

**XI Encontro ABCP**

**31 de julho a 3 de agosto, Universidade Federal do Paraná**

Área Temática 14- Segurança Pública e Democracia

**Capacidade estatal na segurança pública municipal das capitais brasileiras**

Lígia Mori Madeira – Universidade Federal do Rio Grande do Sul - (UFRGS)

Leonardo Geliski - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - (UFRGS)

Gabriela Salvarrey - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - (UFRGS)

Ana Paula Boessio - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - (UFRGS)

Kálita Trindade - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - (UFRGS)

## Resumo

Este trabalho busca conhecer os níveis de desenvolvimento de capacidade estatal municipal em segurança pública nas capitais brasileiras. Buscamos saber que resultados o processo de indução de municipalização da segurança pública pelo governo federal trouxe às capitais, partindo dos achados gerais da Munic (IBGE, 2014), que revelam para o universo dos municípios brasileiros que menos de 20% destes têm estruturas em segurança pública, sendo justamente as cidades maiores a responder melhor a processos de indução nesta área. Partindo das dimensões apontadas por Cingolani (2013a) e Cingolani et al (2013b), organizamos um indicador de capacidade estatal na segurança pública (ICESP) constituído pelas seguintes dimensões: a) coercitiva (medida pela existência de estruturas institucionais de segurança pública municipal); b) fiscal (medida pelos níveis de desenvolvimento, pela existência de fundo municipal de segurança pública e pelos gastos com a área); c) capacidade de implementação (medida pelo tempo de existência das estruturas institucionais, pelo tamanho do corpo burocrático e pela sua capacitação); e d) capacidade relacional ou externa (medida pela existência e pela natureza do Conselho Municipal de Segurança Pública). Contrariando a literatura e sua aposta em uma trajetória ascendente no processo de municipalização oriunda de uma indução do governo federal que mesmo após a redução teria deixado um legado irreversível, nossos dados parecem mostrar que este movimento foi mais discursivo do que de implementação. Se as capitais revelam um cenário não tão desolador, as imensas diferenças entre elas e a ainda falta de distintas dimensões de capacidade estatal nas cidades mais bem estruturadas do país parece jogar água sobre este fenômeno. Se a capacidade de atuar em segurança no município é dada mais pelas receitas municipais do que pelas transferências federais, nossos achados parecem corroborar parte da literatura que aponta este movimento atual mais como *bottom up* do que *top down*, oriundo mais das demandas locais por segurança do que da indução federal, que parece não ter promovido os resultados esperados pelo menos de forma generalizante.

**Palavras-chave:** Capacidades estatais, municipalização, segurança pública.

## Introdução

No Brasil, dadas as características de nossa forma federativa e sua divisão de competências e recursos e a necessidade de equilíbrio entre as iniciativas locais e os padrões nacionais, surgiu, desde a Constituição Federal de 1988, o modelo de sistemas de políticas públicas, responsável também por garantir o compartilhamento de decisões entre Estado e sociedade (Silva, 2013). Neste modelo os municípios tornaram-se atores-chave de processos de descentralização política com transferência de receitas, responsabilidades e autoridade administrativa e fiscal, mas também com receitas próprias ampliadas e maiores disponibilidades de recursos oriundos de transferências intergovernamentais (Marenco; Strohschoen; Joner, 2016, p. 3).

O desenvolvimento de políticas públicas em diferentes setores nas últimas décadas contou com importante indução do Governo Federal, responsável por definir tipologias de serviços e equipamentos, tecnologias e metodologias de atuação, sistemas de dados na padronização dos atos profissionais e fomentar pesquisas (Kopittke, 2017). Para o desenvolvimento dessas políticas públicas, a ação governamental precisou ser fortalecida em suas capacidades estatais de gestão, na presença de profissionais especializados, recursos financeiros e relacionamento com a sociedade civil (Gomide; Pires, 2014).

Havia a intenção de adotar essa lógica no campo da segurança pública, implicando “que diferentes atores, em diferentes níveis, tivessem de interagir, segundo regras e limites predefinidos, visando estabelecer a agenda, selecionar alternativas de ação, fixar competências, executar e monitorar ações de maneira reflexiva e permanente” (Silva, 2013, p. 37).

Ao longo da década de 2000, os municípios foram priorizados como atores da segurança pública, muito embora a falta de definições constitucionais<sup>1</sup> tenha gerado processos descoordenados e descontínuos (Peres, Bueno; Tonelli, 2016, p. 37), mas que caracterizam um movimento que pode ser explicado por processos de indução *top-down* pela União e por necessidades locais *bottom-up* oriundas da “preocupação das administrações municipais em atuar nos espaços criados pelas deficiências dos aparelhos estaduais de segurança pública” (Oliveira Jr; Alencar, 2016, p. 26).

---

<sup>1</sup> 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. § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

O Brasil é um dos países mais violentos do mundo. Ao longo das últimas décadas os movimentos da criminalidade e violência oscilaram geograficamente, com incrementos substantivos nas taxas gerais de homicídios nos estados nas décadas de 1980 e 1990, havendo uma estabilização ao longo da década de 2000. Contudo, quando observamos o cenário municipal, verifica-se um aumento da média de homicídios e da amplitude das taxas entre esse ente federativo, com a característica de que ao longo da década de 2000 houve uma migração da letalidade para as cidades menores, para os municípios de fronteira e para aqueles com maiores taxas de desmatamento. Sabe-se que o homicídio é o principal indicador utilizado nas políticas públicas de segurança, inclusive municipais, dado que esse crime é um fenômeno eminentemente local (Cerqueira et al, 2013).

Em um contexto marcado por avanços e retrocessos na coordenação promovida pelo governo federal para área da segurança pública, apesar das tentativas de respostas à escalada de violência no Brasil dos últimos 30 anos, autores sustentam que pouca atenção tem sido dada à falta de capacidade estatal, faltando especialmente “gestão qualificada, instituições públicas, normas legais, recursos humanos e financeiros que permitam ao Estado formular e implementar políticas públicas eficientes para resolver os problemas sociais em conjunto com a sociedade” (Kopittke, 2017, p. 48).

Quando o olhar se desloca para os municípios, que cenário é revelado? Este capítulo busca conhecer os níveis de desenvolvimento de capacidade estatal municipal em segurança pública nas capitais brasileiras. Buscamos saber que resultados o processo de indução de municipalização da segurança pública pelo governo federal trouxe às capitais, partindo dos achados gerais da Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios Brasileiros (MUNIC) (IBGE, 2014), que revelam para o universo dos municípios brasileiros que menos de 20% desses têm estruturas em segurança pública, sendo justamente as cidades maiores a responder melhor a processos de indução nesta área.

Sabemos que não é possível estabelecer para a segurança pública o mesmo tipo de análise de capacidade estatal<sup>2</sup> comumente encontrada para outros setores de políticas sociais (por exemplo, saúde e educação), cujo protagonismo municipal é inquestionável, mas é importante investigar os municípios e sua capacidade na implementação de políticas públicas de segurança.

---

<sup>2</sup>“No federalismo brasileiro, municípios não possuem prerrogativas no exercício da coerção ou promoção de segurança pública, não permitindo a busca de diferenças salientes neste quesito que pudesse explicar variações em termos de sua capacidade para alterar ou interferir sobre relações entre agentes públicos e privados no plano local. Municípios estão também submetidos a arranjo jurídico emanado da Constituição Federal, com margens restritas de inovação legal sem que essas possam ser consideradas constitucionais [...]” (Marenco; Strohschoen; Joner, 2016, p. 7-8).

Optamos pela metodologia quantitativa a partir da utilização de técnicas de estatística descritiva univariada e bivariada para ilustrar o cenário das políticas municipais de segurança nas capitais. Levando em consideração a escassez de dados e/ou ausência de informações ao longo do tempo, escolhemos centrar nossa análise no ano de 2014, pois identificamos ser este o ano com o maior número de informações sobre segurança pública em diferentes bancos de dados que compuseram nossa base. Construímos o banco de dados *Municípios na segurança pública brasileira*<sup>3</sup> a partir de três fontes secundárias: (1) Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios Brasileiros (MUNIC) (IBGE, 2014) com os dados sobre instituições de segurança pública nos municípios; (2) mapas da violência (Waiselfisz, 2014, 2015, 2016), taxa de homicídios; (3) portal da transparência do governo federal, dados sobre transferências de recursos federais e orçamento.

Partindo das dimensões apontadas por Cingolani (2013a) e Cingolani, Thomssone Cronbrugghe (2013b), organizamos um Indicador de Capacidade Estatal na Segurança Pública (ICESP) constituído pelas seguintes dimensões: a) coercitiva (medida pela existência de estruturas institucionais de segurança pública municipal); b) fiscal (medida pelos níveis de desenvolvimento, pela existência de fundo municipal de segurança pública e pelos gastos com a área); c) capacidade de implementação (medida pelo tempo de existência das estruturas institucionais, pelo tamanho do corpo burocrático e pela sua capacitação); e d) capacidade relacional ou externa (medida pela existência e pela natureza do Conselho Municipal de Segurança Pública).

O capítulo apresenta a seguinte estrutura: seguindo esta introdução, a seção 2 apresenta a trajetória das políticas públicas de segurança municipais no Brasil pós-redemocratização e os avanços e retrocessos nos arranjos federativos nessa área; a seção 3 faz uma revisão da literatura sobre capacidade estatal, finalizando com um debate sobre capacidade estatal na área da segurança pública; a seção 4 apresenta um panorama geral das políticas e do gasto em segurança pública nos municípios brasileiros; e a seção 5 traz a análise empírica deste trabalho a respeito da capacidade estatal em segurança pública municipal nas capitais brasileiras; por fim, as conclusões.

---

<sup>3</sup>A unidade de análise desta pesquisa são as capitais dos estados brasileiros, optando-se por coletar as informações da primeira fonte de dados também para os demais municípios para se obter um panorama nacional contraposto à realidade das capitais. Relacionada à estratégia de análise, cabe apontar que a maior parte das variáveis coletadas sobre segurança pública nos municípios são variáveis categóricas nominais (*dummies*), associadas à existência ou não de instituições de segurança nos municípios (i.e., possui secretaria de segurança pública? Possui guarda municipal? Etc.), salvo as informações relacionadas ao orçamento e taxa de mortalidade (variáveis quantitativas).

