

## SEGURANÇA PÚBLICA, MUNICÍPIOS E SOCIEDADE: UMA REFLEXÃO SOBRE RESPONSABILIDADES

*ROSAS JR, José Roberto<sup>1</sup>*

*SILVA JR, Arlindo S. de Albergaria H. da<sup>2</sup>*

*LANGHI, Celi<sup>3</sup>*

**Resumo:** Segurança pública, municípios e sociedade trata-se de um ensaio sobre a reponsabilidade das Administrações municipais e dos cidadãos sobre as questões de segurança pública. A abordagem é iniciada a partir da discussão sobre a relação entre o estabelecimento das redes globais do capitalismo informacional e o processo de desigualdade e exclusão social. Trata-se das atribuições legais dos municípios em relação à segurança pública e sobre os conceitos de “poder de polícia” e “poder da polícia”. Abordam-se, ainda, as questões relacionadas à participação dos cidadãos nas políticas de segurança pública e da chamada segurança cidadã. Exploram-se as possibilidades de uso do poder de polícia do município para prevenção e enfrentamento dos problemas de segurança pública, que vão além da atuação das guardas municipais. Conclui-se que, como ente público mais próximo do cidadão, o município tem um papel importante na promoção de políticas públicas de prevenção e enfrentamento dos problemas de segurança pública. Essas políticas devem ter amplo aspecto, pois muitos problemas de segurança pública estão relacionados a deficiências de infraestrutura, ordenamento do espaço urbano e promoção de direitos básicos dos cidadãos. Conclui-se também que a eficácia e eficiência das políticas de segurança pública estão relacionadas com o nível de envolvimento e participação dos cidadãos com essas políticas, devendo essa participação ser estimulada pela Administração Municipal.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. Segurança Cidadã. Municípios. Poder de Polícia. Gestão de Cidades.

**Abstract:** Public Security, city and society is an article about the responsibility of municipal administrations and citizens on matters regarding public security. The approach starts from the discussion about the relationship between establishing global networks of informational capitalism and the process of inequity and social exclusion. It is about the legal allocation

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Ciências Policiais da Segurança e Ordem Pública e Mestre em Gestão e Tecnologia em Sistemas [rosas@policiamilitar.sp.gov.br](mailto:rosas@policiamilitar.sp.gov.br)

<sup>2</sup> Mestre em Ciências Policiais da Segurança e Ordem Pública e Mestrando em Educação. [asahsj@gmail.com](mailto:asahsj@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutora em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano; Mestre em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano e Mestre em Comunicação Social. [celi@infolearning.com.br](mailto:celi@infolearning.com.br)

of municipalities concerning public security about the concepts of “The police power” and “The power of the police”. It also addresses matters related to the participation of citizens in public security policies and the so-called citizen security. It explores the possibilities of using the police power of the city on preventing and confronting public security issues, which goes beyond the function of city guards. It has been concluded as the citizen’s closest party, the municipality has an important role in promoting public policies on preventing and confronting public security issues. These policies must have a wide aspect since many problems of public security are related to infrastructure shortcoming, urban space management, and promoting citizens’ basic rights. It has been also concluded that effectiveness and efficiency of public policies are related to the level of commitment and participation of the citizen with these policies, and this participation has to be promoted by the city administration.

**Keywords:** Public Security. City. Power of Police. Municipal administration.

## Introdução

O descontentamento das pessoas com a direção política adotada por partidos e políticos pode ser observado quando se analisam os números das últimas eleições municipais de 2016. No país, mais de 25 milhões de pessoas, 17,58% do total de eleitores, não compareceram às urnas, abstendo-se do direito ao sufrágio. No Estado de São Paulo, o índice alcançou o recorde de 20,73%, ou seja, mais de 6,7 milhões de paulistas não compareceram às urnas de votação. Na cidade de São Paulo, mais de 1,9 milhão de paulistanos (21,84% do total de eleitores) abstiveram-se do voto e cerca de 1,1 milhão votou em branco ou nulo (16,64% do total de votos). Ou seja, embora no Brasil comparecer à seção eleitoral e votar seja uma “obrigação” legal, 34,84% dos eleitores paulistanos declinaram de seus direitos de cidadão e ou decidiram que nenhum dos candidatos eram dignos de seus votos (TSE, 2016).

Nesse cenário, entende-se que a hipótese mais provável é que há a necessidade da sociedade conhecer suas responsabilidades e exercer a plenitude dos direitos inerentes à própria cidadania, de saber agir frente aos contextos que envolvem todos os sistemas sociais: famílias, templos religiosos, governos e as organizações, públicas ou privadas.

Assim, mormente no âmbito da segurança pública, as pessoas precisam conhecer e assumir seu múnus constitucional, conforme previsto no artigo 144, “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos[...]”.

Por outro lado, já é lugar comum em discursos de muitos Prefeitos que, ao serem cobrados sobre a situação da segurança pública em seus municípios, defendem-se citando a constituição e atribuindo ao ente estadual (UF) a responsabilidade pelas políticas de segurança pública.

