

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

LEANDRO RIBEIRO CAMPOS

GUARDAS MUNICIPAIS:
um caminho possível para as políticas de segurança pública

Rio de Janeiro

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

LEANDRO RIBEIRO CAMPOS

GUARDAS MUNICIPAIS:

um caminho possível para as políticas de segurança pública

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito e Políticas Públicas

Orientador: Antonio César Pimentel Caldeira

Rio de Janeiro

2019

LEANDRO RIBEIRO CAMPOS

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do grau de Mestre em Direito e Políticas Públicas e aprovada em sua forma final pelo Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Rio de Janeiro, _____ de _____ de 2019.

Professor Dr. Antônio César Pimentel Caldeira
Orientador

Professor Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça

Professor Dr. Emílio Enrique Dellasoppa - UERJ

AGRADECIMENTOS

Finalizada a pesquisa, cumpre-me fazer os devidos agradecimentos aos meus familiares, colegas, e professores que durante o período de construção deste trabalho me acompanharam, incentivaram e sobremaneira foram compreensivos em relação às minhas inquietações. Deixo meu obrigado especial aos que seguem:

Primeiramente, à Laissa, minha filha querida e amada, a quem em muitos momentos deixei de dar atenção enquanto me dedicava à pesquisa, mas que, com seu jeitinho carinhoso, fazia abandonar o que estava fazendo, desviando os meus pensamentos com alguns momentos de diversão e alegria.

Sou grato, ainda, à minha esposa Vanessa por sua compreensão, considerando que muitas vezes fui impaciente e insensível com ela por conta das dificuldades encontradas e do empenho com que me dedicava aos estudos.

Meu tio, Jairo, e principalmente minha tia “Nilda”, aos quais dedico este trabalho por terem sempre me incentivado a estudar e, quando já havia praticamente abandonado o sonho de voltar ao curso de Direito, lá atrás, despertaram em mim aquele desejo já adormecido, fazendo-me retornar aos estudos, de modo que tenho certeza ser um grande orgulho para eles me verem concluindo agora o Mestrado.

Aos meus irmãos, aos primos Márcio e Túlio, amigos e parceiros sempre presentes.

À minha querida avó, Dona Maria, certo de que se orgulha desta conquista de seu neto.

Ao professor Caldeira, que me orientou neste trabalho, e com sua experiência e conhecimento direcionou meus estudos, para que pudesse chegar a uma conclusão fundamentada acerca do meu problema de pesquisa.

Por fim, agradeço e dedico este trabalho a todos os colegas que, em muitas oportunidades, generosamente cederam-me seus ouvidos e sua atenção enquanto tecia meus comentários muitas vezes “indignados” a respeito das constatações e das dificuldades resultantes da pesquisa, bem como do período das atividades acadêmicas.

A todos vocês, muito obrigado!!!

DEDICATÓRIA

À minha mãe Miriam (in memoriam), que se faz presente em todos os dias da minha vida. Sei que de seu lugar olha por mim, sofre com minhas derrotas e se rejubila comigo em minhas vitórias...

*É preferível prevenir os delitos do que precisar puni-
los;
e todo legislador sábio deve, antes de mais nada,
procurar impedir o mal do que repará-lo, pois
uma boa legislação não é mais do que a arte de
propiciar aos homens a maior soma de bem-estar
possível e
livrá-los de todos os pesares que se lhes possam
causar, conforme
É o cálculo dos bens e dos males desta existência.*

BECCARIA, Cesare.

RESUMO

A presente Dissertação tem como objetivo promover uma discussão e reflexão acerca da execução, desenvolvimento e implementação das políticas de segurança pública. Seu objeto principal é superar a exclusividade das execuções e desenvolvimento dessas políticas pelos Estados-membros da Federação, possibilitando sua implementação pelos Municípios e executadas pelas Guardas Municipais. Para tanto, a presente pesquisa procura traçar um novo panorama sobre as discussões temáticas voltadas para essa questão, tratando essa exclusividade como um paradigma a ser superado. Através da revisão bibliográfica, dos dados empíricos coletados e das discussões colocadas, entendemos ser possível que os Municípios, através das Guardas Municipais, desenvolvam, implementem e executem suas próprias políticas de segurança pública. Isso ocorre, pelo fato de que no âmbito dos debates realizados, ter sido possível perceber uma mudança de paradigma em curso, no que tange à execução e implementação de políticas de segurança pública locais. A pesquisa também, além de demonstrar que o investimento em segurança municipal produz um retorno maior do que o investimento em educação, em relação à prevenção de homicídios, deixou claro que o investimento em capacitação e aparelhamento das Guardas Municipais consegue reduzir os índices de criminalidade e violência. Espera o autor contribuir para o campo da análise nacional, estudando essa forma disfuncional de prestação do serviço público que ocorre no Brasil pela óptica da área de políticas públicas.

Palavras-Chave: Constituição. Federalismo. Município. Segurança Pública. Guarda Municipal.

ABSTRACT

This dissertation aims to promote a discussion and reflection about the implementation, development and implementation of public security policies. Its main objective is to overcome the exclusivity of the executions and development of these policies by the Member States of the Federation, enabling their implementation by the Municipalities and executed by the Municipal Guards. Therefore, the present research tries to draw a new panorama on the thematic discussions focused on this issue, treating this exclusivity as a paradigm to be overcome. Through the bibliographical review, the empirical data collected and the discussions, we understand that it is possible for the Municipalities, through the Municipal Guards, to develop, implement and execute their own public security policies. This is due to the fact that, within the scope of the discussions, it has been possible to perceive an ongoing paradigm shift in the implementation and implementation of local public security policies. The research also demonstrates that investment in municipal security produces a higher return than investment in education, in relation to homicide prevention, made it clear that investment in training and equipping Municipal Guards can reduce crime rates and violence. The author hopes to contribute to the field of national analysis by studying this dysfunctional form of public service provision that occurs in Brazil from the perspective of the public policy area.

Keywords: Constitution. Federalism. County. Public security. Municipal guard.

3.2.1.1 O Estatuto Geral das Guardas e a ADI 5156	91
3.2.2 Os Municípios e o Sistema Único de Segurança Pública	106
3.3 Guardas Municipais: um caminho possível para as políticas públicas de segurança.....	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122

INTRODUÇÃO

Desde a redemocratização do Brasil, em outubro de 1988, e da elevação dos Municípios à qualidade de ente federativo, repensamos constantemente a relação Município-Segurança Pública. Todavia, sempre o fazemos de maneira conservadora, de modo que não permitimos uma democratização na oferta deste serviço, através da implementação e gestão de políticas públicas locais, voltadas para o policiamento preventivo e complementar às forças estaduais.

Assim sendo, o interesse na pesquisa surge por uma inquietação, ao perceber a distância dos Municípios no que concerne à garantia do convívio social harmônico, mediante a formulação e implementação de políticas públicas de segurança locais. Por conseguinte, esse distanciamento pode acabar provocando a privatização desse serviço¹, que, diante de uma análise preliminar e superficial, culmina em um aumento do custo, segregação de bairros e distanciamento das instituições públicas com esse mister, em relação ao fortalecimento do seu mandato².

Não obstante, para que possamos avançar na discussão Município-Segurança Pública, é imperioso o rompimento das barreiras doutrinárias e ideológicas demasiadamente cediças, possibilitando uma reinterpretação do federalismo tricotômico³ adotado pela nossa Carta Constitucional de 1988, primordialmente em respeito aos fundamentos estabelecidos em seu artigo 1^o⁴ e buscando alcançar os objetivos capitulados no artigo 3^o⁵, sobre os quais discorreremos no desenvolver do nosso trabalho.

Então, com o objetivo de promover um debate e reflexão acerca da participação dos Municípios na prestação direta do serviço de segurança pública, tendo como objeto-problema a diminuição e o controle dos índices de criminalidade e violências, principalmente através das

¹ No entendimento do autor, através de uma análise preliminar, o Projeto “Segurança Presente”, no Rio de Janeiro, caracteriza-se como uma possível terceirização do serviço de segurança pública, quando particulariza as ações em determinados bairros, sobretudo, quando a escolha dessas áreas é decorrente do investimento da iniciativa privada.

² Ver MUNIZ e PROENÇA (2014).

³ BONAVIDES (1993) fala em tridimensionalidade do novo modelo de federação introduzido pela Constituição de 1988.

⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁵ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Guardas Municipais, no curso da pesquisa apresentaremos uma revisão bibliográfica relacionada ao tema, bem como dados que colaboram para a análise proposta.

Desde já, é bom deixar registrado nosso reconhecimento que o controle mais efetivo das violências⁶ por parte do Estado deve se dá, através de Políticas Públicas mediatas, como sociais e de inclusão. Todavia, não podemos diante do grande sentimento de insegurança que permeia a sociedade, deixar que o Estado Federal, mediante seus entes, deixe de atuar de maneira eficiente e imediata sobre o controle dos índices de criminalidade. Ademais, valendo-nos da categorização de Jorge da Silva (2014)⁷ quanto aos *crimes convencionais* e *não convencionais*, é a ocorrência do primeiro o grande causador da instabilidade e do sentimento de insegurança social.

Dito isso, temos que o presente trabalho está dividido em três capítulos, além dessa introdução e da conclusão. No primeiro, percorreremos o caminho das políticas públicas, buscando definir seu conceito, compreender seus modelos de análises e os tipos de políticas públicas existentes, a fim de que nos ajude a entender como nascem as políticas, bem como compreender a participação dos Municípios na formação da federação e suas competências em relação ao tema segurança pública.

No capítulo dois, analisaremos detidamente a forma federativa de Estado, o federalismo e os Municípios no Brasil. Mediante alguns conceitos e dados históricos, abordaremos as teorias clássicas do federalismo e os elementos que caracterizam esta forma de Estado, até chegarmos à nossa federação atual. Trataremos das origens dos Municípios e seu fortalecimento na entrada da agenda, como ente político ao longo do tempo e das Constituições brasileiras. Enfatizaremos o período das Constituições Imperial à Constituição de 1969, tentando observar como eles eram vistos nesse período. Sequencialmente, analisaremos sua situação após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No terceiro e último capítulo, falaremos sobre a segurança pública no Brasil, discutindo seu estabelecimento a partir da redemocratização de 1988, como objeto a ser tratado também, no âmbito das políticas públicas locais. Dentro dessa discussão, abordaremos a descentralização das

⁶ Segundo MISSE (2008, p.165) não existe uma única forma de violência, mas diversas. Justamente por isso, diz o autor, que ao falarmos sobre violências, devemos nos precaver teoricamente, pois essa polissemia podem servir a funções distintas, bemo como, a destinos diferentes.

⁷ Crimes *não convencionais* são os que costumam ser perpetrados por pessoas de alto padrão socioeconômico ou político, em oposição a "crimes convencionais", os comumente praticados por pessoas das camadas populares, aos quais o sistema convencionou serem mais graves, como roubo, homicídio, etc. Da Silva (2014).

políticas públicas de segurança e a atuação da Guarda Municipal nesse cenário, buscando definir se isso seria uma alternativa mais eficiente.

Ao final, buscaremos responder se poderiam os Municípios constituir Guardas Municipais, com a finalidade de proteção dos cidadãos, além dos seus bens, serviços, instalações; e também identificar, qual dos modelos de análise apresentado pode servir como parâmetro de entendimento dessas instituições circunscrito no tema em análise.

.Por fim, após seguir esse percurso, apresentaremos nossas considerações, face ao debate proposto, bem como o questionamento a ser respondido.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, far-se-á uma análise do que são políticas públicas. Para tanto, inicialmente definiremos um conceito e posteriormente discorreremos sobre alguns dos tipos e os modelos de análise das políticas públicas. Ao final, trataremos das políticas públicas de segurança pública.

1.1 Formação do Conceito

Iniciamos o presente trabalho trazendo o conceito sobre o que é política pública. Contudo, primeiramente lembramos que, conforme o entendimento de Souza (2007, p. 68), de que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”.

Nessa diretriz, partimos da definição apropriada de Jobert e Muller (1987) de que se trata da análise do “Estado em ação”. Através desse conceito, os autores buscam compreender o porquê e como o Estado age, mediante o cenário em que se encontra. Lembrando que fora a partir da década de 80 que o neoinstitucionalismo passou de maneira crescente a influenciar os modelos de análises das políticas públicas.

A partir da definição acima descrita, acabamos por rememorar a definição de Thomas Dye (2005), o qual descreve Políticas Públicas como “o que o governo escolhe fazer ou deixar de fazer”.

Contudo, por oportuno, é necessário fazer menção de que a origem de todas as definições contemporâneas do que é política pública acaba por nos remeter, segundo os diversos autores nacionais – entre eles Souza (2003; 2007); Secchi (2013); Marques (2013) – aos estudos de Lasswell (1936/1958) que originaram a definição mais conhecida, de que toda decisão e análise sobre política pública acarretam formular respostas para os questionamentos sobre: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz?.

Seguindo em direção ao proposto, valemo-nos ainda do que diz Secchi (2013, p. 2), que define política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, através de dois requisitos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público”.

Na mesma obra, o autor diz que qualquer definição sobre o que é política pública torna-se arbitrária, visto a grande divergência dos especialistas sobre o assunto. Nesse contexto, atribui

a maior falta de consenso ao fato de os pesquisadores de um lado defenderem a abordagem estatista (monopólio de atores estatais), e do outro a abordagem multicêntrica (diversos atores - públicos e/ou privados), no que tange ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas.

Passadas essas definições, achamos por bem referendar o resumo do que vem a ser políticas públicas na visão de Souza (2003; 2007). A autora, através de algumas definições trazidas em suas obras, sintetiza a política pública como um campo de conhecimento, no qual ao mesmo tempo busca “colocar o governo em ação e/ou analisá-lo em face dessa ação”. Essa categorização é estabelecida considerando que a formulação das políticas públicas tende a demonstrar quais serão as prioridades daquele governo e quais os mecanismos que serão utilizados para alcançar os objetivos pretendidos, bem como, caso necessário for, propor alterações que possam mudar o rumo dessas ações, buscando compreender o porquê de elas terem tomado um rumo diverso do pretendido.

Com isso, nesse primeiro momento podemos dizer, de maneira particular, que políticas públicas são as ações estatais, adotadas por atores do governo ou por quem faz a vez deles, destinadas à resolução de um problema reconhecidamente público, relevante e cuja finalidade seja estritamente voltada para a coletividade. Essa definição leva em consideração o estudo dos conceitos aqui apresentados, bem como as considerações de Bucci (2002, p.241), segundo a qual “políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

1.2 Entendendo Políticas Públicas e modelos de análise

Uma vez definido o que é política pública, precisamos entender de maneira prática como são tomadas as ações do governo. Para tanto, nos valeremos da análise das políticas públicas que segundo Marques (2013) tomam por base modelos analíticos consistentes em considerar ao menos duas causalidades fundamentais, ainda que de maneira implícita, sendo estas **a)** as causas do problema, objeto da política pública; e **b)** qual o efeito esperado da ação. Isso, segundo o autor, ocorre pelo fato de ter que separar as literaturas que buscam compreender as políticas públicas tecnicamente ou de maneira normativa das outras que buscam analisar esses mesmos processos como complexos e gerados por diferentes centros de dinâmica. Sechhi (2013), por sua

vez, reconhece a existência de dois elementos fundamentais, denominando-os de: i) intencionalidade pública, sendo esta a motivação para estabelecer ações voltadas para o tratamento ou resolução de um problema, e ii) resposta a um problema público, que seria a diferença entre uma situação atual vivida (*status quo*) e uma situação ideal e possível à realidade coletiva.

Com isso, passamos agora a descrever como tudo e através de quem esse campo foi iniciado. Os “pais”⁸ fundadores da área de políticas públicas foram Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton, os quais tiveram seus modelos centrados nas formulações e tomadas de decisões.

Lasswell (1930/1970) foi pioneiro daquilo que vem sendo debatido na contemporaneidade, através dos diversos autores que buscam consubstanciar as análises de políticas públicas em modelos e quadros teóricos, sendo dele a introdução da expressão *policy analysis* (análise de política pública). O trabalho de Lasswell foi decisivo para permitir uma abordagem analítica, estabelecendo as etapas⁹ pelas quais os cientistas pudessem estudar através de métodos científicos aquilo que o Estado faz ou não faz. Segundo Marques (2013), o autor defendia a compreensão dos efeitos sociais e políticos, a partir de uma análise científica do governo, cujo centro em cada uma das etapas isoladamente se concentrava na centralidade racional das decisões. Souza (2007), por sua vez, afirma que Lasswell pretendia, através da análise das políticas públicas, fazer com que cientistas sociais, grupos de interesses e governos dialogassem. Segundo ela, o autor acreditava que a produção de trabalhos empíricos sobre o governo era capaz de aproximar esses agentes mediante a construção de conhecimento científico/acadêmico.

Simon (1957) contribuiu para a evolução dos estudos sobre políticas públicas quando argumentou que a racionalidade dos decisores públicos (*policy makers*) não é necessariamente como concebida por Lasswell, pois tal racionalidade sofre limitações (*bounded rationality* – modelo da racionalidade limitada). Por isso, segundo o autor é necessário que entendamos o processo decisório em situações complexas. Para tanto, devemos reconhecer a necessidade da existência de vários aspectos para uma tomada de decisão eficiente, como informações, tempo e

⁸ Termo utilizado por SOUZA (2007, p. 67).

⁹ Lasswell foi o primeiro, em 1956, a dividir em estágios a política pública com sete fases: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. A formulação de Lasswell serviu de base para diversos modelos contemporâneos de análise de políticas públicas, inclusive a ideia do ciclo.

recursos que, por privilegiarem a técnica, acabam por tornar as decisões racionais. Contudo, como a tomada de decisão se dá no mundo da realidade dos fatos, diante da complexidade e do não conhecimento de todas as escolhas e avaliações possíveis, com base naqueles requisitos, não conseguimos a maximização da utilidade pretendida decorrente da opção realizada. Ou seja, as restrições decorrentes da limitação de informações e da capacidade cognitiva fazem com que as decisões sejam efetivadas diante da opção que reflete a satisfação do decisor, o que ratifica os argumentos de Simon contrários aos modelos de escolha racional, por não refletirem corretamente a complexidade do mundo real.

Porém, Simon garante que os estudos baseados nas organizações permitiriam melhorar a racionalidade da decisão, através da criação e do desenvolvimento de mecanismos e especialização dos instrumentos que, inclusive, pudessem restringir interesses próprios, mediante a modelagem e a criação de regras. Abaixo, na figura 1, veremos como se baseia o fluxo dos elementos que consubstanciam a formulação e decisão das políticas públicas de acordo com o modelo racional.

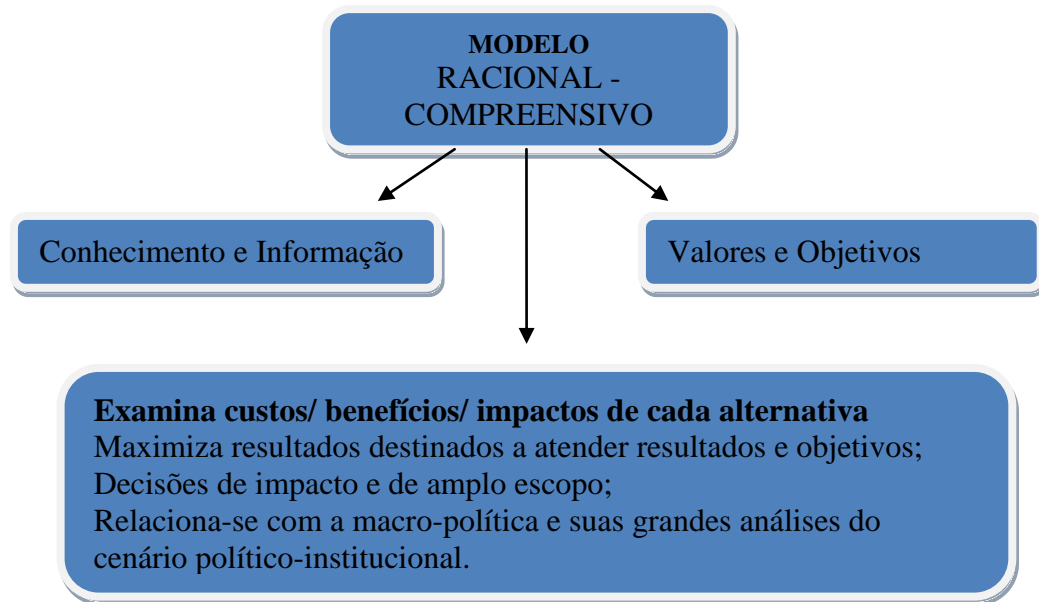


Figura 1

Fonte: produzida pelo autor, em adaptação ao modelo de Ruas (2013)¹⁰

Por sua vez, Lindblom (2010) contribuiu para o tema criticando a racionalidade do processo de decisão de Lasswell e Simon, que para ele contribuía mais para obscurecer o processo político através das etapas “estanques” que não levavam em conta todo o aspecto

¹⁰ Original disponível em: http://igepp.com.br/uploads/videos/unidade08_-_formulacao_de_politicas_publicas.pdf

político, devido à sua excessiva concentração na racionalidade. Por isso, seu trabalho teve como foco clarear o poder discricionário dos decisores públicos, o qual considerava muito relevante, para todo o processo decisório, defendendo que as relações de poder dentro desse processo eram um elemento central que não tinha início ou fim e, portanto, tratava-se de um processo interativo e complexo. Para Lindblom (1959, p. 86) “as políticas não são construídas de uma só vez; são construídas e reconstruídas interminavelmente. A construção de políticas é um processo de aproximações sucessivas aos objetivos pretendidos, no qual os próprios objetivos vão sendo reconsiderados e alterados”.

Assim, alternativamente ao modelo racional, o autor desenvolveu o método das “comparações sucessivas” ou “incremental” que possibilitava a integração das diferentes fases do processo decisório, através do reajustamento das decisões anteriores e, com isso, salientava o caráter intrinsecamente político daquele processo, o qual denominou de “ajustamento mútuo entre parceiros”. Com isso, Lindblom (1959) parte da ideia de que devemos trabalhar com a análise de políticas específicas, pelo fato de reduzir e limitar o foco das análises. Identificando problemas específicos e pontuais, isso simplificaria o processo de escolhas, mediante o aproveitamento das experiências anteriores. Abaixo, na figura 2, veremos como se baseia o fluxo dos elementos que consubstanciam a formulação e decisão das políticas públicas de acordo com o modelo incremental.

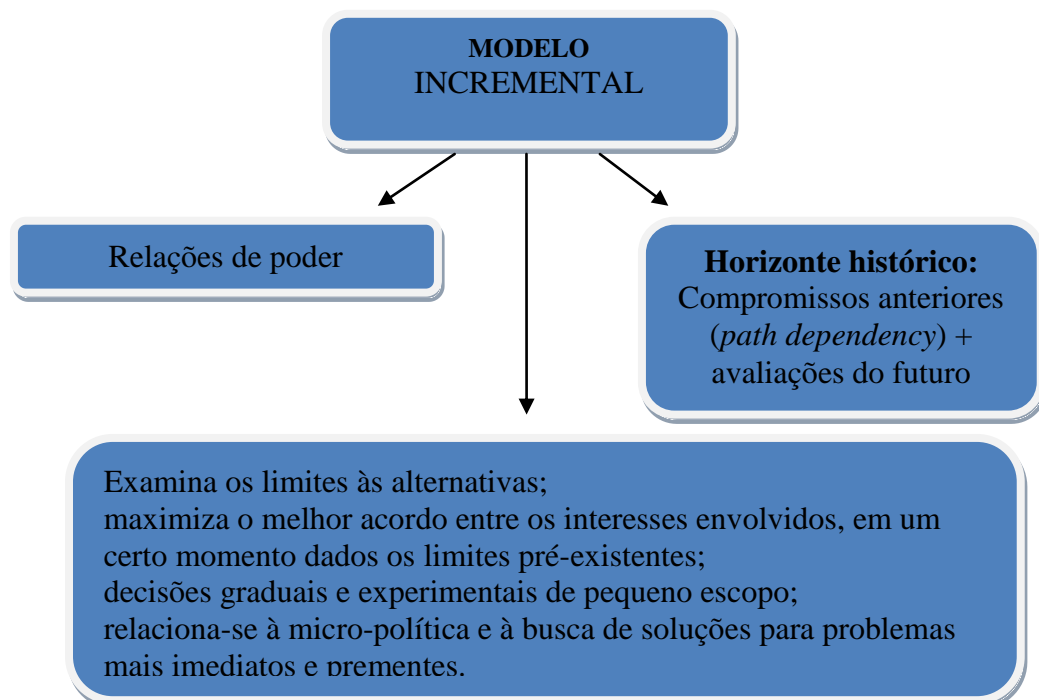


Figura 2

Fonte: produzida pelo autor, em adaptação ao modelo de Ruas (2013)¹¹

Por fim, o último “pai” fundador desse campo, Easton (1953; 1957; 1965), contribuiu com o entendimento de que o processo político não pode ser compreendido isoladamente, por encontrar-se dentro de um grande sistema global, no qual todas as nações acabam por sofrer influências uma das outras no que tange a cultura, economia, tecnologia, dentre outras. Com isso, o sistema nacional, também composto por seus “subsistemas” de processos políticos, sociais, econômicos, cultural etc. somente nos permite entender as ações do sistema de políticas quando observado o todo, diferentemente da análise isolada entre as etapas, ocorrida até então.

No modelo proposto por Easton, os *outputs* seriam tanto as decisões quanto as ações do sistema político, ou, como percebemos, a política pública propriamente dita, que deriva da relação entre as demandas sociais e os debates dentro do processo político. Tais ações seriam originadas por *inputs* ou *withinputs*, os quais seriam as demandas ou apoios necessários à implementação, execução e manutenção da política adotada. A diferença é que os primeiros seriam as demandas e os apoios vindos de outros sistemas; já os *withinputs* se originariam dentro do próprio sistema político. Contudo, ressalta o autor que os *inputs* ou *withinputs* não se transformam em um problema de maneira imediata ao entrarem no sistema político. Para que isso ocorra, é necessário seu processamento em torno de questões como interesse, capacidade técnica e política, bem como os interesses interiores e exteriores do jogo do poder.

Podemos observar, ainda, que no modelo criado por Easton, o *feedback* gerado pelos *outputs* que respondem aos problemas selecionados pelos decisores políticos torna, de fato, o presente modelo um sistema circular e inacabado, visto que novos *inputs* podem ser gerados através da resposta proposta. Abaixo, na figura 3, poderemos observar como se baseia o fluxo dos elementos que consubstanciam a formulação e decisão das políticas públicas de acordo com o modelo sistemático.

¹¹ Original disponível em: http://igepp.com.br/uploads/videos/unidade08_-_formulacao_de_politicas_publicas.pdf



Figura 3

Fonte: produzida pelo autor, em adaptação do modelo de Easton (1957, p. 384).

Para tanto, com base em boa parte das literaturas acerca do tema, observamos a existência de diversos modelos que permitem tanto a formulação quanto a análise das políticas públicas. Contudo, não podemos esquecer a advertência de Dye (2009, p.100), de que os modelos são apenas uma projeção do real, os quais visam:

- i) simplificar e esclarecer nossas ideias sobre política e políticas públicas;
- ii) identificar aspectos importantes de questões político-sociais;
- iii) ajudar-nos a nos comunicarmos, focalizando as características essenciais da vida política;
- iv) direcionar nossos esforços para compreender melhor as políticas públicas, sugerindo o que é importante e o que não é importante;
- v) propor explicações para as políticas públicas e prever suas conseqüências.

1.2.1 Outros modelos

O modelo *garbage can* ou “lata do lixo” desenvolvido por Cohen; March; e Olsen (1972) surgiu da análise feita a partir do comportamento das instituições no processo político. Os autores argumentam que as instituições ao longo do tempo acabam produzindo diversas soluções para os problemas a serem sanados pelas ações governamentais, sendo que muitas dessas soluções tendem a não ser utilizadas, por diversos fatores, inclusive a perda de força na agenda. Com isso, são direcionadas à “lata do lixo” – uma espécie de arquivo –, mas nunca descartadas por completo. Assim, quando surge na agenda um problema capaz de desencadear o processo decisório, aquela solução não utilizada anteriormente volta a ser novamente considerada.

Segundo Marques (2013), este método de análise inverte a lógica dos sistemas anteriores, pois primeiro é feita uma avaliação das soluções disponíveis e posteriormente a seleção dos problemas de acordo com as soluções já definidas. Ou seja, é a solução que procura o problema (Souza, 2007, p. 31). Essa consideração de Marques vai ao encontro do posicionamento dos autores, quando estes reconhecem que isso ocorre pelo fato do processo decisório não seguir um fluxo racional, que, segundo eles, seria da definição do problema à busca pela solução.

Kingdom (1984) combinou os elementos da formação da agenda do modelo do ciclo de políticas públicas com a abordagem de Cohen; March; Olsen (1972), originando um novo modelo que denominou de fluxos múltiplos, o qual tem como base explicar como se forma a agenda das políticas públicas. Para tanto, Kingdom divide a agenda das políticas públicas em: Agenda Sistêmica e Agenda Governamental, sendo esta última subdividida em Setorial e de Decisão. O autor, a fim de explicar o porquê de alguns problemas chegarem à Agenda de Decisão e outros não, ainda que estando na Agenda Governamental, diz que uma demanda só entra na Agenda de Governamental se houver a convergência de ao menos 3 fluxos, independentes entre si e dotados de lógica e dinâmica próprias, sendo eles o fluxo de problemas, o fluxo de políticas públicas e o fluxo da política. Uma vez estando na Agenda Governamental, ainda é necessário que os atores políticos interajam em torno dos seus diversos interesses e, havendo a convergência em relação, ao menos, dos fluxos de problemas e da política, a demanda entra na Agenda Decisória e, a partir daí, os diversos atores podem discutir e elaborar as soluções acerca do problema que foi tido como merecedor de uma intervenção pública. Souza (2007) e Secchi (2013), seguindo a mesma diretriz do autor, dizem que essa teoria baseada na convergência de vários fluxos que ao se alinharem acabam abrindo uma “janela de oportunidades” proporciona situações favoráveis de aplicação das soluções aos problemas existentes.

O neoinstitucionalismo é outro modelo que concebeu uma nova forma de analisar as políticas públicas, porém tal perspectiva teórica causa grandes confusões no que tange à utilização do termo neoinstitucionalismo e seus procedimentos. Segundo Hall e Taylor (2003), uma grande parte dessa confusão pode ser superada se admitirmos que não se trata de uma única corrente e, sim, de três escolas de pensamento que distintos – institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico – mas que, em comum, buscam estudar o papel que as instituições desempenham na determinação de resultados sociais e políticos. Porém, para o nosso trabalho, nos interessa principalmente o neoinstitucionalismo

histórico, por ter se aprofundado no estudo sobre o Estado propriamente dito e suas instituições. É essa teoria que, segundo Skocpol *apud* Marques (2013, p. 37), teria as agências e funcionários como atores reais da dinâmica pública, dos quais, para sua melhor compreensão, destacam-se dois elementos centrais: a) os atores, seu “insulamento”, capacidades e poder e; b) a influência das instituições enquadrando a esfera política.

Outro ponto importante é que como as instituições são regras formais e informais, têm capacidade de moldar seus decisores, pelo fato de suas escolhas não se tornarem somente fruto do seu auto-interesse, tendo em vista o processo de socialização institucional em que se encontram, mediante as regras e práticas construídas e apreendidas em cada ambiente (Souza, 2007).

Contudo, é necessário mencionar que os teóricos dessa perspectiva de análise entendem que as instituições são parte de uma cadeia que influencia a vida política, por isso, nunca as identificam como único fator causal.

1.3 Tipos de Políticas Públicas

Como vimos, foram aqueles autores que formaram a base de toda a discussão em torno do que são e como são desenvolvidas as políticas públicas na atualidade. Todavia, aquelas proposições iniciais foram sendo modificadas pelas críticas, através da inserção de novas formas e focos de análise das políticas públicas, sobretudo mediante a utilização de tipologias.

Segundo Secchi (2013, p. 24), “as tipologias de políticas públicas são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública”.

Muito embora existam várias tipologias para análise das políticas públicas, dentre elas¹² as de Wilson (1973); Gormley (1986); Gustavsson (1980); nos permitiremos nesse trabalho uma abordagem mais minuciosa, apenas sobre os tipos desenvolvidos por Theodore J. Lowi (1964; 1972; 1985) que influenciam grande parte dos autores nacionais, dentre outros Lamounier (1994); Frey (2000); Souza (2003; 2007); e do *policy cycle* (ciclo de políticas públicas). É importante ainda que se diga que tais tipologias têm o condão de permitir uma melhor avaliação das políticas estudadas, mediante seu enquadramento naquele tipo, sem, contudo, exaurir todos os seus aspectos e variáveis.

¹² A síntese da teoria desses autores pode ser lida em Secchi (2013, p. 26-32)

De acordo com Souza (2007, p. 67), Lowi desenvolveu talvez a mais conhecida tipologia sobre a análise das políticas públicas. Para tanto, propôs uma mudança de paradigma na relação de causa entre política e políticas públicas, ao afirmar que “*policies determina politics*” (Secchi, 2013, p. 23).

Esse entendimento tem início em 1964, quando Lowi (1964) descreve que a definição dos tipos de políticas públicas ocorreria mediante o impacto esperado sobre a sociedade. Posteriormente, Lowi (1972/1985) diferencia os tipos, acrescentando que as políticas estariam ligadas ao aparato estatal e às suas funções, sendo as políticas públicas seus indicadores, podendo ser relacionados os tipos de coerção com os tipos de políticas. Através dessa perspectiva, Lowi (1972-1985) destaca que são as políticas públicas que acabam por determinar o comportamento e as ações dos decisores políticos e não o contrário, como víamos até então. Isso porque o tipo de política pública a ser implementada tem por consequência a mobilização de diversos interesses favoráveis ou contrários, que alteram as alianças de poder, mediante o conflito em torno do objeto que está em disputa.

A teoria de Lowi classifica as políticas públicas em quatro formatos de análise: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas, as quais se apresentam como uma das melhores ferramentas heurísticas para entendermos o que de fato está por de trás das ações dos governos, bem como se se originaram mediante as disputas internas e externas entre as arenas de interesses.

Políticas distributivas: são aquelas que beneficiam uma parte concentrada da sociedade, através de algum bem ou serviço. Ainda assim, esse tipo de política gera pouco conflito nos processos políticos, pois a coletividade não percebe que custeia esta ação, de maneira indireta. A limitação de recursos é ignorada. De acordo com Lowi, *apud* secchi (2013, p. 25), esse tipo de política se desenvolve em arenas onde predomina o “toma lá dá cá” (*logrolling*), ou seja, o troca-troca de apoios de forma pragmática.

Políticas redistributivas: diferentemente da anterior, estas políticas são as que mais atingem pessoas e geram conflitos nas arenas políticas, pois para que um grupo receba outro tem que perder, representando um jogo de soma zero. Isso porque os bens e serviços direcionados a um grupo específico da população são provenientes de recursos tirados de outro grupo específico. Alguns dos exemplos clássicos citados são os das cotas raciais para universidades, reforma agrária e a política de benefícios sociais.

Políticas regulatórias: essa política consiste no estabelecimento de regras pelo Estado, com a finalidade de regular as ações dos atores públicos ou privados. São imperativas e os seus custos podem ser equilibrados ou não, dependendo dos atores que estarão sujeitos aos seus efeitos. Estes podem ser de longo prazo, por isso a dificuldade de conseguir mobilização e organização dos cidadãos no processo de formulação e implementação (Schmidt, 2008, p. 2314).

Políticas constitutivas ou estruturantes: São as regras que direcionam as outras políticas e, por conseguinte, delineiam o *jogo político*: “São regras sobre os poderes e regras sobre as regras” (Lowi, 1985, p. 74). Por este motivo, também são conhecidas como “meta-políticas”, uma vez que, estando acima das demais políticas e por possibilitar o direcionamento de recursos, acaba por interferir na própria elegibilidade das outras.

Ruas (2013), ao discorrer sobre o assunto, apresenta vários avanços e discussões de outros autores sobre os tipos apresentados por Lowi (1964-1985). Porém, em razão do nosso objetivo, destacamos que, segundo a autora, Wilson (1973), ao contestar veementemente os tipos apresentados por Lowi, diferentemente deste, constrói uma tipologia baseada no padrão de distribuição dos benefícios e do custo da política pública, que os denomina de políticas clientelista, majoritária, empreendedora e de grupos de interesse. Entretanto, se observarmos as descrições destas classificações, acabamos por não perceber nenhuma diferença substancial em relação ao modelo de referência.

Precisamos, antes de finalizar esse tópico, esclarecer que a síntese de cada um desses modelos na divisão estabelecida permite que as características de uma sejam percebidas em outra, visto a linha tênue que as separa.

1.4 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A tipologia da visão da elaboração das políticas públicas por intermédio de um ciclo, formado por estágios e fases que se interrelacionam, permite que estudemos cada uma dessas fases dentro do contexto em que se desenvolvem. A partir daí, conseguimos observar de que modo a dinâmica que envolve os atores separados por interesses distintos é importante para perceber como o processo decisório se conforma dentro de cada ambiente, tornando mais fácil sua compreensão.

Contudo, vários autores, como Sabatier e Jenkins-Smith (1993), criticam as ideias aqui apresentadas, pelo fato de serem demasiadamente racionais e lineares; não levarem em conta que

por vezes as etapas na prática se sobrepõem e pensar o problema excessivamente técnico. Por outro lado, reconhecem, como já dissemos, a sua função heurística para apreender o sistema político que se repete, através de cada fase do ciclo, dada a sua menor complexidade. Diante dessas ponderações, os autores citados propuseram a substituição das fases por novos modelos teóricos, com a finalidade de superar as falhas que vislumbravam, constituindo o modelo que chamaram de Coalizão de Defesa (*Advocacy Coalition Framewok*), sobre o qual, em razão do trabalho proposto, não discorreremos mais profundamente.

