



SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL: uma análise do empoderamento local na perspectiva da PEC 138/2015

Judith Esther dos Santos Ferreira Guedes Farias

Mestranda em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas
Universidade Federal Fluminense
judithesther@id.uff.br

1 – INTRODUÇÃO

Dever do Estado e responsabilidade de todos, a segurança pública, exercida pelos entes federativos – União, Estado, Municípios e Distrito Federal – com o fito de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e dos patrimônios, está prevista reservadamente nas disposições gerais da Constituição da República Federativa do Brasil, e em seu artigo 144, que, interpretado literal e restritivamente, poderia levar a conclusão de que o Constituinte de 1988 positivou a segurança pública como matéria de polícia, sendo estes os órgãos listados como responsáveis pela segurança do povo brasileiro.

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, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Essa conclusão pode soar até óbvia e real pela simples da norma constitucional, mas as polícias não são os únicos responsáveis pela garantia da segurança pública, pela repressão ao crime e pela cessação da insegurança. Da mesma forma que não são somente o patrimônio público municipal que deve ser resguardado pelas guardas municipais no âmbito local. Para o Supremo Tribunal Federal, segurança pública



significa organização administrativa, cabendo para cada chefe do poder executivo a gestão das políticas de segurança pública.

Atualmente, sendo a segurança um dos valores supremos da sociedade brasileira, direito funda mental, individual, inviolável e reconhecidamente social, assegurado na Constituição Federal, é imperioso que se recaia sobre todos os entes federativos – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – e sobre a sociedade, a preservação dos órgãos públicos e da incolumidade das pessoas e dos patrimônios públicos, como meio de controle das manifestações de criminalidade e da violência e de promoção da cidadania.

Integrante da federação brasileira, autônomo político-administrativa e financeiramente, o município tem tido vertente crescimento na promoção de cidadania, na oferta de bens e serviços, no aperfeiçoamento dos meios de participação da sociedade na gestão pública e no estreitamento as relações e cooperação entre municípios e entre estes e os demais entes d a federação. Razão pela qual passa a ser visto como “organismo integrado e interdependente com os demais em seu entorno, e não como um ente isolado e dotado de independência absoluta” e como:

Uma estrutura complexa composta por elementos internos que são “forças vivas” de um município, entre os quais inclui-se a estrutura desta administração pública (e os poderes constituídos); as entidades representativas de interesses empresariais, sociais, profissionais, religiosas, culturais, esportivas, entre outras; as associações; os grupos sociais; comunidades diversas; entidades do terceiro setor; assim como a sociedade em geral. (KLERING, BERGUE, SCHRÖEDER, PORSSE, STRANZ, KRUEL, 2011)

Pensando no âmbito municipal, coadunar a atuação policial com a intervenção do poder executivo local na seara da segurança pública vai muito além da constituição das guardas municipais; demandam um envolvimento direto do poder local na implementação e gestão de ações municipais de prevenção e repressão ao crime e de manutenção da ordem e da segurança. Sendo óbvio que o município é impossibilitado de assumir o trabalho ostensivo de segurança pública, privativo das polícias militares e do Estado, as políticas de segurança municipais partem do pressuposto do importante agir descentralizado, integrado e participativo, fundamentado na cidadania.



A descentralização dos mecanismos de execução das políticas públicas de segurança – segundo VERÍSSIMO (2008) – corrobora com o engajamento de fortificação do Estado democrático de direito, sendo o município o lugar próximo e exato das questões locais e um “agente preferencial na administração institucional de conflitos”. Lugar essencial para imaginar contextos e construir políticas, pautadas no conhecimento local e na identidade, conduzindo articulações através do espaço e de redes (ESCOBAR, 2005).

Para Klaus Frey e Sérgio Czajkowski Junior (2009):

A partir do momento em que as cidades gozarem de uma maior autonomia em relação aos seus assuntos internos ligados à segurança pública, não se estará, de forma alguma, promovendo um a diminuição do poder das esferas estaduais e federal, mas sim o fomento de sinergias resultando de esforços conjuntos entre a com unidade, os municípios, os Estados e a União.

Assim, articulado e coeso com os Estados e a União, o município se reveste da atribuição e não ser uma via alternativa para as lacunas, omissões e falha na contraprestação da segurança pública pelos demais entes, mas se investe na tarefa de complementar a atuação das demais escalas de poder, como forma de atenuar a ainda forma de pensar baseada na ideia de que os interesses supras – federal e estadual – não intercedem com o interesse local.

