MARCO ANTONIO DA SILVA RODRIGUES

CONVERSÃO INSTITUCIONAL
NA REFORMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL
Versão Revisada

Versão original disponível no
CAPH (Centro de Apoio à Pesquisa Histórica) da FFLCH

São Paulo

2011

MARCO ANTONIO DA SILVA RODRIGUES

**CONVERSÃO INSTITUCIONAL
NA REFORMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no curso de Pós-Graduação em Ciência Política no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

São Paulo
2011

MARCO ANTONIO DA SILVA RODRIGUES

CONVERSÃO INSTITUCIONAL
NA REFORMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no curso de Pós-Graduação em Ciência Política no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Aprovada em _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leandro Piquet Carneiro
Cientista Político e Professor Adjunto do
DCP/FFLCH da Universidade de São Paulo

Prof. Dr Marcos Cesar Alvarez
Doutor em Sociologia e Professor do DCP/FFLCH
da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Tulio Kahn
Doutor em Ciência Política e Pesquisador da
Coordenadoria de Análise e Planejamento da
Secretaria de Segurança Pública do Estado de
São Paulo

São Paulo

2011

DEDICATÓRIA

Dedico a minha esposa e filhos pelo apoio dispensado e a compreensão pelo tempo de convívio sacrificado para a concretização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente ao Professor Doutor Leandro Piquet Carneiro, meu orientador, pela confiança depositada e pela paciência necessária à conclusão deste trabalho.

“Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso”.

Celina Souza. *Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*. In Hochman, Arretche e Marques. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008, p. 74.

RESUMO

James Mahoney & Kathleen Thelen (2010) desenvolveram um modelo teórico que permite observar e classificar os padrões de mudança institucional gradual e comparar os casos empíricos observados. A teoria liga modelos particulares de mudança institucional incremental a características do contexto político e às propriedades das instituições, que permitem estabelecer tipos específicos de agentes e de estratégias de mudança. De acordo com os autores, a mudança institucional gradual frequentemente ocorre quando há problemas de interpretação e execução de regras, criando a lacuna necessária para os atores interpretarem as normas existentes e implementarem a política pública de novas maneiras.

Esta dissertação pretende demonstrar, de acordo com Mahoney & Thelen (2010), o processo de “conversão institucional” em curso nas Guardas Municipais brasileiras após a indução promovida pelo Governo Federal, na esteira de reformas da Política Nacional de Segurança Pública, iniciada nos anos 2000.

A relevância do trabalho reside na tentativa de entender a evidência trazida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros realizada em 2006 (MUNIC 2006), de que as Guardas Municipais extrapolam suas funções na medida em que exercem atividades típicas de polícia ostensiva, em desacordo com o Artigo 144 da Constituição Federal, que estrutura a política de Segurança Pública brasileira.

Palavras-chave: Segurança Pública, Polícia, Guarda Municipal, Políticas Públicas, SENASP, PRONASCI, Mudança Institucional Incremental, Conversão Institucional.

ABSTRACT

James Mahoney & Kathleen Thelen (2010) developed a theoretical model that allows us to observe and classify the patterns of gradual institutional change and compare the observed empirical cases. The theory connects particular models of incremental institutional change to political context characteristics and properties of institutions that allow the establishing of specific types of agents and strategies of change. According to the authors, the gradual institutional change often occurs when there are problems of interpretation and enforcement of rules, creating the necessary gap for the actors to understand the existing standards and implement public policy in new ways.

This thesis intends to demonstrate, according to Mahoney & Thelen (2010), the process of "institutional conversion" taking place in Brazilian Municipal Guards after the induction promoted by the Federal Government in the "row of reforms" of the National Public Security, which began in the years 2000.

The relevance of the work lies in trying to understand the evidence brought by the *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE) - Brazilian Institute of Geography and Statistics - in the research profile of Brazilian counties held in 2006 (MUNIC 2006) that the Municipal Guards go beyond their duties when they perform typical ostensible police activities, in discordance with Article 144 of the Constitution, which structures the Brazilian Public Security Policy.

Keywords: Public Safety, Police, Municipal Guard, Public Policy, SENASP, PRONASCI, Incremental Institutional Change, Institutional Conversion.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução dos Homicídios no Brasil, de 1980 a 2000.....	13
Gráfico 2 - Transferência de recursos aos Estados Conveniados – atualizados até 18 de dezembro de 2000.....	45
Gráfico 3 - Total de Municípios que possuem GCM por classe popula- cional – 2001 a 2009.....	62
Gráfico 4 - Alteração do Efetivo das GCM no período de 2004 a 2009.....	64
Gráfico 5 - Guardas Municipais estendem atuação para a segurança pública.....	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição de Frequências dos Projetos de Emenda Constitucional ao Art. 144 da CF/88.....	24
Tabela 2 – A Teoria da Mudança Institucional Gradual.....	40
Tabela 3: Previsão de Investimento PRONASCI – 2007 a 2012.....	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DOU	Diário Oficial da União
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GCM	Guarda Civil Municipal
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GGI-M	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IML	Instituto Médico Legal
LULA	Luiz Inácio Lula da Silva
MERCOSUL	Mercado Comum do Cone Sul
MUNIC	Perfil dos Municípios Brasileiros – IBGE/2006
MJ	Ministério da Justiça
PEC	Propostas de Emenda Constitucional
PIAPS	Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SINARM	Sistema Nacional de Armas
SINDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
Hipótese.....	17
Procedimentos de Análise.....	17
CAPÍTULO I - A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	19
1.1. Proposta de reforma da Política de Segurança Pública.....	22
CAPÍTULO II – FEDERALISMO: MANUTENÇÃO DO <i>STATUS QUO</i> E MUDANÇA INSTITUCIONAL.....	26
2.1. A Manutenção do <i>Status Quo</i>	26
2.2. A Mudança na Agenda de Reformas Brasileira.....	28
2.3. A Mudança Institucional Gradual.....	30
2.3.1. Tipos de Mudança Institucional.....	32
2.3.2. O Contexto Político.....	34
2.3.3. Características Institucionais.....	35
2.3.4. Tipos de Agentes de Mudança.....	36
2.3.5. Como o contexto político e o ambiente institucional influenciam os agentes de mudança e suas estratégias.....	38
CAPÍTULO III - A INSERÇÃO DO MUNICÍPIO NA AGENDA GOVERNAMENTAL DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	41
3.1. Governo FHC - Plano Nacional de Segurança Pública.....	43
CAPÍTULO IV - GOVERNO LULA: SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	48
4.1. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).....	51
4.2. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.....	53
4.2.1. Conversão Institucional: Guardas Municipais como Polícia Ostensiva Municipal.....	59
CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76

INTRODUÇÃO

O aumento dos índices de homicídio observados no Brasil a partir de 1980 inseriu a questão¹ da violência e da criminalidade na agenda pública. “No Brasil, a taxa de homicídios aumentou 70% ao longo da década de 1980 e continuou crescendo na década de 1990” (Carneiro, 2009:242). O ‘Gráfico 1’ expressa a tendência de crescimento dos índices de homicídio no território nacional, no período de 1980 a 2000:

Gráfico 1 – Evolução dos Homicídios no Brasil - 1980 a 2000

Fonte: SENASP/MJ²

No interior de comunidades de especialistas³ voltadas ao tema Segurança Pública, discussões em torno de teorias de controle da

¹ Segundo Kingdon, questões são reconhecidas como problemas pelos formuladores de políticas, despertando a necessidade de ação a partir de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. Para mais informações, vide Ana Claudia Capello, 2007.

² “Os Municípios na Segurança Pública. Uma Perspectiva Democrática e Contemporânea da Gestão da Segurança Pública”. Ministério da Justiça: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2003.

³ O modelo de *multiple streams* de Kingdon (2003) faz uma analogia com o processo de seleção natural da biologia: o “caldo primitivo” formado pelas soluções geradas pelas *policies communities* formam o insumo que será levado em consideração pelos participantes do processo decisório, que escolhem a solução mais adequada ao problema a ser enfrentado.

criminalidade e de desenhos de política capazes de minimizar a incidência do crime e da violência começaram a tomar corpo.

De um lado, modelos repressivos, que privilegiam o controle social formal, representado pelas instituições de segurança pública e justiça criminal (polícia, judiciário e sistema prisional), encontraram fundamento na “teoria da dissuasão” (Becker, 1968), para a qual o criminoso é um agente racional que calcula o custo e o benefício de sua ação. Em suma, o infrator pratica o delito se o benefício auferido pelo crime na produção de renda, de prestígio, de poder e de emoção, é superior aos custos representados pela punição (Beato & Peixoto, 2005). Desta maneira, a oferta de crimes pode ser controlada pela sociedade através incentivos econômicos, que podem ser produzidos tanto pelas diferenças de ganhos obtidos em atividades legais frente às ilegais, quanto pelo sistema penal que estabelece uma determinada estrutura de penas por delito e pela probabilidade de detenção e condenação dos criminosos.

De outro, teóricos pautados pelo modelo de controle social informal afirmam que os elevados déficits econômicos e sociais explicariam as altas taxas de criminalidade observadas nas regiões metropolitanas e, portanto, medidas pautadas no aumento do uso da força para a manutenção da ordem pública acabariam focalizando as camadas menos favorecidas, personagens historicamente identificados como fonte da desordem e do perigo, evidenciando a complexidade do fenômeno e a falta de conhecimento especializado para lidar com ele (Sento-Sé, 2005). Destarte, o paradigma ecológico de explicação do crime surge como alternativa à repressão estatal. De acordo com a teoria, oriunda da tradição sociológica da Escola de Chicago, o crime guarda correlação com os aspectos de desordem (física e social) observados nas comunidades.

A desordem física relaciona o crime com aspectos físicos das vizinhanças, tais como imóveis degradados e pichados, ruas mal iluminadas, terrenos baldios, ‘janelas quebradas’ (Wilson e Kelling, 1982)⁴, enquanto que a

⁴ Em suma, “locais degradados tendem a apresentar taxas de crimes mais altas, pois os criminosos pressupõem que os moradores são indiferentes ao que acontece em sua vizinhança” (Beato & Peixoto, 2005:168).

desordem social se refere à capacidade da comunidade em controlar seus integrantes (Shaw & Mackay, 1942; Sampson & Grove, 1989; Skogan, 1990)⁵.

Como resultado da pressão da opinião pública em torno do aumento dos indicadores criminais, da sensação de insegurança e da **disponibilidade de modelos de controle social**, desenvolvidos e defendidos pelas ‘comunidades de política’⁶, a questão do crime e da violência foi elevada a problema e incluída na agenda governamental⁷ em junho de 2000, quando o governo FHC lançou o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) com o “objetivo de reprimir e de prevenir a criminalidade, reduzir a impunidade e aumentar a tranquilidade e a segurança dos cidadãos”. O Plano previu a articulação de ações entre o Poder Executivo Federal, o Poder Legislativo e o Judiciário, Ministério Público, governos Estaduais, municipais e sociedade civil, e o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Segurança Pública brasileiro na prevenção e na repressão do crime e da violência.

Seguindo a tendência de reforma de outras áreas de política social (educação fundamental, saúde, habitação e saneamento), o Governo Federal apresentou como solução⁸ ao problema da criminalidade o aumento da participação do Município no Sistema de Segurança Pública, no que tange a prevenção e a repressão do crime e da violência através da integração das instituições que mantém relação com a pasta, da integração de bancos de dados, de políticas econômicas e sociais e de estruturação de Guardas Municipais, que atuariam como polícias ostensivas municipais nas tensões sociais⁹ de cada região antes que evoluíssem para ocorrências criminais.

⁵ A teoria da eficácia coletiva apresenta mecanismos endógenos às comunidades de controle induzidos de forma espontânea tais como laços de solidariedade entre os membros da comunidade e disposição em agir voluntariamente visando ao bem comum (Sampson *et alii*, 1997).

⁶ Para Kingdom (1984), são condições necessárias para o sucesso da agenda: a presença do problema e da solução em um ambiente favorável.

⁷ A agenda governamental, para Kingdom, é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento (Capello, 2007:88).

⁸ O *garbage can model* foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) e aplicado por Kingdom (1984), que demonstrou que soluções não são produzidas a partir de problemas, mas são produzidas por comunidades de política de forma separada do fluxo *problems*. Ao reconhecer problemas, os formuladores de políticas aplicam soluções pré-existentes que estavam depositadas na ‘lata-do-lixo’.

⁹ As Guardas Municipais, segundo o Plano, devem atuar nos conflitos de baixa intensidade, que trazem muita perturbação às comunidades antes mesmo de tornarem-se ocorrências criminais.

De um lado, as políticas sociais desenhadas pelo Governo Federal redirecionaram o foco da **prevenção** para o reforço dos mecanismos informais de controle social visando à promoção dos valores comuns entre os residentes com a finalidade de manutenção da ordem social nos seus limites. Os projetos caracterizaram-se pela tentativa de minimização dos aspectos ambientais e das circunstâncias que favorecem a incidência do crime e da violência e são direcionados aos grupos de pessoas consideradas potenciais vítimas e/ou autores de crimes. De outro, o aumento de recursos humanos e materiais para a implementação de Guardas Municipais centraram o foco na **dissuasão**, ou seja, na **repressão** do crime e da violência através da realização da polícia ostensiva municipal, “em harmonia com os outros segmentos governamentais” (Soares, 2005:36).

Entretanto, o sistema de Segurança Pública brasileiro esta estruturado pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que estabelece competências privativas aos órgãos componentes sem qualquer tipo de escalonamento hierárquico: aos Estados federativos foram atribuídas as capacidades para legislar e implementar políticas de segurança pública, limitando a capacidade da União para legislar sobre a matéria e estabelecendo aos municípios a possibilidade de implementação de Guardas Civis Municipais com **atribuição específica de proteção de bens, serviços e instalações municipais**.

Portanto, para promover a municipalização da Segurança Pública o Governo Federal deve mitigar o fato de que o município não esta obrigado a implementar políticas econômicas e sociais voltadas à diminuição da estrutura de oportunidades à prática do crime e da violência oferecida pelos ambientes e situações específicas de cada contexto local e, ainda, promover a alteração do Artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que impossibilita a execução da polícia ostensiva pelas Guardas Municipais.

Hipótese

A partir dos anos 2000, o processo de “alargamento conceitual” (Kahn, 2005) produzido por *comunidades de política* em torno da ideia de municipalização da Segurança Pública no Brasil, corroborado pela indução promovida pelo Executivo Federal, gerou o ambiente institucional com alta discricionariedade e o contexto político com fracas possibilidades de veto necessários ao florescimento de Prefeitos Municipais que promoveram a mudança de impacto de suas Guardas Municipais, que foram “convertidas” em polícias ostensivas municipais, **extrapolando** assim as atribuições específicas de **proteção de bens, serviços e instalações municipais**, determinadas pelo Artigo 144 da Constituição Federal de 1988, caracterizando o que Mahoney & Thelen (2010) chamaram de “Conversão Institucional”.

Procedimentos de Análise

A partir dos dados da Pesquisa dos Municípios Brasileiros (MUNIC) realizada em 2006 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), esta dissertação pretende observar o processo de ‘Conversão Institucional’¹⁰ de Guardas Municipais resultante da indução promovida pelo governo federal. Essas instituições extrapolaram suas atribuições constitucionais de proteção de bens, serviços e instalações municipais, na medida em que realizam o patrulhamento ostensivo em vias públicas, atendem ocorrências policiais e auxiliam as Polícias Civis e Militares, entre outros atendimentos, fato que contraria o ordenamento jurídico brasileiro e desloca o conflito para a arena do Poder Judiciário, a quem compete o controle da constitucionalidade da ação dessas instituições municipais no âmbito da repressão do crime e da violência.

¹⁰ Conversão Institucional caracteriza-se pela capacidade de um ator social assumir a façanha de alterar a finalidade de uma instituição existente. Para mais informações vide Thelen, 2003, e Mahoney & Thelen, 2010.

Nesta Introdução, tanto o problema do “aumento do crime e da violência” quanto a teoria em torno de sua solução - “a participação do Município nas ações preventivas e repressivas” - foram circunscritos.

No Capítulo I, são apresentadas a Política de Segurança Pública brasileira, a proposta de reforma, iniciada em 2000 no governo FHC, e a Restrição Jurisdicional imposta pela Constituição Federal de 1988.

No Capítulo II, a discussão em torno da Manutenção do *Status Quo* e da Mudança Institucional no sistema federalista brasileiro é inserida, criando o contexto necessário à apresentação do modelo de “Mudança Institucional Gradual” erigido por Mahoney & Thelen (2010), que torna possível a classificação da mudança incremental sofrida pelas Guardas Municipais brasileiras.

No Capítulo III, a inserção do município na Agenda Governamental de Segurança Pública promovida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) é descrita, indicando que o tema esta, há algum tempo, na Agenda do Executivo Federal.

No Capítulo IV, é descrito o processo de “Conversão Institucional” sofrido pelas Guardas Municipais brasileiras a partir da indução promovida pelo Governo Federal.

CAPÍTULO I

A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 reservou um capítulo específico para a Política de Segurança Pública, no qual é definida como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. A constitucionalização do conteúdo da política de Segurança Pública restringe as normas infraconstitucionais ao cumprimento estrito do que a lei maior estabeleceu, assim como as estruturas administrativas e as ações concretas dos agentes públicos.