Ao atribuir ao Estado o dever da promoção da segurança pública, o constituinte não se referiu somente ao ente estadual, mas aos entes públicos em todos os seus níveis (União, Estados e Municípios).

Nesse rumo, o objetivo deste ensaio é apresentar uma reflexão sobre a responsabilidade dos governos municipais quanto ao enfrentamento das questões de segurança que afetam a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros e quanto ao estímulo do envolvimento dos cidadãos nesse esforço.

## **1. Redes Globais e a Exclusão Social**

A revolução da tecnologia da informação e comunicação, iniciada em meados dos anos 1970, motivou o surgimento do ‘informacionalismo’, como base material de uma nova sociedade (CASTELLS, 2006, p. 69).

A falência dos modelos de desenvolvimento econômico do estatismo soviético e do capitalismo da era industrial fez surgir uma via paralela; o capitalismo informacional. Suas características são: a globalização das principais atividades econômicas; a flexibilidade organizacional e o maior poder para o empregador em suas relações com os trabalhadores.

As novas tecnologias da informação e comunicação tiveram papel fundamental no surgimento desse capitalismo flexível e rejuvenescido, proporcionando ferramentas para a formação de redes, comunicação a distância, armazenamento e processamento de informações, individualização coordenada do trabalho e concentração e descentralização simultâneas do processo decisório (AUDINO, 2007, p. 51).

O capitalismo informacional trata-se de uma forma com objetivos bem definidos, porém com meios incomparavelmente mais flexíveis que qualquer um de seus predecessores. Ele conta com a produtividade promovida pela inovação e a competitividade voltada para a globalização, a fim de gerar riqueza e apropriá-la. Depende da capacidade de

conhecimentos e informação agirem sobre conhecimentos e informação em uma rede recorrente de intercâmbios, conectados em âmbito global.

Com o advento desse novo modelo, novas organizações e países, fora do eixo EUA – Europa, habilitaram-se como atores importantes do processo produtivo, do comércio e do trabalho, ampliando ainda mais o escopo e a escala de uma economia global, interdependente e com base multicultural (CASTELLS, 1999c, p. 421).

Todavia, ao mesmo tempo em que, por intermédio da tecnologia, redes de capital, trabalho, de informação e de mercados conectaram funções, pessoas e locais ao redor do mundo, desconectaram as populações e territórios desprovidos de valor e interesse para a dinâmica do capitalismo informacional (AUDINO, 2007, p. 36).

Seguiu-se a isso a exclusão social e o não-pertencimento econômico de segmentos de sociedades, de áreas urbanas, de regiões e de países inteiros.

Nesse sentido, Castells (1999c, p. 416), sob a perspectiva da “lógica do capitalismo informacional”, para o novo sistema de produção, afirma que um número considerável de pessoas não é mais pertinente nem como produtor, nem como consumidor. E esse número parece ser crescente.

Não se trata de uma grande onda mundial de desemprego em massa, mas a questão reside no tipo de emprego, no nível de salário e nas condições de trabalho.

Ao tratar do tipo de mão-de-obra do novo sistema de produção, Castells (1999c, p. 417) propõe os termos mão-de-obra autoprogramável e mão-de-obra genérica. O que diferencia esses dois grupos é fundamentalmente a educação<sup>4</sup> e a capacidade de atingir níveis educacionais mais altos, ou seja, os conhecimentos incorporados e a informação.

É claro que esses “terminais humanos” podem ser substituídos por máquinas ou por “outro corpo” da cidade, do país ou do mundo, em função das decisões empresariais. Embora, no conjunto, sejam imprescindíveis ao processo produtivo, individualmente esses trabalhadores são dispensáveis, pois o valor agregado de cada um deles representa uma pequena fração do que é gerado pela e para a organização. Máquinas e mão-de-obra genérica de várias origens e locais coabitam os mesmos circuitos subservientes do sistema de produção (CASTELLS, 1999c, p. 418).

---

<sup>4</sup> O autor usa o termo educação como o processo pelo qual os trabalhadores adquirem capacidade para uma redefinição constante das especialidades necessárias à determinada tarefa e para o acesso às fontes de aprendizagem dessas qualificações especializadas.

O contingente de trabalhadores genéricos circula por vários empregos, muitos de caráter eventual, com muita descontinuidade. Como resultado, milhares, ou talvez milhões, de pessoas estão o tempo todo com e sem trabalho remunerado, muito frequentemente em atividades informais.

Essa relação precária com o trabalho e o pequeno poder de negociação de muitos trabalhadores resulta em um nível mais alto de incidência de crises familiares, por exemplo, perda do emprego, crises pessoais, doenças, vícios em drogas e álcool, perda da empregabilidade, perda de bens e de crédito. Muitas dessas crises acabam se sobrepondo, provocando uma espiral descendente de exclusão social.

Para grande número de pessoas, em muitas sociedades, o limiar entre a exclusão social e a sobrevivência diária está cada vez mais indistinto, tornando cada vez mais nebulosa uma visão de futuro.