Todavia, sendo assim um dever de todos, inclusive da sociedade, a segurança pública, por vezes, se resvala como um dever de ninguém, caindo no abismo da delegação de competência ao Estado, visto como o único fiel garantidor da segurança a seus cidadãos e enfraquecendo a governança local no fazimento de políticas públicas, em razão de não terem sido modelados, constitucionalmente, os limites de sua competência e atuação.

Se a interpretação ficar adstrita ao dispositivo constitucional destinado ao trato da segurança pública (art. 144) – no qual o município som ente é mencionado no oitavo parágrafo, atribuindo-lhe “constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” – um grande entrave será posto na atuação dos municípios como entes propícios a zelar pela segurança de seus habitantes. Argumento que, infelizmente, é utilizado por vários gestores municipais para



prevaricarem de suas funções: a falta de respaldo constitucional para suas ações (RICARDO, CARUSO, 2007).

É com essa desculpa que, empurrando para o andar de cima a resolução dos conflitos e das demandas locais atinentes à matéria da segurança pública, os chefes do executivo local e os gestores de políticas públicas cerram os olhos para os anseios da comunidade e discursam veementemente que a responsabilidade pela insegurança sentida na cidade, nos bairros, nas ruas, nas escolas, sofrida pelo comércio, pelos pais, pelas crianças e adolescentes, é caso de polícia, é dever do Estado.

Foi nesse sentido que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 138/2015 que tramita perante a Câmara dos Deputados, originada da PEC 33 /2015 de iniciativa do Senado Federal, inova ao propor incluir no rol das competências concorrentes da União, Estado, Municípios e do Distrito Federal a garantia da segurança pública. Acabando de vez com a alegação de que a segurança pública compete somente às polícias e não às instâncias locais de governo. Vindo ao encontro da tendência moderna e atual da segurança pública, pretendendo “solucionar ou ao menos conter no interior de certos limites, pelo controle da repressão, problemas profundamente enraizados nas relações sociais e na vida cotidiana de uma sociedade” (MIRANDA, MOUZINHO, MELO, 2003), o poder local surge como principal instrumento de garantia e efetivação do direito à segurança pública.

2 – OBJETIVOS

Este trabalho objetiva analisar o empoderamento local no que tange à Segurança Pública Municipal na perspectiva da PEC 138/2015 que – originada da PEC 33/2015 de iniciativa do Senado Federal e já aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) – tramita perante a Câmara dos Deputados e inova ao propor incluir no rol das competências concorrentes da União, Estado, Municípios e do Distrito Federal a garantia de ordem pública, de forma a analisar o poder local – o município – como principal instrumento de garantia e efetivação do direito à segurança pública, enquanto esfera propícia para atuar em prol de seus cidadãos.

3 – METODOLOGIA



Para a elucidação do tema, como metodologia da pesquisa, foram utilizadas pesquisas bibliográficas em livros, artigos e revistas, assim como foi feito o exame do texto em inteiro teor da referida PEC e dos demais dispositivos constitucionais e legais pertinentes ao tema.

4 - RESULTADOS PRELIMINARES

Alterando os artigos 21, 23, 24 e 109 da Constituição Federal para acrescentar a segurança pública às competências com uns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Proposta de Emenda Constitucional 135/2015, já aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), aguarda criação de Comissão Especial para discutir o tema, antes da votação no Plenário da Câmara dos Deputados e acrescenta, dentre as competências da União:

XXVI – instituir sistema nacional de dados e informações criminais de segurança pública, penitenciárias e sobre drogas, com transferência obrigatória de dados entre os entes federados, nos termos da lei;

XXVII – promover programas de cooperação federativa destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos da lei.

E, importantemente, inova ao elencar expressamente no texto constitucional do artigo 23, o inciso XIII, a competência concorrente da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, a garantia da segurança pública:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

XIII – garantir a segurança pública, especialmente por meio de ações voltadas à redução da violência e ao enfrentamento de organizações criminosas.

Esse seria – e tende a ser – um grande passo dado na sedimentação da postura e do entendimento de que a segurança pública não se atém ao artigo 144 da Constituição Federal e, por isso, não pode ser encarada como competência exclusiva das polícias e da esfera de poder federal e estadual. Nas legislações federais e no próprio texto constitucional, vislumbra-se que é árduo e de grande valia o engajamento dos municípios enquanto esferas de poder local propícia a atuar em prol da segurança pública.



