

Uni-FACEF - CENTRO UNIVERSITÁRIO DE FRANCA

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional

CARLOS ALEXANDRE BRAGA

PLANO DE AÇÃO PARA UM SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA:
uma polícia municipal cidadã para o desenvolvimento local

FRANCA/SP
2015

CARLOS ALEXANDRE BRAGA

PLANO DE AÇÃO PARA UM SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA:
uma polícia municipal cidadã para o desenvolvimento local

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado Interdisciplinar, do Centro Universitário de Franca – Uni-FACEF, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento Social e Políticas Públicas.

FRANCA/SP
2015

CARLOS ALEXANDRE BRAGA

PLANO DE AÇÃO PARA UM SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA:
uma polícia municipal cidadã para o desenvolvimento local

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado Interdisciplinar, do Centro Universitário de Franca – Uni-FACEF, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento Social e Políticas Públicas.

Franca, 20 de fevereiro de 2015.

Orientadora: _____
Nome: Prof.^a Dr.^a Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira
Instituição: Uni-FACEF

Examinador (a): _____
Nome:
Instituição:

Examinador (a): _____
Nome:
Instituição:

Dedico este trabalho à minha família e às famílias de todos os policiais, que todos os dias esperam ansiosamente pelo retorno aos seus lares de seus maridos, esposas e filhos que saem para defender a sociedade com a própria vida todos os dias.

AGRADECIMENTOS

Agradeço:

- primeiramente a Deus, criador e provedor de tudo e de todos, por me dar a oportunidade de viver e desfrutar do conhecimento secular;
- à minha esposa Renata e aos meus filhos Carolina, Julia, Davi, Helamã, Miguel e Mahônri, por me compreenderem e por serem a motivação da minha vida;
- especialmente à Renata e à Carolina, por transformarem meus rascunhos em textos devidamente formatados;
- a todos os professores do Uni-FACEF, por terem compartilhado seus conhecimentos; à minha orientadora professora Sheila, pela disciplina e paciência com que me conduziu nesta pesquisa;
- a todos os funcionários da Pós-graduação pela atenção dispensada aos discentes, em especial à Ângela; e
- a todos que, de forma direta ou indireta, colaboraram para este trabalho.

Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Artigo XIX “Declaração Universal dos
Direitos do Homem” –
Assembleia Geral da ONU, 1949.

*A sabedoria é um dom divino, a inteligência se adquire com estudo, mas a soma destes só é adquirida através do empenho pessoal, que somado são um tesouro inestimável.
Se algum de vós tem falta de sabedoria, peça-a Deus.*

Tg.1:5

RESUMO

Com o processo de redemocratização do Brasil a partir da década de 1980, a sociedade se manifesta às instituições públicas, especialmente às corporações policiais, requerendo mudanças e reformulações no atual sistema de segurança, assim como ações que este deve assumir diante do Estado Democrático de Direito, para atender às necessidades e demandas contemporâneas. Um ponto relevante nas discussões diz respeito às instâncias de recorrência ao sistema policial federal, estadual e municipal, pelo cidadão comum. Geralmente, há solicitação por segurança logo após o acontecimento de um fato. Parece não haver preocupação com as questões preventivas, mas repressivas. Observa-se, ainda, que um encontro mais próximo entre a polícia e o cidadão é distante, pois este é atendido, geralmente, pela polícia do âmbito estadual. Nesse sentido, o objetivo geral do trabalho é apresentar um plano de ação, em forma de proposta, para a implantação de um sistema de segurança pública municipal, como forma de aproximar a polícia do munícipe em um contexto cidadão, levando em consideração sistemas internacionais e nacionais que têm obtido sucesso nas ações. Assim, ao lado de outras áreas, o sistema de segurança pode promover o desenvolvimento local, não deixando de considerar que este mesmo desenvolvimento possa trazer à tona outros problemas. Para desenvolver o trabalho, são realizadas pesquisas bibliográficas que discutem conceitos de crescimento e desenvolvimento (BRITO, 2006), (VIEIRA e SANTOS, 2012), essencialmente nas questões sociais e econômicas. Também são apontadas perspectivas históricas, teóricas e metodológicas sobre o Sistema Policial Brasileiro (MORAES, 2008) e a relação com as políticas públicas (SCHMIDT, 2002). Em um terceiro momento, são discutidas propostas internacionais (Toronto-Canadá) e nacionais (no Estado de São Paulo), (dados CNI-IBOPE) que são locais e que obtiveram sucesso no trato municipal da segurança pública. São observadas duas situações internacionais (Toronto- Canadá e Nova York-EUA), por meio de documentos emitidos pela polícia metropolitana daquele local, que foram discutidos no livro *Guardas Municipais* de autoria deste pesquisador. No caso de Nova York, são estudados documentos a partir de fontes bibliográficas que tratam do programa oficial (*Tolerância Zero*). No contexto nacional, são debatidos os planos de Vinhedo, Indaiatuba e Americana. São realizadas entrevistas estruturadas com os três dirigentes municipais de segurança das referidas cidades, para sustentar também a elaboração de um plano de ação. Com a fundamentação em teorias e nos contextos reais analisados, é apresentada uma proposta em forma de plano de ação, visando proporcionar a melhoria da qualidade de vida local e promover o desenvolvimento. As propostas são discutidas levando em consideração as ações com resultados significativos, a fim de subsidiar a elaboração do plano de ação proposto nesta pesquisa.

Palavras-chave: segurança pública e políticas públicas; polícia cidadã e desenvolvimento local; polícia municipal e polícia comunitária; plano de ação e segurança pública.

ABSTRACT

As a result of the process of democratization in Brazil in 1980's, the society has protested against public institutions, especially against police corporations, in the interest of demanding changes in the current security system, as well as actions that it must have towards the Democratic Rule of Law in order to cater for the current needs and demands. A relevant aspect present in the discussion concerns the recurrences to the municipal, state and federal police made by the ordinary citizen. There is usually request for security just after the occurrence of a fact. There seems not to be concern with preventive issues, but repressive instead. It is also observed that the police and the citizen remain distant from each other, since the community is served by the state police. Therefore, the main objective of this research is to present a plan of action proposing the establishment of a municipal public security system, as a way of approaching the police and the citizens, taking into account international and national systems that have obtained successful results. Therefore, among other areas, the security system can promote local development, whilst considering that this development can cause other problems. In order to develop the study, that discusses concepts of growth and development, bibliographic researches are done (BRITO, 2006), (VIEIRA e SANTOS, 2012), essentially in economical and sociable matters. Historical, theoretical and methodological perspectives on Brazilian Police System are also identified (MORAES, 2008) as well as the relation with the public policy (SCHMIDT, 2002). Subsequently, international (Toronto-Canada) and national (in the state of São Paulo) local proposals, which obtained success in terms of public policy, are discussed (CNI – IBOPE data). Two international situations are observed (Toronto-Canada and New York-the USA) through documents offered by the local metropolitan police, which were mentioned in the book *Guardas Municipais*, written by this researcher. In New York case, documents are studied from bibliographic sources that deal with the official program (*Zero Tolerance*). In the national context, the plans in Vinhedo, Indaiatuba and Americana are also discussed. Structural interviews are made with the three municipal security leaders of the cities mentioned above, in order to also sustain the development of a plan of actions. Based on theoretical fundamentals and real contexts that were analyzed, a proposal is presented as a plan of action aiming at providing better local quality of life as well as promoting development. The proposals are discussed taking into account the actions that obtained meaningful results in order to subsidize the development of the proposed plan of action in this research.

Key-words: public security and public policy; citizen police and local development; municipal police and community police; plan of action and public security.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Áreas nas quais o Brasil tem os maiores problemas.....	44
Gráfico 2 – Mais da metade da população brasileira reprova as condições de segurança no país.....	44
Gráfico 3 – Forças Armadas e Polícia Federal são consideradas as instituições mais eficientes.....	46
Gráfico 4 – Unificação das polícias (Civil e Militar).....	47
Gráfico 5 – Implantação de uma política de tolerância zero.....	57
Gráfico 6 – Organograma de cargos e funções.....	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de policiais e militares por unidade da Federação (2007).....	37
Tabela 2 – Taxas de homicídios (por 1 100 mil) segundo área. Brasil 1980/2012	38
Tabela 3 – Valores gastos pelas polícias civis e militares, por unidade da Federação (2007) (Em R\$).....	39
Tabela 4 – Ordenamento dos países segundo taxas de homicídios (por 100 mil) na população total. Último disponível entre 2008 e 2012.....	41
Tabela 5 – Investimentos das organizações de segurança pública.....	51
Tabela 6 – Efetivo das organizações de segurança pública segundo tipo de função executada.....	51
Tabela 7 – Proporção de guardas municipais por habitantes.....	60

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS CORRELAÇÕES COM O CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL	15
2.1	DISCUTINDO POLÍTICAS PÚBLICAS	17
2.1.1	Origem das políticas públicas	20
2.2	DISCUTINDO CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL	21
2.2.1	Crescimento local	21
2.2.2	Desenvolvimento local	23
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL	24
3	POLÍTICAS PÚBLICAS EM SEGURANÇA PÚBLICA	27
3.1	CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: ALGUNS FOCOS....	27
3.2	HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM SEGURANÇA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	30
3.2.1	História das polícias no Brasil	33
3.2.1.1	Polícia Militar	33
3.2.1.2	Polícia Civil	34
3.2.1.3	Guardas Municipais	35
3.3	O ATUAL SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA	36
4	QUESTÕES DE SEGURANÇA NO ÂMBITO NACIONAL	44
4.1	POLÍTICAS E AÇÕES PARA MELHORAR A SEGURANÇA PÚBLICA NO PAÍS	44
4.2	SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍCIA	47
4.3	SISTEMA DE CONTROLE SOCIAL: SEGURANÇA PÚBLICA	48
4.4	AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA	49

4.5	PROPOSTAS DE POLÍCIAS QUE OBTIVERAM SUCESSO.....	52
4.5.1	A polícia de Toronto (Canadá).....	53
4.5.2	A Polícia de Nova York (EUA).....	57
5	ALGUMAS VOZES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL.....	59
5.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DAS CIDADES	59
5.2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	59
5.3	ANÁLISE DE DADOS OBTIDOS ATRAVÉS DAS ENTREVISTAS	60
5.4	DISCUSSÕES REFERENTES ÀS ENTREVISTAS.....	67
6	PROPOSTA DE UM PLANO DE AÇÃO PARA UM SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL.....	68
6.1	OBJETIVOS DO PLANO DE AÇÃO	68
6.2	FINALIDADES	68
6.3	COMPETÊNCIAS	68
6.3.1	Órgãos a serem integrados	68
6.3.2	Participantes	69
6.4	PENSANDO UMA NOVA POLÍCIA – JUSTIFICATIVA.....	69
6.5	ORGANOGRAMA.....	73
6.6	DIRETRIZES	75
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
	REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

Dentre a diversidade de áreas a serem atendidas pelos poderes públicos, está a *Segurança*. No Brasil, mantêm-se as diretrizes e os procedimentos desde a década de 1960. O atual sistema de segurança foi criado no Império e fortalecido na ditadura militar.

Entretanto, nos dias atuais, a situação democrática, mesmo que simulada, gera uma luta surda com o sistema policial instaurado. Há gastos com a manutenção do atual sistema, que não traz a segurança demandada pelos cidadãos e a qualidade de vida exigida em qualquer democracia. De acordo com a pesquisa CNI/IBOPE (2011), “a segurança pública e a questão das drogas foram apontadas como o segundo e o terceiro lugares no *ranking* de principais problemas do País. Tomadas conjuntamente, alcançam o primeiro lugar, com 56% de assinalações”.

Com o processo de redemocratização do Brasil a partir da década de 1980, a sociedade se manifesta às instituições públicas, especialmente às corporações policiais, requerendo mudanças e reformulações no atual sistema de segurança, assim como ações que devem assumir diante do Estado Democrático de Direito para atender às necessidades e demandas contemporâneas.

Um ponto relevante nas discussões diz respeito às instâncias de recorrência ao sistema policial – federal, estadual e municipal – pelo cidadão comum. Ao ser questionado cotidianamente, por exemplo, sobre “onde recorrer se houver necessidade de ação policial?”, certamente, o cidadão responderá “190”. Deve-se salientar que esta ligação geralmente acontece após a ocorrência do dano, e o atendente é um policial do Estado que, frequentemente, não é natural do município, e por isto não conhece as peculiaridades locais. Ao que parece, não há preocupação com as questões preventivas e também um encontro mais próximo entre a polícia e o cidadão, pois este é atendido pelo âmbito estadual, distante do município.

Sendo as ações de segurança pública políticas públicas por excelência fazem-se relevantes reflexões e estudos no âmbito das políticas públicas e desenvolvimento social, como forma de ampliar e alardear as pesquisas em desenvolvimento local e regional, linha de pesquisa que acolhe a presente investigação (SILVA FILHO, 2007).

Nesse sentido, o objetivo geral do trabalho é apresentar um plano de ação, em forma de proposta, para a implantação de um sistema de segurança pública municipal, como forma de aproximar a polícia do munícipe em um contexto cidadão, levando em consideração sistemas internacionais e nacionais que têm obtido sucesso nas ações.

Para atender ao objetivo geral, apontam-se os seguintes objetivos específicos: elaborar um levantamento histórico sobre a constituição do sistema policial no Brasil; analisar o atual sistema de segurança; analisar sistemas de segurança municipais de países que obtiveram sucesso ao garantir segurança para seus cidadãos, e as diretrizes adotadas; verificar a implantação de novas diretrizes e ações em cidades brasileiras como, por exemplo, Vinhedo, Indaiatuba e Americana, todos no Estado de São Paulo, que também obtiveram resultados positivos no país; propor mudanças no sistema de segurança atual, com base em resultados obtidos em outros países e outras localidades brasileiras.

Apresentada uma perspectiva histórica, que é aprofundada no desenvolvimento do trabalho, a proposta da pesquisa constitui-se do seguinte problema: a municipalização do sistema de segurança com uma Polícia Civil municipal única pode trazer melhor segurança, qualidade de vida e melhoria econômica e financeira para o local? O que é necessário mudar no atual sistema?

Parte-se das hipóteses de que uma Polícia Civil única municipalizada tem maior conhecimento da população, das peculiaridades locais, das autoridades locais, dos problemas e das necessidades prementes a serem atendidas. Há maiores possibilidades de se prevenir acontecimentos violentos, de criminalidade e ações de repressão. Assim, um novo modelo de sistema de segurança traria mais eficiência à segurança pública, e haveria melhor equilíbrio com os custos sociais e políticos, trazendo também melhor sensação de segurança, o que sem dúvida melhoraria as condições dos municípios, acarretando significativo desenvolvimento local. Salienta-se que não são desconsiderados também os problemas trazidos pelo desenvolvimento.

Dessa forma, para elaborar a pesquisa, foram trilhados alguns caminhos que são descritos resumidamente aqui, e que compõem a metodologia do trabalho. Foram elaboradas pesquisas bibliográficas, documental e histórica, a fim de sustentar a elaboração da proposta do plano de ação, objetivo final da investigação. Foi realizada, ainda, uma pesquisa de campo, com três dirigentes de

segurança municipal da região metropolitana de Campinas, Estado de São Paulo, por meio de entrevistas que relatam as questões pré e pós-implantação de um sistema de segurança municipal. Uma análise documental feita nos planos de ação da Polícia Metropolitana de Toronto (Canadá) e da Polícia Municipal de Nova York (EUA), no plano *Tolerância Zero*.

A análise dos dados adota a abordagem qualitativa, de acordo com Minayo (2006), pois considera as experiências de melhoria de qualidade, opiniões e vivências. Sustentado por questões teóricas e vivenciais, é proposto um plano de ação contendo elementos para implantação de uma polícia cidadã, a partir de conceitos atuais e democráticos, para uma nova realidade que pode trazer muitos avanços para a sociedade e para o desenvolvimento local dos municípios.

Diante do exposto, o tema se justifica pela sua relevância no cuidado com a sociedade, que deve ser protegida e assistida por suas polícias, para que todos possam ter a paz social, reiterando que não se desconsideram outras questões que são trazidas pelo desenvolvimento.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS CORRELAÇÕES COM O CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

A fim de contextualizar a pesquisa em termos históricos, políticos e sociais, e ainda na linha de pesquisa de programa, é realizada, a seguir, discussão teórica sobre políticas públicas e políticas públicas em segurança, além do impacto destas no desenvolvimento local e regional. As considerações aqui apresentadas são subsídios para análise dos dados coletados em campo e também recolhidos em documentos, além da elaboração do plano de ação para a implantação de uma polícia cidadã.

Diante das mudanças que vêm ocorrendo e estão registradas nos últimos acontecimentos históricos, em que a população participa por meio da Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) – que representa um órgão de mediação entre o povo e o Estado, também das práticas realizadas pelos governantes e pela população, opinando e participando, para melhor qualidade de vida –, a temática política pública faz-se relevante graças à participação popular, e assim entendemos como se deram as referidas mudanças, como foi seu desenvolvimento e como ele servirá de subsídios para novas tomadas de decisão.

De acordo com o Relatório Final da 1.^a Conferência Nacional de Segurança Pública (2009, p. 11-13):

marca profundamente a história da segurança pública em nosso país. Ao propor a democratização da discussão sobre o tema, a 1.^a CONSEG eleva a segurança pública a um novo patamar de reflexão, não mais como uma emergência frente a alguma situação de grave comoção social, mas como política pública que demanda uma estruturação sistêmica e um pensamento estratégico de longo prazo. Seu processo foi marcado por uma abertura ao diálogo. Diálogo entre segmentos que nunca tiveram a oportunidade de sentar à mesa, de forma conjunta, e propor princípios e diretrizes para a Política Nacional, como tiveram a oportunidade de fazê-lo trabalhadores da área, sociedade civil e poder público. Essa marca permitiu que novos atores surgissem na cena da luta pela realização do direito à segurança e possibilitou que novas redes pudessem se formar, ampliando o capital social em torno do tema. A 1.^a CONSEG, um dos projetos propostos pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), é um processo que foi iniciado muito antes do decreto presidencial convocatório de 08 de dezembro de 2008. Sua construção coletiva reuniu, desde o princípio, representantes da sociedade civil, dos trabalhadores e gestores da segurança pública na busca de uma política de estado para o setor. A Constituição Federal Brasileira de 1988 definiu a segurança pública como direito fundamental social. Contudo, diferente dos outros direitos sociais previstos, como a saúde e o meio ambiente, as políticas públicas de segurança não estavam inseridas num sistema de cogestão participativa que, por meio de instrumentos como conferências e conselhos institucionalizados, compartilhasse, entre Estado e Sociedade, a

responsabilidade de planejar, implementar, monitorar e avaliar as ações. Esse estilo de gestão democrático é uma marca e um compromisso do Governo Federal que vê as Conferências como um amplo espaço de discussão, negociação, produção de consensos e compartilhamento de poder. O órgão governamental responsável pela Política Nacional de Segurança Pública, em que pese isolados esforços, não possuía canais de diálogo social, nem de consulta a segmentos sociais interessados. Nesse contexto, o Ministério da Justiça - MJ, sensível à necessidade de se abrir para o exercício democrático e após profundo amadurecimento sobre os caminhos possíveis, convocou a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, espaço deliberativo aberto aos três segmentos: Sociedade, Poder Público e Trabalhadores da Área de Segurança Pública, cujo objetivo foi, além de definir princípios e diretrizes para a política nacional, consolidar instrumentos de participação social no âmbito da segurança pública.

Nas últimas décadas, registrou-se nas várias áreas do conhecimento o ressurgimento de discussões sobre políticas públicas. Assim como as instituições são regidas por regras e modelos, para chegarem a uma situação de regularidade e estabilidade social, as políticas públicas subsidiam e sustentam ações para que se mantenham o desenvolvimento e a ordem.