O *caput* do artigo 144 da Carta Magna determina que as políticas de Segurança Pública devem preservar a Ordem Pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio, e em seus incisos prescreve a atribuição de cada um dos órgãos responsáveis, inibindo a criação de outros ou a **reforma** das atuais instituições, como segue:

- a) Compete à Polícia Federal, no § 1º:
 - i) Apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas
 - ii) Reprimir e prevenir o tráfico ilícito de entorpecentes, o contrabando e o descaminho;
 - iii) Exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
 - iv) Exercer com exclusividade as funções de polícia judiciária da União;
- b) Compete à Polícia Rodoviária Federal, no § 2º, o patrulhamento ostensivo nas rodovias federais;
- c) Compete à Polícia Ferroviária Federal, no § 3º, o patrulhamento ostensivo nas ferrovias federais;

- d) Compete às Polícias Cíveis, no § 4º, as funções de polícia judiciária e apuração das infrações penais, exceto as militares e as de competência da União;
- e) Compete às Polícias Militares, nos §§ 5º e 6º, as funções de polícia ostensiva e preservação da ordem pública;
- f) Compete às Guardas Municipais, no § 8º, a função de proteção de bens, serviços e instalações municipais.

A norma constitucional estabeleceu também as modalidades possíveis de polícia no território nacional, as instituições e órgãos competentes para o exercício das atividades e atribuições específicas de cada uma das modalidades, tanto no nível estadual quanto no federal.

A polícia ostensiva deve prevenir e reprimir de forma imediata o crime e a violência através do policiamento ostensivo, exercido por policiais uniformizados ou que possam ser imediatamente identificados por equipamento ou viatura, explicitando a presença policial e, portanto, tornando possível a dissuasão da prática delituosa. A atividade de polícia ostensiva deve ser desempenhada pelas Polícias Militares, excetuando-se as rodovias e as ferrovias federais, cuja atribuição recai sobre a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, respectivamente.

A polícia de investigação criminal pode ouvir testemunhas, requisitar documentos, realizar perícias, interceptar comunicações telefônicas, entre outras ações, mas que dependem de autorização judicial. A atividade de polícia investigativa é atribuída às Polícias Cíveis estaduais e à Polícia Federal. Ambas também executam as atividades de polícia judiciária.

A polícia de fronteiras controla a entrada e saída de pessoas e de mercadorias no país, além de prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho. A polícia de fronteiras é atribuição da Polícia Federal.

A polícia marítima, que também é exercida pela Polícia Federal e confunde-se em parte com a polícia de fronteiras, deve atuar nos portos e concentrar suas tarefas no controle de entrada e saída de pessoas e bens no

país, além de reprimir o tráfico de drogas e de armas. Todavia, a polícia marítima deve reprimir os ilícitos circunscritos à atividade de navegação, em especial os atos de pirataria.

A polícia aeroportuária é exercida pela Polícia Federal e também se confunde com a polícia de fronteiras, da qual se distingue quando trata do trânsito de pessoas e de bens por via aérea no interior do país.

Em que pese o fato de ao município ter sido concedida a atribuição de ente federativo, o desenho da política de Segurança Pública restringiu as Guardas Municipais às ações de vigilância patrimonial, como anotou o constitucionalista José Afonso da Silva:

“Os constitucionalistas recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de política municipal. Com isso, os municípios não ficaram com nenhuma responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não pode eximir-se de ajuda aos Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária” (SILVA, 1989:652).

A Constituição Federal determina que o exercício das modalidades de polícia compete apenas à União e aos Estados Federativos, que possuem capacidade para formular e implementar políticas de segurança pública em cada esfera específica de atuação, que não guarda qualquer tipo de subordinação entre os órgãos.

As discussões iniciadas nos anos 1980 e a interpretação dominante no interior de comunidades de especialistas atribuíram ao Município a capacidade de formulação e de implementação de políticas sociais voltadas à diminuição dos incentivos que incidem sobre o contexto e a situação em que os crimes ocorrem, tais como benfeitorias urbanas (iluminação, limpeza, poluição sonora, visual e ambiental); ampliação da educação, cultura, esporte e lazer aos jovens (identificados como o principal grupo de risco ao crime e à violência); e fortalecimento dos mecanismos informais de controle social do crime e da violência, tais como Conselhos Municipais interdisciplinares e *policies*

communities. Enfim, ações voltadas à diminuição da desordem física e social¹¹ e à melhoria da qualidade de vida, de acordo com a criminologia contemporânea que correlaciona essas variáveis com a redução da criminalidade violenta (Kahn, 2005).

Entretanto, o Governo Federal, nos anos 2000, deu início também a reformas descentralizadoras que não se restringiram a ações sociais e econômicas, estimulando os Municípios situados em regiões metropolitanas ou com altas taxas de crime e de violência à criação e/ou reestruturação de Guardas Municipais visando à execução da polícia ostensiva, contrariando, assim, o ordenamento jurídico brasileiro.

1.1. Proposta de Reforma da Política de Segurança Pública

A Constituição Federal de 1988 e as regras infraconstitucionais que circunscrevem a Política de Segurança Pública **não obrigam** o município a planejar e a implementar ações sociais e econômicas que provocam a diminuição dos incentivos que incidem sobre o meio social¹², tais como benfeitorias urbanas (iluminação, limpeza, despoluição sonora, visual e ambiental) e medidas para ampliar o acesso dos jovens à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, acarretando grande impacto sobre a incidência do crime e da violência. Mas a teoria criminológica contemporânea vem insistindo na relação estreita entre as ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida e a redução da criminalidade mais grave.

“É justamente na mão do poder municipal que estão concentradas muitas das atribuições e recursos para melhorar a qualidade de vida da população” (Kahn, 2005:49).

¹¹ O estudo dos efeitos do meio social sobre o crime e a delinquência está presente na criminologia desde o trabalho de Shaw, C. e McKay, H. *“Juvenile delinquency in urban areas”*. Chicago: *University of Chicago*, 1942.

¹² A perspectiva ecológica do crime e da violência alterou o foco da ação, que deixou de ser o indivíduo criminoso e passou a dirigir-se à organização comunitária e aos mecanismos formais e informais de controle social. Para maiores informações, vide Carneiro, 2009.

Os debates em torno da ‘descentralização’ da política de segurança pública tomaram corpo em meados de 2000, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir da convicção de que são necessárias

“medidas continuadas, cívicas, responsáveis, enérgicas, duras e, sobretudo, que tenham o apoio da sociedade. Ações assim **devem mobilizar todos os níveis de governo** e a sociedade em seu conjunto”¹³.

Basicamente, formou-se a ideia de que aos municípios incumbe um papel fundamental na implementação de políticas de Segurança Pública, especialmente a criação de Guardas Municipais e a execução de projetos econômicos e sociais voltados à prevenção do crime e da violência, devido a capilaridade e a proximidade dos formuladores das políticas municipais de segurança com os cidadãos.

Ao assumir o Ministério da Justiça durante o governo FHC, em 14 de abril de 2000, José Gregori assumiu a missão de dedicar-se em tempo integral ao combate à violência:

“Será o Ministro José Gregori quem irá, portanto, ser o responsável e quem irá acompanhar a implantação desse sistema [Plano Nacional de Segurança Pública] que estamos montando, inclusive com um sistema de acompanhamento geral das polícias, para permitir que tenhamos um balanço continuado do que está acontecendo e dos progressos havidos no Brasil”¹⁴.

Mas a reforma da Segurança Pública Brasileira depara-se com a constitucionalização do tema. E nos sistemas políticos democráticos e federativos, **regras de jure** que compõem o desenho institucional determinam procedimentos que facilitam ou impedem a tradução do poder político em políticas concretas (Immergut, 1996). Em outras palavras, o objetivo de reformar a Política de Segurança Pública depara-se com a restrição constitucional que atribuiu especialmente aos Estados federativos a

¹³ Cardoso, F.H. (2000). “Discurso na cerimônia de anúncio de medidas do Plano de Segurança Pública”.

¹⁴ Idem.

capacidade de formular e de implementar a política de segurança pública, especificamente as ações voltadas à 'dissuasão' - através da execução da polícia ostensiva e judiciária - e da 'inabilitação', através da prisão dos infratores¹⁵ nas casas penitenciárias – após o devido processo legal -, restringindo qualquer ação municipal nessa esfera específica.

A superação da restrição jurisdicional para reformar o sistema de Segurança Pública brasileiro depende, então, de Proposta de Emenda Constitucional (PEC). Entre 1995 e 2010, trinta e quatro propostas para a alteração do artigo 144 da CF/88 foram apresentadas ao Congresso Nacional, mas até o momento o dispositivo constitucional não foi reformado para obrigar a participação do Município na promoção de programas sócio-econômicos voltados à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e, portanto, à diminuição dos incentivos ambientais e situacionais à prática criminosa, tampouco para permitir a implementação de ações de dissuasão ou inabilitação do crime e da violência através da execução da polícia ostensiva por meio de Guardas Municipais, como se verifica na **Tabela 1**:

Tabela 1: Distribuição de Frequências de Propostas de Emendas
ao Art. 144 da CF/88.

GOVERNO	Quantidade	Pauta	Arquivadas	Apensadas
COLLOR	1	0	1	0
FHC	19	1	1	17
LULA	15	4	4	6
TOTAL	35	5	6	23

Fonte: <http://www.camara.gov.br> e <http://www.senado.gov.br>

As discussões em torno da descentralização e da municipalização da Segurança Pública criou dissenso no Legislativo, que até o momento não aprovou as Propostas para a alteração da Constituição Federal.

¹⁵ A dissuasão e a inabilitação referem-se à capacidade dos órgãos do sistema de justiça criminal de fazer com que o infrator mude de idéia a partir da avaliação do custo e do benefício da ação criminosa (Becker, 1968).

Todavia, contrariando a literatura comparada sobre o Federalismo, o Executivo Federal brasileiro **não ficou imobilizado** diante desse impasse na arena legislativa e, a partir de 2000, impulsionado pela pressão da opinião pública diante dos altos índices de crime e de violência e apoiado pela interpretação dada pelas *policies communities* ao papel do Município na Segurança Pública, começou a formular e implementar ações voltadas à descentralização da Política de Segurança Pública brasileira. Enfim, aproveitando-se da **lacuna** necessária para interpretar de novas maneiras as regras existentes, alterou a arena de conflito para o Executivo Federal e deu início ao processo de indução dos níveis subnacionais à formulação e à implementação de políticas sócio-econômicas e à criação/reestruturação de Guardas Municipais na prevenção e na repressão do crime e da violência, através de repasses do Fundo Nacional de Segurança Pública, como se verifica nos Capítulos III e IV.

A pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros realizada em 2006 (MUNIC 2006), promovida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), traz evidências de que as ações das Guardas Municipais extrapolam a proteção do patrimônio municipal e estendem-se a funções voltadas à segurança pública e à repressão da criminalidade, tais como atendimento de ocorrências policiais, controle de ambulantes, atendimento às Polícias (Civis e Militares), entre outras, ao arrepio do mandamento constitucional.

CAPÍTULO II

FEDERALISMO: ENTRE A MANUTENÇÃO DO *STATUS QUO* E A MUDANÇA INSTITUCIONAL

2.1. A Manutenção do *Status Quo*

O argumento da literatura sobre o federalismo é o de que a mudança nos Estados federativos é tolhida pelos mecanismos institucionais, que restringem as possibilidades de mudanças de *status quo* porque a autoridade política se dispersa nas relações verticais e horizontais entre os níveis de governo (Lijphart, 1999), aumentando o poder de veto das minorias na medida em que aumenta o número de pontos de veto institucionalizados durante o processo decisório (Tsebelis, 1997).

No âmbito das relações verticais, Estados federativos caracterizam-se pela baixa integração entre os níveis de governo, fator que implicaria limites à capacidade de coordenação do governo central porque os governos subnacionais podem concorrer para intervir em uma área de política específica sem necessidade de autorização do outro nível de governo. E isso pode constituir-se em problema de coordenação de objetivos (Lijphart *apud* Arretche, 2002:432).

A representação dos estados em uma Câmara Federal, no nível das relações horizontais, juntamente com os poderes da Suprema Corte, operaria no sentido de assegurar a divisão federal do poder (Lijphart, 1999:187-188), ratificando a dispersão da autoridade política (Arretche, 2002:432) e potencializando o poder de veto da minoria.

Portanto, nos Estados federativos as decisões políticas requerem um acordo em vários pontos ao longo de uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas. A sorte de uma proposta depende, então, do número e da localização de oportunidades de veto distribuídas ao longo dessa cadeia (Immergut, 1996). As decisões políticas, destarte, não são atos singulares tomados em determinado momento do tempo; ao contrário, são a resultante de uma sequência de decisões tomadas por diferentes atores situados em distintas posições institucionais. A aprovação de uma lei, então, exige que tenha havido uma sucessão de votos afirmativos em todas as instâncias de decisão (Immergut, 1996:144).

Segundo Stepan (1999), comparado com outras federações contemporâneas, o federalismo brasileiro estaria, juntamente com os EUA, no extremo da escala de *demos-constraining*. Assim, a possibilidade de transformar as preferências da maioria – expressa na escolha do Presidente – em políticas públicas encontraria obstáculos institucionais, pois o desenho da federação alavancaria os recursos de poder das minorias nas instâncias decisórias federais, especialmente no Senado (Arretche, 2002:28).

Assim, se a combinação de presidencialismo, sistema multipartidário, indisciplina partidária e federalismo, gera um excessivo número de pontos de veto no processo decisório, elevando os custos de aprovação de reformas no Legislativo, então os impasses entre o Executivo e o Legislativo, derivados dessa engenharia institucional, são a principal ameaça à estabilidade democrática brasileira, pois “os *presidentes ficariam imobilizados nas áreas de política em que o Congresso e os governadores são veto players decisivos*” (Arrethe, 2002:28).

Entretanto, Arretche (2002) demonstrou que os argumentos federalistas são insuficientes para explicar as mudanças havidas em algumas políticas sociais brasileiras, como por exemplo, Habitação, Saneamento Básico, Educação Fundamental e Saúde. Nessas políticas sociais, o Governo Federal conseguiu produzir mudanças através da aprovação de Emendas Constitucionais, comprovando a tese da autora de que “*não existe paralisia no processo decisório brasileiro*”, como espera a teoria do federalismo, que, por

isso, também não é capaz de explicar o processo de reformas em curso na Segurança Pública, como se verifica no subitem a seguir.

2.2. A Mudança na Agenda de Reformas Brasileira

Contrariando a literatura que acentua a manutenção do *status quo* nos Estados federalistas, Arretche (2002) demonstrou que em quatro áreas de política social (educação fundamental, saúde, habitação e saneamento) o governo federal brasileiro encontrou resultados diversos na implementação da agenda de reformas que afetavam diretamente os interesses de Estados e de Municípios. Nem o impasse nem a subordinação do governo federal às preferências dos governos locais caracterizaram os casos por ela examinados. Enfim, os governos subnacionais no federalismo brasileiro não representaram um ponto de veto intransponível à implementação da agenda de reformas do governo federal nessas políticas particulares (Arretche, 2002:433).

Na política de saneamento não houve o sucesso esperado pelo Executivo Federal brasileiro, pois apesar de as Câmaras Municipais serem o único ponto de veto à privatização das empresas municipais, no Estado de São Paulo a pressão da opinião pública e da companhia estadual inviabilizou a maior parte das tentativas municipais de privatização. Além disso, a interpretação dominante do artigo 30 da CF/88 foi a de que a privatização de uma companhia estadual de saneamento dependeria da aprovação de todas as Câmaras Municipais onde é concessionária (Arretche, 2002).

Na política de habitação, a reforma promovida pelo Governo Federal alcançou o sucesso porque passou de um modelo centrado de financiamento à produção de habitações novas e assentado em uma rede de prestadoras públicas, para um modelo centrado no financiamento ao mutuário final e, particularmente, destinado à aquisição de imóveis usados (Arretche, 2002).

Na política de educação, a determinação constitucional de que a oferta de matrículas seria preferencialmente municipal foi ao encontro do objetivo da

reforma pretendida pelo governo federal, e a intervenção nas configurações estaduais de distribuição de matrículas e pagamentos de professores alcançou o sucesso após a aprovação de uma Emenda Constitucional (Arretche, 2002).

Na política de saúde, o governo federal alcançou o objetivo de Reforma: adesão municipal às normas constitucionais (SUS) e rompimento com o modelo prévio assentado sobre o município contributivo. Com essa medida, foi possível a transferência aos municípios de responsabilidades de gestão da prestação de serviços, mantendo a participação federal apenas no financiamento da política (Arretche, 2002).

Então, conclui a autora, **uma vez superada a fase de aprovação de uma legislação reformadora na arena parlamentar**, sua implementação envolve a adoção de medidas que deslocam para a arena do poder Executivo federal a autoridade decisória sobre o conteúdo das políticas a serem concretizadas pelas burocracias, que já não necessitam de autorização legislativa para a implementação da reforma política desejada. Ou seja, os mecanismos federativos sugeridos pela literatura são insuficientes para explicar o sucesso do governo federal, nessas quatro áreas de política social, porque ele é condicionado pelo legado das políticas anteriores, pela estrutura das relações intergovernamentais e por sua capacidade de superar o poder de veto à implementação de políticas, que se caracterizaria pela baixa integração vertical de estados federativos. Enfim, segundo a autora, *“é típico das federações dificultar a mudança das regras do jogo”*; porém, através de Emendas Constitucionais é possível alterar diversas regras para a consecução das políticas públicas pretendidas.