Assim sendo, partindo do pressuposto de que os estudiosos do assunto apresentam somente diferenças graduais em relação a esse modelo de análise, bem como reconhecem ao menos três fases em comum, presentes em todas as políticas públicas – sendo estas a da formulação, implementação e controle dos impactos – e que alguns optam por subdividi-la, aprofundaremos um pouco mais o assunto, descrevendo de maneira mais detida sobre o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) com seis fases¹³: identificação do problema; formação da agenda; formulação das alternativas; avaliação; e tomada de decisão, sobre as quais discorreremos a seguir e posteriormente apresentaremos uma figura para ilustrar o processo:

- I. identificação do problema** – um problema não se trata necessariamente de uma incorreção de algo ou atividade desenvolvida propriamente dita. Na verdade, consiste naquilo que gostaríamos que fosse em relação ao atual, ou seja, é uma discrepância entre o *status quo* e a situação ideal possível (Secchi, 2013, p.7);
- II. formação da agenda**¹⁴ – a agenda é formada através da relevância dada a alguma situação (problema) que chamou a atenção dos governantes ou pessoas próximas a eles. Existem, no dia-a-dia, diversas situações que só se tornam um problema quando decidimos que devemos fazer algo em relação a ela (Kingdon, 1984). Ruas (2013, p. 60) diz que os problemas políticos, dada a sua não existência de maneira objetiva, precisam ser notados pelos governantes. Para que isso ocorra, os atores interessados devem se manifestar, pressionando os decisores para que reconheçam aquela demanda como um problema político e adentre a agenda (*ver figura 3*). Mais adiante, a autora (*ibidem*, 64) diz que para se tornar um problema político e passar a ser prioridade na

¹³As fases apresentadas foram retiradas da obra de Sechhi (2013). Por oportuno, convém esclarecer que diante das percepções do autor, não discorreremos sobre a etapa da extinção prevista no original da obra referenciada.

¹⁴Souza (2007), a escolha do problema a ser inserido na agenda governamental, é um processo constante de disputa política, que envolve governo, congresso, partidos políticos e atores sociais, em que cada participante pode atuar como um incentivo ou como um ponto de veto a inserção de determinado problema público na agenda política.

agenda do governo, aquele problema deve preencher ao menos um dos requisitos descritos adiante: i) mobilizar a ação política organizada; ii) constitua uma situação de crise e; iii) constitua uma situação de oportunidade.

III. formulação de alternativas – Identificado o problema e definido a agenda, passamos a elaborar as alternativas para solucioná-lo. Em razão disso, elaboramos diagnósticos que permitam nortear os programas, que buscam alcançar os objetivos traçados. Podemos dizer que é nessa fase que são formuladas as políticas públicas de maneira concreta. Esse é o momento em que se define os objetivos, as necessidades de formulação de regras específicas e de todo o planejamento necessário a tomada de decisão. Sobre o objetivo especificamente, Secchi (2013, p.37) diz que ele “[...] é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação da eficácia das políticas públicas”.

IV. tomada de decisão - esse é o momento em que os atores alinham os problemas às alternativas, ou seja, definem qual a melhor solução apresentada para o objetivo pretendido. Como já dissemos, a ideia do ciclo estabelece um modelo reconhecidamente educativo, todavia, sua racionalidade é criticada em razão do desenvolvimento prático não ser necessariamente linear como se pretendeu demonstrar. Sob esse aspecto, discorreremos parcialmente ao mencionar a decisão baseada na teoria da “racionalidade limitada” de Simon (1957) e a teoria do “incrementalismo” de Lindblom (1959). O primeiro diz que “é impossível para o comportamento de um indivíduo isolado alcançar um mínimo grau de racionalidade”, *apud* Secchi (2013, p. 53). Já o segundo estabelece que as decisões do governo são incrementais e pouco substantivas porque nenhum recurso para política pública parte do zero e que as decisões do passado podem interferir nas decisões do governo tanto para implementar ou modificar as políticas públicas (Souza, 2007).

V. implementação – A implementação é uma etapa autônoma e posterior à formulação, na qual decisões fundamentais são tomadas e não apenas implementadas, como alguns defendiam. É nessa fase que se materializam as discussões anteriores, através da aplicação da política desenhada. Para alguns autores que elaboraram seus estudos na década de 70, a implementação era a fase mais importante do processo de análise de políticas públicas, pelo fato de os recursos, tanto financeiros como operacionais,

serem finitos, as informações serem incompletas, a falta de controle e de condições de prever as contingências poderem afetar a policy futuramente, entre outros fatores. Foi nesse período que os implementadores passaram a ser vistos também como decisores, fazendo dessa fase uma “ordem negociada”¹⁵, pelo fato de eles serem capazes de sofrer influências políticas tanto de cima (*top-down*) como de baixo (*bottom-up*), mediante a discricionariedade reservada à implementação final, o que certamente poderia interferir na política pública (Marques, 2013, p. 33).

VI. avaliação – segundo a definição de Jannuzzi (2016), resumidamente, podemos ter a avaliação como método de pesquisa social, composto por elementos técnico-científicos, a fim de investigar diferentes aspectos da gestão de um programa. As avaliações são classificadas em *ex ante* (ocorre antes da implementação da política pública); *in itinere* (durante a vigência da política – monitoramento) e; *ex post* (avalia os resultados e impactos produzidos pela política em estudo, bem como a eficiência, eficácia e efetividade). Esta fase é importante para medirmos se os impactos previstos na elaboração da política pública foram alcançados. Todavia, é fundamental que o método de avaliação a ser utilizado leve em consideração a política que vai ser objeto de estudo, vez que as razões e os propósitos que nos fazem analisar qualquer evento consistem em estabelecer mecanismos que nos permitam concluir se fora obtido êxito ou não (Figueiredo e Figueiredo, 1986).

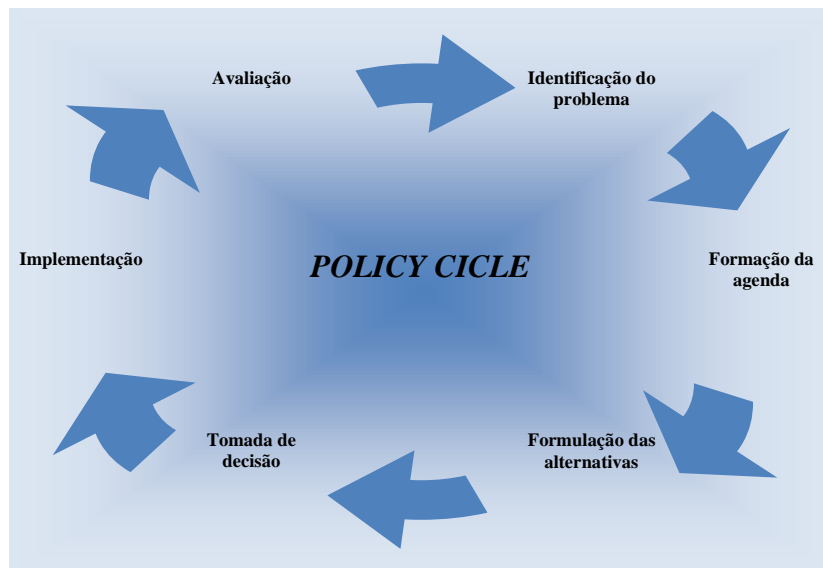


Figura 4

¹⁵ Barrett *apud* Marques (2013, p. 32).

Fonte: produzida pelo autor

1.5 Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública

A importância dessa discussão ocorre em razão de precisarmos, conhecer o objeto central da nossa discussão, considerando que dentre as políticas públicas desenvolvidas pelos governos, no que tange à segurança pública, existe uma discussão quanto ao objeto/problema a ser enfrentado. Assim, necessitamos para a análise e o estabelecimento de alternativas, a fim de solucionar o problema público, de distingui-lo corretamente, a fim de que se alcance os objetivos desejados. Para tanto, como costumeiramente é estabelecida uma diferenciação por alguns autores¹⁶ (OLIVEIRA, 2002; NOGUEIRA, 2006; XAVIER, 2008) entre política de segurança pública e política pública de segurança, vamos discorrer um pouco sobre o assunto.

Filocre (2009), buscando estabelecer uma classificação para avaliação das políticas de segurança pública de maneira mais específica, primeiro deixa claro que estas, por conterem muitos elementos das políticas públicas, políticas públicas também são. A partir daí, o autor propõe que, para acabar com a distinção feita por outros autores, seja feita uma avaliação sobre o aspecto material do *que* se faz e não do ponto de vista formal de *quem* faz. Assim, Filocre (2009) aponta que só serão política de segurança pública aquelas que tiverem como objeto primário a manutenção da ordem pública (p. 149). Isso porque, na sua percepção, as políticas públicas de segurança, ainda que tenham reflexos secundários e difusos sobre a redução de criminalidade, não estão comprometidas diretamente com o controle desses índices circunscritos no âmbito da ordem pública, tratando-se, portanto, de uma visão mais ampla. Se assim não for, Filocre (2009) enfatiza que acabamos por relacionar a política de segurança pública à exclusiva ou quase exclusiva atuação policial, enfatizando a visão ultrapassada da lógica da segurança pública baseada apenas no controle repressivo-penal.

A partir daí, conseguimos compreender melhor a definição de Oliveira (2002), de que políticas de segurança pública seriam a expressão referente às atividades tipicamente policiais, ou ação policial *stricto sensu*. Já políticas públicas de segurança seriam as diversas ações, governamentais ou não, que sofreriam ou causariam impactos no problema da criminalidade e da violência (p. 47). Inclusive, compreender também o porquê, segundo ela, da ideia de não permitir que o comodismo dos discursos excludentes e superficiais pudesse ocasionar graves equívocos,

¹⁶ Ver NOGUEIRA JÚNIOR (2006); XAVIER (2008).

tanto no planejamento das demandas e propostas quanto das soluções. Talvez por isso a proposta de Filocre (2009) de classificar as políticas de segurança pública primeiro como políticas públicas e posteriormente, em razão do seu objeto ou finalidade, como política pública de segurança dada a necessidade de utilização de mecanismos bastante específicos, possa nos permitir não mais passar pela experiência da autora que por vezes testemunhou a tentativa de resolução de problemas, ainda que bem intencionada, ser feita em endereço errado (p. 47). Com o objetivo de melhor esclarecer sobre essa divisão e de acordo com a propositura do autor, trazemos uma figura e uma exemplificação da questão da seguinte forma: “a política educacional objetivando especificamente resultados sobre a criminalidade e violência que impliquem alcance ou manutenção da ordem pública é política de segurança pública” (p. 149).

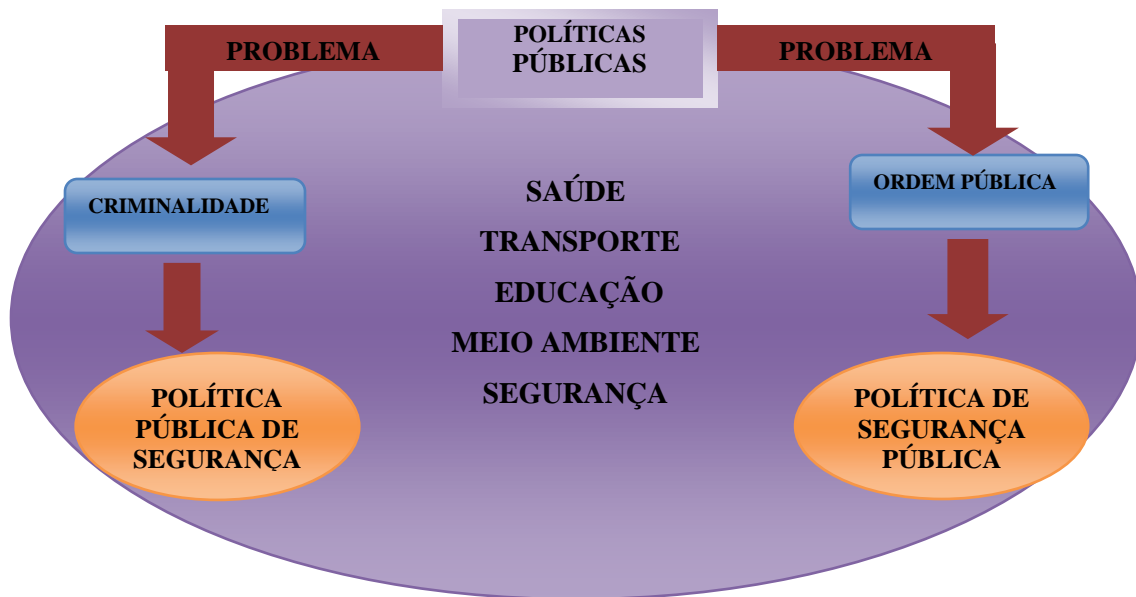


Figura 5

Fonte: produzida pelo autor, em adaptação do modelo de Filocre 2009:149

Estabelecidas essas premissas, conseguimos dialogar com os autores SILVA (2003); e SANTIN (2013), que entendem que as políticas de segurança pública devem ser analisadas e implementadas não apenas sob o prisma do dever do estado, mas indubitavelmente com a participação social. Silva (2003), em sua obra apresenta até uma fórmula para tornar as políticas públicas de segurança com objeto quantificável - *diminuição dos riscos reais ou imaginários + bom gerenciamento dos riscos reais + bom gerenciamento do medo = segurança* – capaz de tornar o sentimento de *insegurança gerenciável*. Segundo ele, a ótica de que apenas o Estado,

através das instituições de segurança ou de todo o “Sistema de Justiça Criminal¹⁷”, deva e consiga garantir a total segurança dos cidadãos é inalcançável. Por isso, ao colocar os indivíduos no centro dessa discussão, tanto como detentores de direitos como corresponsáveis por garanti-los, busca implementar a ideia de que o sentimento de (*in*)segurança é um problema social contextualizado e, conseqüentemente, a segurança pública não deve ser pensada materialmente como um ideal difuso. Ademais, o autor destaca que, assim sendo, se acordarmos que a luta pela garantia da segurança é uma tarefa da sociedade em conjunto com o poder público, “fica claro que boa parte dos riscos que corremos resultam de nossa própria ação ou omissão” (p. 30). Já Santim (2013), ao destacar como adequada a participação social na garantia da segurança pública, afirma que esse mecanismo, além de propiciar a melhoria do alcance dos resultados pelo incremento de mais pessoas participando do processo, também o faz em razão do aumento da fiscalização, que traz consigo um maior interesse em relação ao aumento do nível de exigência.

¹⁷ “[...] conjunto de códigos e leis, instituições e órgãos voltados para a luta contra o crime e para a segurança dos cidadãos, incluindo a Justiça Criminal, o Ministério Público, a Defensoria Pública (e os advogados criminais), o (sub)sistema Prisional e a Polícia”.

CAPÍTULO II

FEDERALISMO E OS MUNICÍPIOS NO BRASIL

Neste capítulo, analisaremos a forma federativa de Estado, o federalismo e trataremos da origem dos Municípios e seu fortalecimento como ente político ao longo do tempo e das Constituições brasileiras. O ponto de partida dar-se-á a partir de alguns conceitos e dados históricos, pelos quais abordaremos as teorias clássicas do federalismo, os elementos que caracterizam esta forma de Estado. Também analisaremos a forma como os Municípios e sua autonomia – ou a falta dela – foi tratada em cada um desses momentos. Após a abordagem histórica da federação brasileira, chegaremos à forma de Estado e do Federalismo implementado pela Constituição Federal de 1988, que, ao implementar diversas mudanças institucionais, garantiu os Municípios como ente federativo, assegurando suas autonomias, mediante a exposição das competências que lhe são próprias.

2.1 Estado Federal e Federalismo

Inicialmente, alertamos que trataremos desse assunto de modo geral e com fim ao que pensamos ser interessante ao presente trabalho. Não discorreremos sobre cada modelo específico de federalismo, bem como não nos aprofundaremos nas especificidades desse regime. Contudo, mais adiante, ao discorrermos sobre o federalismo brasileiro e a fim de compreendermos melhor sua análise, apresentaremos algumas classificações.

Do mesmo modo, ao compreendermos que a utilização do termo federalismo comporta algumas interpretações (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1989; BARACHO, 1995; CAVALCANTI, 1900; TOCQUEVILLE, 2005) que buscam designar tanto a forma de organização do estado – como elemento jurídico-político – quanto do seu funcionamento – através das instituições – em relação à preferência da forma de Estado, esclarecemos por isso que nesse tópico pode ocorrer de a ideia de Estado Federal e federalismo ser tratada como sinônimo, em razão dos estudos sobre a forma de organização do Estado Federal serem decorrentes da própria manifestação da vontade do Estado, através de suas ações. Assim, caso seja necessário, faremos as pontuações devidas.

Dito isso, partimos do ponto de que a federação se caracteriza pela constituição de uma única nação soberana, formada por unidades subnacionais autônomas que gozam basicamente de

tripla autonomia, sendo estas as de auto-organização, autogoverno e autoadministração. CAVALCANTI e CINTRA (1979), ao organizarem uma coletânea sobre o assunto, deixam claro na parte introdutória que não existe um padrão único de federação e que cada tipo possui características essenciais e medidas variáveis. Porém, advertem que para ser caracterizada como federação é necessária a manutenção integral da autonomia institucional de cada ente subnacional¹⁸, nos limites estabelecidos pela Constituição Federal para cada uma delas (p. 23). Não diferente disso, outros estudiosos (PEDROSA, 1981. p.105; SILVA, 1991, p. 89-90), ao se manifestarem acerca da definição do Estado Federal, além de apontarem a existência de várias características em suas obras, nos fazem perceber que ao menos uma é comum a todos: a autonomia dos entes subnacionais.

Como o primeiro Estado Federal a ser instituído foram os Estados Unidos da América, com a promulgação da Constituição daquele país em 1787, e pelo fato de ser sempre referência em diversos estudos sobre essa questão, continuaremos dessa origem. Então, é bom que se diga que, naquela época, houve muitos debates acerca do tema, nos quais Hamilton, Madison e Jay, se colocaram como grandes defensores desse modelo de Estado, inclusive seus artigos compõem a obra intitulada “O Federalista”¹⁹, que até hoje serve como referência para estudos em relação ao tema. Segundo Limongi (2006), a obra desses três autores buscava explicar a teoria política que fundamentaria o texto constitucional de 1787, inclusive tentando remover alguns dogmas socialmente estabelecidos após longos anos de tradição. Entre essas desconfianças, encontrava-se a de que uma alteração naquele sentido ocasionaria problemas referentes ao comércio praticado na época, em razão do estabelecimento de governos populares. Limongi (2006) argumenta que, ainda que tenham sido utilizados recursos argumentativos que pudessem justificar a criação do Estado, essa temática pouco tinha espaço naquela obra. Na verdade, segundo ele, os temas centrais eram os ataques à fraqueza do governo central instituído pelos artigos da Confederação e o estabelecimento de controles sobre quem detinha o poder. Ele deixa claro que esse foi, sobretudo, o tema tratado nos artigos de Madison, para quem as estruturas internas deveriam ser estabelecidas de maneira a permitir a defesa contra atos

¹⁸ Importante mencionar que os autores entendem esses entes como sendo tão somente os Estados. Contudo, optamos por essa nomenclatura, a fim de familiarizar o leitor com o nosso modelo tricotômico de federação, que reconhece os municípios como entidade federativa e, portanto, lhes são reservadas as mesmas autonomias.

¹⁹ Esta obra consiste na compilação de 85 artigos, que, segundo Tavares (1979) apresentou “os princípios da Constituição norte-americana publicados na imprensa de 1787 a 1789 por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, na defesa da ratificação de uma constituição federal para os EUA, visando à necessidade de serem superados particularismos através de uma união soberana e de estados autônomos” (p. 39).

autoritários, que em algum momento seriam naturais, por parte do homem que detinha o poder. O autor destaca, ainda, ao menos três pontos principais que são tratados nos artigos de “O Federalista” como novidades pelos autores, cuja finalidade era convencer o povo de Nova Iorque a aceitar a nova constituição americana, que fora decorrente da Convenção da Filadélfia de 1786. Os três pontos, segundo ele, são: **i)** a criação do federalismo em contraposição ao confederalismo; **ii)** questionamentos sobre a natureza humana, a separação dos poderes e a constituição mista do governo; e, **iii)** a república, como forma de governo, e as facções.

Guardadas sempre as devidas proporções, conseguimos perceber que Schwartz (1993), ao escrever sobre o arranjo institucional dos Estados Unidos, partindo do pressuposto que essa forma de Estado apenas se constitui através de regras claras – formalmente escritas e com o estabelecimento inequívoco da separação de poderes –, em análise da Constituição estadunidense de 1787, estabeleceu algumas características, as quais descreveremos adiante, que de certa maneira nos permitem dizer que se encontram presentes nos pontos apresentados por Limongi (2006). Em comum, observamos que todas as características apresentadas estão centradas na busca por conciliar os esforços de todos os entes contra ameaças externas, ao mesmo tempo em que soluciona também problemas políticos, administrativos e econômicos internos.

(i) como em todas as federações, a união de um número de entidades políticas autônomas para fins comuns; **(ii)** a divisão dos poderes legislativos entre o Governo nacional e os estados constituintes, divisão esta governada pela regra de que o primeiro é um ‘governo de poderes enumerados’, enquanto os últimos são governos de ‘poderes residuais’; **(iii)** a atuação direta, na maior parte, de cada um destes centros de governo, dentro de sua esfera designada, sobre todas as pessoas e todas as propriedades existentes dentro de seus limites territoriais, **(iv)** o aparelhamento de cada centro com o complexo mecanismo de imposição da Lei, tanto executivo quanto judiciário; e **(v)** a supremacia do Governo nacional, dentro de sua esfera designada, sobre qualquer informação conflitante de poder estadual (Schwartz, 1993, p. 10).

Não por outros motivos, há algum tempo estudiosos (CAVALCANTI, 1900; TOCQUEVILLE, 2005;) apontam o federalismo como a forma ideal de Estado devido à sua capacidade de adaptabilidade, frente às peculiaridades de cada lugar. Tocqueville (2005), ao apresentar sua obra, tinha como um dos grandes objetivos trazer conhecimentos sobre as leis dos Estados Unidos, mediante a elaboração de um estudo metodicamente planejado sobre as Instituições daquele país. Como paradigma utilizado para suas conclusões, em relação ao caráter liberal da democracia americana, o autor se valia da França e da Inglaterra. Para tanto, seus apontamentos consideravam, além das leis, a cultura, as tradições e os costumes do povo. Porém,

em relação à nossa discussão, consideramos duas as de grande relevância. A primeira consiste no entendimento do autor de que a forma federal de Estado, juntamente com a instrução do povo e a igualdade de condições são aspectos fundamentais para a estabilidade da democracia, a qual ele considerava como uma nova forma de organização social e não apenas um novo regime político. Ao falar diretamente *das vantagens do sistema federativo em geral* (p. 178), conseguimos compreender, dentre elas, aquela que permite o estado federal usufruir do poder de uma grande república, unindo as vantagens deste com a segurança das pequenas nações. A outra vertente tem relação com a centralização, cuja divisão se estabelece em governamental e administrativa. Em relação à centralização governamental, descreve como altamente concentrada/centralizada, pois trata de matérias comuns à toda a nação e dizem respeito basicamente a leis gerais e de relações do povo com os estrangeiros. Sobre a centralização administrativa, ou seja, aquela cujos interesses são específicos de cada parte da nação, afirma que essa não existe naquele modelo de Estado (p. 98-100). Por isso, mais adiante, Tocqueville (2005) expressa que o governo federal tinha deveres e direitos mais simples e fáceis de definir, em razão das suas finalidades serem de natureza geral. Em contrapartida, pelo fato de os Estados ficarem responsáveis por garantir os deveres e direitos que tratavam de cada detalhe da vida social, estes eram múltiplos e complicados (p. 130). A partir daí, considerando os aspectos políticos e não os administrativos dessas categorias, o autor passou a crer que, na verdade, “a centralização administrativa só serve para debilitar os povos que a ela se submetem, porque tende sem cessar a diminuir entre eles o espírito de cidadania” (p. 99). Por fim, acabou constatando que com organização “[...] Nos Estados Unidos, a pátria se faz sentir em toda a parte. É um objeto de solicitude desde a cidadezinha até a União inteira. O habitante se apega a cada um dos interesses de seu país como se fossem os seus (p.107)”.

Passados esses comentários, convém agora retomar a ideia de que não existe apenas uma forma de Estado Federal ou federalismo, mas, sim, de vários tipos de Federação e expressão do federalismo. Tavares (1979), ao elaborar um estudo a partir das teorias básicas do tema, apresentando conceitos fundamentais mediante a evolução dessa forma de organização do Estado, buscando identificar os traços comuns nos estados federais contemporâneos, deixou clara “a existência de tipos de estados federais” (p. 29). Isso ocorre pelo fato de essa forma de organização, conforme aponta a autora, apresentar uma grande capacidade de se adequar às transformações políticas, econômicas, sociais e culturais de cada país, as quais, denomina a

autora, de fatores extrajurídicos (p. 49). Ressalta, ainda, que também por isso o estudo do federalismo é permanente e que sua atualidade se observa na existência de diversos pontos aproximados entre o estado unitário e o Estado Federal. Contudo, ressalva que qualquer classificação é decorrente das variáveis estabelecidas por quem faz a análise, razão pela qual se observa a existência de tipos de Estado Federal e conseqüentemente a materialização do federalismo. Segundo Tavares (1979), essa forma de Estado propicia a harmonização das diversidades existentes em cada país, as quais se diferenciam gradualmente no tempo e no espaço. Inclusive destaca que esse é um dos motivos pelos quais, ainda que a nova ordem econômica venha provocando uma centralização cada vez maior nessa forma de organização do Estado – indo na contramão da descentralização, própria dessa organização²⁰ –, as vantagens em relação à harmonização das diversidades ainda subsistem.

No mesmo sentido, segue a afirmação de Elazar (1991), na obra intitulada *Exploring Federalism*, na qual, ao analisar comparativamente 18 Estados Federais, conclui que não existe em nenhum deles uma forma idêntica. Talvez por isso, logo no início da obra, o autor pronuncia que o ressurgimento do federalismo tem como base o reconhecimento das maiorias não serem compostas de maneira artificialmente simples e que a manutenção das liberdades e da república democrática na constituição são importantíssimas em um ambiente e mundo interdependentes. Por isso, não existe para o autor surpresa em relação à procura de soluções federais para os problemas de integração política dentro de um quadro democrático, uma vez que o equilíbrio perquirido não se trata de mera preservação da garantia das minorias, mas sim da necessidade de convivência pacífica dentro de um ambiente democrático (p.2). Segundo o autor, essa busca pelo federalismo²¹ decorre primeiramente pela busca por repostas a três problemas que surgem com as necessidades da modernidade da vida política. O primeiro é o surgimento do próprio Estado-nação, que abrangeria grandes populações, territórios e necessidades. O segundo problema, na visão do autor, é justamente o reflexo dessa modernidade que ocasionou um colapso na estrutura social existente, a qual tinha como base de sustentação a imutabilidade das suas relações e, por isso, buscaram-se novas formas de organização, inclusive governamental. Por fim, ele acredita que o colapso resultante desse modernismo trouxe como demanda a criação de uma nova ordem política e social, comprometida com a ideia de igualdade. Posteriormente, o autor conclui que o

²⁰ No texto, quando a autora discorre sobre as concepções antigas do federalismo, ela destaca que “Esta ideia geral de descentralização é flagrante na aplicação do termo federal às confederações [...]”. (p. 39)

²¹ ELAZAR (1991, p. 110-111) utiliza a expressão “Revolução Federalista”.

federalismo vem sendo utilizado para que os estados-nação possam, além de concentrar poder e autoridade em governos gerais e grandes, permitir a participação de todos ou, como bem disse, da maioria da população em sua governança, constitucionalmente garantida (p.111).

2.1.1 O Estado Federal, o Federalismo no Brasil e os Municípios: da contemporaneidade à Constituição de 1969

Como já mencionamos que o estudo do federalismo pressupõe a forma de organização do Estado, as competências e autonomias constitucionalmente previstas para cada ente subnacional, é notório perceber que a abordagem que faremos em relação ao Brasil sob essa perspectiva está consubstanciada na análise de cada uma das seis²² Constituições que, de certo modo, traziam em seu bojo a forma federativa de Estado. Dessa maneira, buscamos seguir os ensinamentos de Horta (1969) que, num estudo em que buscava apresentar a evolução política da federação brasileira, tratou de justificar as diversas referências feitas em seu trabalho à estrutura normativa da federação estabelecida no âmbito das constituições. Para tanto, o autor defendia que eram intrinsecamente interligadas a evolução política e a evolução constitucional. E para que pudéssemos observar a evolução política da nossa federação, poderíamos nos debruçar sobre cada período constitucional, identificando as formas das relações estabelecidas entre a União e os entes subnacionais (p. 30).

Iniciamos, então, com a Constituição de 1891, que foi a primeira a estabelecer formalmente²³ a forma federativa no Brasil. Naquele período, o Brasil vivia um momento de transição entre a monarquia e o republicanismo. Essa transição, é importante dizer, não foi decorrente de uma revolução ou resultado da busca pela independência, e, sim, fruto do esgotamento de um modelo centralizador que culminou com a queda do Império. Esses pontos são centrais para conseguirmos compreender um pouco melhor a diferença existente entre a

²² Não está inclusa nesse quantitativo a Constituição Imperial de 1824, pelo fato desta Carta Constitucional ter instituído no Brasil o modelo unitário de organização político-administrativa. BONAVIDES (2000, p. 165) afirma que aqui a constituinte não cumpriu sua promessa em razão do Golpe de Estado de 1823. Por isso, ao invés de fundarem uma República, ocorreu tão somente a mudança de uma monarquia absoluta em monarquia constitucional.

²³ RODRIGUES (2010) diverge quanto ao surgimento do federalismo no Brasil. Em sua obra, a autora afirma que muito embora a Constituição de 1891 tenha materializado o modelo de federalismo no país, este não surgiu apenas com a República. Segundo ela, a cultura federalista já estava presente no Brasil e foi consolidada ao longo da sua história, em virtude das lutas entre as províncias e o centro. Nesse mesmo sentido, VARELA (2002) afirma que “o federalismo brasileiro é, desde 1831, a mais ardente e mais generalizada aspiração do Brasil (...) tão acentuadas eram as tendências reformadoras no sentido da ampla autonomia provincial que os monarquistas sinceros da ordem de Saraiva e Nabuco preconizavam os moldes federativos como sendo condição de salvamento para o Império, nos últimos anos dele.” (p. 41).

instituição do federalismo dos Estados Unidos em comparação com o nosso. Com a promulgação da Constituição de 1891 (que levou seis meses para ser redigida²⁴), foi estabelecida a *República Federativa dos Estados Unidos do Brasil*, inspirada na Constituição dos Estados Unidos – como o próprio nome já deixa claro – e que teve como eixos a federalização do Estado e a descentralização do poder, consagrando a teoria político-jurídica de que o Brasil constitui-se em uma federação clássica, portanto de modelo dual²⁵. Com isso, podemos apontar três principais mudanças na estrutura do Estado com o advento da Constituição de 1891: i) a mudança da forma de governo de monarquia para República; ii) implementação do sistema presidencialista em substituição ao parlamentarismo vigente até então e; iii) a forma federativa de estado em substituição ao Estado unitário. Por óbvio que essa mudança abrupta de regime, passada a euforia, começara a ser questionada²⁶ diante das tantas dificuldades em se implementar não só uma verdadeira autonomia dos entes subnacionais, bem como estes assumirem sua própria responsabilidade. Ao tecer seus comentários sobre o assunto, Casseb (1999) reconhece a influência do federalismo dos Estados Unidos na Constituição de 1891, contudo adverte que, em razão do processo ter seguido caminhos distintos, não conseguíamos perceber ainda a tamanha importância decorrente do exercício da autonomia pelos entes subnacionais. Já nos Estados Unidos, segundo ele, essa mentalidade estava bem consolidada em razão da mudança ter sido realizada de maneira lenta e gradual. De todo modo, a verdade é que toda aquela previsão de limitação da interferência nos estados pelo poder central e a auto-organização dos entes subnacionais acabou sendo ignorada, inclusive em razão da própria impossibilidade de estes entes arcarem com suas obrigações.

Em relação aos municípios, sua permanência no texto constitucional de 1891 é decorrente da adequação à nossa realidade de Estado desde as origens. Entretanto, nos mais de 40 anos de vigência da Constituição de 1891, os Estados-membros puderam intervir em assuntos de competência dos Municípios, o que representava, na prática, revogação total de qualquer autonomia municipal. Não à toa, Meirelles (1993, p. 37) diz que, “transformaram os Municípios

²⁴ Rui Barbosa foi o principal inspirador da Constituição de 1891. Não obstante alguns autores, dentre eles Jacques (1970:52) “dizer-se que Rui foi o pai da Constituição de 1891, talvez, não seja exagerado”.

²⁵ O federalismo dual é aquele em que a separação de atribuições é rígida entre os entes federativos e deve ser observada. Justamente por isso, o traço marcante do federalismo dualista é a tentativa de demarcar áreas de competências específicas para cada ente federado, a fim de que estes possam exercer ao máximo sua autonomia. Essa forma clássica de federalismo tem como base a importância das premissas de liberdade e de autonomia que foram temas centrais na concretização da forma de Estado federal estadunidense.

²⁶ Ver SILVA (1954); LEAL (1925).

em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus distritos de influência, como se o município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder”. Isso ocorreu pelo fato de que, segundo Leal (2012), a Constituição deixou os estados livres, mediante a instituição de regras imprecisas para regularem os assuntos que seriam de competência e interesse dos municípios. Uma das correntes dizia que no texto de 1891 a previsão era de que os princípios de autonomia dos municípios estavam concentrados nos poderes da União²⁷, e uma vez que não fora editada nenhuma norma federal para delimitar de fato essas competências, vários dos questionamentos feitos à época ao Supremo Tribunal Federal tiveram respostas negativas quanto à incidência de invasão de competências dos municípios por parte dos estados-membros. Não de outro modo, essas decisões se alinham às considerações de Horta (1964; 1995) quanto à clareza da indiferença da Constituição de 1891 para com a organização municipal. As imprecisões do texto acarretaram diversas interpretações acerca da autonomia dos municípios, oscilando desde o máximo até nenhuma autonomia, dependendo do estado-membro. Por isso, segundo ele, na prática os municípios se encontravam sob o julgo dos estados-membros, tendo em vista os mandamentos constantes no artigo 68²⁸. Foi com base no que previa esse dispositivo que, para o autor, estava escancarada a porteira para o desrespeito daquilo que seria de “peculiar interesse” municipal. Nesse passo, salienta Leal (2012) que se as decisões fossem de sentido contrário, poderiam dar um novo rumo ao que chamou de *municipalismo*. Não obstante, como bem reconhece o autor, o controle dos municípios, estritamente pelas assembleias, garantiria as províncias, como unidades coesas e fortes, com isso, estarem habilitadas o suficiente para resistir à absorção pela supremacia do centro. Na esteira do interesse do poder central de apenas eleger os seus indicados como representantes, para Bastos (1988) essas ações, por si só, já acarretavam redução do poder local. A própria opção pela forma federal de Estado, em sua perspectiva, já retiraria a autonomia política do ente local, quando este não pudesse decidir sobre sua própria organização, bem como a eleição dos seus representantes, inclusive do Poder executivo. Como veremos, a Constituição de 1891 foi a única que nos períodos pós Proclamação da República não garantia em seu texto a previsão de órgão deliberativo para escolha dos seus representantes. Como foi dito, essa matéria também ficava a cargo dos estados-membros.

²⁷ Ver DÓRIA (1928).

²⁸ Art. 68, CF/1891 – “[...] Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse [...]”.

A Carta Política de 1934, muito embora retome o federalismo como forma de organização do Estado, não o faz no modelo dual, estabelecido em 1891, e sim na adoção formal do modelo cooperativo^{29 30}, abandonando toda a concepção baseada na ideologia liberal de não intervenção e adotando a ideia de Estado social³¹. Na visão de Horta (1982), a Carta de 1934, ao garantir a tríplice autonomia (política, financeiro-tributária e administrativa) dos Municípios, diretamente no texto Constitucional, sem interferência direta dos Estados-membros, inovou substancialmente, sobretudo, por passarem da condição de natureza material para formal, lembrando, inclusive, que esta inovação vem sendo mantida nas Cartas Políticas posteriores. Meirelles (1993)³², por sua vez, diz que muito embora tenha permanecido a proteção dos Municípios a cargo da União, defende ter sido esta Constituição a que mais preservou e, por que não, garantiu a autonomia dos municípios.

Convém ressaltar que ainda persistia à época, como hoje, uma grande concentração de arrecadação de recursos no âmbito da União (não muito diferente dos dias atuais), motivo pelo qual, persistia uma grande concentração de poder no âmbito central. A ruptura dessa forma de organização esbarrava no argumento de que a União não poderia ficar adstrita em colaborar na busca pelo bem comum e de cada um, tão somente por causa das aspirações de autonomies dos entes subnacionais³³ e que todos que integravam o Estado Federal buscavam os mesmos fins, quais sejam, aqueles estabelecidos na Constituição.

²⁹ No modelo cooperativo, as atribuições de cada ente federativo serão exercidas comum ou concorrentemente. Dessa maneira, se estabelece uma aproximação entre os entes federativos, que deverão atuar em conjunto. Esse modelo de federalismo vem gradativamente substituindo o modelo clássico do federalismo dual.