## **Políticas públicas de segurança municipal no Brasil pós-redemocratização: avanços e retrocessos nos arranjos federativos**

A trajetória da segurança pública brasileira pós-redemocratização é marcada por idas e vindas, sendo inegável a importância dos governos locais para o desenvolvimento de práticas mais efetivas e dos governos centrais para a ação indutora, capacitadora e promotora do desenvolvimento institucional e informacional daqueles (Cerqueira, 2017).

Ao longo da última década as principais democracias avançadas do mundo aumentaram sua capacidade institucional nas áreas de segurança pública, fortalecendo o papel dos governos federais na produção de conhecimento baseado em evidências, estabelecendo padrões de funcionamento dos órgãos policiais e orientando as políticas de segurança para estados e municípios. As iniciativas destacam-se pela duração, não se desfazendo a cada governo, e por instituições com “papel central para induzir e qualificar as ações dos estados e municípios e que perduram ao longo do tempo” (Kopittke, 2017, p. 49-50).

Na América Latina desde o final dos anos 1990, organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) têm tentado disseminar o conceito de segurança cidadã<sup>4</sup> e promover rupturas no cenário político e reestruturações nas instituições policiais, com a introdução de novas práticas pautadas por requisitos democráticos de transparência e controle da sociedade em relação ao Estado (Costa; Lima, 2014, p. 484). O interesse dos países latino-americanos em políticas municipais de segurança pública também é fruto das experiências americanas e inglesas, mas principalmente da observação dos processos de descentralização das políticas de segurança pública no Canadá e nos países europeus (países com estado federal e descentralizado como França, Itália, Espanha, Portugal, Alemanha) (Mesquita Neto, 2011).

No Brasil a descentralização das políticas de segurança pública partiu da constatação de que o crime e a violência têm uma dimensão urbana e quando tratados localmente podem ser mais bem compreendidos e prevenidos, permitindo o desenvolvimento de políticas adequadas à realidade local e sensíveis à expectativa da

---

<sup>4</sup>“A expressão ‘segurança cidadã’ ganhou força, portanto, para marcar a diferença entre as políticas de segurança públicas desenvolvidas durante os regimes autoritários e as políticas de segurança pública depois da transição para a democracia nos países da região; o que diferencia os dois tipos de política não é apenas o fato de que governantes responsáveis por políticas democráticas são escolhidos através de processos eleitorais, mas também que as políticas democráticas são caracterizadas pela transparência, participação social, subordinação à lei e respeito aos direitos humanos” (Mesquita Neto, 2011, p. 82).

população, através de parcerias entre governo e sociedade, com controle, monitoramento e avaliação (Mesquita Neto, 2011).

É possível dividir a participação dos municípios na segurança pública brasileira em três momentos: o primeiro marcado pela invisibilidade; o segundo marcado pela coadjuvância; e o terceiro apontando o protagonismo destes entes, a despeito da redução da participação indutora e financiadora do governo federal (Peres; Bueno; Tonelli, 2016).

O primeiro momento se caracteriza pela atuação residual dos municípios em matéria de segurança pública, coincidindo com o *boom* da criminalidade violenta nas grandes cidades. No âmbito federal é neste momento que se inicia a construção institucional, com a criação em 1995 de uma Secretaria de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG) que será transformada em Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP<sup>5</sup>) em 1997. O início da década de 2000 vai ser marcado também pela criação do I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) em 2001, permitindo que municípios tivessem repasse de verbas contanto que possuíssem guardas municipais, pelo Projeto Nacional de Segurança Pública em 2003 (Peres; Bueno; Tonelli, 2016; Madeira; Rodrigues, 2014).

O segundo momento tem no ano de 2003 seu marco, com o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública, uma vez que a partir daí “os municípios passam a dedicar esforços sistemáticos à prevenção da violência e a cooperação com os governos estaduais” (Peres; Bueno; Tonelli, 2016, p. 44). Se entre 2003 e 2008, o Fundo Nacional de Segurança Pública<sup>6</sup> foi responsável pelas ações municipais, a partir do lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) houve uma diminuição das despesas empenhadas pelo FNSP e uma ampliação de convênios entre o Ministério da Justiça e os municípios, o que foi reduzido drasticamente a partir de 2010.

A partir de 2007, diversos municípios passaram a contar com instâncias municipais responsáveis pela formulação e gestão da política municipal de segurança. Outra invenção no período foi a criação de consórcios intermunicipais que promovessem cooperação na

---

<sup>5</sup> “O papel da Senasp é central não apenas no sentido de promover, por meio da indução aos entes federativos, as políticas que funcionam, mas ainda por garantir um intercâmbio de tecnologia, conhecimento e capacitação tanto no que concerne ao treinamento das forças policiais, como em termos de conhecimento sobre mecanismos de gestão da segurança pública. Nesse contexto, o financiamento amarra a estrutura, criando os incentivos para a indução e capacitação federativa” (Cerqueira, 2017, p. 5).

<sup>6</sup>A alteração da Lei do FNSP em 2003 permitiu que municípios sem guarda municipal pleiteassem verbas federais contanto que desenvolvessem trabalhos de policiamento comunitário, diagnósticos e planos de segurança e ou possuíssem Conselhos Municipais de Segurança, o que demonstrou a valorização da dimensão preventiva a ser desenvolvida pelos municípios como um novo paradigma (Ricardo; Caruso, 2007, p. 106).

segurança pública das metrópoles brasileiras. São desse período iniciativas de prevenção à violência, responsáveis por alterações nos índices de violência e criminalidade em cidades como Diadema, Belo Horizonte, Recife, Canoas, São Paulo (Ricardo; Caruso, 2007)<sup>7</sup>.

O governo Dilma marcou o início do terceiro período, com descontinuidade de ações, redução das transferências federais e do entendimento ampliado do papel do governo federal na área de segurança pública. Seu primeiro mandato se caracterizou pelo retorno à visão de que a matéria é competência constitucional dos estados, restando à União a atuação nas fronteiras e grandes eventos, voltando a uma atuação mais coordenada ao lançar o Pacto pela redução dos homicídios no início do segundo mandato, mas sem chance de dar continuidade (Silva, 2017).

Apesar da retirada do governo federal de sua posição de indução, a literatura aponta a irreversibilidade do processo: “apesar dessa aparente descoordenação por parte do governo federal e da expressiva redução no volume de recursos repassados aos municípios a partir de 2012, as cidades continuaram empreendendo esforços consideráveis no financiamento das políticas locais de segurança” (Peres; Bueno; Tonelli, 2016, p. 47).

O gráfico abaixo demonstra esse processo.

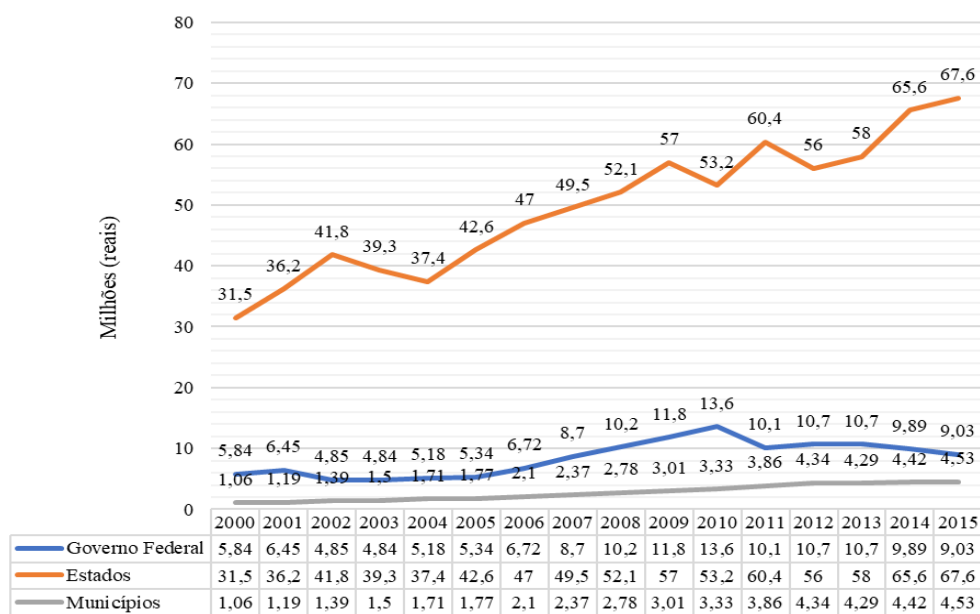


Gráfico 1 – Despesa na função segurança pública, conforme ente da Federação. Em valores de 2015 (IPCA) - em R\$ milhões.

Fonte: reprodução do gráfico utilizado por Peres; Bueno; Tonelli, 2016, p. 43.

<sup>7</sup>Outros estudos dão conta de experiências exitosas em várias cidades latino-americanas (Carbonari; Lima, 2017; Velasquez, sd).



Peres (2016) aponta que, mesmo com a redução dos recursos federais nos últimos anos (em 2015 o valor foi aproximadamente a metade do realizado em 2002), os municípios continuaram a aumentar seus gastos em um esforço de financiar políticas locais de segurança em um contexto de maior demanda dessa política por parte da população.

Se uma análise da trajetória da atuação dos municípios ao longo dos anos 2000 revela um processo ascendente, iniciado com o questionamento sobre a exclusividade dos estados na formulação e execução de políticas de segurança pública, muito embora os limites constitucionais já apontados, e responsáveis por um aumento considerável de recursos dispendidos com o financiamento da atuação municipal em matéria de segurança pública, o resultado e os efeitos desse processo não são unânimes.

Enquanto parte da literatura sustenta que “mesmo com a atual redução de transferências do governo federal, o número expressivo de estruturas encarregadas da segurança pública criadas por prefeituras espalhadas pelo país indica a irreversibilidade do processo” (Oliveira Jr, 2017, p. 97), outros não o veem de forma tão otimista: “a falta de reformas nos arranjos e arquitetura institucional e a manutenção de uma previsão Constitucional pouco diferente dos períodos autoritários contribui sobremaneira para a “ausência dos atores subnacionais nas políticas de segurança” (Ricardo; Caruso, 2007; Peres, Bueno; Tonelli, 2016, p. 40).

Especificamente em relação à burocracia criada nos municípios, guardas municipais passaram a sofrer com um fenômeno caracterizado de isomorfismo institucional, quando “influências formais e informais são exercidas sobre as organizações por outras organizações que se colocam como modelo, o que é reforçado pelas expectativas culturais da sociedade em que essas organizações atuam” (Dimaggio; Powell, 2006 apud Oliveira Jr; Alencar, 2016, p. 25).