Mas diferentemente dos exemplos de reforma das quatro políticas sociais analisadas por Arretche (2002), o desenho da Política de Segurança Pública é estabelecido pelo Artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que estabelece atribuições privativas a cada instituição e a cada nível de governo, limitando o governo federal para legislar sobre a matéria ou para implementar ações que não encontram embasamento legal. E a **regra constitucional ainda não foi alterada para permitir a reforma desse conteúdo de política**. Como explicar, então, as reformas em curso para a municipalização da Segurança

Pública? Como explicar os repasses de recursos públicos a programas sociais e econômicos e, principalmente, para a implementação da polícia ostensiva através de Guardas Municipais, cuja atribuição constitucional é a proteção de bens, serviços e instalações municipais? Enfim, como explicar essas reformas se o **Executivo Federal ainda não conseguiu superar a fase de aprovação da legislação reformadora na arena parlamentar?**

Mahoney e Thelen (2010) erigiram um modelo teórico capaz de explicar a mudança institucional em curso na Segurança Pública brasileira, especialmente das Guardas Municipais, que tangencia as limitações constitucionais.

2.3. A Mudança Institucional Gradual¹⁶

As instituições frequentemente mudam - abrupta ou gradualmente - ao longo do tempo. E embora menos percebidas – e por isso menos estudadas - as mudanças lentas e graduais podem ter conseqüências iguais às das abruptas sobre os padrões de comportamento humano e sobre os resultados substantivos de políticas. Segundo James Mahoney & Kathleen Thelen (2010), os neo-institucionalistas¹⁷ provêem respostas aos mecanismos que sustentam as instituições ao longo do tempo e prestam conta de casos em que há choques exógenos ou rápidas mudanças institucionais, mas até o momento não apresentaram um modelo geral que possa compreender fontes exógenas e endógenas da mudança institucional.

Os autores desenvolveram um modelo teórico que permite observar os padrões da mudança institucional gradual, classificar e comparar os casos empíricos observados, ligando modelos particulares de mudança institucional

¹⁶ MAHONEY, James, e THELEN, Kathleen (2010). *"Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power"*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁷ Os teóricos do Neo-institucionalismo podem ser alocados nas vertentes histórica, sociológica e da escolha racional.

incremental a características do contexto político e às propriedades das instituições, que permitem estabelecer tipos específicos de agentes e estratégias de mudança.

De acordo com o modelo, instituições são instrumentos de distribuição de poder com forte implicação porque inevitavelmente levantam consideráveis recursos e invariavelmente tem conseqüências distributivas. Destarte, um dado conjunto de regras - ou expectativas formais/informais – terá implicações nos padrões desiguais para alocação de recursos; e muitas instituições formais são especificamente destinadas à distribuição de recursos a determinados tipos de atores e não a outros. Portanto, suas propriedades básicas devem ser definidas de forma a fornecer algum elemento dinâmico que permite a mudança, que não deve ser entendida apenas como resultado de choques exógenos ou de mudanças no ambiente.

Quando instituições são formalmente codificadas, suas expectativas de orientação frequentemente permanecem imprecisas (ambíguas) e, por isso, sempre sujeitas à interpretação, ao debate e à contestação. E as lutas pelo significado, aplicação e execução, das regras institucionalizadas estão entrelaçadas com a alocação dos recursos implicados. Portanto, a ambiguidade das regras instaura um ponto de conflito e em muitos casos cria-se um grande acordo para ‘jogar’ na interpretação das regras de significado especial ou no modo como as regras estão instanciadas na prática. E a mudança incremental surge precisamente na **lacuna** ou no ponto fraco entre a regra e a sua interpretação ou entre a regra e a sua aplicação¹⁸.

Em resumo, as instituições têm em si mesmas as propriedades básicas para as possibilidades de mudança, que são animadas pelas implicações da distribuição de poder e pela luta em torno do significado, aplicação e execução, das regras institucionalizadas. E vencedores e perdedores institucionais tem interesses diferentes no que se refere à interpretação de regras ou à dedicação de recursos à execução. Além disso, o ambiente constituído pelo contexto

¹⁸ “Where we expect incremental change to emerge is precisely in the ‘gaps’ or ‘soft spots’ between the rule and its enforcement” (Mahoney & Thelen, 2010:14).

político e pelas características institucionais dá forma ao agente de mudança dominante, cujas estratégias provavelmente levam à mudança institucional.

2.3.1. Tipos de Mudança Institucional

Mahoney & Thelen (2010) estabeleceram quatro tipos de mudança institucional: *displacement* (deslocamento), *layering* (camadas), *drift* (desvio) e *conversion* (conversão).

Displacement caracteriza-se pela remoção das regras existentes e pela introdução de novas regras; ou seja, quando as regras existentes são substituídas por novas regras¹⁹. Esse tipo de mudança pode ser abrupta e isto pode implicar numa mudança radical, que é frequentemente destacada nas principais teorias neo-institucionalistas. Mas o *displacement* pode também ser um lento processo, especificamente quando novas instituições são introduzidas e passam a competir diretamente com as antigas. Novas instituições são frequentemente introduzidas pelos atores que foram perdedores no antigo arranjo.

Layering caracteriza-se pela introdução de novas regras sobre ou ao lado das regras existentes. Ou seja, novas regras são anexadas às antigas, alterando a maneira como as originais estruturavam o comportamento (Thelen, 2003; Thelen *apud* Schickler, 2001). Diferentemente do *displacement*, o *layering* não introduz inteiramente novas regras ou instituições, mas envolve emendas, revisões ou adições, às já existentes. Cada *layering* pode, contudo, trazer substancial mudança se as emendas alterarem a lógica da instituição ou comprometerem a estabilidade da reprodução do núcleo institucional original.

O processo de *layering* institucional toma lugar quando os desafiadores institucionais não tem capacidade de mudar as regras originais²⁰. Destarte, o trabalho ocorre através da adição de novas regras sobre ou ao lado das regras

¹⁹ *Displacement is present when existing rules are replaced by new ones* (Mahoney & Thelen, 2010:16).

²⁰ *Process of layering often take place when institutional challengers lack the capacity to actually change the original rules* (Mahoney & Thelen, 2010:17).

antigas. Os defensores do *status quo* podem ser capazes de preservar as regras originais, mas são incapazes de impedir emendas ou modificações. Cada pequeno elemento pode ser uma mudança em si mesma e ainda essas pequenas mudanças podem ser acumuladas e levar a uma grande mudança no longo prazo.

Drift caracteriza-se pela ocorrência de um desvio da finalidade institucional a partir do impacto de mudanças no ambiente sobre as regras existentes²¹. As regras permanecem formalmente as mesmas, mas seu impacto varia de acordo com as mudanças externas, segundo Thelen, 2003, *apud* Hacker, 2005). Quando os atores escolhem não responder a cada mudança ambiental, sua inércia pode causar mudança no impacto (resultado) da instituição, alterando substantivamente os seus produtos.

Conversion ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, mas são interpretadas e executadas de novas maneiras²². A lacuna entre as regras e sua instância não é dirigida pela negligência diante da mudança de configuração do ambiente, como acontece com o *drift*; ao invés disso, a lacuna é produzida por atores que ativamente exploram as ambiguidades inerentes às instituições. Através do reemprego, eles convertem a instituição para um novo objetivo, função ou propósito. Em alguns casos, a conversão resulta da incorporação de novos adeptos ou da assunção de poder por parte de uma nova coalizão política que, ao invés de dismantelar velhas instituições, usam-nas de novas maneiras (Mahoney & Thelen, 2010, *apud* Selznick, 1949). Na falta de capacidade para destruir uma instituição, os desafiadores institucionais podem ser capazes de explorar as **ambiguidades** inerentes de maneira a permitir que a instituição seja redirecionada para funções e efeitos mais favoráveis.

²¹ *Drift occur often remain formally the same but their impact changes as a result of shifts in external conditions* (Idem, p. 17).

²² *Conversion occur when rules remain formally the same but are interpreted and enacted in news ways* (Ibid.)

2.3.2. O Contexto Político

A probabilidade de mudança institucional é afetada pelo contexto político, que dá aos defensores do *status quo* fortes ou fracas possibilidades de veto, e pelas características institucionais, que abrem ou constroem as oportunidades oferecidas aos atores para exercerem a discricionariedade²³ na interpretação e na implementação das regras.

Inicialmente, a questão das possibilidades de veto pode derivar tanto de *veto players* especialmente poderosos quanto de inúmeros pontos de veto institucionais (Tsebelis, 2002). As possibilidades de veto são altas onde há atores que tem acesso aos meios institucionais ou extra-institucionais que bloqueiam a mudança. Esses atores podem ter acesso às capacidades de veto sobre a mudança das regras formais e informais ou na execução das regras (implementação), embora atores com forte capacidade de veto em determinada instituição possam não ter força em outras instituições.

Onde os defensores do *status quo* puderem ser *veto player* decisivos haverá dificuldade para mobilizar recursos para reunir uma coalizão que possa “deslocar” as regras institucionais existentes. Assim, é improvável a ocorrência de *displacement* em um contexto em que haja fortes possibilidades de veto. Da mesma forma, os esforços de “conversão” ativa serão difíceis em tal contexto. Como alternativa ao *displacement* e à *conversion*, *drift* e *layering* são estratégias de mudança mais promissoras em ambientes políticos com forte possibilidade de veto²⁴. Isto porque *drift* e *layering* não requerem a mudança de direção das velhas instituições e não confiam na alteração da regra em si ou na mudança ativa de sua promulgação.

Com o *drift*, a mudança institucional dá-se a partir da negligência da instituição, ou mais precisamente, na falha de adaptação e atualização diante de impactos institucionais tradicionais em um ambiente alterado. Poderosos *veto players* podem ser capazes de defender instituições existentes contra um

²³ *Discretion* foi traduzida como discricionariedade, e não como discricção.

²⁴ *Instead of displacement or conversion, drift and layering are more promising as strategies of change in political environments with strong veto players* (Mahoney & Thelen, 2010:19).

displacement total, mas seu poder de veto frequentemente é insuficiente para evitar o *drift*, pois isso exige que partidários tomem medidas ativas para angariar apoio para uma instituição social, econômica ou política, em um contexto de mudança.

Com o *layering*, a possibilidade de mudança institucional cresce com a adição de novas instituições ou regras ao lado das já existentes. Enquanto poderosos veto *players* podem proteger velhas instituições do *displacement*, eles não podem necessariamente evitar a adição de novos elementos²⁵.

2.3.3. Características Institucionais

A outra dimensão explicativa da teoria concerne ao fato de que instituições estão abertas para interpretações e variações na aplicação das regras. Portanto, adotar uma abordagem distributiva para as instituições significa tratar o cumprimento das regras institucionais como uma variável que pode mudar ao longo do tempo, e o grau de discricionariedade de que os atores dispõem para implementar suas ações variará de uma instituição para outra. A fonte de variação no escopo da discricionariedade das regras é permitida por um curso bem diversificado: a variedade das regras, os tipos de comportamentos regulados pelas regras, a extensão dos recursos mobilizados pelas regras e assim por diante. E a preocupação recai simplesmente sobre a variação da extensão da discricionariedade de que os atores dispõem nos níveis de interpretação e de execução e não sobre a identificação de cada fonte de variação.

Os diferentes níveis de discricionariedade na interpretação e na execução das regras ajudam a explicar os modos de mudança institucional. Se os candidatos a agentes de mudança estão diante de uma instituição na qual existe muito pouco espaço para a discricionariedade na execução, então é muito pouco provável *conversion* e *drift* como resultado. *Conversion*

²⁵ *Powerful veto players may be able to defend existing institutions against outright displacement, but their veto players are often insufficient to prevent drift...* (Mahoney & Thelen, 2010:20).

normalmente ocorre quando as regras são ambíguas o suficiente para permitir diferentes (ou frequentemente contrastantes) interpretações. *Drift* pode ocorrer quando se abre uma lacuna entre as regras e a execução devido à negligência diante de mudanças no ambiente.

Em resumo, capacidades administrativas²⁶ podem ser especialmente importantes para a *conversion* e para o *drift* porque a fraqueza nessas frentes pode criar aberturas estratégicas que se opõem à regulamentação. Por contraste, os outros dois modelos de mudança, *layering* e *displacement*, não confiam na exploração de ambigüidades de suas regras. Esses resultados são estratégias de agentes de mudança que se dão conta de que a transformação não pode ocorrer tirando proveito de uma disjunção entre as regras e a execução. Com o *layering*, uma instituição velha permanece no lugar, mas alterada pela introdução de novas regras. Com o *displacement*, a antiga instituição é simplesmente deslocada total e abruptamente ou gradualmente ao longo do tempo. De um jeito ou de outro, a mudança ocorre de maneira que não implicará na alteração da interpretação ou execução das regras, que permaneceram intactas.

2.3.4. Tipos de Agentes de Mudança

Quem são os agentes por trás de cada mudança? E por que eles adotam o comportamento que leva à transformação? Identificar os agentes de mudança é útil para explicar sua finalidade: cada tipo de agente está associado com um modo particular de mudança institucional, bem como uma estratégia particular de preferência para efetuar tal mudança. A partir da distribuição do poder nas instituições, os perdedores institucionais dirigem a mudança precisamente porque eles acreditam que se beneficiarão por cada alteração institucional. A partir de duas questões básicas²⁷, Mahoney & Thelen (2010)

²⁶ Para mais informações acerca da importância de capacidades administrativas, vide Sikkink, 2003.

²⁷ "Os atores procuram preservar a existência das regras institucionais?" e "Os atores acatam as regras institucionais?"

definiram quatro tipos básicos de agentes de mudança: insurrecionários, simbioses, subversivos e oportunistas.

Os Insurrecionários procuram eliminar as instituições ou regras existentes e sua mobilização é ativa e visível contra elas. Eles rejeitam a permanência institucional e nem sempre obedecem a suas regulamentações.

Os Simbioses possuem duas variações – parasitas e mutualísticos – e em ambas as instâncias dependem (e crescem) nas instituições que não são de sua autoria. Os parasitas exploram uma instituição para ganhos privados, que dependem da existência e da ampla eficácia da instituição. Por isso, os parasitas confiam na permanência da instituição, mas eles praticam ações que contrariam o seu ‘espírito’ ou a sua finalidade e assim ela é minada a longo prazo. Como resultado, os parasitas estão associados ao *drift* (desvio de rumo), à negligência na manutenção institucional e no desacoplamento entre regra e práticas no terreno. Em sua encarnação mutualística, os simbioses também florescem e se beneficiam das regras que eles não escreveram ou desenharam, usando-as de novas maneiras para atingir seus interesses. Neste caso, contudo, a atividade simbiótica não tem compromisso com a eficiência das regras ou com a sobrevivência institucional. Em vez disso, os mutualistas violam a letra da lei para manter o seu espírito – em contraste com os parasitas, que exploram a letra da lei, mas violam o seu espírito. Os mutualistas não estão associados com a mudança institucional através do *drift*; de fato, eles contribuem para a robustez institucional, expandindo a coalizão de apoio na qual a instituição repousa.

Atores subversivos ‘deslocam’ uma instituição na busca de seus objetivos, sem quebrar-lhe as regras. Eles trabalham no interior da instituição, mas aguardam o momento adequado para praticar a oposição e, portanto, podem encorajar mudanças institucionais através da promoção de novas regras à margem das antigas (*layering*), alterando assim o apoio ao regime anterior.

Finalmente, os oportunistas são atores que tem preferências ambíguas sobre a continuidade institucional. Eles não procuram perseguir ativamente a

preservação institucional. No entanto, porque se opor ao *status quo* é muito custoso, eles também não tentam mudar as regras. Ao invés disso, os oportunistas exploram todas as oportunidades existentes dentro do sistema para alcançar os seus objetivos. Realmente, o peso dos oportunistas na instituição pode ser a maior fonte de inércia institucional. Suas preferências por fazer uso das possibilidades existentes é o maior risco (natural) para a estratégia de mobilização - devido a sua inação – dos adeptos ou aliados de uma instituição. Assim, além das assimetrias de poder, os oportunistas ajudam a explicar por que mudar um *status quo* institucional é muito mais difícil do que defendê-lo. Quando emergem como agentes de mudança, os oportunistas frequentemente se engajam em estratégias de *conversion*: a ambiguidade na interpretação e na implementação das regras existentes provê um espaço para reimplantarem essas regras de maneiras não previstas por seus formuladores²⁸.

Em suma, a teoria permite generalizar a afinidade entre tipos particulares de atores e os modos de mudanças por eles permitidos: insurrecionários procuram deslocamento (*displacement*) rápido, mas se contentam com o deslocamento gradual. Simbiontes procuram preservar a diversidade institucional formal do *status quo*, mas sua vertente parasitária realiza ações que causam desvio institucional (*drift*). Subversivos buscam o deslocamento (*displacement*), mas muitas vezes trabalham a curto prazo em nome de camadas de legislação (*layering*). Oportunistas adotam uma abordagem de “esperar para ver” enquanto prossegue a conversão (*conversion*), até quando convier aos seus interesses.

2.3.5. Como o Contexto Político e o Ambiente Institucional Influenciam os Agentes de Mudança e suas Estratégias

²⁸ “When they do emerge as agents of change, opportunists often engage in strategies of conversion: ambiguities in the interpretation or implementation of existing rules provide the space for them to redeploy these rules in ways unanticipated by their designers”.