Entre os motivos que levaram ao desenvolvimento da área, Souza (2006) apresenta três pontos principais. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade.

O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa, e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Esta agenda passou a dominar a sociedade neste contexto a partir dos anos 1980, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias, como os da América Latina.

O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, em especial os da América Latina, ainda não conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

São desafios que não são fáceis e não dispõem de respostas claras ou rápidas. Dependem de muitos fatores, sendo eles externos e internos.

A seguir, é apresentada breve discussão teórica sobre políticas públicas e sua natureza.

2.1 DISCUTINDO POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste item, apresentam-se e se discutem conceitos e elementos que permitem delinear sustentações teóricas que respaldam o restante da investigação.

Secchi (2013, p. 1) afirma que:

Política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivo relevante.

Assim, podemos dizer que *políticas públicas* estão direcionadas a programas de ação não governamental que visam à concretização dos direitos, ou seja, representam um conjunto de ações em um determinado tempo, dentro de um molde específico, no qual são avaliadas e implantadas, dirigidas à redistribuição de bens e à efetivação dos direitos, e asseguram uma vida digna para cada cidadão.

Teixeira (2002, p. 2), afirma que:

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento), que orientam ações que, normalmente, envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e as declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Podemos dizer que os princípios que resultam na formulação de programas de intervenção em políticas públicas levam em consideração as necessidades da população, mas vale ressaltar que há alguns programas que buscam prioridades de alguns integrantes do poder público.

Assim, de acordo com o que define Teixeira (2002, p. 2), as *políticas públicas* servem como mediação para o que a sociedade demanda e o que o poder público estabelece como princípios que nortearão a prática. Os interesses atendidos

não são somente aqueles explícitos que a sociedade toda conhece, mas também os que são omitidos e beneficiam pequena parcela da população.

Assim, é possível analisar as *políticas públicas* como o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo:

Colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável dependente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Portanto, observando as definições que abarcam este tema, afirma-se que em *políticas públicas* incluem-se programas de ação governamental que estão voltados à efetivação dos direitos que são moldados, implantados, avaliados e destinados à distribuição de bens e às posições que concretizem oportunidades para que cada pessoa possa ter uma vida digna, exercendo seus direitos, assegurada de seus recursos e condições para que aja com liberdade de escolha.

Quando partimos do pressuposto de que as políticas públicas estão em um campo sistêmico e holístico, ou seja, sua prática está direcionada a um sistema diverso maior do que aquele que parece abranger, organizado por várias faces existentes dentro de uma mesma área, e de acordo com os pressupostos que constituem a compreensão do tema, é possível dizer que ele implica duas abordagens (SOUZA, 2006, p. 26):

a primeira é que a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários "olhares". Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Sendo assim, observa-se que *políticas públicas* envolvem tanto os conteúdos concretos quanto os simbólicos, ou seja, os programas teóricos que serão colocados em prática, o que significa cada programa de intervenção e o que cada comunidade está precisando no momento. Vale ressaltar que todos os

indivíduos têm os mesmos direitos, mas as necessidades de cada um são diferentes.

O conceito que se adota para a realização da presente pesquisa reúne as discussões anteriores e define que *política pública* é:

Um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesse. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação. É preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e aliança internas da estrutura de poder, que não é monolítica ou impermeável às pressões sociais, já que nela se refletem os conflitos da sociedade (TEIXEIRA, 2002, p. 5).

Desta forma, compreende-se que as políticas públicas são constituídas por meio da constatação das demandas da sociedade, em virtude das realizações dos governos municipais, estaduais e federal, processo esse realizado de diversas formas, a depender das necessidades de cada comunidade.

Quando não havia a implementação de políticas públicas, e os governos não agiam ativamente para desenvolver práticas condizentes com a realidade social, os estudos das políticas públicas eram voltados para a vida política, focalizando questões normativas e morais do governo ou detalhes sobre o funcionamento de instituições políticas e jurídicas particulares.

Para Teixeira (2002, p.2):

as políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e a redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

As políticas públicas foram criadas para auxiliar a comunicação entre o povo e o poder público, estando, porém, envolvidas com a realidade social e a necessidade do povo, em vez de focada somente para a burocracia. Seguidamente, propõem-se os projetos de intervenção.

2.1.1 Origem das políticas públicas

Durante as épocas passadas, vemos acontecimentos marcantes que culminaram na criação das políticas públicas. A vontade do povo de participar da vida pública e de exigir os seus direitos, mostrando poder e voz ativa, influenciou na organização das políticas públicas.

Sobre o surgimento das políticas públicas, Souza (2006, p. 20) afirma:

A origem e a ontologia de uma área de conhecimento permitem compreender sua trajetória, seus desdobramentos e perspectivas. Enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica, a política pública nasce nos EUA, rompendo as etapas postuladas pela tradição europeia, com estudos e pesquisas na área, que o Estado e suas instituições, e não a produção dos governos, sem estabelecer, relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, dando ênfase nos estudos sobre a ação do governo. Na Europa, a área surge com os trabalhos baseados em teorias que explicam o papel do Estado e do governo que é produtor potencial de políticas públicas.

As *políticas públicas* também foram estudadas a partir de questões normativas ou morais de cada governo, cujas concepções tinham por base textos filosóficos com a temática *política*. O propósito era entender qual a finalidade do governo e quais as atividades que os membros deveriam realizar para satisfazer as necessidades do povo, o que veio a resultar em reflexões positivas e incentivo ao debate acerca da natureza da sociedade, o papel do Estado, os direitos e as responsabilidades dos cidadãos e governos.

De acordo com Souza (2006, p. 22):

na área do governo propriamente dita, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia, como forma de enfrentar suas consequências. Seu introdutor, no governo dos EUA, foi Robert McNamara, que estimulou a criação, em 1948, da *RAND Corporation*, organização não-governamental, financiada por recursos públicos. O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo, sobre problemas públicos, expande-se para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social.

Observamos que as políticas públicas têm uma longa história. Com seu surgimento na América do Norte e na Europa, após a segunda Guerra Mundial, começou-se a estudar a temática das políticas, buscando entendimento diferente para as relações entre os governos e os cidadãos.

Com o decorrer da história, Teixeira (2002, p. 4) relata que:

com a falência do Estado protetor e o agravamento da crise social, o neoliberalismo, responsabilizando a política de intervencionismo pela estagnação econômica e pelo parasitismo social, propõe-se um ajuste estrutural, visando principalmente ao equilíbrio financeiro, com uma drástica redução dos gastos sociais, caracterizando uma política social seletiva e emergencial. A globalização torna o processo de formulação de políticas públicas mais complexo, por estarem em jogo, em cada país, interesses internacionais representados por forças sociais, com um poder de interferência nas decisões, quando essas não são diretamente ditadas por organismos multilaterais.

Assim, o rápido crescimento da atividade do setor público voltado à criação de políticas específicas, sempre almejando melhoras na realidade de cada sociedade com a implantação de programas econômicos e sociais, contribuiu para o planejamento de estratégias que regessem a ordem da implantação de ações pelos governantes.

Olhando para o passado, para as diversas localidades mundiais e a emergência de políticas públicas inseridas em cada contexto, há respaldo para observá-las atualmente e ter um prospecto do futuro.

Por meio de experiências anteriores e ações atuais, vislumbram-se os efeitos positivos e negativos de políticas públicas, alardeadas ou silenciadas nos âmbitos de crescimento e desenvolvimento local.

2.2 DISCUTINDO CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

O *desenvolvimento* surge como um fenômeno que dá ênfase aos atores sociais, às redes de cooperação, ao sistema institucional que foi construído e aos projetos coletivos.

2.2.1 Crescimento local

Em virtude das demandas e do rápido crescimento mundial e tecnológico, constatou-se a discrepância entre a teoria política e as práticas políticas dos Estados modernos. O fato levou os estudiosos a procurarem outro método para examinar a política, por meio de um método que conciliasse teoria e prática, a fim de avaliar os resultados que estavam sendo produzidos pelos governantes.

O surgimento do desenvolvimento local, para Brito (2006, p.1):

emerge no instante em que, no conjunto dos países industrializados, o Estado, poder político centralizado e as coletividades locais mudam a forma de relacionamento, conhecem tensões e realizam a descentralização. É um momento em que as instâncias locais reivindicam autonomia e contestam modelos anteriores de desenvolvimento. É um contexto também de crise das finanças locais e de procura de novas regras do jogo e de novas regulações em nível de território, parceiros, Estado e outras coletividades territoriais.

O desenvolvimento local se estabeleceu a partir de mudanças que marcaram a política e o poder do Estado, mudanças essas significativas para que fosse necessário criar uma forma de lidar com as novas demandas da população.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi apresentada com o propósito de reduzir as desigualdades entre as regiões e dinamizar as atividades produtivas no território.

Ultramari e Duarte (2009) trazem uma tipologia para referenciar as prioridades da conceituação de políticas públicas para o desenvolvimento regional, propondo o rendimento médio mensal por habitante e a taxa geométrica de variação do Produto Interno Bruto (PIB) municipal por habitante.

A PNDR de 2007 trouxe colaborações para o entendimento e implantação de projetos que fossem mais eficazes e que levassem em consideração o local em que estariam atuando.

Partindo-se da investigação do desenvolvimento econômico local, há que se levar em consideração os modelos econômicos e suas inter-relações com as variáveis, como a sustentabilidade e o crescimento econômico.

A forma como são administrados os recursos e os bens sociais e materiais produzidos por uma sociedade possibilita o aumento da produção e da produtividade, tornando-se chave fundamental para se entender o crescimento local de uma população. Os recursos administrados por meio das políticas públicas beneficiam e possibilitam a harmonização do crescimento e desenvolvimento, contribuem para a melhoria da qualidade de vida, proporcionam maior produtividade social.

Quanto mais uma sociedade produz, no tocante à quantidade e à qualidade da produção dos bens e serviços feitos por determinada comunidade em certo período, mais se contribui para o bem-estar dessas pessoas e a distribuição igualitária entre elas, caracterizando o crescimento local.

Vieira e Santos (2012, p. 358) fazem uma reflexão acerca de como se deu o crescimento e afirmam que:

a atividade econômica refere-se ao abastecimento de bens e serviços necessários para satisfazer às necessidades humanas, tanto individuais quanto coletivas, por isso, o crescimento de um país ou região aumenta a oferta de bens e serviços. As dificuldades inerentes à mensuração do crescimento partem da disponibilidade de dados empíricos, e as diferenças nas condicionantes sociais e institucionais de cada região dificultam comparações. Isto porque não há uma uniformidade no padrão de consumo e produção.

Sendo assim, cada região possui um crescimento específico, dependendo de seus fatores sociais e econômicos, da produção de bens e da distribuição dos mesmos. O crescimento está presente em todos os locais em que o aumento na produção é significativo.

2.2.2 Desenvolvimento local

Há algumas regiões que respondem positivamente aos desafios regionais atuais da globalização contemporânea, fazendo com que se construam modelos de desenvolvimento; também há as que respondem negativamente e rumam para o fracasso. Em algumas regiões, podem ser encontradas potencialidades apresentadas por um dinamismo próprio, enquanto outras regiões somente copiam o que conseguem visualizar de sucesso em outras que o alcançaram.

Os processos regionais de desenvolvimento não são iguais e não possuem a mesma dinâmica.

Becker (2010) relata que há regiões que conseguem se desenvolver enquanto outras estão na tentativa. Aquelas que alcançam êxito são as que conseguem integrar os interesses locais, tanto sociais como ambientais, em torno de um modelo próprio e específico e o inserem na dinâmica global de desenvolvimento. As regiões bem-sucedidas são aquelas que conseguem transformar a ação cooperativa intrarregional no principal elemento integrador do seu processo de desenvolvimento regional.

Desta forma, o desenvolvimento regional resulta do envolvimento direto dos agentes regionais envolvidos nos processos econômicos, sociais e políticos, para executarem e proporem um projeto de desenvolvimento.

Para Buarque (1998, p. 15):

o desenvolvimento local é uma resultante direta da capacidade dos atores e das sociedades locais se estruturarem e se mobilizarem, com base nas suas potencialidades e sua matriz cultural, para definir e explorar suas potencialidades e especificidades, buscando competitividade, em um contexto de rápidas e profundas transformações. No novo paradigma de desenvolvimento, isto significa, antes de tudo, a capacidade de ampliação da massa crítica dos recursos humanos, domínio do conhecimento e da informação, elementos centrais da competitividade sistêmica.

Dessa forma, as explicações para as diferentes dinâmicas de desenvolvimento local precisam cada vez mais ser buscadas na esfera política. Becker (2010) declara que é nesta esfera que pode ocorrer:

a forma de reação passiva, abortada, resultante da incapacidade organizacional dos agentes regionais, sendo eles fatores econômicos, sociais, políticos, buscando superar as contradições e resolver os conflitos através da integração dos interesses locais com os interesses socioambientais regionalizados, o que impossibilita a construção de um projeto específico, e que por outro lado, ocorre o inverso na forma de reação ativa, nascida.

A ação será resultado da capacidade dos agentes regionais de se organizarem para superar as contradições e os conflitos existentes na integração dos interesses locais, com os socioambientais regionalizados, e deste com o interesse político de cada região.

Para Martinelli e Joyal (2004, [s.p.]):

o *local* é entendido como um meio de pertença que permite a uma população reconhecer em si traços característicos e mesmo laços de solidariedade, que exercem certa influência sobre as mudanças socioeconômicas em favor das formas de intervenção oferecidas pelas instituições governamentais e associativas.

Sendo assim, o *desenvolvimento local* permite constatar as características individuais de cada região para que, dessa forma, os programas de atuação do governo sejam mais eficazes. É relevante, ainda, contemplar as diferenças culturais e sociais para adequar a prática à realidade social.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Como dito anteriormente, *desenvolvimento* refere-se a um processo de transformação, preferencialmente qualitativa, no decorrer do *crescimento* da sociedade. Essas transformações estão ligadas aos processos que introduzem

métodos mais produtivos e eficazes, resultando no aumento do fluxo de bens e serviços disponíveis para o uso coletivo. Desta forma, o desenvolvimento se articula com base na eficiência e também como sinal de riqueza. As formas mais comuns de comportamento correspondem à satisfação plena das necessidades humanas.

Partindo do pressuposto de que o *desenvolvimento* se faz a partir da realidade social de cada local, as realidades múltiplas e complexas estão intrinsecamente ligadas às políticas públicas de cada local.

De acordo com Vieira e Santos (2012, p. 346), as pesquisas históricas para se compreender o desenvolvimento das políticas divulgam que há de se considerar as práticas culturais e locais. A consolidação de traços culturais específicos pode impactar as atividades econômicas regionais. No entanto, a relação entre as atividades econômicas pertinentes ao desenvolvimento local e as características culturais presentes na população que ocupam cada região não é mecânica ou determinista. Ou seja, para se compreender como se desenvolveram as políticas públicas locais, é preciso considerar a influência dos fatores sociais que atuam para a definição de práticas que serão essenciais à eficiência destes.

Nas últimas décadas, assistimos à negação de que os fatores sociais e culturais influenciavam na efetivação das políticas públicas, e que esses fatores eram resultado da vida econômica e material. Entretanto o conceito de desenvolvimento local foi atrelado às dinâmicas sociais, cuja sua intenção é de compreender os fatores que estão relacionados a ela: A cultura regional é definida por questões institucionais e sociais, e os fatores que podem ser considerados essenciais para a melhora da qualidade de vida em uma determinada região podem não ter impacto semelhante em outra (VIEIRA; SANTOS, 2012, p. 346).

Sendo assim, a cultura local é elemento essencial para a elaboração e a implantação de políticas públicas e para a eficácia na melhora da qualidade de vida da população.

O desenvolvimento é um processo social global, porque decorre da necessidade de conhecimento dos fatores econômicos, políticos, sociais e culturais de uma população. Os fatores são dependentes dos valores históricos construídos ao longo do tempo, para se compreender os padrões adotados pela sociedade em cada momento específico, e o porquê são adotados no contexto presente.

Sendo assim, o desenvolvimento local só é possível se forem consideradas as questões sociais em um dado tempo e espaço. As políticas

públicas têm o papel de reconhecer esses fatores para propor intervenções que serão eficazes em cada região.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS EM SEGURANÇA PÚBLICA

Neste capítulo, são apresentadas discussões breves sobre políticas públicas, especificamente em segurança pública, levando em consideração o que diz Oliveira (2002, p. 47):

Para equacionar bem a questão e torná-la produtiva, para fugir da tentação e do comodismo dos discursos excludentes e superficiais, um bom começo é estabelecer a distinção entre políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança. Políticas de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial “stricto sensu”. Políticas públicas de segurança é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência.

Assim, devemos fazer a correta distinção entre os conceitos de *políticas de segurança pública* e *política pública de segurança*, para evitar equívocos e seus impactos nas demandas e propostas. Para que possamos tratar com clareza as políticas públicas de segurança para as populações locais: Política de Segurança Pública é aquela implantada nas polícias a respeito de questões operacionais, enquanto Políticas Públicas de Segurança são aquelas que englobam diversas ações governamentais e não governamentais para redução da criminalidade e violência na sociedade, e assim têm o condão de atingir toda a sociedade.

3.1 CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: ALGUNS FOCOS

Por não acompanhar as mudanças sociais, políticas e econômicas, o sistema de segurança no Brasil está inserido em uma profunda e conturbada crise, gerando sensação de insegurança em toda a sociedade, pois está instalada de fora para dentro das polícias, isto é, devido à não modernização do aparato policial que não acompanhou o avanço político, social e a democracia.

Assim, de acordo com Jucá (2002, p. 1):

A banalização da violência urbana e os crescentes índices de criminalidade amedrontam cada vez mais a população brasileira. Não se vive hoje sem o medo constante da agressão física ou moral; não se consegue mais estabelecer um sentimento de segurança plena. O quadro se agrava com a constatação da incapacidade da polícia em controlar ou diminuir essa onda de violência utilizando-se do sistema tradicional de segurança pública. Isso porque a ação isolada das diversas forças policiais e o policiamento repressivo, feito exclusivamente por homens fardados, caracterizado pelo

excesso de burocracia e pela má formação dos oficiais, já não são suficientes.

A insegurança no Brasil é demonstrada por meio dos números apresentados pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (Unodoc) em um estudo sobre homicídios, que é o crime de maior impacto na sociedade. Com os dados abaixo mencionados, verifica-se que o Brasil tem índices entre os mais altos do mundo. Isso mostra a necessidade de atualização da polícia e dos meios que são usados para combater o crime e a violência, porque o modelo desatualizado de polícia não está obtendo êxito em suas ações.

A necessidade, de acordo com os dados apresentados por Gomes (2014, [s. p.]) acerca do número de homicídios, aponta que:

O Brasil, em 2010, conforme levantamento do *Instituto Avante Brasil* (baseado em dados do *UNODOC-ONU* e *Datasus do Ministério da Saúde*) somava 52.260 homicídios (27,3 mortes para cada 100 mil habitantes); em 2012, apresentou crescimento de 7,8%, em números absolutos, registrando 56.337 mortes (29 para cada grupo de 100 mil habitantes). Levando-se em conta, exclusivamente, os países que atualizaram seus números em 2012, o Brasil passou da 20ª posição (em 2010), para a 12ª (em apenas dois anos, depois de feitos os ajustes numéricos pelo UNODOC).

No Manual de Segurança Pública do Estado de São Paulo (2014, p. 11), a UNODOC mostra que ainda:

há uma clara relação entre criminalidade e desenvolvimento. Assim, o estudo conclui que a criminalidade crônica é, ao mesmo tempo, causa e consequência da pobreza, da insegurança e do subdesenvolvimento, pois diminui as possibilidades de negócios, deteriora o capital humano e desestabiliza a sociedade.