³⁰ “Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: [...] d) socorrer as famílias de prole numerosa; e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais. Art. 141 - É obrigatório, em todo o território nacional, o amparo à maternidade e à infância, para o que a União, os Estados e os Municípios destinarão um por cento das respectivas rendas tributárias [...]”. *g.n.*

³¹ A Constituição de 1934 sofreu fortes influências da Constituição de Weimar -Alemanha 1919; México 1917; e do "New Deal", estadunidense. Ambos os modelos demonstravam deves preocupações com os problemas sociais, decorrentes do liberalismo econômico e da não interferência do Estado na economia. No caso dos Estados Unidos, Ferraz (1980, p. 24) foi enfático ao declarar que aquele sistema cooperativo atribuía mais poderes dos Estados-membros à União.

³² Meirelles (1993, p. 38) destaca que a Constituição de 1934 inscreveu como princípio constitucional a autonomia do Município em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços.

³³ Ver CAVALCANTI (1951).

A vigência da Constituição de 1934 foi de apenas três anos e findou com a outorga da nova Carta Política de 1937³⁴, que dissolveu o Congresso Nacional e submeteu a atuação das Assembleias Legislativas ao julgo do Poder Central, implementando o chamado *Estado Novo*, inaugurando no Brasil um novo regime político centralizador, interrompendo abruptamente o recém estabelecido federalismo de cooperação. A existência de um Estado Federal nesse período era meramente formal, pois, na prática, tratava-se de um verdadeiro *Estado Unitário*³⁵, visto que todas as competências dos entes subnacionais foram retiradas, sendo submetidos a um poder fiscalizatório. Um exemplo clássico dessa centralização de poder nas mãos de Getúlio Vargas consistia na nomeação dos governadores dos Estados e estes, os prefeitos. Em consequência disso, Meirelles (1993, p. 41) afirma que tais medidas tornaram os municípios com menos autonomia do que no período do Império. Com o esvaziamento das competências privativas dos entes subnacionais, estes foram alçados à condição de meras unidades intermediárias e descentralizadas afirmadoras do Estado nacional.

Há de se dizer que pesquisadores como Bercovici (2004, p. 41), ao entender que essa medida tinha a ideia de institucionalizar um poder sobre a estrutura política dos Estados-membros, a partir da centralização das suas autonomias e que a finalidade era evitar o surgimento de máquinas políticas autônomas em Estados fortes, dialoga com Silva (1954, p. 292), para quem o objetivo fortaleceria tanto a União quanto os Municípios. Portanto, que a origem do golpe fora centrada na ideia de enfraquecimento do poder dos Governadores e de por fim à política do *café com leite*³⁶. Contudo, na prática, com a Constituição de 1937, tivemos um governo totalmente centralizador, acarretando no desaparecimento da estrutura de Estado Federal. Não por acaso, Tavares (1981) se referiu a esse período como aquele “em que o princípio federativo sofreu um verdadeiro eclipse” (p. 104). Horta (1982) por sua vez, acrescenta que “é sabido que a Constituição de 1937 conservou o título *federal* apenas no nominalismo da apresentação exterior [...], mas [é] Constituição unitária na realidade” (p. 112).

³⁴ Em relação à Constituição de 1937, é necessário mencionar que alguns estudiosos do tema defendem a ideia de que esta não seja considerada verdadeiramente uma Constituição, sob o ponto de vista de instituto jurídico, pois o plebiscito previsto para efetiva vigência nunca ocorrera. Ver BARROSO (1982); BONAVIDES (1985); SARAIVA (1995); BASTOS (1988); BARROS (2000).

³⁵ Cretella Jr. (1991) afirma que a Constituição de 1937 se resumiu a “Constituição de um homem só”, tendo em vista a arbitrariedade na centralização do poder. Segundo ele, isso fez com que se perdesse a repartição de competência entre os entes, estipulada na Constituição de 1934.

³⁶ A “política do café com leite”, ou também conhecida como “política dos governadores”, consistia, de maneira bem sintetizada, em um acordo estabelecido pelo governo do presidente Campos Salles com as oligarquias estaduais se comprometiam a manter uma relação de apoio mútuo.

Zimmermann (2005) classifica a forma de federalismo implementado pela Constituição de 1937 como *federalismo orgânico*. Segundo o autor, o *federalismo orgânico* é um regime autoritário, no qual a ideia de federação subsiste apenas como hipótese, uma vez que as leis dos estados restam sem significância alguma, em razão da sua estrita obediência ao princípio constitucional que as centraliza e subordina à União, tornado-as de reprodução e obediência obrigatórias. Então, conclui o autor, tudo isso põe termo a qualquer vantagem democrática ou de descentralização política, pois inexistente autonomia estadual, e que isso nada mais é que uma espécie de princípio desmoralizado (p. 65).

Com o fim do *Estado Novo* e da Segunda Grande Guerra em 1946, tem início uma nova reconstitucionalização do país e a retomada do federalismo conta com um movimento municipalista fervoroso, que tinha como agenda, a busca pela autonomia dos municípios. Não por acaso, Melo (1993) indica que foi no período da redemocratização de 1946 que o municipalismo ressurge com um apelo doutrinário e intelectual vasto, tendo forte penetração naquela Constituinte. Por isso, alega não cometer exagero ao supor que o movimento buscava ter o município como *mito fundador da segunda República*. Seguindo esse mesmo caminho, Bastos (1990, p. 217) tem esse período como o mais importante do municipalismo brasileiro, lembrando que a partir dele se reviveu o tradicional conceito de peculiar interesse, que, por força jurisprudencial desde a década de 30, significa tudo aquilo que fosse de interesse predominante do Município.

Com isso, a Carta Política de 1946 estabeleceu uma nova ordem jurídica baseada em ideais democráticos, retomando Direitos Individuais; abolindo a censura e a pena de morte e; restabelecendo a tríplice autonomia dos entes federados, descentralizando novamente as esferas de decisão, mesmo não tendo previsto competências comuns em seu texto. Em relação à Constituição de 1946, Meirelles (1993) aponta como extremamente positiva a repartição de competências entre todos os entes subnacionais, com garantia das suas autonomias (política, administrativa e financeira), além do critério de distribuição de recursos, mediante a identificação dos tributos que competem a cada um deles, no próprio texto constitucional. Outro ponto destacado pelo autor é o estabelecimento da simetria entre o governo municipal e as demais esferas, possibilitando a invocação da mediação pelo Supremo Tribunal Federal, caso as leis estaduais invadissem sua autonomia, e, uma vez procedente, restava decretada a intervenção. Ressalta, ainda, que pela primeira vez foi instituído o dispositivo de transferências

intergovernamentais³⁷. Com isso, o Município passava a usufruir de recursos que vêm da participação na arrecadação da União e dos Estados. Horta (1982, p. 112) aponta, em relação a esse último dispositivo, que para assegurar a eficiência daquele processo de participação no fundo foi imposta a entrega obrigatória dos recursos, independentemente de ordem das autoridades superiores, sob pena de demissão das autoridades federais arrecadadoras que não a fizessem.

Contudo, muitas críticas persistiram, pois mesmo que fosse prevista a vinculação de parte das receitas para assuntos que tinham como finalidade a busca pelo desenvolvimento e crescimento socioeconômico das regiões, as quais os entes subnacionais não tinham condições de prover, a União ainda ficara com um grande leque de competências e um grande volume de recursos financeiros. Essas críticas atribuíam a essa proposta criada com finalidade desenvolvimentista, a invasão nas competências dos estados-membros, acarretando a mitigação das suas autonomias, bem como sendo, a maior razão da dependência desses entes, dos repasses de recursos da União. Nesse sentido, ainda que comemorada a retomada do federalismo por parte da Constituição de 1946, suprimido em 1937, defende-se a ideia da perda da oportunidade de dar novos rumos ao federalismo brasileiro, em razão não só da manutenção, mas do aumento da hipertrofia dos poderes da União em relação aos demais entes, o qual acabou contribuindo ainda mais para a centralização.

Em 1964, ocorre um novo Golpe de Estado implementando o regime militar no país. Sendo assim, apenas em 1967 foi promulgada uma nova Constituição que manteve a organização federativa, porém aumentou ainda mais a concentração de poder no âmbito da União. A Constituição de 1967 foi emendada diversas vezes, mediante a expedição de Atos Institucionais (AIs), que conferiam poderes aos militares, os quais se encontravam fora da Constituição e que serviam para legitimar e legalizar suas ações políticas. Ao todo, no período de 1964 a 1969, houve a decretação de 17 atos institucionais, que foram regulamentados através da expedição de 104 atos complementares. Em especial, citamos o ato institucional nº 5 (AI-5) de dezembro de 1968, o qual garantiu poderes absolutos ao regime instituído, que, sob o argumento de agir

³⁷ REZENDE (1976) reconhece, nessa medida, a tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita, mas critica a maneira como é realizada, por não conter nenhuma forma de equalização fiscal na divisão do montante, apenas pelo número de municípios.

motivado pelo *interesse nacional*³⁸, fechou o Congresso Nacional por quase um ano e impôs diversas outras medidas como as que proibiam qualquer reunião de cunho político; censura aos meios de comunicação; suspensão do habeas corpus para os crimes políticos; decretação do estado de sítio pelo presidente da República em qualquer dos casos previstos na Constituição; e autorização para intervenção em estados e municípios.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, implementou mudanças materiais tão grandes e significativas no texto constitucional de 1967, que por isso acaba sendo reconhecida como uma verdadeira Constituição. Os textos constitucionais de 1967 e 1969 buscaram subordinar política e economicamente os estados-membros à União. Para tanto, valiam-se obsessivamente do discurso de agirem sob o manto da defesa da segurança nacional, a fim de garantirem legitimamente uma forma de institucionalizar a centralização do poder não apenas na União, mas também na prevalência do seu Poder Executivo sobre os Poder Legislativo e Judiciário. O que fora denominado por muitos como sendo um *federalismo de integração* representou de fato um avanço do totalitarismo, dado o agigantamento dos poderes concentrados nas mãos do Chefe do Executivo Federal. Não por outros motivos, diversos autores (TRIGUEIRO, 1985; SILVA, 1991) ao se manifestarem sobre o assunto, defenderam a ideia de que a forma do federalismo cooperativo, prevista formalmente no texto, se tratava verdadeiramente de uma *pseudo* forma de Estado, não passando de mera denominação ou arranjo caricaturado, pois materialmente e na prática desencadeava uma negação a descentralização. Lima (2008, p. 8) resumiu tudo isso, explicitando que “[...] a constituição 1967, juntamente com a emenda de 1969, desencadearam uma tendência centralizadora mais forte, por isso, considerou como o ‘apogeu do antifederalismo’ a forma denominada de ‘federalismo de integração’”, uma vez que propagava a ideia de crise e até do desaparecimento do federalismo no Brasil (CAVALCANTE, p. 105-106). Ou seja, o que os governos militares fizeram, durante a vigência das Constituições de 1967 e 1969, foi estabelecer um tipo de federalismo que concentrava o poder econômico e político nas mãos da União (ABRUCIO, 1994, p. 93-94).

Contudo, sobre os Municípios, ainda que também tenham sofrido com essa centralização, podemos perceber alguns movimentos importantes e positivos nesses períodos,

³⁸ Esse tipo de medida é próprio do que venha a ser entendido como *federalismo de integração*, pelo qual, em nome da integração nacional, se estabelece a preponderância do Governo central sobre os demais entes, atenuando as características do modelo federativo. Isso porque, segundo (BUZUID, 1971), apenas o poder Central tinha uma visão global do país, bem como a União tinha condições de estabelecer a paz e a segurança de todo o país.

apontados pelas indicações de Horta (1982 p. 114-115), de que ali se pavimentava o chão pelo qual os municípios caminhariam até 1988. Inicialmente, diz o autor, percebeu-se uma contrariedade quanto à posição do Município, quando das análises constitucionais posteriores a 1964. Segundo ele, a Constituição de 1967 tornou-se muito distante daquela de 1946, em razão de duas inovações que acrescentou à concepção do Município. Uma de natureza formal, criando a competência dos Municípios na Constituição Federal. Porém, argumenta que disso não passara, também por duas outras razões: i) não inclusão do Município na composição da Federação e; ii) não introdução dele na distribuição de competências dos níveis de governo. Por isso, sua afirmação de que a Constituição teria ficado no meio do caminho, visto que não havia como daquela inovação formal desdobrarem-se consequências materiais. A segunda inovação ocorreu em razão do elastecimento das matérias de interesse dos municípios, que conseqüentemente acabam limitando a competência dos estados-membros. Uma delas, aponta Horta (1982), seria a competência sobre o estabelecimento de regras para criação de novos municípios, que sai da esfera estadual e vai para o âmbito federal. Foi também, a partir da Carta de 1967 que a previsão do quantitativo de Vereadores passou a estar presente nas Constituições Federais, sendo estabelecida em 1967 a quantia de 21 vereadores.

Outro ponto que parece ser contraditório, para Horta (1982), é a Constituição 1969³⁹ ter continuado a trilhar pelo caminho de dilatação da matéria municipal na Constituição Federal, novamente por duas direções. Inicialmente, a federalização de temas municipais, retirando da abrangência das Constituições dos Estados-membros ou dos poderes reservados à legislação federal, lembrando, assim, a Constituição de 1967. No sentido oposto, menciona que os controles da autonomia municipal em favor do Poder Central, também foram fortalecidos na Constituição Federal, como nomeação obrigatória dos Prefeitos das Capitais, estâncias hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional⁴⁰ e remuneração dos Vereadores municipais. Já naquele mesmo sentido, a Constituição também transformou em tema constitucional a disciplina da fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios, designando

³⁹ Horta (1982), nesse sentido, entende que a Emenda nº 1/1969 certamente transpôs os limites da competência de segundo grau do poder constituinte derivado, imprimindo no texto conjunturas que seriam decorrentes de verdadeiro poder constituinte originário (p. 115). Por esse motivo, seguindo o entendimento anterior, trataremos como Constituição de 1969.

⁴⁰ Na Carta de 1946, a nomeação dos Prefeitos desses Municípios era facultativa ao Poder Central, passando nesse período a ser obrigatória a indicação pelo Governador do Estado, desde que com o aval do Presidente da República.

órgãos de controle interno e externo⁴¹ para fiscalizar, além de exigir dos municípios a aplicação de pelos menos 20% (vinte por cento) da receita tributária municipal no ensino primário. Caso não cumprisse a meta, poderia haver intervenção estadual no Município, o que de certa maneira seria uma limitação na autonomia administrativa dos Municípios, visto que não existia anteriormente essa previsão. Entre avanços e retrocessos, Horta (1982) atribui tanto à Constituição Federal de 1967, e mais ainda, à de 1969, o avanço, quando da manutenção do Município ao lado dos demais entes federativos, tornando-o destinatário das normas tributárias de vedação. Por conseguinte, ele aponta também que ambas as Constituições prosseguiram com o processo de equiparação, pelo qual os Municípios estariam no centro da competência tributária nacional, coisa que as Constituições anteriores não fizeram explicitamente. Horta (1982), por sua vez, reconhece que isso não ocorrera antes, em razão da tradição da doutrina federalista, que sempre recusou consagrar a recepção do município na esfera da repartição federal de competências. Ao finalizar, concorda que o espaço dado aos municípios nesses planos constitucionais, além de representar o sacrifício dos Estado-membros, também centralizou mais poderes no âmbito Central, mediante a imposição das numerosas restrições ao princípio da autonomia municipal. Essa visão peculiar de Horta (1982) é muito importante, não somente para esse tópico, como para o próximo, tendo em vista nosso foco estar voltado mais para as particularidades dos municípios, e a visão geral ter sido tratada em tópico específico.

Por fim, temos que com o tempo e as várias crises político-econômicas durante aquele período, o regime de governo militar perde sua força. Consequentemente, inúmeros movimentos populares, como os movimentos pela “Anistia” e as “Diretas Já”, constituídos por diversos setores da sociedade, representam de forma inequívoca o anseio popular pela convocação de uma nova Assembléia Nacional Constituinte e pela escolha do novo Presidente por eleições diretas.

Dito isso, conseguimos perceber que em quase um século de existência da forma federativa do Estado brasileiro, em sua grande maioria foi mantida uma característica centralizadora, diferentemente do que ocorrera com a história originária do federalismo nos Estados Unidos. Novamente enfatizamos que muitas das diferenças, fazendo-se uma comparação superficial entre o federalismo praticado por esses dois países, desde as suas origens, são

⁴¹ O controle externo deveria ser exercido pela Câmara Municipal, auxiliada pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual ao qual fosse atribuída essa competência. Lembrando que o autor também revela que foi proibida a instituição de Tribunais de Contas, salvo aqueles municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros, à época.

decorrentes principalmente da forma e da cultura em que esse modelo se estabeleceu em cada um dos países⁴². Conseguimos perceber também que toda a questão que envolveu a disputa pelo exercício do poder político, durante todo o período analisado, na maioria das vezes, raramente dava-se importância aos Municípios ou pode-se dizer que essa preocupação era até mesmo inexistente.

2.2 O Federalismo e os Municípios na Constituição brasileira de 1988

2.2.1 Do processo constituinte

No dia 5 de outubro de 1988, em sessão solene e com a participação das maiores autoridades do país e de diversos convidados brasileiros e do exterior, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. O texto final, composto por 315 artigos⁴³, dos quais 245 distribuídos por oito títulos das disposições permanentes e 70 nas disposições transitórias, consolidava definitivamente a forma Republicana e Federativa brasileira. Contudo, até a chegada desse momento, como já dissemos, ocorreu um processo conturbado com várias idas e vindas. Mas a verdade é que desde o golpe de 1964, vinha se buscando uma maneira de reabertura do regime, que se intensificou por volta do mês de novembro do ano de 1974, quando o MDB saiu fortalecido das eleições. Com isso, o movimento nacionalista que pleiteava a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte ganhou ainda mais força.

Araujo (2013), ao debater sobre o tema, no qual pretende abordar a questão do poder constituinte no âmbito de todo processo de redemocratização do país, nos ajuda com sua digressão dos fatos a compreender mais detidamente toda a dinâmica daquele processo de redemocratização. Segundo ele, ao partir do ponto de que dois modelos “estáticos” de institucionalidade – regime democrático e regime autoritário – não são tidos como problemas centrais da análise, consegue-se compreender melhor tudo que realmente estava em jogo no decorrer daquele processo, cujo grande dilema consistia em encontrar uma forma de institucionalizar o regime, mediante a incorporação de muitas das suas regras ao novo texto

⁴² Ver BASTOS (1988); ALMEIDA (1987; 2010).

⁴³ Desse total, eram 245 artigos “permanentes” e mais 70 transitórios (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

constitucional, tido como “entulho autoritário”⁴⁴. Essa é uma das razões pela qual o autor declara como de natureza dual o comportamento dos líderes do regime militar.

Sobre o rumo trilhado até a redemocratização, o autor argumenta que se percebe seu início, ainda que discreto, quando o regime começa a deixar de ter a capacidade de institucionalizar politicamente suas próprias ações. Ou seja, com a perda do controle do poder político. Essa atrofia política, bem como vários outros fatores, começa a transparecer mais fortemente por parte dos líderes do regime, quando o general Ernesto Geisel assume o governo, no ano de 1974, na qual buscava manter o controle de um processo já de transição, concebida como “lenta, gradual e segura”, alternando medidas de força com atos de distensão política. Da mesma forma, ao assumir a presidência em 1979, o General João Batista Figueiredo afirma a sua intenção de *fazer deste país uma democracia*. Porém, as forças do regime autoritário temiam que uma Assembleia Constituinte exclusiva pudesse resvalar para o “radicalismo ou revanchismo” (FERNANDES, 2007), como bem mencionou o autor. A fim de melhor demonstrar esse panorama, seguimos a seguinte esquematização dos fatos na ordem cronológica estabelecida por Araujo (2013). Derrota da Arena – partido da situação – para o MDB – *partido de oposição moderada* – na eleição do Senado, em 1974; crises econômicas e sociais dos governos autoritários de Geisel a Figueiredo; derrota dos candidatos do regime nas eleições estaduais e a perda da maioria na Câmara Federal, em 1982; campanha oposicionista das eleições diretas e a consequente perda da capacidade do regime de fazer unilateralmente seu sucessor presidencial, em 1984-1985 (p. 358). Como se tentou mostrar, era através da manutenção da concentração na iniciativa política que se garantia o poder do regime, de modo que sua perda gerava fragmentação e, em contraponto, fortalecia o movimento de transição.

Em relação à dualidade apontada, o autor pronuncia que enquanto a liderança civil – a qual se juntara aos militares para promover o golpe de 1964, tendo em comum apenas a intenção de romper com o regime constitucional vigente – objetivava manter as instituições republicanas funcionando, sendo certo que isso subordinaria as Forças Armadas ao Presidente da República, os segundos, logo após o Golpe, através do AI-1⁴⁵, cujo teor fora assinado tão somente pelos

⁴⁴ Um caso recente e que fora retirado pelo STF (em 10/6/15), por unanimidade, do ordenamento jurídico brasileiro por ser reconhecida como herança, e por isso “entulho autoritário” do antigo regime, era a regra que exigia a autorização prévia para a publicação de biografias. Ver (GOMES, 2015).

⁴⁵ Os Atos Institucionais foram normas administrativas elaboradas pelo Poder Executivo da República do Brasil após o golpe de Estado em 1964. O AI-1 foi o primeiro dos dezessete Atos Institucionais editados entre 1964 e 1969. Ele deixava claro que os militares não deixariam o poder nas mãos dos civis que os apoiaram no golpe.

representantes de cada força, trataram de se autoproclamarem como *comando supremo da revolução*, rompendo com os paradigmas anteriores de que as forças militares realizassem apenas intervenções pontuais. Com isso, declararam as Forças Armadas como uma instituição acima da própria República, com a função de exercerem uma proteção continuada e desvinculada de qualquer participação das demais instituições republicanas, muito embora reconhecessem a grande autoridade do cargo civil de Presidente da República, inclusive sobre o exercício de chefe supremo das Forças Armadas. Não de outra maneira, vislumbra o autor que alguns comportamentos demonstraram claramente a dupla intencionalidade dos líderes do regime. Se por um lado reconheciam a autoridade plena de um cargo civil – a Presidência da República – do outro buscavam, através de normas travestidas de legalidade, regular os próprios conflitos internos que ocorriam entre eles. Como solução apontada para não subverterem a hierarquia ou permitir que um civil assumisse a Presidência, gerando uma abertura abrupta que se tornasse impossível de administrar, decidiram que o cargo Presidente da República deveria ser ocupado por um militar da mais alta patente, preservando, assim, tanto a máxima efetividade do cargo de Presidente quanto a organização burocrática própria das Forças Armadas, objetivando que essa medida implementaria ares de legalidade e legitimidade à institucionalização do controle do país por militares. Essa ação, principalmente, torna mais visível a ideia de institucionalização do regime autoritário, mediante os atos de força e distensão, que vai ao encontro da assunção de postura pela abertura ou transição de regime, mesmo que de forma não intencionada. Porém, ressalta que em nenhum momento se tinha a intenção de assegurar uma democracia plena, por isso o prolongamento e toda a indeterminação do processo, que, valendo-se de medidas como aquela e outras no mesmo sentido de abertura, como acabar com o bi-partidarismo, era uma maneira de assegurar a formação de novas lideranças, sem referências constitucionais anteriores, sobretudo aquelas de 1946. Seguindo seus relatos, Araujo (2013) deixa a entender que o exercício do poder pelos militares era conflitante com sua própria institucionalidade, em razão da alta burocracia e do receio da politização extrema, uma vez que para garantir os anseios da *revolução*, como Chefe do Executivo e também das Forças Armadas, ao mesmo tempo em que atendia aos interesses dos seus aliados civis, não poderiam funcionar como um partido revolucionário em razão da preservação da sua própria identidade.

Diante de todo esse cenário, diferentemente do que queria o povo, mas em razão de viabilizar a própria transição, toda a tentativa de estabelecer eleições diretas⁴⁶ no ano de 1984 foi reprovada pelo Congresso e via eleição indireta de 1985 saiu vencedora a chapa recém-lançada da Aliança Democrática, composta pelo presidente eleito Tancredo Neves (líder moderado da oposição) e o vice José Sarney (líder civil do *regime autoritário*), os quais em seus discursos eleitorais comprometeram-se em convocar uma Assembléia Nacional Constituinte. Mas para que fosse possível a realização de tal intento, inicialmente se deveria garantir que os efeitos indesejados pelo atual regime não se concretizassem. Foi nesse passo que o governo, para ser empossado, deveria garantir uma transição de regime de forma moderada, sem rupturas profundas ou violentas, tendo em vista as coalizões formadas pelos segmentos políticos, presentes nessa conjectura, muito embora tenham estribado o regime que se findava. Este posicionamento marcou o que foi denominado de “transição por transação” (SHARE e MAINWARING, 1986, p. 207), pelo fato da possibilidade de a transição ter sido, de certa maneira, consentida⁴⁷ pelo próprio *regime de exceção*. Não de outro modo, Antunes (2003, p. 67) também afirma “[...] que no caso brasileiro houve uma transição política negociada, inclusive concebida por alguns setores políticos como um *pacto pelo alto*”. Com o óbito de Tancredo Neves, um dia antes da sua posse, assume em seu lugar o então vice-presidente José Sarney, tendo este cumprido os acordos firmados: em julho de 1985, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda à Constituição nº 26 – aprovada⁴⁸ ainda em novembro daquele ano –, o qual estabelecia que o Congresso Nacional, eleito em 1986, assumiria cumulativamente com suas funções a elaboração de uma nova Constituição, juntamente com os *senadores biônicos*⁴⁹ eleitos em 1982, cujos mandatos iriam até 1990.

A ideia de um Congresso Constituinte despertou muitos questionamentos, à época, em relação aos limites do poder constituinte, dada a não ruptura com o regime anterior. Mas, como se

⁴⁶ Proposta de emenda à Constituição nº 5 de 1983 - *Dante de Oliveira* – estabelecia o fim do *Regime Militar* e restabelecimento de eleições diretas.

⁴⁷ Werneck Vianna (1999) também reconhece que diferentemente das constituições anteriores que decorreram de um processo de ruptura política, a Constituição de 1988 foi elaborada dentro e como parte do processo de transição democrática.

⁴⁸ O Deputado Flávio Bierrenbach, relator daquela emenda, apresentou um substitutivo que determinava a realização de um plebiscito para que o povo se manifestasse sobre a elaboração da nova Constituição pelo Congresso Nacional ou por uma Assembleia Constituinte exclusiva e se os “senadores biônicos”, eleitos em 1982, poderiam participar da Constituinte a ser instalada em fevereiro de 1987, mas este foi rejeitado.

⁴⁹ Esse termo foi utilizado para rotular os Senadores eleitos indiretamente e por indicação do governo em 1982.

buscou demonstrar, inicialmente não estava na ideia dos líderes do regime um pleno restabelecimento da democracia, aquilo que se buscava, segundo Araujo (2013), era o estabelecimento de uma República “semiautoritária” ou “semidemocrática”. Contudo, tal mudança de rumo só foi possível em razão das negociações dos apoiadores da redemocratização irrestrita e da intensa mobilização da sociedade, especialmente junto aos trabalhos do Congresso, ou seja, usando a brecha do próprio sistema. Olhando pelo ângulo apresentado por Araujo (2013), em diálogo com o resumo de Maciel (1990, p. 200), de que as contradições no texto promulgado da Constituição de 1988 são oriundas do fato de terem existido duas constituintes, uma do Presidente Sarney e outra da sociedade, conseguimos identificar mais facilmente as razões em torno das discussões decorrentes de possíveis contradições no texto da Constituição de 1988. Todavia, seguimos a visão de Araujo (2013), para quem foram justamente essas flexibilizações que permitiram a passagem do autoritarismo para a democracia no Brasil, nos termos que, segundo ele, o fortalecimento da sociedade durante todo o processo de busca da democratização, a Carta Política de 1988 poderia não ser aquela que fora promulgada.

2.2.2 O federalismo na Constituição de 1988

Antes de adentrarmos nos aspectos da Constituição de 1988 mais precisamente, é mister retomar alguns pontos já discutidos. Em decorrência disso, sabemos que o estudo sobre o federalismo pressupõe a existência de um Estado Federal, sendo esta a forma pela qual podemos compreender a distribuição de poderes pelos entes autônomos e independentes entre si, que se constituem em um Estado soberano. Outro ponto que convém retomar é que não existe uma única forma de estado federal ou federalismo, ainda que esta seja, até o momento, a melhor maneira de organização estatal, dada sua capacidade de flexibilização. Contudo, para que assim seja considerado, embora existam variações⁵⁰, é necessário no mínimo uma Constituição escrita e rígida, que estabeleça as competências de cada ente, a fim de garantir suas autonomias; uma clara separação entre os poderes, bem como a existência de um *poder moderador*, para guardar a Constituição; e também a previsão da impossibilidade de segregação. Em razão de alcançar essas

⁵⁰ Cavalcante (1988, p. 87-88) apresenta os seguintes elementos como caracterizadores de um Estado Federal : a) instituição pela Constituição federal; b) existência de duplo ordenamento: o da Federação ou União, e o dos Estados-membros; c) a repartição de competências; d) a autonomia constitucional dos Estados-membros; e) a intervenção federal, instrumento utilizado para restabelecer, em determinados casos, o equilíbrio federativo; f) o sistema bicameral; g) a repartição tributária; e h) a existência de um Supremo Tribunal para interpretar e proteger a Constituição e dirimir possíveis litígios entre os membros da federação.

premissas, decorrentes da própria ideia de federação, que, como discorremos há pouco, travaram-se os embates entre o regime autoritário e os defensores da redemocratização. Não diferentemente daquilo que buscavam os opositores do antigo regime, Soares (1997) aponta que a federação é a negação do autoritarismo, dada sua intrínseca descentralização. Segundo ele, a própria história demonstra que nenhum regime autoritário subsiste com esse *desvio* democrático. A descentralização do poder desenhada pelo Estado Federal é um obstáculo intransponível para a sustentação de um regime político autoritário, uma vez que este só se enraíza em uma estrutura unitária de organização e com alto grau de centralização do poder. Por fim, segundo o autor, aquilo que ele defende “é que a natureza do regime autoritário é incompatível com o sistema federal” (p.40). Dito isso, conseguimos traçar um paralelo entre a posição de Soares (1997) e o entendimento de Horta (1995) para com os objetivos da luta pela redemocratização, mediante a retomada da República Federativa como forma de Estado. Uma vez que para Horta (1995) é através da repartição de competências que se define a fisionomia do Estado Federal, determinando os graus de centralização e descentralização do poder central, sendo, então, esses os pontos mais nevrálgicos e determinantes na avaliação e elaboração das constituições federais (BARACHO, 1997).

Partindo dessas preliminares, podemos entender que se encontram albergadas no texto constitucional de 1988 todas as características necessárias para a identificação do nosso Brasil, como um Estado Federal. Logo em seu 1º⁵¹ artigo, identificamos quem são os entes federativos que constituem a República Federativa brasileira de maneira perpétua. Essa perpetuação da forma republicana se estabelece pela indissolubilidade prevista no próprio artigo citado, em conjunto com a impossibilidade de deliberação de propostas que busquem abolir a forma da República estabelecida pelo poder constituinte originário, na mesma Carta Política⁵². No artigo 18⁵³, está garantida a autonomia⁵⁴ de cada um dos entes federativos que compõem a federação. Em relação às competências de cada ente federativo estabelecidas no texto constitucional de 1988, estas estão previstas entre seus artigos 21 e 31. Observando a reserva de competência de cada ente, de

⁵¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”. *g.n.*

⁵² “Art. 60[...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I- a forma federativa de Estado; [...]”.

⁵³ “Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição [...]”.

⁵⁴ Essa autonomia à qual se refere o texto constitucional está vinculada ao sistema de repartição de competências, mediante a capacidade de atribuição do exercício de autogoverno, autoadministração e auto-organização, de cada ente político. Além do mais, é através dela que se manifesta a “descentralização” política, em relação ao ente central.

acordo com o texto constitucional, detectamos que estão previstas expressamente as competências referentes à União⁵⁵ e aos municípios⁵⁶. Já em relação aos estados-membros, a identificação destas ocorre de maneira residual ou remanescente⁵⁷, comum⁵⁸ a todos os três níveis de poder ou ainda em concorrência⁵⁹ com a União. Ou seja, dentre as competências não previstas para a União ou para os municípios, e também as comuns e concorrentes, se estabelecem as de responsabilidade exclusiva dos estados.

A repartição de competências, na forma acima demonstrada, faz com que estudiosos (HORTA, 1995; FIGUEIREDO, 1997; ALMEIDA, 2010; SALDANHA, 2009) se manifestem no sentido de haver uma concentração muita grande de competências no âmbito da esfera da União. Almeida (2010), ao escrever sobre o federalismo em sua obra, discorre sobre seu contexto histórico até chegar à repartição de competências no texto constitucional de 1988. Dessa maneira, defende que a manifestação de centralização é decorrente da nossa própria história federativa. E isso, segundo ela, pelo fato desta ter ocorrido de maneira cíclica e não retilínea, na qual cada fase do ciclo se caracterizava ora por períodos expansivos ora por restrições de autonomia dos entes subnacionais, que conseqüentemente refletiam de maneira inversa nos poderes e competências da União. Saldanha (2009), objetivando revelar o pensamento constitucional brasileiro a partir dos caminhos da centralização e da descentralização, expõe que o longo período colonial nos deixou marcas enraizadas. Ao final, não muito diferente de Almeida (2010), reconhece os avanços trazidos pela Constituição de 1988, muito embora mencione a existência de uma grave distorção ocasionada em razão da concentração de competência, por parte da União, em detrimento de estados e municípios, cujas raízes autoritárias foram refletidas através do modelo neoliberal que tomaram conta da América Latina na década de 1990.

Dito isso, é através da divisão das competências, estabelecidas na Constituição, que conseguimos definir qual o modelo de federalismo vigente no Brasil pós-constituição de 1988. Nesse sentido, ao mesmo passo em que Horta (1995) afirmou que a aparência do Estado é dada mediante o estabelecimento das competências dos entes federativos no texto constitucional, ele complementa que esta repartição de competências estabelecem dois modelos principais de

⁵⁵ “Art. 21. Compete à União: [...] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:[...]”

⁵⁶ “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;[...]”

⁵⁷ “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. [...]”

⁵⁸ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]”

⁵⁹ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:[...]”

federalismo, qualificando-os como clássico e moderno⁶⁰. O modelo clássico, originário do idealismo liberal próprio da origem da Constituição estadunidense de 1787, é também conhecido como dual, uma vez que estabelece uma repartição horizontal⁶¹ de competências e opera sob a lógica da repartição estanque de competências entre os entes subnacionais. Esse modelo não permite integração entre as entidades políticas e de acordo com a previsão contida no texto constitucional, cada qual atuará em uma área específica, explorando todas as fases, das mais gerais até as mais singulares, isoladamente. Lembrando que o federalismo de 1787, dos Estados Unidos, foi constituído por consequência da agregação de estados soberanos, os quais cederam partes da sua soberania em torno de um *pacto federativo*, com o objetivo de se tornarem uma única nação soberana. Nesse caso, também podemos caracterizá-la como uma federação por agregação derivada de força centrípeta, que é aquela cuja caracterização ocorre pelo movimento de fora para dentro. Vale rememorar que se a implementação do federalismo em suas diversas formas e modelos segue as particularidades e sempre deriva da história de formação de cada estado, isso talvez explique a escolha do modelo dual, implementado à época⁶². Nesse sentido que autores como Schwartz (1993) se manifestam sobre o fato de que a intenção dos autores daquela Constituição Federal era de não permitir que o governo federal concentrasse poderes tão grandes que fossem capazes de absorver os Estados-membros. Para tanto, decidiram pela distribuição rígida e específicas de competências. Todo esse debate foi decidido em torno do estabelecimento de que cada governo se limitasse ao seu campo de atuação, constitucionalmente definido, e dentro deste campo fosse independente do outro. Justamente por essa separação estanque e horizontal de competências entre os entes federativos, de modo que um não pode participar integrando ou cooperando com o outro, é que denominamos esse modelo de federalismo dual. Optamos por discorrer dessa maneira sobre o modelo clássico-dual, uma vez

⁶⁰ A denominação que veremos posteriormente como dual em relação ao federalismo clássico e cooperativo em relação ao federalismo moderno, dentre o reconhecimento de outros estudiosos, encontra-se em consonância com FERREIRA FILHO (2007).

⁶¹ Almeida (2010), ao falar sobre os modelos de federalismo, assevera que estes são decorrentes e diferenciados, a partir da aplicação de técnicas distintas de repartição de competências, sendo elas a horizontal (modelo dual) e a vertical (modelo cooperativo).

⁶² É importante frisar que estamos falando da época em que se instituiu o federalismo nos EUA, com a finalidade de criarmos um contraponto bem específico para melhor compreender os modelos de federalismo dual ou cooperativo. Pois, em 1929, com a implantação da política do New Deal, pelo Presidente Roosevelt, em razão da grave crise naquele país, lá também surge o federalismo cooperativo, caracterizado por uma maior intervenção da União no domínio econômico, a fim de garantir o modelo do Estado de bem-estar social (*welfare state*), a partir de uma livre cooperação da União com os entes federativos (ALMEIDA, 2010; ZIMMERMANN, 2005).

que entendemos ficar mais fácil compreender a caracterização do federalismo inaugurado no Brasil, por meio da Constituição de 1988.