Se por um lado as guardas têm a oportunidade de desempenhar um papel de maior proximidade com as comunidades locais, por outro lado reproduzem o insulamento institucional, com o isomorfismo fazendo com que se inibam canais de participação social no campo das políticas de segurança pública (Oliveira Jr; Alencar, 2016).

Estudos sobre o processo de institucionalização das guardas vêm apontando direções opostas (Misse; Bretas, 2010), por um lado mantendo seu papel de vigilância e preservação de bens públicos municipais, e por outro fazendo policiamento ostensivo e

batalhando insistentemente para se transformar em forças armadas com poder de polícia<sup>8</sup> nos municípios.

Após essa contextualização, iremos apresentar o referencial teórico deste trabalho constituído pelo conceito de capacidade estatal.

### **Capacidade estatal**

A capacidade estatal é entendida como uma fonte potencial de força que pode moldar fundamentalmente a implementação e o impacto final das políticas, independentemente do seu conteúdo ideológico e desenho (Cingolani; Thomsson; Cronbrughe, 2013b).

Os primórdios do debate sobre capacidade estatal coincidem com a literatura de formação dos Estados modernos, principalmente com a capacidade coercitiva de monopolização dos meios legítimos de violência (Tilly, 1985). Ao longo da década de 1980 os estudos se intensificaram com o movimento estatista de linha weberiana que interpretava o Estado como um ator autônomo e dotado de racionalidade própria e capacidade de estabelecer seus próprios objetivos (Skocpol, 1985).

O 'estatismo' resgatou a teoria do desenvolvimento do pós-guerra que posicionava o Estado como um ator central para a promoção de mudanças estruturais. Assim, a atuação do Estado era vista como essencial para produzir políticas em áreas estratégicas para o desenvolvimento de uma nação, promovendo a industrialização, a modernização da agricultura e fornecendo a infraestrutura básica para a produção de bens e serviços. (Evans, 1993 apud Gomide; Pereira, 2016, p. 4)

De acordo com Cingolani, Thomsson e Cronbrughe (2013b), há uma confusão quanto ao papel dos atributos burocráticos weberianos entre os conceitos de capacidade estatal. Enquanto um primeiro grupo liderado por Evans (1995), Geddes (1996) e Evans e Rausch (1999) foca na forma organizacional do Estado e na visão da capacidade como consequência de uma delegação política eficiente para corpos profissionais burocráticos

---

<sup>8</sup>A Lei 13.022 de 8 de agosto de 2014, chamada Estatuto Geral das Guardas Municipais, regulamenta as ações das guardas no âmbito da prevenção da violência; no entanto o Projeto de Lei (PL) 7084/2017 busca permitir a concessão de porte de arma de fogo em todo o território nacional para os integrantes da Guarda Municipal.

autônomos, um segundo grupo reunindo visões ecléticas de cientistas políticos e economistas relaciona capacidade estatal ao conflito e à habilidade do Estado em centralizar poder e controlar território.

Cingolani (2013a) e Cingolani, Thomssone e Cronbrugghe (2013b) retomam autores da sociologia política cujos trabalhos sustentam a importância das burocracias para a capacidade estatal, incluindo na análise Huntington (1963), Skocpol (1979), Evans Skocpol e Rueschemeyer (1985), Mann (1986 e 1993), Evans (1995), Geddes (1996) e Evans e Rauch (1999).

Analisando os determinantes e efeitos da capacidade estatal, Cingolani (2013a) demonstra como essa afeta resultados de desenvolvimento como industrialização, crescimento, conflito e Estados frágeis, apontando como determinantes históricos de formação estatal, investimento, política e comportamento afetam os níveis de capacidade estatal de um país.

Para a autora, em sendo um conceito multidimensional, é possível referir pelo menos quatro dimensões de capacidade estatal: coercitiva, administrativa, fiscal e legal (Cingolani, 2013a). A capacidade coercitiva se refere à monopolização e administração do poder coercitivo; a capacidade fiscal se refere ao poder de extrair recursos da sociedade sob a forma de taxas e impostos, no mesmo tempo da eficiência do governo em despender recursos e promover serviços públicos; a capacidade administrativa ou de implementação está relacionada à existência de uma burocracia profissional e insulada como requisito para a implementação impessoal de políticas públicas; já a capacidade legal trata dos limites da intervenção estatal.

Uma expansão do conceito tem ampliado o significado de capacidades, definindo-as como função de fatores internos – infraestrutura organizacional, recursos humanos e financeiros e sistemas de gestão – e externos – apoio social, qualidade dos relacionamentos e acesso a informações (Gomide; Pereira, 2016).

De acordo com Gomide e Pereira, as dimensões burocrática e relacional devem ser analisadas em conjunto para se compreender a efetividade da atuação do Estado no Brasil: as capacidades administrativas estariam mais relacionadas à eficiência na gestão dos recursos, enquanto as capacidades relacionais estariam mais associadas à legitimidade e transparência das decisões governamentais, da mesma forma que arranjos institucionais inclusivos permitiriam que diferentes atores avaliassem e revissem e corrigissem processos de implementação, adaptando os objetivos gerais de uma política aos contextos e condições locais em uma dinâmica em que o monitoramento e a reflexão coletiva sobre os resultados

alcançados produziram um aprimoramento contínuo de uma política (Gomide; Pereira, 2016, p. 8).

Os autores constroem um modelo em que as capacidades administrativas, associadas aos valores de eficiência e coerência nas decisões governamentais são operacionalizadas pelas variáveis profissionalizações, autonomia e coordenação; e as capacidades relacionais. A última variável, relacionada a interação dos entes governamentais, está associada aos valores de legitimidade e transparência, pelas variáveis relações com os grupos sociais locais, articulação com os representantes dos entes subnacionais e o diálogo com órgãos de controle externo (Gomide; Pereira, 2016).

Gomide e Pires (2014, p. 19-20) conceituam arranjo institucional como:

o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas.

Os autores (Gomide; Pires, 2014, p. 19) distinguem ambientes institucionais de arranjos institucionais: os primeiros dizem respeito "às regras gerais que regem o funcionamento dos sistemas político, econômico e social", enquanto os segundos tratam das regras específicas estabelecidas pelos agentes nas suas relações com as políticas públicas. Os arranjos de políticas públicas definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto, os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores.

No contexto político institucional brasileiro, os arranjos implicam a coordenação entre burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diferentes partidos e organizações da sociedade civil.

Em trabalho recente, Marengo, Strohschoen e Joner (2016) analisam diferenças horizontais entre os municípios brasileiros no que diz respeito a indicadores de capacidade estatal, buscando examinar em que medida transferência de receitas, responsabilidades e autoridade política e administrativa para governos municipais representaram efetiva ampliação em seu poder para tributar e implementar políticas públicas. Os autores não desconsideram, todavia, os diferentes diagnósticos sobre as relações intergovernamentais e

implementação de políticas públicas que situam o predomínio ora de elementos de descentralização, centralização e coordenação federativa nas relações verticais entre governos federal, estadual e municipal.

Ao discutir a literatura de capacidade estatal e a amplitude do conceito pela possibilidade de associação com diferentes dimensões (coercitiva, legal, administrativa, fiscal, política, transformativa e territorial), os autores propõem a separação entre mecanismos e efeitos associados a capacidades estatais nos governos municipais, apresentando uma abordagem voltada a explicar as variações horizontais entre os governos municipais, que diga respeito do “impacto de ciclos eleitorais e partidários, traduzidos em ‘ideologia’, ‘competição’, ‘dominância’ e ‘alinhamento governamental’ sobre (1) escolhas sobre gasto, taxaço e políticas públicas, e (2) padrões de relações intergovernamentais” (Marengo; Strohschoen; Joner, 2016, p. 10).

Após apresentarmos os conceitos de capacidade estatal, iremos brevemente discutir sua especificidade nas políticas de segurança pública.

### **Capacidade estatal na segurança pública**

Conforme já apontamos na introdução deste trabalho, o debate sobre capacidade estatal na área de segurança pública é muito restrito. Só recentemente discute-se o papel que uma capacidade estatal adequada, combinando gestão qualificada, instituições públicas, normas legais, recursos humanos e financeiros poderiam ter na formulação e implementação de políticas públicas eficientes na área de segurança (Kopittke, 2017).

As experiências bem sucedidas em diminuir substancialmente e em caráter duradouro a criminalidade violenta deveriam contar com: a) articulação e pactuação política entre o governo e os vários atores sociais em torno da paz social, com base em ações preventivas focalizadas sobretudo nas crianças e jovens; b) estabelecimento de um sistema de repressão qualificada, baseada no uso intensivo da informação e na inteligência policial; c) mecanismos de gestão que possibilitassem a integração das agências estatais em torno de objetivos comuns e metas a serem perseguidas (Lima, 2017).

Do ponto de vista dos corpos burocráticos autônomos (Cingolani, 2013a), seria necessário que a capacitação se desse em um “plano operacional, que envolve[sse] a capacitação de policiais e guardas municipais, e no plano de elaboração e gestão das políticas públicas estaduais e municipais, que compreende[sse] o apoio e a capacitação de gestores e de mecanismos de governança local” (Cerqueira, 2017, p. 10).

Já do ponto de vista da dimensão externa da capacidade estatal (Gomide; Pereira, 2016), embora o desenvolvimento de instâncias participativas como ferramentas para promover democratização e transparência da gestão pública sejam fundamentais, na área da segurança pública tais mecanismos só entraram em debate em um contexto recente e sem uma trajetória linear e consolidada (Lima; Souza; Santos, 2012).

Tentativa interessante de promover uma análise de capacidade estatal na área da segurança pública entre os municípios do Rio Grande do Sul foi feita por Pazinato e Kerber (2013). Os autores produziram um censo com vistas a identificar as atividades desenvolvidas pelos municípios a partir da indução federal promovida pela Senasp, sobretudo pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) a partir de 2008.

Tendo como foco de análise os municípios gaúchos, os autores se questionam sobre a capacidade desta política federal em aumentar, em termos absolutos e qualitativos, a ação dos municípios na segurança pública. Em seu censo identificaram para o ano de 2012 que, dos 497 municípios gaúchos, 69 desempenhavam projetos ou ações municipais de segurança pública, um percentual não muito diferente do encontrado para o universo geral dos municípios brasileiros.