Tomando juntos os aspectos do contexto político, do ambiente institucional e dos tipos de atores, é possível também generalizar algumas proposições que concernem a tipos de ambientes em que diferentes tipos de agentes podem surgir e prosperar. Mahoney & Thelen (2010) sugerem que a existência de regras institucionais e a prevalência do contexto político são a chave explicativa dos fatores e os agentes de mudança tornam-se a etapa de intervenção através da qual o caráter das regras institucionais e do contexto político estabelecem a causalidade dos acontecimentos.

Primeiro, é mais provável que os insurrecionários floresçam em ambientes caracterizados por baixa discricionariedade e fraca possibilidade de veto. Baixa discricionariedade é bastante compatível com estratégias de *displacement* total (em oposição à “conversão” ou ao *drift*), enquanto que possibilidades de veto guardam o significado de que se pode esperar que os defensores do *status quo* resistirão à mudança se estiverem bem posicionados para combater os esforços dos insurgentes que visam ao *displacement*.

Segundo, simbioses da variedade parasitária são a imagem espelhada do presente, prosperando em ambientes caracterizados por forte possibilidade de veto e alta discricionariedade na implementação. Já que os simbioses parasitários desejam manter o *status quo* institucional, fortes *veto players* ajudam a garantir esse resultado. Ao mesmo tempo, contudo, simbioses parasitários necessitam de alta discricionariedade na execução, porque isso permite espaço para alterar a validade e o significado das regras institucionalizadas.

Terceiro, pode-se esperar a emergência e o florescimento de atores subversivos em contextos nos quais fortes possibilidades de veto e pouca oportunidade de interpretação e execução criam dificuldade para os opositores abrirem ou flexionarem as regras de uma instituição. Neste ambiente, os agentes da mudança devem trabalhar “dentro do sistema” para alcançar seus objetivos.

Finalmente, os oportunistas tendem a florescer em ambientes em que há grande oferta de discricionariedade na maneira como as instituições são

promulgadas e há poucos *veto players* ou pontos de veto para evitar a mudança institucional **real**. Neste cenário, os apoiadores institucionais podem fechar os olhos para aqueles que voluntariamente convertem instituições para os seus próprios fins, desde que não se oponham totalmente às regras institucionais. Além disso, os desafiadores institucionais não precisam desenvolver estratégias de insurreição, desde que encontrem lacunas entre as regras e a implementação para explorarem. Ao invés de se oporem abertamente às instituições, os desafiadores agem como oportunistas captando recursos para implementar as regras vigentes para os seus próprios fins.

Em resumo, as características institucionais e o contexto político forjam tipos de atores que implementam suas estratégias para efetivar a mudança institucional, como se verifica na **Tabela 2**:

Tabela 2 – A Teoria da Mudança Institucional Gradual

Contexto Político	Características Institucionais	Tipos de Atores	Estratégias
Fraco Poder de Veto	Baixa Discricionariedade	Insurrecionários	<i>Displacement</i>
Forte Poder de Veto	Alta Discricionariedade	Simbiontes	<i>Drift</i>
Forte Poder de Veto	Baixa Discricionariedade	Subversivos	<i>Layering</i>
Fraco Poder de Veto	Alta Discricionariedade	Oportunistas	<i>Conversion</i>

Fonte: Mahoney & Thelen, 2010.

CAPÍTULO III

A INSERÇÃO DO MUNICÍPIO NA AGENDA GOVERNAMENTAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Em 13 de dezembro de 1990, o Deputado Federal Maurício Nasser (PTB/PR) apresentou o Projeto de Emenda Constitucional nº 60/1990, no qual propunha a fundição das funções exercidas pelas Polícias Cíveis e Militares, no âmbito da Polícia Estadual. Apesar de a proposta ter sido arquivada em 02 de fevereiro de 1992, serviu para fomentar as discussões posteriores em torno do tema e aprofundar a idéia de que Segurança Pública deveria deixar de ser atividade predominantemente estadual.

Posteriormente, trinta e cinco Propostas de Emenda Constitucional (PEC)²⁹ para a alteração do artigo 144, que estabelece o desenho da política de Segurança Pública no Brasil, foram apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal no período de 1995 a 2010, **mas até o momento a reforma não foi autorizada pelo Legislativo devido ao dissenso em torno do tema.** As propostas variam da alteração de competência das Guardas Municipais a Criação de Guarda Nacional, passando, inclusive, pela concessão de poder de polícia a Agentes de Segurança Penitenciária. E a limitação constitucional reduz a capacidade legislativa da União, porque uma lei – promulgada por qualquer esfera de governo – não pode criar um órgão de segurança pública que não esteja previsto na Constituição Federal (restrição jurisdicional).

No governo FHC - mesmo gozando da ‘fortuna’ decorrente do sucesso do Plano Real e de uma coalização que beirava os 75% da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, percentual mais do que suficiente para aprovar a série de emendas constitucionais (Abrucio e Couto, 2003:33) -,

²⁹ A tabela 1 evidencia o impasse do Poder Legislativo em torno do tema.

apenas a PEC Nº 534/2002, que concede poder de polícia às GCM, alcançou a Pauta para votação, mas não foi votada até a presente data.

Da mesma maneira, ao largo da discussão sobre hegemonia partidária, mesmo gozando de 80% de aprovação popular³⁰, apenas 23% dos Projetos de Emenda Constitucional referentes à alteração do artigo 144 foram levados para a pauta de votação durante o Governo LULA (I e II), sendo que apenas a PEC 446/09, que trata de piso salarial para os policiais, foi votada e aprovada em 1º turno na Câmara dos Deputados; porém, até a presente data, a votação em segundo turno não foi realizada.

O impasse no Legislativo para a aprovação de Propostas de Emendas Constitucionais, ou como afirmou Stepan (1999), a dificuldade de transformar as preferências da maioria em políticas públicas pode suscitar a ideia de que realmente o Brasil situa-se no extremo da escala de *demos-constraining*. Entretanto, os dados publicados pelo IBGE indicam que o Executivo Federal (FHC e LULA) não ficou paralisado diante dos mecanismos federativos e transferiu a arena de conflito para o Executivo, a partir da qual formulou e implementou diversos programas voltados ao crime e à violência.

O Governo FHC (I e II), por meio do Ministério da Justiça, inseriu o tema da Municipalização da Segurança Pública na agenda governamental com o Plano Nacional de Segurança Pública. Para superar a restrição jurisdicional decorrente do impasse no Legislativo para a alteração da CF/88, promulgou uma série de normas infraconstitucionais para maximizar sua capacidade de coordenação de objetivos dos diferentes níveis federativos e burocracias especializadas, por ele considerados necessários à reforma pretendida. O aprendizado político adquirido durante reformas promovidas em outras políticas sociais (saneamento, habitação, educação e saúde) pautou a estratégia de criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, mecanismo a partir do qual recursos foram concedidos a Estados e Municípios que aderiram aos programas estabelecidos pelo PNSP. A partir dessa engenharia, vários Municípios receberam recursos federais para desenvolverem programas sociais e econômicos voltados à melhoria dos ambientes e situações associados à prática do crime e da violência.

³⁰ Pesquisa CNT/SENSUS, de agosto de 2010.

O Governo LULA (I e II), na prática, aprofundou as reformas na Segurança Pública. Através da criação de burocracia especializada (SENASP) desenvolveu e diversificou as reformas iniciadas no governo anterior, que resultaram na valorização do papel dos Municípios como atores fundamentais na gestão da segurança pública e, consequentemente, como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública³¹.

3.1. Governo FHC - Plano Nacional de Segurança Pública

A questão do crime e da violência foi inserida na Agenda Governamental em junho de 2000, com o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública, que foi estruturado a partir das principais idéias e sugestões decorrentes dos debates envolvendo o Ministério da Justiça, os Secretários Estaduais de Segurança Pública, especialistas, organizações não-governamentais e sociedade civil, fóruns “São Paulo Sem Medo” e “Rio Contra o Crime”, “Instituto Sou da Paz”, e do grupo de trabalho para avaliação do Sistema de Segurança Pública, que funcionou sob a coordenação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, do Gabinete de Segurança Pública Institucional e outros órgãos da Presidência da República.

Diante da dificuldade para alterar o Artigo 144 da CF/88 - que estrutura a Política de Segurança Pública no Brasil – decorrente do impasse enfrentado na arena do Legislativo, o governo FHC iniciou o processo de “*layering* institucional” (Mahoney & Thelen, 2010), introduzindo novas regras infraconstitucionais - sem a alteração do dispositivo constitucional - com a finalidade de coordenar os objetivos dos governos subnacionais e articular ações do Poder Judiciário, do Ministério Público e da sociedade civil, visando à alteração do Sistema Nacional de Segurança Pública brasileiro. Em suma, a promulgação de normas infraconstitucionais visava a mitigação dos pontos de veto à implementação da reforma pretendida.

³¹ “Sistema Único de Segurança Pública. Seis meses de gestão”. Brasília: SENASP/MJ, 2003.

O PNSP foi estruturado em programas, projetos e ações, agrupados em um conjunto de temas. Em uma de suas ações, estabeleceu as bases para a estruturação do Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência, *“especificamente voltado à integração e acompanhamento de programas sociais de prevenção da violência nos grandes centros urbanos, conhecido pela sigla PIAPS”*³² (Kahn, 2005:59). Cabia-lhe articular iniciativas de vários setores do Executivo Federal, de modo que os programas de várias pastas (Saúde, Educação, Justiça, Meio Ambiente) *“pudessem convergir para empreendimentos articulados entre si”* (Sento-Sé, 2005) e inaugurar a ideia de que a questão da Segurança Pública atravessa os mais variados setores do poder público e da sociedade. De acordo com o Plano, a “Segurança Pública deve ser coordenada e resultar do diálogo entre todos os envolvidos”.

O PIAPS elegeu quarenta e nove programas sociais já existentes no Plano Plurianual 2000-2003. No âmbito Federal, foram formuladas ações que visavam ao fortalecimento dos mecanismos de dissuasão e de inabilitação do Sistema de Justiça Criminal: criação do Sistema Prisional Federal; combate ao narcotráfico e ao crime organizado através de operações coordenadas envolvendo a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Receita Federal, principalmente nos aeroportos e nas fronteiras (tríplice fronteira; fronteira Amapá-Pará-Guiana Francesa-Suriname; e fronteira Amazonas-Colômbia); e a construção de um Sistema de Informações que integrassem os bancos de dados das unidades subnacionais: registro comum de veículos automotores no MERCOSUL; criação do Subssistema de Segurança Pública visando à integração de todos os órgãos de inteligência das esferas nacional e subnacionais; e constituição de uma base de dados sólida e confiável que permite o monitoramento do desempenho das polícias no Brasil. Além disso, programas de desarmamento e de controle de armas de fogo (tais como proibição do comércio de arma de fogo para civis, criação de cadastro nacional de armas apreendidas) e a coordenação centralizada do controle de armas,

³² Estudo de Caso elaborado a partir do Projeto “Desenvolvimento e Implantação de Metodologia de Monitoramento e Avaliação do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção de Violência – PIAPS/PNSP”, desenvolvido pela Fundação Instituto de Administração – Universidade de São Paulo – FIA/USP, no âmbito do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal. Vigência do Projeto: 15 de junho de 2001 a 30 de novembro de 2002.

inclusive a implantação³³ do Sistema Nacional de Armas (SINARM) estavam presentes na formulação federal.

No âmbito estadual, o Executivo Federal apoiou, através da cooperação e do **estímulo**, ações dos Governos subnacionais em torno da dissuasão e da inabilitação do infrator. Durante o ano 2000, foram transferidos aos Estados federativos **conveniados** R\$ 261.622.256,28³⁴ para aquisição de armamentos, viaturas, equipamentos de proteção individual, instalação e reforma de Delegacias, Batalhões, IML, Cadeias Públicas, Sistemas de Atendimento, Gerenciamento e Despacho de Ocorrências, helicópteros, apoio à capacitação das Polícias Estaduais e de Agentes Penitenciários, apoio ao Policiamento Comunitário, entre outros.

Gráfico 2: Transferência de recursos aos Estados Conveniados
atualizado até 18 de dezembro de 2000

Fonte: Ministério da Justiça, Fundo Nacional de Segurança Pública (2001).

³³ Três anos depois, o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva promulgou a Lei N° 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que instituiu o SINARM.

³⁴ Para mais informações, vide Brasil, Ministério da Justiça (2001). "Resultado de Um Ano do Plano Nacional de Segurança".

Na esfera municipal, a partir da criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), regulamentado pela Lei Federal nº 10.201/2001, o Executivo Federal, em linhas gerais, estimulou a formulação e a implementação de dois tipos de políticas públicas:

- Programas econômicos e sociais destinados a minimizar as condições precárias de vida das pessoas que vivem nos grandes centros urbanos, condições consideradas ‘fermentos sociais’ para o incremento da violência, com foco nos jovens em situação de vulnerabilidade e com idade compreendida entre 14 e 24 anos. Dentre outras ações, privilegiou o combate à desordem física e social, tais como a inibição de gangues; programas de apoio às famílias; recuperação do espaço público; monitoramento dos conflitos agrários; intensificação das ações do Programa Nacional de Direitos Humanos; criação e instalação de Ouvidorias de Polícia; apoio às mulheres em situação de risco; Bolsa-escola; e

- Criação e implementação de Guardas Municipais³⁵ “desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito” (PNSP, 2000:29). Como estratégia para superar a ausência de obrigatoriedade à participação municipal, o Executivo Federal concedeu recursos do FNSP apenas aos Municípios que possuam Guardas Municipais ou Conselhos de Segurança Pública, para apoiar projetos na área destinados inclusive ao reequipamento, treinamento e qualificação, das Guardas Municipais.

A estrutura de incentivos proporcionada pelo FNSP possibilitou a mobilização de recursos necessária para contornar o impasse na arena do Legislativo por meio da adesão de Estados e Municípios ao PNSP. A estratégia adotada criou o contexto político com fracas possibilidades de veto à **implementação** das políticas e programas voltados à municipalização da Segurança Pública na medida em que obteve a adesão de Governadores e de

³⁵ Em 26 de janeiro de 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, através da promulgação da Medida Provisória Nº 2120-9 (que retificou a Medida Provisória nº 2045, de 28 de julho de 2000), instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública, “com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, **onde haja guardas municipais**” (grifo meu), podendo apoiar também projetos sociais voltados à prevenção da violência, desde que “enquadrados no PNSP”. Em 14 de fevereiro de 2001, o FNSP foi ratificado pela Lei Nº 10.201/11.

Prefeitos, das Instituições de Justiça Criminal, das burocracias estaduais e municipais e de Organizações Não-governamentais; na prática, essa estratégia reduziu os pontos de veto à implementação do PNSP, apesar de a fase de aprovação parlamentar para a alteração da CF/88 não ter sido superada.

Mas apesar de sua magnitude e de estar vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Plano Nacional de Segurança Pública foi atingido em cheio pelo ciclo eleitoral: foi “extinto” pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva antes que pudesse ser avaliado (Sento-Sé, 2005). Todavia, o Governo LULA aproveitou-se do contexto político com baixas possibilidades de veto à implementação da Municipalização da Segurança Pública e concentrou capacidades administrativas na SENASP, burocracia que tornou possível o aprofundamento das reformas iniciadas no governo de seu antecessor, como se verá no capítulo seguinte.

CAPÍTULO IV

GOVERNO LULA: SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

O “alargamento conceitual” (Kahn, 2005), que resultou das discussões em torno da formulação e da implementação do tema Segurança Pública, aliado aos resultados obtidos no Governo FHC, possibilitou o fortalecimento da idéia de que a preservação da Ordem Pública inclui variáveis extra-policiais, ultrapassando, portanto, a abrangência das ações exclusivas das polícias estaduais. Políticas Públicas de prevenção do crime e da violência, destarte, deveriam integrar ações sociais e urbanas junto às áreas e aos públicos mais afetados pela criminalidade violenta.

O Plano Nacional de Segurança Pública, formulado pelo governo de Luiz Inácio LULA da Silva³⁶ em 2003, teve início com a implementação gradual do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), caracterizado por um conjunto de normas infraconstitucionais que pretende organizar o desenho da Política de Segurança Pública brasileira.

O Ministério da Justiça avaliou a incidência do crime e da violência no território brasileiro no período compreendido entre 1985 e 2000³⁷. Os dados evidenciaram aumento da taxa de homicídios no Brasil, que passou de 11 para 27 ocorrências por 100 mil habitantes, principalmente nas regiões metropolitanas, que concentravam 25% da população e aproximadamente 50% dos casos de homicídio. O diagnóstico, que também apontou o grupo de risco envolvido (homens com idade entre 17 e 23 anos), permitiu ao então Secretário Nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares³⁸, retomar a discussão,

³⁶ O Governo de Luiz Inácio Lula da Silva iniciou-se em 2003 e encerrou-se em 2010.

³⁷ Vide Gráfico “1”.

³⁸ Luiz Eduardo Soares foi Secretário Nacional de Segurança Pública no período de Janeiro a Outubro de 2003.

iniciada no governo anterior, em torno “vocaço do Municpio” na prevenço e na represso do crime e da violncia, pois seria ele o “*poder pblico mais prximo da populaço e onde acontecem os problemas e so apresentadas as soluçes*”³⁹. Segundo Soares (2005:29):

“H vantagens evidentes na gesto municipal: a presena capilar das agncias governamentais tende a facilitar a operaço e o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle externo democrtico, de articulaço da sociedade, de planejamento sensvel s peculiaridades de bairros e comunidades e de avaliaço sistemtica de polticas pblicas. Governos municipais credenciam-se a ser mais competentes e abertos participaço popular”.