Antes de esmiuçar esse ponto, apontamos que, diferentemente dos Estados Unidos na origem da sua federação, o Estado brasileiro sempre foi um estado unitário. Com isso, nossa federação, ao surgir constitucionalmente em 1891 (modelo dual), o faz de maneira segregadora, mediante um movimento de força centrífuga, ou seja, de dentro para fora, conferindo autonomias aos agora entes federativos. Desde a primeira República, passamos pelos modelos de federalismo dual e cooperativos, até que esse último, após a redemocratização, retoma seu lugar na Carta Política de 1988. O *federalismo de cooperação*, o qual é tido como sendo um modelo moderno, em comparação ao dual, se caracteriza pela integração entre o governo central e os demais entes subnacionais, através das repartições comuns⁶³ e concorrentes⁶⁴ de competências definidas na Constituição, instituídas por intermédio da técnica⁶⁵ de repartição de competências vertical. O modelo de federalismo cooperativo, trazido pela Constituição de 1988, busca uma maneira de atuação coordenada entre os entes federativos, quando as ações previstas forem de competência comum, tentando tornar mais efetiva a materialização das promessas abarcadas no texto constitucional. Na observação de Almeida (2010), o texto de 1988 buscou nas experiências constitucionais anteriores proporcionar um relacionamento federativo mais balanceado. Inclusive, menciona que as competências comuns foram substancialmente trazidas da Constituição de 1934. Porém, a autora se manifesta positivamente quanto à repartição de competências previstas na Constituição de 1988, ainda que também reconheça a dilatação em relação às competências de prevalência da União, acreditando ser possível, a partir daquela configuração, estabelecer um federalismo equilibrado de cooperação entre os entes federativos. Para tanto, se vale do argumento de que se a manutenção e até a extensão de alguns poderes à União foram ratificados pelos constituintes, mesmo estando eles atuando sob o ideal de descentralização⁶⁶, isso se deu em razão de entenderem que realmente se tratavam de ações que deveriam ter repercussão uniforme em todo o Brasil. Com isso, prevaleceria o interesse da União. No mesmo sentido, nos parece que segue a justificativa de Bercovici (2004) sobre o federalismo cooperativo disposto na Carta

⁶³ Ver art. 23, CF/88.

⁶⁴ Ver art. 24, CF/88.

⁶⁵ Ver ALMEIDA (2010).

⁶⁶ Baggio (2006) afirma que naquele período “havia um consenso geral, em todos os ambientes envolvidos no processo de abertura política de que a grande solução para a construção de uma verdadeira democracia seria a descentralização do poder político” (p. 109).

Política de 1988, para quem as esferas subnacionais não teriam como analisar e decidir incipientemente sobre a atuação do Estado, a partir de políticas públicas que teriam reflexos em âmbito nacional. Com isso, o aparente intervencionismo permitido pelo texto constitucional, principalmente nos setores sociais e econômicos, é consequência da necessidade de unidade em torno do planejamento e direção das próprias políticas. Não muito diferente, também se assemelha ao pensamento de Silva (1991), ao dizer que a repartição de competências na Constituição de 1988 está baseada no princípio da *predominância do interesse*, segundo o qual ficaram para a União as matérias de interesse geral, para os municípios aquelas predominantemente local, e aos estados, as remanescentes, ou seja, as que não seriam da competência da União ou dos municípios. Segundo o autor, toda essa engenharia na divisão das competências na Carta de 1988 que ocorrera em razão da origem histórica da nossa federação, desde a concentração de poderes nas mãos dos governos centrais anteriores e, conseqüentemente, o período do governo militar, ao mesmo tempo em que fomentou o retorno do federalismo, o fez como forma de descentralização.

Retomando o diálogo com Almeida (2010, p. 74), quando a autora se refere à combinação das práticas federativas anteriores, Silva (1991) aponta que no sistema de repartição das competências de 1988 existe tanto a repartição vertical quanto a horizontal. A primeira, ao prever as competências comuns ou concorrentes. Já a segunda consiste na previsão das matérias privativas ou exclusivas da União, que para Horta (1995⁶⁷) nada mais seria que seguir a direção do federalismo europeu, pós Segunda Guerra, mediante a diversificação da repartição de competências por diversos entes, estabelecendo também fundamentos peculiares, como, no nosso caso, a inauguração dos municípios como entes federativos. Dessa maneira, afirma que a Constituição de 1988 não se limitou a reconstruir ou retificar as anteriores, mas sim modernizar o nosso federalismo.

Em concordância com esses apontamentos constatamos que, por intermédio da garantia da Autonomia às entidades subnacionais, consubstanciada na descentralização das diversas áreas das políticas públicas, inclusive as de segurança pública, e mediante a instrumentalização do

⁶⁷ Horta (1995), ao expressar suas ideias sobre a Constituição de 1988, se baseou nas percepções trazidas pela Lei Fundamental de Bonn, ou, como seja, a Constituição alemã de 1949. A repartição de competência, naquela Constituição, tinha também os dois segmentos: o da legislação exclusiva da União e o da legislação concorrente ou comum que estabelecia uma competência mista. Segundo Christoph Möllers, professor de Direito Público e Estatal da Universidade de Göttingen, a Lei Fundamental alemã foi um modelo para Estados do mundo inteiro que trilharam o caminho do totalitarismo a um sistema democrático, caracterizando-se como uma das Constituições mais influentes que existem.

pacto federativo de cooperação presente na Carta Política de 1988, é que conseguiremos materializar os direitos e garantias previstos na formalidade do texto da Constituição Cidadã, ainda que dentro das suas delimitações. É dentro dessa perspectiva⁶⁸ que vislumbramos a transformação que a relação entre o Estado, enquanto agente garantidor e provedor dos direitos e das garantias, e a sociedade que ao mesmo tempo em que recebe e tem garantidos seus direitos, imprime à direção de políticas públicas, baseadas em relações econômicas sustentáveis e igualitárias, a fim de caminhar rumo aos objetivos⁶⁹ do próprio Estado.

No caso do Brasil, a instituição do *status* cooperativo no federalismo impresso na Constituição de 1988, que coloca o Estado como dirigente político, social e econômico, que, além da observância da escoreta divisão de poderes e competências, busca assegurar o mínimo de direitos e garantias aos cidadãos, parece decorre do descaso dos regimes anteriores com essas pautas. Portanto, “essa tendência à constitucionalização resultou uma Constituição que regula não apenas princípios, regras e direitos – individuais, coletivos e sociais –, mas também um amplo leque de políticas públicas” (Souza, 2005 p. 109). Políticas essas, que segundo nos parece, estariam representadas nos ensinamentos de Cavalcanti (2002), uma vez que seriam baseadas nos fundamentos⁷⁰ da República Federativa do Brasil. Para o autor, o “dever ser” do Estado Federal brasileiro é o crescimento econômico e social, sem, contudo, desconsiderar os princípios fundamentais, os quais estão circunscritos em torno da pessoa como principal sujeito de direitos, privilegiando sobremaneira a dignidade da pessoa humana.

2.3 Os Municípios na Constituição de 1988: ente federativo e competências

2.3.1 Os municípios como ente federativo

Muito embora há de se reconhecer que desde o Império, passando pela implantação do nosso federalismo, em 1891, até a atual Constituição, os municípios sempre figuraram como organizações importantes na história do nosso constitucionalismo, ora mais, ora menos autônomas (CRETELLA JR., 1991; MEIRELLES, 1993; LEAL, 1997; LIMA, 2008), e que, no decorrer de todo esse período, a eles foram dispensados tratamento distintos, no que tange à sua

⁶⁸ Cavalcanti (2002), ao nos permitir compreender suas perspectivas, apresenta um questionamento segundo o qual “pode um Estado valorizar a dignidade da pessoa sem contribuir para o seu crescimento, sem valorizar sua participação e sem reconhecer sua contribuição para a comunidade em que está proximamente envolvida?”.

⁶⁹ Ver art. 3º, CF/88.

⁷⁰ Ver art. 1º, CF/88.

autonomia frente ao poder de decisão. Com a promulgação da Constituição de 1988, ainda que cercado de divergências manifestadas em muitos debates à época, em torno não só do reconhecimento dos municípios como entidades político-administrativas, mas também em razão da repartição de competências pelos três níveis de poder, os municípios brasileiros foram alçados e reconhecidos tanto formalmente quanto materialmente como entes federativos (MEIRELLES, 1993; BRAZ, 1994; BASTOS, 1990; COELHO, 2005. ALMEIDA, 2010).

Aqueles que defendem a nova posição de ente federativo dos municípios, em consonância com a previsão contida no texto da Carta Política de 1988, assim o fazem principalmente considerando a previsão do artigo 1º e relacionando-a com aquela do artigo 18, ambos⁷¹ da Constituição de 1988. O primeiro define quais são os entes federativos que formam a República Federativa do Brasil. Já o segundo estabelece a organização político-administrativa e autonomia entre eles. É seguindo essa linha que Ferreira Filho (2007) vem a dizer que a Constituição Federal de 1988 vai além do que fizera a de 1969, pois estabeleceu não só a Federação, descentralizando o todo, mas também o municipalismo, que, em suas palavras, descentraliza as partes. Por conseguinte, ao considerar os artigos 1º, 30 e 156 da Constituição de 1988, respectivamente, define que os municípios são tidos como entes formadores da República Federativa, possuem competências próprias, além da discriminação das receitas. Partindo dessas observações, o autor declara que a atual Constituição fugiu da “normalidade” da formação do Estado Federal com duas ordens. Ao elevar os municípios à parte integrante da Federação, a Constituição definiu uma Federação com três ordens, ou um federalismo de segundo grau. Por isso, acredita que as polêmicas sobre essa questão estariam encerradas.

Diante de tantos argumentos nesse sentido, Silva (2007), embora circunstancialmente parecesse admitir o município como ente federativo, o faz apontando como um erro do constituinte originário. Isso ocorre pelo fato do seu reconhecimento recair sobre a questão da autonomia identitária, através da atribuição de competências exclusivas, bem como autogoverno e auto-organização do próprio texto constitucional. Todavia, ao responder sua própria indagação se com isso os Municípios foram transformados em entidades federadas, afirma que “ [...] A Constituição não diz. Ao contrário, existem onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação - no singular ou no plural - referindo-se apenas aos Estados e ao Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios” (p. 640). Não diferentemente, os autores (CASTRO,

⁷¹ Quando falamos sobre federalismo, também referenciamos e colacionamos a íntegra desses dispositivos.

2001; CARRAZA, 2012), além de SILVA (2007), seguem a linha clássica e dual, tendo como paradigma a federação estadunidense, cuja conclusão se dá manifestamente contrária à ideia do município como ente federativo, em razão da teoria federalista tradicional requerer dois princípios básicos para que se tenha o *status* de ente federativo, que são eles: i) o concurso de vontades na formação da “vontade federal”, também conhecido como *lei da participação*⁷² e; ii) a faculdade de auto-organização e de autogoverno, respeitados os limites estabelecidos pela Constituição Federal - *lei da autonomia*.⁷³

Araujo e Vidal (2005), ao referenciarem essa questão, principalmente pelo ponto da discussão no qual os municípios não gozam de participação na formação da vontade geral (*lei da participação*), os autores, ainda que reconhecendo a ausência dessa característica, enfatizam que a natureza federativa dos municípios está preconizada indubitavelmente na Constituição de 1988, em decorrência dos artigos 1º e 18, já citados. Ademais, acrescentam que a autonomia municipal é tema constitucionalmente sensível, por isso, em caso de violação, pode ensejar Intervenção Federal no estado-membro, de acordo com a alínea “c”, art. 34⁷⁴, da CF/1988. Durand (*apud* BONAVIDES, 2003), enfrentando diretamente a questão, descreve que nos tempos atuais a definição de mera coletividade territorial ou de ente federativo deve ser feita a despeito dos critérios distintivos do federalismo do século XIX, quais sejam, a *lei da participação e da autonomia*. No federalismo contemporâneo, os critérios mais seguros e menos controversos para distinguir essas duas formas de partes do Estado estão concentrados na base jurídica e no grau de estabilidade do regime jurídico das coletividades internas, os quais dependerão do diploma normativo capaz de alterá-lo, lei ordinária ou a constituição rígida. Portanto, a caracterização de um ente federativo é estabelecida pelo revestimento de autonomia política direta do texto constitucional. Paralelamente à tese apresentada, existem outras considerações daqueles⁷⁵ que defendem os municípios como ente federativo diante das peculiaridades do Estado Brasileiro, o

⁷² Essa teoria defende que todo ente federativo tem que ser representado no processo legislativo de âmbito nacional, através de uma Casa específica (os estados membros são representados pelo Senado Federal) para terem seus interesses preservados.

⁷³ É a lei da autonomia que garante ao ente organizar seus poderes e exercer desembaraçadamente todos os outros que decorrem do sistema federativo, desde que respeite os princípios básicos da Constituição federal.

⁷⁴ “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; [...] c) autonomia municipal; [...]”.

⁷⁵ Braz (1994, p. 201) “[...] negar ao município o ‘status’ de ente federativo é negar a vigência da própria constituição”. Bastos (1990, p.376) “[...] no Brasil, preferiu-se compartilhar o exercício da soberania por três ordens jurídicas diferentes [...] com a mesma dignidade e hierarquia constitucional, a conclusão, seria reconhecer que a Federação Brasileira assumiu feições próprias”.

qual teve que se adequar a características próprias, como a evolução econômica e social, novas transformações, impondo uma moldagem do Estado à nova realidade, alçando os municípios ao *status* de ente federativo, sobretudo por opção explícita do constituinte originário. Meirelles (1993) inclusive adverte que não fiquemos em busca de um Direito alienígena, seja estadunidense ou argentino, porque a nossa concepção de autonomia municipal é diferente, em razão das nossas próprias circunstâncias.

Por sua vez, Liberato (2005), também convencido da relevância das ponderações colocadas pela corrente contrária ao reconhecimento dos municípios como ente federativo e a fim de superá-las, sobretudo em referência ao obstáculo da *lei da participação*, argui que o obstáculo apresentado pode ser superado de maneira distinta e não necessariamente decorreria de uma representação própria dos municípios numa Casa Legislativa do Congresso, no nosso caso, o Senado Federal. Dessa maneira, imagina deslocar o prisma da participação na formação da vontade política da Federação, através de um órgão representativo direto, para a formação da opinião pública, que não de outra maneira, diz ele, são os cidadãos os reponsáveis pela escolha dos membros do Congresso Nacional. Já em relação à *lei da autonomia*, após revisitar vários autores, como fizemos acima, diz ter ficado evidente que os dispositivos constitucionais *per si* já são suficientes para superá-la, tendo em vista a clareza dos seus mandamentos.

Voltando à análise proposta pelo autor, a fim de transpor a objeção ao reconhecimento dos municípios como ente federativo, Liberato (2005), ao discorrer sobre os requisitos colocados por diversos autores quanto às características indispensáveis ao reconhecimento de um Estado Federal, chega à conclusão de que as características apresentadas estão consubstanciadas em rol exemplificativo, uma vez que a formação dos Estados Federais atendem a peculiaridades distintas que, mesmo tendo diferentes formas, devem estar adequadas às realidades políticas, históricas e sociais de onde emergem. Com isso, e amparado nas palavras de Jorge Miranda, para quem existe o “Estado Federal perfeito e o imperfeito” (p. 313), sendo este, aquele que não contém todas as características presentes na sua formação, inicia o afastamento da necessidade de atendimento direto à *lei da participação*, para que os municípios possam ser caracterizados como ente federativo. Para Liberato (2005), as peculiaridades que se manifestam no surgimento de cada Estado Federal de maneira específica produzem formas diferentes de Estados Federais, assim como a caracterização dos entes que irão compor a federação. Da mesma maneira, aponta que não tem como equiparar todos os entes federativos de maneira rigorosa e

substancialmente iguais, uma vez que, ao trazer os municípios para a estrutura da federação, suas particularidades tiveram que ser respeitadas. De outra forma, discute a inviabilidade, sob o argumento de que para os municípios serem considerados entes federativos devam ser representados diretamente na formação da vontade nacional, tendo em vista o grande número de municípios no Brasil, que atualmente chegam a 5.570. Aduz, ainda, que o estudo demonstrou que o fato de ter representantes tidos como do estado-membro não garante necessariamente a participação destes na formação da vontade política federal, ao menos de maneira positiva, uma vez que os eleitos não possuem mandatos pré-estabelecidos e que em alguns momentos podem anular uns aos outros. Apenas para reforçar esse argumento, Souza (2013, p. 36-37) indica trabalhos em sua obra que ao analisarem a tramitação dos projetos legislativos no âmbito federal, apontam para a incidência de altas taxas⁷⁶ de aprovação das matérias legislativas iniciadas pelo Executivo, as quais, segundo ela, por vezes foram de encontro aos interesses dos estados-membros. Dito isso, ao final do seu trabalho, Liberato (2005) assinala que a participação municipal na formação da vontade federal deve ser tida mediante o fortalecimento da participação da sociedade na política local, decorrente do empoderamento do próprio processo democrático, de modo a preservar a conexão entre o Estado Federal e a participação política. Acrescenta que dessa maneira se impõem a mudança e o aperfeiçoamento da própria concepção de federalismo, que, com o refinamento da teoria municipalista, são capazes de convergir nos pontos que restarem ainda dissonantes.

A partir dessas narrativas, nos alinhamos à corrente segundo a qual a Carta Política de 1988 estabeleceu um federalismo peculiar, tricotômico, repartindo poderes e competências em três níveis de governo, mesmo que ainda concentrando no âmbito do governo central a maior parte da destinação dos recursos públicos e da capacidade legislativa em relação ao estabelecimento de políticas públicas. Nesse ponto, cabe destacar que, quanto mais distante ficamos do marco da redemocratização do país, mais os municípios, dia após dia, vêm consolidando suas Autonomias⁷⁷, através da implementação de políticas públicas próprias, a fim

⁷⁶ Limongi (2006^a, p. 21) analisou as Medidas Provisórias de 1988 a 2006, divididas em dois grupos. O primeiro diz respeito ao índice de sucesso medido na proporção enviados/aprovados. O segundo representa os índices de dominância, que correspondem à “divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período”. Os resultados obtidos foram, respectivamente, sucesso 70,7%, e a dominância de 85,6%, restando evidente que o Legislativo aprovou numerosamente os projetos do Executivo.

⁷⁷ A autonomia municipal é a forma mais universal de descentralização. *In*: Mello, D.L. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. Ver. Adm. Pub. RJ. 25940:199-217, out/dez 1991. p. 203.

de garantir cada vez mais a materialização dos Direitos Fundamentais e Sociais, constitucionalmente previstos. Tal desiderato só é possível, diante da integração dos municípios à Federação, como estabeleceu a Constituição Federal de 1988, resultante da previsão dos seus poderes de decidir e de legislar, em consonância com os artigos 29 e 30. Essa medida muda completamente a essência de tudo que os municípios passaram até aqui, pelo fato de agora serem eles próprios que definem sua forma de organização, a partir dos seus próprios eixos gravitacionais.

Portanto, é imperioso reconhecer que a Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu uma roupagem contemporânea ao nosso sistema federativo, incluindo uma repartição tricotômica do poder, rompendo com a teoria clássica, elevando os Municípios à categoria de ente federativo, quando da atribuição da tríplice autonomia (Política, Administrativa e Financeira), ainda que sem representação direta no Congresso Nacional e Poder Judiciário próprio. Assim sendo, os municípios inauguram uma estrutura tridimensional, indissolúvel, em que a desconsideração deste ponto compromete todo o federalismo preconizado pela própria Lei Maior.

2.3.2 Competências municipais na Constituição de 1988

Como já pudemos observar ao longo do trabalho, o tema sobre a repartição de competências é central, tanto para a definição da forma de Estado quanto para se avaliar o grau de descentralização ou centralização do poder, resguardando o mínimo de garantia da autonomia dos entes federativos. Não por acaso, Silva (1991, p. 477) as define como “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. Inclusive, é também sobre o estudo do instituto das competências previstas na Constituição que conseguimos visualizar o modelo de federalismo idealizado. Não obstante, temos visto também que fora adotado pela Constituição de 1988 o princípio da *predominância de interesse*, na definição das competências dos entes federativos, mediante a utilização associativa das técnicas de repartição de competências horizontal e vertical. Com isso, restou ainda definido que a *aparência* (Horta, 1995) do Estado brasileiro segue o modelo do *federalismo cooperativo*, pelo fato de prever na Constituição competências de ordem comum e concorrentes entre os entes políticos, sempre em concordância com os limites, também previstos. Ou seja, na visão de Silva (1991, p. 494), analisando as competências é que conseguimos definir a “esfera

delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo”.

Então, de acordo com a Constituição Federal de 1988, em relação aos municípios, a previsão das suas competências está expressamente contida no artigo 30, em regra. Isso porque ainda temos como de competência municipal aquelas previstas nos artigos 23; 29; 29-A; e 31; os quais, respectivamente, dizem respeito às competências de natureza comum com os demais entes políticos. O segundo se refere à organização dos municípios, de acordo com a Lei Orgânica que instituir, prevendo a eleição do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores, inclusive delimitando o seu quantitativo. Já o terceiro estabelece a receita e os percentuais de despesas do Poder Legislativo municipal, inclusive os gastos com subsídios dos vereadores. Por fim, o artigo 31 prevê a forma de fiscalização dos Municípios, pelos órgãos de controle interno e externo.

Mas, seguindo os ensinamentos de Custódio Filho (2000, p. 67), buscaremos inicialmente compreender a área de atuação dos municípios delineada pela Constituição de 1988, nesse tópico, concentrando-nos no artigo 30, em razão dos dois motivos por ele apresentados. Primeiro, a sua localização no capítulo III, no âmbito do Título da Organização do Estado; segundo, pelo fato de entender que o inciso I, do art. 30, estabelece os parâmetros da legítima atuação do Município, ao definir sua competência legislativa, utilizando-se da cláusula aberta “interesse local”. Desde logo, em relação a esse artigo, Almeida (2010) dispõe que o constituinte não utilizou a técnica de apresentação das competências separadamente, como fizera em outros momentos, em razão da sua definição como material ou legislativa, privativas ou concorrentes, o que, segundo a autora, seria mais racional. Desta maneira, no artigo 30, o constituinte optou por apresentar todas as competências municipais de forma cumulada, inclusive a tributária.

Para facilitar o nosso entendimento, nos valeremos da apresentação por grupos, em semelhança, mas não em igualdade à Souza (2010, p. 248-250), pelo fato de entendermos ser esse modelo bem didático. Porém, ainda que não exista nenhum equívoco quanto à qualificação dada por Souza (2010, p. 250), tendo em vista a previsão contida no *caput*, do art. 6º, da Constituição Federal de 1988, colocaremos saúde e educação como serviços públicos⁷⁸. Ainda que concorrentemente tais atividades possam ser prestadas pela iniciativa privada, independente de concessão ou delegação por parte do Poder Público, pensamos ser essa a melhor definição de acordo com o nosso trabalho.

⁷⁸ Ver Grau (2006).

Agrupamento	Incisos do artigo 30 da Constituição Federal
Competência legislativa privativa	I – legislar sobre assuntos de interesse local;
Competência legislativa concorrente	II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
Tributária	III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
Distritos e ordenamento territorial	IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
Serviços públicos	V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (redação dada pela EC 53/2006); VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
Proteção do patrimônio histórico cultural	IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Dessa maneira, podemos entender que essa divisão nos permite estabelecer uma classificação das competências dos municípios como legislativa (inciso I e II), tributária (inciso III) e político-administrativas (IV a IX)⁷⁹. Também conseguimos identificar melhor a diferença apontada por Almeida (2010), em razão da maneira pela qual foram organizadas as competências dos municípios, diversamente daquela utilizada em favor da União e dos Estados-membros, visto que em relação aos municípios foi estabelecida uma área de legislação privativa, mas não explícita⁸⁰, embora circunscrita no âmbito da predominância do interesse local, que não obstante,

⁷⁹ Em regra, as competências dos Municípios estão previstas no artigo 30 da Constituição de 1988. Constata-se, também, que o artigo 30 prevê as competências legislativas e materiais, privativas e concorrentes, bem como tributária.

⁸⁰ Bastos (1993, p. 60) define “como competência privativa não enumerada”, a qual, em consonância com Santana (1993), não se tem como enumerar todas as possibilidades, por tratar-se de competências *ad infinitum*.

serve de norte para limitar a atuação legislativa municipal, conforme inciso I. Ademais, garante a possibilidade de suplementar as leis federais e estaduais naquilo que for necessário e possível, em atendimento ao estrito e peculiar interesse do município, de acordo com a previsão do inciso II. Outro ponto bastante importante em relação ao inciso II é que a possibilidade de suplementar as legislações federais e estaduais subsiste nas hipóteses elencadas tão somente no artigo 24⁸¹ da Constituição vigente, ou seja, no campo da legislação concorrente. Mister ainda frisar que o interesse local não se trata do interesse exclusivo do município, uma vez que este faz parte de uma Federação. Portanto, suas ações podem acarretar desdobramentos, ainda que reflexamente no interesse do estado-membro e da União. A caracterização do interesse local advém da predominância do interesse do município, quando contraposto ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto (Meirelles, 1993). Silva (1991) e Tavares (2006) apontam para a dificuldade de discernimento sobre tais circunstâncias de maneira pacífica. Contudo, Tavares (2006) conclui que “por isso que se fala em predominância e não em exclusividade” (p. 987).

Outro ponto diferente em relação aos municípios é a previsão expressa da instituição de tributos no inc. III, art. 30, da CF/88. A alegada diferença se deve ao fato dessa condição já estar expressa no art. 156⁸², e mais ainda por não ter agido assim o constituinte com os demais entes⁸³. Todavia, os municípios, além dos impostos previstos no artigo 156, da CF/1988, podem estabelecer a cobranças de taxas⁸⁴ decorrentes do exercício do poder de polícia, pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos prestados ou colocados à disposição do contribuinte e instituir contribuições de melhoria, decorrentes de obras públicas. Por fim, ainda é previsto na Constituição brasileira um sistema de partilha de receitas tributárias, segundo o qual determinado percentual dos tributos federais e estaduais é repassado aos Municípios.

A possibilidade de criar, organizar e suprimir distrito, prevista no inc. IV, art. 30, da CF/1988, foi um avanço em relação à Constituição anterior, tendo em vista que os municípios não dependem mais da esfera estadual, no âmbito administrativo, mas apenas da observação das

⁸¹ Ver Bastos (1993); Santana (1993).

⁸² “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar [...]”.

⁸³ Bastos (1993) atribui esse aspecto à ideia de reforço da federatividade dos municípios.

⁸⁴ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

diretrizes previstas em lei estadual. Outra matéria de predominante interesse local consiste naquela do inc. VIII, art. 30, em combinação com o art. 182, também da CF/1988. Entretanto, como podemos ver no próprio texto do dispositivo, a promoção adequada do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, é limitada por outros dispositivos constitucionais em razão da competência exclusiva da União⁸⁵ para elaborar e executar o plano de ordenamento nacional e regional do território, bem como para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, e ainda, da competência concorrente da União com os Estados-membros para legislar sobre direito urbanístico e meio ambiente⁸⁶.

Em relação aos serviços públicos, o de transporte (inc. V, art. 30), cabe ao município apenas a sua organização e prestação direta ou sob concessão, observando as regras estabelecidas pela União. Isso ocorre em razão da previsão contida nos inc. IX e XXI, art. 22, da CF/1988⁸⁷.

Na questão da educação, cabe ao Município a parte da educação infantil e do ensino fundamental, em cooperação técnica e financeira com os demais entes, em consonância com os artigos 23, V⁸⁸; 205⁸⁹; e 211⁹⁰, CF/1988. Ainda em relação à principal obrigação do município para com a educação, temos a determinação contida no inc. I, art. 214, ao que tange “a erradicação do analfabetismo”, a qual obriga uma ação conjugada do Poder Público, que combinada com o artigo 212, determina aos Municípios a aplicação de no mínimo de 25% da receita dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na sequência, o inc. VII trata da competência dos municípios em relação aos serviços de saúde. Mais uma vez temos que estes serão prestados com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, também em consonância com os art. 23, II⁹¹; e 196⁹². Para tanto, o

⁸⁵ Ver art. 21, IX e XX; 24, I e VI da Constituição Federal de 1988.

⁸⁶ Ver art. 21, IX e XX, da Constituição Federal de 1988.

⁸⁷ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] IX - diretrizes da política nacional de transportes; XI - trânsito e transporte; [...]”.

⁸⁸ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; [...]”.

⁸⁹ “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho [...]”.

⁹⁰ “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino[...]”.

⁹¹ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:[...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...]”.

Município deve seguir as diretrizes do Sistema Único de Saúde, estabelecido mediante a norma do art. 198, da CF/1988.

O último inciso (IX) do artigo 30 declara que ao Município é devida a proteção do patrimônio histórico-cultural local, desde que observe as competências legislativas da União e dos Estados-membros⁹³, que atuam nesse aspecto de maneira concorrente, restando ao Município o direito de legislar suplementarmente, em observância a garantir os fins contidos nos inc. III IV, art. 23, de características comuns, salvaguardando o interesse local.

Após discorrer sobre cada um dos incisos, do artigo 30, da CF/1988, levando em consideração a conclusão de Souza (2010, p. 252) de que o rol do art. 30 tenta sistematizar as competências materiais municipais, de forma incompleta, misturando competências privativas com parte das competências comuns dos Municípios constantes na própria Constituição – portanto, não acrescentaria tanto – destacamos como competências privativas do Município, do artigo 30, além da legislativa, prevista no inciso I, as materiais, constantes nos incisos III, IV, V e VIII. Com isso, as competências previstas nos incisos II, VI, VII, e IX seriam desenvolvidas concorrentemente ou compartilhada com os outros entes federativos.

Fazendo essa organização, acabamos por facilitar a compreensão dos dizeres de Horta (1993) e Bastos (1990), segundo os quais não passaria de aparência a grande percepção das competências dos Municípios, uma vez que estas sofrem limitações decorrentes de regras atribuídas a outros entes, sobremaneira daquelas da União. Não por acaso, Horta (1993) afirma que a União se vale das imprecisões do texto para atrair para si competências que, inclusive, seriam locais (p. 19).

Por fim, também conseguimos deixar claro que as competências dos municípios não são apenas aquelas previstas no artigo 23 ou 30 da Constituição Federal. No âmbito da Segurança Pública, onde concentraremos a maior relevância do nosso estudo, são conferidas aos Municípios competências materiais para criarem suas Guardas Municipais, com o objetivo de proteger seus bens, serviços e suas instalações, conforme dispuser a lei (CF, art. 144, § 8º).

⁹² “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. [...]”.

⁹³ Ver art. 24, VII, CF/19988.

CAPÍTULO III

AS GUARDAS MUNICIPAIS E O DIREITO À SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Neste capítulo, abordaremos a questão do direito à segurança, sob os preceitos da Constituição de 1988. Para tanto, discorreremos sobre seus princípios e fundamentos, perpassando pela possibilidade de reinterpretação da sua forma de prestação, através de políticas públicas de segurança municipal, decorrentes do processo de constitucionalização dessa atividade típica estatal.

3.1 A segurança como Direito Fundamental e Serviço Público

Desde muito tempo, alguns estudiosos e Congressistas Constituintes⁹⁴ (ZAVERUCHA 2009; ANTUNES, 2003;) afirmam que pelo fato do processo de redemocratização do Brasil ter sofrido inúmeras interferências externas, principalmente pelas forças do antigo regime, os comemoráveis avanços no texto constitucional em diversas áreas não chegaram à segurança pública, a qual, na prática, permaneceu quase que na íntegra com os resquícios do autoritarismo do regime anterior, prevalecendo dentre outros interesses os *lobbies*⁹⁵ corporativistas, principalmente através das ações dos Oficiais Superiores das Forças Armadas.

Nesse sentido, Zaverucha (2009) assevera que a refundação do Brasil, a partir da Promulgação da Carta Política de 1988, ainda que tenha descentralizado os poderes e estipulado valiosos benefícios no campo social, o mesmo não ocorrera na área da segurança pública, a qual permaneceu quase que idêntica à Constituição de 1967.

Vale ressaltar que para outros estudiosos (ADORNO, 2003; 2008; SOARES, 2007; MESQUITA NETO, 2008) a democratização da segurança pública ainda enfrenta nos dias de hoje tantos obstáculos quanto aqueles do tempo das “Diretas Já⁹⁶”. Até porque, segundo eles, os

⁹⁴ Deputado GENOÍNO, J. em discurso na sessão ordinária da Câmara dos Deputados do dia 14/10/08, disse: “[...] estou aqui a recordar [...] a permanente intromissão do Governo no ambiente político da Assembléia Constituinte, que deveria ter sido absolutamente soberana e acabou não sendo.” Senador Passarinho, J. em entrevista, ao falar sobre a inclusão dos direitos trabalhistas dos militares lembrou que foi “[...] irregular sim, mas era absolutamente necessário”. Revista Época, 13 de Outubro 2003:75-76.

⁹⁵ Ver ZAVERUCHA (2005:59); STEPAN (1988:65).

⁹⁶ O “Diretas Já” representou de forma inequívoca o anseio popular pela convocação de uma nova Assembléia Nacional Constituinte. Com isso, transformou o cenário político e jurídico do período ditatorial.

lobbies corporativistas se mantêm, inclusive por consequência dos arranjos federativos mantidos desde então, que acabam por retardar o deslocamento da temática sobre segurança pública rumo a um novo formato democrático. Nesse sentido, Silva (1996) aponta que as instituições responsáveis pela segurança pública no Brasil foram arraigadas pela *doutrina de segurança nacional* desde o período ditatorial, mais precisamente de 1946 a 1985, acarretando a sua *militarização ideológica*. O autor explica que essa *militarização ideológica* das instituições de segurança pública é facilmente constatada mediante a observação da utilização tanto dos valores e das crenças como dos discursos de guerra próprios da “doutrina militar”.

Por conseguinte, a fim de afastar aqueles que pensam que a limitação e a forma bem resumida com que fora tratado o tema no texto constitucional são decorrentes de algum resquício das violações dos direitos no período de exceção, Gonçalves (2009) diz que durante o processo de redemocratização havia atores interessados em implementar uma agenda reformista também na área da segurança pública. Contudo, a dificuldade de formar uma coalizão forte para estabelecer um novo modelo institucional, juntamente com as pressões visíveis para se manter o *status quo*, não permitiram o avanço dessa temática como nas outras áreas de políticas públicas.

Não por acaso, costumamos ouvir que tivemos duas Assembleias Constituintes (MACIEL, 1990, p. 200) ou um “Congresso Constituinte”⁹⁷, dadas as muitas dicotomias no texto promulgado em 1988. Todo aquele processo tratou-se, na verdade, de um *pacto pelo alto* (ANTUNES, 2003, p. 67), mediante uma transição política realizada de maneira milimetricamente ajustada com aqueles que em tese estavam deixando o poder. Como resultado desse processo, ainda que possamos concordar com os autores citados, no que tange à toda a manutenção do *status quo* e também da militarização das instituições de segurança pública, podemos apontar que a constitucionalização explícita da segurança, como Direito Fundamental⁹⁸

⁹⁷ José Sarney, ao assumir o Governo, encaminhou o projeto de emenda à constituição estabelecendo que o Congresso Nacional, eleito em 1986, assumiria, além das suas funções, a elaboração de uma nova Constituição. Mesmo com muitas críticas, sobretudo pela desconfiança da população, a Emenda Constitucional nº 26 foi aprovada e, assim, foi estabelecido um “Congresso Nacional Constituinte” – do qual participariam também os senadores biônicos – e não uma Assembleia Constituinte exclusiva. Segundo Fernandes (2007), isso se deu também devido ao receio de “radicalismo ou revanchismo” contra as forças do regime autoritário.

⁹⁸ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:[...]” *g.n.*

e Direito Social⁹⁹, nos permite vislumbrar atualmente uma nova maneira de se pensar e projetar políticas públicas de segurança.

Isso se dá em razão de a segurança pública, ainda que tenha sido sistematizada em capítulo específico (Título V - Capítulo III - art. 144), e contendo apenas um artigo, este juntamente com seus incisos e parágrafos, prever a criação de um verdadeiro Sistema de Segurança Pública, o qual consiste na situação de preservação ou restabelecimento (tanto por parte do Estado quanto do cidadão) da convivência harmônica da sociedade, com o fim de permitir que todos gozem de suas liberdades e bens, estabelecidos como objetivos¹⁰⁰ fundamentais da federação brasileira na Carta Magna.

Tal Sistema de Segurança Pública tem como epicentro a manutenção da *ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio*, conforme descreve o artigo 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 [...]”¹⁰¹. Daí, podemos entender que a Constitucionalização do Direito na órbita da garantia do princípio da Dignidade da Pessoa Humana – sendo este um dos fundamentos do Estado brasileiro, sob o prisma da exegese neoconstitucional e do realismo jurídico, baseada na dogmática constitucional contemporânea, dentre outras, as interpretações da unidade e sistemática da Constituição, a Carta Política de 1988 – inaugura a Segurança Pública com *status* de Direito Fundamental, tendo em seu conteúdo os Direitos Sociais difusos a serem prestados pelo Estado em colaboração com a própria sociedade. Mas importante frisar que é o Estado, e apenas este, que pode fazer valer sua vontade, mediante o uso legal e moderado da força, em caráter excepcional e desde que no limite necessário.

Nesse compasso, imperioso enfatizar que como serviço essencial universal (ARAGÃO, 2005) embebido intrinsecamente de axiologia de Direito Fundamental, a Segurança Pública deve ser prestada pelo Estado Federal (União, Estados-membros e Municípios) indistintamente, respeitados os limites impostos pelo constituinte originário, fundando seu exercício em valores jurídicos e éticos, sendo estes imprescindíveis à existência de uma comunidade harmoniosa, não

⁹⁹ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” *g.n.*

¹⁰⁰ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

¹⁰¹ Ver art. 144 da CF/1988.

somente pelas forças de segurança e de maneira repressiva, mas em conjunto com os demais órgãos¹⁰², como o Poder Judiciário e o Ministério Público, os quais formam um polissistema garantidor da ordem pública, com vistas a garantir a segurança, tranquilidade e salubridade públicas.