Assim, as questões sobre crescimento e desenvolvimento são desencadeadas, levando-se em consideração a insegurança e a criminalidade. Arendt (1994, s/p) afirma que:

poder e violência são opostos; onde um domina absolutamente, o outro está ausente. A violência aparece onde o poder está em risco, mas deixado a seu próprio curso, ela conduz à desaparecimento do poder, a violência pode destruir o poder; ela é absolutamente incapaz de criá-lo.

Verifica-se que o poder estatal está ausente onde ocorre a violência, sendo a polícia o poder do Estado que deve estar presente a fim de prevenir e reprimir a violência na sociedade, manter a ordem e a segurança, e trazer a paz social.

De acordo com Moraes (2005), a vida é o bem mais precioso da humanidade, a honra é o que dignifica a vida através da moral. No campo racional, temos a expressão por meio da qual os povos manifestam seus pensamentos e ideias. Têm-se também os bens materiais dos indivíduos que são o patrimônio. Todos os bens formam um conjunto para constituir a vida em harmonia da sociedade. Todos os bens e valores devem ser garantidos pelo Estado através de seu sistema de segurança, porque caso isto não ocorra, o Estado e a democracia podem sucumbir.

Segundo Cano (2006, p.3):

São os estados os atores principais na área de segurança pública. Cada estado conta com uma Polícia Militar, uma força uniformizada, cuja tarefa é o patrulhamento ostensivo e a manutenção da ordem, e com uma Polícia Civil, que tem como missão investigar os crimes cometidos. Dessa forma, nenhuma das duas polícias executa o chamado “ciclo completo” de segurança pública, que vai da prevenção à repressão, o que suscita problemas de duplicidade e rivalidade entre ambas. Em geral, as políticas estaduais de segurança – se é que podem receber este nome sem planejamento, objetivos e avaliação – são basicamente reativas e baseadas na repressão, mais do que na prevenção. Com frequência, os governos reagem diante de casos com repercussão pública, particularmente os que se destacam na imprensa, para dar uma resposta de curto prazo. Quando o caso perde visibilidade, as medidas iniciais se desvanecem. A imprensa, neste sentido, desfruta de um grande poder para orientar as medidas dos órgãos públicos. As intervenções raramente são planejadas com base em objetivos específicos.

As políticas públicas de segurança pública devem ser planejadas e avaliadas, e não se efetivarem apenas como respostas imediatistas dadas para a imprensa. Outro ponto é que as decisões estão no nível estadual, e o problema a ser solucionado encontra-se no nível municipal, o que gera também uma insatisfação do munícipe, que não tem como participar do planejamento e execução das ações para melhoria na segurança pública ou contribuir com sugestões.

Também deve ser verificado que o atual sistema de segurança pública não permite o ciclo completo de polícia, o que gera morosidade e desarticulação nas decisões, pois não são integradas e realizadas de forma completa por nenhuma das polícias, uma vez que cada uma das polícias estaduais realiza uma parte do ciclo policial.

A descentralização é um tema que se conhece há muito tempo, e por isso abarca vários significados, o que pode explicar as controvérsias encontradas relacionadas a essa temática, por isso é necessário que se contemplem o contexto e

a época em que o termo foi utilizado para entendimento dos reais motivos que tentam explicá-lo.

Ilustrando essa concepção, de acordo com Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997, p. 6), a

descentralização é um processo dialético que se dá em relação ao poder centralizado. Há autores que dizem que há graus de descentralização; no entanto, partindo da ideia de processo, parece mais adequado admitir formas de descentralização condizentes com uma determinada realidade sócio-política.

Sendo assim, o contexto da descentralização, e podendo estar presente em várias situações multifacetadas e com características peculiares do tempo em que se aplica, a descentralização pode ser aplicada de vários modos. Neste trabalho, porém, são consideradas suas características para a elaboração do plano de ação, para um sistema de segurança pública do modelo de Polícia Municipal, ou seja, descentralizada.

Ademais, todas as políticas públicas de segurança aplicadas nos países de primeiro mundo, como EUA e Canadá, adotaram o modelo de sistema de segurança pública descentralizado, ou seja, Polícia Municipal de ciclo completo, que atua na área preventiva e repressiva, com autonomia municipal em uma polícia única. Assim, o modelo já consolidado há décadas naqueles países vem trazendo significativa contribuição para a segurança pública, sustentando o modelo descentralizado como um dos mais eficientes nos regimes democráticos.

3.2 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM SEGURANÇA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com a nova Constituição Federal de 1988, foi concedida aos municípios autonomia político-administrativa e financeira, além da descentralização de algumas competências. Na segurança pública, a Constituição prevê a faculdade dos municípios criarem suas Guardas Municipais.

A fim de implementar políticas públicas de segurança municipal, em razão da exigência das populações locais em 2002, foi proposta a Emenda Constitucional (PEC) 534, para ampliar as atribuições das Guardas Municipais, que tramita no Congresso Nacional até os dias atuais.

Em 1990, devido à importância dada pelas administrações municipais, foi realizado em Pelotas (RS) o *I Congresso Nacional das Guardas Municipais*, para fortalecer o intercâmbio e propor o aperfeiçoamento dessas instituições, para implementação de políticas públicas de segurança municipal, utilizando-se deste modelo de polícia. A partir desse evento, têm ocorrido congressos anualmente. Observa-se que esse debate culminou com a edição da Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, denominado *Estatuto Geral das Guardas Municipais*, que insere diretamente essas corporações nas políticas públicas de segurança dos municípios.

Com a ampliação dos debates pelos municípios em todo o Brasil, o governo federal começa sua participação na política nacional de segurança pública com a criação da *Secretaria Nacional de Segurança Pública* (Senasp) em 1997, com a responsabilidade de formular, induzir, pactuar e monitorar a *Política Nacional de Segurança Pública*.

Nesse contexto, o Governo Federal edita o *Plano Nacional de Segurança Pública* (PNSP) em 2000, dando o direcionamento das Políticas Públicas a serem adotadas por todas as instâncias de governo, bem como a articulação das políticas públicas para todo o sistema de segurança pública.

O governo federal, em 14 de fevereiro de 2001, edita a Lei nº 10.201, alterada pela Lei nº 10.746 de 2003, que cria o *Fundo Nacional de Segurança Pública* (FNSP), com o objetivo de “apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do Programa de Segurança Pública para o Brasil do governo federal”.

Juntamente com a alteração do FNSP em 2003, foi criado pelo governo federal o *Sistema Único de Segurança Pública* (SUSP) para a junção de esforços entre a União, estados e municípios, com o objetivo de implementar políticas públicas de segurança que visassem à melhoria da segurança pública e melhoria do sentimento de segurança no País.

Em 2007, o governo federal instituiu o *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania* (Pronasci), adotando políticas públicas para a segurança pública, envolvendo a sociedade e governos na busca de soluções para o tema.

A Senasp realizou, em 2009, a *1ª Conferência Nacional de Segurança Pública* do país, discutindo os modelos existentes com toda a sociedade civil, trabalhadores, órgãos de segurança pública etc., com a finalidade de construir nova

proposta para o sistema de segurança pública no Brasil. A Conferência obteve êxito em mobilizar grande público para discutir e debater a segurança pública e elaborar propostas e sugestões para o estabelecimento das novas políticas públicas de segurança.

Estas são as principais políticas públicas de segurança que foram implementadas nos últimos anos, após a Constituição Federal de 1988.

Quadro 1 – Resumo do histórico das Políticas Públicas no Brasil a partir de 1988

Ano	Fato	Contribuição
1988	Constituição Federal de 1988.	Concede autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, estabelecendo a descentralização de algumas competências. Na segurança pública, prevê a possibilidade de os municípios constituírem guardas municipais, previstas no capítulo da segurança pública, cito, art. 144, § 8º.
1990	I Congresso Nacional das Guardas Municipais.	Fortalecimento e aperfeiçoamento legislativo das guardas municipais com a finalidade de descentralização da segurança pública.
1997	Criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).	Governo federal inicia forte participação na política nacional de segurança pública.
2000	Lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).	Sistematização das Políticas Públicas de segurança pública.
2001	Lei Federal nº 10.201.	Cria o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência.
2002	Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 534/2002.	Prevê a ampliação das competências das guardas municipais, como polícias municipais.
2003	Criado pelo Governo Federal o Sistema	Prevê a junção de esforços entre a União, estados e municípios,

	Único de Segurança Pública (Susp).	com o objetivo de modernizar e melhorar a qualidade de segurança pública e desenvolver políticas para reduzir o sentimento de insegurança no país.
2009	Realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública pela Senasp.	Envolveu todos os gestores, trabalhadores e segmentos da sociedade civil para discutir o modelo vigente e construir um novo paradigma para a área de segurança pública.
2014	Edição da Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.	Regulamentação das atividades das guardas municipais como polícias municipais, com caráter essencialmente preventivo.

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013. Elaborado pelo autor, 2015.

3.2.1 História das polícias no Brasil

Sousa e Moraes (2006) apresentam estudo sobre a evolução histórica das instituições policiais brasileiras, relevante para entender a realidade da segurança pública atual e subsidiar a instauração de políticas públicas para o enfrentamento da violência e prevenção da criminalidade brasileira.

3.2.1.1 Polícia Militar

De acordo com Braga (2006), em dezembro de 1831, em São Paulo, através da proposta do Brigadeiro Tobias, presidente do Conselho da Província, foi criado o corpo de guardas municipais, com a companhia de infantaria de cem homens e uma seção de trinta cavaleiros, nascendo assim a força pública do Estado de São Paulo.

Em 1970, o governo do Estado constituiu a atual Polícia Militar do Estado de São Paulo, integrando componentes da então força pública com os da guarda civil de São Paulo por meio do Decreto-Lei nº 217, de 8 de abril de 1970, que dispõe sobre a constituição da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

A guarda civil de São Paulo criada em 1926, sem caráter militar, Lei nº 2.141, de 22 de outubro de 1926, tinha como principal missão manter a segurança

no trânsito, nas diversões públicas e no policiamento da capital. Por meio do Decreto-Lei Federal nº 667, de 2 de julho de 1969, tornou-se impossibilitada de exercer suas funções, e em razão disso, o Decreto-Lei Estadual nº 217, de 8 de abril de 1970, unificou-a com a força pública, originando a atual Polícia Militar. A nova corporação policial, fiel às suas tradições militares e obediente à sua formação, desdobra suas atividades atuando no policiamento ostensivo, policiamento rodoviário estadual, proteção à fauna e à flora, corpos de bombeiros militares etc., conforme o previsto na Constituição Federal de 1988, art. 144, inciso V, § 5º e 6º.

3.2.1.2 Polícia Civil

Com a Proclamação da Independência, a Constituição de 1824 organizou o Poder Judiciário brasileiro, o Código de Processo Criminal de 29 de novembro de 1832, concedendo aos juízes de paz atribuições policiais. O Código de 1832 estabeleceu, primeiramente, normas de organização judiciária-policial, mantendo a divisão territorial do país em distritos, termos e comarcas.

Por esse instituto, em cada distrito haveria um juiz de paz, um escrivão, inspetores de quarteirão e oficiais de justiça. Os juízes de paz eram eleitos pelo povo e os inspetores de quarteirão e escrivães eram nomeados pela Câmara Municipal. Os juízes municipais e os promotores da corte eram nomeados pelo governo e nas províncias pelos respectivos presidentes, sob proposta das câmaras municipais, listas tríplexes elaboradas trienalmente. Os juízes de direito eram nomeados pelo Imperador.

Em 3 de dezembro de 1841, foi editada a Lei nº 261, regulamentada pelo Decreto nº 120, de 31 de janeiro de 1842, modificando o Código de Processo Criminal, e a partir dessa lei nascia um aparelhamento policial. A lei criou no município da corte e em cada província um chefe de polícia e respectivos delegados e subdelegados, nomeados pelo Imperador, ou Presidente de Província.

Em 20 de setembro de 1871, através da Lei nº 2.033, foi reformulado o sistema anterior separando-se justiça e polícia de uma mesma organização, com isso, trazendo inovações como, por exemplo, o inquérito policial que existe até os dias de hoje.

Em 23 de dezembro de 1905, através da Lei nº 979, foi então criada a polícia de carreira, estabelecendo classes e remunerações para os delegados de polícia do Estado.

A partir de então, por via de várias leis e decretos até hoje, culminando com a lei orgânica da polícia, a Polícia Civil vem prestando serviços à sociedade atuando como Polícia Judiciária, tendo como preceito básico a feitura do inquérito policial pelos meios existentes.

3.2.1.3 Guardas Municipais

No período do Brasil Império, a Regência promulgou a Lei de 10 de outubro de 1831, autorizando as Províncias a criar um corpo de Guardas Municipais, as quais tinham a finalidade de manter a tranquilidade pública e auxiliar a justiça, de acordo com os efetivos necessários.

Em São Paulo, a Lei Provincial nº 23, de março de 1866, sancionada por Joaquim Floriano de Toledo, então Presidente da Província de São Paulo, criou as guardas municipais, órgãos cuja finalidade era garantir a segurança pública.

Em 1988, com a nova Constituição Federal, as Guardas Municipais foram previstas no Capítulo da Segurança Pública, no art. 144, § 8º, com o objetivo de proteger bens, serviços e instalações. Após 1988, iniciaram-se várias discussões que culminaram com a apresentação de vários projetos de lei e vários projetos de emenda Constitucional no Congresso Nacional, a fim de conferir a estas instituições municipais um modelo de Polícia Municipal.

Esse avanço das Guardas Municipais deu-se em razão da nova ordem Constitucional, que concedeu diversas autonomias aos municípios, local em que vivemos de fato e de direito, pois o Estado membro e a União são ficções jurídicas do pacto federativo. Reforça-se, ainda, o fato de que realizamos todas as nossas atividades diárias dentro de um município, havendo assim a necessidade de uma Polícia Municipal que já existe de forma consagrada nos países mais desenvolvidos do mundo.

Assim, as Guardas Municipais na atualidade vêm desenvolvendo várias atividades de acordo com as necessidades e peculiaridades de cada município, a fim de atender aos anseios das sociedades locais. A realização de serviços de comprovada eficiência e eficácia nas cidades onde existem estas corporações, vem

acarretando um aumento substancial de criação das mesmas em todo o Brasil, tornando-se uma realidade irreversível em nosso país.

Após vários anos de sua criação e um longo processo de discussão deste projeto, que foi apresentado no ano 2000 no Congresso Nacional, em 8 de agosto de 2014, foi sancionada a Lei Federal nº 13.022/2014, em que as guardas municipais tiveram suas atribuições ampliadas, contemplando-se, a partir desta, um início de Polícia Municipal. Tendo como princípios mínimos previstos em seus arts. 2º e 3º: a função de proteção municipal preventiva, proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; patrulhamento preventivo; compromisso com a evolução social da comunidade e uso progressivo da força.

3.3 O ATUAL SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Em recente audiência no Senado Federal, no dia 13 de novembro de 2013, na reunião da Comissão Especial de Segurança Pública, o relator do colegiado, senador Pedro Taques, na presença de diversas autoridades de vários órgãos, encerrou sua fala dizendo publicamente: “O sistema de segurança pública no Brasil está absolutamente falido” (TAQUES, 2013, [s. p.]).

A matéria da Agência Senado sobre essa reunião menciona vários pontos acerca do atual sistema de segurança pública, especialmente o consenso sobre a mudança completa do sistema policial atual. Demonstra a situação de insegurança que se compõe de fatos dramáticos trazidos pelos especialistas em levantamentos e pesquisas. Na mesma matéria, conforme Lima (2013, [s. p.]):

O policial sai para trabalhar sem saber se vai voltar e na dúvida puxa o gatilho. E isso não é falar contra as polícias brasileiras. É assumir que o padrão operacional está falido. As polícias brasileiras matam mais e morrem mais do que em qualquer outro país.

Deve ser observado que as atuais polícias já existiam anteriormente à Constituição Federal de 1988, e apenas vêm se adaptando à nova ordem constitucional. Assim, não houve uma mudança como na política, em que se passou de uma ditadura para uma democracia, o que dificulta mudanças e implantação de novas políticas públicas na segurança pública.

Conforme consta no manual IPEA (2010, p. 630), momento em que trata das polícias:

Esse dualismo policial brasileiro, definido constitucionalmente, estabelece uma divisão funcional que repercute no tamanho dos contingentes. Uma vez que às polícias militares caberiam as funções de policiamento de áreas públicas e atendimento de ocorrências criminais, foi-lhes destinado um contingente muito maior que à civil, e mantido um rígido sistema de hierarquia e ascensão profissional. Já às polícias civis, responsáveis por atividades auxiliares ao Judiciário, coube uma estrutura menor e um pouco mais flexível, de modo a permitir a racionalização do trabalho investigativo por meio da especialização das delegacias em determinados tipos de crimes.

É possível observar os fatos a partir da Tabela 1 acerca da quantidade de homens quando verificados os efetivos policiais nos estados, bem como os gastos de acordo com efetivos e populações:

Tabela 1 – Número de policiais civis e militares por Unidade de Federação (2007)¹

Unidade da Federação	População	Policiais militares	Policiais civis	Total de policiais	Policiais por 100 mil habitantes
Acre	679.000	1.825	929	2.754	406
Alagoas	3.092.000	8.146	2.096	10.242	331
Amapá	641.000	2.951	774	3.725	581
Amazonas	3.431.000	7.086	1.425	8.511	248
Bahia	14.109.000	27.434	5.392	32.826	233
Ceará	8.358.000	12.778	2.064	14.842	178
Distrito Federal	2.444.000	15.093	5.260	20.353	833
Espírito Santo	3.530.000	6.851	1.656	8.507	241
Goiás	5.861.000	12.695	3.410	16.105	275
Maranhão	6.280.000	7.774	1.449	9.223	147
Mato Grosso	2.920.000	7.584	2.365	9.949	341
Mato Grosso do Sul	2.338.000	4.873	1.770	6.643	284
Minas Gerais	19.765.000	48.763	9.190	57.953	293
Pará	7.275.000	13.269 ³	2.557	15.826	218
Paraíba	3.655.000	9.896	1.420	11.316	310
Paraná	10.535.000	15.792	4.351 ²	20.143	191
Pernambuco	8.608.000	19.796 ²	4.356	24.152	281
Piauí	3.071.000	5.591	1.365 ²	6.956	227
Rio de Janeiro	15.772.000	37.950	9.793	47.743	303
Rio Grande do Norte	3.092.000	7.926 ²	1.385	9.311	301
Rio Grande do Sul	11.103.000	22.379	4.929	27.308	246
Rondônia	1.595.000	5.725 ¹	1.555	7.280	456
Roraima	418.000	1.472	995 ²	2.467	590
Santa Catarina	6.066.000	11.645	3.403	15.048	248
São Paulo	41.779.000	79.812 ³	36.042 ²	115.854	277
Sergipe	2.040.000	5.743	1.070	6.813	334
Tocantins	1.364.000	4.333	1.248	5.581	409
Brasil	189.821.000	405.182	112.249	517.431	273

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP-MJ). Pesquisa Perfil das Organizações de Segurança Pública Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2007).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ O efetivo do Corpo de Bombeiros Militar está agregado ao efetivo da Polícia Militar.

² Dado referente ao ano de 2006.

³ Dado referente ao ano de 2003.

Fonte: IPEA, 2010, p. 630.

¹ Último levantamento que resultou nestes dados foi em 2007, números que são apresentados neste trabalho.

Tabela 2 – Taxas de homicídios (por 1 100 mil) segundo área. Brasil 1980/2012.