Na visão de Delors (2012, p. 39) “O mal-estar causado pela falta de visão clara do futuro conjuga-se com a consciência cada vez maior das diferenças existentes no mundo e das múltiplas tensões que daí resultam entre o ‘local’ e o ‘global’”.

Em um mundo onde a tecnologia da informação e comunicação permite a interconexão dos pontos mais distantes do planeta e a transmissão de informações com muita rapidez, os meios de comunicação social difundem aspectos da vida e dos hábitos dos mais favorecidos, pressionando todos, mas principalmente os pobres, ao consumo.

Diante das desigualdades abismais que levam à falta de sentido da vida, entre (e intra) sociedades, essa situação gera ainda sentimentos de rancor e de frustração, ou até de hostilidade e de rejeição (DELORS, 2012, p. 40). Agravam o quadro, a falta de conscientização de cidadania, a desagregação familiar, a falta de valores morais, a baixa escolaridade e o sensacionalismo dos atos violentos por parte dos meios de comunicação (que realimentam o ciclo nefasto da violência, estimulando que se faça justiça com as próprias mãos ou apoiando a arbitrariedade).

Ao comentar sobre os tumultos havidos na Inglaterra em 2011, quando uma série de manifestações violentas ocorreram entre os dias 6 e 10 de agosto de 2011, manifestou-se Bauman (2013, p. 82-83):

---

<sup>5</sup> Os tumultos iniciaram-se após uma manifestação pacífica para pedir esclarecimentos às autoridades sobre a morte de Mark Duggan pela Polícia Metropolitana de Londres. A manifestação degenerou-se em motim, inicialmente

Os objetos de desejo cuja ausência é mais violentamente deplorada tornaram-se múltiplos e variados – e seu número, assim como as tentações que representam, está crescendo a cada dia. E com ele a raiva, a humilhação, o despeito e o rancor motivados por não os ter – assim como o impulso de destruir o que não se pode ter. Saquear lojas e incendiá-las são comportamentos que derivam do mesmo impulso e satisfazem ao mesmo desejo.

[...]

Para os consumidores excluídos, versão contemporânea dos que não têm, não comprar é o estigma desagradável e pustulento de uma vida sem realizações – de ser uma não entidade e de não servir para nada. Significa não somente a falta de prazer, mas a falta de dignidade humana. De significado na vida. Em última instância, de humanidade e de quaisquer outras bases para o autorrespeito e para o respeito das pessoas à sua volta.

Nessa mesma esteira, manifesta-se Bauman (1999, p. 8-9):

A globalização tanto divide como une; divide enquanto une [...]

Alguns de nós tornam-se plena e verdadeiramente “globais”; alguns se fixam na sua “localidade” – transe que não é nem agradável nem suportável num mundo em que os “globais” dão o tom e fazem as regras do jogo da vida.

Ser local num mundo globalizado é sinal de privação e degradação social.

[...]

Uma parte integrante dos processos de globalização é a progressiva segregação espacial, a progressiva separação e exclusão.

Especialmente para as novas gerações da era pós-Estado do bem-estar social, após perder boa parte da rede de segurança, as pessoas não conseguem manter-se constantemente atualizadas profissionalmente. Assim, ficam para trás na corrida competitiva e transformam-se em prováveis candidatas ao próximo “corte”, sendo não raramente levadas para o “chão de fábrica” da economia do crime.

No Brasil, segundo Choukr (2001, p. 17-21):

a falta de meios dignos de sobrevivência observados nas pessoas economicamente menos ativa, resulta como determinante na população carcerária existente no país, que é formada por 95% de pessoas pobres dentre as quais, 87% além de não terem concluído o ensino fundamental, não possuem meios para pagar os honorários advocatícios. Destes ainda, 60% eram desempregados e autônomos na época da prisão sendo as

---

em bairros de Londres, espalhando-se em seguida por outras cidades e vilas do país. Os distúrbios foram caracterizados por saques desenfreados e ataques incendiários de níveis sem precedentes. Cinco pessoas morreram e pelo menos 16 pessoas ficaram feridas como um resultado direto de atos violentos relacionados. Cerca de 3.100 pessoas foram presas e foi contabilizado um prejuízo de 200 milhões de libras.

causas de destaque quando da condenação, 33% por roubos, 18% por furtos, 17% por homicídio e 10% por tráfico de drogas.

Dados de 2014, disponibilizados pelo Ministério da Justiça (CNJ, 2016), mostram que o número de pessoas presas no Brasil aumentou mais de 400% em 20 anos. De acordo com o Centro Internacional de Estudos Penitenciários, ligado à Universidade de Essex, no Reino Unido, a média mundial de encarceramento é 144 presos para cada cem mil habitantes. No Brasil, o número de presos subiu para 300.

Este cenário torna notória a necessidade de se compreender melhor sobre o tema políticas públicas de segurança e buscar alternativas que permitam aos governos responderem, com a velocidade adequada, às mudanças do mundo contemporâneo.