Apesar do impasse na arena legislativa em torno da reforma da Poltica de Segurança Pblica brasileira, o reconhecimento da vocao e da competncia dos Municpios para a implementao de polticas sociais bsicas, que contribuem para a prevenço da violncia e da criminalidade, estabeleceu um contexto poltico com fracas possibilidades de veto ao fortalecimento e ao aprofundamento da participao dos governos locais na Segurança Pblica. Especialmente aos Municpios foi creditado papel fundamental na realizao de aes que visavam reduo dos fatores de risco e ao aumento dos de proteo, principalmente em bairros e regies especficas e sobre grupos em situao de vulnerabilidade, atravs da assinatura de convnios para repasse de recursos pblicos s esferas subnacionais que formassem programas voltados Segurança Pblica, desde que focalizados e combinados com a atuao preventiva e comunitria de guardas municipais⁴⁰.

Destarte, um contexto poltico com baixas possibilidades de veto, aliado capacidade administrativa dos tcnicos da SENASP, possibilitou a expanso do processo de assinatura de convnios entre o Executivo Federal e os nveis subnacionais para a implementao de polticas de Segurança Pblica, especialmente em regies metropolitanas e nos Municpios com populao superior a 100 mil habitantes e com altas taxas de crime e violncia, que

³⁹ “Guia para a Preveno do Crime e da Violncia nos Municpios”. Ministrio da Justia, SENASP, 2005.

⁴⁰ Brasil, Ministrio da Justia. “Os Municpios na Segurança Pblica”. Uma Perspectiva Democrtica e Contempornea da Gesto da Segurança Pblica”. Braslia: SENASP, 2003.

devem ser o foco dos programas desenvolvidos pelo Ministério da Justiça para a implantação do SUSP, cujos principais objetivos foram inicialmente estruturados da seguinte maneira:

- Gestão unificada da informação, que centralizaria o recebimento de todas as demandas da área de segurança visando à redução da criminalidade por meio de coleta de informações e prevenção do crime.

- Gestão do sistema de segurança, que organizaria e definiria, de maneira unificada, áreas integradas de segurança nos espaços físicos das cidades. Por exemplo, ao invés de existirem várias delegacias espalhadas pelos Estados, a solução seria definir estruturas em áreas geográficas que abrigassem a perícia, a polícia civil e a militar.

- Gestão da formação e do aperfeiçoamento de policiais (civis e militares) por meio de academias integradas, visando à valorização profissional e à promoção da conscientização no exercício da cidadania. A retificação dos currículos das academias para definir o conteúdo dos cursos de formação estava na pauta da SENASP.

- Valorização das perícias nos estados para uma melhor investigação dos vestígios dos crimes.

- Prevenção da violência e da criminalidade através de ações concretas promovidas pela Polícia Comunitária.

- Fortalecimento de ouvidorias independentes e corregedorias unificadas visando ao controle externo sobre a ação da segurança pública nos estados. A ouvidoria tem o compromisso de ouvir as reclamações da população e identificar abusos. A corregedoria atua na fiscalização dos atos dos policiais civis militares.

A estratégia de mudança da arena de conflito do Legislativo - marcado pelo impasse em torno da necessária alteração do Artigo 144 da CF/88 para a mudança do desenho da Política de Segurança Pública - para o Executivo Federal foi apontada por Luiz Eduardo Soares (2005:33), que esteve à frente da Secretaria Nacional de Segurança Pública:

“elemento-chave para o sucesso de qualquer processo multidisciplinar e consistente de controle da violência e redução do crime: a constituição de uma unidade, uma agência ou um

organismo central que articule departamentos e secretarias relevantes, isto é, os protagonistas das áreas e polícia (ou, em nosso caso, também e sobretudo a Guarda Municipal), justiça, educação, saúde, serviços sociais, habitação, transporte, planejamento urbano, comunicação, esporte, lazer e cultura”.

Assim, para assegurar a abordagem multidisciplinar em torno do crime e da violência, o Governo Federal centralizou a formulação da agenda de reforma da Segurança Pública na Secretaria Nacional de Segurança Pública. É a SENASP, portanto, a burocracia incumbida de coordenar os objetivos dos governos subnacionais, diminuindo, assim, os pontos de veto em torno da reforma da política de Segurança Pública brasileira.

4.1. A Secretaria Nacional de Segurança Pública

Em 2003, no início do Governo do Presidente Luiz Inácio LULA da Silva, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)⁴¹ assumiu o papel de gestora do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), no qual esta prevista a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que pretende coordenar as ações dos governos estaduais e municipais em torno da prevenção e repressão do crime e da violência nas regiões metropolitanas, nos municípios com população superior a 100 mil habitantes e altas taxas de crime e violência.

Dado o impasse (senão bloqueio) à reforma da Segurança Pública na esfera legislativa, o Executivo Federal deu início ao processo de *Layering Institucional*: em 2004, o Plano Plurianual do Governo Federal incluiu as seguintes ações no programa de implantação do SUSP: Modernização Organizacional das Instituições do Sistema de Segurança Pública (Implantação da Segurança Cidadã); Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional; Implantação e Modernização de Estruturas Físicas de Unidades Funcionais de Segurança Pública; Apoio a Implantação de Projetos de

⁴¹ A Secretaria Nacional de Segurança Pública esta subordinada ao Ministério da Justiça e inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Física desde 28 de maio de 1992, sob o número 00.394.494/0005-60.

Prevenção da Violência; Implantação do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais; Reaparelhamento das Instituições de Segurança Pública; Apoio a Repressão Qualificada; Força Nacional de Segurança Pública⁴².

Basicamente, a legislação infraconstitucional possibilitou à SENASP assumir o papel de coordenação das reformas das instituições de Segurança Pública e das estruturas administrativas (federais, estaduais e municipais) consideradas necessárias à centralização da gestão da Segurança Pública, para as quais dedicou ações convergentes em sete eixos estratégicos: gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência.

O legado deixado pelo governo FHC para implementação de Guardas Municipais e de Secretarias Municipais de Segurança Pública, induzidas pela distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, estabeleceu o contexto político com baixas possibilidades de veto que tornou possível a articulação dos interesses de Estados e de Municípios em torno do SUSP e, assim, a centralização da coordenação de planos de prevenção e repressão do crime e da violência adequados a cada localidade⁴³.

No nível municipal, os secretários municipais de segurança – ou até mesmo os próprios prefeitos municipais - adquiriram capacidade administrativa para assumir a gestão municipal e exercer a liderança política necessária à articulação das pastas ligadas aos projetos voltados à prevenção do crime e da violência.

No nível estadual, a criação de Núcleos Integrados de Segurança Pública tornou possível a integração das ações dos dirigentes locais das Polícias (Civil e Militar), Corpos de Bombeiros, do Poder Judiciário, da Câmara Municipal, enfim, das Instituições que compõem o sistema de justiça criminal e

⁴² Brasil (2006). "Relatório de Gestão". Ministério da Justiça, SENASP.

⁴³ A aplicação da estratégia de mudança da arena de veto para promover os objetivos da reforma pretendida foi observado por Arretche nas políticas de Saneamento Básico, Habitação, Educação e Saúde, evidenciando, assim o processo de *Policy Learning* pelo Executivo Federal. Para mais informações, vide Arretche (2002).

de entidades civis, tais como igrejas e escolas, consideradas importantes na implementação de políticas de segurança pública urbana.

Diante dos resultados considerados positivos, em 6 de julho de 2006 foi promulgado o Decreto 5.834/06, que formalizou o papel assumido pela SENASP em 2003: subordinada ao Ministério da Justiça, é a burocracia que tem por finalidade assessorar o Ministro de Estado na definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação, seleção e implementação da política nacional de segurança pública. Foi assumida também a responsabilidade por promover a qualificação, padronização e integração, das ações executadas pelas instituições policiais de todo o país, resguardado o contexto de autonomia de cada uma delas, mas estreitando as relações intergovernamentais em torno do tema.

Com a finalidade de intensificar o processo de implementação do Sistema Único de Segurança Pública e maximizar a aplicação e as transferências de recursos oriundos do FNSP, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que reúne um pacote de programas que tem por finalidade apoiar as ações de segurança pública e de prevenção da criminalidade e da violência no Brasil.

4.2. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) foi instituído inicialmente pela Medida Provisória Nº 384, de 20 de agosto de 2007, posteriormente convertida na Lei 11.530/07⁴⁴, de 24 de outubro de 2007, como uma estratégia do Poder Executivo Federal para descentralizar a implementação da política de Segurança Pública. O programa destina-se à **prevenção, controle e repressão**, da criminalidade (Art. 2º), atuando nas raízes socioculturais através da articulação dos órgãos federais

⁴⁴ Publicada no DOU Nº 206, de 25 de outubro de 2007, Seção 1, página 1.

em regime de cooperação com Estados e Municípios (Art. 1º), visando à redução dos índices de criminalidade nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.

Mas diferentemente do que ocorreu na estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS), a lei **não obriga** a participação dos Municípios na formulação ou implementação de programas sociais e econômicos voltados à minimização dos aspectos e/ou ambientes que favoreçam a prática criminosa ou violenta. Tampouco, também, foi possível a alteração do Artigo 144 da CF/88, que estabelece o desenho da Política de Segurança Pública brasileira.

Para implementar a agenda de reformas, o Executivo Federal pautou-se na adesão voluntária dos entes federativos através da alocação de recursos diretamente aos níveis subnacionais para a provisão da Política de Segurança Pública desenhada pelo Governo Federal, mas com foco nas ações municipais de **prevenção**, motivo pelo qual a estrutura de incentivos disponibilizada pelo FNSP foi direcionada àqueles que se alinhassem aos objetivos de reforma do Executivo Federal. Em 2003, apenas o Distrito Federal, Mato Grosso, Tocantins, Goiás e Paraná⁴⁵, não haviam implementado os Gabinetes de Gestão Integrada, necessários ao recebimento dos recursos do FNSP.

O processo de *Layering Institucional* aprofundou-se a partir da promulgação da Portaria MJ Nº 186/09, de 9 de janeiro de 2009⁴⁶, que estabeleceu os procedimentos e critérios para a concessão de recursos do PRONASCI ao financiamento dos projetos encaminhados por Estados e Municípios, devendo a concessão de recursos estar precedida do compromisso do ente federativo na implementação das seguintes ações:

I - Instalação com garantia de pleno funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI-M;

II - Elaboração e implementação do Plano municipal de segurança pública;

III - Formação continuada das Guardas Municipais;

⁴⁵ Sistema Único de Segurança Pública: Seis meses de gestão. Brasília: SENASP/MJ, 2003.

⁴⁶ Publicada no DOU Nº 30, de 12 de fevereiro de 2009. Seção 1, Página 26.

IV - Estruturação e implementação do Conselho/ Fórum Municipal de Segurança Pública e de Conselhos/ Fóruns Comunitários de Segurança Pública;

V - Garantia através de medidas de urbanização e recuperação de equipamentos, os chamados "espaços públicos seguros";

VI - Promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, orientação sexual e diversidade cultural;

VII - Compartilhamento das informações necessárias para a execução do programa;

VIII - Garantia de infra-estrutura e apoio logístico ao Programa;

IX - Compartilhamento das ações de política social e de segurança nas áreas conflagradas;

X - Mobilização dos mecanismos de comunicação e informação para incentivo à participação social e divulgação do Programa;

XI - Priorização e implementação, em consonância com o MJ, com os ministérios parceiros e com o governo do estado, da execução dos Programas: Território de Paz, Integração do Jovem e da Família e Segurança e Convivência;

XII - Instituição de mecanismos que garantam a conscientização e o acesso das comunidades e dos jovens ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SINDC, através dos Programas "Canal Comunidade", "Monitoramento Cidadão" e "Geração Consciente"; e,

XIII - Implementação, nas políticas municipais de segurança pública, de ações garantidoras dos direitos das mulheres vítimas de violência.

A Portaria MJ Nº 2736/09, de 19 de agosto de 2009, estabeleceu que a orientação estratégica do PRONASCI e a definição das diretrizes do Programa devem ser formuladas por uma Coordenação Nacional, presidida pelo Ministro de Estado da Justiça. O Comitê Gestor e a Secretaria Executiva do PRONASCI estão incumbidos de promover a implantação dos projetos em cada uma das áreas de atuação: planejamento, execução orçamentária e de projetos, comunicação, cooperação internacional, relações institucionais, segurança pública, assuntos de gênero, juventude e assuntos federativos. Os convênios celebrados entre o Executivo Federal e os entes federativos já

estavam regulamentados pela Portaria MJ Nº 459/08, de 9 de abril de 2008, que aprovou o Manual de Convênios e a descentralização de recursos federais. O PRONASCI tornou possível a disponibilização de R\$ 6,7 bilhões do FNSP para 21 (vinte e um) Estados e 118 (cento e dezoito) Municípios conveniados, visando ao desenvolvimento de ações de segurança pública e prevenção à criminalidade, condicionados à manutenção de Guardas Municipais, à realização de ações de policiamento comunitário ou à implantação de Conselhos de Segurança Pública, como se verifica na Tabela 3:

Tabela 3: Previsão de Investimento PRONASCI – 2007 a 2012 - Em Reais (R\$)

2007 (Descontingenciamento)	2008	2009	2010	2011	2012
483.000.000,00	1.406.000.000,00	1.406.000.000,00	1.406.000.000,00	1.406.000.000,00	1.406.000.000,00

Fonte: Ministério da Justiça.

O desenho do PRONASCI coaduna-se com as estratégias de prevenção, controle e repressão do crime e da violência, cunhados pela criminologia contemporânea, e tornou possível ao governo federal coordenar e avaliar a ação dos entes subnacionais: os governos estaduais foram incumbidos da implementação de ações voltadas à dissuasão e à inabilitação do criminoso (repressão), tais como melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade, das instituições de justiça criminal (polícias, judiciário e do sistema penitenciário); os governos municipais, da formulação e da implementação de políticas voltadas ao ‘meio ambiente’ social e às ‘situações’ que influenciam os agentes criminosos (prevenção) e a vitimização.

A melhoria do meio ambiente social - mobilização comunitária, a reorganização dos espaços urbanos e a recuperação dos equipamentos públicos - demonstra que o foco do programa volta-se, também, ao contexto e à situação em que os crimes ocorrem. Basicamente, os municípios devem

formular, financiar, implementar e avaliar, estratégias de prevenção através da promoção dos valores comuns dos residentes visando ao fortalecendo dos vínculos sociais (laços de solidariedade), que podem aprimorar o controle social informal e tornar possível a manutenção da Ordem Pública (Sampson e Raudenbush, 1999). Desta forma, a erradicação da desordem pode favorecer a redução do crime indiretamente na medida em que fortalece os laços de solidariedade na vizinhança.

A formulação e implementação de programas sócio-econômicos que influenciam os ambientes e as circunstâncias em que os crimes ocorrem não são vetadas pela Constituição Federal, e o PRONASCI afinou a adesão de Estados e Municípios aos objetivos de reforma do Governo Federal. Todavia, a formulação e implementação de políticas voltadas à repressão do crime e da violência contrariam o ordenamento constitucional. E o PRONASCI também focalizou a repressão do crime e da violência através da coordenação das ações das instituições estaduais que compõem o Sistema de Justiça Criminal e da implementação de Guardas Municipais. Ou seja, o arcabouço jurídico constituído por uma gama de normas infraconstitucionais permitiu aos técnicos da SENASP, de forma mais afinada após a criação do PRONASCI, formular, financiar, implementar e avaliar, ações de dissuasão e de inabilitação do infrator, apesar da restrição constitucional.

Enfim, diante do impasse no Legislativo, o Executivo Federal promulgou uma série de regras ao “lado” do Artigo 144 da CF/88, que tornaram possível a formulação e a execução de programas sócio-econômicos e de ações repressivas, mesmo diante da impossibilidade de alteração do mandamento constitucional. A estratégia de *Layering Institucional* tornou possível ao Executivo Federal promover a coordenação de objetivos entre os órgãos estaduais de Justiça Criminal, condicionada à assinatura de convênio por parte de cada um dos Governadores, cuja adesão depende exclusivamente da decisão de cada um deles; da mesma maneira, o percebimento de recursos necessários à participação dos Prefeitos Municipais em projetos econômicos e sociais para a alteração dos ambientes e das situações que estão associadas

ao crime e à violência esta vinculada à assinatura de convênio com o governo federal.

A adesão voluntária de Governadores e Prefeitos Municipais ao PRONASCI, para recebimento dos recursos financeiros do FNSP, estabeleceu o contexto político de baixa capacidade de veto à implementação da descentralização da gestão da Segurança Pública através de programas econômicos e sociais e de constituição de estruturas administrativas voltadas à Segurança Pública, em contraposição ao contexto de alto poder de veto encontrado na arena parlamentar.

Entretanto, as ‘camadas de legislação’ promulgadas até o momento não são suficientes para atribuir às Guardas Municipais o “poder de polícia” necessário à realização da polícia ostensiva municipal, **bloqueando** parte da estratégia promovida pelo Executivo Federal (iniciada no Governo FHC) para promover, nas regiões metropolitanas e nas cidades ‘violentas’ com população superior a 100 mil habitantes, uma concepção mais geral para a atuação de Guardas Municipais, que deveriam atuar nos moldes de um ‘Policimento Orientado para a Solução de Problemas’:

“Os integrantes da Guarda Municipal devem ter a capacidade de identificar em suas regiões quais são os fatores mais imediatos que agenciam o crime e a violência de forma a construir com as comunidades e outras agências, públicas e privadas, as iniciativas necessárias à eliminação destes agenciamentos. Isto pressupõe não apenas preparo técnico e a posse de habilidades cognitivas específicas, mas também uma forte capacidade de interação e vocação para o trabalho de mobilização popular”⁴⁷.