3.1.1 A Segurança como Direito Fundamental

Como já apontamos, o direito à segurança está, nos termos da Constituição de 1988, garantido tanto como direito fundamental individual, conforme disposto no artigo 5º¹⁰³, quanto como um direito social – que também se encontra no âmbito dos direitos e garantias fundamentais – previsto no artigo 6º¹⁰⁴, também da Carta Magna. Gerônimo (2011, p. 58), seguindo esse caminho, afirma que “a norma constitucional tem dupla função”. Uma que “estabelece o direito à segurança como garantia fundamental e social”, e outra que atribui competência para os legisladores definirem como funcionarão e se organizarão os órgãos responsáveis por prestar o serviço de segurança pública.

Partindo desse pressuposto, podemos perceber que os efeitos da segurança, especificamente, transbordam a individualidade, uma vez que a previsão da construção de uma sociedade justa, livre e com a promoção do bem de todos, indistintamente, definida como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, nos permite dizer que a concepção de paz é coletiva e transmuda-se para uma condição de segurança da sociedade. Aqui também podemos nos valer da ideia de Gerônimo (2011), que, ao considerar a segurança tanto um direito individual quanto social, afirma que “não se tem como desassociá-los, já que não há como existir segurança da comunidade sem que haja segurança individual” (p. 58). Por esse ângulo, Silva (1991), ao definir os direitos e garantias individuais como aqueles que têm reconhecidamente autonomia aos particulares, pois lhes garantem a iniciativa e independência diante dos demais membros da sociedade política, bem como do próprio Estado, também diz que direitos coletivos são tidos como “direitos individuais de expressão coletiva” (p.174). Com isso, conseguimos vislumbrar que no caso da segurança, a qual tem a especificidade de garantir um estado antidelitual ou de

¹⁰² SILVA (2003) define esses órgãos como sendo integrantes de um “Sistema de Justiça Criminal”.

¹⁰³ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes:[...]”. *g.n.*

¹⁰⁴ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição [...]”. *g.n.*

harmonização do convívio social, ao mesmo tempo em que se caracteriza como de interesse particular, também se caracteriza como de interesse público estatal.

Ademais, devemos lembrar que a garantia de segurança provida pelo Estado, mediante o monopólio do *uso legal e legítimo da força*, foi fundamental para a concretização da própria ideia de Estado, em contraposição às justiças privadas. Dias (2013), ao falar sobre a judicialização das políticas públicas de segurança, valendo-se das ideias de Locke, Hobbes e Montesquieu, apresenta que a necessidade de segurança dos homens, das suas propriedades e dos seus bens, esteve sempre associada ao conceito de Estado. Assevera que ainda que estejamos falando de um Estado liberal, o qual é tido como *absenteísta* na garantia das liberdades, nesse ponto acabava por ter que assumir prestações de atividades positivas. Nesse deslinde, o autor percebe que a imprescindibilidade de segurança para o convívio em sociedade foi um dos principais motivos do surgimento do Estado. Não de outro modo, Santin (2013), ao se debruçar sobre alguns pontos referentes à possibilidade de controle judicial, quando da ineficiência do serviço de segurança pública na prevenção e repressão de crimes por parte do Estado, partindo do pressuposto que todos têm que ter assegurado o direito à segurança, enfatiza que esse direito perpassou por todas as épocas da Humanidade, nas quais sempre existiram grupos armados que atuavam em apoio ao poder político e, valendo-se do uso legal da força, impunham aos indivíduos o cumprimento das normas, sobretudo aquelas que visavam garantir os direitos individuais, em cada época. Em relação à divisão dos direitos fundamentais em dimensões¹⁰⁵, o autor apresenta que o direito à segurança pública é reconhecido em cada uma delas, dada sua característica de garantia de liberdade pública ou componente da personalidade. Na primeira dimensão, que se refere aos direitos e garantias individuais, afirma que o direito à segurança está previsto expressamente, tanto no art. 3º da Declaração dos Direitos da Virgínia (1776) quanto no art. XII, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França, 1789). Na segunda dimensão, o autor defende a presença do direito à segurança como integrante dos direitos sociais previstos nas Constituições do México (1917) e da Rússia (1919). Em relação à terceira dimensão dos Direitos Fundamentais, afirma que o direito à segurança como direito difuso decorre essencialmente da busca pela paz, garantia da vida e das liberdades, como fundamentos da Declaração Universal

¹⁰⁵ SANTIN (2013), assim como BONAVIDES (2009) fazem uso do termo “geração”, a fim de analisar a teoria “evolutiva” dos direitos humanos e fundamentais. Nós optamos por utilizar o termo “dimensão”, em consonância com SARLET (2007); DIMOULIS e MARTINS (2009) e; CUNHA JR. (2012), em razão de também entender que o termo “geração” possa dar uma impressão estanque e não de complementariedade.

dos Direitos do Humanos (1948) e dos Pactos Internacionais. A quarta Dimensão, cuja preocupação é voltada para o futuro, em suas diversas manifestações, como bem se refere o autor, necessariamente se traduzem em ansiedades quanto à garantia da construção de uma sociedade cada vez mais segura, justa e igualitária (p. 46-47).

Neste sentido, Câmara (1999, p. 1), ao mencionar que “[...]Segurança é um sentimento. [que] Resulta da percepção de estímulos através dos sentidos que, levados ao cérebro, se transformam em sensação e esta, por sua vez, sinaliza um estado de espírito”, destaca que o homem passando a viver em sociedade, instituída através de uma ordem soberana (Constituição), em busca de uma convivência harmônica com os demais integrantes daquela sociedade, repassa ao Estado a responsabilidade do provimento de garantia da sua segurança, outorgando-lhe meios, inclusive coercitivos, para manutenção e restauração do *status quo* quando violado, passando a caracterizar-se como Direito Fundamental à Segurança Pública. Esta outorga, por certo, manifesta a teoria do contrato social de Rosseau (2006) que define o pacto social, como a disponibilização das vontades pessoais e suas potências para uma direção superior a cada indivíduo particularmente. Ou seja, a vontade geral é representativa de cada um. Assim sendo, a obediência à lei representa não somente uma autoimposição como também liberdade.

Daí advém a grande necessidade de compreender a segurança como um direito fundamental não estando adstrita apenas à manifestação de prestação obrigatória por parte do Estado Federal e da responsabilidade de todos, conforme determina a Carta Política de 1988. Mas principalmente por entender que, sob esse prisma, a segurança pública como direito e garantia dos cidadãos deve ser materializada através de políticas públicas que busquem atender aos anseios do povo brasileiro em relação à preservação da vida, das liberdades públicas e da propriedade. Ou seja, o texto constitucional trouxe em seu bojo a fundamentalidade do reconhecimento da segurança enquanto um direito individual e coletivo, bem como uma garantia a ser tutelada pelo Estado sem qualquer distinção.

3.1.2 A Segurança como Serviço Público

Entendendo a fundamentalidade do direito à segurança e esta como sendo uma garantia do indivíduo a ser prestada pelo Estado com colaboração de todos os cidadãos, precisamos vislumbrá-la não como uma atividade estatal própria, mas como um serviço público que garanta o exercício da própria cidadania. Assim, conseguiremos no âmbito das políticas públicas identificar

melhor as ações a serem tomadas dentro dos programas e projetos, cujos objetivos estejam alinhados com a proposta formalizada no texto da nossa Carta Política.

Nessa linha de pensamento, Souza Neto (2008), numa de suas concepções, critica as políticas de segurança implementadas até então, pois, segundo ele, estas continuam a ser emergencialistas, baseadas na doutrina da guerra e do direito penal contra o inimigo, decorrentes do processo de redemocratização, já discorrido anteriormente. Numa outra vertente, argumenta que no Estado Democrático vigente, não existem mais inimigos a combater, e sim cidadãos a servir. Sob esse viés, o autor argumenta que não existe mais espaço para arbitrariedades, tampouco discriminação, uma vez que, como serviço público prestado pelo Estado, o qual tem o cidadão como destinatário, suas ações, programas e projetos devem respeitar os limites impostos pelo próprio Estado, a fim de promovê-lo. Contudo, o autor reconhece que ainda subsiste em torno da segurança pública uma impermeabilidade que conflita com os mandamentos da nossa Constituição, mediante a naturalização da política de enfrentamento como único meio de prestação desse serviço, seja por parte das instituições, mídias e até mesmo do populismo autoritário.

Ao concordarmos com a segunda perspectiva do autor, reafirmamos o quanto é importante tratar da segurança como serviço público decorrente de direito fundamental e intrinsecamente delineado pela preservação da dignidade da pessoa humana. Tal pensamento também se alinha a uma das perspectivas apresentada por Souza Neto¹⁰⁶ (2008), cuja concepção da segurança em bases democráticas garante de maneira mais eficiente o bem-estar de toda a sociedade, visto que “estimula a participação popular na gestão da segurança pública; valoriza arranjos participativos e incrementa a transparência das instituições policiais” (p. 04). Nesse desiderato, argumentamos e percebemos a possibilidade da implementação do *accountability* e da governança como norteadores das políticas de segurança pública.

Estabelecidas essas premissas, conseguimos dialogar com Santin (2013), para quem a vigência, validade, vigor e eficácia das normas constitucionais que versam sobre segurança pública, encontram-se em plena vigência e passível de serem demandadas em juízo sobre a prestação ineficiente do serviço de segurança pública, desde a promulgação da *Carta Cidadã*. Isso porque, segundo o autor, tanto o aspecto formal quanto o material das normas referentes à

¹⁰⁶ Em relação às Guardas Municipais, também objeto do nosso estudo, Souza Neto (2008,) diz que estas instituições exercem tão somente “a função de guarda patrimonial” (p. 49).

segurança dos indivíduos e dos seus patrimônios foram cumpridas pelos constituintes originários, e que estas são de eficácia plena e não limitada como possa parecer no texto constitucional, pois constituem normas cujas funções eficaciais¹⁰⁷ são consideradas de resguardo e de bloqueio, impondo ao Estado a obrigatoriedade da prestação eficiente do serviço de segurança pública. No caso das normas de segurança pública, o autor entende que a função de “resguardo” se caracteriza como aquela que visa garantir a ordem pública e a incolumidade da pessoa e do patrimônio. Já a função de “bloqueio” encontra-se agasalhada pela previsão de sanção, quando da infração das normas de caráter penal. O autor justifica essa opinião valendo-se da recepção das normas infraconstitucionais referentes ao tema, as quais preencheriam os requisitos de eficácia fática-normativa, bem como da prestação desse serviço pelos órgãos responsáveis, que pouco ou nenhuma alteração sofreram com a redemocratização de 1988. Com isso, o autor pretende afastar a alegação de que o texto constitucional, no caso da segurança pública, seria uma norma programática destituída de efeito, pelo fato de constarem em seu bojo verbos flexionados e apontando para ações futuras, tampouco que esse serviço seja prestado em desacordo dos mandamentos constantes do art. 37¹⁰⁸ da Constituição Federal.

3.2 Os Municípios como formuladores de políticas públicas de segurança pública – uma mudança de paradigma

Como vimos anteriormente, a redemocratização tratou o tema segurança sob vários aspectos¹⁰⁹. Em razão da constitucionalização da segurança pública a ser desenvolvida e garantida pelo Estado Federal¹¹⁰ brasileiro, em colaboração com a sociedade, para garantia da ordem pública e do patrimônio público e privado, existe a discussão sobre diversos possíveis desdobramentos na execução e na formulação das políticas públicas, trazendo relevantes consequências para a legitimação da atuação do Estado brasileiro.

¹⁰⁷ “No plano da realização normativa, manifestam-se as *funções eficaciais*, que podem ser: *função de bloqueio*, *função de resguardo* e *função de programa*. A função de bloqueio opera-se na hipótese de a norma objetivar impedir ou cercear comportamento contrário à prescrição do legislador. A função de resguardo diz respeito a garantir um comportamento desejado[...].” (SANTIN, 2013, p. 43).

¹⁰⁸ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:[...]”.

¹⁰⁹ Atividade obrigatória do Estado, caracterizada como serviço público de direito individual e social fundamental.

¹¹⁰ “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: [...]”.

Para que possamos chegar ao ponto fundamental do nosso trabalho, é necessário que sejamos capazes de ultrapassar o paradigma¹¹¹ mantido pela interpretação de atribuir à exclusividade do patrulhamento ostensivo, para a garantia da *ordem pública*, às Polícias Militares, bem como a competência exclusiva¹¹² dos Estados-membros, sob a formulação e gestão das políticas de segurança pública. Isso ocorre pelo caso de não, sendo possível superar essa barreira, restar vedada em grande parte a possibilidade de os municípios implementarem políticas públicas próprias, voltadas diretamente para a redução dos índices de violência e criminalidade, através das Guardas Municipais, realizando, além da proteção ao patrimônio, a proteção dos cidadãos.

Nesse sentido, percebemos que essa teoria exclusivista que subsistiu até os dias de hoje já há algum tempo vem dando sinais de desgaste, mais especificamente desde a promulgação da Constituição de 1988. Esses apontamentos podem ser verificados mais facilmente quando analisado todo o processo histórico de formação da nossa República Federativa, bem como da resistência ao reconhecimento dos Municípios como entes federativos, e, mais ainda, na tentativa de manter no texto constitucional o mesmo modelo em relação aos órgãos garantidores da manutenção e controle da ordem social. Logo, podemos concluir que está no longo período que os defensores desse modelo vêm se pronunciando dessa maneira, em razão das normas e organização social e institucionais pretéritas¹¹³, um dos maiores responsáveis pela continuidade, ainda que relativa, desse paradigma.

A partir daí, desde a Constituição de 1988, acreditamos que estamos passando pelo período de transição de paradigma¹¹⁴, como o caminho de distensão entre os conservadores que

¹¹¹ Nas ciências naturais, Kuhn (1997, p. 45) define *paradigmas* como sendo as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência. Nesse ponto, os paradigmas são tratados como prática comum, quase inconsciente. Contudo, na busca de superar a barreira do paradigma apontado, em razão da crise paradigmática que aparenta, devemos compreender a teoria do paradigma emergente de Boaventura Souza Santos (2007), cuja superação do paradigma dominante advém do fato de todo novo paradigma, além de científico, deverá ser também social.

¹¹² Esse entendimento da doutrina tem como pressuposto a não previsão dessa temática no art. 23, da CF/88 (competências comuns entre os entes federativos). Nesse sentido, ainda que exista a previsão das Guardas Municipais no § 8º, do art. 144, a interpretação se dá de maneira literal e consequentemente excluindo os Municípios.

¹¹³ As ciências políticas, através da teoria neoinstitucionalista, entendidas como regras formais e informais, nos permitem compreender como as instituições são capazes de construir e moldar o convívio em sociedade, mediante o conceito das práticas sociais e que tais práticas sempre se apóiam especificamente em pressupostos cognitivos e em normas que acabam por criar uma presunção de veracidade em absolutismo normativo (FERRERA, 1998).

¹¹⁴ Ver Kuhn (1997); Santos (2003; 2007)

apoiam a manutenção do paradigma e os inovadores¹¹⁵, os quais acreditam que o modelo vigente não dá mais conta de responder a todos os problemas. Através disso, é que acreditamos que não tem como afastar os Municípios de atuar efetiva e diretamente no campo da segurança pública, uma vez que a Constituição de 1988 inaugurou a segurança como serviço público de natureza fundamental e social, a ser garantido pelo Estado Federal, sobretudo buscando alcançar os objetivos traçados pela própria República Federativa brasileira, tendo como eixo gravitacional a preservação da Dignidade da Pessoa Humana e o direito ao exercício da cidadania.

De todo modo, ainda persiste a necessidade de superar o paradigma estabelecido por aqueles que defendem a exclusividade da prestação do serviço de segurança pública, sobretudo mediante a permanência do monopólio do patrulhamento ostensivo pelas Polícias Militares. Nessa tentativa, iremos partir mais especificamente de dois pontos, que são: i) a ausência de previsão da prestação desse serviço nas competências materiais comuns, do art. 23, bem como explicitamente no art. 30, da CF/88; ii) o fato de as polícias civis e militares estarem subordinadas aos Governadores dos Estados-membros, Distrito Federal e Territórios.

Em relação ao primeiro, que se estabelece mediante a ausência de previsão da prestação do serviço de segurança pública nas competências materiais comuns do art. 23, bem como explicitamente no art. 30, da CF/88, nos parece possível superá-lo através de uma interpretação sistêmica, com base naquilo que já discorremos, que acaba concebendo uma simetria em relação aos entes políticos sobre essa temática, principalmente por entender que a segurança pública transcende o interesse local e regional, sendo, por esse prisma, uma tarefa de regulamentação através de norma federal, inclusive assim aponta o § 7º¹¹⁶¹¹⁷, do art. 144. Apontamos também que é nesse sentido que se pronunciou o STF, quando do julgamento da ADI 3.112-1/DF¹¹⁸, através do voto do Ministro Lewandowski, ao afastar a tese de inconstitucionalidade material da Lei

¹¹⁵ Proponho como forma de compreender melhor essa disputa, no âmbito desse trabalho, caracterizar esses grupos, por dois ramos da ciência, a filosofia e a Antropologia. Em relação aos conservadores, eles estariam sendo orientados pela disputa política, mediante a utilização do discurso para produção de verdades, as quais inclusive, valendo-se do *saber histórico*, seriam capazes de construir uma história enviesada por seus interesses, reinterpretando o passado e reorientando o presente e o futuro, através da construção de narrativas teleológicas (FOUCAULT, 2011). Já em relação aos inovadores, estes seriam representados pela Antropologia, que mediante o processo de “endoculturação”, tem os seres humanos como capazes de apreender ou também criar comportamentos. Com isso refutando qualquer tipo de determinismo e garantindo a cultura como um processo dinâmico (LARAIA, 2007).

¹¹⁶ “Art. 144: [...] § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades [...]”

¹¹⁷ Mais adiante, voltaremos a esse tema de modo específico ao falarmos da Lei Federal nº. 13.022/14 (Estatuto das Guardas municipais) e da Lei Federal nº. 13675/18 (Sistema Único de Segurança Pública).

¹¹⁸ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3112.pdf>. Acesso em: 15/02/2019.

10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), sob a alegada invasão de competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública em ofensa ao princípio federativo. No voto do relator, acompanhando a promoção da Procuradoria Geral da República (PGR), ficou consignado que, considerando a predominância do interesse, não há invasão de competência da União em relação aos Estados-membros, visto que a matéria está além do interesse circunscrito de apenas uma unidade federada e que a competência atribuída aos Estados-membros em matéria de segurança pública não pode sobrepor-se ao interesse mais amplo da União – e, para nós, do próprio Município. Somado a essa ideia, temos que diferentemente do que prevê a Constituição a respeito da saúde¹¹⁹ e educação¹²⁰, uma vez que estes serviços podem ser ofertados entre o Estado e os particulares concorrentemente, o que não ocorre com a segurança pública, imaginamos ser possível, com base no seu interesse local¹²¹, conjuntamente com a autorização constitucional para criação das Guardas Municipais¹²², que sejam os Municípios capazes de definir e implementar suas próprias políticas de segurança, com a finalidade de controle dos índices de violência e criminalidade.

Analisando o segundo aspecto, que subsiste pelo fato das polícias civis e militares, estarem subordinadas aos Governadores dos Estados-membros, Distrito Federal e Territórios, temos que as Guardas Municipais estão previstas expressamente no §8º, do artigo 144, o qual versa exclusivamente sobre segurança pública. Muito embora boa parte dos estudos vêm atribuindo a essas instituições um caráter funcional, apenas de salvaguardar as instalações públicas das cidades¹²³, deixando de fora desse contexto os cidadãos, nos parece que tal exegese seria incompatível com o objeto e finalidade do Estado aqui expostos. O Direito Constitucional, norteado pelos fundamentos do próprio Estado, deve ser interpretado de modo a atender os objetivos deste. Portanto, ainda que reconheçamos a existência de pensamentos diversos deste,

¹¹⁹ “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” e art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada [...]”.

¹²⁰ “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” e art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:[...]”.

¹²¹ Ver art. 30, CF/88.

¹²² Ver § 8º, art. 144, CF/88.

¹²³ Lazzarini (2003, p.) [...] “a Constituição Federal de 1988, apesar das investidas em contrário, não autoriza os Municípios a instituírem órgãos policiais de segurança, pois as Guardas Municipais só podem ser destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, o que equivale dizer que o município não pode ter Guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar [...]”.

consideramos não que sejam mais possíveis prosperar as ideias de que uma Instituição Pública, constitucionalmente prevista dentro daquilo que se tem como um Sistema de Segurança Pública, fique restrita à proteção patrimonial.

Diante de todas as circunstâncias abordadas, acreditamos não ser mais razoável excluir a participação dos Municípios na implementação e gerenciamento de políticas de segurança pública próprias, tendo como pressupostos mais relevantes os dois aspectos mencionados, visto não subsistirem mais nele os elementos que, segundo apontamos, caracterizariam um paradigma, sendo estes o domínio da produção de verdades que se estabeleceram, em razão daquelas práticas comportamentais; tampouco que essas práticas ainda sejam presumidamente verdadeiras, mediante a instituição de um absolutismo normativo e, mormente, como contraponto dos outros dois, pelo fato dos seres humanos terem apreendido ou criado comportamentos que provocaram mudanças que refutaram qualquer tipo de determinismo relacionado com as normas anteriores sobre o tema.

Contudo, seguindo ainda o entendimento trazido, temos dois fatores apontados como principais, a fim de ser possível o rompimento de um paradigma. A criação de outro, o qual, nesse caso, entendemos ser a participação dos Municípios na elaboração e execução das próprias políticas de segurança voltadas à redução e contenção dos índices de criminalidade, inclusive já mencionadas e; a divisão da comunidade científica, para a qual apontamos, nesse sentido, as lições de Pazinato (2012), segundo as quais concordamos que, ainda que não ignoremos as limitações de uma interpretação literal do texto do art. 144, § 8º¹²⁴, da CF/ 88, acreditamos em novas possibilidades hermenêuticas, de interpretação, com impacto nas intervenções locais nessa seara. Nessa mesma linha segue Cretella Jr. (1989), que, em um parecer a respeito das Guardas Municipais, na Constituição de 1988, respondendo diretamente à questão se a regra geral do art. 144, § 8º, comporta ou não exceções, considerando outros princípios constitucionais mais relevantes, afirmou que este dispositivo deve ser interpretado sistematicamente. Inclusive, que o próprio título, no qual as Guardas estão inseridas, já indicaria a resposta sobre seu campo de atuação. Além disso, o autor diz que tal interpretação ainda abarcaria a proteção dos cidadãos¹²⁵, sendo esta dissociável da salvaguarda do patrimônio, bens e serviços públicos municipais.

¹²⁴ “Art. 144 [...], § 8º Os Municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

¹²⁵ Assis (2003, p. 144) aponta de maneira diversa desta, ao destacar que a abrangência de atribuições das Guardas Municipais não comporta poder de polícia para agir sobre pessoas.

Assim, acabamos por compreender que podem existir leis e ações sobre segurança, decorrentes dos três entes políticos, desde que estejam em conformidade com a Constituição Federal. Isso ocorre pelo fato de que os fundamentos autorizadores das ações na seara da segurança pública estão além da definição restritiva, que, segundo alguns, constam no art. 144, uma vez que, muito embora este dispositivo trate especificamente da segurança pública, seu conteúdo e efeitos devem guardar relação com todo o sistema constitucional, principalmente aqueles que versam sobre direitos e garantias fundamentais.

Consequentemente, temos que esse modelo interpretativo que atribue a exclusividade do patrulhamento ostensivo às Polícias Militares não parece ter consonância com o novo modelo de federalismo cooperativo, com base na preservação da Dignidade da Pessoa Humana, trazido pela Constituição de 1988. Ainda que tenhamos reconhecidas as poucas mudanças literais do novo texto constitucional nessa área, a simples constitucionalização já impõe por si só um novo marco interpretativo, cuja base tem o intento de alcançar o ápice da garantia das liberdades dos indivíduos, por intermédio da preservação da vida e o estabelecimento de um convívio social harmônico. Ademais, os pronunciamentos no sentido de exclusividade estão consubstanciados nos textos dos art. 3º¹²⁶, “a”, do Decreto-Lei nº 667/1969 e art. 2º¹²⁷, “27”, do Decreto nº 88.777/1983, portanto, anteriores à Carta de 1988. Convém mencionar que o primeiro dispositivo foi expedido no auge da Ditadura no Brasil, inclusive sob a vigência do AI-5, cujo objetivo era garantir o empoderamento dos líderes militares, através das armas e das suas próprias instituições¹²⁸. Diante da flagrante incongruência dos dispositivos apontados, no tocante aos fundamentos da *Nova República*, permitimo-nos aferir a possibilidade da não recepção desses dispositivos pela nova Ordem Política brasileira. Essa linha de presunção encontra guarita na decisão do STF, a qual afastou a incidência da norma contida no artigo 24, do mesmo diploma legal, em razão da sua incompatibilidade com a nova Carta Magna.

¹²⁶ “Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos [...]”.

¹²⁷ “Art. 2º - Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969 modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos: [...] 27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública[...]”.

¹²⁸ Estes termos se aproximam das definições de LIMA (2004); MUNIZ, (1999); SILVA (2003), diante das quais eles caracterizariam como paradigma militarista, que implementa uma lógica de *guerra e combate* ao crime.

CONSTITUCIONAL. MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS. EQUIPARAÇÃO COM A REMUNERAÇÃO RECEBIDA PELOS POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS DO DISTRITO FEDERAL. **ART. 24 DO DECRETO-LEI N.º 667/69. NÃO RECEPÇÃO PELA ATUAL CONSTITUIÇÃO** (AG .REG. NO Rext. 638.316 – RN – Dias Tofolli – 16/10/12)¹²⁹. *g.n.*

Aprofundando um pouco mais nessa questão, buscamos apoio nas palavras do Ministro do STF Eros Grau, para quem “[...] não convém admitir [...] que nesta ou naquela Faculdade de Direito se ensine ou se tenha ensinado que qualquer significado possa ser atribuído a qualquer vocábulo”¹³⁰. Com isso, enfatizamos que não tem como extrair diretamente do texto da Carta Magna a fundamentação de exclusividade do policiamento ostensivo das Polícias Militares, como desejam alguns estudiosos (Lazzarini, 1988)¹³¹, os quais desconsideram nesse ponto – ao meu ver, de maneira intencional – a interpretação literal da previsão contida expressamente no § 5º, do art. 144, CF, que assim dispõe: “Às polícias militares **cabem** a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. Caso contrário, fosse de interesse do constituinte originário garantir exclusividade nessa forma de atuação a alguma instituição, o teria feito expressamente, conforme podemos observar no §1º, IV, do mesmo artigo em referência à Polícia Federal: “exercer, com **exclusividade**, as funções de polícia judiciária da União” (*g.n.*). Não obstante, como agora defendemos, se de maneira diversa desta tivessem agido os constituintes, em relação ao tema aqui tratado, acabariam por implementar mais uma incongruência no texto da Constituição vigente, considerando sua desconformidade com os próprios fundamentos e objetivos que traçaram para a nova República.

Outro ponto importante que não podemos deixar de reconhecer, inclusive essencial para que entendamos a possibilidade de superar o paradigma em questão, é o fato de a sociedade hodierna ser substancialmente diferente daquela que “refundou” o Estado brasileiro em 1988. Nossas relações sociais e institucionais acabam impondo o reconhecimento não de um idealismo, mas sim de um realismo jurídico¹³², para o presente caso. Até mesmo por estarmos diante de uma

¹²⁹ <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3071777>.

¹³⁰ BRASIL. STF. **RE nº 357.950-9 – RS**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 18 de maio de 2005. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 19.

¹³¹ MOREIRA NETO, *apud* Lazzarini, (1988, p. 42) ao defender essa teoria diz que “Polícia ostensiva é uma expressão nova, não só no texto constitucional, como na nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, de estabelecer a exclusividade constitucional e, o segundo, para marcar a expansão da competência policial dos policiais militares, além do ‘policiamento’ ostensivo”. Ver também, GASPARINI (1991) e VIEIRA (2012).

¹³² O realismo jurídico surgiu em meados do século XX, através de vários questionamentos quanto à racionalidade das decisões judiciais. Seu precursor foi Oliver Wendell Holmes Jr., juiz da Suprema Corte estadunidense. No Brasil, essa teoria pode ser compreendida, dentre outros, através de Reale (2003) e da sua teoria tridimensional, a qual busca superar o genuíno normativismo jurídico, mediante o estabelecimento do sentimento de justiça sobre

relação que envolve de maneira central, a defesa de conceitos abstratos como “dignidade”, “boa-fé” e “razoabilidade”. É a teoria do realismo jurídico, que visa substituir a clássica busca da solução juridicamente correta pela tentativa de estabelecer estratégias adequadas e capazes de se adequarem às novas demandas, dentro das avaliações e perspectivas possíveis do direito. Sob essa ótica, a aplicação das normas segue o pressuposto do Direito como um fenômeno dinâmico, que permite escolher uma das maneiras possíveis de interpretação, mediante um juízo de valor, capaz de produzir efeitos práticos.

Esse ponto do debate se amolda perfeitamente com as palavras de Gomes (2015), quando escreveu que as mudanças da sociedade não são acompanhadas no mesmo ritmo pelas instituições mantenedoras da segurança, sendo estas atropeladas pelas forças de aceleração, face a existência de um descompasso entre elas. As primeiras, cada vez mais precárias e emergencialistas, estariam em colapso, incrementando os conflitos sociais, gerando inúmeros desequilíbrios, dentre eles a implacável falta de confiança nas democracias e o eterno retorno e expansão das doutrinas ultraconservadoras.

Em consonância com Gomes (2015), bem como buscando dar concretude ao realismo da participação dos municípios nesse campo de atribuição, entendendo que segurança pública deve passar a ser pensada não em termos abstratos, pura e simplesmente, mas no contexto da construção fática de uma sociedade focada no bem comum, apresentaremos alguns dados que reforçam esse ponto de vista.

Das pesquisas eleitorais:

Iniciamos com as pesquisas de opiniões realizadas durante as duas últimas campanhas eleitorais, as gerais em 2018 e as municipais em 2016, nessa ordem e sem discorrer sobre os aspectos peculiares da forma de elaboração de cada uma delas, importando, nesse caso, em regra, os números absolutos. Em relação às eleições gerais de 2018, segundo a pesquisa do Instituto Datafolha¹³³, em resposta única para “qual seria o maior problema do país?”, em todos os Estados

fenômeno jurídico. Segundo Massini (1978, p. 123) as características do realismo clássico consistem em “situar o jurídico no campo da praxis, do prático. [...] Todo o processo do prático, consiste no obrar concreto e circunstanciado; toda a ordem da praxis se encaminha a lograr esse último resultado, que é o objetivo e fim imediato que dá razão de ser a todas as realidades que conformam um determinado âmbito do operável”.

¹³³ Pesquisa realizada em setembro de 2018 e cadastrada no TSE sob o nº BR 2376/2018. Os pesquisadores ouviram 2.804 pessoas, de 197 municípios, tendo como margem de erro de 2% e de confiança em 95%.

da Federação a preocupação com a violência, nesse caso a segurança pública, alcançou o patamar de 20% dos entrevistados, ficando apenas atrás das questões de saúde que alcançaram 23%.

A pesquisa Ibope¹³⁴ reafirmou o maior índice de preocupação da sociedade em torno das questões de saúde, sendo esse tema citado em torno de 70% da sua avaliação, quando da apresentação de 18 itens¹³⁵, mais as opções de “nenhuma destas”, não sabiam ou, ainda, não responderam. Nessa pesquisa, conseguimos, ainda, particularizar as opiniões específicas do Estado do Rio de Janeiro¹³⁶, trazendo os três itens mais citados pelos entrevistados, que são saúde: 82%; segurança pública: 63% e; educação: 55%. Já na pesquisa divulgada pelo Instituto Paraná Pesquisa¹³⁷, diferente das anteriores, dentre os 14 itens¹³⁸ avaliados, a falta de segurança no país ficou em primeiro lugar.

De acordo com o levantamento, para 27,2% dos entrevistados, o maior medo em relação ao futuro é a insegurança e o aumento da violência. A saúde ficou em quarto lugar, juntamente com a corrupção com 17,5%, e a educação em sétimo com 5,7%.

Na última eleição municipal, por sua vez, no ano de 2016, o tema segurança pública foi um dos mais debatidos entre os candidatos a Prefeito¹³⁹. Segundo a pesquisa do Ibope¹⁴⁰, ao fazer a pergunta: “Desta lista de áreas onde as pessoas vêm enfrentando problemas de maior ou menor gravidade, por favor, diga qual é a área em que, na sua opinião, a população da cidade está enfrentando os maiores problemas?”, a preocupação com a segurança apareceu como a segunda maior preocupação dos munícipes, dentro de uma lista com 20 itens¹⁴¹, ficando atrás apenas da

¹³⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/26/saude-e-o-problema-mais-citado-pelos-eleitores-nos-estados-do-pais-apontam-pesquisas-ibope.ghtml>. Acesso em 19 fev. 2019.

¹³⁵ Agricultura, assistência social, corrupção, drogas, educação, energia, elétrica, estradas/rodovias, funcionalismo público, geração de empregos, habitação/moradia, imposto e taxas, lazer e cultura, meio ambiente, saneamento básico/água e esgoto, saúde, segurança pública, transporte/mobilidade e turismo.

¹³⁶ As entrevistas foram realizadas entre 17 e 20 de agosto/2018, com amostra 1.204 eleitores em 39 municípios. Registrada no TSE nº BR-00596/2018.

¹³⁷ Pesquisa realizada entre os dias 9 e 13 de agosto/2018, com amostra de 2.002 eleitores em 168 municípios de 26 Estados e no Distrito Federal. A margem de erro é de 2% e foi registrada no TSE sob o nº BR-02891/2018.

¹³⁸ Não sabe; Nenhum; Aumento da violência/ insegurança; Que o país não saia da crise/ economia/ piorar a situação econômica do país; Ficar desempregado/ não achar emprego; Ficar doente e não ter assistência médica/ a falta de saúde; Que os políticos corruptos fiquem impunes/ aumentar a corrupção; O aumento da inflação/ impostos; A falta de educação/ educação precária/ falta de investimento nas escolas; Acabar com a Previdência/ corte da aposentadoria; Ficar endividado/ não conseguir pagar as contas no final do mês; Perder as coisas que conquistou nesses anos; Outras citações.

¹³⁹ Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/eleicoes/2016/noticia/2016/08/debate-reune-sete-candidatos-prefeitura-do-rio.html>. Acesso em 19 fev. 2019.

¹⁴⁰ Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/20.html>. Acesso em 19 fev. 2019.

¹⁴¹ Calçamento de ruas e avenidas; Saúde; Educação; Trânsito; Transporte coletivo; Assistência Social; Geração de empregos; Iluminação pública; Limpeza pública; Abastecimento de água; Segurança pública; Habitação; Meio

saúde, em 23 das 26 capitais. Na cidade do Rio de Janeiro, o resultado foi de 54% para a saúde e 15% para segurança.

O *site* de notícias UOL¹⁴², através de uma enquete, no próprio site, apresentou o resultado segundo o qual em 35 das 56 cidades, ou seja, 62,5%, em que ocorreria o 2º turno, para escolha do Prefeito, a segurança era o item, entre os 16¹⁴³ destacados, que mais preocupava os cidadãos locais que participaram. Outros pontos relevantes, também destacados por eles, é que considerando os três maiores problemas elencadas pelos eleitores daquelas cidades, em que ocorreram o segundo turno para escolha do Alcaide, o índice de municípios em que a segurança é uma preocupação real chega a 91%; e nas 17 capitais, em apenas quatro a questão da segurança não liderava como a maior adversidade enfrentada pelos municípios.

Das respostas às demandas:

Em busca de responder a essa demanda, os gastos com segurança pelos municípios vêm aumentando ano a ano, como fica demonstrado a partir dos dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que de 2002 a 2016¹⁴⁴ os municípios aumentaram em 229% os gastos com segurança. Nesse estudo, também foi identificado que enquanto as despesas da União e dos estados com a segurança recuaram respectivamente 10,3% e 1,7%, de 2015 para 2016, as despesas das cidades avançaram 0,6%, alcançando R\$ 5,1 bilhões no ano de 2016.

No estudo referente ao ano de 2017¹⁴⁵, em comparação com o ano de 2016, a União investiu R\$ 9,7 bilhões, em segurança pública, representando um crescimento de 6,9%. Os Estados investiram R\$ 69,8 bilhões na área, uma variação mínima de 0,2% e, diferentemente dos períodos anteriores, os Municípios despenderam R\$ 5,1 bilhões para a segurança, o que representou, naquele estudo, uma redução de 2%¹⁴⁶. Porém, no mesmo levantamento conseguimos observar que só no Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2014 e 2017, os

ambiente; Impostos e taxas; Administração pública; Atividades esportivas; Atividades culturais; Opções de lazer; Rede de esgoto; Corrupção.

¹⁴² Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2016/noticias/2016/10/20/seguranca-e-a-maior-preocupacao-para-eleitores-das-56-cidades-com-2-turno.htm>? Acesso em 19 fev. 2019.

¹⁴³ Abastecimento de água; Acessibilidade; Alagamentos; Corrupção; Educação; Emprego; Energia e Iluminação; Esporte, Lazer e Cultura; Habitação; Limpeza e Coleta de lixo; Poluição e áreas verdes; Ruas esburacadas; Saneamento; Saúde; Segurança; Transporte e Trânsito.

¹⁴⁴ A partir dos dados trazidos por LIMA; BUENO; MINGARDI (2016, p.72), fiz uma correção daqueles valores com a base do IPCA referente a dezembro de 2016.

¹⁴⁵ Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Edição especial 2018.

¹⁴⁶ Se observarmos a nossa projeção feita com a correção a inflação de dezembro de 2016, o gasto dos Municípios no ano de 2017 permaneceu inalterado.

gastos com segurança pública tiveram redução de 9,4%, ficando no último ano do período em R\$ 8,6 bilhões.