Foram essas mudanças que, por exemplo, tornou o Brasil um protagonista na geopolítica global e alçaram, ao primeiro plano, as preocupações das pessoas com a segurança pública e consequente qualidade de vida.

## **2. A Segurança Pública das Cidades**

No que tange à segurança pública, segundo Costa Júnior (2014, p. 4), o tema só foi contemplado em “novo entendimento”, com a abertura democrática e a promulgação, pela Assembleia Nacional Constituinte, da Constituição de 1988, na qual consta o Capítulo III “DA SEGURANÇA PÚBLICA”. Constitucionalmente, a segurança pública tem um percentual mínimo no orçamento para o atendimento das demandas sociais, embora, segundo pesquisa do Instituto Datafolha (2015, p. 2), a Segurança Pública é a terceira maior preocupação do povo brasileiro, ficando atrás apenas de temas como a Corrupção e a Saúde, mas à frente de temas como a Educação e o Desemprego. Ao longo da série histórica do Instituto Datafolha, iniciada em 1996, poucos problemas chegaram ao patamar de mais citado pelos brasileiros, sendo que em 2007 o problema envolvendo violência e segurança pública atingiu o topo da agenda.

Diz-se “novo entendimento”, pois a Segurança Pública, nas constituições anteriores, ainda conforme Costa Júnior (2004, p. 3), resumia-se em atividade prestada apenas pelo aparelho sistêmico policial para a manutenção da ordem pública, “instrumento de força utilizado, não pelo Estado, mas, pelos Governos para garantir o bem estar dos próprios poderes governamentais”; porquanto na atual legislação o assunto é empregado para a

proteção dos direitos, tanto individuais das pessoas humanas, quanto coletivos da sociedade:

Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...] (BRASIL, 1988).

Ainda na atual Constituição Federal, observa-se no artigo 3º, que o Estado Democrático de Direito existe principalmente para satisfazer as necessidades humanas e assegurar os direitos e liberdades de cada cidadão. O Estado tem várias funções e é por meio da função política que irá desenvolver meios capazes de alcançar os objetivos constitucionalmente propostos.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Neste quadro, desde a promulgação da primeira constituição republicana, os brasileiros percebem a ascensão dos poderes federais, em detrimento dos poderes estaduais e sobretudo dos municipais. Tal assertiva é notória quando o assunto é segurança pública. Nesse cenário, a Constituição federal elencou, em seu artigo 144, os órgãos responsáveis pela segurança pública no país, praticamente todos dentro das exclusivas competências dos Estados-Membros e da própria União. Aos Municípios, via de regra, restou a possibilidade de constituição de Guardas Municipais:

Art 144 [...]:

[...]

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

No entanto, quase trinta anos após a promulgação da Lei maior, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2015, p. 7), dos 5.570 municípios, apenas 1.081 têm Guardas Municipais, ou seja 19,4% das cidades brasileiras. Embora os índices criminais em algumas cidades sejam alarmantes, o desestímulo para a criação de suas



próprias forças de segurança decorre das limitações orçamentárias. Logo após a publicação da Lei federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que instituiu o Estatuto-Geral das Guardas Municipais, inclusive atribuindo o poder de polícia administrativa e o porte de arma aos agentes das forças municipais de segurança, mas que também determinou, para a criação das Guardas, que cidades com população entre cinquenta mil e quinhentos mil habitantes, mantivessem um efetivo mínimo de duzentos agentes e para as cidades com população acima dos quinhentos mil habitantes, o efetivo mínimo de 1.500 agentes, algumas prefeituras criticaram a imposição de quadros organizacionais mínimos pelo governo federal, alegando que o custo da corporação, mesmo com o mínimo do efetivo legal, inviabiliza sua criação.

## 2.1. Poder de Polícia e o Poder da Polícia

Cabem ser esclarecidos alguns conceitos técnico-jurídicos fundamentais. Para tanto, não se deve confundir os conceitos de “poder de polícia” com “poder da polícia” ou o “poder de polícia administrativa” com o “poder de polícia judiciária”. Por “poder da polícia” entende-se as forças e as oportunidades que compreendem e integram a própria Instituição responsável pelas ações de segurança e ordem pública, ou seja, os recursos pessoais, logísticos, bélicos existentes e necessários para o cumprimento das missões; porquanto, pelo conceito do artigo 78 do Código Tributário Nacional (Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), tem-se que “poder de polícia” é:

a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público, concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966).

Assim, conforme Cretella Júnior (1986, p. 21) o “poder da polícia é empregado pela polícia a fim de assegurar o bem-estar público ameaçado”.