Então, como entender a destinação de recursos públicos e o incentivo às Guardas Municipais que, ao arrepio da Constituição Federal, estão **de fato** voltadas à prevenção e à repressão do crime e da violência?

⁴⁷ BRASIL (2005). Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. “Guia de Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios”.

4.2.1. Conversão Institucional: Guardas Municipais como Polícia Ostensiva Municipal

“O verdadeiro poder de polícia das Guardas é o porte de armas e isso já foi conseguido”⁴⁸.

A partir dos anos 2000, como resultado da pressão da opinião pública em torno do aumento dos indicadores criminais e da discussão no interior de *policies communities* sobre paradigmas de controle social, o processo de reforma do Sistema de Segurança Pública foi conduzido em direção à municipalização dos serviços (Soares, 2005), seguindo a tendência de reforma de outras áreas de política social (educação fundamental, saúde, habitação e saneamento). O consenso formou-se em torno da idéia de que a capilaridade e a proximidade com a comunidade seriam as vantagens da gestão municipal da Segurança Pública.

No âmbito da prevenção do crime e da violência, diversos programas de melhoria do meio ambiente social foram formulados, visando à prevenção através da mobilização comunitária, da reorganização dos espaços urbanos e da recuperação dos equipamentos públicos, em conformidade com as teorias criminológicas contemporâneas que estabelecem associação entre “desordem e crime”.

No âmbito da repressão do crime e da violência, normas infraconstitucionais foram promulgadas com a intenção de tornar o trabalho das Instituições de Justiça Criminal mais eficiente através da padronização do currículo de seus quadros, da melhoria das técnicas operacionais, da integração de bancos de dados de informações criminais e da integração entre os entes federados no Sistema de Segurança Pública, incluindo a participação de Guardas Municipais na prevenção e repressão do crime e da violência, as

⁴⁸ Opinião do Deputado Federal Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP) publicada no Jornal da Câmara, de 07 de maio de 2004.

quais, de acordo com a orientação estabelecida pela SENASP⁴⁹, devem atuar nos chamados “conflitos de baixa intensidade” - que são mais comuns e costumam ocasionar grande perturbação às comunidades⁵⁰ - através de trabalho comunitário que seja capaz de identificar as tensões e conflitos nos bairros com a antecedência necessária para mitigar a ocorrência de delitos graves, aumentando a eficiência da ação preventiva do poder público em cada região.

O processo de *Layering Institucional* tornou possível a promulgação de normas infraconstitucionais que induziram a participação dos Municípios nas ações sociais e econômicas para reduzir a desigualdade e alterar o ambiente e as situações em que o crime e a violência ocorrem. Por um lado, os fatores sócio-econômicos podem predispor alguns indivíduos ao crime (Beato, 2005:190). Por outro, programas educacionais e atividades culturais estão diretamente relacionados aos problemas de segurança pública, especialmente aos crimes violentos (idem). Mas **o município não está obrigado** a adotar medidas voltadas à prevenção do crime e da violência, como anotou Soares (2005:28):

“Para justificar seu imobilismo na prevenção da violência, a maioria dos municípios recorria às palavras com que a Constituição brasileira aloca responsabilidades; palavras segundo as quais segurança pública é matéria pertinente à esfera de autoridade dos estados, não dos municípios”.

Diante desse diagnóstico, a implementação do Sistema de Segurança Pública depende em grande medida da adesão dos Prefeitos Municipais, que não estão obrigados pela norma constitucional, que estrutura o desenho da Política de Segurança Pública brasileira, a participarem do SUSP. Referindo-se à discussão em torno da participação do Município na esfera da Segurança Pública, durante o pleito eleitoral de 2000 em Diadema/SP, especialmente quanto à atuação da Guarda Municipal, Guindani (2005) ressalta o papel de

⁴⁹ Brasil, Ministério da Justiça. “Os Municípios na Segurança Pública”. Uma Perspectiva Democrática e Contemporânea da Gestão da Segurança Pública”. Brasília: SENASP, 2003.

⁵⁰ “Guia para a Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios”. Ministério da Justiça, SENASP, 2005.

liderança e a discricionariedade dos Prefeitos municipais no âmbito da prevenção do crime e da violência:

“(...) muitos foram os fatores que levaram os candidatos a prefeito – como José de Fillippi – a **reinterpretar os seus ‘limites’** e concepções sobre segurança pública (...) No caso de Diadema, o **prefeito chamou para si a condução do problema**, quando monitorava diariamente a situação da cidade e pautava as ações das diversas secretarias a partir dos dados fornecidos pelos relatórios da Secretaria da Defesa Social” (Guindani, 2005:125-126, grifo meu).

A facultatividade dos Prefeitos aliada a sua importância para a promoção da municipalização da Segurança Pública condicionou o Executivo Federal a propor Emendas à Constituição para alterar o desenho da política. Como até o momento a Carta Magna não foi alterada⁵¹, dado o impasse na esfera legislativa em torno do tema, a concessão de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) aos municípios que se enquadram nos quesitos infraconstitucionais estabelecidos - população superior a 100 mil habitantes ou com altos índices de violência - funcionou como **indutor** da implementação da reforma, especialmente para a implementação de Guardas Municipais, instituições sobre as quais recaiu, desde o início da implementação da reforma no desenho da Política de Segurança Pública, a ideia de que elas “*devem cumprir um papel fundamental numa política de segurança consistente*” (Soares, 2005:35).

Destarte, as Guardas Municipais deveriam, segundo seus idealizadores, deixar a atividade restrita de proteção do patrimônio público e a vigilância de escolas para atuarem comunitariamente, diretamente com as populações-alvo – jovens que residem em regiões metropolitanas e em municípios com mais de 100 mil habitantes ou com altos índices de crime e violência.

A indução possível através da formulação de regras infraconstitucionais e promovida pelo Executivo Federal através de recursos do FNSP teve como

⁵¹ A ‘Tabela 1’ evidencia o impasse em torno da matéria no Congresso Nacional.

resultado a redistribuição dessas instituições no território nacional, como se verifica no Gráfico 3:

Gráfico 3 - Total de Municípios que possuem GCM por classe populacional

Período de 2001 a 2009

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros - IBGE

Os números publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) evidenciam que a redistribuição das Guardas Municipais no território nacional resultou das medidas de incentivo promovidas pelo Governo Federal (FHC e LULA) aos municípios com população superior a 20 mil habitantes e que se enquadraram nas regras infraconstitucionais de emprego de Guardas Municipais e de manutenção de Conselhos de Segurança Pública.

Apesar da diminuição de 14% no número total de Guardas Municipais no território nacional no período entre 2001 e 2009, houve aumento de 41% dessas instituições nas cidades com população superior a 100 mil habitantes e redução de 55% nos municípios com população de até 20 mil habitantes. O **Gráfico “3”** evidencia também que houve redução de 75% dessas instituições nos municípios com população inferior a 5 mil habitantes, demonstrando uma divisão clara entre “ganhadores” e “perdedores” institucionais: os Municípios

‘pequenos’ foram alijados da estrutura de incentivos proporcionada pelo governo federal.

O processo indutivo promovido pelo Governo Federal alterou também a alocação de recursos humanos nas Guardas Municipais, de acordo com a classe populacional de cada um dos municípios, dos índices de criminalidade e de violência e de atendimento aos quesitos estabelecidos pelas normas infraconstitucionais. Portanto, a alteração da estrutura das Guardas Municipais, iniciada pelo PIAPS, no Governo FHC, foi aprofundada pela SENASP, no governo LULA.

Os números indicam que, apesar do impasse na arena do Legislativo, o Executivo Federal foi capaz de coordenar os objetivos dos governos municipais para a implementação de Guardas Municipais nas regiões metropolitanas e nos municípios com altas taxas de crime e de violência. A eficácia da estratégia pode ser explicada pelo alargamento conceitual em torno das possibilidades de atuação do Município em programas sócio-econômicos que tem impacto sobre a Segurança Pública, fato que criou um campo semântico eivado de **ambigüidade** em torno das tarefas que devem ser exercidas pelo Município no Sistema de Segurança Pública. Como resultado, o Executivo Federal criou um contexto político com baixas possibilidades de veto à implementação de Guardas Municipais na medida em que induziu Governadores e Prefeitos a aderirem voluntariamente à estrutura de incentivos proporcionada pelo FNPS. Abertos a interpretação e variações na aplicação das regras, os Prefeitos Municipais encontraram espaço de ação suficiente (discrecionabilidade) para o desenvolvimento de capacidades administrativas para alterar o impacto de suas Guardas Municipais.

Enfim, apesar do veto na arena parlamentar para a mudança do desenho da Segurança Pública, a estrutura de incentivos proporcionada pelo Governo Federal criou as condições necessárias para o florescimento de Prefeitos Municipais que assumiram papel de liderança política na formulação e implementação da Política de Segurança Pública em âmbito municipal. Esses agentes ‘assumiram a façanha’ de criar Secretarias Municipais voltadas à Segurança Pública, reestruturaram e alteraram o impacto de suas Guardas Municipais, que assumiram funções diversas da determinação constitucional.

O ‘**Gráfico 4**’ apresenta evidências de que os recursos humanos de Guardas Civis nos Municípios brasileiros foram redistribuídos no período de 2004 a 2009, reforçando a clivagem entre “ganhadores” e “perdedores” institucionais: enquanto houve redução de 58% no efetivo dos municípios com população de até 5.000 habitantes, naqueles com mais de 500.000 habitantes houve aumento de 37%:

Gráfico 4 - Alteração do Efetivo das GCM no período de 2004 a 2009⁵²

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros - IBGE

A indução promovida pelo Executivo Federal através da concessão de recursos do FNSP, aliada ao ambiente de baixas possibilidades de veto à implementação, resultou na **discricionariedade** dos Prefeitos Municipais para criarem Guardas Municipais e implementarem serviços de acordo com suas necessidades locais, sem que houvesse um modelo a ser seguido. E as Guardas Municipais tornaram-se distintas umas das outras, sem qualquer tipo de padronização de conduta, de uniformes, de regulamentos disciplinares,

⁵² A pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não contemplou os anos anteriores.

órgãos corregedores ou de delimitação da área de atuação. Para agravar a situação, o Estatuto do Desarmamento autorizou o porte de arma de fogo aos agentes das Guardas Municipais que trabalham nas cidades com mais de 500 mil habitantes⁵³ e em regiões metropolitanas, e diversos confrontos armados, com resultado morte entre Guardas Municipais e infratores da lei tem sido registrados pela Polícia Judiciária e pela imprensa nacional.

O “**Gráfico 5**” descreve as funções executadas pelas Guardas Municipais brasileiras. Os dados resultam do questionário utilizado na Pesquisa dos Municípios Brasileiros (MUNIC) realizada em 2006 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As evidências trazidas demonstram que as Guardas Municipais **extrapolam** suas funções de proteção ao patrimônio municipal e ‘de fato’ exercem a polícia ostensiva municipal de prevenção do crime e da violência, apesar da limitação constitucional.

Gráfico 5 - Guardas Municipais estendem atuação para a segurança pública

Fonte: IBGE - MUNIC 2006

⁵³ A lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de arma de fogo e munição, instituiu o Sistema Nacional de Armas – SINARM. Também chamado de Estatuto do Desarmamento, autorizou o porte de arma de fogo para os guardas municipais de cidades com mais de 500 mil habitantes e de regiões metropolitanas. A Medida Provisória 157/2003 reduziu para 50 mil habitantes a população demográfica necessária para que os integrantes das Guardas Municipais possam portar armas de fogo de uso permitido.

Destarte, a discricionariedade, característica institucional que favoreceu a indução à implementação de Guardas nos Municípios metropolitanos e naqueles com altos índices de crime e de violência, transformou-se em problema de coordenação federal. Diante da necessidade de limitar e de padronizar as atribuições das Guardas Municipais, enfim, de restringir a **discricionariedade** dos agentes dessas instituições, o Ministério da Justiça, através da SENASP, editou a “Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais”, com pretensão de criar um referencial nacional para **a formação em Segurança Pública** das Guardas Municipais através do estabelecimento de princípios e diretrizes para formação e, assim, integrá-las ao Sistema Único de Segurança Pública.

Mas sem a devida alteração do Artigo 144 da CF/88, o Ministério da Justiça (Executivo Federal) está impedido de formular e de implementar políticas de Segurança Pública, especialmente no que concerne a Guardas Municipais, cuja atribuição específica é a proteção de bens, serviços e instalações municipais, nos termos do § 8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988.

A discussão em torno da alteração do impacto de Guardas Municipais apesar da manutenção do arcabouço jurídico brasileiro foi anotada em 2002, quando Gama Malcher, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, contrapondo-se ao alargamento de atribuição dessas instituições, apontou a inconstitucionalidade da realização da polícia ostensiva ou da polícia de fiscalização de trânsito por parte de Guardas Municipais:

“As atividades próprias do Estado são indelegáveis, pois só diretamente ele as pode exercer; dentre elas se inserem o exercício do poder de polícia de segurança pública e o controle do trânsito de veículos, sendo este expressamente objeto de norma constitucional estadual que atribui aos órgãos da administração direta que compõem o sistema de trânsito, dentre elas as Polícias Rodoviárias (Federal e Estadual) e as Polícias Militares Estaduais. Não tendo os Municípios Poder de Polícia de Segurança Pública, as Guardas Municipais que criaram tem finalidade específica – guardar os próprios dos Municípios

(prédios de seu domínio, praças, etc), sendo inconstitucionais leis que lhes permitam exercer atividade de segurança pública, mesmo sob a forma de Convênios”⁵⁴.

Apesar desse “ponto de veto à implementação” encontrado no âmbito do Poder Judiciário, os dados apresentados pela MUNIC 2006 (**Gráfico 5**) demonstram que a reestruturação das Guardas Municipais, induzida pelo governo federal, não foi bloqueada; ao contrário, os dados evidenciam um aprofundamento do processo de mudança dessas instituições, chamado por Mahoney e Thelen (2010) de “conversão institucional”.

A formulação e a implementação de políticas de Segurança Pública pautadas na realização da polícia ostensiva por parte de Guardas Municipais pode ser explicada pelo florescimento de Prefeitos Municipais que souberam ‘aproveitar’ tanto o “contexto político com fracas possibilidades de veto” quanto o “ambiente institucional com alta discricionariedade”. Esses atores exploraram todas as oportunidades existentes para dar continuidade ao processo de mudança de impacto dessas instituições, que foram desenhadas constitucionalmente para a “proteção de bens, serviços e instalações”, mas que passaram a exercer a polícia ostensiva municipais, apesar de a regra constitucional permanecer formalmente a mesma.

De um lado, o alargamento conceitual produziu a ambigüidade em torno do papel do Município na Segurança Pública e o ambiente institucional com “alta discricionariedade” para os Prefeitos Municipais e seus agentes reinterpretarem a regra constitucional e executarem as normas infraconstitucionais de novas maneiras⁵⁵.

De outro, a demanda crescente por Segurança Pública e a inexistência de “norma que deva ser declarada inconstitucional” criou a necessidade de motivação do Poder Judiciário para analisar e julgar **cada ação de polícia ostensiva implementada por cada um dos agentes das Guardas Municipais** - ou seja, cada atendimento de ocorrência, cada abordagem – para

⁵⁴ Representação nº 2001.007.00070, TJ-RJ, de 05 de agosto de 2002, Desembargador Gama Malcher.

⁵⁵ *Conversion occur when rules remain formally the same but are interpreted and enacted in new ways* (Mahoney & Thelen, 2010:17).

apurar a existência de Abuso de Autoridade ou de Usurpação de Função Pública.

Enfim, o exercício da polícia ostensiva pelas Guardas Municipais pode ser explicado pelo “contexto político com fraca possibilidade de veto à implementação⁵⁶” dessas ações. Ao contrário, em um contexto com fortes possibilidades de veto, por exemplo, o Poder Judiciário deveria reprimir e punir a realização, por parte de um agente municipal, de uma simples abordagem a pessoa em atitude suspeita, que é, *in tese*, tipificado como crime de Usurpação de Função Pública ou, talvez, Abuso de Autoridade, pois os integrantes de Guarda Municipal não possuem o poder de polícia necessário à realização da polícia ostensiva. Portanto, os Prefeitos Municipais souberam ‘aproveitar a **lacuna**’ entre a regra e a sua execução – decorrente da ambiguidade em torno da função do Município na esfera da Segurança Pública – e foram capazes de explorar ativamente as potencialidades de suas Guardas Municipais, “reempregando-as”, “convertendo-as” em polícias ostensivas municipais.

Ainda em 1995, o Desembargador do e. Tribunal de Justiça de São Paulo, Álvaro Lazzarini, diagnosticou a ‘façanha’ de alguns Prefeitos Municipais e, portanto, o início do processo de conversão institucional das Guardas Municipais brasileiras:

“Alguns dirigentes de guardas municipais, sob o pretexto de que há um **clamor** por maior segurança e que agora o município, elevado à condição de unidade federativa, pode considerar como de interesse local os assuntos relativos à ordem pública, vêm agindo de forma **superposta** às Polícias Estaduais, fazendo tanto a prevenção como a repressão imediata de infrações penais” (Lazzarini, 1995:53, grifo meu).