Partindo de questionamentos quanto à existência de estruturas institucionais e de gestão municipal de segurança e quanto ao perfil de gestores e burocracias municipais, os autores criaram o Índice Municipal de Segurança Pública (IMUSP).

O referido índice congrega diversos indicadores teoricamente relevantes e empiricamente verificáveis no âmbito das políticas públicas municipais de segurança, podendo gerar comparabilidades analíticas e referências institucionais de gestão. [...] Para efeito de compreensão, os indicadores foram classificados em quatro dimensões, a saber: estrutura gerencial; estrutura financeira; estrutura tecnológica e estrutura local. (Pazinato e Kerber, 2013, p. 33)

Os municípios gaúchos com ações municipais de segurança pública foram então classificados de acordo com o somatório dos indicadores, em: municípios com significativo processo de municipalização (IMUSP de 3,5 a 10); relevante processo de municipalização (IMUSP de 2 a 3) e incipiente processo de municipalização (0,5 a 1,5) (Pazinato; Kerber, 2013). Passamos à segurança pública municipal.

## **Criminalidade, violência e políticas de segurança pública nos municípios brasileiros.**

Homicídios<sup>9</sup> vêm apresentando taxas epidêmicas há pelo menos quatro décadas no Brasil, revelando sempre uma dinâmica territorial, o que explica as tentativas recentes de construção de políticas públicas de segurança nos municípios voltadas à prevenção da violência e tendo como foco as áreas de maior incidência desse crime nas grandes e médias cidades brasileiras.

Estudos recentes têm dado atenção especialmente a essa dinâmica territorial, verificando uma difusão dos homicídios pelo território nacional (Cerqueira et al., 2013). Nas décadas de 1980 e 1990 a taxa média de homicídios nos estados brasileiros aumentou, indicando um processo de dispersão das prevalências relativas de vitimização; já nos anos 2000, a taxa sofreu uma estabilização em torno de 27 homicídios para cada 100 mil habitantes, com diminuição do desvio-padrão. Se houve estabilização quando o foco eram os estados, uma análise sobre os municípios revelava exatamente o contrário, havendo um "aumento da média, do desvio padrão e da amplitude das taxas de homicídios entre os municípios" (Cerqueira et al., 2013, p. 877).

A evolução dos homicídios nos anos 2000 tendo em conta as macrorregiões brasileiras revelou o crescimento das taxas nas regiões Norte e Nordeste e uma redução considerável das taxas no Sudeste. Quando o foco de análise se desloca para o tamanho dos municípios, verifica-se uma diminuição geral dos homicídios nos municípios grandes (com mais de 500.000 habitantes) e um aumento nos municípios médios (entre 100 mil e 500 mil habitantes) e pequenos (com menos de 100 mil habitantes) (Cerqueira et al., 2013).

Uma análise dos homicídios nos municípios distribuídos pelas regiões brasileiras em 2014 revela um quadro extremamente desigual e corrobora as análises apresentadas acima a partir dos estudos de Cerqueira.

As maiores taxas gerais de homicídios por 100.000 habitantes foram encontradas nos municípios da região Nordeste, cuja média é de 55%, seguindo-se a regiões Centro-Oeste (com média de 32%), Norte (31%), Sul (28%) e Sudeste (24%).

Quando especializamos esse dado olhando para os homicídios na juventude, alteram-se as posições das regiões, com exceção do Nordeste, cujos municípios lideram o ranking com uma média de 140 homicídios por 100.000 habitantes, o dobro das taxas

---

<sup>9</sup>Embora tratar de segurança pública em nível municipal exija um olhar amplo sobre o fenômeno da criminalidade e da violência, é consenso entre os especialistas que os indicadores de homicídios se revelam fundamentais para diagnósticos locais, haja vista a fidedignidade e a existência em série temporal.

encontradas nas demais regiões, que seguem o seguinte padrão: Sudeste com taxa de 76 homicídios de jovens por 100.000, Centro-Oeste com 75 homicídios de jovens por 100.000, Norte e Sul com 73 e 72 homicídios de jovens por 100.000 habitantes respectivamente.

Encontramos a mesma liderança dos municípios do Nordeste quanto às mortes por armas de fogo (56 mortes por 100 mil habitantes), seguindo-se as mortes nos municípios da região Centro-Oeste (30 por 100 mil); Sul (29 por 100 mil); Norte (25 por 100 mil) e Sudeste (24 por 100.000).

Por fim, ao especializarmos a análise em direção aos homicídios de mulheres, há uma prevalência de cerca de 8 feminicídios por 100 mil habitantes nas regiões Norte e Nordeste; 7 na região Centro-Oeste; sendo de 6 a taxa no Sudeste e de 5 na região Sul.

Tendo esse triste retrato como panorama, a gestão da segurança pública passou a compor as Pesquisas sobre Informações Básicas dos Municípios (MUNIC) ao longo da década de 2000 e dos Estados (ESTADIC) a partir de 2014, com o objetivo de alcançar um panorama mais completo do arranjo institucional da segurança pública no Brasil (IBGE, 2014b).

Muito embora o foco de nosso trabalho sejam as capitais brasileiras, é importante conhecer as características dessas estruturas de segurança pública de modo a ter uma visão geral dos 5570 municípios.

A MUNIC apresenta dados dos anos de 2006, 2012 e 2016 que demonstram, em primeiro lugar, a carência de estruturas de segurança pública nos municípios brasileiros, cujo percentual ao longo de uma década não ultrapassa os 22% (22,1% em 2006; 22,9% em 2012; 22,7% em 2014).

Quando olhamos para as diferentes regiões, as desigualdades aparecem fazendo com que Sudeste (25,4% em 2006; 27,5% em 2012; 27,9% em 2014) e Nordeste (23,7% em 2006; 27,9% em 2012; 27,1% em 2014) liderem as melhores posições, Sul (19,7% em 2006; 15,3% em 2012; 14,7% em 2014) fique em posição intermediária, e Centro-Oeste (18,5% em 2006; 13,5% em 2012; 13,1% em 2014) e Norte (13,6% em 2006; 15,6% em 2012; 16,4% em 2014) em posição inferior.

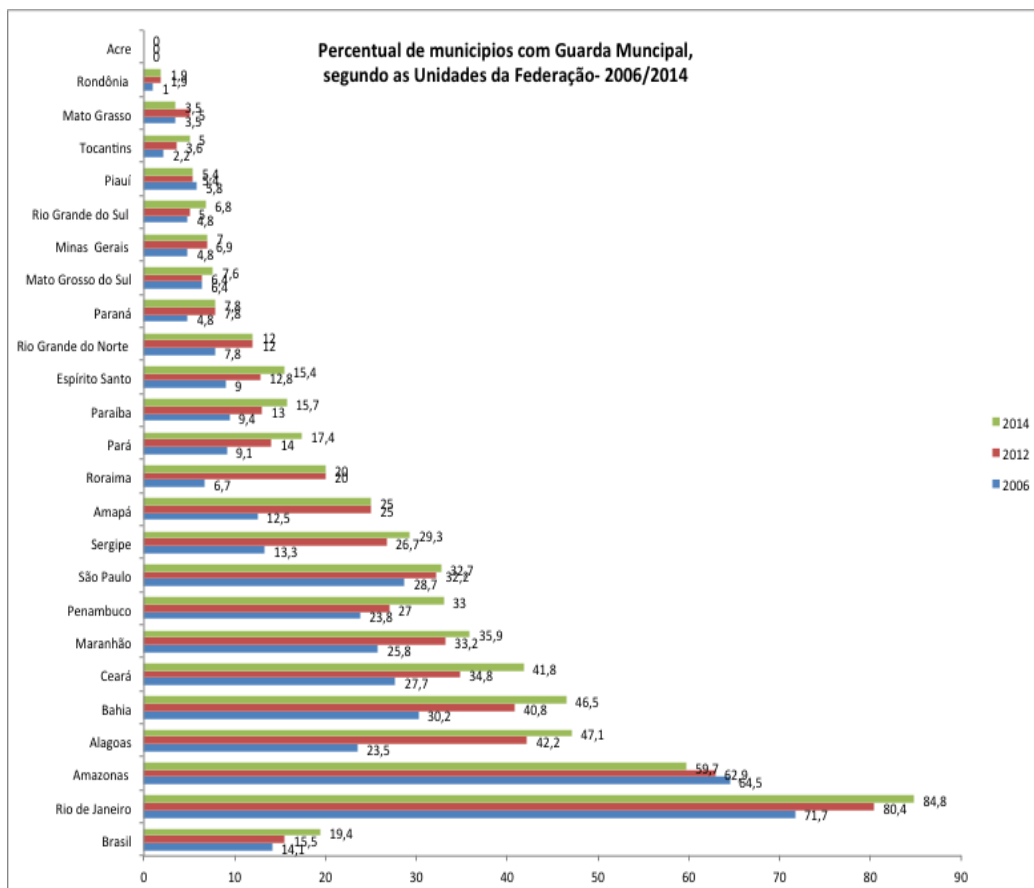
As desigualdades são brutais quando olhamos os municípios por faixas de habitantes, encontrando os melhor cenários entre os municípios maiores (nos de mais de 500.000 habitantes, o percentual de estruturas de segurança atinge de 86% em 2006 a 97% em 2014; nos de 100.001 a 500 mil habitantes, o percentual de estruturas era de 70% em 2006, 78% em 2012 e 85% em 2014); posições intermediárias entre municípios médios (nos de 50.001 a 100 mil habitantes, o percentual era de 43% em 2006, 50% em 2012 e 57% em 2014; em municípios de 20.001 a 50 mil habitantes, o percentual era de 27% em 2006, 32%



em 2012 e 31% em 2014) e um quadro ainda mais precário entre os pequenos municípios (em municípios de 10.001 a 20 mil habitantes, o percentual era de 22% em 2006, 19% em 2012 e 17% em 2014; nos de 5.001 a 10.000 habitantes, era de 15% em 2006, 13% em 2012 e 10% em 2014; e em municípios até cinco mil habitantes, os percentuais eram inferiores a 10% nos três anos).