Ano	Brasil	Capitais	Interior	Dif %
1980	11,7	20,7	7,5	76,7
1981	12,6	20,1	8,7	60,4
1982	12,6	19,8	9,1	57,9
1983	13,8	20,5	9,8	48,9
1984	15,3	23,6	10,5	54,3
1985	15,0	22,6	10,0	50,8
1986	15,3	22,4	10,5	47,1
1987	16,9	27,6	10,6	63,6
1988	16,8	25,2	11,1	50,1
1989	20,3	32,7	12,2	61,4
1990	22,2	39,0	12,3	75,8
1991	20,8	34,0	12,3	63,4
1992	19,1	30,1	11,3	57,5
1993	20,2	32,6	11,7	61,7
1994	21,2	35,2	11,5	65,8
1995	23,8	42,6	11,7	79,0
1996	24,8	45,6	12,7	84,3
1997	25,4	45,7	12,6	80,0
1998	25,9	45,3	13,0	74,7
1999	26,2	44,6	13,0	70,4
2000	26,7	45,8	13,8	71,6
2001	27,8	46,5	14,9	67,2
2002	28,5	45,5	16,1	59,9
2003	28,9	46,1	16,6	59,6
2004	27,0	42,4	16,3	56,9
2005	25,8	38,5	16,9	49,2
2006	26,3	38,7	17,6	47,1
2007	25,2	36,6	17,6	45,4
2008	26,4	37,3	18,9	41,0
2009	27,0	37,3	20,4	37,8
2010	27,4	37,4	20,3	36,6
2011	27,1	36,4	20,5	34,2
2012	29,0	38,5	22,5	32,8
Δ% 1980/96	111,9	121,0	69,1	9,9
Δ% 1996/03	16,5	0,9	30,4	-29,3
Δ% 2003/12	0,5	-16,4	35,7	-45,0

Fonte: SIM/SVS/MS.

Fonte: WASELFISZ, 2014, p. 28.

- Interiorização da violência

Analisando a Tabela 2 e de acordo com Waiselfisz (2014, p. 51), os três períodos de tempo apresentam modalidades de crescimento diferenciadas:

- **1980/1996:** Os homicídios nas capitais cresceram 121% enquanto o aumento do interior foi bem menor: 69,1%. Nesta fase, fica evidente que o motor da violência homicida encontrava-se centrado nas capitais do país. Fica claro que o comando do crescimento no período ficou por conta das capitais, responsáveis pela forte elevação das taxas nacionais.
- **1996/2003:**

Período de transição: abranda o ritmo de crescimento nas capitais, praticamente paralisa em torno dos 46 homicídios por 100 habitantes, enquanto as taxas do interior continuam a crescer. Assim, a diferença percentual entre capital e interior, que era de 84,3% em 1996, cai para 59,6% em 2003. Nessa fase de estagnação dos índices das capitais, o fator determinante é o crescimento no interior, que origina a elevação das taxas nacionais. • **2003/2012:** Nesse período, as taxas das capitais recuam de forma clara e sistemática, passando de 46,1 homicídios por 100 mil para 38,5 em 2011, o que representa uma queda de 16,4% no período. Já os índices do interior continuam crescendo a bom ritmo: 35,7%. Dessa forma, o interior assume claramente o papel de polo dinâmico, motor da violência homicida, contrapondo-se às quedas substantivas nas taxas que as capitais estariam gerando.

Tabela 3 – Valores gastos pelas Polícias Cíveis e Militares, por unidade da Federação (2007) (Em R\$).

Unidade da Federação	Polícias militares	Polícias cíveis	Total das polícias	Em relação ao número de policiais	Em relação ao número de habitantes
Acre	70.709.104,05	41.688.667,00	112.397.771,05	40.812,55	165,53
Alagoas	275.812.499,50	68.390.654,77 ¹	341.283.162,69	33.321,93	110,38
Amapá	175.441.057,77	1.895.443,00	177.336.500,77	47.607,11	276,66
Amazonas	247.048.280,14	115.447.006,00	362.495.286,14	42.591,39	105,65
Bahia	1.047.252.032,59	323.624.922,00	1.370.876.954,59	41.761,93	97,16
Ceará	273.547.922,83	98.222.968,00	371.770.890,83	25.048,57	44,48
Distrito Federal	867.413.446,61	1.108.728.971,00	1.976.142.417,61	97.093,42	808,57
Espírito Santo	495.035.955,92	14.126.862,00	509.162.817,92	59.852,22	144,24
Goiás	383.791.352,25 ¹	168.274.911,00	535.679.996,44	33.261,72	91,40
Maranhão	29.115.105,01	91.075.080,00	120.190.185,01	13.031,57	19,14
Mato Grosso	255.957.278,40	122.671.758,00	378.629.036,40	38.056,99	129,67
Mato Grosso do Sul	185.037.950,77	101.361.559,00	286.399.509,77	43.112,98	122,50
Minas Gerais	2.828.993.047,01	169.098.106,00	2.998.091.153,01	51.733,15	151,69
Pará	n.d.	136.334.591,00	n.d.	n.d.	n.d.
Paraíba	165.346.233,00	74.756.582,00	240.102.815,00	21.217,99	65,69
Paraná	594.481.025,31	202.646.541,88 ¹	788.475.417,31	39.143,89	74,84
Pernambuco	105.899.679,21 ¹	251.707.041,00	353.085.252,00	14.619,30	41,02
Piauí	112.045.003,07	63.094.078,15 ¹	172.445.231,05	24.790,86	56,15
Rio de Janeiro	1.135.623.831,51	518.515.730,00	1.654.139.561,51	34.646,75	104,88
Rio Grande do Norte	198.196.647,58 ¹	77.536.464,00	267.270.953,35	28.704,86	86,44
Rio Grande do Sul	94.220.983,83	42.318.693,00	136.539.676,83	4.999,99	12,30
Rondônia	136.089.463,55	108.697.056,00	244.786.519,55	33.624,52	153,47
Roraima	26.938.607,64	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Santa Catarina	504.031.205,43	35.892.708,00	539.923.913,43	35.880,11	89,01
São Paulo	n.d.	1.390.335.159,40 ¹	n.d.	n.d.	n.d.
Sergipe	159.487.130,71	63.756.335,00	223.243.465,71	32.767,28	109,43
Tocantins	148.623.958,45	83.446.956,00	232.070.914,45	41.582,32	170,14
Brasil	10.516.138.802,14	5.473.644.843,20	14.436.175.287,30	37.664,43	102,86

Fonte: SENASP-MJ (Pesquisa Perfil das Organizações de Segurança Pública)/IBGE/Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007.

Elaboração dos autores.

Obs.: n.d. significa que o dado não está disponível.

Notas: ¹ Dado referente ao ano de 2006 (deflator: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE)).

2. Os valores são referentes aos gastos totais declarados pelas polícias, e não apenas os salários. O número de policiais foi tomado tão somente como parâmetro para dimensionamento do tamanho das organizações.

Fonte: IPEA, 2010, p. 631.

Destaca-se ainda que os estados brasileiros têm aumentado os investimentos na segurança pública devido ao aumento da criminalidade e à preocupação da população com a insegurança. De acordo com IPEA (2010), o total

gasto superou R\$ 33 bilhões em 2008, cifra quase 40% maior ao valor de 2005. Do total, estão incluídos, além das polícias, os programas de prevenção e o sistema carcerário.

Assim há de se pensar sobre uma proposta mais eficaz, moderna e que atenda às políticas públicas de segurança nos tempos contemporâneos.

Tradicionalmente, o modelo profissional de polícia reativa, sustentado pela organização policial e considerado pelo público como atividade principal da polícia, não cumpriu a tão anunciada promessa de manter em baixa as taxas de criminalidade e aumentar a segurança dos cidadãos ao mesmo tempo, instala-se na sociedade, de modo geral, a desconfiança em relação à eficiência policial no controle do crime e garantia da ordem e paz social. Isto tem comprometido a legitimidade da instituição e colocado em questão a crença no modelo repressivo de polícia como a estratégia mais eficaz na diminuição da criminalidade e na solução dos problemas de segurança pública (SOUZA, 2006, p.151).

Tabela 4 – Ordenamento dos países segundo Taxas de Homicídios (por 100 mil) na População Total. Último ano disponível entre 2008 a 2012.

PAIS	Ano	Taxa	Pos.
El Salvador	2009	62,4	1º
Guatemala	2008	46,4	2º
Trinidad e Tobago	2008	46,1	3º
Colômbia	2009	45,0	4º
Venezuela	2007	36,9	5º
Guadalupe	2009	29,3	6º
BRASIL	2010	27,4	7º
Belize	2009	27,3	8º
Puerto Rico	2007	25,7	9º
Bahamas	2008	24,9	10º
Panamá	2009	23,7	11º
México	2010	22,1	12º
Dominica	2010	22,0	13º
Barbados	2008	17,3	14º
Ilhas Cayman	2009	16,3	15º
Equador	2010	15,7	16º
Rússia	2010	13,3	17º
Filipinas	2008	13,0	18º
São Vicente e Granadinas	2010	12,5	19º
África do Sul	2009	10,4	20º
Paraguai	2009	10,0	21º
Costa Rica	2009	9,8	22º
Iraque	2008	9,4	23º
República Dominicana	2010	9,3	24º
Guiana	2008	9,0	25º
Cazaquistão	2010	8,6	26º
Suriname	2009	6,7	27º
Letônia	2012	6,3	28º
Quirguistão	2010	6,2	29º
Bielorrússia	2009	6,1	30º
República de Moldávia	2011	5,8	31º
Chile	2009	5,4	32º
EUA	2010	5,3	33º
Uruguai	2009	5,2	34º
Ucrânia	2011	5,2	35º
Lituânia	2010	5,2	36º
Nicarágua	2010	5,1	37º
Estônia	2011	4,9	38º
Cuba	2010	4,5	39º
Argentina	2010	4,4	40º
Aruba	2009	3,9	41º
Maurício	2011	3,3	42º
Suíça	2010	2,9	43º
Santa Lúcia	2008	2,5	44º
Jordânia	2009	2,3	45º
Israel	2010	2,1	46º
Montenegro	2009	2,1	47º
Nova Zelândia	2009	2,0	48º

Continuação da tabela 4 –

PAÍS	Ano	Taxa	Pos.
Romênia	2011	2,0	49°
Finlândia	2011	1,9	50°
Armênia	2011	1,8	51°
Canadá	2009	1,7	52°
Sérvia	2011	1,6	53°
Irlanda do Norte	2010	1,5	54°
Bulgária	2011	1,4	55°
Hungria	2011	1,4	56°
Escócia	2010	1,4	57°
Croácia	2011	1,2	58°
Chipre	2011	1,2	59°
Eslováquia	2010	1,2	60°
Antígua e Barbuda	2009	1,2	61°
Seychelles	2009	1,1	62°
República de Coreia	2011	1,1	63°
Bélgica	2009	1,1	64°
Polônia	2011	1,1	65°
Suécia	2010	1,0	66°
Austrália	2011	0,9	67°
Portugal	2011	0,9	68°
Fiji	2009	0,9	69°
República Tcheca	2011	0,9	70°
Holanda	2011	0,9	71°
Irlanda	2010	0,9	72°
Malásia	2008	0,8	73°
Dinamarca	2011	0,8	74°
Itália	2010	0,8	75°
Espanha	2011	0,7	76°
Noruega	2011	0,6	77°
França	2009	0,6	78°
Áustria	2011	0,5	79°
Alemanha	2011	0,5	80°
Eslovênia	2010	0,5	81°
Malta	2011	0,5	82°
Kuwait	2011	0,4	83°
Luxemburgo	2011	0,4	84°
Geórgia	2010	0,3	85°
Hong Kong	2011	0,3	86°
Japão	2011	0,3	87°
Islândia	2009	0,3	88°
Reino Unido	2010	0,3	89°
Brunei Darussalam	2009	0,3	90°
Catar	2009	0,3	91°
Marrocos	2008	0,2	92°
Egito	2011	0,2	93°
Inglaterra e Gales	2010	0,2	94°
Omã	2009	0,1	95°

Fontes: **Mortalidade:** Whosis Mortality Databases.

Fonte: WAISELFISZ, 2014, p. 61 - 62.

Da contextualização, emerge a necessidade de estabelecimento de propostas que garantem efetivamente as questões de segurança no país no momento atual. Pois, conforme verificamos nas Tabelas 1, 2 e 3, os governos estaduais têm investido valores 40% maiores em relação ao ano de 2005 nas polícias tradicionais. Contudo, de acordo com a Tabela 4, constata-se que a redução da taxa de homicídios aumentou e não reduziu na proporção dos investimentos, colocando o Brasil em sétimo lugar no ranking de homicídios, o que demonstra ser um dos países mais violentos do mundo, mesmo tendo aumentado os investimentos na segurança pública, o que sinaliza a necessidade de mudanças nas Políticas Públicas de Segurança e no sistema de segurança pública.

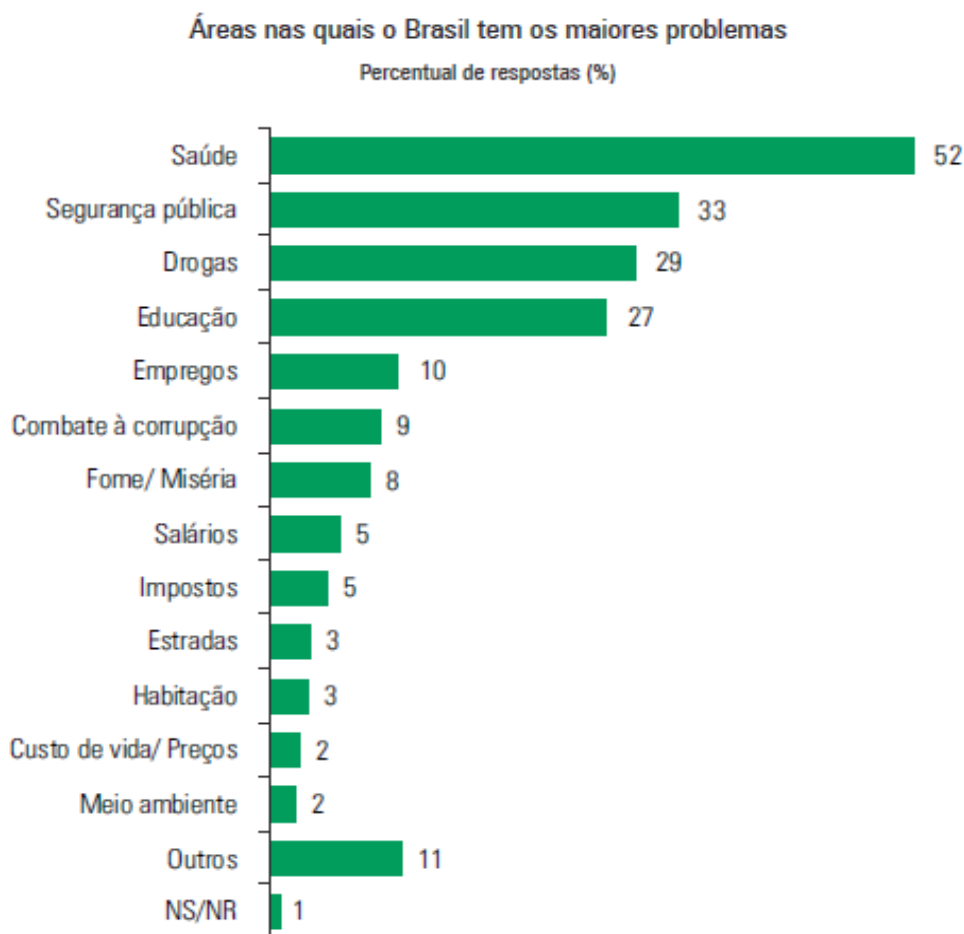
Feitas as discussões sobre Políticas Públicas em contexto histórico e social atual, enfocando o surgimento das polícias no país, assim como os investimentos/gastos, no próximo capítulo, os presentes estudos são inseridos em âmbito nacional, possibilitando reflexões e críticas mais amplas.

4 QUESTÕES DE SEGURANÇA NO ÂMBITO NACIONAL

4.1 POLÍTICAS E AÇÕES PARA MELHORAR A SEGURANÇA PÚBLICA NO PAÍS

Em recente pesquisa CNI - IBOPE (2011), denominada *Retrato da sociedade brasileira; segurança pública*, um dos principais resultados foi que a segurança pública e as drogas são o segundo e terceiro lugares no *ranking* dos principais problemas do país. E, somadas, alcançam o primeiro lugar, como o principal problema do Brasil, dentre 23 problemas elencados na pesquisa. Também foi apontado que a violência restringe a circulação das pessoas nas cidades, conforme Gráfico 1 seguinte:

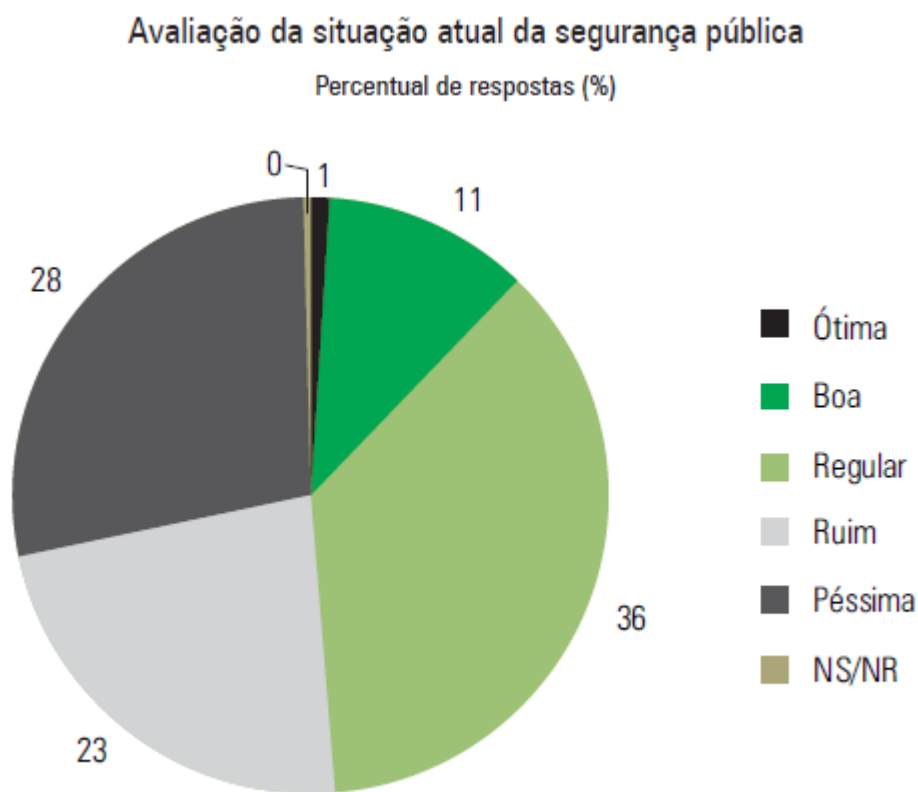
Gráfico 1 – Áreas nas quais o Brasil tem os maiores problemas



* Entrevistados podiam assinalar até duas áreas

Fonte: CNI – IBOPE, 2014, s/d.