Nada mais salutar que reconhecer o lugar do poder local como competente para esta matéria, de fundamental relevância nos dias de hoje. E o que pode um poder local competente? Qual a importância do lugar para a implantação e gestão das ações e políticas de segurança pública municipal?

Conforme a lição do ilustre constitucionalista JOSÉ AFONSO DA SILVA (1992), competência é:

Faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar as suas funções.

Ao tratar das competências comuns entre os entes federativos, o artigo 23 elenca as atribuições exercidas por todos os entes concomitantemente, em conjunto, sem limites previamente delineados de atuação de cada esfera de poder, de modo que a atuação de um ente não inibe nem tampouco restringe a atuação dos outros. CORRALO e KEMME RICH (2016) afirmam que o município deve atuar autonomamente nas questões de sua competência, não havendo espaço para supor o cabimento de qualquer interferência do Estado ou da União:

É nesse contexto jurídico-constitucional que os entes locais dispõem de poderes para elaborar, executar, monitorar e avaliar políticas públicas da sua alçada, a fim de resolver os problemas que afligem os seus cidadãos. Políticas estas que perpassam as mais diversas atividades administrativas: serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção direta e indireta na atividade econômica, a denotar a própria função administrativa municipal. Este é o status dos municípios brasileiros, protagonistas, em grande parte, do futuro dos seus municípios.

Assim, sendo positivado que a garantia da segurança pública é competência inclusive do município, da mesma forma e moldes que é da União e dos Estados, pacifica-se o entendimento quanto à responsabilidade do poder público local em elaborar ações voltadas para a segurança dos cidadãos. Extirpa-se, por consequência, a visão dos gestores públicos municipais de sua não -atribuição quanto à matéria, do “militarismo” da segurança pública (KANT DE LIMA, 2004), do caráter tão somente repressor e combativo o conflito e ao crime já instaurado. Abre-se espaço para um dever de atuar preventivamente, por meio de ações e políticas eficazes. Emerge, desta forma, o município visto como lugar de lutas, disputas, demandas e conquistas, imbuído no papel de poder local, eficaz, de prevenção e de controle da segurança pública municipal.



Lugar do poder local, o município, enquanto espaço de concentração e expressão de diversidades incrustas na sociedade constituída por multiplicidades, torna-se arena ímpar, rica de possibilidades para a gestão e resolução de conflitos e para a construção de uma convivência baseada no respeito às diferenças, capaz de construir um projeto cidadão comum (BORJA, CASTELLS, 1997).

Para esses autores, os municípios, nas últimas décadas, vem ganhando “um protagonismo inegável tanto no que se refere à vida cotidiana dos cidadãos”, assumindo de vez a “centralidade na criação e dinamização de bens simbólicos e no bem-estar de sua população”, sendo a cidade contemporânea um importante ator político promotor de acordos e parcerias, com responsabilidades assumidas perante a sociedade e a União, representando um “polo central na articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado”.

VAINER (2001) afirma que o poder local tem extraordinária capacidade de cumprir, de maneira vantajosa, as funções tradicionais que sempre foram outorgadas aos estados nacionais, pois é na esfera local que melhor se identifica os problemas e mais fácil e adequadamente os soluciona. Conferir à escala local a cidadania é atitude baseada em uma “sociologia mais sofisticada”, na qual o agir e a experiência estão adstritos nesta única esfera.

Por se tratar a garantia de segurança pública matéria de competência comum – concorrente – dos entes federativos, como salienta VAINER (2001), as escalas de ação política – federal, estadual e municipal – não devem servir de entrave de uma para com a outra e, sim, proporem entre si uma relação com fulcro numa perspectiva “transescalar”. Entender que o processo político tem dimensões escalares não pode induzir à “reificação das escalas” e à ideia de que a cidade é tão-somente o reflexo da sociedade, uma reprodução da estrutura social do Estado.

BORJA e CASTELLS (1996) afirmam que, como protagonistas da vida política de seus cidadãos, as cidades – atores sociais complexos e de múltiplas dimensões – incluem o governo local e seus cidadãos que, articulados, em ação coletiva e conjunta respondem a distintas questões, tais como mobilizações sócio-políticas, cooperações público-privadas, campanhas de segurança pública.



Expressando, assim, a autonomia local e o movimento municipalista, inibindo o perfil de cidade que exclui e marginaliza parte considerável de sua população; reagindo de modo a conferir maior legitimidade aos governos locais; criando condições para expressão da capacidade de liderança pública local; estabelecendo objetivos e ações coletivas coadunadas ao governo local e criando condições para debates públicos com os setores políticos, intelectuais e profissionais e com as organizações sociais populares.