Na sequência, entende-se por “poder de polícia administrativa” a participação da Administração Pública em situações jurídicas que normalmente seriam de direito privado,

mas que por força legal são de competência do regime jurídico de direito público e, portanto, submetidas ao poder de fiscalização de vários órgãos estatais (nas áreas da saúde, educação, trabalho, previdência, assistência social, entre outras). Nesse sentido, a “polícia administrativa” objetiva a manutenção da segurança e ordem pública, prevenindo (ou reprimindo) transgressões às leis, impedindo que o comportamento do indivíduo cause prejuízos à sociedade; atuando sobre bens, direitos e atividades. Segundo Cunha (2012, p.1) o poder de polícia administrativa manifesta-se por meio de atos normativos concretos e específicos:

- atos normativos e de alcance geral: através da lei constituem-se as limitações administrativas ao exercício dos direitos e das atividades individuais. Pode se dar por Decretos, Resoluções, Portarias, Instruções *etc.*;
- atos administrativos e operações materiais de aplicação da lei ao caso concreto, incluindo medidas repressivas e medidas preventivas, ambas com intuito de coagir o infrator a cumprir a lei.

Por fim, entende-se por “poder de polícia judiciária” o realizado pelas instituições especializadas, com competências legais privativas (por exemplo, Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Militar *etc.*), responsáveis em auxiliar o Poder Judiciário no cumprimento de sua função jurisdicional, combatendo, reprimindo, prevenindo o crime e responsabilizando seus autores.

Mesmo assim, com ou sem as forças municipais de segurança pública, a ineficiência e o descaso dos governos negam à população o acesso aos serviços básicos e o que se verifica nas cidades é a multiplicação das “comunidades” nas periferias e espaços urbanos que permitam uma precária subsistência, logradouros sem planejamento urbanístico e sem perspectivas para os que nessa condição sobrevivem, receita certa para uma formação marginalizada de excluídos sociais.

Assim, concorda-se com Lima *et al.* (2014, p. 400) que o município é o ente federado mais próximo do cidadão, espera-se dele um envolvimento capaz de atender às demandas sociais por ações facilitadoras da gestão da segurança pública; ações que vão muito além das competências constitucionais das guardas municipais, capazes de estimular a conscientização e o fortalecimento da cidadania, a cultura da prevenção criminal e da contenção da violência.

Para tal compromisso, espera-se dos governos municipais o desenvolvimento ou coordenação de programas, projetos e ou campanhas que promovam a organização social e a mobilização comunitária e que valorizem a percepção de segurança pública como responsabilidade de todos e como pressuposto de dignidade da pessoa humana, além de integrarem esforços com as demais instituições de Segurança Pública.

## 2.2. Políticas Públicas de Segurança Cidadã nos Municípios

Nesse sentido, é relevante frisar que as garantias individuais ou coletivas, competências do Estado, não devem ser confundidas com o conceito de segurança pública. Este conceito é mais amplo, não se limitando à política do combate à criminalidade e nem se restringindo às atividades policiais. A segurança pública, enquanto atividade desenvolvida pelo Estado (União, Estados-Membros e Municípios), é responsável pelas ações de repressão e pela preservação de cenários onde os cidadãos possam conviver, trabalhar, produzir e se divertir, protegendo-os dos riscos e das ameaças.

Principalmente na esfera municipal, uma vez que os gestores públicos das cidades, embora restritos ao paradigma de não atuarem na Segurança Pública, assumiram o múnus constitucional, replicado nas respectivas leis orgânicas, para o desenvolvimento de diferentes políticas públicas voltadas para prevenir conflitos e demandas sociais e interpessoais que geram não conformidades à qualidade de vida em suas circunscrições.

Santos (2010, p. 3-16) aponta que as políticas públicas são disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais para o bem comum. Afirma ainda que os fundamentos dos planos para as políticas públicas estão contidos nas políticas econômicas e se ajustam conforme a visão que os governantes têm do papel do Estado no contexto social e com o nível de atuação dos diferentes grupos sociais.

Para Oliveira (2002, p. 47) “políticas de segurança pública” referem-se às atividades tipicamente policiais, porquanto “políticas públicas de segurança” englobam as diversas ações, governamentais ou não governamentais, que impactam com a questão da criminalidade e da violência.

Assim, torna-se eminente que as comunidades sejam organizadas, mobilizadas e saibam diagnosticar, analisar, reivindicar e intervir para o atendimento das diferentes demandas sociais e urbanas. São modelos de atuação para alcançar a responsabilidade com o bem comum, atingir a eficiência preconizada na Constituição, ou seja, governar pela comunidade, servindo e protegendo as pessoas com eficiência, efetividade e eficácia, atendendo às suas demandas e contribuindo para melhorar a qualidade de vida, de maneira sistêmica em todas as áreas: segurança pública, saúde, cultura, lazer, trabalho, educação, assistência social, transportes *etc.*

No Estado de São Paulo, desde 1985, foram criados os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGS), por meio do Decreto 23.455, de 10 de maio de 1985 e aperfeiçoados pela Lei Complementar nº 974, de 21 de setembro de 2005. Os CONSEGS<sup>6</sup> são grupos de apoio (caráter consultivo) à Secretaria Estadual da Segurança Pública nas relações comunitárias, constituindo-se um canal de participação cidadã, cuja finalidade é assegurar um fluxo de informações relevantes às Polícias estaduais, Militar e Civil, e auxiliar outros órgãos públicos e privados no encaminhamento e resolução das demandas legítimas da comunidade, com foco na promoção da segurança coletiva e da paz social. Apesar de serem órgãos do governo do Estado, a maioria das demandas dos conselhos são de cunho local e de competência municipal.