Gráfico 2 - Mais da metade da população brasileira reprova as condições de segurança no país

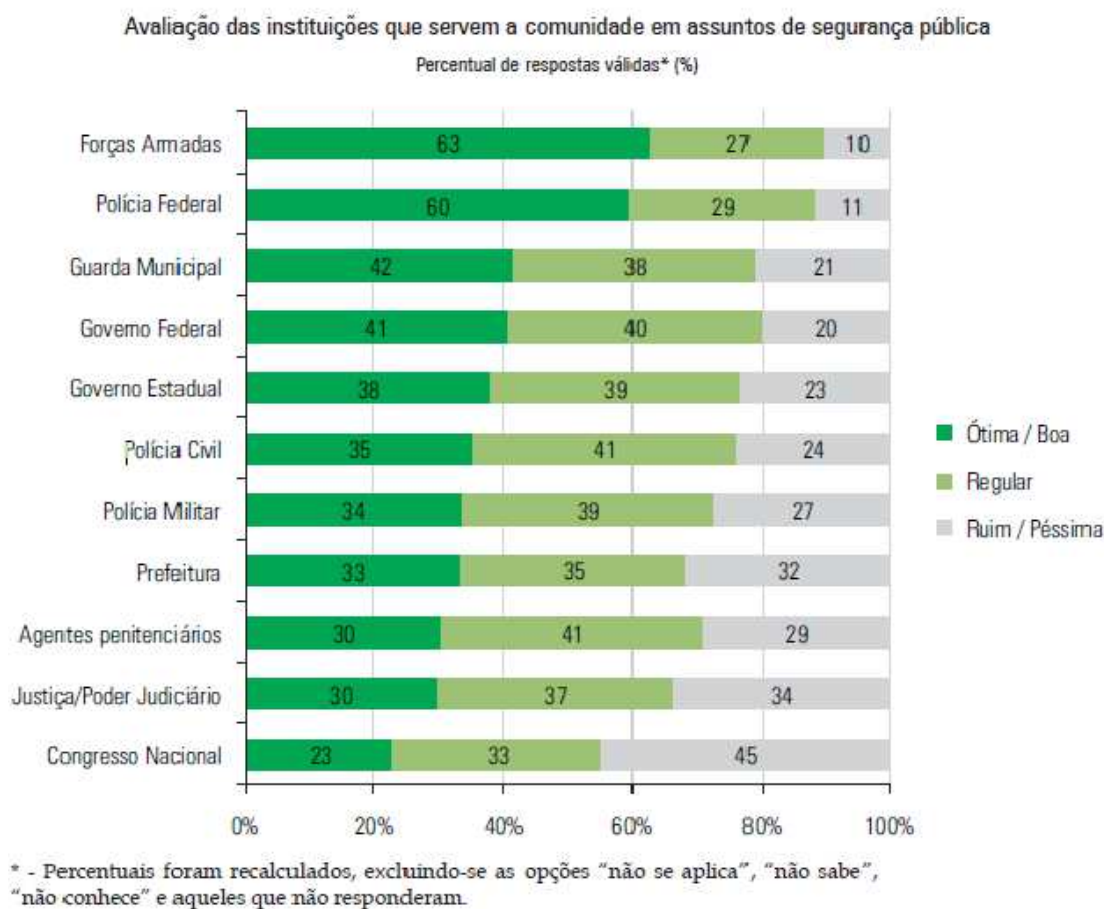


Fonte: CNI – IBOPE, 2014, s/d.

Dentre os entrevistados, 51% consideram a situação da segurança pública no Brasil “ruim” ou “péssima”, enquanto 36% a consideram “regular”. Apenas 12% a avaliaram como “ótima” ou “boa”. O percentual de respondentes que avaliaram a situação da segurança pública como “ruim” ou “péssima” chega a 58% entre os entrevistados residentes na Região Nordeste e 57% entre os residentes nas periferias das capitais brasileiras.

Outra constatação alcançada pela pesquisa diz respeito à credibilidade das instituições, em que a Guarda Municipal, cujo modelo está presente em apenas 900 municípios dos mais de cinco mil existentes em todo o Brasil, foi considerada a terceira instituição de segurança pública com maior credibilidade pela população brasileira. Trata-se de mais um argumento que confirma a necessidade de uma proposta de sistema de segurança pública a ser encaminhada para o âmbito municipal.

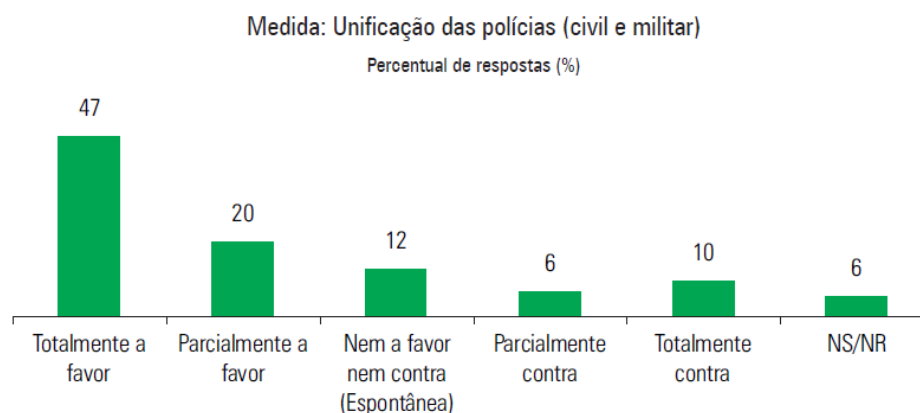
Gráfico 3 – Forças Armadas e Polícia Federal são consideradas as instituições mais eficientes



Fonte: CNI – IBOPE, 2014, s/d.

No que diz respeito à eficiência das instituições públicas responsáveis direta ou indiretamente pela questão de segurança no país, há reconhecimento do trabalho das Forças Armadas e da Polícia Federal e, no outro extremo, alta insatisfação com o Congresso Nacional e o Poder Judiciário. Apenas no caso das Forças Armadas e da Polícia Federal, mais da metade dos entrevistados que externaram sua opinião considera as instituições como sendo "ótima" ou "boa": 63% e 60% respectivamente. No caso do Congresso Nacional, esse percentual cai para 23%, alcançando 30% para o Poder Judiciário e os agentes penitenciários.

No Gráfico 4, observa-se que 67% da população defende a unificação das polícias Militar e Civil:

Gráfico 4 – Unificação das polícias (Civil e Militar)

Fonte: CNI – IBOPE, 2014, online.

Isto significa que a população não está satisfeita com o sistema de segurança atual em que existem duas polícias estaduais, e cada uma faz parte do ciclo policial. Assim, fica demonstrado que 67% da população é a favor de uma polícia única.

4.2 SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍCIA

Polícia é o órgão do Estado responsável por manter a ordem pública. Atualmente, tem o objetivo primordial de manter a segurança pública, prevenindo e reprimindo delitos a fim de garantir a paz social no Estado democrático.

A paz, a estabilidade e a segurança numa cidade, num Estado ou mesmo num País, em grande medida, dependem da capacidade de suas organizações de aplicação da lei em fazer cumprir a legislação nacional garantindo os direitos e exigindo o cumprimento dos deveres da população. Afinal, a capacidade das organizações na aplicação da lei é condição necessária, mas não suficiente, para garantir a paz social (ARAÚJO, 2008, p.13).

De acordo com a definição de Lazzarini (1999, p.187), segurança pública:

É o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo a vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão. A segurança pública, assim, limita as liberdades individuais, estabelecendo que a lei não veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

Assim, o sistema de segurança em que estão contidas as polícias civis e militares e ainda as guardas municipais, principais operadoras das atividades policiais, deve estar apto a realizar suas atividades por meio de um sistema eficaz e que possa trazer à população a sensação de segurança, a fim de garantir a democracia e a paz social, pressupostos para alavancar desenvolvimento local, pois as pessoas, sentindo-se mais seguras e confiando em sua força policial, vão sair mais às ruas, vão consumir mais, vão gerar mais empregos pelas suas demandas, e assim, gerar um ciclo que promove o desenvolvimento.

4.3 SISTEMA DE CONTROLE SOCIAL: SEGURANÇA PÚBLICA

Na maioria das democracias, existe o sistema de controle social. No Brasil, é exercido por órgãos que podem utilizar a força em nome do Estado para garantir a ordem, a paz social e a estabilidade da democracia. O sistema de controle social é composto: pelo sistema de segurança pública, que engloba todas as polícias, pelo Poder Judiciário criminal, e pelo sistema penitenciário, sendo que cada um destes cumpre papel fundamental para o equilíbrio da sociedade e o cumprimento de suas Leis, responsabilizando-se por uma etapa do controle social.

Todos devem estar aptos a dar respostas eficientes à sociedade dentro de suas atribuições, e a fragilidade de qualquer um destes sobrecarregará o outro. Assim, não se justifica a existência de polícias eficientes se o Judiciário não estiver apto a atender a essa demanda com rapidez e precisão, e também não adiantaria uma polícia e um judiciário eficientes se o sistema prisional, responsável pelo cumprimento das penas, não subsidiar os anteriores. O sistema de controle social deve funcionar com eficiência, e não apenas um ou outro órgão desse sistema.

Nesta pesquisa, trata-se apenas de um órgão, que é o sistema de segurança pública através das polícias; os demais órgãos, ou seja, o Poder Judiciário criminal e o sistema prisional, não são objetos de estudo, mas também devem ser pesquisados e estabelecidas propostas para as respectivas mudanças, a fim de que o sistema de controle social funcione como um todo.

De acordo com Silva Filho (2007, p. 461):

é claro que a ineficiência geral do sistema de controle social-polícia, justiça, sistema prisional oferece pouco para compensar o pano de fundo

dos graves contrastes socioeconômicos e da impunidade reinante. O tema controle social e a polícia verifica que *polícia* confunde-se com *política*, e por isto a relevância de uma proposta de sistema de segurança pública com um modelo moderno de polícia, como uma política pública para o desenvolvimento local e atendimento com eficiência das populações locais.

Conforme esclarece Costa (2004, p. 35), a palavra polícia deriva do termo grego *polis*, usado para descrever a constituição e organização da autoridade coletiva. Tem a mesma origem etimológica da palavra política, relativa ao exercício dessa autoridade coletiva.

A referência etimológica da palavra polícia é reveladora da íntima relação entre Polícia e Política. Se considerarmos a “Política” como atividade que se relaciona com o “exercício e a prática do poder” e que “tem relação direta com o Estado e a sociedade global” (RÉMOND, 2003, p. 44).

Somos levados a constatar que a atividade de polícia é essencialmente política, uma vez que diz respeito à forma como a autoridade coletiva exerce seu poder (COSTA, 2004, p. 35).

Para Bayley (2011), a política afeta a polícia assim como a polícia afeta a política. O regime político do Estado influencia o comando policial e a extensão da interferência policial na vida política. Em contrapartida, toda ação policial, por ser política, acaba moldando os processos sociais definindo, em última instância, a vida política de uma sociedade. A atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana. Além disso, a manutenção de um controle social é fundamentalmente uma questão política. Não apenas ela define poderosamente o que a sociedade pode tornar-se, mas é uma questão pela qual os governos têm um grande interesse, porque sabem que sua própria existência depende disso. Por todas essas razões, entra na política, querendo ou não.

4.4 AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Não há dúvidas de que tivemos avanços na segurança pública, especialmente com a participação da sociedade na 1º CONSEG e também em outras instâncias de elaboração de políticas públicas para segurança. Contudo, atualmente, existem limites legais que devem ser vencidos, por meio do processo

democrático, para que as mudanças possam ocorrer. Assim, o desafio deste trabalho é propor um plano para um sistema de segurança pública municipal a fim de unificar as polícias, criando um sistema preventivo e cidadão em que todos possam pensar e construir juntos as soluções para o novo sistema.

Atualmente, a segurança pública deve garantir a democracia e convivência pacífica em sociedade, concretizando a paz social. É a forma pela qual devem ser garantidos os direitos e os deveres individuais previstos nas leis vigentes.

De acordo com Carvalho e Silva (2011), as políticas de segurança pública podem definir formas e estratégias de controle social e combate à criminalidade e a violência, viabilizando e efetivando as maneiras de punição para garantir o estado democrático.

Conforme afirmam Carvalho e Silva (2011, p. 60):

Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva. Nesse processo, a gestão da política de segurança pública, como suporte para o enfrentamento da violência e da criminalidade, representa um desafio tanto para o Estado quanto para a sociedade.

Está estabelecido na Constituição Federal de 1988, denominada como “Constituição Cidadã”, no art. 144, que: “a ‘Segurança Pública’ é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. Com isto, é responsabilidade de todos enfrentar os desafios para a mudança na realização de políticas públicas de segurança, visando ao bem-estar da sociedade e, com isto, seu desenvolvimento.

São necessárias mudanças, pois as atuais políticas públicas para segurança têm se mostrado ineficientes, conforme define Adorno (2002, p.8):

As políticas públicas de segurança, justiça e penitenciárias não têm contido o crescimento dos crimes, das graves violações dos direitos humanos e da violência em geral. Apesar das pressões sociais e das mudanças estimuladas por investimentos promovidos pelos governos estaduais e federal, em recursos materiais e humanos e na renovação de diretrizes institucionais que orientam as agências responsáveis pelo controle da ordem pública, os resultados ainda parecem tímidos e pouco visíveis.

Conforme Bengochea, Guimarães e Abreu (2004), estabelecem-se diretrizes para a elaboração de um novo modelo de sistema de segurança, como uma polícia municipal e única com competências para realizar o ciclo completo de

polícia, com divisões investigativas, pericial e ostensiva, como também forças especiais para situações de crise, uma vez que se propõe um aumento de efetivos para realizar o patrulhamento comunitário e, finalmente, remeter à responsabilidade pela segurança municipal de sua comunidade ao Executivo local.

Analisando os dados contidos no Relatório Descritivo, do Ministério da Justiça de 2006, sobre o Perfil das Organizações Estaduais e Municipais de Segurança Pública, são verificados os investimentos feitos nas organizações policiais:

Tabela 5 – Investimentos das Organizações de Segurança Pública

Organizações Estaduais	Recursos Gastos (R\$)	
	Por Habitante	Total
Corpos de Bombeiros	10,14	1.816.210.529,92
Polícia Civil	26,69	4.780.396.096,46
Polícia Militar	67,14	12.025.320.116,76
Guarda Municipal	9,6	1.719.438.086,40
Total	113,57	20.341.364.829,54

Fonte: Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública / Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública / Pesquisa Perfil das Organizações de Segurança Pública

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública.
Março, 2006.p.131.

O investimento feito pelas organizações de segurança pública no Brasil no ano de 2004 teve valor total aproximado de R\$ 20 bilhões. Se comparado separadamente o valor investido pelas organizações, é possível constatar que as Polícias Militares aplicaram cerca de R\$ 68 reais por habitante. As Polícias Cíveis investiram cerca de R\$ 27 reais por habitante, e os Corpos de Bombeiros, cerca de R\$ 10 reais por habitante. Dados coletados pela Pesquisa Perfil das Guardas Municipais no Brasil apontam que o valor empregado pelas Guardas em 2003 foi de cerca de R\$ 10 por habitante. Guardados os limites comparativos de áreas tão distintas, destacamos que os investimentos na área de Saúde no país em 2004 foram de R\$ 267 por habitante.

Constata-se, dessa forma, que uma Guarda Municipal consegue manter o contingente maior proporcional de policiais executando atividades fins nas ruas, com o menor custo de investimento por habitante, conforme segue:

Tabela 6 – Efetivo das Organizações de Segurança Pública segundo Tipo de Função Executada

Tipo de Função Executada	Percentual do Efetivo por Organização			
	Corpo de Bombeiros	Polícia Militar	Polícia Civil	Guardas Municipais
Funções Operacionais	77,2	86,3	66,2	89,7
Funções Não Operacionais	22,8	17,6	33,8	10,3

Fonte: Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública / Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública / Pesquisa Perfil das Organizações de Segurança Pública

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública. Março, 2006. p.134.

A Polícia Civil é a organização que possui o menor contingente proporcional de profissionais executando atividades operacionais. A Guarda Municipal é a organização que possui o maior contingente proporcional de profissionais em atividades operacionais.

Conforme Magalhães (2014, p.1):

Criticados por seu grau de violência e pela baixa eficácia, instituições formam policiais com vícios da ditadura militar. Governos insistem em soluções pontuais que sucumbem às antigas práticas de corrupção e corporativismo. Quem precisa de polícia? A pergunta carregada de indignação estava entre os muitos e difusos pleitos das manifestações de 2013. A resposta é óbvia, apesar de incômoda para as alas radicais que querem 'mudar o país', sem dizer exatamente para onde. A todos – exceto aos bandidos – interessa uma polícia presente, preparada, capaz de servir, intervir e mediar conflitos que a sociedade não conseguiu equacionar por diálogo e consenso. O uso da força, é claro, faz parte desse repertório de ações, mas como recurso extremo.

A todos interessa um sistema de segurança eficiente, com suas polícias unificadas e capacitadas a servir, intervir e mediar conflitos, com ações corretas e democráticas. Trata-se de uma polícia cidadã, próxima aos municípios e parte integrante da comunidade.

4.5 PROPOSTAS DE POLÍCIAS QUE OBTIVERAM SUCESSO

As informações contidas no próximo subitem são compostas de uma análise bibliográfica retirada do livro *Guarda Municipal: manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais*, de Braga (2006).

4.5.1 A polícia de Toronto (Canadá)

A Polícia Metropolitana de Toronto (Canadá) passou por mudanças substanciais em seu modelo para ser um dos modelos de Polícia Municipal de maior sucesso no mundo.

A origem da Força Policial Metropolitana de Toronto é datada de 1834, quando a cidade era uma aldeia chamada Iorque, com uma população de 8 mil pessoas. Naquele ano, uma força policial foi estabelecida, uma grande corporação policial que era chamada em situações emergenciais. Três anos depois, uma quinta unidade, a cavalo, foi adicionada àquela unidade para melhor prender os criminosos que estavam escapando para as áreas fora de Iorque.

Anos depois, a polícia e a aldeia de Iorque cresceram em tamanho e sofisticação. Por volta de 1957, a metrópole de Toronto tinha uma população de 1.300.000. Naquele ano, as treze unidades da Força Policial estariam servindo a cidade de Toronto e as municipalidades circunvizinhas que combinaram de formar a Força Policial Metropolitana de Toronto, com um efetivo de 2.744 membros uniformizados e 241 civis.

Atualmente, Toronto é uma das maiores cidades do mundo – com uma mistura vibrante de povos e culturas e uma população mundial como um centro cosmopolita. A Força Policial Metropolitana de Toronto tem se expandido para manter a paz com uma excelente reputação para a cidade.

Respondendo a mais de um milhão de chamadas por ano, por meio de veículos motorizados, motocicletas, barcos, cavalos e patrulhas (de ruas), a Força Policial Metropolitana de Toronto serve uma área de 242 milhas quadradas (387.20 quilômetros), limitada pelo Riacho Etobicoke a oeste, Avenida Steeles ao norte, o Rio Ronge ao leste e o Lago Ontário ao sul.

A Força, maior equipamento municipal no Canadá, no momento emprega aproximadamente 7.700 membros (5.600 oficiais uniformizados e 2.100 civis).

Desde o início, o respeito às leis nesse município tem sido beneficiado pelo relacionamento harmonioso entre polícia e a população em geral. Nosso mandato da sociedade é para fazer respeitar a lei o bastante, justamente e sem maldade, e o nosso sucesso está em contar, neste mandato, com grande cooperação e suporte das pessoas a quem servimos.

Toronto, mais do que muitas cidades comparáveis, está em estado de permanente mudança. A Força Policial Metropolitana olha adiante, para o futuro, segura do conhecimento que será contínuo para proporcionar, às pessoas da Metrópole de Toronto, o mais moderno e eficiente serviço policial.

Na reunião, na terça-feira, 21 de novembro de 1985, a junta (tribunal) Metropolitana de Toronto de Delegados de Polícia aprovou a seguinte declaração revisada de interesse e intento:

O relacionamento entre os membros da Força Metropolitana de Toronto e o público. Eles servem, e este é o único e mais importante interesse desta junta.

A junta metropolitana dos Delegados de Polícia e a Força Policial Metropolitana de Toronto têm sempre estado interessadas sobre a exibição ou expressão de qualquer forma de fanatismo, discriminação, preconceito, e perseguição sexual ou racial por estes membros.

A junta está interessada não somente pela maneira pela qual os membros da Força tratam o público, mas também pela maneira pela qual se tratam uns aos outros. A junta reconhece que cada membro da força está autorizado a ter sua própria crença; entretanto, um membro da Força não pode permitir que esses sentimentos pessoais entrem em contato com o público ou em contato com outros membros da Força.