Conferir a competência de garantidor da segurança pública ao poder local é reconhecer o município não somente como território concentrador de agrupamento humano e diversidade de atividades, mas como “espaço simbiótico e simbólico”(BORJA, CASTELLS, 1996), instituído de poder político, composto pela sociedade civil e integrador de cultura e identidade de seus habitantes, convertendo-se de respostas plausíveis aos propósitos políticos hodiernos.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste sentido, a PEC138/2015 traz empoderamento local do município, alçando-o – agora sem a presença do espectro da incompetência em razão da matéria – como garantidor da segurança pública, dentro dos seus limites constitucionais e territoriais, contribuindo para o fortalecimento do conhecimento local e da estrutura social. É o reconhecimento de que o município tem a capacidade e travar batalhas e conquistas num espaço propício de estratégias – até transescalares – e de sujeitos políticos aptos a alcançarem mudanças efetivas na vida dos cidadãos.

Apenas o município, como lugar de poder local é o ator plenamente capaz de compreender a dinâmica do lugar, entendendo suas particularidades e gerindo, da forma estritamente adequada às demandas locais, políticas públicas baseadas em um diagnóstico próprio, estritamente correlacionadas com os efeitos reais do cotidiano e supridoras das reais necessidades da comunidade. O êxito da implementação de uma política pública está agregado à observação do contexto social onde será efetivada, com o intuito de listar as mazelas e as reivindicações existentes para que a ação estatal infiltre, positivamente, naquele local.



Sem a análise do contexto social local, não há que se falar em ação política traçada em consonância com a realidade e capaz de produzir efeitos. Não se trata de um composto de ideias e engajamento político de coibição da criminalidade e efetivação da cidadania em um nível macro, geral. Isto não basta. Cabe ao poder público local, munido de resultados de trabalhos realizados intersetores e, sobretudo, enriquecido e fundamentado na opinião popular pertencente àquele lugar, que traz a real percepção da comunidade, estrategicamente diagnosticar o cenário social e traçar diretrizes e meios de intervenção que atendam as demandas locais para melhor e mais eficazmente formular melhorias, por meio de um plano de ação, para a obtenção de êxito da ordem social e da segurança pública municipal.

6 - REFERÊNCIAS

BORJA, Jordi; CASTELL S, Manuel. Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, Madrid, 1997.

_____. As cidades como atores políticos. Texto extraído de um relatório preparado para a Conferência Habitat II. Turquia, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 fev. 2017.

CORRALO, Giovani da S; KEMMERICH, Jonathã. A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo. Revista Brasileira de Segurança Pública. v. 10, n. 1, 126-140. São Paulo: fev/mar. 2016.

ESCOBAR, Arturo. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pósdesenvolvimento? En libro: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander (org). Colección SurSur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: set. 2005. pp.133-168.

FREY, Klaus; CZAJKO WSKI Jr, Sérgio. Governança Urbana e Segurança Pública: novos desafios no atual contexto da sociedade de informação. Encontro de Administração Pública da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro: 2004.

KANT DE LIMA, Robert o. Cultura Jurídica, administração institucional de conflitos e Gestão da Segurança Pública: a apropriação particularizada dos espaços públicos no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org) Metrôpoles. S.P, Fundação Perseu Abramo e RJ, FASE, 2004.

KLERING, Luis R.; BERGUE, Sandro T.; SCHRÖEDER, Christine da S.; PORSSE, Melody de C. S.; STRANZ, Eduardo; KRUEL, Alexandra J. Competências, papéis e



funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. Revista Análise, v. 22, nº 1, p. 31-43. Porto Alegre: jan./jun. 2011.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de, MOUZINHO, Gláucia Maria P., MELLO, Kátia S. “Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os camelôs” in: Comum - - v. 8 - nº 21, Rio de Janeiro, 2003.

SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

VAINER, Carlos. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: Encontro Nacional da ANPUR, 9º, 2001, Rio de Janeiro. Anais. Ética, planejamento e construção democrática do espaço. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001. V. 1. p. 140-151.

VERÍSSIMO, Marcos. Os municípios e as políticas públicas de segurança: Uma descrição etnográfica. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Vol. 2. nº 5-6. Jul/ago/set-out/nov/dez 2010 - pp. 79-93.