⁵⁶ Estudos empíricos demonstram que “o jogo da implementação” obedece a regras diferentes do “jogo da formulação”. Para mais informações acerca do assunto, vide Bardach (1977), Majone e Wildavsky (1978), Lindblom (1980), Lipsky (1980), Pressman e Wildavsky (1984), Arretche, 2001.

CONCLUSÃO

A escalada da violência que se iniciou nos anos 1980 e continuou crescendo na década de 1990, especialmente a pressão sobre os índices de homicídio⁵⁷, chamaram a atenção dos *policy makers* para a Política de Segurança Pública em curso no Brasil.

A idéia de municipalização da Segurança Pública resultou do processo de discussão⁵⁸ no interior de *policies communities* de que, diante da estrutura federativa brasileira, o município teria vocação primordial para a prevenção do crime e da violência:

“É no município que as pessoas residem, é no município que acontecem os problemas e as soluções, assim como é no município – poder público mais próximo do cidadão – que a comunidade procura a solução para os problemas que os afligem⁵⁹”.

Mas o processo de municipalização da Segurança Pública depara-se com duas dificuldades: i) Segurança Pública é matéria própria do Estado federativo e, portanto, indelegável, conforme parecer do e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; ii) o Município não está obrigado a formular e implementar políticas sócio-econômicas visando à prevenção do crime e da violência, tampouco à criação de Guardas Municipais.

Em meados de 2000, o problema foi inserido na agenda⁶⁰ governamental quando do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) com o “objetivo reprimir e prevenir a criminalidade, reduzir a impunidade e aumentar a tranquilidade e segurança dos cidadãos”.

⁵⁷ O **Gráfico 1** evidencia o aumento da taxa de homicídios, por 100 mil habitantes, no Brasil entre os anos 1980 e 2000.

⁵⁸ Segundo Kingdon (2003), as idéias a respeito de soluções são geradas em comunidades e flutuam em um caldo primitivo de políticas (*policy primeval soup*). Neste caldo, algumas ideias mostram-se mais viáveis do ponto de vista técnico e de custeio, emergindo para a efetiva consideração dos *policy makers*. Para mais informações, vide Capella (2006).

⁵⁹ SENASP. “Violência, Criminalidade e Prevenção”. Guia para a Prevenção da Violência, Ministério da Justiça, 2005.

⁶⁰ Para Kingdon, “a Agenda Governamental é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em determinado momento” (Capella, 2006:88).

Basicamente, o projeto previa a coordenação de ações entre Poder Executivo Federal, Poder Legislativo e Judiciário, Ministério Público, governos Estaduais, municipais e sociedade civil, e o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Segurança Pública brasileiro na prevenção e na repressão do crime e da violência.

Para superar a inércia municipal diante do fenômeno da violência, decorrente da inexistência de norma que o obrigasse a formular e a implementar políticas voltadas à Segurança Pública, o PNSP iniciou a concessão de incentivos provenientes do FNSP para o aumento da participação de Prefeitos Municipais em programas econômicos e sociais que impactam o ambiente e as circunstâncias em que o crime e a violência ocorrem.

Concomitantemente à indução de Estados e de Municípios, foram propostas Emendas à Constituição para superar a restrição jurisdicional do Executivo Federal para promover a reforma no Sistema de Segurança Pública brasileiro. Porém, as PEC não foram aprovadas até o momento, dado impasse em torno do tema, evidenciado pela ‘**Tabela 1**’.

Como ficou evidenciado neste trabalho, o Executivo Federal não ficou imobilizado⁶¹ diante do impasse no Legislativo para a alteração do artigo 144 da Constituição Federal, que estabelece o desenho da política de Segurança Pública. A taxatividade constitucional não o impediu de criar normas e órgãos (*Layering Constitucional*⁶²) com o propósito de coordenar as políticas de Segurança Pública e de integrá-las com outras ações de governo (Souza Neto, 2006).

As evidências demonstram que tanto no governo FHC (I e II) quanto no LULA (I e II), a estratégia de transferência do conflito da arena do Legislativo para a do Executivo foi utilizada para tangenciar a restrição jurisdicional e

⁶¹ Autores contemporâneos criaram o conceito de *Demos-constraining*, que afirma que “as características institucionais dos estados federativos operam para restringir as possibilidades de mudança do *status quo*, porque as relações verticais e horizontais dispersariam a autoridade política, potencializando o poder de veto das minorias”. Para mais informações, vide Arretche (2002) e Stepan (1999).

⁶² A estratégia “*Layering Institucional*” caracteriza-se pela introdução de novas regras sobre ou ao lado das regras existentes, formando camadas de legislação que tornam possível a mudança de impacto da instituição. Para mais informações, vide Mahoney & Thelen, 2010.

tornar possível a formulação e a implementação da municipalização da gestão da Política de Segurança Pública no Brasil, evidenciando o *policy learning* adquirido durante as reformas nas políticas de Saneamento, Habitação, Educação e Saúde (Arretche, 2002) no governo FHC (I e II). A mudança de arena possibilitou tanto a incorporação das demandas dos possíveis *veto players* através de repasses econômicos do FNSP quanto a criação de burocracias com capacidade administrativa necessária para formulação e implementação dos objetivos da reforma.

Portanto, através do *Layering Institucional*, o Executivo Federal introduziu novas regras que foram somadas às estruturas preexistentes ao invés de desmantelá-las. A introdução de novas regras ‘sobre’ ou ‘ao lado’ das regras já existentes, constituindo ‘camadas de legislação’, tornou possível, mesmo diante do impasse no Legislativo, a mudança incremental das atribuições constitucionais dos órgãos de Segurança Pública, sem a alteração do Artigo 144 da CF/88, porque as novas regras alteraram a maneira pela qual as originais estruturavam o comportamento institucional. Assim, o PNSP, o FNSP, o SUSP, a SENASP, o PRONASCI, a Secretaria Nacional Antidrogas, o SINARM, entre outros, são exemplos dessa estratégia de mudança institucional que tornou possível a participação do Executivo Federal e dos Municípios na formulação de políticas de Segurança Pública, apesar da restrição legal.

Analiticamente, o impasse encontrado na esfera do Legislativo⁶³ acirrou as discussões sobre o desenho da Política de Segurança Pública brasileira, especialmente sobre o papel do Município diante dos altos índices de crime e de violência. E essas discussões resultaram no “alargamento conceitual” em torno das atribuições dos Municípios, “entes federativos mais próximos da população”, criando um ambiente institucional eivado de ambiguidade relativa às funções do Município na prevenção do crime e da violência e, por conseguinte, a criação da **lacuna** necessária para o Executivo Federal promulgar normas infraconstitucionais e, assim, sutilmente dirigir a

⁶³ Processos de *layering* ocorrem frequentemente quando os desafiadores institucionais perdem a capacidade de mudar as regras originais (Mahoney & Thelen, 2010:17).

descentralização gradual da implementação de políticas voltadas ao ambiente e às circunstâncias em que os crimes ocorrem.

As ‘camadas de legislação’⁶⁴, portanto, tornaram possível o papel de indução do Executivo à participação, bem sucedida, do Município na implementação de programas econômicos e sociais destinados a minimizar as condições precárias de vida das pessoas que vivem nos grandes centros urbanos, condições consideradas ‘fermentos sociais’ para o incremento da violência, principalmente sobre jovens vulneráveis com idade compreendida entre 14 e 24 anos⁶⁵, coadunando-se com a criminologia contemporânea.

O embate jurídico acirra-se especialmente nas ações do Município voltadas à prevenção e à repressão do crime e da violência através da utilização de Guardas Municipais, que tem como finalidade a preservação de bens, serviços e instalações municipais, nos termos do § 8º do Art. 144 da CF/88. Apesar das Propostas de Emendas Constitucionais e das infundáveis discussões em torno do tema, o dispositivo constitucional não foi alterado e, portanto, é ilegal a realização da polícia ostensiva municipal. Mas é fato - evidenciado pelo IBGE - que diversas Guardas Municipais realizam atividades típicas de polícia. Como explicar essa mudança? Como explicar o repasse de recursos públicos à implementação de ações que desrespeitam a Constituição Federal em um país democrático e federativo?

Como vimos, o processo de discussão sobre a possibilidade de participação do Município no Sistema de Segurança Pública, a estrutura de incentivos proporcionada pelo Governo Federal para a implementação de Guardas Municipais nas cidades metropolitanas ou com altos índices de crime e de violência, o baixo poder de veto e a ambigüidade decorrente da demanda teoricamente infinita por Segurança Pública, apresentaram-se como os mecanismos que tornaram possível o florescimento de Prefeitos que ‘assumiram a façanha’ de liderar o processo de implementação da Política de

⁶⁴ Os agentes que promovem o impasse (ou defensores do *status quo*) são incapazes de impedir a introdução de alterações e modificações. Cada novo elemento pode ser uma pequena mudança em si, mas essas pequenas mudanças podem ser cumulativas, levando a uma grande mudança em longo prazo (Mahoney & Thelen, 2010:17).

⁶⁵ SENASP (2005). “Guia para a Prevenção do Crime e da Violência”.

Segurança Pública em âmbito municipal. Dispondo da discricionariedade necessária para criar, reestruturar e alterar o impacto de suas Guardas Municipais, esses agentes de mudança “**converteram**” suas instituições em polícias ostensivas municipais, contrariando a finalidade prescrita pelo ordenamento constitucional.

A estratégia de mudança de impacto das Guardas Municipais não pode ser classificada como *Drift*, porque decorre da ação de agentes de mudança - e não da inércia dos Prefeitos. Também não há que se falar de *Displacement*, porque os agentes de mudanças não conseguiram alterar ou substituir a regra constitucional por outra. Apesar do peso da estratégia de *Layering Institucional* durante todo o processo de reforma do Sistema de Segurança Pública, em curso desde o governo FHC (ou seja, do processo de promulgação de normas infraconstitucionais para mudar a arena de conflito do Congresso Nacional para o Executivo Federal), a restrição constitucional bloqueou a promulgação de norma que autorizasse a execução da polícia ostensiva municipal, devido a sua inconstitucionalidade; e, por isso, o *Layering Institucional* não pode ser entendido como a estratégia típica da reforma do papel das Guardas Municipais no Sistema de Segurança Pública em curso no Brasil.

A influência da estrutura de incentivos do FNSP para florescimento ou perecimento de Guardas Municipais (**Gráfico “3”**) evidencia que os Prefeitos Municipais são “atores oportunistas”, nos termos de Mahoney & Thelen (2010), na medida em que tem preferências ambíguas sobre a continuidade institucional. Os dados reforçam a classificação desses atores como oportunistas devido à postura assumida diante dos incentivos promovidos pelo Executivo Federal, através de repasses do FNSP: os Prefeitos Municipais que se preocuparam e que se enquadraram nos quesitos das normas infraconstitucionais promulgadas para a descentralização da Política de Segurança Pública receberam os recursos para criação ou reforma da estrutura necessária à manutenção de Guardas Municipais; entretanto, aqueles que não o fizeram, ficaram alijados dos incentivos e suas instituições pereceram, especialmente nos Municípios com população inferior a 20 mil habitantes, criando uma clivagem entre ganhadores e perdedores institucionais.

Esses atores de mudança (Prefeitos Municipais) demonstraram que não procuram perseguir ativamente a preservação de suas Guardas Municipais, ao mesmo tempo em que não se opuseram totalmente ao *status quo*, porque lhes é muito custoso. Ao invés disso, os Prefeitos Municipais exploram todas as oportunidades existentes dentro do arranjo político e econômico, aproveitando-se do contexto político com baixas possibilidades de veto à implementação de suas Guardas Municipais, em ambiente eivado de discricionariedade, que permitiu a implementação gradual das medidas necessárias à consecução de seus objetivos: a reeleição⁶⁶.

Corroborando com os teóricos da área de pesquisa em Políticas Públicas, isso significa dizer que a mudança em curso nas Guardas Municipais esta sendo possível porque o conflito de interesses ocorre num conjunto mais amplo de instituições do que as relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Enfim,

regras de fato, que se originam nos resultados eleitorais e nos sistemas partidários, alteram a maneira pela qual as instituições formais funcionam na prática, porque determinam lógicas distintas de tomada de decisão, que definem os parâmetros da ação do governo e da influência dos grupos de interesse (Immergut, 1996:140).

Apesar da existência de mecanismos restritivos, que *in tese* dificultam o governo da sociedade, os dados sobre a reforma da Política de Segurança Pública evidenciam que as instituições governamentais não são bloqueadas (*lock-in*) pelas normas – constitucionais ou não - e o sucesso ou o fracasso da política pública depende do seu tipo, do legado das políticas anteriores, do contexto político e das características institucionais, como bem acentuou Arretche:

A literatura sobre implementação de políticas públicas tem destacado que as burocracias governamentais de fato 'fazem' as políticas públicas por meio da implementação. Isso significa que, para além da atividade de formulação, os distintos níveis de

⁶⁶ De acordo com David Easton (1970), demandas e apoio são os *input* mais importantes para o sistema, pois são os indicadores da forma pela qual as condições e influências do contexto modificam e moldam as operações do sistema político.

governo têm espaço para tomar uma série de iniciativas independentemente de autorização legislativa (Arretche, 2001:29).

O processo de municipalização da Segurança Pública evidencia que os processos de formulação e de implementação de políticas públicas são muito mais do que a obtenção de aprovação legislativa (Arretche, 2001), porque a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras (Souza, 2006). Por isso, ela deve ser vista em um contexto social e político mais amplo porque o ambiente, embora manipulável, tende a mudar constantemente e também provoca pressões e embaraços nas ações organizacionais (Selznick, 1949). Como acentuou Lindblom,

“A política pública não se faz de uma vez por todas; se faz e refaz sem cessar. A elaboração de políticas públicas é um **processo de aproximações sucessivas a alguns objetivos desejados**, que também vão mudando à luz de novas considerações” (Lindblom, 2000:219, grifo meu).

Portanto, a Política de Segurança Pública é, como toda política pública, produto do balanço entre legalidade, impessoalidade do procedimento e atendimento das demandas dos beneficiários, historicamente construídos e moldados pelos atores que participam da interação. Trata-se, logo, de um contínuo processo de *policy learning*, que demonstra que a política pública – e o cliente, o burocrata, o Estado, enfim, a sociedade – é a **resultante de um processo conflituoso, de incertezas, de negociação e de barganha, entre os diversos atores sociais nele envolvidos**. Como bem acentuou Lowi,

Cada tipo de política pública encontra diferentes formas de apoio e de rejeição e as disputas passam por arenas diferentes; em outras palavras, “a política pública faz política” (Lowi, 1972).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta (2001). "Federalismo e Democracia no Brasil. A visão da Ciência Política Norte-americana". São Paulo: Perspec. [online], Vol. 15, n. 4, pp.23-31.
- _____ (2002). "Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais". Rio de Janeiro: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 45, nº 3, pp. 431 a 458.
- _____ (2009). "Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995". Rio de Janeiro: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 52, nº 2, pp. 377 a 423.
- BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. (1962) "As Duas Faces do Poder". In "American Political Science Review", Volume 56, 'Issue' 4, 947-952.
- _____ (1997). "The Implementation Game", in: Bardach, Eugene (1997). What Happens after a Bill becomes a law. Cambridge: MIT Press.
- CAPELLA, Ana Claudia (2007). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In Hochman, Gilberto; Arretche, Marta; Marques, Eduardo (2007). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- CARNEIRO, Leandro Piquet (2009). "Violência Urbana, Segurança Pessoal e Criminalidade". In Cardoso, F. H. e Foxley, A. "América Latina, Desafios da Democracia e do Desenvolvimento". Rio de Janeiro: Elsevier, Vol. 2.
- DAHL, Robert A.(1961) "Who Governs? Democracy and Power in an American City". New Haven: Yale University Press.
- GUINDANI, Miriam. "Criação de Um Novo Paradigma em Diadema". In SENTO-SÉ, Trajano. (Org). "Prevenção da Violência. O Papel das Cidades". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- GOMES, Luiz Flávio & MOLINA, Antonio García-Pablos (2000). Criminologia. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

- IMMERGUTT, Ellen M (1996). "As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia", in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (30) 11: 139-63.
- KAHN, Túlio (2005). "Indicadores em prevenção municipal de criminalidade". In SENTO-SÉ, Trajano. (Org). "Prevenção da Violência. O Papel das Cidades". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- KINGDOM, John W. (1984). "Agenda Setting", In: Kingdom, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*
- LAZZARINI, Álvaro (1995). Revista A Força policial – São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo – n. 5, Jan/Mar.
- LINDBLOM, Charles E. (1959). "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19: 79-88.
- LIPSKY, M., *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*, 1980.
- MAHONEY, James, e THELEN, Kathleen (2010). "Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power". Cambridge: Cambridge University Press.
- MAJONE, Giandomenico and Aaron WILDAVSKY (1973). "Implementation as Evolution", in Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- MUKAI, Toshio (1989). "Administração Pública na Constituição de 1988. São Paulo: Editora Saraiva.
- NEWMAN, O (1972). *"Defensible Space. Crime Prevention Through Urban Design"*. New York: Mac Millan.
- PATASHNIK E. 2003. After the public interest prevails: The political sustainability of policy reform. *Governance* 16 (2): 203-34.
- RABELO-SANTOS, Lourimar (2009). "Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados". Rio de Janeiro: IUPERJ, Dissertação de Mestrado.
- SABATIER Paul A. and MAZMANIAN, Daniel (1980). "The Implementation of Public Policy: A Framework for Analysis", *Policy Studies Journal*, 8: 538-560.