Cada membro da Força precisa evitar qualquer expressão ou exibição de preconceito, fanatismo, discriminação e perseguição sexual ou racial.

Os membros da Força deveriam ter suas próprias condutas, todo o tempo, de uma maneira que estimulem ao público confiança na integridade e imparcialidade da Força. A constância no aparecimento de prejuízos ou preconceitos pode danificar a respectiva cooperação entre os membros. Por isso, se prevê a necessidade de esforço para manter um relacionamento positivo no trabalho, vital para o suave funcionamento da organização.

Os membros da Força são representantes proeminentes do governo e são símbolos de estabilidade e autoridade, com os quais o público pode contar. Sendo assim, os membros desta Força precisam admitir que a dignidade individual seja vital para um sistema livre de leis e, que enquanto todas as pessoas estão sujeitas à lei, estão igualmente autorizadas a serem tratadas com nobreza por todas as pessoas envolvidas, por isso, os membros da Força precisam todo o tempo que estiverem em serviço ou fora dele, abster-se de procedimentos (conduta) irregulares e lembrar

que podem ser interpretados de uma maneira prejudicial para eles próprios, pela Força Metropolitana, ou qualquer outra pessoa ou agente, envolvido na administração da justiça.

A junta Metropolitana dos Comissários de Polícia assegura que programas de treinamento nas áreas de relações humanas e comunitárias sejam contínuos para manter os membros da Força sempre inteirados dessas áreas críticas e de seus papéis com a Força e com a comunidade.

A junta (tribunal), em virtude disso, recomenda ao chefe de polícia que uma ordem seja distribuída como declaração da junta sobre o interesse e intento, indicando que qualquer violação desta declaração por um membro da força resultará em ação disciplinar contra aquele membro. Por isso, todos os membros estarão cientes de que a infração de tal procedimento é intolerável. Qualquer um poderá se dirigir à unidade de comando ou à unidade de assuntos institucionais para avisar sobre qualquer violação desta declaração de interesse e intento.

A Força Policial Metropolitana oferece uma oportunidade única para jovens homens e mulheres entre dezoito e vinte anos de idade que considerem a polícia como uma carreira. O programa de cadete de polícia oferece a jovens motivados e conscienciosos a oportunidade de ganhar valiosa experiência de trabalho enquanto estiver determinado seu potencial para uma carreira em policiamento.

Todos os novos cadetes submetem-se a aproximadamente um mês de treinamento no colégio de polícia C.O. Bick, em Toronto. O assunto tratado inclui o código criminal, poder de prisão, ação de trânsito nas estradas e regulamentos, postura, treinamento de algemas, treinamento de bombeiro, defesa pessoal e treinamento de aptidão física. Os cadetes precisam demonstrar a habilidade para se manter nesse treinamento, por exames escritos e testes de aptidão a cada seis meses.

Sobre o treinamento no Colégio C.O. Bick: os cadetes são colocados em rodízio, através do dever de suporte de polícia local, a cada seis a nove meses em segmentos que incluem: trabalho em unidades de trânsito, multando e rebocando veículos estacionados ilegalmente, acompanhando guarda policial em patrulha, pegando relatório no centro de recurso de comunicação bureau, e fornecendo informações ao público.

Quanto ao plano de carreira: a carreira para um policial envolve progressão através de quatro classificações. Da quarta classe policial para a primeira.

Com boa performance, o mínimo de um ano é requerido em cada classificação, demonstrando individualmente notável execução profissional.

Exige-se muito para se seguir uma carreira em policiamento na Força Policial Metropolitana de Toronto, não é uma decisão a ser tomada rapidamente. A função de um policial é preservar a paz, proteger a vida, a propriedade, prevenir o crime, e aprender a executar a perseguição de ofensores. Para isso, o policial precisa ter um cargo detalhado e um entendimento de todas as facetas de trabalho policial, do Estatuto Federal, incluindo o Código Criminal e delitos envolvendo drogas. Os oficiais precisam também ser peritos nas leis municipais e em treinamentos especializados, tais como primeiros socorros.

Os policiais gastam muito do seu tempo em patrulhas para prevenir crimes, entretanto, em um aviso de momento, eles podem ser requeridos para responder a uma emergência e usar seus treinamentos, julgamentos e senso comum, para ter o controle numa ampla variedade de situações e tomar decisões difíceis.

Os policiais, de acordo com seu desempenho, interesse e habilidade, podem trabalhar em alguns dos seguintes programas comunitários: drogas, assalto, fraude, serviço familiar e juventude, relações intercomunitárias, moralidade, investigação, acidentes de trânsito, inteligência, violência sexual, serviços caninos, marinha, departamento executivo de investigações, unidade naval de emergência, serviços de identificação retórica, departamento de montanhismo, etc.

O novo modelo obteve sucesso, pois foi baseado em uma Polícia Civil Municipal Única, subordinada diretamente ao chefe do Executivo local, através de seus chefes de polícia. Uma Força que executa o ciclo completo de polícia, por meio de seus diversos departamentos de polícia ostensiva e investigativa, todos sob o mesmo comando, e voltados para o mesmo objetivo: ser uma polícia cidadã, conforme o determinado na sua *Declaração de Intento e Interesse*, executando condutas que estimulem o público a ter confiança na integridade e imparcialidade da Força Policial. Foi também pautada na valorização do policial através de plano de carreira e salários compatíveis e, ainda, uma eficaz estrutura de treinamento, aperfeiçoamento e especialização. Trata-se de um sistema elaborado e pensado para levar um serviço de qualidade e eficiência aos munícipes, por meio de uma Força Policial muito bem preparada, equipada, valorizada e vocacionada para este tipo de trabalho. Ressalta-se que todos os policiais são preparados com regras claras e muito bem definidas sobre seu papel na Força, especialmente que são representantes proeminentes do

governo e são símbolos de estabilidade e autoridade, com os quais o público pode contar.

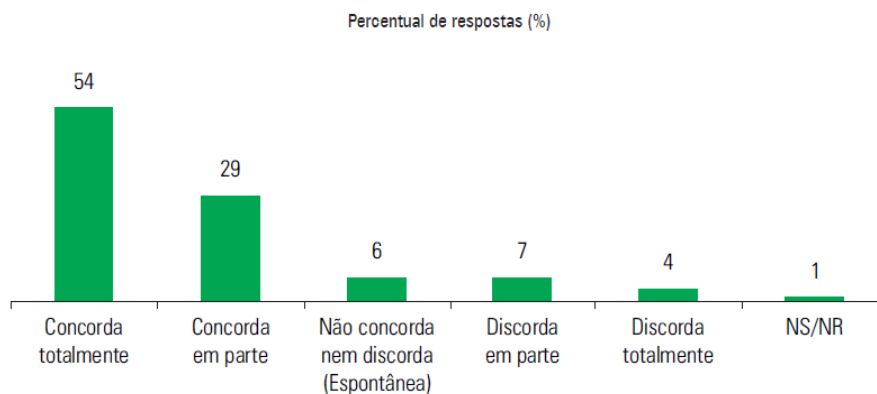
4.5.2 A Polícia de Nova York (EUA)

Outro modelo de Política Pública de segurança de sucesso foi o implantado na polícia municipal de Nova York, em 1994, pelo chefe de Polícia Bill Bratton, denominado *Tolerância Zero*, que foi aplicada em Nova Iorque durante a gestão do prefeito Rudolph Giuliani e que obteve consideráveis reduções nos índices de criminalidade.

A seguir, observa-se que a população brasileira concorda com a implantação de uma política pública de tolerância zero, conforme ficou demonstrado na pesquisa CNI – IBOPE (2011).

Gráfico 5 – Implantação de uma política de tolerância zero.

Frase: “Para reduzir a criminalidade é preciso impor uma política de tolerância zero, em que todo tipo de infração ou ilegalidade sejam punidos”



Fonte: CNI – IBOPE, 2014, s/d.

Nova York conseguiu vencer o crime em seis anos com o programa chamado Tolerância Zero, que basicamente se resume em combater o crime no nascedouro, em que os infratores estão realizando a primeira infração, que na maioria das vezes é um crime de menor potencial. Este programa foi implantado pelo chefe de polícia Bill Bratton, que assumiu a chefia da polícia de Nova York em 1994, e em 1995, devido à implantação de seu novo modelo, os homicídios caíram 39%, os

roubos a residência 25%, os roubos de carros 31%, e os roubos 31%, ficando os índices de Nova York comparáveis aos da década de 1970.

O mundo inteiro ficou surpreso com o sucesso do novo modelo da polícia nova-iorquina em tão pouco tempo. O principal ponto a ser utilizado foi a Teoria da Janela Quebrada: uma janela quebrada numa casa abandonada, uma parede pichada, um jovem que entra no supermercado, abre uma lata de cerveja e bebe, são exemplos de como o crime se inicia a partir de pequenas infrações que levam a outras tantas maiores, devido ao fato de os infratores terem o sentimento de que aquele local está abandonado e fértil para o cometimento de crimes maiores. Esta teoria foi criada em 1982 por policiais e psicólogos, quando verificaram que os criminosos agem respeitando sinais de desordem. Um ambiente em desordem, ou seja, com uma janela quebrada, com ruas abandonadas e sem iluminação, sem a presença permanente da polícia e sem ações da prefeitura local, torna-se automaticamente palco de ações criminosas. Este é um pequeno exemplo de como, com uma polícia civil municipal e única, podem ser implantadas políticas públicas de segurança pública em uma cidade como Nova York e obter sucesso, especialmente nesta cidade, em que era primordial melhorar a segurança pública para alavancar o desenvolvimento local.

De acordo com Mitani (2011, p. 37):

O modelo tolerância zero não prevê um recuo na participação das polícias na garantia da ordem pública uma vez que esta tenha sido restabelecida, mas sim a sua participação constante. Tal característica se justifica pelo fato de a proposta ser justamente de intolerância. Segundo esse modelo, não serão admitidas quaisquer condutas violadoras da ordem social vigente e, para tanto, é imprescindível que a sociedade disponha de um efetivo policial forte e preparado para o enfrentamento com os infratores. Assim, verifica-se que, enquanto para a teoria das janelas quebradas a polícia era um mero instrumento para restabelecer a ordem, cuja preservação passaria a ser exercida pelos sistemas de controle informais da sociedade, para a tolerância zero a polícia é elemento essencial para a garantia da ordem, a ela cabendo a repressão tanto dos crimes quanto das incivilidades.

Assim, verifica-se que este foi um modelo de política pública de segurança que alcançou sucesso na cidade de Nova York – EUA.

5 ALGUMAS VOZES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL

5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS CIDADES

As cidades escolhidas são Vinhedo, Americana e Indaiatuba, da Região Metropolitana de Campinas – SP.

A cidade de Americana conta com a população de 226.970 habitantes, estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2014, publicadas no Diário Oficial da União em 28/08/2014.

Indaiatuba, com população na mesma média que a cidade de Americana, totalizando 226.602 habitantes, estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2014 publicadas no Diário Oficial da União em 28/08/2014 (IBGE, 2014).

E a última cidade participante da pesquisa é Vinhedo, com 71.217 estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2014 publicadas no Diário Oficial da União em 28/08/2014 (IBGE, 2014).

5.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na pesquisa, utilizou-se a entrevista semiestruturada para a qual foi elaborado um roteiro com 13 questões que foram respondidas pelos dirigentes máximos da Segurança Pública do Município.

Para Triviños (1987, p. 146), a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos dariam frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes. O foco principal seria colocado pelo investigador-entrevistador. Complementa o autor, afirmando que a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]”, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

De acordo com Manzini (2003):

Pelo fato de a entrevista ser um processo de interação social os dados são de natureza social, e isso precisa ser levado em conta na interpretação dos resultados. Dessa forma, um dos primeiros passos pode ser a adequação dos roteiros como forma de o pesquisador se preparar, organizar e tomar ciência do processo de coleta de informações. Esse processo de análise do roteiro seria uma forma de o pesquisador interagir, simbolicamente, com um produto seu, ou seja, o roteiro, frente a uma interação que ainda não ocorreu, mas que nesse processo de análise estaria se preparando para a situação real da coleta de informações por meio da entrevista semiestruturada.

A entrevista, como técnica de coleta de dados, permite conciliar os objetivos do trabalho com abordagens qualitativas.

5.3 ANÁLISE DE DADOS OBTIDOS ATRAVÉS DAS ENTREVISTAS

Entrevistados da região Metropolitana de Campinas – Estado de São Paulo.

Sebastião Jorge Geraldo, diretor comandante da guarda municipal de Americana, Americana/SP – 25/09/2014.

Alexandre Cicero Guedes Pinto, chefe do gabinete do prefeito e secretário municipal de segurança pública, prefeitura de Indaiatuba/ SP- 25/09/2014.

Osmir Aparecido Cruz, comandante da guarda municipal de Vinhedo, Vinhedo/SP – 25/09/2014.

1- Existe Guarda Municipal em sua Cidade? Desde quando? Qual o efetivo?

Americana: Sim, a Guarda Municipal de Americana foi criada em 1945 e conta com um efetivo de 320 guardas municipais.

Vinhedo: Sim. Desde 1981. 124 GCMs.

Indaiatuba: SIM. Desde 1983, com o efetivo de 256.

Tabela 7 – Proporção de Guardas Municipais (GM) por habitantes

Cidades	População	Nº. de GM	Proporção - 100%
Vinhedo	71.217	124	1 GM – 575 hab.

Americana	226.970	320	1 GM – 709 hab.
Indaiatuba	226.602	256	1 GM – 885 hab.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. (Diário Oficial da União de 28/08/2014).

2- Você considera a proposta de Guarda Municipal, como uma polícia municipal, ser o melhor sistema de polícia para os municípios brasileiros?

Americana: Sim, a polícia municipal é muito mais fácil de ser fiscalizada e cobrada, com um retorno mais rápido para o munícipe. Além disso, o guarda municipal é residente do município, conhecendo assim os costumes, o vizinho, o dono do estabelecimento, tendo credibilidade com os moradores e fazendo parte da sociedade.

Vinhedo: Não me considero um modelo, mas acredito que temos todos os requisitos de uma polícia municipal.

Indaiatuba: Esse inclusive é um modelo usado em grande parte do mundo, no qual o policial é da cidade e conhece as pessoas da comunidade na qual presta serviços.

Verificou-se uma concordância integral dos participantes em relação às respostas, em que todos pensam da mesma maneira em relação ao modelo de policiamento municipal ser o mais adequado, pois o policial reside na cidade e conhece todas as peculiaridades do município, além de ser o modelo utilizado com sucesso em vários países.

3- Você considera que uma Guarda Municipal teria mais acessibilidade e integração com a população? Dê exemplos.

Americana: A Guarda Municipal tem mais acessibilidade e integração porque executa policiamento preventivo mais próximo à população, os profissionais são, em sua grande maioria, moradores da cidade e realizam trabalhos sociais.

No caso de Americana, a Guarda Municipal conta com palestras, apresentação do canil, ronda escolar, entre demais atividades.

Vinhedo: SIM. Devido ao fato do Guarda Municipal compor-se naquela localidade. Exemplo: muitas vezes o Guarda Municipal patrulha na própria rua onde reside.

Indaiatuba: SIM. Exemplo: o guarda, por trabalhar exclusivamente em um único município, acaba tendo conhecimento de todos os locais de maior incidência de crimes. Além disso, pela rotina do trabalho, acaba tendo a percepção de qualquer alteração no setor de serviços, e com isso facilitando o combate à criminalidade.

Constata-se que o modelo de polícia municipal tem mais acesso e integração com a população, pois seus integrantes residem na cidade e fazem o policiamento preventivo e comunitário na cidade, e ainda realizam programas

interativos com a população, o que traz ao modelo uma proximidade entre polícia e sociedade.

4- Comente o impacto da Guarda Municipal no crescimento e no desenvolvimento de atividades industriais.

Americana: Os investidores procuram por locais desenvolvidos e seguros para se afixarem. Com o trabalho de segurança desenvolvido pela Guarda Municipal no município, é possível saber que referida área conta com um policiamento ostensivo e atuante.

Vinhedo: Índices recentes têm demonstrado que municípios que criam ou reestruturam suas Guardas Municipais tendem a ser mais seguros. Com isso, empresários, na busca de locais mais seguros, são incentivados a se estabelecerem nesses municípios.

Indaiatuba: Um dos itens que empresários buscam para a instalação de uma empresa, seja de manufatura, prestação de serviços ou comércio, é a questão da segurança, e uma guarda municipal atuante é essencial na escolha pela cidade a ser implantada a empresa e consequentemente o desenvolvimento.

De acordo com as respostas à questão, nota-se que os empresários buscam para a instalação de sua empresa e seus investimentos, municípios com melhores condições de segurança pública. Assim, municípios mais seguros tendem a ter mais empresas e, consequentemente, mais desenvolvimento.

5- Comente o impacto da Guarda Municipal no crescimento e no desenvolvimento de atividades de comércio.

Americana: O impacto da Guarda Municipal com as atividades de comércio é satisfatório, visto que a Guarda atua tanto na área central como nas periferias. O comerciante sabe que a Guarda está presente e que pode contar com ela. Dessa forma, o cliente fica muito mais tranquilo e seguro em fazer as suas compras, pois sabe que a segurança está presente.

Vinhedo: No caso de Vinhedo, nos últimos dois anos, tanto o desenvolvimento comercial como industrial apontam em 33,86. Quando questionados, indicam que além da localização (RMC Campinas), a Segurança é um dos itens mais justificados.

Além da localização adequada para instalação e desenvolvimento do comércio, a segurança é um dos itens mais justificados, o que constata desenvolvimento comercial e industrial nas cidades pesquisadas, a exemplo a cidade de Vinhedo.

6- Comente a correlação da Guarda Municipal com as políticas antidrogas.

Americana: As Guardas Municipais têm feito um trabalho preventivo com relação ao uso indevido de drogas. É um trabalho que requer o envolvimento de vários profissionais da área.

Dessa forma, as Guardas podem ajudar o seu município em ações de tratamento desta sistemática, por meio de prevenção e de conscientização das pessoas, tendo como resultado a confiança da comunidade em denunciar os pontos de venda de drogas, bem como ajudar na detenção dos responsáveis e realizar orientações de prevenção de uso.

Vinhedo: A Guarda Municipal de Vinhedo desenvolve um trabalho denominado PAE (Patrulheiro Amigo da Escola) focado em três áreas: palestra antidrogas com fantoches, patrulhamento interno nas escolas da rede municipal e condução de cerca de 100 crianças mensalmente para participarem de um evento cívico na Guarda Municipal.

Indaiatuba: É de extrema importância na composição das forças policiais para o combate às drogas. Por exemplo, a guarda civil de Indaiatuba é um braço do programa Viver, que foi criado pelo prefeito Reinaldo Nogueira para combater o uso de drogas. Os guardas, além do patrulhamento de rotina com visitas a usuários e traficantes, realizam palestras em escolas com as equipes do canil e anjos da guarda (Ronda Escolar).

O modelo de Polícia municipal é imprescindível nas políticas antidrogas, sejam elas preventivas, educativas ou repressivas, com envolvimento especial das escolas municipais e integrantes da Guarda municipal.

7- A Guarda Municipal ajuda a reduzir os índices de criminalidade na cidade? Por quê?

Americana: Com certeza. A ação da Guarda Municipal reduz e muito a criminalidade no município, pois ela realiza o patrulhamento preventivo e ostensivo, distribuindo o efetivo em toda a extensão do município. É uma guarda atuante nas ruas no combate à criminalidade.

Vinhedo: Com um efetivo 3 vezes maior do que a Polícia Militar, a Guarda Municipal realiza patrulhamento direcionado por meio de suas modalidades de combate ao crime com a finalidade de reduzir os índices criminais. Exemplo: patrulhamento com motos, com cães, com viaturas táticas, a pé, bicicleta, além de contar com uma central de inteligência com investimento de cerca de R\$ 2500.000,00.