Embora a pesquisa sustente uma ampliação dos Conselhos de Segurança Pública em âmbito municipal entre os anos 2006 e 2014 (IBGE, 2014b), o cenário é ainda mais desolador que o descrito acima, ficando as médias brasileiras em 8% em 2006, 11% em 2012 e 12% em 2014; novamente com grandes diferenças entre as regiões (alterando-se as posições: Centro-Oeste lidera com cerca de 20% dos municípios com Conselho entre os anos de 2012 e 2014, tendo aumentando bastante este percentual que era de 11% em 2006; Sudeste com um quadro similar, tendo aumentado de 12% em 2006 para 16 e 17% nos anos 2012 e 2014; seguidos da região Sul, com 11% em 2006 e 14% entre os anos 2012 e 2014; passando-se às regiões Nordeste e Norte, com médias que vão de 2% a 6% entre os mesmos anos).

Por fim é importante apresentar os dados das guardas municipais, cujo percentual passou de 14% em 2006 para 18% em 2012 e 19% em 2014. O panorama estadual é novamente muito desigual, conforme demonstra o gráfico abaixo. O Rio de Janeiro destaca-se como o estado com o maior número de municípios com guarda municipal, seguido pelo Amazonas, Alagoas e Bahia; estando no polo oposto os estados do Acre (sem informações sobre a existência de guardas nos municípios), Rondônia, Goiás, Mato Grosso, Santa Catarina, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Paraná, todos com menos de 10% de seus municípios com guarda municipal entre os anos de 2006 e 2014.



Fonte: IBGE, 2014.

Gráfico 2 – Percentual de municípios com guarda municipal segundo as Unidades da Federação 2006, 2012, 2014.

Quando olhamos o cenário de criação das guardas municipais, a despeito do baixíssimo percentual de instituições distribuídas nos municípios brasileiros, é possível verificar movimentos distintos de criação nas regiões do país. Enquanto as regiões Sudeste e Centro-Oeste tiveram suas guardas municipais criadas principalmente no período pós-redemocratização (entre 1988 e 2002), as regiões Nordeste, Norte e Sul tiveram a maior parte de suas guardas municipais criadas no advento do Plano Nacional de Segurança Pública em 2003. Pode-se suspeitar que nos estados dessas três regiões a municipalização tenha sido em muito oriunda da indução feita pelo governo federal neste período. Outro dado interessante é que o ano com o maior número de criações das Guardas Municipais seja justamente 2009, quando o Plano Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) estava em seu auge.

Neste contexto de baixa institucionalização das estruturas municipais de segurança pública, cabe voltarmos o olhar para o desenvolvimento das capitais brasileiras, a fim de verificar se este fenômeno se repete. Cabe destacar que as capitais têm posição superior

em relação à capacidade alocação de recursos e à presença das estruturas estaduais de segurança (i.e., palácio de polícia, delegacias especializadas, tribunais de justiça, etc.).

### **Violência, criminalidade e políticas públicas de segurança nas capitais brasileiras: um olhar sobre capacidade estatal.**

Se a literatura e os dados apresentados acima sustentam, por um lado, um processo de indução ao desenvolvimento de políticas públicas de segurança em âmbito municipal, com ampliação constante de gastos e participação generosa da União pelo menos até o início da década passada; por outro, há um cenário em que homicídios estão cada vez mais disseminados pelos municípios brasileiros, rompendo com a conhecida tese da criminalidade violenta restrita às grandes cidades brasileiras, com indicação de um processo muito precário de institucionalização da segurança pública municipal, limitado às grandes cidades. É hora de entender o papel que a capacidade estatal pode assumir neste fenômeno tão relevante para a realidade brasileira.

Se iniciarmos o debate sobre o cenário dos municípios brasileiros com uma apresentação dos dados de violência e criminalidade, aqui também privilegiaremos a análise dos homicídios, que revela para as capitais brasileiras o mesmo padrão apresentado acima para o universo de municípios.

Uma análise ao longo de uma década demonstra que as médias das taxas de homicídios das capitais do Nordeste passam, no período de 2004 a 2014, de 30,4 para 57,5; das capitais da região Sul, de 31,5 para 34; das capitais do Norte, de 17,6 para 31,2; das capitais do Centro Oeste, de 26,1 para 30,8; e das capitais do Sudeste, de 36,4 para 14,1.

A média geral de 2014 da taxa de homicídios por 100 mil habitantes entre as capitais brasileiras é de 37,1. Já quando voltamos o recorte para a população jovem, a média é ainda maior, sendo de 92, 82 por cem mil habitantes.

As capitais do Sudeste sofreram queda nas taxas de homicídio da população jovem ao longo da década de 2000, passando de 117, 2 em 2002 para 42,4 em 2012, sendo as quedas mais significativas no Rio de Janeiro (que passou de 136,4 por 100 mil em 2002 para 42,4 em 2012) e São Paulo (que passou de 111,2 para 28,7 por 100 mil em 2012), sendo menos expressiva a queda em Vitória, que mantém taxas exorbitantes (passou de 182,3 em 2002 para 140,7 em 2012) e Belo Horizonte, que teve oscilações grandes ao longo da década, mas nas pontas não alterou muito suas taxas também altíssimas (passou de 92,6 em 2002 para 91,9 em 2012).

No Nordeste, com exceção de Recife (de 195,8 para 116,2), todas as demais capitais tiveram aumentos em suas taxas de homicídios de jovens. Maceió destaca-se como a capital mais violenta no período, chegando a vitimar 218 jovens por 100 mil habitantes em 2012. A taxa média das capitais da região era de 78,5 passando a 143,8.

A região Norte também não apresenta um padrão, tendo havido aumento das taxas em Belém, Manaus e Palmas e queda nas demais capitais. A taxa média das capitais da região era de 64,4 passando a 90,1.

Na região Sul, apenas Florianópolis teve queda nas taxas de homicídios da população jovem, passando de 51,1 para 33,9. Porto Alegre (de 88,1 para 97,3) e Curitiba (de 69,2 para 86,1) tiveram alta. A média da taxa das capitais do Sul passou de 74,4 para 86,3 no período.

Na região Centro-Oeste, houve queda nas capitais Campo Grande (de 60,7 para 36,4) e Cuiabá (100 para 83,5) e aumento em Brasília (de 68,4 para 74,5) e Goiânia (de 70,1 para 106,2), sendo a média das taxas das capitais de 71,3 em 2002 e 77,9 em 2012.

Quando olhamos para os feminicídios, novamente o padrão revelado é encontrado nas capitais, tendo havido queda na média das capitais do Sudeste, passando de 7 mulheres mortas por 100 mil habitantes em 2003 para 3,5 em 2013; com estabilidade nas capitais do Centro-Oeste, que permaneceram com taxa por volta de 6 por 100 mil; e do Sul, que oscilou entre 4,7 e 5,1, enquanto houve subida nas taxas médias das capitais do Norte e Nordeste, que passaram ambas de 4,5 para 7 no Norte e 8,1 no Nordeste. A maior taxa encontrada nas capitais em 2013 foi Vitória (11,8 por 100 mil habitantes), seguida das capitais nordestinas Maceió, João Pessoa e Fortaleza (com taxas por volta de 10 por 100 mil), Goiânia, Palmas, Porto Velho e Boa Vista (taxas em torno de 9 por 100 mil).

O gráfico abaixo apresenta esses dados:

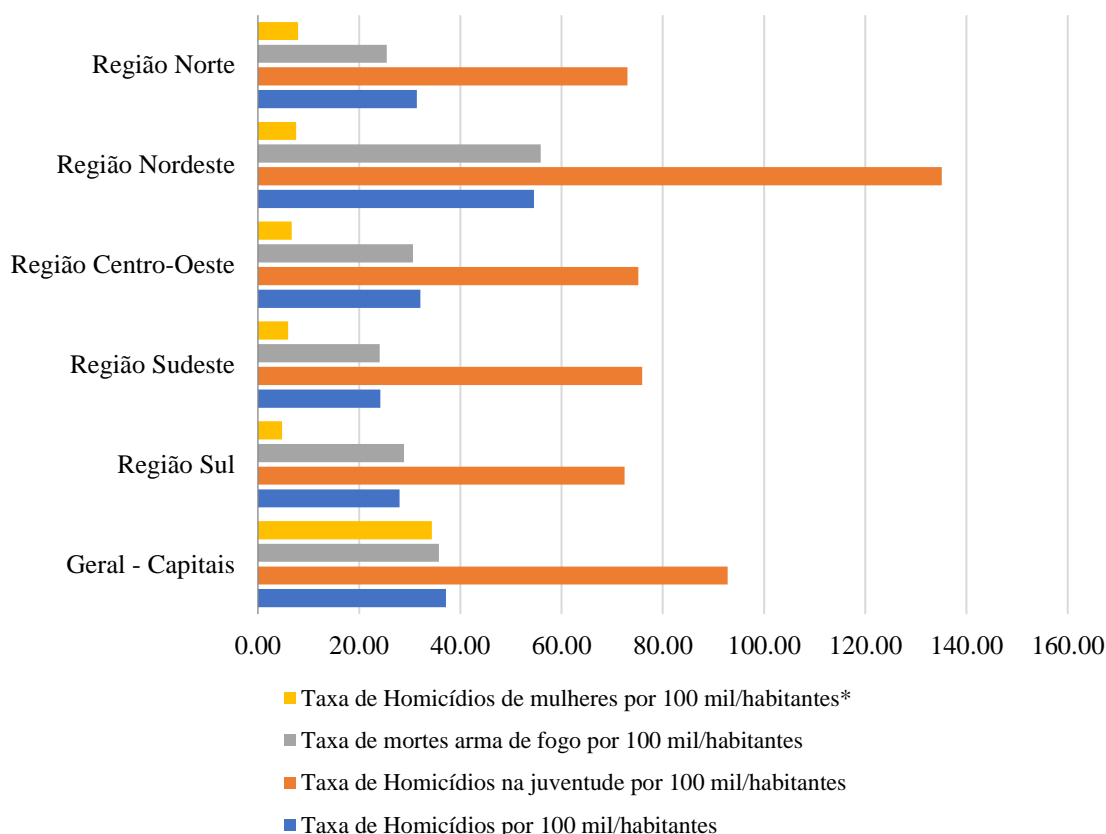


Gráfico 3 – Médias das Capitais das Taxas de Homicídio por 100 mil habitantes

Fonte: elaboração a partir dos dados de Waiselfizs (2014, 2015 e 2016)

\* Os dados para taxa de homicídios de mulheres são de 2012.

### 7.5.1 O gasto e as estruturas institucionais da segurança pública nas capitais

Estudos sobre o gasto nas políticas públicas de segurança<sup>10</sup> são relativamente recentes, de certa forma induzidos pelo protagonismo dos entes federativos na área e intensificados na primeira década dos anos 2000.