Igualmente, em 2007, por meio da Medida Provisória nº 384, convertida na Lei federal nº 11.530/07, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), como iniciativa para o enfrentamento à violência no país. O projeto articula políticas de segurança com ações sociais, prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, observando-se as estratégias de ordenamento social, urbano e segurança pública. Entre as ações sociais, destacam-se: a ressocialização de jovens com penas restritivas de liberdade e egressos do sistema prisional e a recuperação dos espaços públicos degradados por meio de medidas de urbanização.

Essa iniciativa, aplicada em todo o país, incluiu os Municípios na discussão e parceria para políticas públicas de segurança. Baseando-se no conceito de segurança pública integral, defendido pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), o programa objetiva inserir um

---

<sup>6</sup> Os Conselhos Comunitários de Segurança são regulamentados pela Resolução SSP/SP nº 181, de 19/11/2013.

novo conceito à segurança pública, o de “Segurança Cidadã”, preservadora dos direitos humanos, voltada às demandas sociais, que priorize a organização, o planejamento, a prevenção e a repressão à criminalidade e à violência, estimulando a resolução pacífica das crises e conflitos interpessoais, o fortalecimento da família, a proteção às mulheres, aos idosos, às crianças, aos adolescentes e às minorias:

Segurança Cidadã - é a segurança pública integral, que promove os direitos humanos, transforma - com a participação efetiva do mundo acadêmico - pela educação em segurança cidadã, sistematiza o arcabouço do conhecimento dos vários atores do sistema de segurança, indo além do tradicional sistema policial. Garante o planejamento, a prevenção e a repressão qualificada de forma a propiciar uma sociedade livre, democrática, num ambiente multicultural, multirracial e multidisciplinar. A segurança cidadã estimula a adoção de tecnologias sociais que visam a resolução pacífica dos conflitos, o fortalecimento da família, a proteção às mulheres, aos idosos, às minorias, garante as políticas públicas de prevenção determinadas pelo governo, primando pela observância permanente da contribuição das universidades, através de seus estudos acadêmicos e científicos (BRASIL, 2007, p. 14).

### 2.3. Poder de Polícia das Cidades

Concorda-se com Xavier (2012, p. 2) quando afirma que há a necessidade da quebra do paradigma (de que ou se faz tudo, ou nada resta a fazer, ou isso não é problema meu) e o engajamento do Município, sociedade civil, Instituições de Ensino Superior e iniciativa privada em ações “extrapoliciais” de caráter preventivo, subsidiário e científico, tais como: planejamento e reforma urbana, mapeamento das áreas e das espécies de conflitos e políticas sociais integradas que promovam a cidadania e ofertem serviços básicos aos munícipes.

Além da prerrogativa de instituírem guardas, os Municípios podem atuar na segurança pública por meio da imposição de restrições administrativas a direitos e liberdades. Tais restrições, de caráter administrativo, exercem importante função na segurança pública, prevenindo a prática de delitos.

Para tanto, a Constituição federal enumerou em seus artigos 23 e 30 as competências municipais, no primeiro artigo as competências comuns entre União, Estados-Membros e Municípios e no segundo as exclusivas dos Municípios.

Nesse cenário, legislando sobre assuntos de interesse local e suplementando a legislação federal e a estadual no que couber, destacam-se as seguintes competências do Município:

I - regular os meios de proteção da saúde e assistência pública, prestando, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

II - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

III - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, por exemplo, regulando o uso, o comércio, a coleta e o transporte de produtos perigosos ou nocivos à saúde; o depósito de lixo domiciliar e industrial; o uso de propagandas, cartazes e anúncios *etc.*;

IV - preservar e regular a proteção das florestas, a fauna e a flora, por exemplo, regulando a proteção das praias, rios e lagos;

V - organizar o abastecimento alimentar, por exemplo, regulando os serviços de mercados públicos, feiras e abatedouros; controlando o uso e o comércio de produtos comestíveis e de higiene;

VI - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

VII - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

VIII - regular o trânsito e o tráfego urbano e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial, por exemplo: determinando os itinerários e pontos de estacionamento e de paradas dos transportes coletivos; estabelecendo e implantando políticas de educação para a segurança do trânsito; disciplinando os serviços de carga e descarga de mercadorias; controlando a capacidade de peso dos veículos que circulam na área pública municipal; sinalizando as vias urbanas e as estradas municipais *etc.*;

IX - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

X - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, por exemplo, estabelecendo normas de construção, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano; combatendo o comércio ilegal (“feira do rolo” *etc.*); regulamentando o funcionamento de estabelecimentos comerciais, obedecendo às limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território; normatizando a utilização dos logradouros públicos; impondo normas de fiscalização da higiene pública (em vias públicas, nas habitações, nos estabelecimentos *etc.*); realizar vigilância e impor responsabilidades aos proprietários pela manutenção da ordem, do sossego público (“pancadões” *etc.*), especialmente à noite, sobre bares, boates *etc.*; ordenando as atividades urbanas por meio da fixação de condições e horários de funcionamento; regulando os serviços funerários e de cemitérios; organizando o comércio e depósito de animais, inclusive a circulação destes nas vias públicas; promovendo o combate às plantas e aos insetos nocivos, responsabilizando proprietários de prédios e terrenos; entre outras.