Indaiatuba: Sim, porque podemos falar por Indaiatuba, que atualmente trabalha integrada com as polícias militar e civil no levantamento estatístico, planejamento, inteligência e ações operacionais. Faz uso da tecnologia e possui o GEAC (Grupo Especial de Análise Criminal) formado pelas 3 forças de segurança que se reúnem quinzenalmente e traçam estratégias e metas para o patrulhamento e ações integradas, fortalecendo, assim, o combate ao crime. Temos também a questão numérica, pois no caso de Indaiatuba, são 256 guardas e 150 policiais militares para o patrulhamento ostensivo,

portanto, a presença da guarda civil na rua é essencial para a redução dos índices de criminalidade.

De acordo com as respostas obtidas, sustenta-se que o modelo de Polícia Municipal reduz consideravelmente os índices de criminalidade como consequência do patrulhamento preventivo que é feito de forma integrada e distribuído em toda a extensão do município.

8- *A redução de criminalidade traz desenvolvimento para o município? Por quê?*

Americana: Sim. A segurança é uma das condições para a qualidade de vida nas cidades. Uma cidade segura, com guardas municipais atuantes nas ruas, evita que os moradores, investidores, empresários, sejam lesados, furtados, tornando-se um local procurado pelos bons índices na segurança.

Vinhedo: Sim. Municípios seguros são os que mais se despontam em desenvolvimento urbano.

Indaiatuba: Sim, porque, como dito anteriormente, um dos itens que as empresas buscam em um município é a segurança. Com a redução dos índices de criminalidade, há a tendência do município se tornar atraente aos empresários.

Todos os dirigentes entrevistados responderam que a cidade mais segura traz melhor qualidade de vida, e assim atrai investidores e empresários a desenvolver suas atividades no município. Com isto, os municípios mais seguros têm maior desenvolvimento local.

9- *Comente a correlação da Guarda Municipal com as políticas educacionais.*

Americana: O Guarda Municipal tem o caráter de protetor e promotor dos direitos humanos. As políticas educacionais adotadas pela Guarda Municipal de Americana são: Anjos da Guarda - tem a proposta de aproximar as crianças e adolescentes dos patrulheiros, exercendo de fato o lema de "protetor e amigo". Os patrulheiros amigos também estão preparados para fazer os primeiros-socorros e comunicação com deficientes auditivos, pois receberam curso de Libras (linguagem de sinais). Além de proteger e dar segurança física aos professores, alunos, funcionários dos estabelecimentos de ensino e munícipes em geral que transitam nas escolas ou nas circunvizinhanças contra a ação externa de vandalismo, roubo, furto, tráfico de entorpecentes, uso de entorpecentes, qualquer atitude que atrapalhe o ensino, e demais atividades ilícitas.

Parceria com o Projeto Agente Mirim da Defesa Civil, em que o Guarda conscientiza a criança e o adolescente das suas responsabilidades do civismo, do perigo das drogas, preparando o adolescente para que ele se torne um cidadão digno.

Vinhedo: A Guarda participa apenas nas questões de segurança escolar, voltadas às escolas municipais.

Indaiatuba: Além da equipe dos anjos da guarda, que são guardas civis que realizam o serviço de ronda escolar com acompanhamento e visitas dentro das escolas, as equipes dos anjos da guarda e do canil também realizam palestras de combate ao uso de drogas, quando solicitadas. Ainda preocupada com educação, a guarda civil conta com o projeto educando para a vida da guarda civil mirim, no qual cerca de 250 crianças são atendidas com atividades diversas para que as crianças e adolescentes possam se manter ocupados em períodos inversos ao período escolar.

A relação da Guarda Municipal com as políticas educacionais é relevante para integrar a polícia com a população escolar, que reúne os futuros cidadãos adultos que irão exercer as atividades no município, e sendo eles integrados com o sistema de segurança, serão elo fundamental para a melhoria das políticas públicas de segurança de educação e de desenvolvimento local.

10- *Comente a correlação da Guarda Municipal com as questões do trânsito.*

Americana: Com a municipalização do trânsito em 1998, as Guardas Municipais começaram a atuar como agente da autoridade de trânsito, executando o policiamento e um trabalho voltado à educação e monitoramento, principalmente ao redor das escolas, com a finalidade de diminuir acidentes de trânsito. É uma parceria com a Secretaria de Trânsito que tem dado certo. O Guarda Municipal atua como agente fiscalizador em todo o território, onde o munícipe tem visto o guarda como um real agente de trânsito na preservação da vida.

Vinhedo: 100% do efetivo são agentes de trânsito e fiscalização na elaboração de autuações e orientações de trânsito.

Indaiatuba: Em Indaiatuba, a guarda civil tem atuação significativa no trânsito, com a realização de operações de estreitamento de vias, sendo que muitas vezes em parceria com a polícia civil. Também criamos o Grupo Especial de Trânsito (GETRAN), que faz o patrulhamento com vistas às infrações de trânsito, mas sem deixar o combate à criminalidade de lado.

Constata-se que o modelo de polícia municipal é o que tem maior correlação com as questões de trânsito, pois é no município que ocorre a maior parte da circulação dos veículos. Assim, a atuação da polícia municipal no trânsito torna-se primordial para a organização, planejamento e realização do trânsito local.

11- *Quais políticas públicas de segurança você executa através da Guarda Municipal?*

Americana: Além das ações citadas acima, as políticas de segurança envolvem os agentes de trânsito; o auxílio ao público; a condução de pessoas a hospitais, centro do migrante, conselho tutelar; apoio à Polícia Civil, ao Poder Judiciário, ao Exército Brasileiro.

Vinhedo: Patrulhamento preventivo; Patrulhamento escolar; Segurança no Trânsito; Defesa Civil; Inteligência.

Indaiatuba: Incentivamos a participação da população por meio de denúncias anônimas às forças policiais do município. Também criamos o programa câmera cidadã, no qual a população cadastra o seu sistema de monitoramento residencial na guarda civil e quando necessário o setor de inteligência busca essas imagens junto ao proprietário para auxiliar na elucidação de crimes. E o programa vizinhança solidária em parceria com a polícia militar tem obtido ótimos resultados.

As polícias municipais executam diversas políticas públicas de seguranças em seus municípios, sendo os principais: o patrulhamento preventivo, o patrulhamento escolar, programas comunitários, segurança no trânsito, defesa civil e atividades de inteligência.

12- Qual seria uma proposta eficiente de polícia para Brasil? Por quê?

Americana: Uma polícia municipal que tenha controle de comando, que possa ser controlada, fiscalizada, que interaja com a comunidade e que realize a parte investigativa obtendo, assim, resultados mais satisfatórios.

Vinhedo: Polícia cidadã. Aquela que realizasse todo o ciclo de polícia, desde prevenção à repressão.

Indaiatuba: A polícia municipal, pois assim garantimos que o policial trabalhará em um único município e, dessa maneira, terá condições de interagir de maneira mais satisfatória com a comunidade local.

Os entrevistados são unânimes em recomendar para o Brasil, como o melhor modelo de polícia, o modelo de polícia municipal de ciclo completo, pois é o que proporciona estrutura para interagir com a sociedade local, nas políticas públicas de segurança, e atingir uma situação satisfatória na segurança do município.

13- Qual a sua concepção de polícia cidadã? Descreva.

Americana: Polícia cidadã é aquela que respeita o ser humano, através do profissionalismo junto à comunidade, cumprindo as leis e determinações que regem o seu município.

Vinhedo: Aquela que não está somente envolvida com as questões de segurança estatal (do Estado), mas sim com a segurança da população e a proteção da vida.

Indaiatuba: É o da polícia municipal hoje, a guarda civil, pois ela está mais próxima da população, conhece bem o seu território podendo, assim, tanto auxiliar melhor o cidadão, como também os gestores municipais na construção das políticas públicas de segurança.

A polícia cidadã é aquela que trabalha para a sociedade, respeitando o ser humano, atuando no cumprimento das leis e em conjunto com os cidadãos na construção das políticas públicas de segurança para melhor qualidade de vida da população local.

5.4 DISCUSSÕES REFERENTES ÀS ENTREVISTAS

Analisando as respostas obtidas, fica evidente a necessidade de uma polícia municipal única e de ciclo completo que “consiste na concessão da sequência de todas as atribuições de polícia administrativa e judiciária, de forma a garantir os objetivos da segurança pública” (SANTOS Jr; FORMEHL; PICCOLI, 2010, p. 4).

Nesse sentido, na sequência desta investigação, é proposto um plano de ação para um sistema de segurança municipal, considerando as pesquisas teóricas, documentais e de campo, apresentadas nos capítulos anteriores.

6 PROPOSTA DE UM PLANO DE AÇÃO PARA UM SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL

Neste capítulo, são feitas considerações sobre um novo modelo de polícia e suas vantagens, e apresentado um plano de ação contendo um organograma, com detalhamento de cada função, em um novo modelo de policiamento, que seria uma polícia municipal única e de ciclo completo.

6.1 OBJETIVOS DO PLANO DE AÇÃO

O presente plano de ação tem como objetivo dar sustentação para ações, projetos, programas e políticas públicas, que visem implantar um sistema de segurança pública com base em um modelo de polícia municipal.

6.2 FINALIDADES

Este plano tem como finalidade dar fundamentação para a elaboração de um projeto de lei que visa alterar o atual sistema de segurança e o modelo de polícia, buscando a unificação das polícias e a transformação em uma polícia municipal única.

6.3 COMPETÊNCIAS

As competências para fazer as alterações legislativas são do Congresso Nacional, ou do Poder Executivo Federal, através de Projeto de Emenda Constitucional, elaborado para sugerir mudanças no atual sistema de segurança pública, previstas no atual sistema de segurança pública na Constituição Federal de 1988.

6.3.1 Órgãos a serem integrados

Os órgãos que sofreriam mudanças com esta proposta inicialmente seriam as polícias militares estaduais, as polícias civis estaduais e as guardas municipais. Posteriormente, deverão ser realizados estudos a fim de adequar a

atuação do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Sistema Prisional com o novo modelo de polícia municipal.

6.3.2 Participantes

A fim de dar maior envolvimento no processo, deverão participar das discussões sobre o tema: a sociedade civil organizada, especialistas no assunto, OAB, representantes do Poder Executivo municipal e estadual, representantes do Poder Legislativo municipal, estadual e federal, o Ministério Público e Poder Judiciário.

Assim, sugere-se que a comissão de segurança pública da Câmara dos Deputados Federais possa instituir um comitê de estudos para a elaboração da proposta de projeto de lei.

6.4 PENSANDO UMA NOVA POLÍCIA – JUSTIFICATIVA

Compõe a República Federativa do Brasil a União indissolúvel dos Estados e Municípios que é a menor porção deste contexto.

Pessoa Jurídica de Direito Público Interno, o município goza de autonomia administrativa em que, por meio do poder que emana do povo, elege os representantes para legislar e executar as leis para benefício da sociedade residente do município, que é a célula-mãe de toda a organização territorial. O município é a unidade geográfica divisória do Estado dotado de governo próprio e de autonomia política, para a administração descentralizada, serviços estaduais e serviços locais.

Compete ao município gerir seus interesses como melhor couber por meio da liberdade de ação. Não pode, todavia, ferir os interesses dos outros municípios, nem os interesses do Estado-membro. No entanto, tudo que for do interesse da sociedade local é atribuído à comunidade dos municípios. Por esses motivos, a Constituição Federal preocupa-se em explicitar o rol de atividades pertinentes à União, os estados e os municípios, como é percebido nos artigos 20 e 31 da mesma. Basicamente, são dois os órgãos da Administração Municipal: a Prefeitura e a Câmara Municipal, em que os movimentos municipalistas percorreram um caminho para que fosse reconhecida a autonomia municipal, que consiste no direito de os

municípios elaborarem as suas Leis Orgânicas, o que nada mais é um poder constituinte municipal.

A União dos Estados-membros é entidade abstrata, pois, por mais que a pessoa se desloque dentro do território brasileiro, estará sempre em um município.

A população local, por estar diretamente ligada ao poder municipal, reclama a este por melhores serviços públicos, por exemplo, a segurança pública.

Rui Barbosa, preocupado com a posição dos municípios no cenário brasileiro, dizia: “Não há corpo sem células, não existe matéria vivente sem vida orgânica. Não se poderia imaginar a existência de Nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida Municipal” (PAUPÉRIO, 1993, p. 40).

É no município que emerge a origem do exercício da democracia e o respeito dos direitos individuais, pela vida diuturna dos moradores locais, onde concretizando o Estado de direito, nas pequenas comunidades, é perfeitamente natural que isso se estenda a todo o território nacional.

Conforme preceitua Ferreira (1990, p. 206), em sua obra *Comentários à Constituição Brasileira*, sobre o modelo municipalista:

A importância do regime municipal é realmente profunda. Como autêntica escola prática da democracia ela assegura as franquias liberais, é uma escola de liberdade, ensinando o cidadão a exercer a democracia, a usufruir praticamente a liberdade, preparando-o para a escolha dos candidatos em nível mais elevados.

Verifica-se que após a Constituição de 1988, os municípios receberam autonomia administrativa para gerenciar seus interesses locais em seus territórios.

Autonomia significa capacidade, ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo pré-fixado por entidade superior. E é a Constituição Federal que se apresenta como poder de distribuidor de competências exclusivas entre as três esferas do Governo. As Constituições até agora outorgavam aos Municípios o Governo Próprio, a competência exclusiva que corresponde ao mínimo para que uma entidade territorial tenha autonomia constitucional (SILVA, 1988, p. 206).

Dentro do município, a Prefeitura e a Câmara Municipal são responsáveis pela autonomia política administrativa, pois a livre escolha do prefeito se faz por meio de eleições diretas demonstrando, com isso, a autonomia do município, que nada mais é o poder de autoadministração através dos serviços prestados de interesse local.

Os seguintes pontos em defesa da municipalização dos serviços públicos, em trabalho publicado na *Revista da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo*, fascículo 3, 1941, intitula-se exatamente, “Municipalização dos Serviços Públicos”:

a) A Municipalização acarreta o barateamento dos produtos; b) Produz igualmente a melhoria de sua qualidade isentando-os de defeitos que são comuns no comércio dirigido pelo espírito imoderado de lucro; c) A continuidade e regularidade do fornecimento ficam assegurados pela Municipalização; d) O serviço Municipalizado é barateado, põe o produto ao alcance dos menos favorecidos, pela boa fortuna, e generaliza o respectivo gozo entre todos os munícipes.

Muito embora a descentralização dos serviços deva ser vista como um processo natural, em época marcadamente dominada pela complexidade das relações de poder, somente há pouco tempo instalou-se discussão acerca da Municipalização da Polícia como solução para inação dos órgãos da Segurança Pública. Em regra, os moradores das capitais têm uma visão lúcida do interior, como se os males que afligem os grandes centros não sejam comuns às grandes cidades que compõem o Estado-membro. Em termos de violência, por exemplo, o interior encontra-se esgarçado. A cada dia, repetem-se crimes hediondos. Os sequestros, por exemplo, interiorizam-se. Enfim, não é mesmo possível saber a distância, quais os males que acometem uma sociedade interiorana.

O fornecimento de combustíveis para o funcionamento das viaturas policiais, a própria manutenção da frota de veículos, a complementação dos funcionários estaduais com servidores do município, o fornecimento de material de expediente, ficam sob encargo dos Municípios. Sem exagero, pode-se afirmar que o Município apenas não paga o soldo dos servidores das Polícias Estaduais. Por isso mesmo, a Municipalização da Polícia, após estudos sérios e sem improvisos, deve ser de reflexão de todos aqueles que se debruçam sobre o tema Segurança Pública. (JEOVÁ, 1991, p. 50-51).

Verificamos atualmente no Estado de São Paulo, que as polícias, tanto Civil como a Militar, funcionam na prática municipalizada, pois um delegado de polícia que trabalha no município de São Paulo ou na Grande São Paulo presta concurso para exercer a função de delegado nesses locais e, para ser transferido, tem que aguardar vaga e ainda ficar por determinado tempo no município, para o qual este prestou concurso, o que ocorre com certa semelhança, pois um praça ou oficial que queira ser transferido de município também terá de aguardar vaga e tempo predeterminado.

A comunidade em que o policial trabalha deve ser ligada ao local onde o mesmo reside, ou seja, em seu respectivo município, por isso o policial que mora no município de São Paulo deve trabalhar e ser funcionário público do mesmo município, pois como pode um policial ser funcionário de um município o qual não conhece.

A polícia tem que ser municipal e ter como princípios a defesa, os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos para que, com isso, possa se manter e concretizar a democracia dentro dos Municípios, e estendê-la ao nível da União. A Polícia Municipalizada e Única é uma das características dos países de primeiro mundo, que acreditaram e investiram nesse modelo de polícia, sendo na prática o que demonstra maior eficiência na prevenção do delito, respeitando, acima de tudo, o contribuinte, que nada mais é do que o cidadão local, o qual merece uma boa polícia, conforme pode ser observado nas entrelinhas das citações que seguem: “A Polícia, como oxigênio da sociedade, não pertence ao Presidente, Governador, Ministro ou Secretário, e deve estar sempre a serviço do povo” (MORAES, 2008, p. 29).

Em aula inaugural no Curso de Pós-Graduação, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, a 23 de março de 1979, o professor Joaquim Canuto Mendes de Almeida sinteticamente afirmou uma verdade indiscutível: “A ideia de Segurança com que os governos devem se preocupar é aquela destinada à segurança dos cidadãos, e não à segurança dos governos contra os cidadãos”.

Os integrantes das propostas de polícias municipais encontram-se mais próximos da população, já que seus componentes deverão ser recrutados entre pessoas que vivem o cotidiano do município. A autoridade de Roger Bonnard (ef. *Précia de droit administratif*, 1935, p. 323), escrevendo na França, que é país unitário, salienta que:

em matéria de Polícia, a competência não deve ser reservada exclusivamente nem ao poder central, nem às autoridades administrativas locais. Deve haver, quanto a esse particular, uma repartição da competência entre essas diferentes autoridades, como uma parte preponderante, em prol das autoridades administrativas comunais. A Polícia deve ser tanto quanto possível, Polícia Municipal.

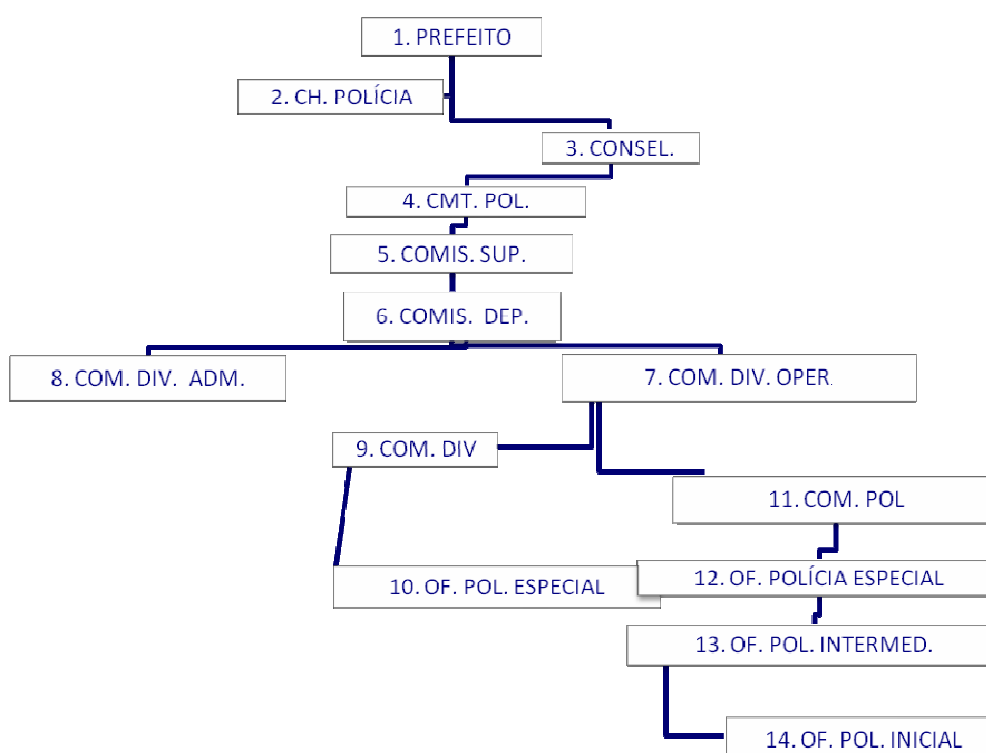
A seguir, apresentamos um sistema de Polícia Municipalizada, enfatizando que se trata de um sistema de polícia com abordagem generalista, pois o assunto requer estudos científicos antes de qualquer tomada de decisão, por se tratar

de um tema por deveras complexo que deve ser levado a público para maiores discussões, em que as futuras decisões sobre uma polícia municipalizada e única seja eficiente.