<sup>10</sup> Considerar o gasto com a política de segurança pública como categoria relevante para analisar a capacidade estatal do município evidencia a importância de analisar caso a caso, uma que vez que são inúmeras as especificidades e atores que compreendem a execução desta política. “[...] orçamentos é uma importante ferramenta para a identificação de estratégias e ordens de prioridade de investimentos nas mais variadas áreas de atuação do poder público. Isso vale, sobretudo, para aqueles setores em que o montante dos recursos não está predefinido por imperativo constitucional. Esse é o caso da segurança pública” (Sento Sé; Ribeiro, 2007).

No que tange à qualidade do gasto público, para Motta, Maciel e Pires (2014, p. 1), o tema da qualidade do gasto “tem sido utilizado para cobrar dos governos os retornos econômicos sociais esperados em relação ao pagamento de tributos, assim como maiores e mais inteligentes esforços em busca de equilíbrio fiscal”.

Utilizamos o ano base de 2014 para demonstrar os recursos transferidos da União para as capitais brasileiras, observando as fases de execução, que são: despesas empenhadas, despesas liquidadas e despesas pagas<sup>11</sup>:

TABELA 1 - Gasto em segurança pública nas capitais brasileiras

Capital	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	Diferença entre empenhadas e pagas	%
Aracaju	3.885.392.775,87	4.034.665.716,54	3.319.386.199,32	566.006.576,55	17,05
Belém	7.513.212.546,00	7.502.033.574,00	7.295.254.381,00	217.958.165,00	2,99
Belo Horizonte	26.301.309.281,80	24.732.153.341,86	22.464.269.596,78	3.837.039.685,02	17,08
Boa Vista	2.594.442.000,55	1.925.422.406,18	1.824.609.923,94	769.832.076,61	42,19
Brasília	-	-	-	-	-
Campo Grande	7.975.578.093,17	7.408.316.977,30	7.348.087.445,32	627.490.647,85	8,54
Cuiabá	4.427.826.198,16	4.325.790.653,19	4.158.425.374,65	269.400.823,51	6,48
Curitiba	19.267.659.599,37	18.165.615.814,62	17.522.706.131,01	1.744.953.468,36	9,96
Florianópolis	4.116.743.377,41	4.087.326.486,50	3.738.764.737,29	377.978.640,12	10,11
Fortaleza	15.598.801.935,83	14.694.093.554,51	13.826.173.229,55	1.772.628.706,28	12,82
Goiânia	10.804.137.906,06	10.711.321.009,47	10.177.923.416,34	626.214.489,72	6,15
João Pessoa	5.430.850.045,17	5.018.386.830,30	4.773.806.342,88	657.043.702,29	13,76
Macapá	1.690.315.006,65	1.690.314.659,61	1.559.887.491,60	130.427.515,05	8,36

<sup>11</sup> Conforme a Lei nº 4.320/1964, bem como no Portal da Transparência do governo federal, a conceituação de despesa empenhada se exemplifica como o primeiro estágio, valor registrado na contratação do serviço para fazer face ao compromisso assumido; a despesa liquidada é o segundo estágio, processada pela unidade executora ao ser entregue o objeto previamente empenhado; e por fim o terceiro estágio no qual é definido por autoridade competente que a despesa liquidada seja paga.

Capital	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	Diferença entre empenhadas e pagas	%
Maceió	5.348.653.339,15	5.124.611.130,46	5.003.268.264,10	345.385.075,05	6,90
Manaus	11.357.244.135,75	11.154.677.057,10	10.679.112.730,50	678.131.405,25	6,35
Natal	6.580.552.268,97	5.724.439.998,21	-	6.580.552.268,97	
Palmas	2.317.158.143,00	2.259.373.750,38	2.241.476.039,09	75.682.103,91	3,38
Porto Alegre	15.182.239.676,22	14.914.116.305,28	14.769.305.162,25	412.934.513,97	2,80
Porto Velho	3.014.299.946,30	2.842.664.252,90	2.816.557.103,54	197.742.842,76	7,02
Recife	11.894.902.832,81	11.718.375.840,14	11.274.281.476,64	620.621.356,17	5,50
Rio Branco	1.981.628.664,30	1.946.247.381,87	1.940.084.779,05	41.543.885,25	2,14
Janeiro Rio de	68.150.113.355,15	65.947.606.525,30	59.873.219.073,89	8.276.894.281,26	13,82
Salvador	14.505.562.616,64	13.713.394.625,16	13.515.304.933,50	990.257.683,14	7,33
São Luís	6.784.533.049,75	6.349.688.191,69	5.851.606.650,91	932.926.398,84	15,94
São Paulo	130.329.978.650,40	124.980.375.014,52	124.349.737.283,49	5.980.241.366,91	4,81
Teresina	6.220.388.357,76	5.768.273.055,12	5.477.719.256,73	742.669.101,03	13,56
Vitória	4.556.428.822,62	4.254.912.952,92	4.189.937.234,45	366.491.588,17	8,75

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Siconfi, 2014.

Observamos que as capitais tiveram em regra bom índice de execução de políticas públicas de segurança, uma vez que doze delas tiveram diferenças entre despesas empenhadas e pagas menor que 10%; Aracaju, Belo Horizonte e São Luís ficaram em faixa intermediária (de 10 a 20%), enquanto Boa Vista teve o pior índice de execução, com uma diferença de 42,19%, que demonstra corte nas atividades planejadas, o que provavelmente implica a sensação de segurança e de bem-estar da população. Importante ressaltar que a função/rubrica orçamentária desseguida Segurança Pública, por vezes, é composta de outras subfunções que são distintas entre os municípios. Alguns exemplos de subfunções que compreendem a macro função segurança pública são: policiamento, defesa civil, informação e inteligência e demais subfunções de segurança pública, o que demonstra a complexidade em torno desse gasto.

De modo a compreender o papel que a capacidade estatal pode desempenhar no processo de institucionalização de políticas públicas de segurança nas capitais brasileiras, optamos pela construção de um Indicador de Capacidade Estatal em Segurança Pública (ICESP) composto das seguintes dimensões:

<p>a) coercitiva (medida pela existência de estruturas institucionais de segurança pública municipal);</p>	<p>As variáveis desta dimensão foram: ter secretaria de segurança pública municipal (SmSP) levando-se em conta sua natureza como secretaria exclusiva, como secretaria em conjunto com outras políticas, como setor subordinado diretamente à chefia do Executivo, como setor subordinado a outra secretaria e como órgão da administração indireta, gerando classificações de alta institucionalização, moderada institucionalização e baixa institucionalização; ter plano municipal de segurança pública (PmSP); ter guarda municipal (Gm).</p>
<p>b) fiscal (medida pelos níveis de desenvolvimento, pela existência de fundo municipal de segurança pública e pelos gastos com a área);</p>	<p>A capacidade fiscal foi composta pelo Índice Firjan de capacidade arrecadatória dos municípios, pela existência de Fundo Municipal de Segurança Pública, pelo percentual do PIB municipal gasto com segurança pública e pelo percentual das transferências federais<sup>12</sup> destinado à segurança pública pela capital.</p>
<p>c) capacidade de implementação (medida pelo tempo de existência das estruturas institucionais, pelo tamanho do corpo burocrático e pela sua capacitação);</p>	<p>A capacidade de implementação foi composta pelo tempo de criação da guarda municipal, distinguindo-se entre instituições criadas antes da CF-88, após a redemocratização e até o marco da criação do Plano nacional de segurança pública em 2003, e posterior a este período; pelo efetivo da guarda municipal por 100 habitantes; pela existência de processos de capacitação inicial, periódicos e ocasionais, gerando níveis de alta, média e baixa capacitação.</p>
<p>d) capacidade relacional ou externa (medida pela existência e pela natureza do Conselho Municipal de Segurança Pública).</p>	<p>A capacidade relacional distinguiu gradualmente os conselhos pelas naturezas consultiva, normativa, fiscalizatória ou deliberativa.</p>

QUADRO 1 - Indicador de capacidade estatal em segurança pública das capitais (ICESP)

Fonte: elaboração própria

De modo a descrever e buscar padrões, optamos por aglutinar as capitais brasileiras por região (vide quadro no anexo deste capítulo).

### Região Norte

Em primeiro lugar chama a atenção que a região Norte tem a maior concentração de capitais com até 500 mil habitantes, apesar de Belém e Manaus estarem na faixa de mais de um milhão de habitantes. Quanto às escolhas políticas, mais da metade dos partidos municipais em 2014 eram de oposição ao governo, inclusive nestas duas grandes cidades.

<sup>12</sup> É importante referir que no caso da segurança pública municipal não temos transferências federais obrigatórias, haja vista que não há previsão constitucional para essa matéria, mas sim discricionárias, que são aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo, exigindo a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas (BRASIL, 2017).



Quanto à dimensão coercitiva, a região se destaca por ter duas capitais sem secretaria municipal de segurança pública (Belém e Porto Velho) e nenhuma capital com secretaria exclusiva. Também chama a atenção negativamente que apenas Belém tinha plano nacional de segurança pública, o que é bastante contraditório com o fato de não ter secretaria municipal.

Nesta região, destacam-se duas capitais que não tinham criado guarda municipal em 2014 (Porto Velho e Rio Branco). Na dimensão fiscal, todas as capitais têm moderado desenvolvimento, nenhuma tem fundo nacional de segurança pública, no entanto o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) gasto com segurança foi o mais alto encontrado entre as regiões, apesar do baixo percentual de transferências federais destinadas à segurança pública (excetuando-se Rio Branco, cujas transferências para a segurança ultrapassavam 0,5% das transferências federais gerais da capital).

Quanto à dimensão de implementação, excluindo-se as capitais sem guarda municipal, as demais tiveram suas instituições criadas após a CF/88 e ao longo do ano 2000 (apenas Macapá criou a guarda antes da redemocratização), sendo que o efetivo nestas capitais é de 50 a 100 guardas por 100 mil habitantes, com diferentes níveis de treinamento (Belém e Boa Vista têm guardas periodicamente treinadas, e Macapá e Manaus têm níveis de capacitação baixos).

Por fim, a região Norte se destaca pelos baixos níveis de participação na segurança pública municipal, dado que apenas Boa Vista tem conselho com natureza deliberativa e Belém com conselho com natureza consultiva.