Os estudos de Bremaeker (2005; 2015), considerando apenas os Municípios, também apontam para esse crescimento exponencial dos gastos com segurança pública, no período compreendido entre 2003 e 2013. Em 2003, o autor verificou que os Municípios brasileiros gastaram com segurança pública o equivalente a R\$ 595 milhões, algo em torno de 0,47% das despesas orçamentárias totais. Naquele ano, o estudo demonstrou que apenas o município do Rio de Janeiro investiu aproximadamente R\$ 114 milhões nessa área. Já em 2013, o levantamento revelou que referente aos 41% dos municípios que efetuaram gastos com segurança pública, a despesa total nessa área saltou para R\$ 3,4 bilhões, correspondente a 0,88% do montante das despesas orçamentárias. Importante ressaltar que o autor também sempre destaca em seus levantamentos o grande gargalo existente no nosso federalismo, decorrente do modelo político-constitucional-legal, que segundo ele seria o maior responsável pelas dificuldades dos Municípios garantirem uma maior eficiência nos serviços prestados por eles. Os índices trazidos por Bremaeker (2013) dão conta de comprovar o quão desproporcional é a distribuição de todos os tributos arrecadados entre os entes políticos, que, quando da partilha, 54,64% se concentram na União, para os Estados ficam aproximadamente 27,49% e para os municípios, apenas 17,87% (BREMAEKER, 2013). Ademais, se isso não fosse o bastante, Bremaeker (2018) aponta que 68,27% dos municípios gastam mais do que arrecadam com tributos próprios, em serviços que seriam de competência dos Estados¹⁴⁷ e da União.

Em continuação aos números, outros de igual relevância se referem ao efetivo das instituições de segurança pública no Brasil. Com exceção das Polícias Federal e Rodoviária Federal, segundo Lima; Bueno; Mingardi (2016, p.74), tínhamos em 2014 no Brasil um total de 425.248 policiais militares, 117.642 policiais civis e 99.354 guardas municipais. Em relação ao estado do Rio de Janeiro, os estudiosos demonstraram que, naquele ano, tínhamos por volta de 46.000 policiais militares, 10.000 policiais civis e 17.000 guardas municipais. Só a capital fluminense conta hoje com um efetivo de cerca de 7.800¹⁴⁸ guardas municipais.

¹⁴⁷ Na área da segurança, são essas as matérias que, segundo o autor, não seriam de competência dos Municípios: “manter a junta de alistamento militar e o tiro de guerra; auxiliar na manutenção da polícia militar; auxiliar na manutenção da polícia civil; auxiliar na manutenção do corpo de bombeiros; auxiliar na manutenção de delegacias especiais; auxiliar na manutenção do instituto médico legal; auxiliar na manutenção da polícia rodoviária; manter guardas municipais na segurança pública em substituição à polícia militar” (s/p).

¹⁴⁸ Dado adquirido junto à Guarda Municipal do Rio de Janeiro.

Todos esses números confirmam que a segurança pública é um dos principais, item da agenda política municipal e uma das principais áreas de investimento, por boa parte dos seus gestores. Não por acaso, em diversas entrevistas¹⁴⁹ o ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública à época, Torquato Jardim, defendia haver um erro na Constituição em atribuir aos Estados-membros a tarefa da segurança pública e que a falência do sistema requeria uma remodelagem, sobretudo, através da inclusão dos Municípios. Contudo, em razão daquilo que já discorremos, divergimos dessa posição, entendendo que o problema consiste na maneira interpretativa do texto constitucional, como já mencionamos e estamos aprofundando nesse trabalho.

Nosso argumento divergente em relação ao paradigma da exclusividade dos Estados-membros e das Polícias Militares no âmbito da proposição e execução das políticas públicas de segurança, ao nosso ver, também converge com os trabalhos de Souza (1996; 2005), que sempre vem escrevendo sobre os comportamentos do nosso federalismo. Em 1996, a autora, ao buscar entendimento a respeito da descentralização, tanto no nível político quanto no financeiro, baseou sua pesquisa em dois fatores: as políticas ocorridas nos municípios como resultado da democratização e da descentralização e; a alocação de recursos públicos na esfera local. Com o objetivo de apreender qual realmente seria a dimensão do poder local, utilizou de estudos empíricos, que, segundo ela, são o meio mais preciso para analisar o desenvolvimento político e tributário dos entes subnacionais, contribuindo para a compreensão sobre as consequências da descentralização e da democratização no pacto federativo brasileiro. Através do trabalho desenvolvido especificamente em dois municípios bahianos, concluiu Souza (1996) que existem vários fatores políticos e econômicos que influenciam os resultados da descentralização, afetando o pacto federativo. Com isso, a autora vê reforçado o argumento de que os fatores utilizados como parâmetro impactam nos resultados das políticas públicas, sendo eles, contudo, pouco analisados pela literatura.

Não diferente disso, Souza (2005), em nova pesquisa cuja finalidade foi de caminhar pelos espaços deixados pela Ciência Política, no que tange ao estudo do desenho constitucional do federalismo brasileiro, após discorrer sobre as Constituições brasileiras, analisar as práticas do federalismo implementado em cada uma delas; desconsiderar que para compreender um sistema federal o ideal seria seguir as forças reais do sistema político, os sistemas de partidos nacionais, as práticas políticas e as estruturas do poder econômico; sintetizou sua compreensão, afirmando

¹⁴⁹ Ver Coluna Ancelmo Gois, Jornal O Globo, de 02/02/2018.

que a solução dos principais problemas enfrentados pelo nosso federalismo depende menos do nosso desenho constitucional, bem como das nossas instituições. Na verdade, para Souza (2005), os nossos problemas não seriam de ordem constitucional, mas tão somente como os nossos governantes direcionam suas propostas, entre elas as que dão conta de diminuir as desigualdades regionais. Portanto, as dificuldades se encontram no âmbito da temática de proposição de políticas públicas eficientes e não no texto constitucional.

Dito isso, torna-se relevante trazer outro dado apontado por Bremaeker (2013), ao detectar, como já vimos, que ao mesmo tempo em que 41% dos municípios mantêm gastos com segurança pública, apenas 19% destes possuem Guardas Municipais. Ou seja, o discurso da exclusividade ocorre somente no âmbito da proposição e execução de políticas públicas próprias e não na utilização das verbas municipais, inclusive para pagamentos de gratificações de servidores estaduais¹⁵⁰, para o fim de garantir a segurança dos munícipes. Nesse caso, fazemos o seguinte questionamento, sobre o qual, porém, não discutiremos nessa pesquisa: Se por um acaso fossemos seguir o entendimento exclusivista, os recursos municipais também não deveriam ser destinados a outra atividade precípua do Município que não fosse da área da segurança pública?

Indo por esse caminho, não nos parece democrático ou republicano, bem como ter ainda espaço para o entendimento do texto constitucional e do federalismo de cooperação, que diante da ineficiência do cumprimento da obrigação por parte de um dos componentes da federação, não seja permitido que os governantes locais adotem as suas próprias políticas públicas de segurança, com o fim de reduzir os índices de criminalidade e violência. Para fins de exemplificação, de que se continuarmos a seguir nesse rumo, fragilizaremos ainda mais o nosso princípio federativo, utilizaremos as experiências ocorridas nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, da região da Baixada Fluminense, como o de São João de Meriti, Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis e também do Estado do Espírito Santo.

No Município de São João de Meriti¹⁵¹, o Chefe do Executivo foi obrigado a editar um Decreto, alegando Estado de Emergência, a fim de que os cidadãos que lá residem ou trabalham pudessem ser socorridos, por conta da falta de Segurança Pública, em razão da incapacidade das

¹⁵⁰ São vários os Municípios que firmam convênios com os Estados-membros, com a finalidade dos primeiros custearem o pagamento dos serviços extraordinários ou gratificações de servidores estaduais. Nesse caso, numa análise incipiente, nos parece que tais compromissos estariam violando o inc. X do art. 167, da CF/88 c/c art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹⁵¹ Ver: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-06/sao-joao-de-meriti-decreta-estado-de-emergencia-para-seguranca-publica-no-rio>. Acesso em: 20 fev. 2018.

forças do Estado-membro de garantir o mínimo possível de efetivo, bem como dos meios necessários para garantia da tranquilidade.

Já os Municípios¹⁵² de Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis tiveram que buscar na Justiça, através do Ministério Público, a manutenção do efetivo da Polícia Militar destinado ao policiamento daqueles municípios – que, segundo fez constar no pedido, já não atendia ao esperado – face ao iminente esvaziamento que ocorreria no Batalhão da área, em razão dos Jogos Olímpicos de 2016, que seriam realizados na Capital Carioca no mesmo ano.

Não muito diferente, vimos nas notícias veiculadas pela mídia, quando da greve dos policiais militares no Estado do Espírito Santo, no ano de 2017, os efeitos negativos da paralização daqueles profissionais de segurança, que só não foram piores em razão da existência das Guardas Municipais, que atuaram no patrulhamento das cidades¹⁵³. Inclusive, as armas da Guarda Municipal da cidade de Cachoeiro de Itapemirim, as quais haviam sido recolhidas pela justiça, foram restituídas, para que os agentes pudessem atuar na segurança dos cidadãos¹⁵⁴.

Toda a discussão trazida e o nosso posicionamento poderiam ser compreendidos também pelos ensinamentos de Bonavides (1996), visto que o autor, ao defender um federalismo regional, mediante uma reforma institucional densa na Constituição de 1988, preservando apenas suas essencialidades e acreditando haver permissivo constitucional para isso, afirmou que com isso, superaríamos a nossa falsa federação, pois, na prática, esta apenas privilegia cada vez mais a centralização, criando um ciclo vicioso de submissão e dependência, impedindo a concretização dos direitos sociais na sua plenitude.

Mais adiante, o autor esclarece que não prega uma dissolução do federalismo, até mesmo reconhecendo da sua impossibilidade¹⁵⁵, mas que as desigualdades regionais e sociais deveriam ser o alicerce da nossa federação, rechaçando mais uma vez a teoria clássica dualista difícil de ser expurgada, que se baseia em preconceitos doutrinários e praxes ultrapassadas. Bonavides (1996) ainda argumenta que, no nosso caso, o federalismo tende a nos desviar dos caminhos que nos levariam à solução da crise federativa, consolidando-se em uma contradição em relação às promessas descentralizadoras.

¹⁵² Ver: <https://noticias.bol.uol.com.br/ultimas-noticias/olimpiadas/2016/08/04/justica-proibe-pms-da-baixada-de-reforcarem-policiamento-da-rio-2016.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

¹⁵³ Ver: <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/sul/2017/02/sem-pm-nas-ruas-guardas-municipais-reforcam-seguranca-no-litoral-sul-1014021838.html>. Acesso em: 20 fev. 2018.

¹⁵⁴ Ver: <https://www.folhavoria.com.br/policia/noticia/02/2017/juiz-libera-armamento-temporariamente-a-guarda-municipal-de-cachoeiro>. Acesso em: 20 fev. 2018.

¹⁵⁵ O autor faz alusão às cláusulas pétreas do § 4º, art. 60 da CF/1988.

Olhando bem as palavras de Bonavides (1996), identificamos que elas não são muito diferentes das de Viana (1949). Já naquela época, o autor indicava que o ponto essencial para o fiasco da federação e da descentralização através dos Município passava pela ideia de oferecer tratamento igualitário entre os entes regionais e locais, inclusive entre si. Segundo Viana (1949), a proposta de uniformização do federalismo era seu mal maior, diferentemente da descentralização (p. 204).

Por fim, os argumentos expostos nesse tópico nos remetem novamente aos dizeres de Souza (1996, p.105-106), de que “as descentralizações das atribuições dos entes federativos, nos dias atuais, devem ser refletidas através de experiências concretas [...] podendo [assim] analisar as consequências da descentralização e da democratização no pacto federativo”. Diferente disso, continuaríamos a impedir aquilo que Santos (2011, p. 6) chamou de materialização das promessas da modernidade, que no caso da garantia da paz social perpassa pela possibilidade dos governos e cidadãos locais não ficarem totalmente adstritos a uma vontade política de outro ente federativo, como podemos observar nos casos dos Municípios acima narrados.

Com isso, fica aqui mais uma provocação, que também não será objeto do nosso trabalho, nesse momento: Até que ponto do “jogo político”, a dependência total das ações de outro ente da federação, em pontos tão sensíveis – como no caso da segurança – vulnerabiliza a autonomia dos entes federativos, colocando em risco o próprio pacto federal?

3.2.1 As Guardas Municipais na Constituição de 1988 e a Lei Federal nº 13.022/2014

Assim como vimos que a possibilidade dos Municípios instituírem suas Guardas Municipais está prevista diretamente no texto da Constituição Federal de 1988, mais precisamente no §8º, do art. 144, que assim dispõe: “[...] § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”¹⁵⁶, podemos imediatamente perceber que uma grande questão teria ficado em aberto, qual seja: De que maneira os Municípios que constituíssem suas Guardas Municipais se integrariam com os demais entes políticos e órgãos, no campo da segurança pública?

¹⁵⁶ No dia 01 de junho de 1989, o Deputado Federal do PMDB paulista Gerson Marcondes prôpos o Projeto de Lei nº 2669/89, a fim de regulamentar o § 8º da nova Carta Magna, com a seguinte ementa: “Dispõe sobre a organização, constituição e funcionamento de Guardas Municipais, e dá outras providências”. Porém, o PL foi considerado inconstitucional no mérito, deixando clara, no bojo da decisão, a constitucionalidade formal, tendo em vista a competência da União.

A fim de responder a tal questionamento, supomos que a competência dos entes, em relação à segurança pública, fosse decorrente do art. 23, da CF/88. Ademais, que existisse uma Lei Complementar Federal, como preceitua o parágrafo único¹⁵⁷ do mesmo dispositivo, com o objetivo de definir de que maneira seria efetivada a cooperação administrativa dos entes políticos. Ainda assim, estaríamos diante de uma anomia jurídica, em relação ao plexo de atribuições pertinentes aos serviços das Guardas Municipais, ressaltand, que estes devem estar relacionado aos bens, serviços e instalações dos respectivos municípios, segundo a Constituição. Isso se daria em razão de no final do §8º, art. 144, estar prevista a criação de Lei Federal – *conforme dispuser a lei* – a fim de instituir padrões mínimos de atuação dessas instituições a nível nacional, ainda que reservadas as necessidades e as faculdades dos entes locais, possibilitando justamente uma integração com os órgãos dos outros entes federativos de maneira racionalizada.

Santos (2013), tendo em vista a falta de regulamentação do §8º, do art. 144, afirmava que tal omissão deixava ainda mais clara a assimetria do nosso federalismo, uma vez que de certa maneira mantinha restrita a participação direta dos municípios na conteção dos índices de criminalidades e violência dentro do sistema de segurança pública. Lembrando que diante da ausência dessa norma integradora, cada Município que se interessou criou sua Guarda Municipal, à sua maneira. Fato este que, na prática, representou uma desuniformização de procedimentos que perdura até os dias de hoje.

Dizemos isso porque até o momento, mesmo que a falta da regulamentação do art. 8§, tenha deixado de existir em agosto do ano de 2014, quando da sanção da Lei Federal nº 13.022/2014, denominada de Estatuto Geral das Guardas Municipais, muitos Municípios que possuem essas instituições não se ajustaram aos preceitos trazidos por aquele novel diploma, seja por falta de capacidade financeira ou vontade política, uma vez que agindo nesse sentido os governantes locais passariam a assumir em parte, ou até todo, o ônus direto desse drama que representa a *in*-segurança pública no Brasil. Por isso, mesmo que ausente a anomia jurídica, ainda continua imperando a disformidade tanto nas maneiras de atuação quanto nas adoções de procedimentos no âmbito das ações das Guardas Municipais.

¹⁵⁷ “Art. 23 [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Segundo Soares (2007), foi justamente a falta de coragem¹⁵⁸ de assumir responsabilidades que fez com que o Projeto Segurança Pública para o Brasil, do ano de 2002, não fosse adiante. O autor conta que o então Presidente Lula, orientado pelos consultores do chamado “núcleo duro” do Governo, foi convencido de que ao propor, pondo sua conta em risco, reformas abrangentes, até mesmo de âmbito constitucional, a fim de reestruturar a segurança pública, era o mesmo que se colocar à prova perante o povo. Nas avaliações deles, os impactos das mudanças somente poderiam ser sentidos a longo prazo e, por isso, segundo o autor, afirmaram que o desgaste seria inevitável (p. 88).

Portanto, não obstante pensarmos no tempo de 26 anos para a edição da referida norma, como forma de construir o papel dos Municípios na área da segurança pública, também podemos voltar a dizer, em consonância com o tópico anterior, que todo esse período contribuiu para a construção e o amoldamento da nossa sociedade, em oposição à prática do policiamento preventivo pelas Guardas Municipais, conforme consta na Lei Federal nº 13.022/2014, bem como do protagonismo dos Municípios nessa seara.. Isso porque as políticas públicas que deixaram de ser produzidas e executadas por essas instituições, pela falta de organização e regras formais, não permitiram as práticas sociais reiteradas, que seriam fundamentais para caracterizá-las como instituição precipuamente de segurança pública (FERRERA e LANZALACO, *apud* SECCHI, 2013).

Atinente ao exposto, com o advento da Lei Federal nº 13.022/14, os Municípios adquiriram aptidão para implementarem ações mais abrangentes no campo das políticas públicas de segurança local, através da avaliação e definição das alternativas que são mais convenientes as suas agendas. O Governo Federal, ao sancionar essa legislação, possibilitou a legitimação do trabalho que já vinham sendo desenvolvido pelas Guardas Municipais, materializando, enfim, ao nosso ver, aquilo que Santos (2011) apontou como sendo uma das promessas da modernidade.

Assim nos pronunciamos, por consequência do §8º, do art. 144, CF/88, ter servido como uma verdadeira *cláusula de reserva* a ser explorada quando do amadurecimento do Estado Democrático de Direito e irremediável anseio popular por segurança, sobretudo diante dos índices alarmantes de crimes e violência. Nesse sentido, também a nosso ver, estaríamos

¹⁵⁸ Segundo Ribeiro (2008 p. 13), seguindo essa mesma linha, o Governo Federal deixou de patrocinar reformas mais concretas pelo receio da excessiva responsabilidade que estava assumindo. Com isso, abandonou o seu protagonismo político e se restringiu a ações tímidas e pouco sistematizadas.

próximos das palavras de Barroso (2005, p. 1), ao reescrever as frases “Chega de ação. Queremos promessas”¹⁵⁹, que em sua obra, representava a demora do Brasil ao reconhecimento dos efeitos materiais dos princípios constitucionais¹⁶⁰, como regras mandatárias e não somente diretrizes postas no texto de 1988. A verdade é que ainda nos dias de hoje, trinta e um ano após a promulgação da Constituição, a nossa consolidação como República Federativa e de um Estado Democrático de Direito depende da elaboração de leis, as quais possam garantir o exercício das liberdades e dos direitos insculpidos na Carta de 1988, visto que muitos desses, cada vez mais, encontram-se “adormecidos/deitados em berço esplêndido”¹⁶¹, muitas vezes pela manutenção de interesses escusos e corporativistas (*bancadas da bala, bola, rural, evangélica, da família, dentre outras*)¹⁶².

3.2.1.1 O Estatuto Geral das Guardas Municipais e a ADI 5156¹⁶³

Apesar de ser criada com o intento de delinear as atribuições das Guardas Municipais no Brasil de maneira mais uniform, inclusive para possibilitar a integração cada vez maior das políticas nacionais de segurança pública, com a inserção mais efetiva dos municípios nesse cenário, tão logo a Lei Federal nº 13.022/2014 foi sancionada, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais – FENEME – questionou judicialmente este regramento, através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI – 5156/14). Por oportuno, há de se ressaltar que várias administrações a nível local já faziam uso dessas instituições como forma de manter e controlar os índices de criminalidade e violência em suas cidades, por isso aquela norma, na prática, tão somente positiva as ações já desenvolvidas por estas instituições em vários entes municipais.

¹⁵⁹ Segundo Barroso (2005), essas frases seriam de um grafite inscrito no muro de uma cidade, do mundo ocidental, ainda em tinta fresca e de autor desconhecido.

¹⁶⁰ Essa forma de interpretação do Direito é conhecida como *neoconstitucionalismo*. Segundo o próprio Barroso (2005), trata-se de um movimento pelo qual se buscam garantir, e ao mesmo tempo promover os direitos fundamentais. Salienta que, após a Segunda Guerra, o mundo se viu na necessidade superar o positivismo jurídico, a partir do estrito respeito à lei, passando sua interpretação a ser valorada pela Constituição. Os efeitos práticos dessa teoria decorrem: da constitucionalização do Direito e da supremacia do texto constitucional; da ampliação da jurisdição constitucional, que impõe força normativa aos princípios constitucionais, buscando promover os direitos fundamentais. Por fim, seus adeptos acreditam que com isso, o neoconstitucionalismo faz com que saíamos do Estado de Direito para o Estado Democrático de Direito.

¹⁶¹ SILVA e DUQUE ESTRADA (1931).

¹⁶² Grupo de Senadores e Deputados Federais que primordialmente defendem suas classes.

¹⁶³ Ver ADI-5156: Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4618655>. Acesso em: 15/02/2019

Portanto, a proposta desse tópico é a de discorrermos sobre os dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais, sobretudo alguns daqueles que foram alvos de questionamentos de inconstitucionalidade material, no âmbito da ADI 5156/14, de forma não substancial ou aprofundada.

Sendo assim, temos que a Lei Federal nº 13.022/14 foi dividida em onze Capítulos, quais sejam:

I – disposições preliminares (art. 1º e 2º)

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as guardas municipais, disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

O artigo 1º explicita o fundamento constitucional a ser disciplinado por aquela lei, nesse caso, o §8º do art. 144 da CF/88. Em consonância com o art. 2º, acaba por se conceber ao ente municipal a possibilidade de possuir uma instituição de segurança pública, eis que prevista na Constituição, em capítulo específico para tratar do tema, de caráter eminentemente civil, uniformizada e armada, com função municipal preventiva social, de ordem primária e quando em patrulhamento, a realizar a prevenção secundária.

II – princípios (art. 3º)

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais: I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; III - patrulhamento preventivo; IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e V - uso progressivo da força.

O artigo 3º traz os princípios mínimos, ou seja, outros poderão ser definidos em leis municipais, em conformidade com o interesse local. Nos incisos I a III desse artigo, ainda que pareçam elastecer as atribuições das Guardas Municipais para além daquelas previstas na Constituição, na verdade eles apenas reforçam o compromisso dos três entes políticos com os próprios fundamentos e objetivos da República já discorridos, inclusive, ressaltando agora, o dever de guarda da Constituição, das leis e instituições democráticas, previsto no inc. I, art. 23,

CF/88¹⁶⁴. O inc. IV apresenta o compromisso com a evolução social e o V legitima a legalidade do uso proporcional da força¹⁶⁵¹⁶⁶.

III - competências (art. 4º e 5º)

*Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. **Parágrafo único.** Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.*

*Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: **I** - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município; **II** - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; **III** - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; **IV** - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social; **V** - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas; **VI** - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal; **VII** - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas; **VIII** - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades; **IX** - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades; **X** - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas; **XI** - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município; **XII** - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal; **XIII** - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; **XIV** - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário; **XV** - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte; **XVI** - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal; **XVII** - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e **XVIII** - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local. **Parágrafo único.** No exercício de suas competências, a guarda*

¹⁶⁴ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público [...]”.

¹⁶⁵ O dispositivo fala sobre “uso progressivo da força”. Porém, essa denominação encontra-se um tanto ultrapassada, em razão de permitir entender que deva haver uma ação progressiva e não proporcional da força, sobretudo, em relação aos meios disponíveis.

¹⁶⁶ Bittner (2003) afirma que o uso da força é a base do mandato policial, e apenas a polícia tem o monopólio do uso legal e legítimo da força diante de tudo e de todos. Ver: Muniz e Proença Jr. (2014).

municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.

O artigo 4º versa sobre a competência geral das Guardas Municipais, que, com exceção da inserção do termo “logradouros públicos”, remete aos bens, serviço e instalações do § 8º do art. 144. O parágrafo único esclarece, mesmo que pareça desnecessário, mas em se tratando dessa temática, em razão dos vários motivos e interpretações possíveis, que tais bens são aqueles definidos pelo Código de Direito Civil.

No artigo 5º, houve a definição de dezoito competências tidas como específicas das Guardas, desde que respeitadas as dos outros órgãos previstos no art. 144 da CF/88. Segundo veremos adiante, algumas das competências elencadas nesse artigo são tidas como ampliadoras das atribuições constitucionais das Guardas Municipais, muito embora, além da ressalva contida no texto da lei, a fim de preservar uma possível invasão de competência de outro órgão, também é implícito que o raio de atuação das Guardas Municipais subsiste em torno dos bens, serviços e instalações públicas dos Municípios.

IV – criação (art. 6º ao 9º)

*Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal. **Parágrafo único.** A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal.*

*Art. 7º As guardas municipais não poderão ter efetivo superior a: **I** - 0,4% (quatro décimos por cento) da população, em Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; **II** - 0,3% (três décimos por cento) da população, em Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso I; **III** - 0,2% (dois décimos por cento) da população, em Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso II. **Parágrafo único.** Se houver redução da população referida em censo ou estimativa oficial da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é garantida a preservação do efetivo existente, o qual deverá ser ajustado à variação populacional, nos termos de lei municipal.*

Art. 8º Municípios limítrofes podem, mediante consórcio público, utilizar, reciprocamente, os serviços da guarda municipal de maneira compartilhada.

Art. 9º A guarda municipal é formada por servidores públicos integrantes de carreira única e plano de cargos e salários, conforme disposto em lei municipal.

O artigo 6º e o seu parágrafo único estabelecem que os Municípios poderão criar suas Guardas, notadamente como no texto constitucional, e que estas serão subordinadas ao Chefe do Executivo local. A citação de subordinação ao Chefe do executivo municipal nos parece uma maneira de repostar aquilo que diz a Constituição em relação às polícias estaduais e corpos de

Bombeiros militares. Contudo, lembramos que tal referência contida no parágrafo único pode implicar em uma confusão se a Guarda Municipal, como no caso do município do Rio de Janeiro, for criada como uma autarquia municipal. Isso porque, nesse caso, não poderíamos falar em subordinação desse órgão para com o Chefe do Executivo. No âmbito do Direito Administrativo, o poder de tutela refere-se apenas ao controle finalístico do exercício dos serviços outorgados, por via legislativa, às pessoas jurídicas da Administração Indireta.

No artigo 7º, são estabelecidos parâmetros máximos de efetivo, por cada cidade que criar sua Guarda Municipal, considerando a proporcionalidade do número de habitantes. Já no 8º, está fortalecida a possibilidade de criação de consórcios¹⁶⁷ por municípios limítrofes.

O artigo 9º, além de estabelecer uma carreira única para os guardas municipais, como servidores públicos estatutários, através de um plano de carreira próprio, tem como uma das principais conquistas estabelecer uma instituição de caráter permanente, vedando à constituição de empresa pública ou Sociedade de Economia Mista, o que por si só já geraria outra discussão em relação ao exercício do poder de polícia.

V – exigências para investidura (art. 10)

*Art. 10. São requisitos básicos para investidura em cargo público na guarda municipal I - nacionalidade brasileira; II - gozo dos direitos políticos; III - quitação com as obrigações militares e eleitorais; IV - nível médio completo de escolaridade; V - idade mínima de 18 (dezoito) anos; VI - aptidão física, mental e psicológica; e VII - idoneidade moral comprovada por investigação social e certidões expedidas perante o Poder Judiciário estadual, federal e distrital. **Parágrafo único.** Outros requisitos poderão ser estabelecidos em lei municipal.*

O artigo 10, sem maiores problemas, descreve os requisitos básicos para a investidura no cargo de guarda municipal. O parágrafo único reafirma a condição de exigências mínimas, mesmo que desnecessariamente, ao expressar que outros poderão ser constituídos por lei municipal, desde que não confrontem com os já estipulados nesse dispositivo. Lembrando que em caso de ingresso em Guarda Municipal que faça uso de arma de fogo, ainda assim, não existe impedimento¹⁶⁸ para ingresso com idade mínima aos dezoito anos, bem como de adoção de idade máxima¹⁶⁹ ou curso superior.

¹⁶⁷ Ainda que não houvesse esse dispositivo, tal possibilidade poderia ser concretizada, levando em consideração a previsão da Lei Federal nº 11.107/2005, a qual versa sobre o tema consórcios públicos.

¹⁶⁸ Lei 10.826/2003, “[...]” “É vedado ao menor de 25 (vinte e cinco) anos adquirir arma de fogo, ressalvados os integrantes das entidades constantes dos incisos I, II, III, V, VI, VII e X do caput do art. 6º desta Lei[...]”.

¹⁶⁹ “RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. LIMITAÇÃO DE IDADE FIXADA EM EDITAL. POLICIAL CIVIL. ART. 7º, XXX,

VI – capacitação (art. 11 e 12)

Art. 11. *O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades.*
Parágrafo único. *Para fins do disposto no caput, poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.*

Art. 12. *É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º. § 1º Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo. § 2º O Estado poderá, mediante convênio com os Municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos Municípios conveniados. § 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares.*

No artigo 11, está prevista a necessidade de formação específica e compatível com a função de guarda municipal – agora baseada nos princípios e competências dessa lei – a qual, em conjunto com o parágrafo único, aponta para adaptação dos projetos pedagógicos e das grades curriculares dos cursos de capacitação dos integrantes dos demais órgãos policiais, estabelecidos na matriz curricular da SENASP, órgão este pertencente ao Ministério de Justiça e Segurança Pública.

Para tanto, o artigo 12 prevê a possibilidade de os Municípios criarem órgãos próprios de formação dos guardas municipais. Podem, ainda, valer-se de convênio ou consórcio para tal fim, entre municípios, e ainda convênio com o Estado que instituir centro de formação regionalizado para guardas municipais, desde que garanta a participação dos representantes dos Municípios conveniados no Conselho Gestor. Outrossim, o §3º veda que os centros de formação e capacitação dos guardas municipais sejam os mesmos destinados à formação das forças militares estaduais.

VII – controle (art. 13 e 14)

Art. 13. *O funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante: I - controle interno, exercido por corregedoria, naquelas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores da guarda e em todas as que utilizam arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro; e II - controle externo, exercido por ouvidoria, independente em relação à*

direção da respectiva guarda, qualquer que seja o número de servidores da guarda municipal, para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, propor soluções, oferecer recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta. § 1º O Poder Executivo municipal poderá criar órgão colegiado para exercer o controle social das atividades de segurança do Município, analisar a alocação e aplicação dos recursos públicos e monitorar os objetivos e metas da política municipal de segurança e, posteriormente, a adequação e eventual necessidade de adaptação das medidas adotadas face aos resultados obtidos § 2º Os corregedores e ouvidores terão mandato cuja perda será decidida pela maioria absoluta da Câmara Municipal, fundada em razão relevante e específica prevista em lei municipal.

Art. 14. *Para efeito do disposto no inciso I do caput do art. 13, a guarda municipal terá código de conduta próprio, conforme dispuser lei municipal. **Parágrafo único.** As guardas municipais não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar.*

A definição do mandato (MUNIZ e PROENÇA Jr., 2007; 2014) das Guardas Municipais imprimiu muito mais relevância ao trabalho das instituições Guardas Municipais no cenário da segurança pública, impondo da mesma forma a necessidade de se buscarem mecanismos capazes de garantir a *accountability* necessária a essa gama extensa de poderes.

É com esse propósito que segue o mandamento do art. 13, o qual, mediante a ideia de fiscalizar, auditar e investigar, de maneira autônoma, os trabalhos das Guardas e dos guardas municipais, buscou assegurar a existência de um controle externo (Ouvidoria) e interno (Corregedoria), além da possibilidade de se criar um colegiado para o controle social das atividades de segurança do próprio Município. O primeiro se caracteriza como sendo um importante mecanismo de integração e controle social, tendo por finalidade o aprimoramento dos serviços realizados pela municipalidade, mediante o recebimento, exame e encaminhamento das reclamações, sugestões, elogios ou denúncias relacionadas às condutas dos integrantes e das atividades prestadas pelas Guardas Municipais. Nesse caso, qualquer que seja seu efetivo ou independente de ser armada ou não. Por sua vez, a Corregedoria tem a função precípua de correição funcional, mediante a utilização do poder disciplinar. Por esse dispositivo, sua obrigatoriedade está condicionada à utilização de arma de fogo pelos guardas municipais, qualquer que seja o efetivo, ou, em caso contrário, com efetivo superior a cinquenta guardas. O terceiro caso seria, na prática, a instituição de Conselhos Comunitários de Segurança, lembrando que esse órgão é facultativo, diferente dos outros dois.

Outro ponto bem importante a se destacar da leitura do art. 13, em relação a garantir a independência e autonomia dos órgãos, é a instituição de um mandato para os Corregedores e Ouvidores, com prazo pré-fixado e que a destituição desses servidores só possa ocorrer antes do

término previsto com anuência e aprovação, por maioria absoluta, dos membros da Casa Legislativa do Município.

O conteúdo do artigo 14 e do seu parágrafo único estabelece, por consequência do inc. I do art. 13, que as Guardas Municipais deverão ter regime disciplinar próprio e diferente daqueles de natureza militar. Em síntese, o regramento das condutas dos guardas municipais deve estar em consonância com os padrões internacionais que se referem ao comportamento ético profissional dos órgãos e servidores integrantes do sistema de segurança pública.

VIII – prerrogativas (art. 15 ao 18)

Art. 15. Os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade. § 1º Nos primeiros 4 (quatro) anos de funcionamento, a guarda municipal poderá ser dirigida por profissional estranho a seus quadros, preferencialmente com experiência ou formação na área de segurança ou defesa social, atendido o disposto no caput. § 2º Para ocupação dos cargos em todos os níveis da carreira da guarda municipal, deverá ser observado o percentual mínimo para o sexo feminino, definido em lei municipal. § 3º Deverá ser garantida a progressão funcional da carreira em todos os níveis.

*Art. 16. Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, conforme previsto em lei. **Parágrafo único.** Suspende-se o direito ao porte de arma de fogo em razão de restrição médica, decisão judicial ou justificativa da adoção da medida pelo respectivo dirigente.*

Art. 17. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) destinará linha telefônica de número 153 e faixa exclusiva de frequência de rádio aos Municípios que possuam guarda municipal.

Art. 18. É assegurado ao guarda municipal o recolhimento à cela, isoladamente dos demais presos, quando sujeito à prisão antes de condenação definitiva.

O artigo 15 define que os cargos comissionados da Guarda Municipal sejam providos por membros efetivos da carreira. Sobre esse ponto, há a ressalva de que nos primeiros quatro anos de criação, a Guarda possa ser dirigida por uma pessoa estranha aos quadros. Ou seja, uma espécie de transição, antes de alcançar a autonomia administrativa institucional, sendo, entretanto, necessária a formação na área de segurança pública ou defesa social.

Esse dispositivo prevê, ainda, a garantia da progressão funcional em todos os níveis da carreira de guarda municipal, assegurado um percentual mínimo para o sexo feminino em cada um dos níveis.

O artigo 16 se reporta à autorização de porte de arma de fogo pelos guardas municipais, fazendo remissão a “conforme previsto em lei”. Tal circunstância tem gerado um profundo debate entre os estudiosos do Direito e a jurisprudência quanto ao direito de porte de arma de fogo pelos guardas municipais, mesmo diante da ausência de cooperação técnica com a Polícia

Federal para a expedição dos respectivos números de controle. No entanto, não adentraremos nesse assunto, por se tratar de matéria bem extensa e complexa, deixando tais argumentações para outro momento. O parágrafo único do art. 16 fixa a possibilidade de suspensão do direito ao porte em caso de restrição médica, decisão judicial ou administrativa fundamentada.

O artigo 17, além de prever a destinação de uma linha telefônica exclusiva – 153 – para o atendimento das solicitações encaminhadas às Guardas Municipais, com caráter de serviço público de emergência¹⁷⁰, portanto, gratuito, faz com que também seja destinado uma faixa exclusiva de frequência.

O artigo 18 tem uma diretriz preservacionista, similar à dos agentes dos demais órgãos de segurança pública, quando da prisão, sem trânsito em julgado ou não definitiva. Nesse caso, garante o direito de ficar separado dos demais presos, em cela seletiva, recebendo a alcunha de “prisão especial”.

IX – vedações (art. 19)

Art. 19. A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações.

No artigo 19, está prevista a hierarquia como princípio norteador da organização institucional das Guardas Municipais, mas vedando qualquer isonomia em relação às forças militares de qualquer ordem, seja denominação, títulos, uniformes, graduação funcional, distintivos e condecorações.

X – representatividade (art. 20);

Art. 20. É reconhecida a representatividade das guardas municipais no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e, no interesse dos Municípios, no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública.

O artigo 20 é um ponto bem fora da curva para aqueles que não reconhecem as Guardas Municipais como órgão de Segurança Pública, inclusive como não sendo suas atividades de natureza policial. Nesse ponto, ainda que pesem as divergências, a representatividade das Guardas Municipais foi reconhecida e assegurada em todas as instâncias de governo e de poder das esferas Federal, Estadual e Municipal que debatam sobre segurança pública. Entretanto,

¹⁷⁰ A Anatel, através da Resolução 357/2004, uniformizou em todo o Brasil, os códigos dos serviços públicos de emergência, de maneira gratuita.

apenas para a participação no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública, segundo o normativo, deve haver expressa manifestação dos Municípios.

XI – disposições diversas e transitórias (art 21 a 23).

Art. 21. As guardas municipais utilizarão uniforme e equipamentos padronizados, preferencialmente, na cor azul-marinho.