6.5 ORGANOGRAMA²

A seguir, um organograma com todos os cargos e funções do novo modelo sugerido, com a descrição de todos os cargos e suas atribuições principais. O novo sistema pressupõe a unificação de todas as polícias estaduais e guardas municipais, bem como de suas atribuições, que seriam feitas de acordo com as divisões mencionadas no organograma. Assim, a nova polícia executaria o ciclo completo, ou seja, o policiamento preventivo, repressivo e investigativo, de acordo com suas divisões internas.

Gráfico 6 - Organograma de cargos e funções



Fonte: BRAGA, 1992.

² Trabalho baseado na monografia apresentada por Carlos Alexandre Braga no Curso de Formação de Inspetores. Guarda Civil Metropolitana, 1992. p. 17-48.

1. PREFEITO – eleito pelo povo, tem o direito de efetuar mudanças no organograma, ajustando o mesmo de acordo com a necessidade do município. Contudo, nunca alterando a estrutura e níveis de escolaridade exigidos, ou seja, podendo ser suprimidos alguns postos inviáveis devido ao tamanho do município. Ex.: Cidade com cerca de 1.000 (mil) habitantes poderia ter apenas o comissário de polícia da Divisão Operacional e as classes necessárias, de acordo com o efetivo.
2. CHEFE DE POLÍCIA – escolhido pelos membros do Legislativo Municipal (vereadores), mediante lista tríplice fornecida pelo prefeito; terá a função de secretário municipal.
3. CONSELHEIROS DA POLÍCIA – constituído por um membro do Legislativo Municipal, representante do Ministério Público, um representante da OAB (local), um representante das Associações do Bairro, tendo esses membros poder de solicitar ao Legislativo a troca do chefe de Polícia, bem como de opinar sobre as questões políticas da Polícia Municipal.
4. COMANDANTE DE POLÍCIA – exercido por componente de carreira, deverá ter nível superior.
5. COMISSÁRIO DE POLÍCIA SUPERINTENDENTE – exercido por componente da carreira, deverá ter nível superior.
6. COMISSÁRIO DE POLÍCIA DE DEPARTAMENTO – exercido por componente da carreira, deverá ter nível superior; supervisionará os trabalhos dos comissários de Polícia de Divisão Administrativa e Divisão Operacional.
7. COMISSÁRIO DE POLÍCIA DE DIVISÃO OPERACIONAL – exercido por componente da carreira, deverá ter nível superior em Direito; será responsável pelo registro das ocorrências policiais, feitura do atual inquérito policial e coordenação geral dos servidores de policiamento preventivo e velado (investigações), bem como o Corpo de Bombeiros.
8. COMISSÁRIO DE POLÍCIA DE DIVISÃO ADMINISTRATIVA – exercido por componente da carreira, deverá ter nível superior; será responsável pela parte administrativa da Polícia e Corpo de Bombeiro.

9. COMISSÁRIO DE POLÍCIA – componente da carreira, deverá ter nível superior; atuará desuniformizado no intuito de efetuar investigações; coordenará a ação do oficial de Polícia Especial, ligado ao mesmo e tendo como seu superior e coordenador o comissário de Polícia de Divisão Operacional.
10. OFICIAL DE POLÍCIA ESPECIAL – componente da carreira, deverá ter ensino médio completo; atuará desuniformizado, efetuará policiamento velado (investigações), coordenado pelo comissário de Polícia, estará ligado ao mesmo ou ao comissário de Polícia de Divisão Operacional.
11. COMISSÁRIO DE POLÍCIA – (CORPO DE BOMBEIROS) – componente da carreira, deverá ter nível superior; coordenará a ação dos oficiais de Polícia, exercerá a função uniformizado e armado, por ser responsável direto pelo policiamento preventivo ou Corpo de Bombeiros.
12. OFICIAL DE POLÍCIA ESPECIAL – componente da carreira, deverá ter ensino médio completo; efetuará policiamento preventivo uniformizado e armado, ou Corpo de Bombeiros.
13. OFICIAL DE POLÍCIA INTERMEDIÁRIO – componente de carreira, deverá ter o ensino médio completo; efetuará policiamento preventivo, uniformizado e armado, ou Corpo de Bombeiros.
14. OFICIAL DE POLÍCIA INICIAL – ingresso conforme dispõem a lei, deverá ter o ensino médio completo; efetuará policiamento preventivo uniformizado e armado, ou Corpo de Bombeiros.

6.6 DIRETRIZES

Os trabalhos administrativos efetuados pelo comandante de Polícia, pelo comissário de Polícia de Departamento e pelo comissário de Polícia Administrativa serão exercidos em trajes civis, ficando suprimido o uso do uniforme, que será utilizado somente quando no policiamento preventivo ou em ocasiões específicas em que se fizer necessário o uso do mesmo.

Cabe ao Ministério Público no contexto geral a fiscalização das Polícias Municipais.

A carreira apresentada anteriormente através do organograma seria exclusiva e única, em que o policial entraria na classe inicial (oficial de polícia inicial) e de posto em posto faria sua carreira por meio de progressão, na Polícia Municipal Única, de acordo com seus esforços e méritos próprios.

Fica mantido o atual modelo de Polícia Federal, com as modificações necessárias efetuadas pelos Legisladores Federais.

Existiria uma Polícia Estadual Única Uniformizada, para executar os policiamentos específicos e pertinentes ao Estado. Ex.: policiamento em estradas estaduais, parques estaduais, eventos esportivos de grande porte, policiamento dos presídios, distúrbios civis quando solicitados pelo prefeito ou determinado pelo governador.

Os Corpos de Bombeiros seriam municipais, exercidos pela Polícia Municipal dentro do seu respectivo organograma.

No caso de se ocorrer a unificação das polícias Civil e Militar, seria realizado um estudo técnico e específico para enquadrar os atuais cargos, classes e diferentes carreiras dentro do organograma aqui apresentado, levando-se em conta primordialmente o nível de escolaridade e tempo de polícia, para que, assim, não ocorra, a princípio, nenhum prejuízo para os integrantes das mesmas.

Haveria a necessidade de se criar a Escola de Polícia apropriada para o treinamento dos alunos dos vários cursos da carreira, bem como cursos de especialização nas áreas específicas e um curso de ciências policiais com a finalidade do aperfeiçoamento dos níveis de comissário de Polícia de Divisão para cima, tendo como meta prioritária a formação, o ensino e o aperfeiçoamento em todos os níveis da Polícia Municipal.

Os policiais de todos os níveis seriam julgados pela justiça comum, contudo, tendo estes o direito a prisão especial, se condenados.

Se houvesse a unificação das polícias, os efetivos existentes permaneceriam nos respectivos municípios, onde já atuam e mantêm contato direto com a população local.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o objetivo da pesquisa, que é fornecer um plano de ação para um sistema de Segurança Pública, é possível apresentar as seguintes considerações:

Constatamos com a pesquisa que a Polícia ideal para a sociedade brasileira deve ser aquela que com melhor qualidade e eficiência atenda às necessidades locais, e isto poderá ser feito se houver uma polícia dentro de cada município, como ditam os exemplos das melhores polícias do mundo (Nova York, Toronto e mesmo no Brasil, com os exemplos dos municípios de Vinhedo, Americana e Indaiatuba/São Paulo).

Diante do contexto obtido no presente trabalho, conclui-se que existe um interesse da opinião pública em ter a Polícia Única dentro de cada município; mas tal execução implicaria profundas modificações no atual sistema, inclusive no campo legal, em níveis federal, estadual e municipal; por outro lado traria economia para a administração pública, como também eficiência e bem-estar à população, assim resultando em melhor e maior desenvolvimento local.

Nesta pesquisa, foi estudado apenas um dos pilares do sistema de controle social, ou seja, o sistema policial, ressaltando que o sistema judiciário e o sistema penitenciário devem ser pesquisados para que sejam levantadas propostas de forma sistêmica e holística, compreendendo os problemas como um todo.

Contudo, a sociedade (população) urge por modificações no sistema policial, exigindo uma polícia mais democrática, preventiva, eficiente e bem preparada para prestar-lhe segurança, dar-lhe a sensação de tranquilidade e bem-estar com o serviço prestado pela polícia.

É eminente a necessidade de modernização no atual sistema policial, pois tudo evolui e se aperfeiçoa, moldando-se aos avanços do ser humano.

As pesquisas mencionadas, neste trabalho, verificam a necessidade de se instalar um novo sistema de segurança, com condições de implementar novas políticas públicas para a segurança pública para, com isto, alcançar a paz social. Com uma política pública eficiente na segurança pública, haveria melhora na qualidade de vida nos municípios e, conseqüentemente, um impulso para o desenvolvimento local.

Observou-se nas entrevistas com os dirigentes locais de segurança pública, que o modelo atual de polícia não satisfaz a todas as necessidades da população, sendo assim, eles concordam e apoiam um modelo de polícia municipal única, pois trabalhando em conjunto os resultados obtidos são melhores e a segurança pode ser efetiva, melhorando a qualidade de vida da população assistida. Verifica-se que o modelo de polícia municipal trabalha próximo aos cidadãos, e assim interage com estes fazendo uma aliança entre a polícia e a sociedade, agindo como polícia cidadã.

Deste modo, com a proposta de ação para uma nova polícia municipal única e de ciclo completo, esta representa uma parte das necessidades levantadas para melhoria do sistema de segurança atual, e para a implementação de políticas públicas de segurança.

Conforme se verificou na pesquisa, as políticas públicas de segurança pública são essenciais para o desenvolvimento local a fim de trazer melhorias à qualidade de vida da população. Assim, estudou-se apenas um órgão do sistema de controle social, que é o sistema policial, não fazendo parte deste estudo o sistema judiciário e o sistema prisional, que devem ser tema de pesquisa própria.

Constatou-se que a participação da comunidade na elaboração das políticas públicas de segurança é primordial para o aperfeiçoamento do sistema policial, em que a sociedade deve expor suas dificuldades, anseios e sugestões, para, com isto, aprimorar o desenvolvimento local, assim como foi demonstrado nas cidades pesquisadas.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, J. C. R. *Abordagem policial: conduta ética e legal*. Belo Horizonte: MPCE, 2008. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/orgaos/CAOCRIM/Publicacoes/AbordagemPolicial.pdf>> . Acesso em: 26 jan. 2015.
- ARENDT, H. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- AS 500 MAIORES EMPRESAS DO BRASIL. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro. v. 38, n. 9, set. 1984. Edição Especial.
- ASSIS, J. W. G. *Operações tipo blitz e buscas pessoais coletivas: as ações preventivas da PM e a sua legalidade*. Disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br/popup.php?cod=161>>. Acesso em 13/01/2015.
- BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K; COSTA, R; SILVEIRA, C. (org.). *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ – Programa de pós graduação em Geografia, 2010.
- BENGOCHEA, J. L. P.; GUIMARÃES, L. B., GOMES, M. L.; ABREU, S. R. A *transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã*. Perspec., São Paulo, v. 18, n. 1, mar. 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100015&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 28/09/2014.
- BRAGA, C. *As Guardas Municipais: manual de criação e organização e manutenção, orientações administrativas e legais*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.
- BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. *Estatuto geral das Guardas Municipais*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm. Acesso em 26/03/2014.
- _____. Lei nº 2.141, de 22 de outubro de 1926. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1926/lei-2141-22.10.1926.html>. Acesso em: 03/02/15.
- _____. Lei nº 10.746, de 10 de Outubro de 2003. *Diário Oficial da União*. Cria o Fundo Nacional de Segurança Pública. Poder Executivo, Brasília, DF. 10 Out. 2003.
- _____. Lei Federal nº 667, de 2 de julho de 1969. *Lei de Reorganização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-667-2-julho-1969-374170-norma-pe.html>. Acesso em: 03/02/15.

_____.Relatório final da 1º conferência nacional de segurança pública. Ministério da justiça. Brasília – DF-2009. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/elatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf> Acesso em: 02/02/2015.

BRITO, L. M. P. Desenvolvimento local – alternativa de desenvolvimento sustentável no capitalismo? In: XXVI *ENEGEP* - Fortaleza, Outubro de 2006. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR560372_6797.pdf. Acesso em: 19/10/2013.

BUARQUE, S. C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: IICA, 1998. Disponível em: <http://www.iica.org.br/docs/publicacoes/publicacoesiica/sergiobuarque.pdf>. Acesso em: 03/07/2014.

CANO, I. Políticas de Segurança Pública no Brasil: tentativas de Modernização e Democratização contra a guerra contra o crime. *Rev. Int. Direitos Humanos*. São Paulo, v. 3, n. 5, dezembro 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S1806-64452006000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28/09/2014.

CARVALHO, V. A. de; SILVA, M. do R. de F. e. Política de Segurança Pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Rev. Katálisis*. Florianópolis, v. 14, n. 1, junho de 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 28/09/ 2014.

CNI – IBOPE. *Retratos da Sociedade Brasileira: Segurança Pública*. Brasília: CNI, 2011. Disponível em: http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/cni_estatistica_2/2014/08/27/53/RetratosDaSociedadeBrasileira_05_Segurana.pdf. Acesso em: 26/02/2013.

ERTHAL, J. M.; HAIDAR, D. O Brasil precisa de uma nova polícia. *Revista Veja*. 14 abril 2014. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/o-brasil-precisa-de-uma-nova-policia>. Acesso em: 14/07/2014.

FERREIRA, P. *Comentário a constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva.1990.v.2.

GOMES, F. L. *Brasil: de 20º para 12º mais violento do mundo em dois anos*. Disponível em: <http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/125507901/brasil-de-20-para-12-mais-violento-do-mundo-em-dois-anos> Acesso em: 26/01/2015.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

IPEA. *Brasil em Desenvolvimento 2010, Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/Livro_BD_vol3.pdf. Acesso em 26/01/2015.

JUCÁ, R. L. C. *O papel da sociedade na política de segurança pública*. 2002. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/3525/o-papel-da-sociedade-na-politica-de-seguranca-ublica#ixzz3EeZeQYL4>. Acesso em: 04/05/2014.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. *Descentralização e intersectorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: A experiência de Fortaleza*. 1997. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>. Acesso em: 13/01/2015.

LAKATOS, E. e M., Marina. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas, 1992.

LAZZARINI, A. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LIMA, S. R. *Reforma policial no Brasil: Mudança completa do sistema obtém consenso em audiência pública no Senado*. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/11/13/mudanca-completa-do-sistema-policial-obtem-consenso-em-audiencia-publica-no-senado>. Acesso em: 26/01/2015.

MANUAL de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: http://www.ssp.sp.gov.br/media/documents/ssp_manual-seguranca.pdf. Acesso em: 06/07/2014.

MANZINI, E. J. *Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros*. Marília, 2003. Disponível em: <http://www.sepq.org.br/lisipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf> acesso em: 15/01/2015.

MARTINELLI, D. P. e JOYAL A. *Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas*. Barueri: Manole, 2004.

MINAYO, M. *O desafio do conhecimento*. Pesquisa qualitativa em saúde. 9. ed. revista e aprimorada. São Paulo: Hucitec; 2006.

MITANI, A. W. *Políticas de Enxotamento de Moradores de Rua: uma análise do ponto de vista da criminologia crítica*. 2011. In: Luiz Eduardo Abreu (org.). Prêmio Vitor Nunes Leal 2012: O melhor da produção acadêmica do Curso de Direito do UniCEUB. Orientadora: Maria Cristina Zackseski. Brasília: UniCEUB. 2013.

MORAES, B. B. *Estado e Segurança diante do Direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, A.S.S. *Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública – da teoria à prática*. São Paulo: Ilanud, 2002.

_____. *Prevenção criminal ou convivência com o crime: uma análise Brasileira*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA: *Perfil das organizações Estaduais e Municipais de Segurança Pública*. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Março, 2006. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload>. Acesso em 26/02/2013.

REVISTA DE ANTROPOLOGIA EXPERIMENTAL. Jaen, Espanha: Universidad de Jaen, n. 11, 2011. Disponível em: <http://www.ujaen.es/huesped/rae/articulos2011/01santosjr11.pdf>. Acesso em 15/01/2015.

RUBIN, D. S. Janelas quebradas, tolerância zero e criminalidade. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 8, n. 62, 1 fev. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3730>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

RUIZ, J. A. *Metodologia Científica*: guia para eficiência nos estudos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SANTOS Jr et al. O ciclo completo de polícia no Brasil. In: CARDOSO Jr. J. C. *Brasil em Desenvolvimento*: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6444. Acesso em: 13/07/2014.

SÃO PAULO. (Estado). Lei nº217, de 08 de abril de 1970. *Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo*. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1970/decreto.lei-217-08.04.1970.html>. Acesso em: 26/01/2015.

_____. *Segurança Pública nos municípios paulistas*. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/midia/Midia/00000189.pdf> . Acesso em: 20/03/2014.

SCHMIDT, J. P. Juventude e cultura política no Brasil: incerteza e capital social. In: *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, 2002, Salamanca. Política en América Latina. Salamanca : Ediciones Universidad Salamanca, 2002.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. Tratados e organizações ambientais em matéria de meio ambiente. In: *Entendendo o meio ambiente*. São Paulo, 1999. v. 1. Disponível em: <<http://www.bdt.org.br/sma/entendendo/atual.htm>> Acesso em: 26/02/2013.

SECCHI, L. *Políticas Públicas* - Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. 2. Ed. Cengage Learning, 2013

SILVA FILHO, J. V. da. A Segurança Pública – o que falta fazer. In: *XVIII Fórum Nacional*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.forumnacional.org.br/sec.php?s=620&i=pt&cod=A0356>. Acesso em: 28/09/2014.

SOUSA, R. C.; MORAES, M. do S. A. *Polícia e sociedade*: uma análise da história da segurança pública Brasileira. 2006. Disponível em:

http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf . Acesso em: 05/09/2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, n. 16, Dec. 2006. Disponível em: Available from<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. acesso on 13 Jan. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

TAQUES, P. *Mudança completa do sistema policial obtém consenso em audiência pública do Senado*. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/11/13/mudanca-completa-do-sistema-policial-obtem-consenso-em-audiencia-publica-no-senado>. Acesso em: 28/09/2014.

TEIXEIRA, E. C. *O Papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em 19 de dezembro de 2013.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

ULTRAMARI, C; DUARTE, F. *Desenvolvimento local e regional*. Curitiba: Editora Ibpex, 2009.

VIEIRA, E. T.; SANTOS, M J. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. 2012. Disponível em: <http://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/viewFile/679/296> . Acesso em: 28/09/2013.

WASELFISZ, J. J. *Mapa da Violência 2014: Os Jovens do Brasil*. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil.pdf Acesso em: 14/01/2015.