### **Região Nordeste**

Na região Nordeste, encontramos capitais de grande porte, sendo quatro com mais de um milhão de habitantes (Fortaleza, Recife, Salvador e São Luís) e as demais com 500 a um milhão de pessoas. Havia em 2014 apenas um governo municipal do mesmo partido do governo federal (João Pessoa) e três governos da coalizão federal (Fortaleza, Natal e Recife), todos os demais eram de governos de oposição.

Quanto à capacidade estatal em segurança, destacam-se cinco capitais com secretaria de segurança pública municipal exclusiva (Fortaleza, João Pessoa, Natal, Recife e São Luís), Aracaju com secretaria compartilhada com outras políticas públicas, e Maceió, Salvador e Teresina com outras modalidades de gestão da segurança. Se a região Sul se destaca por ter todas as capitais com plano municipal de segurança pública, o Nordeste se destaca pelo maior número de capitais com plano (Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Natal e Recife).

Quanto à existência de guarda municipal, praticamente todas as capitais da região têm a instituição (exceto Teresina). Na dimensão fiscal, o Nordeste tem todas as capitais com capacidade moderada de arrecadação, apenas Natal e Recife têm fundo municipal de segurança pública. O gasto com segurança varia entre 0,2 a 0,5% do PIB na maior parte das cidades, sendo baixo o percentual de transferências federais destinadas à segurança pública, com exceção de Aracaju e Maceió, cujos valores com segurança superam 0,5% das transferências federais.

Em relação à dimensão de implementação, o Nordeste é a região que parece ter melhor respondido à indução federal quanto à criação de guardas municipais, sendo que cinco capitais o fizeram posteriormente a 2003, na égide dos Planos Nacionais de Segurança Pública. Os efetivos dessas instituições são da ordem de 50 a 100 por 100 mil habitantes, e o outro destaque é o nível alto de sua burocracia, com exceção de Fortaleza, que apresenta níveis baixos.

Por fim, a capacidade relacional é ainda mais deficitária do que na região Norte, com apenas uma capital com conselho de segurança pública de natureza apenas consultiva (João Pessoa).

### **Região Sudeste**

A região Sudeste tem as capitais com mais de um milhão de habitantes, exceto Vitória que fica na faixa inferior (de 500 mil a um milhão). Belo Horizonte e Vitória têm governo na oposição ao governo federal, Rio de Janeiro com partido da coalizão e São Paulo, mesmo partido do governo.

Quanto à dimensão coercitiva, com exceção do Rio de Janeiro que não tem secretaria própria de segurança pública, todas as demais capitais têm secretaria exclusiva; apenas São Paulo tem plano municipal de segurança, e todas as capitais têm guarda municipal.

A dimensão fiscal é constituída por alta capacidade de desenvolvimento, apesar de nenhuma capital ter fundo municipal de segurança pública, sendo o percentual do PIB gasto com segurança de 0,2 a 0,5% e de até 0,2 o percentual das transferências federais destinadas à segurança. A dimensão de implementação conta com guardas criadas anteriormente à redemocratização (Belo Horizonte e Vitória), pós CF/88 (Rio de Janeiro) e pós 2003 (São Paulo). O efetivo das guardas municipais é alto nestas capitais (Rio de Janeiro e Vitória com mais de 100 homens por 100 mil habitantes) e as outras com efetivo médio (de 50 a 100 guardas por 100 mil habitantes), com alto nível de treinamento (exceto Belo Horizonte, com nível médio pela falta de treinamento no ingresso). A dimensão

relacional demonstra a existência de conselho municipal de segurança com caráter consultivo em duas capitais (Rio de Janeiro e Vitória).

### **Região Sul**

Na região Sul, Curitiba e Porto Alegre têm mais de um milhão de habitantes e Florianópolis não chega a 500 mil pessoas, sendo os partidos das capitais da coalizão (novamente excetuando-se Florianópolis por ser de oposição).

A dimensão coercitiva demonstra os maiores níveis de institucionalização do país, haja vista que todas as três capitais têm secretaria de segurança pública municipal exclusiva, todas têm plano municipal de segurança e todas têm guarda municipal. Na dimensão fiscal, Curitiba e Florianópolis se destacam pelo alto desenvolvimento, nenhuma das três capitais têm fundo municipal de segurança, e o gasto com segurança é de nível médio (de 0,2 a 0,5% do PIB das capitais Curitiba e Florianópolis e de até 0,2 em Porto Alegre) e é baixo o percentual de transferências destinadas à segurança pública pela União.

A dimensão de implementação tem guardas criadas nos três períodos, com efetivos menores (excetuando-se Curitiba com 50 a 100 guardas por 100 mil habitantes), todas com alto nível de treinamento. A dimensão relacional se destaca pela existência de conselhos de segurança pública tanto em Florianópolis quanto em Porto Alegre, de natureza consultiva e deliberativa, indicando uma capacidade de participação moderada no âmbito das políticas municipais.

### **Região Centro-Oeste**

Por fim, temos a região Centro-Oeste, com capitais de tamanhos variados e com todas as capitais com governos ou de coalizão ou do partido do governo federal. Na dimensão coercitiva, temos a gestão da segurança municipal feita por órgãos não exclusivos (exceto Cuiabá que tem secretaria exclusiva), sem plano municipal de segurança pública (exceto Goiânia) e com guardas municipais (novamente exceto Cuiabá).

Na dimensão fiscal, os níveis de desenvolvimento são altos (exceto Cuiabá), as capitais não têm fundo municipal de segurança pública, o gasto com a área é baixo (exceto Campo Grande com gasto médio entre 0,2 a 0,5% do PIB municipal), e as transferências federais para a área também são baixas.

Na dimensão de implementação, encontramos os piores indicadores, dada a carência de guarda em Cuiabá, muito embora o efetivo das outras duas guardas sejam elevados e a de Goiânia tenha alto nível de treinamento.

Por fim, a dimensão relacional novamente revela o desastre da participação na área da segurança pública, com apenas um conselho municipal em Cuiabá, de natureza apenas consultiva.

Ao retomar a literatura em capacidade estatal, percebe-se a carência da área de segurança pública em âmbito municipal, haja vista a falta de estruturas institucionais de gestão capaz de formular e implementar políticas, a falta de uma burocracia técnica institucionalizada, o baixo volume de recursos financeiros, e principalmente uma fraquíssima ligação entre Estado e sociedade civil. Nesse sentido, podemos dizer que na segurança pública municipal é muito baixo o desenvolvimento de capacidade burocrática, com uma quase inexistente capacidade relacional.

Em um país, cuja segurança pública é constitucionalmente definida como competência dos estados e estes operam a partir de estruturas estatais autoritárias e pouco abertas à mudança, o cenário das capitais e toda a crença de que a entrada dos municípios poderia promover efetividade para o desenvolvimento de políticas preventivas em nível local revelam-se frustrantes.

Contrariando a literatura e sua aposta em uma trajetória ascendente no processo de municipalização oriunda de uma indução do governo federal, que mesmo com a posterior redução teria deixado um legado irreversível, nossos dados parecem mostrar que esse movimento foi mais discursivo do que de implementação, sobretudo se pensarmos que menos de 20% dos municípios efetivamente tomou a segurança pública como área de interesse para o desenvolvimento de políticas.

Se as capitais revelam um cenário não tão desolador, as imensas diferenças entre elas e a ainda falta de distintas dimensões de capacidade estatal nas cidades mais bem estruturadas do país parecem jogar água sobre este fenômeno.

## **7.6 Conclusões**

Buscamos com este trabalho analisar a capacidade estatal em segurança pública municipal tendo como foco as capitais brasileiras, escolhidas dado o panorama geral de precária institucionalização da área nos municípios e clara distinção entre municípios maiores (com maior capacidade estatal e maior implementação) e menores (com menor capacidade estatal e reduzida implementação).

Partimos de uma contextualização sobre segurança pública em âmbito municipal no Brasil, conhecendo os arranjos institucionais, os limites constitucionais, as tentativas de indução pelo governo federal e a aposta de que políticas públicas municipais de segurança

de caráter preventivo têm maiores condições de atacar a criminalidade como problema local. De modo a conhecer essa realidade, descrevemos o panorama geral dos homicídios no Brasil, que ao longo das últimas décadas assumem trajetória de interiorização, saindo das grandes cidades para as cidades menores e também rumando da região Sudeste para as regiões Norte e Nordeste.

De modo a analisar a segurança pública nas capitais brasileiras, construímos um Indicador de Capacidade Estatal (ICESP) composto pelas dimensões coercitiva, fiscal, de implementação e relacional. Nossos dados revelaram que, a despeito das grandes diferenças encontradas entre as capitais em cada região do país, é possível verificar associação entre ter uma secretaria municipal de segurança pública e desenvolver um plano municipal de segurança; há associação entre ter uma burocracia municipal em segurança (guarda municipal) e ter ampliação de gastos municipais com a área; e que os gastos municipais com segurança estão associados a sua capacidade de arrecadação.

Esses achados, especialmente o último, somados ao dado de que há concentração de desenvolvimento de capacidade estatal em segurança pública em menos de 10% dos municípios brasileiros, parecem questionar a literatura mais otimista que apontava que os municípios haviam contado com um pontapé inicial por indução e então seguiriam por conta própria.

Se a capacidade de atuar em segurança no município é dada mais pelas receitas municipais do que pelas transferências federais, nossos achados parecem corroborar parte da literatura que aponta esse movimento atual mais como *bottom-up* do que *top-down*, oriundo mais das demandas locais por segurança do que da indução federal, que parece não ter promovido os resultados esperados, pelo menos de forma generalizante.

Por outro lado, chama a atenção a importância da capacidade estatal para a atuação municipal em segurança pública e, conseqüentemente, para uma redução de indicadores de violência e criminalidade. Esse crescimento e disseminação dos homicídios para além das grandes cidades revela um quadro brutal e de difícil reversão e, embora não seja possível testar a associação entre uma maior capacidade estatal e uma queda nos índices de homicídios, é fundamental pensar nos significados desse recente movimento.

Este trabalho soma-se a outros balanços recentes sobre a área de segurança no Brasil que, de uma leitura mais otimista ao longo da última década e meia, partem para considerações de extrema preocupação e descrédito.

A fim de testar os achados preliminares deste trabalho, cabe futuramente sistematizar os dados coletados sobre as políticas municipais de segurança pública para

além de um marco temporal fixo de apenas um ano, ampliando o banco para os anos 2006 e 2012.