*Art. 22. Aplica-se esta Lei a todas as guardas municipais existentes na data de sua publicação, a cujas disposições devem adaptar-se no prazo de 2 (dois) anos. **Parágrafo único.** É assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana.*

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O artigo 21 tenta imprimir uma padronização de uniformes e equipamentos das Guardas Municipais, a fim de uniformizar a sua ostensividade a nível Brasil. Nesse deslinde, ainda que a critério de cada Município, foi apontada a cor azul-marinho como padrão.

Por sua vez, o artigo 22 estabelece o prazo de 2 anos, a partir da vigência da lei, para que os Municípios que já possuem suas Guardas Municipais venham a se adequar ao novo regramento e, por óbvio, aquelas que forem constituídas a partir daí já devem nascer em consonância com a lei em comento. A busca pela padronização das indumentárias das Guardas Municipais não seguiu o mesmo caminho da sua possível denominação. É que segundo o parágrafo único desse artigo, outras denominações podem ser adotadas, em razão da historicidade de cada instituição.

Tendo sido apresentadas as nuances dos dispositivos da Lei Federal nº 13.022/14, veremos como se deu o pedido de pronunciamento jurisdicional em relação a esse novel diploma legal, inclusive através da solicitação de Medida Cautelar. A FENEME, autora da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5156/14 – aponta tanto a existência de inconstitucionalidade formal quanto material, nesse caso relacionado aos seguintes dispositivos, arts. 2º (expressão “a função de proteção municipal efetiva”); 3º, I a III; 4º, *caput* (expressão “logradouros públicos municipais”) e parágrafo único; 5º, II, III, V a VII, IX a XI, XIII a XVIII; e 12, *caput* e § 3º. Importa mencionar que não foram atendidos pelo relator os anseios pela imposição da Medida Cautelar solicitada. Portanto, a legislação ora comentada continua em plena vigência.

Quanto à inconstitucionalidade formal, a autora alega, em síntese, que houve invasão de competência por parte da União, visto que o termo “conforme dispuser a lei”, constante de §8º, do art, 144, da CF/88, trata-se de mandamento à exclusividade dos Municípios. Nesse ponto, seus

argumentos foram fortalecidos pelo acompanhamento da Procuradoria Geral da República - PGR. Contudo, lembramos que esse mesmo órgão, quando da propositura da Ação Direta de Constitucionalidade nº 38¹⁷¹, se refere à Lei Federal nº 13.022/2014 como a norma regulamentadora do §8º, do art. 144, a qual, segundo ele, relaciona as diversas maneiras que as Guardas Municipais devem exercer a competência para proteção de bens, serviços, logradouros públicos e instalações municipais (p.15)¹⁷².

Ainda em relação a esse questionamento, temos que a resposta já foi tratada nesse trabalho, em dois momentos. Na primeira, quando falamos da predominância de interesse dos entes, para exercerem suas competências. Portanto, como no presente caso entendemos tratar-se de matéria referente à segurança pública, daí decorreria o interesse da União¹⁷³ em padronizar minimamente a organização das Guardas Municipais, sobretudo delineando algumas competências e, mais ainda, a forma pela qual essas seriam desenvolvidas. A segunda foi quando citamos a rejeição do PL nº 2669/89, por inconstitucionalidade material, mas restando decidido no âmbito da CCJ da Câmara dos Deputados tratar-se de matéria a ser regulamentada pelo Legislativo Federal. De forma subsidiária, poderíamos também dizer que em se tratando de matéria afeta à segurança pública, visando instituir mecanismos de controle e redução dos índices de violência e criminalidade, isso a colocaria na circunscrição da competência da União, tendo em vista a necessidade de uniformidade nacional no que tange a uma política de criminologia e Direito Penal e Processual Penal¹⁷⁴. No tocante aos aspectos de Direito e Processo Penal, vislumbramos que, com o advento do Estatuto Geral das Guardas, restou bem cristalina a percepção de que quando no desempenho das suas funções os guardas não poderão quedar-se inertes em caso de ocorrência de quaisquer delitos¹⁷⁵, quer sejam contra o patrimônio, bens e serviços ou, mais ainda, contra as pessoas que se encontram nesses lugares ou utilizam os serviços públicos municipais. Consequentemente, na forma exposta, os guardas municipais

¹⁷¹ ADC-38, ajuizada no STF pelo PGR, discute a validade do artigo 6º, incisos III e IV, da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), que proíbe o porte de arma de fogo por integrantes de Guarda Municipal das capitais de estados e de municípios com menos de 500 mil habitantes e permite porte de arma de fogo, apenas em serviço, aos guardas municipais de cidades com mais de 50 mil e menos de 500 mil habitantes. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4852016>. Acesso em: 15/02/2019.

¹⁷² O autor da inicial da ADC-38, após essa manifestação, introduz nota de rodapé, informando sobre o questionamento da Lei 13.022/14, no âmbito da ADI-5156, sem maiores digressões.

¹⁷³ Ver ADI 3.112-1/DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3112.pdf>. Acesso em: 15/02/2019.

¹⁷⁴ CF/88. “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho[...]”.

¹⁷⁵ Essa observação se demonstra de muita relevância quando da avaliação dos dispositivos atacados na sede da ADI-5156. A interpretação sistemática da legislação em análise permite que assim nos posicionemos.

passam indubitavelmente à condição de garantes, que, para fins penais, torna a omissão do agente deveras importante, tanto é que punível. Inclusive, acrescentamos que não há que se falar também em faculdade de apresentação do possível autor do delito à Autoridade Policial, pois trata-se agora de dever funcional inafastável.

Corralo (2016, p. 49-50) propõe como forma de superar possível entendimento de incompetência formal da União, em regulamentar a matéria do § 8º, art. 144, da, CF, que o façamos como tendo ela se valido dos art. 5º, XIII¹⁷⁶ e art. 22, XVI¹⁷⁷, também, da CF/88. Nesse caso, segundo o autor, trata-se da competência de legislar da União, circunscrita pela cláusula de reserva legal, do inc. XVI, art. 22, para salvaguardar condições mínimas necessárias para o exercício da profissão de guarda municipal e substancialmente evitar conflitos de competência com os demais órgãos de segurança pública.

As manifestações acerca das inconstitucionalidades materiais não obtiveram o mesmo êxito, conquanto o apoio do *parquet* federal. Nesse caso, existiu a manifestação para que tão somente os inc. VI, XIII e XVII, do art. 5º¹⁷⁸, da Lei 13.022/2014, fossem passíveis de interpretações restritivas. Isso se deu pelo fato de a Procuradoria Geral da República entender que as atribuições neles contidas delegavam às Guardas Municipais funções atinentes às competências de outros órgãos de segurança, motivo pelo qual agora nos debruçaremos sobre estes normativos.

Contudo, desde logo salientamos que, segundo nossa avaliação, o questionamento sobre o inc. VI, art. 5º, perdeu seu objeto, em razão do entendimento do STF, quando do julgamento do RE – 658.570 – MG, em sede de repercussão geral. Naquele julgado, ficou reconhecida a competência constitucional e legal para as Guardas Municipais atuarem na fiscalização e no policiamento de trânsito, com a edição da seguinte tese: “[...] é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas [...]”¹⁷⁹.

¹⁷⁶ “Art. 5º [...] XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer” [...].

¹⁷⁷ “Art. 5º [...] XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões [...]”.

¹⁷⁸ “art. 5º [...] IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social; [...] XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; [...] XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas [...]”

¹⁷⁹ Plenário. RE 658.570-MG. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Roberto Barroso. 06/08/2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4146148>. Acesso em: 15/02/2019.

Sobre o questionamento do art. 2º¹⁸⁰, que foi assentado nas disposições preliminares da respectiva lei, ele ocorre sobre a parte que estabelece “a função de proteção municipal efetiva” para as Guardas Municipais. Segundo a autora da ação, houve inovação por parte do legislador em relação ao texto da Constituição Federal, alterando a natureza das Guardas Municipais. Aduz, ainda, que essa alteração invade a competência constitucional das Polícias Militares, pois a ela fora dado o papel exclusivo de polícia preventiva.

Inicialmente, também já nos debruçamos sobre a questão da dita exclusividade, restando para nós o entendimento contrário a essa posição. De todo modo, salientamos que a ressalva colocada no artigo ora analisado, em relação à preservação das competências dos demais órgãos de segurança, de cada um dos entes federativos, joga a análise sobre qualquer alegação de invasão de competência para o caso concreto.

Por sua vez, alegamos novamente que a interpretação sistemática da norma nos permite observar que as atribuições trazidas pela Lei 13.022/14 para as Guardas Municipais ocorrem de maneira expressa ou implícita à proteção de bens e serviços municipais, conforme prescrição do art. §8º, art. 144. Nesse sentido é que se tem a ligação estrita do exercício da competência da Guarda Municipal, com a perspectiva de viabilizar sua integração coordenada com os outros órgãos de segurança pública, tendente a imprimir maior eficiência das políticas nacionais de segurança pública e capaz de superar a suposta inconstitucionalidade na forma apontada. Moraes (2009) também nos ajuda nesse sentido, ao dizer que os interesses da sociedade devem se sobrepor aos interesses corporativistas, portanto a necessidade que se tem é aquela da busca por um sistema estatal e integrado de segurança pública estatal. Nesse ponto, salienta que isso tem que se dar nos três níveis de governo.

Sobre os inc. I, a III, do art. 3º, sustenta a autora que tais dispositivos não integrariam a base de princípios pelos quais as Guardas Municipais devem atuar, mediante a defesa do patrimônio, serviços e dos usuários. Segundo a autora, fere a Constituição o fato da previsão expressa da proteção dos direitos humanos fundamentais, da cidadania e das liberdades públicas, quando do desempenho das tarefas institucionais das Guardas Municipais. Inclusive, fez ressaltar que essas manifestações legais elevam a importância dessas instituições municipais, para muito além das demais polícias e, mais ainda, do próprio Ministério Público ou da própria Justiça.

¹⁸⁰ “Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal [...]”.

A nosso entender, essa visão míope da FENEME, em relação ao contido nesses dispositivos combatidos, é decorrente da própria natureza autoritária das instituições policiais militares. Na verdade, o legislador nada mais fez do que deixar expresso que, para além do patrimônio ou próprios municipais, as pessoas que estão abrangidas pelo raio de ação das Guardas Municipais também devem gozar da sua atenção. Portanto, trata-se apenas de um reforço dos princípios constitucionais mais básicos, e isso nada tem de inovador, a não ser se admitirmos que qualquer instituição pública, ou até mesmo o cidadão, não deve obediência a tais regras.

A inserção do termo “logradouros públicos”, bem como a descrição daquilo que para fins de incidência da competência das Guardas Municipais, sejam tidos como bens públicos, são a razão da tentativa de impugnar parte do *caput*, juntamente com o parágrafo único do art. 4º. Na nossa opinião, tanto essa acertiva como as outras que buscam atacar dispositivos do art. 5º não têm razão de persistir, pelo fato de, em sua maioria, apenas especificarem os desdobramentos do mandamento do art. 8º, do art. 144. Nesse caso, passam tão somente pelo desenvolvimento da operacionalização, de como a proteção dos bens serviços e instalações, incluindo seus usuários, será realizada efetivamente pelas Guardas Municipais, ressaltando, mais uma vez, a existência expressa de ressalvas que buscam garantir que não haja invasão de competência de outro órgão, por parte das instituições municipais.

Agora, falaremos sobre as observações pontuais, que fizeram com que a PGR, em seu parecer, se manifestasse positiva e parcialmente em relação ao pedido da autora. Na sua conclusão, o *parquet* federal pediu que fosse dada interpretação conforme ao texto constitucional, pelo STF, sobre as competências constantes dos inc. VI, XIII e XVII, do art. 5º. Contudo, como já mencionamos, a questão relacionada ao inc. VI já foi superada, com decisão favorável às Guardas Municipais.

Para a PGR, a previsão contida no inc. XIII, art. 5º não pode ser praticada primariamente pelos órgãos municipais, mas tão somente em casos de exceção. Até porque não seria admissível tampouco ser um dos desdobramentos do texto constitucional, que no desenvolver das suas atividades de guarda municipal, quando da ocorrência de qualquer emergência e tendo um agente com capacidade de agir, assim não o fizesse. Por isso, segundo o Ministério Público Federal, deve ficar assentado que, em não havendo a excepcionalidade que justifique tal medida, a ação prevista no dispositivo em comento acarretaria na invasão de competência das atribuições das polícias militares ou corpo de bombeiros militares. Porém, nos parece que, diferentemente do que

fizera em relação aos demais ataques voltados para outros dispositivos, a PGR não atentou para o mandamento contido no parágrafo único, o qual discorre que diante das hipóteses previstas no inciso XIII, em comparecendo um órgão descrito nos incisos do *caput* do art. 144, a Guarda Municipal prestará apoio à continuidade do atendimento. Com isso, temos que o intento proposto pelo Chefe do *parquet* Federal já fora feito pelo próprio legislador, desde que diante de uma análise conjunta do inc. XIII, com o parágrafo único do mesmo artigo 5º.

Por fim, em relação ao contido no inc. XVII¹⁸¹, argumenta a PGR que esta competência desborda claramente dos preceitos contidos no §8º do art. 144, uma vez que faltaria um liame entre essa forma de atribuição e aquelas dispostas na Constituição. Mas nos parece que a interpretação do dispositivo, conforme o texto constitucional, é a de permitir à assunção dessa competência quando a autoridade a ser protegida estiver no âmbito dos bens, serviços e instalações públicas municipais.

Porém, convém lembrar que além do julgamento referente às atribuições de trânsito, o STF já se manifestou em outras ocasiões em relação às Guardas Municipais das seguintes formas: Sobre o exercício do direito constitucional de greve, os Ministros do Supremo entenderam que tal direito não socorria os guardas municipais, pelo fato de exercerem atividade diretamente ligada à segurança pública¹⁸², tendo o Ministro Dias Tóffoli se pronunciado da forma aqui transcrita: “[...] que ela (Guarda Municipal) está no capítulo da Segurança Pública, (art.)144, §8º, então não pode ser outra coisa, se não Segurança Pública, não precisa ter precedente pra dizer, isso é o que está na Constituição [...]”. No mesmo sentido, também temos as palavras do Ministro Alexandre de Moraes: “[...] não só a Guarda Civil faz parte da Segurança Pública na Constituição como determina o art. 144, como a lei 13.022/14, tratou ela, como Segurança Pública, das funções de Segurança Pública [...]”¹⁸³.

Assim, não vislumbramos o acatamento do pedido feito pela FENEME, concernente ao reconhecimento da inconstitucionalidade formal da norma atacada, por parte do STF. Inclusive, cabe ressaltar que não foi deferida a liminar solicitada para suspensão imediata dos efeitos da referida legislação, estando, portanto, a lei em pleno vigor.

¹⁸¹ Ver REsp nº 1.408.999 - PR (2011/0221276-3) Relator : Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. 08/10/2013. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201102212763&dt_publicacao=23/10/2013. Acesso em: 25 fev. 2019.

¹⁸² Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654432, julgamento em 05/04/2017.

¹⁸³ Julgamento do Recurso Extraordinário-846854- MG. Plenário do STF. Em 25/05/2017.

3.2.2 Os Municípios e o Sistema Único de Segurança Pública

Como vimos desde o início desse trabalho, o texto constitucional deixou para os legisladores federais a incumbência de estabelecerem normas gerais, no que tange ao exercício das competências dos entes políticos e dos órgãos responsáveis pela prestação do serviço público de segurança, sobretudo a instituição da norma referente à integração desses atores, constante no §7º¹⁸⁴, do art. 144 da CF/88. Contudo, também percebemos que a ausência de algumas diretrizes mais abrangentes no texto da Carta Política de 1988, fez com que, na prática, recaíssem apenas nos Estados-membros as responsabilidades referentes às políticas públicas de segurança pública, pela simples razão de as polícias militares e civis serem pertencentes a esse ente federativo (RIBEIRO, 2008).

Dada essa perspectiva, e mesmo reconhecendo que a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP – em 1997¹⁸⁵, como órgão Executivo, que já tinha como finalidade articular com os Estados-membros a implementação de uma política nacional de segurança pública, tenha dado início a um novo caminho a ser percorrido nesse campo, a verdade é que levamos doze anos, após a promulgação da Constituição, para criar o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP – sob a gestão do Ministério da Justiça. Então, é apenas em 2000 que conseguimos perceber o início de uma mudança de comportamento institucional¹⁸⁶ por parte do Governo Federal, com relação direta às questões da segurança pública, inclusive envolvendo os Municípios como um dos atores responsáveis por responder a esse problema público.

Ainda que comemorada essa iniciativa, na prática ela representou apenas uma carta de intenções¹⁸⁷, ou um simbolismo, em razão da maneira pela qual buscava alcançar os objetivos. Dentre estes, apontamos os dos dispostos como gerais, tendentes a “aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança[...]. A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis[...]” (GOVERNO FEDERAL, 2000, p. 4).

Ressalta-se que a grande novidade daquele documento foi em relação à participação da sociedade civil, na maioria das 124 ações previstas e dos Municípios. Ademais, foi estabelecido

¹⁸⁴ “Art. 144 [...] § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades [...]”.

¹⁸⁵ Decreto 2.315/1997.

¹⁸⁶ Ver Lopes (2009).

¹⁸⁷ Segundo Adorno (2003, p. 130), os propósitos do documento gozavam de alta capacidade de formulação de políticas, porém, com baixa capacidade de efetivação, pelo fato de demonstrar a possibilidade de articulação, tanto entre os Poderes Executivo e o Legislativo, bem como tentar balancear ações repressivas com as preventivas.

publicamente o convencimento de que é pelo “[...] meio do estreitamento da cooperação com estados, municípios, demais Poderes e sociedade civil organizada – de forma firme e permanente – muito poderá ser realizado no sentido de se assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança”. (GOVERNO FEDERAL, 2000, p. 5).

Não por acaso, Carvalho e Silva (2011, p. 62) consideram que naquele momento houve uma mudança de perspectiva, ainda que na teoria, em relação às políticas públicas de segurança, mediante a proposta de adoção de procedimentos tático-operacionais e político-sociais, que tinham como finalidade ver toda essa questão, nas medidas das suas complexidades. Inclusive, no que tange ao contexto social e democrático, que se funda com o respeito aos direitos humanos.

Logo após, em 2001, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com a finalidade de fazer sair do papel as ideias trazidas pelo PNSP, sobretudo mediante a indução e financiamento de elaboração de projetos no âmbito dos Estados e Municípios que visassem à prevenção da criminalidade e da violência. A expectativa era de ver funcionando a nova característica sistemática e cooperativa adotada pelo PNSP. A destinação dos recursos financeiros do Fundo é feita mediante o estabelecimento de convênios, com a finalidade de desburocratizar os repasses das verbas, sem, contudo, perder de vista a qualificação das medidas a serem desenvolvidas pelos convenientes. A reformulação feita em 2003 trouxe como novos critérios para destinação de recursos: o tamanho da população; o efetivo de policiais civis e militares e o número de homicídios (Costa; Grossi, 2007). Entretanto, alguns autores (SOARES, 2007; COSTA; GROSSI, 2007) defendem que, com o tempo, alguns dos principais objetivos do Fundo foram deixados de lado, como investimento em capacitação e inovação, que faziam parte das propostas capazes de provocar mudanças estruturais, retomando a rotineira prática de investimento em equipamentos. Essa avaliação dos autores (COSTA; GROSSI, 2007) foi realizada com base em 820 convênios formalizados entre os anos, 2000 a 2005, cujo total repassado para os projetos foi na ordem de R\$ 1,2 bilhão.

Em 2003, com o novo Governo, o plano anterior é deixado de lado e é colocado em prática “O Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil”. Teoricamente, esse plano parece que adquiriu feições mais consistentes que o de 2000, muito embora existissem muitas similitudes em relação às várias propostas e objetivos daquele. Foi no Âmbito do plano de 2003 que foi instituído o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP – com a tentativa de construir algo bem próximo ao Sistema Único de Saúde – SUS. Segundo (SOBREIRA; BRASIL;

BARBOSA; 2009), a criação do SUSP¹⁸⁸ tinha como finalidade a integração operacional entre os órgãos policiais, com o foco voltado para ações de inteligência e o compartilhamento de informações entre todas as instituições policiais e a Justiça Criminal. Soares (2007, p. 90) diz que em paralelo a esse PNSP, existia a ideia de desconstitucionalizar as polícias para que os Estados-membros decidissem, através da sua autonomia, a melhor maneira possível, quer seja de ordem institucional ou financeiramente, de estruturar suas polícias. Segundo ele, por sermos partes de uma Federação, com grandes diferenças regionais, nem sempre a uniformidade é a maneira mais correta de encontrar soluções. Continuando o autor, ele afirmava que o SUSP não implicaria a unificação das polícias. A ideia era que o trabalho policial fosse desempenhado de acordo com uma matriz de gestão integrada, que trabalhasse de forma cooperativa e com orientação a prevenção, articuladamente com as políticas sociais.

A partir de 2007, foi instituído mais uma vez pelo Governo Federal um novo plano nacional para a segurança pública, denominado de “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania” – PRONASCI – o qual tinha por fundamentos a prevenção e a preocupação social como fatores intrínsecos a qualquer política de segurança cidadã.

Segundo Soares (2007), por si só, o fato de dar continuidade às várias propostas contidas nos documentos anteriores, já era um avanço sem precedentes. Mas, segundo ele esclarece, o PRONASCI foi além disso, ao consignar de maneira ímpar a participação dos Municípios e da sociedade civil como atores centrais das políticas preventivas, as quais passaram a ser consideradas como fundamentais para a ação do Estado. A proposta agora, então, era intervir nas causas e não nas consequências da criminalidade. Com isso, o foco foi voltado aos jovens de 18 a 24 anos¹⁸⁹, deslocando o equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção, através da valorização e do protagonismo dos municípios nas políticas públicas de segurança nacionais. Nesse ponto, diz o autor, foi impresso um novo conceito ao tratamento dos problemas relacionados à segurança, o qual incentivou a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (SOARES, 2009), passando ser através deles que seriam realizados os acompanhamentos e auditorias referentes aos repasses de verbas do Fundo Nacional de Segurança Pública para os Municípios.

¹⁸⁸ Lopes (2009, p. 75) se pronuncia que o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP – juntamente com a proposta de reforma das instituições de segurança, que buscava articular a forma de atuação, por meio de políticas preventivas, principalmente voltadas para a juventude, era o principal objetivo do Projeto de 2003.

¹⁸⁹ Ver Hamu (2009).

Em meados do ano de 2018, movido também pela Intervenção Federal na área da Segurança Pública, no Estado do Rio de Janeiro, temos a regulamentação do §7º, art. 144, da Constituição Federal, que tem como pressuposto disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

Com a sanção da Lei Federal nº 13.675/2018, enfim, é criado por mandamento constitucional o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP – e, por conseguinte, a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS, nos termos do art. 1º¹⁹⁰. Esse dispositivo prevê como finalidade do SUSP e da PNSPDS a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social de todos os entes federativos, em articulação com a sociedade.

Ainda que ansioso por desdobrar todos os mandamentos dessa nova legislação, nos contentaremos nesse trabalho com alguns apontamentos que acharmos mais importantes. Então, diante disso, continuamos nossos comentários pela previsão contida no art. 2º¹⁹¹, a qual explicita de forma límpida que, nos termos do caput do art. 144, da CF, a segurança pública é dever da União, os Estados, o Distrito Federal e dos Municípios, dentro das competências e atribuições legais de cada um.

Do art. 3º até o 8º, temos a definição das competências, diretrizes, princípios, objetivos, estratégias e, ainda, o estabelecimento dos meios e instrumentos que deverão compor a PNSPDS. Assim, temos que a União é responsável por estabelecer a PNSPDS, cabendo aos Estados e os Municípios estabelecerem suas respectivas políticas, respeitando as diretrizes da política nacional e, em especial, aquelas voltadas para análise e enfrentamento dos riscos à harmonia da convivência social, com destaque às situações de emergência e aos crimes interestaduais e transnacionais. Sobre os aspectos referentes à PNSPDS, podemos destacar a base de sustentação formada pela tríade dos princípios, diretrizes e objetivos.

O SUSP, por sua vez, começa a ser disciplinado a partir do art. 9º, explicitando a centralidade do Ministério da Segurança Pública¹⁹², que atuará como coordenador do Sistema,

¹⁹⁰ “Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade”.

¹⁹¹ “Art. 2º A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um”.

¹⁹² Atualmente, essa função voltou a ser parte do Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

dando destaque ao papel da União. Dentro do SUSP, órgãos estão divididos em estratégicos e operacionais, ressaltando que suas atuações devem ocorrer nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica. Como órgãos estratégicos, temos os entes federativos, através dos Poderes Executivos e; os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados. Já os membros operacionais são: **a)** Polícia Federal; **b)** Polícia Rodoviária Federal; **c)** Polícias Civis; **d)** Polícias Militares; **e)** Corpos de Bombeiros Militares; **f)** Guardas Municipais; **g)** agentes de trânsito; **h)** órgãos do sistema penitenciário; **i)** órgãos periciais; **j)** Guarda Portuária; **k)** Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); **l)** secretarias estaduais de segurança pública; **m)** Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec); **n)** Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad).

De imediato, conseguimos perceber duas coisas importantes em relação ao SUSP. A primeira é que nem todos os órgãos operacionais previstos na legislação estão descritos no art. 144, da CF/88. A segunda é a obrigação da instituição dos conselhos de segurança pública e defesa social, no âmbito de cada ente federativo, com atribuições de acompanhar os integrantes operacionais do Susp e recomendar providências legais às autoridades competentes.

Além dos pontos citados aqui, com base na proposta da integração e coordenação entre os órgãos do SUSP, outros avanços importantes, trazidos pela Lei Federal 13.675/2018, são: referente à implantação do Plano Nacional de Segurança¹⁹³, a partir do qual os Estados e os Municípios têm dois anos¹⁹⁴ para fazerem o mesmo, do contrário ficarão sem financiamento; a fixação de metas anuais com os indicadores (art. 11); o estabelecimento de parâmetros para aferição anual das metas estabelecidas (art. 12); orientação e acompanhamento pelo União das atividades dos órgãos integrados, além de outras ações (art. 13); o estabelecimento de diretrizes gerais de observância obrigatória na elaboração e execução dos planos pelos entes subnacionais (art. 24); criação de sistemas integrados de informações (art. 26).

¹⁹³ “Art. 22. A União instituirá Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destinado a articular as ações do poder público, com a finalidade de: I - promover a melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública e defesa social; II - contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social; III - assegurar a produção de conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública e defesa social; IV - priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos[...]”.

¹⁹⁴ “Art. 22 [...]§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social [...]”.

Todavia, infelizmente, duas propostas que incidiam sobre uma das principais causas de fortalecimento das políticas de segurança pública, e que diziam respeito à forma de financiamentos foram vetadas. A primeira fazia referência a reajustes remuneratórios e progressão funcional, em caso de revisão dos planos de cargos e salários. O outro, por sinal, que consideramos de maior relevância, versava sobre financiamento e transferências de recursos de maneira obrigatória, fundo a fundo, abrangendo o Fundo Penitenciário Nacional e o Fundo Nacional de Segurança Pública.

Mesmo reconhecendo tratar-se de um verdadeiro avanço, a regulamentação tardia do §7º, do art. 144 da Constituição, no que concerne à abordagem do tema segurança pública, precisamos, na prática, superar os verdadeiros entraves. Estamos trilhando por esse caminho já há algum tempo, desde que a SENASP¹⁹⁵ começou a estimular a criação das secretarias de segurança local ou congêneres e a criação das Guardas Municipais, quando da criação do primeiro PNSP (PATRÍCIO, 2008; MISSE, BRETAS, 2010). Desta forma, como dissemos anteriormente, a regulamentação das atribuições das Guardas Municipais desconstituiu a parte de uma *assimetria* da nossa federação e uma *anomia jurídica* no âmbito do Sistema de Segurança Pública do Brasil, e que com o advento dessa nova norma federal tornou-se indiscutível a quebra do paradigma referido no decorrer desse texto, o que nos remete ao momento citado por LIMA; SINHORETO e; BUENO (2015), de que os operadores concordam que o sistema atual merece aperfeiçoamento e modernização, contudo, sem concordarem sobre quais seriam os motivos que levaram à sua insatisfação e falência (p. 141).

3.3 Guardas Municipais: um caminho possível para as políticas de segurança pública

Daremos início ao presente tópico, nos valendo do estudo de Duenhas; Gonçalves; Gelinski Jr. (2014), o qual apresentava como objetivo o estudo da influência dos gastos municipais em segurança pública e em educação sobre os níveis de violência. Nesse ponto, os autores ressaltam que as pesquisas empíricas realizadas sobre a relação aspectos econômicos e sociais concluem, em sua grande maioria, que fatores como “maior concentração populacional urbana, desigualdade de renda e ambiente familiar desestruturado” (p. 180) guardam relação direta com o aumento do crime e da violência. O mesmo não ocorre com as conclusões em

¹⁹⁵ Antes de 2003, os recursos do FNSP eram liberados para os Estados os quais possuíam Municípios com Guardas ou secretarias de segurança. A Lei 10.746/03, passou a definir não ser mais necessário que o Município mantenha uma Guarda Municipal para pleitear recursos do fundo.

relação à influência das variáveis educação e segurança pública na redução da violência. É importante frisar que no trabalho em comento os crimes e violências foram definidos distintamente, sendo os últimos analisados sobre a forma dos homicídios.

Segundo eles, os trabalhos utilizados como referência não estabeleceram um consenso de resultados sobre a relação educação e criminalidade, muito embora apontavam para uma relação negativa entre educação e violência, em relação aos crimes de contato (p. 184).

No que diz respeito à segurança pública, os autores argumentam que, diferentemente do modelo proposto por Becker (1968), na prática os resultados são contraditórios, em razão da endogeneidade entre os gastos efetuados em segurança pública e as taxas de crimes e violência. Ou seja, o aumento dos gastos públicos em segurança está positivamente relacionado com o número de homicídios.

A fim de superar essa questão, os autores propõem o uso da variável dos gastos com segurança como variável instrumental, valendo-se do painel dinâmico *Arellano; Bond (1991)* e um modelo econométrico (p. 186). Esse modelo, na manifestação dos autores, é indicado para esse trabalho por conta das variáveis defasadas, do grande número de informações espaciais, no que tange à amostra baseada nos 5.506 municípios, e o número pequeno de observações temporais que se encontram no período dos anos 2000-2005. Nesse interim, a justificativa apresentada pelos autores para utilização da variável dos gastos como instrumental foi de que não havia a disponibilidade de dados alternativos capazes de serem utilizados como instrumentos. Eles também explicaram que nos trabalhos desse tipo, a utilização de painéis permite a exploração de dimensões temporais e espaciais dos dados, além de poder controlar a heterogeneidade que não pode ser observada entre as unidades de estudo.

Em suas conclusões, os autores apresentaram que, considerando a variável “gastos com educação”, os resultados foram os seguintes: tendo em vista a análise das teorias utilizadas na pesquisa, em relação aos crimes contra o patrimônio, quanto mais alto o nível educacional, maior a possibilidade do indivíduo incorrer em crimes com retorno financeiro, ou seja, caracterizou-se como um relação positiva; no método proposto pelos autores, em relação aos crimes violentos, a relação é negativa. Sendo assim, quanto maior o nível intelectual, menor a chance de praticar crimes violentos.

Sobre a variável “gastos com segurança”, eles afirmaram não ter sido possível determinar qual é o sentido da endogeneidade constatada. Todavia, a utilização de variáveis

instrumentais contornou o problema, conseguindo identificar que os gastos em segurança são capazes de reduzir o número de homicídios, inclusive com a sinalização de que os gastos em segurança são mais eficientes, ainda que em curto prazo, do que os gastos com educação para redução do número de homicídios.

Portanto, segundo os autores, a confirmação da hipótese de que os municípios brasileiros que mais gastaram em educação e segurança pública no período de 2000-2005 tiveram menos homicídios em suas cidades, para cada cem mil habitantes, ressalta o quão significativo é a descentralização da política de segurança pública, com a participação dos municípios na elaboração das estratégias para a contenção dos números relativos aos crimes e à violência no Brasil.

Nesse mesmo sentido, seguiu os apontamentos de Avarte e Souza (2016), quando do estudo em que avaliaram a utilização de armas de fogo por parte das Guardas Municipais, entre os anos de 2002 a 2012, num experimento que, como eles mesmos disseram, quase natural. Nesse estudo, os pesquisadores concluíram que os Municípios que investiram no armamento da Guarda Municipal tiveram redução significativa nos números de crimes violentos, sobretudo os de homicídio. Segundo os autores, as evidências sobre os efeitos de polícias ou policiais portando armas de fogo na redução da criminalidade, abordadas pelo estudo preenche o espaço que estava em branco, nessa área porque, primeiro, ao invés de comparar em maior ou menor grau o tamanho da força policial, compararam a diferença de equipamento (armas de fogo) entre forças policiais, para além do efeito confuso da presença da polícia. Segundo, pelo fato de obterem evidências sugestivas dos principais canais que possam explicar os resultados.

Nos dez anos que compreenderam o marco temporal estabelecido pelos pesquisadores, eles constataram a redução dos índices nas duas amostras utilizadas. A primeira relacionada ao Estado de São Paulo, constituída por todos os municípios que não compõem a região metropolitana e que tiveram Guardas Municipais, em pelo menos um dos anos no período avaliado. Nesse caso, o estudo apresentou que houve uma redução da taxa de homicídios, na ordem de 63%, caindo da média de 60,73, no ano de 2002, para 22,54, para cada cem mil habitantes em 2012.

Já em relação à amostra nacional, esta foi estabelecida pelos municípios também fora das regiões metropolitanas no Brasil e que tiveram Guarda Municipal em ao menos um dos seguintes anos do estudo, 2002, 2004, 2006, 2009 e 2012. Para essa amostra, a queda da taxa de

homicídio foi um pouco menor, representando 44%, e na média, passou de 71,68, em 2002, para 40,15, no ano de 2012.

Lembrando que os autores se valeram da mudança legislativa, ocorrida em 2003, através do Estatuto do Desarmamento, a fim de comparar o antes e o depois desse marco legislativo. Esse ponto, juntamente com o controle estabelecido sobre o número de habitantes, percentual de jovens entre 15 e 29 anos, PIB *per capita* municipal e transferências do Governo Federal, foi o principal desafio em estimar os efeitos causais da posse de armas pela Guarda Municipal no crime, dando credibilidade à variação exógena. É nesse sentido que entendemos o fato de os estudiosos afirmarem que as informações e os resultados obtidos sobre o Estado de São Paulo são mais precisas. Um dos motivos, segundo eles, seria o fato da existência de lei que não permite uma movimentação das tropas policiais de maneira pontual, a fim de apoiarem as cidades mais violentas. Com isso, acabam ajudando na forma de controle utilizada.

De acordo com os pesquisadores, de uma maneira geral, os resultados são robustos, sugerindo indubitavelmente que existe um efeito positivo em relação à Guarda Municipal armada na redução da violência. Avarte e Souza (2016) apontam, ainda, dois possíveis mecanismos capazes de explicar a diferença entre as cidades com Guardas Municipais armadas e não armadas: que no primeiro, através de novos equipamentos, a polícia pode mudar seu comportamento e se tornar mais pró-ativa, realizando um policiamento mais eficaz. Por outro lado, dizem que isso pode dissuadir potenciais infratores, provocando uma mudança de comportamento.

Em suas conclusões, os autores tornaram a mencionar o ineditismo do trabalho, acrescentando que além da inovação na comparação da introdução de armas de fogo à Guarda Municipal, para estabelecer a diminuição dos números de homicídios, a realização da pesquisa com base em cidades pequenas e médias, que estão fora das regiões metropolitanas, diferentemente do que ocorre em experimentos dessa natureza, confere maior validade externa, podendo servir de *design* de políticas públicas generalizadas.

Porém, foram apresentados outros pontos relevantes: i) o estudo deve ser interpretado na perspectiva dos Municípios que optaram por uma Guarda Municipal armada; ii) a utilização do critério de elegibilidade da população, como variável instrumental, para a posse de armas de fogo em uma das estratégias faz com que os resultados decorram desses efeitos do tratamento médio local; iii) o estudo é incapaz de separar o efeito do comportamento criminoso ou

incapacitação na redução do crime; iv) não foi evidenciado efeito colateral nos municípios vizinhos que tenham Guardas Municipais que não usam armas.

Ainda que pendentes de estudos como os ora apresentados, dada a complexidade de não só tabular as informações, mas sobretudo em razão da necessidade de um conhecimento técnico mais aprofundado para conseguir identificar e neutralizar as variáveis capazes enviesar a análise pretendida, existem várias informações, baseadas em dados, ainda não testadas dessas maneiras, que buscam demonstrar os resultados positivos da atuação das Guardas Municipais no controle e manutenção dos índices criminais.

Corroborariam com as seguintes explicações as ações adotadas pelo Chefe do Executivo do município de Vila Velha/ES, que, no final do ano de 2014, após a sanção da Lei Federal nº 13.022/14, decidiu investir na capacitação e reformulação das atribuições Institucionais da Guarda Municipal, integrando-a aos demais órgãos de Segurança Pública, passando a atuar diretamente no patrulhamento preventivo, com a devida utilização da arma de fogo. Segundo o então Prefeito de Vila Velha, e os dados¹⁹⁶ apresentados, esta medida proporcionou no ano de 2015 uma redução nos números de diversos delitos, inclusive os principais deles referiram-se aos homicídios, os quais, em números absolutos, decaíram 33%, quando comparados os números do ano de 2014 (429 homicídios) com os do ano de 2015 (285 homicídios).