- SENTO-SÉ, João Trajano (2005). "Prevenção da Violência". Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- SIKKINK, Kathryn. "Las capacidades y La autonomia del estado em Brasil y la Argentina. Um enfoque neoinstitucionalista. *In* GARAVAGLIA, Juan Carlos (2003). *Los labradores de San Isidro (Siglos XII-XIX)*. Desarrollo Económico, vol. 32, Nº 128.
- SILVA, José Afonso (1989). "Curso de Direito Constitucional Positivo". São Paulo: Revista dos Tribunais, 5ª Edição.
- SILVA, Renato Lopes Gomes (2005). "Guardas Municipais no Contexto Sistêmico da Segurança Pública. São Paulo: Força Policial – Polícia Militar do Estado de São Paulo, n. 45, p. 39-50, Jan/Mar.
- SKOGAN, Wesley G. (1990). "Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods". Berkeley: University of California Press.
- SOUZA, Celina (2007). "Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas". *In* Hochman, Gilberto; Arretche, Marta; Marques, Eduardo (2007). "Políticas Públicas no Brasil". Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- SOARES, Luiz Eduardo (2005). "Segurança Municipal no Brasil – Sugestões para uma Agenda Mínima". *In* SENTO-SÉ, João Trajano. "Prevenção da Violência". Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005.
- SOUZA, João Ricardo Carvalho (2000). "Municipalização da Segurança Pública". Brasília: Centro de Documentação e Informação da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.
- STEPAN, Alfred (1999). "Para um a Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos". Rio de Janeiro: Dados, vol. 4, nº 2.
- THELEN, Kathleen, (2003). "How Institutions evolve: insights from Comparative Historical Analysis", in: Mahoney, James and Diestrich Rueschemeyer (eds) (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

ANEXO A - Transferência de recursos aos Estados Conveniados
Atualizados até 18 de dezembro de 2000

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS AOS ESTADOS CONVENIADOS	
ESTADO	VALOR TOTAL (R\$)
Acre	4.616.973,75
Alagoas	5.000.000,00
Amapá	3.000.000,00
Amazonas	5.000.000,00
Bahia	15.000.000,00
Ceará	9.000.000,00
Distrito Federal	8.000.000,00
Espírito Santo	8.000.000,00
Goiás	19.821.880,12
Maranhão	8.000.000,00
Mato Grosso	8.000.000,00
Mato Grosso do Sul	8.000.000,00
Minas Gerais	12.000.000,00
Pará	9.173.402,40
Paraíba	3.000.000,00
Paraná	14.000.000,00
Pernambuco	15.000.000,00
Piauí	5.000.000,00
Rio de Janeiro	20.000.000,00
Rio Grande do Norte	3.000.000,00
Rio Grande do Sul	15.000.000,00
Rondônia	2.010.000,01
Roraima	3.000.000,00
Santa Catarina	10.000.000,00
São Paulo	30.000.000,00
Sergipe	4.000.000,00
Tocantins	15.000.000,00
Total de Recursos	R\$ 261.622.256,28

Fonte: Ministério da Justiça: Fundo Nacional de Segurança Pública (2001).

**ANEXO B - Guardas Municipais estendem
atuação para Segurança Pública**

Atividades	Quantidade
Proteção de Bens	750
Segurança em Eventos	660
Auxílio ao Público	653
Ronda Escolar	565
Auxílio à Polícia Militar	558
Patrulhamento Ostensivo	500
Patrulhamento de vias públicas	484
Auxílio no trânsito	456
Auxílio à Polícia Civil	435
Ações educativas	381
Segurança do Prefeito	360
Atividades de Defesa Civil	339
Proteção Ambiental	296
Controle de ambulantes	264
Atendimento de ocorrências policiais	248
Total	786

Fonte: IBGE - MUNIC 2006

ANEXO C - Municípios, total e por existência e efetivo de guarda municipal, segundo classes de tamanho da população dos municípios Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de municípios (1)	Municípios, por existência e efetivo de guarda municipal					
		Existência		Efetivo			
		Sim	Não	Até 10	De 11 a 20	De 21 a 40	Mais de 40
Total	5 560	1 006	4 549	309	188	203	269
Classes de tamanho da população							
Até 5 000 hab.	1 371	102	1 269	85	8	5	-
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	399	2 284	182	114	71	15
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	371	904	41	63	123	131
De 100 001 a 500 000 hab.	194	110	84	1	3	4	99
Mais de 500 000 hab.	32	24	8	-	-	-	24
Grandes Regiões e Unidades da Federação							
Norte	449	80	368	25	19	13	15
Rondônia	52	4	48	2	2	-	-
Acre	22	-	22	-	-	-	-
Amazonas	62	36	26	9	12	6	4
Roraima	15	1	14	-	-	-	1
Pará	143	23	120	2	4	7	7
Amapá	16	1	15	-	-	-	1
Tocantins	139	15	123	12	1	-	2
Nordeste	1 792	507	1 282	170	116	103	97
Maranhão	217	40	177	20	7	5	5
Piauí	222	14	208	10	1	1	2
Ceará	184	53	131	9	13	18	11
Rio Grande do Norte	167	44	123	27	7	4	3
Paraíba	223	49	174	27	9	8	5
Pernambuco	185	71	113	14	11	16	23
Alagoas	102	22	80	4	7	6	5
Sergipe	75	20	53	4	6	2	7
Bahia	417	194	223	55	55	43	36
Sudeste	1 668	288	1 380	63	33	69	117
Minas Gerais	853	37	816	21	5	5	6
Espírito Santo	78	13	65	4	3	2	3
Rio de Janeiro	92	58	34	7	6	15	27
São Paulo	645	180	465	31	19	47	81
Sul	1 188	96	1 091	42	12	13	27
Paraná	399	30	369	17	2	5	6
Santa Catarina	293	15	277	8	2	3	2
Rio Grande do Sul	496	51	445	17	8	5	19
Centro-Oeste	463	35	428	9	8	5	13
Mato Grosso do Sul	77	7	70	1	2	1	3
Mato Grosso	139	7	132	3	3	-	1
Goiás	246	21	225	5	3	4	9
Distrito Federal	1	-	1	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001.

(1) Inclusive os ignorados e os sem declaração de existência.

ANEXO D - Municípios, total e com existência de guarda municipal, por tipo de atividade exercida pela guarda municipal, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2002

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios							
	Total (1)	Com existência de guarda municipal						
		Total	Atividade exercida pela guarda municipal					
			Proteção de bens, serviços e instalações do município	Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado	Atendimento de ocorrências policiais	Fiscalização do trânsito	Auxílio à polícia militar	Ronda escolar
Total	5 560	985	897	509	269	317	570	633
Classes de tamanho da população								
Até 5 000	1 371	81	70	30	7	3	20	28
De 5 001 a 20 000	2 666	366	337	151	66	52	193	227
De 20 001 a 100 000	1 292	393	358	233	134	177	249	269
De 100 001 a 500 000	198	120	108	78	50	71	87	90
Mais de 500 000	33	25	24	17	12	14	21	19
Grandes Regiões e Unidades da Federação								
Norte	449	73	64	31	18	23	43	36
Rondônia	52	4	2	1	2	1	1	2
Acre	22	-	-	-	-	-	-	-
Amazonas	62	35	30	17	10	8	27	16
Roraima	15	1	1	-	-	1	1	1
Pará	143	27	25	11	5	11	12	12
Amapá	16	2	2	1	-	2	1	1
Tocantins	139	4	4	1	1	-	1	4
Nordeste	1 792	457	416	214	90	114	265	307
Maranhão	217	42	36	23	12	17	31	32
Piauí	222	12	10	9	3	4	9	8
Ceará	184	49	44	35	16	24	39	32
Rio Grande do Norte	167	13	13	2	-	1	4	6
Paraíba	223	34	22	11	4	3	12	16
Pernambuco	185	66	58	27	10	19	23	35
Alagoas	102	21	21	17	5	7	14	17
Sergipe	75	19	18	12	4	5	11	15
Bahia	417	201	194	78	36	34	122	146
Sudeste	1 668	295	277	210	134	141	215	226
Minas Gerais	853	31	27	20	7	13	20	19
Espírito Santo	78	15	14	3	1	1	1	8
Rio de Janeiro	92	57	56	42	17	39	43	45
São Paulo	645	192	180	145	109	88	151	154
Sul	1 188	116	100	45	21	28	35	47
Paraná	399	36	35	20	10	6	15	19
Santa Catarina	293	19	14	12	3	5	6	7
Rio Grande do Sul	496	61	51	13	8	17	14	21
Centro-Oeste	463	44	40	9	6	11	12	17
Mato Grosso do Sul	77	7	7	2	2	2	3	4
Mato Grosso	139	8	7	3	2	5	3	5
Goiás	246	29	26	4	2	4	6	8
Distrito Federal	1	-	-	-	-	-	-	-

ANEXO E - Municípios, total e com existência e utilização de armas de fogo pela Guarda Municipal e efetivo da Guarda Municipal, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2004

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios					
	Total	Com existência de Guarda Municipal e utilização de arma de fogo		Efetivo da Guarda Municipal		
		Total	Utiliza arma de fogo	Total	Homens	Mulheres
Total	5 560	950	139	72 891	64 390	8 501
Classes de tamanho da população						
Até 5 000	1 359	66	1	503	482	21
De 5 001 a 20 000	2 631	325	11	5 963	5 690	273
De 20 001 a 100 000	1 317	398	58	18 840	17 108	1 732
De 100 001 a 500 000	219	135	52	22 816	20 122	2 694
Mais de 500 000	34	26	17	24 769	20 988	3 781
Grandes Regiões e Unidades da Federação						
Norte	449	63	7	4 261	3 805	456
Rondônia	52	1	-	76	75	1
Acre	22	-	-	-	-	-
Amazonas	62	30	-	1 381	1 224	157
Roraima	15	2	-	164	164	-
Pará	143	25	7	1 868	1 668	200
Amapá	16	2	-	498	440	58
Tocantins	139	3	-	274	234	40
Nordeste	1 792	457	26	22 009	20 365	1 644
Maranhão	217	45	3	1 162	1 025	137
Piauí	222	13	-	200	168	32
Ceará	184	54	5	3 514	3 145	369
Rio Grande do Norte	167	21	1	975	853	122
Paraíba	223	27	5	2 204	2 034	170
Pernambuco	185	61	6	4 167	3 956	211
Alagoas	102	26	1	2 034	1 752	282
Sergipe	75	22	1	1 014	957	57
Bahia	417	188	4	6 739	6 475	264
Sudeste	1 668	312	91	38 157	32 733	5 424
Minas Gerais	853	41	-	1 808	1 605	203
Espírito Santo	78	10	2	1 086	982	104
Rio de Janeiro	92	67	4	12 017	10 609	1 408
São Paulo	645	194	85	23 246	19 537	3 709
Sul	1 188	95	13	5 700	5 105	595
Paraná	399	18	4	2 608	2 346	262
Santa Catarina	293	12	-	338	299	39
Rio Grande do Sul	496	65	9	2 754	2 460	294
Centro-Oeste	463	23	2	2 764	2 457	307
Mato Grosso do Sul	77	4	1	253	210	43
Mato Grosso	139	5	1	216	166	50
Goiás	246	14	-	2 295	2 081	214
Distrito Federal	1	-	-	-	-	-

ANEXO F - Municípios, total, com existência e utilização de armas de fogo pela Guarda Municipal e efetivo da Guarda Municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2006

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios					
	Total	Com existência de Guarda Municipal		Efetivo da Guarda Municipal		
		Total	Dos quais utilizam arma de fogo	Total (1)	Homens	Mulheres
Brasil	5 564	786	127	74 797	64 692	9 755
Até 5 000	1 371	28	1	304	287	17
De 5 001 a 10 000	1 290	72	2	985	940	45
De 10 001 a 20 000	1 292	157	2	3 391	3 199	192
De 20 001 a 50 000	1 033	237	25	9 999	9 123	876
De 50 001 a 100 000	311	119	27	7 980	7 025	955
De 100 001 a 500 000	231	145	52	24 371	20 977	3 044
Mais de 500 000	36	28	18	27 767	23 141	4 626
Norte	449	60	2	4 424	3 953	471
Até 5 000	96	-	-	-	-	-
De 5 001 a 10 000	85	7	-	81	74	7
De 10 001 a 20 000	101	13	-	222	198	24
De 20 001 a 50 000	115	24	-	1 114	997	117
De 50 001 a 100 000	33	7	-	386	348	38
De 100 001 a 500 000	17	7	1	1 487	1 377	110
Mais de 500 000	2	2	1	1 134	959	175
Nordeste	1 793	358	17	19 902	17 820	1 732
Até 5 000	266	14	-	158	155	3
De 5 001 a 10 000	396	41	-	580	561	19
De 10 001 a 20 000	558	99	-	2 095	2 013	82
De 20 001 a 50 000	416	117	1	4 445	4 191	254
De 50 001 a 100 000	104	50	4	3 443	3 112	331
De 100 001 a 500 000	42	28	6	4 019	3 430	239
Mais de 500 000	11	9	6	5 162	4 358	804
Sudeste	1 668	299	93	41 390	34 911	6 479
Até 5 000	410	13	1	143	129	14
De 5 001 a 10 000	405	23	1	318	301	17
De 10 001 a 20 000	327	38	2	944	860	84
De 20 001 a 50 000	290	82	21	4 122	3 656	466
De 50 001 a 100 000	105	48	22	3 637	3 113	524
De 100 001 a 500 000	114	81	37	14 431	12 349	2 082
Mais de 500 000	17	14	9	17 795	14 503	3 292
Sul	1 188	53	12	5 955	5 235	720
Até 5 000	442	1	-	3	3	-
De 5 001 a 10 000	295	1	1	6	4	2
De 10 001 a 20 000	203	4	-	36	34	2
De 20 001 a 50 000	148	11	3	288	253	35
De 50 001 a 100 000	52	11	1	291	236	55
De 100 001 a 500 000	46	23	5	3 136	2 684	452
Mais de 500 000	2	2	2	2 195	2 021	174
Centro-Oeste	466	16	3	3 126	2 773	353
Até 5 000	157	-	-	-	-	-
De 5 001 a 10 000	109	-	-	-	-	-
De 10 001 a 20 000	103	3	-	94	94	-
De 20 001 a 50 000	64	3	-	30	26	4
De 50 001 a 100 000	17	3	-	223	216	7
De 100 001 a 500 000	12	6	3	1 298	1 137	161
Mais de 500 000	4	1	-	1 481	1 300	181

ANEXO G - Tabela 143 - Municípios, total, com existência de Guarda Municipal e efetivo da guarda, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2009

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios				
	Total	Com existência de Guarda Municipal			
		Total	Efetivo		
			Total (1)	Homens	Mulheres
Brasil	5 565	865	86 199	73 624	11 525
Até 5 000	1 257	25	213	194	19
De 5 001 a 10 000	1 294	81	1 208	1 140	68
De 10 001 a 20 000	1 370	183	4 078	3 796	282
De 20 001 a 50 000	1 055	268	12 396	11 189	1 207
De 50 001 a 100 000	316	122	9 544	8 336	1 208
De 100 001 a 500 000	233	151	25 375	21 827	3 378
Mais de 500 000	40	35	33 385	27 142	5 363
Norte	449	59	5 700	4 623	1 077
Até 5 000	87	2	19	15	4
De 5 001 a 10 000	89	4	67	63	4
De 10 001 a 20 000	107	16	317	276	41
De 20 001 a 50 000	113	22	1 330	1 151	179
De 50 001 a 100 000	32	5	353	285	68
De 100 001 a 500 000	18	7	1 702	1 545	157
Mais de 500 000	3	3	1 912	1 288	624
Nordeste	1 794	416	26 192	22 789	2 353
Até 5 000	225	9	81	78	3
De 5 001 a 10 000	392	56	870	831	39
De 10 001 a 20 000	580	117	2 442	2 306	136
De 20 001 a 50 000	432	141	6 321	5 864	457
De 50 001 a 100 000	110	54	4 700	4 218	482
De 100 001 a 500 000	44	29	4 259	3 787	302
Mais de 500 000	11	10	7 519	5 705	934
Sudeste	1 668	318	44 173	37 204	6 969
Até 5 000	381	10	98	86	12
De 5 001 a 10 000	408	20	265	242	23
De 10 001 a 20 000	351	45	1 184	1 081	103
De 20 001 a 50 000	294	91	4 376	3 857	519
De 50 001 a 100 000	98	48	3 582	3 047	535
De 100 001 a 500 000	118	88	15 844	13 508	2 336
Mais de 500 000	18	16	18 824	15 383	3 441
Sul	1 188	56	6 404	5 596	808
Até 5 000	421	4	15	15	0
De 5 001 a 10 000	291	1	6	4	2
De 10 001 a 20 000	229	2	21	19	2
De 20 001 a 50 000	144	11	310	267	43
De 50 001 a 100 000	57	11	373	301	72
De 100 001 a 500 000	43	25	3 327	2 814	513
Mais de 500 000	3	2	2 352	2 176	176
Centro-Oeste	466	16	3 730	3 412	318
Até 5 000	143	-	0	0	0
De 5 001 a 10 000	114	-	0	0	0
De 10 001 a 20 000	103	3	114	114	0
De 20 001 a 50 000	72	3	59	50	9
De 50 001 a 100 000	19	4	536	485	51
De 100 001 a 500 000	10	2	243	173	70
Mais de 500 000	5	4	2 778	2 590	188