A partir destes novos dados, caberia aplicarmos testes não paramétricos para verificarmos a existência ou não de associação entre as dimensões da capacidade estatal na área de segurança pública das capitais brasileiras, tais como: coeficiente de *Spearman* (variáveis ordinais versus ordinais) e os coeficientes de *Phi*, *V* de *Cramer* e de contingência (variáveis nominais versus nominais). Além dessas medidas de associação, a natureza dos dados permite que testemos a possibilidade de aplicação de análises de correspondência múltipla no banco de dados, com a finalidade de dimensionarmos as associações entre as diferentes estruturas.

É preciso finalizar perguntando no que os arranjos institucionais contribuem para esse quadro de baixíssima capacidade estatal na segurança pública dos municípios e se uma mudança constitucional garantindo uma atuação efetiva dos municípios na área da segurança resultaria em um quadro diferente. Estudos posteriores tentarão avançar nesse debate.

## Referências

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro 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: 7 out. 2017.

BRASIL. Senado Federal; Controladoria Geral da União. *Painel de Municípios*. 2017a. Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2017.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Processo de Contas: relatório de Gestão do Exercício de 2010*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2017.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro*. 2014. Disponível em: <[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf)>. Acesso em: 27 out. 2017.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Transferências Constitucionais e Legais*. 2017b. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais>>. Acesso em: 27 out. 2017.

CARBONARI, Flavia; WILLMAN, Alys; LIMA, Renato Sergio de. Learning from Latin America: *Policy Trends of Crime Decline in 10 Cities Across the Region*. 2017. Disponível em: <[http://www.knowviolenceinchildhood.org/images/pdf/Background-Paper\\_Carbonari-F.A.%20Willman%20and%20R.%20Sergio-de-Lima-2017\\_KV.pdf](http://www.knowviolenceinchildhood.org/images/pdf/Background-Paper_Carbonari-F.A.%20Willman%20and%20R.%20Sergio-de-Lima-2017_KV.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2017.

CERQUEIRA, Daniel. Política nacional de segurança orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. In: CERQUEIRA, Daniel et al. *Atlas da Violência 2017: Política nacional de segurança orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ipea, jul. 2017, cap. 1, p. 4-15.

CERQUEIRA, Daniel et al. A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil nos anos 2000. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio. *Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2013, p.877-897.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working Paper Series on Institutions and Economic Growth*, Maastricht, IPD WP13, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, 2013a.

CINGOLANI, Luciana; THOMSSON, Kaj; CRONBRUGGHE, Denis de. *Minding Weber more than ever? The impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on*

development goals. 2013b. Disponível em:  
<<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/77ef84a9-5352-4666-9e1b-b71bd6119b6d.pdf>>.

Acesso em: 27 out. 2017.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública. In: LIMA, Renato Sérgio de Lima; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014, p.482 - 501.

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy*. 1. ed. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' State structures on economy growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, out. 1999.

GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. 1. ed. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1996.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. Novas Dinâmicas de Desenvolvimento: capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 40, 2016, Caxambu. *Anais Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu: ANPOCS, 2016, p. 1-30.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014, p. 15-28.

HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies*. 1. ed. Yale: New Haven, 1968.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de informações básicas municipais*: 2014. Disponível em:  
<<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2006/default.shtm>>. Acesso em: 7 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Segurança Pública*. Pesquisa de informações básicas municipais: 2014b. Disponível em <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2006/default.shtm>>. Acesso em: 7 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2014/default\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2014/default_xls.shtm)



Produto Interno Bruto dos Municípios: 2014. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

KOPITKE, Alberto. A (in)capacidade institucional do governo federal na segurança pública. In: CERQUEIRA, Daniel et al. *Atlas da Violência 2017: Política nacional de segurança orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ipea, jul. de 2017, cap. 5, p. 48-58.

LIMA, Renato Sérgio de; SOUZA, Leticia Godinho de; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. *Desigualdade & Diversidade - Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 23-48, ago./dez. 2012.

LIMA, Renato Sérgio de. Efetividade nas políticas de segurança pública: o que funciona segundo as boas práticas nacionais e internacionais. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 11, jan./jun. 2017.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben Rodrigues. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 3-21, jan./fev. 2015.

MANN, Michael. *The sources of Social Power: a history of power from the beginning to A.D. 1760*. v. I. Londres: Cambridge University Press, 1986.

MANN, Michael. *The sources of Social Power: the rise of classes and nation states, 1760-1914*. v.II. Londres: Cambridge University Press, 1993.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Para além das sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e policíes nos municípios brasileiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. *Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte: p. 1-33.

MESQUITA NETO, Paulo de. *Ensaio sobre segurança cidadã*. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin - FAPESP, 2011.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz (org.). *As guardas municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso*. 1 ed. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MOTTA, Alexandre Ribeiro; MACIEL, Pedro Jucá; PIRES, Valdemir Aparecido. Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada. *Texto para discussão*, Brasília, n. 18, ESAF, 2014.

OLIVEIRA Jr, Almir; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 24-34, ago./set, 2016.

OLIVEIRA Jr, Almir. A SENASP e o papel dos municípios na segurança pública: o caso das guardas civis municipais. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 11, jan./jun. 2017.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline. *Dossiê do 1º Censo sobre ações municipais de segurança pública do Rio Grande do Sul*. 1 ed. Curitiba: Multideia, 2013, 152 p.

PERES, Úrsula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 36-56, ago./set. 2016.

PERES, Úrsula Dias. Desafios do financiamento das políticas públicas de segurança. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016, São Paulo. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016, p. 76-77.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 1, ed. 1, p. 102-119, 2007.

SILVA, Fabio Sá e. Barcos contra a corrente: a política nacional de segurança pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. *Boletim de Análise-Institucional*, Brasília, n. 11, p.16 -32, 2017.

SILVA, Fábio de Sá e. *Entre o plano e o sistema: o impasse da segurança pública*. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 3, p. 37-43, mar. 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/140127\\_boletim\\_analisepolitico\\_03\\_cap4](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/140127_boletim_analisepolitico_03_cap4)[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/140127\\_boletim\\_analisepolitico\\_03\\_cap4](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/140127_boletim_analisepolitico_03_cap4)>. Acesso em: 29 out. 2017.

SENTO SÉ, João Trajano; RIBEIRO, Eduardo. Despesas orçamentárias das unidades federativas: exploração preliminar. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 7º 2007, São Paulo. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007, p.120-123.

SKOCPOL, Theda. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press ,1985, p. 169-191.

SISTEMA FIRJAN. *Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)*. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em: 27 out. 2017.

TILLY, Charles. War making and State making as Organized Crime. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press ,1985, p. 169-191.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. *Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos locales: Guayaquil, Quito, Medellín, Bogotá y el Programa Departamentos y Municipios Seguros – DMS*. s. d. Disponível em: <<http://www.oas.org/dsp/alertamerica/documents/experiencias%20exitosos%20de%20Seguridad%20en%20Gobiernos%20Locales.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2017.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da violência: Os Jovens do Brasil*. Brasília: Flacso Brasil, 2014.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da violência 2015: Homicídio de Mulheres no Brasil*. Brasília: Flacso Brasil, 2015.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da violência 2016: Homicídio por Armas de Fogo no Brasil*. Brasília: Flacso Brasil, 2016.

WORLD BANK. *A resource guide for municipalities: community based crime and violence prevention in urbanLatinAmerica*. 2003. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/916351468277131744/pdf/320640ENGLISH01eGuide1urbanviolence.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2017.

**QUADRO 2**– Capacidade estatal em segurança pública municipal nas capitais (ICESP, 2014)

Legenda: as áreas escuras denotam níveis elevados; as áreas com tons médios denotam níveis intermediários; as áreas com tons claros denotam níveis baixos; e as áreas brancas indicam inexistência de dados. Fonte: elaboração própria a partir do *Banco de Dados Municípios na segurança pública brasileira*, 2014.

Unidade de Análise	Características Gerais			Dimensão Coercitiva				Capacidade Fiscal		Capacidade de implementação			Capacidade relacional	
	Região	Faixa Pop.	PartidoGF	S MSP	P mSP	GM	FIRJAN	FmSP	Gasto (% PIB)	Transferência Federal	TmpGM	RHGM/100mil	Treinamento	CmSP (natureza)
Belém	N	3	0	0	1	1	1	0	3	1	1	2	7	1
Boa Vista	N	1	0	4	0	1	1	0	3	1	2	2	7	4
Macapá	N	1	0	3	0	1	1	0	3	1	3	3	3	0
Manaus	N	3	0	3	0	1	1	0	1	1	1	1	3	0
Palmas	N	1	1	4	0	1	1	0	3	1	2	2	7	0
Porto Velho	N	1	1	0	0	0	1	0	1	1				0
Rio Branco	N	1	2	4	0	0	1	0	1	3				0
Aracaju	NE	2	0	4	0	1	1	0	2	3	2	2	7	0
Fortaleza	NE	3	1	5	1	1	1	0	2	1	1	2	3	0
João Pessoa	NE	2	2	5	1	1	1	0	2	1	2	3	7	1
Maceió	NE	2	0	3	1	1	1	1	3	1	2	2	7	0
Natal	NE	2	1	5	1	1	1	1	2	3	2	2	7	0
Recife	NE	3	1	5	1	1	1	0	1	1	1	2	7	0
Salvador	NE	3	0	2	0	1	1	0	2	1	3	1	7	0
São Luís	NE	3	0	5	0	1	1	0	1	1	2	1	7	0
Teresina	NE	2	0	2	0	0	1	0	1	1				0
Belo Horizonte	SE	3	0	5	0	1	2	0	2	2	3	2	4	0
Rio de Janeiro	SE	3	1	2	0	1	2	0	2	1	2	3	7	1
São Paulo	SE	3	2	5	1	1	2	0	1	1	1	2	7	0
Vitória	SE	2	0	5	0	1	2	0	2	1	3	3	7	1
Curitiba	S	3	1	5	1	1	2	0	2	1	1	2	7	0
Florianópolis	S	1	0	5	1	1	2	0	2	1	3	1	7	2
Porto Alegre	S	3	1	5	1	1	1	0	1	1	2	1	7	2
Brasília	CO	3		5	1	0	1	0	1	1		0		2
Campo Grande	CO	2	1	2	0	1	2	0	2	1	2	3	3	0
Cuiabá	CO	2	1	5	0	0	1	0	1	1		0		1
Goânia	CO	3	2	1	1	1	2	0	1	1	3	3	7	0