O exercício da autonomia municipal pode ainda firmar convênios e instituir consórcios para execução de assuntos de sua competência, com outros entes federativos ou entes privados. Para tanto, há vasta legislação que apoia essas ações, por exemplo: Lei federal nº 11.079/04 (Lei de Parceria Público-Privada), Lei nº 11.107/05 (Lei de Consórcios), Decreto federal nº 6.170/07 (Lei dos convênios com a União), entre outras.

Na convicção de Soares (2006, p. 3), políticas de prevenção e programas sociais de alcance de grandes populações concentram-se em projetos da União; no entanto, depreende-se de suas assertivas que ações preventivas locais “dependem de diagnósticos locais (técnicos e interativos), gestão participativa, circunscrição territorial, autoridade política e articulação intersetorial”, promovidos pelos governos municipais. Nesse rumo, tais políticas públicas ofereceriam maior presteza de resultados e impactariam menos os orçamentos públicos, mesmo não atuando sobre causas estruturais ou incidindo sobre macroestruturas.

## Considerações Finais

Diante das fundamentações desenvolvidas, percebe-se que os instrumentos de gestão municipal das políticas públicas de segurança não são implementados em caráter preventivo, ou apresentam margens para o aprimoramento, na maioria das cidades brasileiras. Para tanto, os Municípios devem priorizar suas políticas de governo na matéria de segurança pública, destacando recursos orçamentários específicos, definindo estratégias (programas, projetos e planos de ação) com objetivos e processos de monitoramento e avaliação de eficácia, eficiência e efetividade.

Nesse contexto, a Administração Municipal deve assumir que o combate à violência e ao crime não se trata de uma guerra belicosa contra inimigos do Estado, mas é consequência de bons serviços prestados ao cidadão, seu colaborador final e a razão da existência da república.

Atualmente, independentemente da questão jurídica da invasão de competências constitucionais entre os poderes, é relevante destacar que se observa uma postura mais ativa do Poder Judiciário no controle das políticas públicas; nesse sentido, nunca antes se destacaram tantas ações de responsabilização penal, civil e administrativa disciplinar contra gestores públicos de altos escalões dos governos, seja em razão do desvio e má gestão do erário, seja por outros desmandos. Inclusive, constatou-se, em pesquisa de opinião recente, que a maior preocupação atual da população brasileira é voltada para o tema ‘corrupção’. Tais precedentes podem ser levados à efeito no caso das ausências ou desgovernos das políticas públicas de segurança, principalmente por meio de ações civis públicas perpetradas pelo Ministério Público, pelo ajuizamento de ações populares ou mandados de segurança, entre outros recursos jurídicos. São exemplos de judicialização das políticas públicas: o mandado de segurança<sup>7</sup> no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, em que a Secretaria de Estado da Saúde foi acionada para a aquisição de determinado medicamento e a manutenção de seu fornecimento de forma ininterrupta à impetrante durante todo o tratamento de enfermidade oncológica ou o que concluiu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul<sup>8</sup>, ao determinar que o Estado mantivesse programas de internação para adolescentes infratores, incluindo no orçamento a verba necessária.

---

<sup>7</sup> Cf. TJ-AM, 2015: MS nº 40001344920158040000.

<sup>8</sup> Cf. TJ-RS, 2007: AI nº 70.020.195.616.



Conclui-se ainda que as políticas públicas de segurança, como múnus constitucional, também são responsabilidades dos Municípios, seja por meio da criação ou fortalecimento da força municipal de segurança (Guarda Municipal), mas, principalmente, por meio de ações institucionais de prevenção primária, sociais e urbanas, desenvolvidas pela própria administração da cidade, por parcerias com outros entes federativos, entidades não-governamentais ou da sociedade civil e iniciativa privada.

Nesse cenário, os Municípios devem criar oportunidades democráticas e incentivos para que as pessoas participem da construção e monitoramento das políticas públicas de segurança, com sustentabilidade e equidade como, por exemplo, a instituição de conselhos municipais de segurança pública e da defesa das demandas sociais e a efetiva participação dos agentes públicos municipais nos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGS) atuantes na cidade.