A Guarda Municipal de Belo Horizonte, criada em 2003, passou a usar arma de fogo em maio de 2016. No ano passado, aquela instituição municipal apresentou os seguintes números¹⁹⁷: Registro de ocorrência em DP, 2.061; apreensão de substâncias entorpecentes, 329 objetos; apreensão de armas de fogo, 05; prisões em flagrante, 1.379; ocorrência de pichação, 87; esses números representam apenas aqueles em que, em regra, a segurança na atuação do agente consiste na possibilidade de uso proporcional da força, sendo, portanto, essencial a utilização do equipamento adequado, como a arma de fogo. O número de homicídios e tentativas de homicídios em Belo Horizonte caiu em 2018, segundo balanço anual divulgado pelo Comando de Policiamento da Capital (CPC). Por óbvio que os dados devem ser mais trabalhados e de maneira específica, como também ficou claro. Contudo, no esteio das discussões trazidas, temos que em

¹⁹⁶ Dados obtidos através da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo, via lei de acesso a informação.

¹⁹⁷ Números recebidos através de solicitação direta com a Guarda Municipal de Belo Horizonte.

Minas Gerais, de janeiro a novembro, houve a redução de 21,6% do número de homicídios. Em Belo Horizonte, a redução desse número, um pouco maior, representou 24,6%¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Dados da Secretaria de Estado de Segurança Pública. Números estabelecidos para a relação de cem mil habitantes, em comparação com o ano de 2017.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tão logo saímos da introdução, nos valendo de diversos conceitos, chegamos à nossa maneira particular de definir as políticas públicas como ações estatais adotadas por atores do governo, ou por quem faz a vez deles, destinadas à resolução de um problema reconhecidamente público, relevante e que sua finalidade seja estritamente voltada para a coletividade. Entendemos ainda que, na prática, as políticas públicas devem apresentar ao menos duas causalidades fundamentais, ainda que de maneira implícita, são elas: a) as causas do problema, objeto da política pública; e b) qual o efeito esperado da ação. Em relação às políticas públicas de segurança, vimos que esta se difere das políticas de segurança pública, em razão dos seus objetivos primários. A primeira trata de forma mais ampla a questão da manutenção da ordem pública e controle dos índices criminais, sendo a sua manifestação nesse último campo de maneira reflexa. Enquanto a segunda tem esses pontos como objetos principais da sua concepção.

Através de uma digressão histórica do federalismo, do Estado Federal, bem como das histórias das nossas constituições, conseguimos assimilar que os Municípios no Brasil sempre foram figuras importantes na agenda e no cenário sócio-político, muito embora em diversos momentos tenham tido suas autonomias tuteladas ora pela União, ora pelos Estados-membros, até o advento da Carta Política de 1988. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Municípios alcançaram definitivamente a condição de ente federativo, caracterizando de forma bem peculiar um federalismo tricotômico cooperativo, o qual reparte poderes e competências nos três níveis de governo (Cental, Regional e Local).

No âmbito do tema Segurança Pública, no qual concentramos a maior relevância do nosso estudo, vimos que o texto Constitucional de 1988 conferiu aos Municípios competências materiais para criarem suas Guardas Municipais, com o objetivo de proteger seus bens, serviços e suas instalações, conforme dispuser a lei (§8º, art. 144, CF/88). Contudo, constatamos que a demora em regulamentar esse dispositivo, o qual identificamos como uma cláusula de reserva legal, tendo em vista a disputa conturbada e o exponencial protagonismo das forças militares durante o período de transição, contribuiu para o fortalecimento da interpretação constitucional de exclusividade da prestação do serviço de segurança pública pelos Estados-membros e suas polícias, caracterizando-se como um verdadeiro paradigma. Não por acaso, autores¹⁹⁹ como

¹⁹⁹ Santos (2013), como já apontamos, fala que essa anomia jurídica reforça a assimetria da nossa federação.

Soares (2014) apontavam que existia um grande descompasso na nossa federação nesse campo, quando comparado à participação dos Municípios nas áreas da saúde e da educação.

Com a finalidade de aferir a hegemonia do paradigma encontrado, apresentamos argumentos que poderiam servir de base para a superação daquela teoria, tornando possível a prestação do serviço de segurança pública mais eficiente, mediante políticas públicas municipais executadas pelas Guardas Municipais.

A partir da identificação de que desde a redemocratização de 1988 encontrava-se em curso a superação da teoria exclusivista, mediante propostas de regulamentação ou mudança do texto contido no § 8º do art. 144 da CF/88. Nossa análise hermenêutica colabora com essa perspectiva, ao caracterizar a prestação do serviço de segurança, como serviço público essencial, portanto, para além de ser uma atividade do Estado, tendo em vista sua missão de garantir um direito individual e ao mesmo tempo social²⁰⁰. Assim, conjuntamente com o advento da Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto das Guardas) e da Lei Federal nº 13.675/2018 (SUSP), pensamos ter superado o paradigma originário, inclusive indo ao encontro dos fundamentos e objetivos insculpidos no texto constitucional da República Federativa do Brasil.

Nesse passo, constatamos estarmos passando por um processo de consolidação de um novo modelo de política de segurança pública no Brasil, a partir do Estatuto Geral das Guardas Municipais e da vigência do novo Sistema de Segurança Pública²⁰¹. Isso ocorre pelo fato dessas normativas tornarem possíveis a formulação, implementação e execução de políticas públicas municipais no campo da segurança, tendo como principal agência as Guardas Municipais e como ator político, os Municípios. Todavia, mesmo que algumas Guardas Municipais e alguns Municípios já estivessem desempenhando papéis importantes nesse segmento, a regulamentação das atribuições daquelas instituições como operadores do Sistema de Segurança Pública e dos

²⁰⁰ Gerônimo (2008) nos guia em relação ao termo segurança, previsto nos art. 5º e 6º, se perfazer como normas de caráter duplo. Não podendo se falar em exogenia, pois ambos estão previstos dentro do mesmo título dos direitos e garantias individuais. Nesse passo, a fusão da norma do direito individual com aquela de caráter social assegura o direito à segurança como garantia social fundamental.

²⁰¹ A instituição do SUSP e do Estatuto das Guardas há muito é cobrada por alguns estudiosos, como Mello (2014). A Autora, ao se pronunciar sobre a descentralização da segurança pública, deixou clara a ausência da caracterização das competências dos Municípios na área da segurança e, ainda, apontou a necessidade de uma regulamentação mais precisa das atribuições das Guardas Municipais. Segundo ela, a falta de mapeamento e instrumentalização dos procedimentos a serem adotados pelos agentes dificultava o exercício do seu mandato, inclusive quando relacionado ao trabalho que envolvia outras agências.

Municípios como órgãos estratégicos²⁰² não deixou dúvidas quanto à atribuição de proteção dos cidadãos²⁰³ por estas instituições e entes federativos.

Valendo-nos dos estudos de Duenhas; Gonçalves; Gelinski Jr. (2014) e Avarte e Souza (2016), bem como de outros dados estatísticos, demonstramos, ainda que de maneira incipiente, haja vista a grande lacuna nessa área, que com o investimento em segurança municipal, aparelhamento devido e aproveitamento das Guardas Municipais nesse campo, é possível baixar os índices de criminalidade e violência, imprimindo mais eficiência à prestação do serviço de segurança pública ofertado pelo Estado Federal brasileiro. Inclusive, conseguimos apontar também, que esse tipo de ação contribui para uma redução maior do número de homicídios quando comparado com investimento em educação, em situações de curto prazo. Todavia, para que este avanço seja mais satisfatório e progressivo com as Guardas Municipais e os Municípios ocupando eficientemente o “vazio deixado pelo Estado” (Mello, 2014; p 159), faz-se necessário superar outros obstáculos, além do próprio paradigma apresentado.

Outro grande desafio das agências municipais responsáveis pela prestação do serviço de segurança pública é fugir do isomorfismo²⁰⁴ decorrente das demais agências de polícia, sobremaneira da Polícia Militar, uma vez que os integrantes dessa instituição ainda exercem o papel de gestores das diversas Guardas Municipais Brasil afora. Um dos caminhos possíveis para que isso se viabilize é a formação do *ethos* guarda municipal, sem os valores decorrentes da militarização ideológica²⁰⁵, a partir da sua própria experiência. Além disso, esse nos parece ser o intuito do legislador – através da Lei federal nº 13.022/2014 – quando da utilização de alguns termos como “instituições de caráter civil”, “função de proteção municipal preventiva”, e também da previsão expressa dos princípios (art. 3º) como “proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; compromisso com a evolução social da comunidade”. Mediante a explicitação desses termos naquele diploma normativo, bem como o estabelecimento

²⁰² Ver art. 9º da Lei 13.675/2018 – SUSP.

²⁰³ Seguindo a linha daqueles que tal possibilidade só seria possível, mediante uma Emenda Constitucional, dentre várias propostas nesse sentido, a mais avançada em tramitação no Congresso, desde 2002, é a PEC 534, a qual inclui expressamente como competências das Guardas Municipais a proteção da população, *verbis*: “§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal”.

²⁰⁴ Ver Gregório Filho (2017).

²⁰⁵ Ver Silva (1996).

das competências institucionais,²⁰⁶ de colaborar com ações que contribuam com a paz social; a pacificação de conflitos; desenvolver ações de prevenção primária à violência; sempre com a relevância do respeito aos direitos fundamentais das pessoas e também, de maneira integrada, com os demais órgãos e a própria comunidade; acreditamos que *a mens legis* do Estatuto das Guardas deixou claro que o exercício do mandato policial da Guarda Municipal fosse complementar, mas não menos importante, ao das demais forças de segurança, salvaguardando na origem a sua peculiaridade de uma força de segurança de proximidade. É nesse ponto que as agências municipais seriam e atuariam diferentes das demais agências de polícia. Isso ocorre pelo fato de percebermos que os parâmetros trazidos de forma explícita no bojo do Estatuto Geral das Guardas não tratam apenas de ratificar uma obrigação implícita a qualquer órgão público, sobretudo, aqueles encarregados do serviço de segurança pública. Em relação às Guardas Municipais e aos Municípios, esses seriam os interesses primários a serem observados ou paradigma operacional a ser superado. Inclusive, esses seriam os fundamentos autorizadores e limitadores das ações praticadas pelos guardas municipais em complemento às de outras agências, garantindo sua essência e caminhando verdadeiramente pelo vácuo estatal.

Outro ponto bastante importante a ser superado, que a nosso ver, trata-se da maior barreira para a consolidação das Guardas Municipais como agências de segurança pública e os Municípios como principais formuladores das políticas públicas nessa seara, é a falta de direcionamento de recursos próprios dessa política para os Municípios. Portanto, faz-se necessário e urgente garantir que esses entes federativos recebam diretamente recursos voltados para implementação das suas próprias políticas públicas de segurança. Nesse ponto, os estudos de Bremaeker (2005; 2013; 2015; 2017) trazidos na pesquisa demonstraram que os Municípios gastam mais do que arrecadam com atividades que muitas vezes seriam de responsabilidade de outros entes da federação. No campo da segurança, que, segundo o autor, não seria de responsabilidade dos Municípios, se consome mais recursos próprios do que os Municípios são capazes de arrecadar. Todavia, restou esclarecido que muitas vezes, esses gastos ocorrem em proveito de financiamento de estruturas não pertencentes aos Municípios. Esse gargalo financeiro, somado a destinação de recursos dos Municípios para a manutenção das estruturas dos outros entes, impedem a solidificação definitiva das Guardas Municipais e dos Municípios como principais atores das políticas de segurança pública. Não por acaso, evidenciamos no estudo que

²⁰⁶ Ver art. 5º, Lei nº 13.022/2014.

o grande número de Guardas Municipais criadas no Brasil ocorreu no período em que a existência dessa instituição era uma das condicionantes para o recebimento de recursos federais, através da SENASP e por isso, lamentamos o veto do dispositivo do SUSP, o qual garantia o financiamento e transferência de recursos de maneira obrigatória, fundo a fundo. Assim sendo, pensamos que não existindo esse gargalo financeiro e sendo a maioria dos gastos dos Municípios, sob essa rubrica, direcionada para investir em sua própria política e em favor das Guardas Municipais. Situações como aquelas trazidas no texto, nas quais, alguns desses entes políticos tiveram que decretar estado de emergência ou acionar o judiciário para garantir a manutenção mínima de segurança, mediante o policiamento estadual em seus territórios, isso não ocorreria. É sob esse prisma que emitimos nossa opinião, de que a manutenção daquele modelo obsoleto de segurança, baseado na teoria exclusivista, acaba fragilizando o próprio princípio federativo.

Por oportuno, ainda, importa dizer que nossa análise relacionada à participação dos Municípios como formuladores e implementadores de políticas públicas de segurança, encontra aproximação com o modelo “incremental” de Lindblom (1959) e da “lata de lixo” de Cohen; March; e Olsen (1972). Em relação ao primeiro, temos que o fato de os Municípios e as Guardas Municipais terem sofrido um movimento pendular durante todas as fases que foram abordadas no nosso estudo, nos remete à teoria de que o caminho da consolidação apresentada, foi construído através das diferentes fases do processo decisório, mediante o reajustamento das decisões passadas dentro do caráter iminentemente político do processo. Valendo-nos do segundo modelo, vislumbramos que tanto os Municípios quanto as Guardas Municipais participaram de todo aquele processo político servindo como soluções pontuais, sempre que as ações de outros entes e instituições não tenham sido capazes de solucionar o problema público da segurança, iminente ou em curso. Sob esse enfoque, observamos que esses atores nunca foram descartados definitivamente e sempre que necessário à agenda governamental, são alçados a parte integrante de uma possível solução. Essa construção, também é melhor compreendida, pelo modelo dos “fluxos múltiplos” de Kingdom (1984), o qual a abertura da “janela de oportunidades” ocorre através da convergência dos fluxos de problemas e da política, fazendo com que a demanda entre na agenda decisória dos atores políticos, proporcionando que a utilização dos Municípios e das Guardas Municipais sejam parte da solução aplicável ao problema.

Por fim, ressalto que essas foram as conclusões encontradas no âmbito do presente trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO**, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. Lua Nova [online]. 1994, n.33, pp.165-183. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000200012>. Consultado em: 02/02/2019.
- ADORNO**, Sérgio. **Lei e ordem no segundo governo FHC**. Tempo Social, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.
- _____. **Políticas públicas de segurança e justiça criminal**. In: Segurança Pública. São Paulo: Cadernos Adenauer, Ano IX, n. 4, 2008.
- AGUIAR**, Roberto. **Os militares e a Constituinte: poder civil e poder militar na Constituição**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.
- ALMEIDA**, Fernanda Dias Menezes de. **Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil**. Revista de informação legislativa, v. 24, n. 96, p. 57-64, out./dez. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181791>
- _____. **Competências na Constituição de 1988**. 5ª Ed. – São Paulo: ATLAS, 2010.
- ANTUNES**, Marcus Vinicius Martins. **Mudança Constitucional: o Brasil pós-88**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- ARAGÃO**, Alexandre Santos de. **A dimensão e o papel dos serviços públicos no Estado contemporâneo**. (Tese de Doutorado em Direito). São Paulo: USP, 2005.
- ARAÚJO**, Cicero. **O processo constituinte brasileiro, a transição e o poder constituinte**. Lua Nova, São Paulo, nº 88: 327-380, 2013.
- ARAÚJO**, Luiz Alberto David; Nunes Júnior, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ASSIS**, Jorge César de. **Lições de direito para a atividade policial militar**. 5. ed., 2. tir. Curitiba: Juruá, 2003.
- AVARTE**, Paulo; **SOUZA**, André Portela. **The Fire-Armed Police Effect: Evidences from a Quasi-Natural Experiment in Brazil**. FGV-EESP, 429. Setembro de 2016. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17289/TD%20429%20-%20PauloArvate_AndrePortela.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 25 fev. 2019.
- BAGGIO**, Roberta Carmineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global**. Curitiba: Juruá, 2006.
- BARACHO**, José Alfredo de Oliveira. **A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as revelações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Renovar, v. 202, p. 49-60, out./dez., 1995.

_____. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução.** Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARROS, Sérgio Resende de. **Medidas provisórias.** Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo nº 53, p. 67-82, jun. 2000.

BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação.** Rio de Janeiro: Forense, 1982.

_____. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil.** Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 851, 1 nov. 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **A federação nas constituições brasileiras.** Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo nº 29, p. 45-77, jun. 1988.

_____. **Curso de direito constitucional: de acordo com a Constituição de 1988.** 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. **O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências.** Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política, São Paulo: revista dos Tribunais, n.º 1, p. 54-76, out./dez., 1993.

BELLONI, Isaura; **MAGALHÃES**, Heitor; **SOUSA**, Luzia Costa de. **Metodologia para avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional.** São Paulo: Cortez, 2001. 96 p. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 75).

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BITNER, E. **Aspectos do trabalho policial.** Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2003. (Série Polícia e Sociedade, n. 8).

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica.** Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. 2ª ed. São Paulo: Edições Profissionais, 2003.

BOBBIO, Norberto; **MATTEUCCI**, Nicola; e **PASQUINO**, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Trad. de João Ferreira, Carmen C. Varriale e outros. Brasília: Universidade de Brasília, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **A evolução constitucional do Brasil.** Estudos Avançados. 14 (40), 2000.

_____. **Ciência Política.** 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Política e Constituição: os caminhos da democracia.** Rio de Janeiro: Forense, 1985.

_____. **A Constituição Aberta. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 23ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2009.

BRASIL. Fundo Nacional de Segurança Pública, Instituído pelo Ministério da Justiça, 2000. Disponível em: www.portal.mj.gov.br/services/.../FileDownload.EZTSvc.asp?...BD56. Acessado em Dez. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro, Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 fev. 1891.

_____. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm.

_____. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**, Ministério de Justiça, 2007. Disponível em: http://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE/AP_08_MinisterioJustica.pdf acessado em Dez. 2018.

BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Livraria de Direito, 1994.

BREMAEKER, François E. J. de. As despesas municipais com a função segurança pública em 2003. IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2005. Disponível em: http://www.oim.tmunipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/00C4697F-E7FD-E462-6D44879A9285C73824032015024159.pdf&i=2799. Acesso em: 19 fev. 2019.

_____. **Despesas municipais com serviços, ações e programas de competência dos Estados e da União em 2017**. 2018. Disponível em: http://www.oim.tmunipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/24D4E4E1-FEC1-D3BC-867B469DFA2B3E4406122018102216.pdf&i=3132. Acesso em: 19 fev. 2019.

_____. **Efetivo das Guardas Municipais e a Possibilidade de Crescimento. Administração Municipal**. 2015. Disponível em: http://www.oim.tmunipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/01ABD76B-B589-92F8-8B28BB0CFD342DDC14102015103642.pdf&i=2996. Acesso em: 19 fev. 2019.

_____. **Os Municípios Brasileiros**. 2013. Disponível em: http://www.oim.tmunipal.org.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1. Acesso em: 19 fev. 2019.

BRUNO JOBERT, Pierre Muller. L'Etat en action : Politique publiques et corporatismes. Presses Universitaires de France, 1987. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00137940>

BUCCI, M. P. Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas, Saraiva, 2002.

_____. **Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas.** 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/4763097/Artigo_-_Maria_Paula_Dallari_Bucci_-_Metodologia_Jur_dica_para_An%C3%A1lise_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas.

CARVALHO, V. A. ; SILVA, M. R. F. E . Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. Revista Katálysis (Impresso), v. 14, p. 59-67, 2011.

CASSEB, Paulo Adib. Federalismo: aspectos contemporâneos. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CAVALCANTE, Susy Elizabeth Forte. Federalismo: Evolução política e necessidade de reconstrução. Revista Faculdade de Direito UFMG, Belo Horizonte, 31(30/31): 81-120, 1987/88.

CAVALCANTI, Amaro. Regimen Federativo e a Republica Brasileira, Imprensa Nacional, 1900. **D'AVILA, Luiz Felipe. A federação brasileira.** In: BASTOS, Celso (org.). *Por uma nova Federação.* São Paulo: Ed. RT, 1995.

CAVALCANTI, Thais Novaes. O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo. Revista de Direito Constitucional e Internacional, volume 67, São Paulo: Ed. RT, 2009, pp. 258-277.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão e; A Constituição Federal Comentada. 2ª ed. Rio de Janeiro, José Konfino 1951.

_____. **Teoria do Estado.** Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão e; CINTRA, Miguel G. De Ulhôa. Introdução Geral. In: A federação brasileira (org.). Primeira parte. Revista Ciência Política, Rio de Janeiro, FGV, 22(4):23-107. 1979. p. 23-27.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Vozes, 1993.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, v. 17, n. 1, p. 1-25, Mar.

CORRALO, Giovani da Silva. Direito administrativo da segurança e poder municipal: comentários ao Estatuto Geral das Guardas Municipais. Curitiba: Juruá. 2016.

COSTA, Arthur T.; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 1, ed. 1, p. 6-20, 2007.

CRETELLA Jr., José. Comentários à Constituição de 1988. RJ: Forense Universitária, 1991.

_____. **Parecer sobre Guardas Municipais na Constituição de 1988.** 1989.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DIMOULIS, Dimitri; **MARTINS**, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009

DÓRIA, Sampaio. **Autonomia dos Municípios**. Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, v. XXIV, 1928.

DUENHAS, Rogério Allon; **GONÇALVES**, Flávio de Oliveira; **GELINSKI Jr.**, Eduardo. **Educação, segurança pública e violência nos municípios brasileiros: uma análise de painel dinâmico de dados**. UEPG Ciências Sociais Aplicadas. Ponta Grossa, 22 (2): 179-191, jul./dez. 2014.

DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (orgs.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: EdUNB, 2009, p. 99-132.

_____. *Understanding Public Policy*. Upper Saddle, NJ: Prentice Hall. 2005.

EASTON, David. "An Approach to the Analysis of Political Systems" *World Politics*. Vol. 9, No. 3. Pp. 383-400. 1957. Disponível em http://web.unair.ac.id/admin/file/f_23123_System-Easton.pdf

_____. **A Framework for political analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

_____. **The political System**. New York: Knopf. 1953.

ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring Federalism*. University of Alabama Press. 1991.

FARIA, A. C. P. **A Multidisciplinaridade no Estudo de Políticas Públicas**. In: Eduardo Marques & Carlos de Faria (orgs.). A política pública como campo multidisciplinar, São Paulo, Ed. Unesp. 2013.

FERNANDES, Florestan. **Quem paga o pacto?** In: *Que tipo de República*. 2. ed. SP: Globo, 2007.

FERRAZ, Manoel Martins de Figueiredo. **Características da federação brasileira**. Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, São Paulo: Tribunal de Contas, n.º 28, p. 13-15, abr., 1980.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERRERA. M. *Letrapolle Del welfare*. Bolonha: II Mulino, 1998.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Competências administrativas dos estados e municípios. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 207: 1-19, jan./mar. 1997.

FILOCRE, D'Aquino. **Classificações de políticas de segurança pública**. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 3. Ed. 5 Ago/Set 2009.

_____. **Direito de segurança pública**. Coimbra: Almedina, 2010.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Editora Loyola, 2011.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, jun. 2000.

GADELHA, Gustavo de Paiva. **Federalismo brasileiro: Da retórica à realidade**. *Revista do TRT 13. Região*, v. 15, n. 1, 2007.

GERÔNIMO, Gislene Donizetti. **Segurança Pública: dever do Estado: garantia do exercício da cidadania**. São Paulo, 2011.

GOLÇALVES, Ligia M. Daher. **Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos de um modelo resistente**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2009. Mimeografado.

GOMES, Luiz Flávio. **Humano não acompanha aceleração do mundo o que fazer?** 2015. Disponível em <http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/196674530/humano-nao-acompanha-aceleracao-do-mundo-o-que-fazer?>

_____. **Publicação de biografias e responsabilidade criminal**. 2015. Disponível em <http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/197669992/publicacao-de-biografias-e-responsabilidade-criminal>. Acesso em: 18/01/2019.

GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 11ª edição, São Paulo: Malheiros, 2006.

GREGÓRIO FILHO, Genésio. **Policimento Comunitário: a experiência do grupamento de guardas comunitários da GM-Rio no Conjunto Habitacional Bandeirantes – Vargem Pequena/RJ**. Autografia: RJ. 2017.

GUSTAVSSON, Sverker. *Types of policy and types of politics*. *Scandinavian Political Studies*, – New series – v. 3, n. 2, 1980.

HALL, Peter A.; **ROSEMAY C. R.** **As três versões do neoinstitucionalismo**. *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, nº 58. SP. 2003. p 193-224.

HAMÚ, D. M. **Pronasci: uma opção estratégica para a segurança pública**. *Gestão estratégica no Ministério da Justiça*. Brasília: SEMJ/MJ, 2009.

HORTA, Raul Machado. A posição do Município no direito constitucional federal brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, nº 75, p. 107- 122, jul./set., 1982.

_____. **Autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro.** Belo Horizonte: Santa Maria, 1964.

_____. **Estudos de direito consitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

_____. **Evolução Política da Federação.** Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, 3(1): 30-63, jan./m ar. 1969.

_____. **Repartição de competências na Constituição federal de 1988.** Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros, n. 2, 1993.

JACQUES, Paulino. Curso de direito constitucional. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, no 36, Jan/Jun, IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/30>

K.B. Uma reflexão comparativa da segurança pública nos governos FHC e Lula: a criação do SUSP. In: XIV Semana Univeritária - Universidade Estadual do Ceará, 2009, Fortaleza - CE, Brasil. Anais da Semana Universitária, 2009.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed. London: Pearson, 1984.

_____. **Como chega a hora de uma ideia?** In: Saraiva, Enrique; Ferrezi, Elisabete. (Orgs) Políticas Pública: Coletânea. Volume 1. Brasília: ENAP 2007, p. 219-224.

_____. **Juntando as coisas** In: Saraiva, Enrique; Ferrezi, Elisabete. (Orgs) Políticas Pública: Coletânea. Volume 1. Brasília: ENAP 2007, p. 225-246.

KUHN, Thomas S. “O que são revoluções científicas?”. In: KUHN, T. S. O caminho desde A Estrutura: Ensaios filosóficos, 1970-1993, com uma entrevista autobiográfica. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

_____. **A estrutura das revoluções científicas.** 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1997.

LAKATOS, I. & MUSGRAVE, A. (eds), A crítica e o desenvolvimento do conhecimento. São Paulo: Cultrix / EDUSP, 1979.

LAMOUNIER, Bolívar. Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. Estudos de Política Agrícola, Brasília, n. 9, jan. 1994.

LARAIA, Roque de B. Cultura: um conceito antropológico, 21º edição. Zahar: RJ, 2007.

LASSWELL, Harold D. *Politics: Who gets what, when, how*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1936.

_____. *Propaganda Technique in the World War*. New York: P. Smith, 1938.

_____. *The Decision Process: Seven Categories of functional analysis*. Mariland: Bureau of Governamental Research, 1956.

LAUDAN, Larry. *Progresso e seus problemas*, São Paulo: UNESP, 1977.

LAZZARINI, Álvaro. *Da segurança pública na Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 26, n/ 104, out./dez., 1989.

_____. *Temas de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEAL, Aurelino. *Theoria e prática da Constituição federal brasileira*. Imprensa: Rio de Janeiro, F. Briguiet, 1925.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto : o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 7. ed., 2012.

LIBERATO, Gustavo Tavares Cavalcanti. *O Município como ente federado: uma nova perspectiva para a questão da participação*. Revista Brasileira de Direito Constitucional - Nº 6 - Jul./Dez – 2005. p. 304-330.

LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. *Estado, polícias e segurança pública no Brasil*. Revista Direito GV, v.12. p. 49-85, jan-abr de 2016.

LIMA, Renato Sérgio; SINHORETO, Jaqcqueline; BUENO, Samira. *A gestão da vida e da segurança pública no Brasil*. Revista Sociedade e Estado, v.30. p. 123-144, jan-abr de 2015.

LIMA, Roberto K. de. *“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, pp.317-324. 2004.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. *O Federalismo Brasileiro: Uma forma de Estado peculiar*. Estação Científica Online Juiz de Fora, n. 05, Jan 2008.

LIMONGI, Fernando Papaterra. *"O Federalista": remédios republicanos para males republicanos*. In: WEFFORT, Francisco (org.). Os Clássicos da Política. 14ed. São Paulo: Ática, 2006.

_____. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalização partidária e processo decisório*. *Novos Estudos – CEBRAP*, 76: 17-41. 2006a. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>. Acesso em: 01/02/2019.

LINDBLOM, Charles E. *“The science of ‘muddling through’ ”*, *Public Administration Review*, 19 (2), 1959. P. 79-88 Disponível em: <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>

_____. *Muddling through: a ciência da de cisão incremental*. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (orgs.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: EdUNB, 2010, p. 161-202.

LOPES, E. *Política e segurança pública: uma vontade de sujeição*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

LOWI, Theodore J. *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. *World Politics*, Vol. 16, n.4 (Jul., 1964), p. 677-715. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1#page_scan_tab_contents.

_____. *Four System of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*. Vol. 32, n. 4. jul./ago: 1972. p. 298-310. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197207%2F08%2932%3A4%3C298%3AFSOPPA%3E2.0.CO%3B2-X>.

_____. *The State in Politics: The Relation between Policy and Administration*. In: NOLL, Roger G. (ed.) *Regulatory Policy and the social sciences*. University of California Press. 1985. p. 67-105.

MACIEL, Maria. *Constituinte e transição*. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 5, n. 2, 1990.

MARCONI, Marina de Andrade; PRESOTTO, Zélia Maria Neves. *Antropologia. Uma introdução*. 6ª ed. São Paulo: Atlas. 2006.

MARQUES, Eduardo. *As políticas públicas na Ciência Política*. In: Eduardo Marques & Carlos de Faria (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*, São Paulo, Ed. Unesp. 2013.

MASSINI, Carlos Ignacio. *Sobre el realismo jurídico: el concepto de derecho, su fundamento, su concrecion judicial*. Prologo de German J. Bidart Campos. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1978.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6ª ed. at. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MELLO, D.L. *Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel*. *Ver. Adm. Pub. RJ*. 25940:199-217, out/dez 1991.

MELLO, Kátia S. Sé. *Notas sobre Guardas Municipais e as experiências de descentralização da segurança pública*. In: Miranda, Ana Paula M.; Azevedo, Joelma de S.; Rocha, Thalita M. A. (Orgs.). *Políticas públicas de segurança municipal. Guardas Municipais: saberes e práticas*. 1ª ed. RJ, Consequência. 2014.

MELO, Marcus André B. C. de. *Municipalismo, nation building e a modernização do estado no Brasil.* São Paulo, v. 23, n. 8, p. 83-100. 1993.

MESQUITA NETO, Paulo de. *Reforma del sistema de seguridad pública en Brasil.* In: FLACSO. Ensaio sobre seguridad ciudadana. Santiago, 2008, p. 285-301.

MISSE, M., BRETAS, M.L. (org.). *As guardas municipais no Brasil – diagnóstico das transformações em curso.* Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MUNIZ, J.; PROENÇA Jr., D. *Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial.* In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (Eds.). *Polícia, Estado e sociedade: práticas de saberes latino-americanos.* Rio de Janeiro: Publit, p. 21-73. 2007.

_____. ***O Mandato Policial, ou a Teoria de Polícia além de Bittner.*** Artigo publicado com o título Mandato Policial em: Lima, Rattón e Azevedo (Orgs.). *Crime, Polícia e Justiça no Brasil.* São Paulo. Editora Contexto: p. 491-502. 2014.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. “Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.” Tese de doutoramento em Ciência Política. IUPERJ: RJ. 1999. Disponível em: https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2011/05/Ser_policial_sobretudo_razao_ser.pdf. Acesso em: 10 out 2016.

NOGUEIRA JÚNIOR, A. *Segurança nacional, segurança pública e direito à informação pública.* In: Nogueira Júnior, A. *Segurança nacional, pública, nuclear e o direito à informação.* Rio de Janeiro; UniverCidade Ed., 2006.

OLIVEIRA, A. S. S. *Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática.* In: Gabinete de Segurança Institucional. *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança.* São Paulo: Ilanud, 2002, p. 43-62. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdo crime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2009.

PATRÍCIO, L. “Guardas Municipais brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário”. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Vol.2, pp. 68-71, 2008.

PEDROSA, Bemardette. *Perspectivas do federalismo brasileiro.* Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, n.º 52, p. 105-128, jan., 1981.

REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito.* 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

RIBEIRO, Eduardo. *Políticas de Seguridad Pública y Prevención: El Caso Brasileño.* In: *Sistemas de Seguridad Pública en América Latina: Casos Comparados.* Hugo Fruhling (org.), Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Boletín N. 7, Santiago de Chile, 2008.

RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. *O federalismo e o desenvolvimento nacional.* Porto Alegre: Ed. UniRitter, 2010.

RUAS, Maria das G. Para Aprender Políticas Públicas. V. 1: conceitos e teorias. 2013. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf.

RUSSOMANO, Rosah. O princípio do federalismo na constituição brasileira. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965.

SABATIER, P. A; JENKINS-SMITH, H. C. Policy change and learning: An advocacy coalition approach. Boulder: Western Press, 1993.

SALDANHA, Ana Cláudia. Estado Federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. Revista Seqüência, nº 59, p. 327-360, dez. 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. Competências legislativas municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

SANTIN, Valter Foletto. Controle Judicial da Segurança Pública. São Paulo:

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução a uma ciência pós-moderna. SP: Graal, 2003.

_____. **Um discurso sobre as ciências.** 15. ed. Porto: Afrontamento, 2007.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça.** São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, João Alexandre dos. A anomia jurídica e seus impactos nas Guardas Municipais do Brasil. 2013. Disponível em : <http://www.ocaodeguardanoticias.com.br/2013/05/artigo-01-anomia-juridica-e-seus.html>. Acesso em: 8 jul. 2018.

SARAIVA, Paulo Lopo. Manual de Direito Constitucional. São Paulo: Acadêmica, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 8ª Edição, Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2007.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, R; REIS, J. R. (org.) Direitos sociais e políticas públicas. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

_____. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos.** In: Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Organizadores: Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SCHWARTZ, Bernard. O federalismo norte-americano atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transição por transação: democratização no Brasil e na Espanha. *Dados*, v. 29, n. 2, 1986.

SILVA, Carlos Medeiros. Evolução do Regime Federativo. Conferência pronunciada no Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas. Ago/1954. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/14411/13300>

SILVA, Francisco M. da. DUQUE ESTRADA, Joaquim O. Hino Nacional Brasileiro, II estrofe. Brasil. 1831. Disponível Em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/hino.htm. Acesso em: Acesso em: 8 jul. 2018.

SILVA, Jorge da. Militarização da segurança pública e a reforma política: um depoimento, 1996. Disponível em [http://www.jorgedasilva.com.br/artigo/59/militarizacao-da-seguranca-publica-e-a-reforma-da-policia:-um-depoimento-\[1\]](http://www.jorgedasilva.com.br/artigo/59/militarizacao-da-seguranca-publica-e-a-reforma-da-policia:-um-depoimento-[1]). Acesso em 20/08/2018.

_____. **Política criminal, segurança pública e sistema prisional. entre os eixos técnico-jurídico e sociopolítico.** 2014. Disponível em: <http://www.jorgedasilva.com.br/artigo/60/politica-criminal,-seguranca-publica-e-sistema-prisional.-entre-os-eixos-tecnico-juridico-e-sociopolitico/>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Segurança Pública e Polícia: criminologia crítica aplicada.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 7. Ed. rev. e amp., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estudos Avançados – Dossiê crime organizado, v. 21, n. 61, set.-dez. 2007.

_____. **Gabinetes de gestão integrada da segurança pública: gênese, implantação, desdobramentos.** Brasília: MJ, p. 262-268. 2009.

_____. **Segurança pública: presente e futuro.** Estudos Avançados, v. 20, n. 56, jan.-abr. p. 91-106. 2006.

SOARES, M. M. Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas. 1997. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SOBREIRA, Waleska Fernandes de Oliveira; BRASIL, Maria Glauécia M.; BARBOSA, SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e definição dos órgãos de execução das políticas, In: Atualidades Jurídicas - Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB, n° 1, OAB Editora, mar/abr 2008.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto (Org.); ARRETCHE, Marta (Org.); MARQUES, Eduardo (Org.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

_____. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista Sociologia Política, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. **Os determinantes políticos no federalismo brasileiro após a Constituição Federal de 1988 e suas implicações na primeira metade dos anos de 1990.** Revista de Ciência Política. vol. 22, n. 1, jan./jun. 2013.

_____. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa.** Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

_____. **Reinventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização.** São Paulo em perspectiva, 10(3) 1996.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

TAVARES, Ana Lucia de Lyra. O Estado Federal numa visão comparativa. Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, 24(2) : 81-138, maio/ago. 1981.

_____. **O Estado federal: delineamentos.** In: A federação brasileira. CAVALCANTI, Themistocles Brandão e; CINTRA, Miguel G. De Ulhôa (org.). Primeira parte. Revista Ciência Política, Rio de Janeiro, FGV, 22(4):23-107. 1979. p. 28-50.

TOCQUEVILLE, Alexis de, 1805-1859. A democracia na América: Leis e Costumes. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Tradução Eduardo Brandão.

TRIGUEIRO, Oswaldo. A federação na nova Constituição do Brasil. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, ns.º 60/61, p. 147-175, jan./jul., 1985.

VARELA, Alfredo. Direito Constitucional Brasileiro: Reforma das instituições nacionais. Brasília: Senado Federal, 2002.

VIANA, Oliveira. Instituições políticas brasileiras. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação.1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1028>. Acesso em: 10 jan. 2019.

XAVIER, L. N. Políticas públicas de segurança urbana. Diário do Nordeste. 2008. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=407829>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

ZAVERUCHA, Jorge. FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999 a 2002). São Paulo: Record, 2005.

_____. **Relações Civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988.** 2009.

ZIMMERMANN, Augusto. Teoria geral do federalismo democrático. 2ª ed. RJ: Lumen Juris, 2005.