Quando os indivíduos interagem e se conhecem, a preocupação com os interesses coletivos aumenta, criando um sentimento de pertencimento à causa, de reciprocidade de obrigações ou interesses e expectativa positiva dos resultados, tanto entre as pessoas como entre estas e os agentes públicos. Para tanto, evitando-se a retórica, cabe também aos governos a imposição da participação e comprometimento de seus agentes (inclusive políticos), além de oferecerem transparência e prestarem contas sobre os resultados decorrentes dos planos de ação desencadeados pelas políticas públicas de segurança.

Para o adequado enfrentamento dos problemas de segurança pública, portanto, conclui-se que é necessária uma reação em uníssono do Poder Público, em todos os seus níveis, e da sociedade. Somente juntos, poderão realizar ações mais eficazes e eficientes que realmente promovam um maior nível de segurança pública e, conseqüentemente, maior qualidade de vida aos cidadãos.

## Referências bibliográficas

AUDINO, Alex. Monografia: **As transformações no capitalismo dos países centrais e a Revolução da Tecnologia da Informação**. Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Santa Catarina, Curso de Graduação em Ciências Econômicas. 2007. Disponível em <<http://tcc.bu.ufsc.br/Economia293510>>, acesso em 03/05/2016.

BAUMAN, Z.. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar. 1999.

\_\_\_\_\_. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar. 2007.

\_\_\_\_\_. **Sobre educação e juventude**. Rio de Janeiro: Zahar. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>, acesso em 03/05/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei federal nº 11.530, de 24/10/07**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. 2007.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Justiça**. Relatório de Atividades: Implantação do Sistema Único de Segurança Pública. 2007. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r\\_senasp/r\\_senasp\\_susp\\_2007.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_senasp/r_senasp_susp_2007.pdf)>, acesso em 03/05/2016.

CASTELLS, M.. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura** (14ª reimpressão ed., Vol. 1 (A Sociedade em rede)). São Paulo, SP, Brasil: Paz e Terra. 1999a.

\_\_\_\_\_. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura** (14ª reimpressão ed., Vol. 2 (O Poder da Identidade)). São Paulo, SP, Brasil: Paz e Terra. 1999b.

\_\_\_\_\_. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura** (14ª reimpressão ed., Vol. 3 (Fim de Milênio)). São Paulo, SP, Brasil: Paz e Terra. 1999c.

\_\_\_\_\_. **A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. (M. L. Borges, Trad.) Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Jorge Zahar Ed.. 2003.

\_\_\_\_\_. **A sociedade em rede: do conhecimento à política**. Em M. CASTELLS, & G. CARDOSO, A sociedade em rede: do conhecimento à acção política. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda. 2006.

CHOUKR, Fauzi Hassan. **A Convenção Americana dos Direitos Humanos e o Direito Interno Brasileiro: Bases para sua compreensão**. Bauru(SP): EDIPRO, 2001.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cidadania-nos-presidios>>, acesso em 05/05/2016.

COSTA JÚNIOR, Antonio Gil da. Artigo: **Um Breve Delineamento sobre Segurança Pública Cidadã e Segurança Pública Municipal**. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,um-breve-delineamento-sobre-seguranca-publica-cidada-e-seguranca-publica-municipal,47057.html>>, pesquisado em 02/05/2016.

CRETTELA JÚNIOR, José *et al.* **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro. Editora Forense. 1986.

CUNHA, Anne Clarissa F. de Almeida. Artigo: **Poder de Polícia: Discricionariedade e limites**. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8930](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8930)>, acesso em 05/05/2016.

DATAFOLHA, Instituto de Pesquisa. **Relatório de Pesquisa de Opinião: “Avaliação da presidente Dilma Rousseff”**, PO813824 realizada entre 25 e 26/11/2015. Disponível em: [http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/11/30/avaliacao\\_dilma.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/11/30/avaliacao_dilma.pdf), acesso em 05/05/2016.

DELORS, J.. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez. 2012.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

LIMA, Patrícia Verônica Pinheiros Sales *et al.*, Artigo: **Gestão Municipal da Segurança Pública: responsabilidade dos municípios brasileiros no combate à violência**. Revista Políticas Públicas, São Luís, v. 18, n. 2, p. 399-414, jul./dez. 2014, disponível em <[http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id\\_publicacao=965](http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=965)>, acesso em 02/05/2016.

OLIVEIRA, Ana Sofia S.. **Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria à prática**, *In*: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança, São Paulo, ILANUD: pp. 43-62. 2002. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdo crime%20ILANUD.pdf>, acesso em 05/05/2016.

SANTOS, Maria das Graças dos. **Políticas Públicas: Contribuições para o Debate**. *In*: KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (Orgs.). Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. Artigo: **Segurança Pública**: presente e futuro. 2006. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000100008>>, acesso em 03/05/2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016/eleicoes-2016>>, acesso em 30/11/2016.

XAVIER, Laercio Noronha. Artigo: **Políticas Públicas de Segurança**. 1<sup>a</sup> ed. Fortaleza: LCR, 2012. v. 1000. Disponível em <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/558/430>>, acesso em 02/05/2016.