

DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA:

aspectos institucionais e estruturais da Bahia e de Pernambuco em perspectiva comparada

Íris Gomes dos Santos

Mestranda em Ciências Sociais / Grupo de Estudos sobre Instituições Políticas Subnacionais –
CRH/UFBA

RESUMO: este trabalho parte da idéia de que o processo de descentralização de políticas sociais, mais especificamente, da segurança pública, apresenta consideráveis variações, mesmo quando adotados para análise estados com realidades geográficas, sociais e econômicas similares, a exemplo dos casos da Bahia e de Pernambuco. Intenta-se, a partir dos dados qualitativos e quantitativos expostos e de breve revisão literária, apresentar algumas dessas variações existentes, bem como identificar quais fatores podem explicar as diferenças no processo de descentralização nestes estados. Para tanto, graus de descentralização foram atribuídos a cada estado, definidos a partir de um conjunto amostral de municípios e confrontados com variáveis relacionadas às dimensões estruturais, políticas e institucionais para efeitos de comparações. Os principais resultados da pesquisa apontam um desenho político específico à área de segurança pública, caracterizado pela acentuação de um movimento de (re) centralização, estratégico para instituir uma posterior descentralização. Ademais, indicou a necessidade em analisar detidamente os aspectos institucionais imbuídos no processo de descentralização dessa política, vez que apresentam peso na determinação das variações encontradas.

PALAVRAS-CHAVE: segurança pública, descentralização, políticas públicas

NOTA: o trabalho apresenta dados e análises oriundas de pesquisa financiada pela FAPESB, edital temático de segurança pública (2005). Uma análise mais aprofundada dos achados encontra-se em desenvolvimento em dissertação de mestrado da autora.

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública é uma área temática em evidência muito devido ao aumento da criminalidade e violência urbanas, notadamente nas regiões metropolitanas brasileiras, o que vem expressando a falência do sistema de segurança pública promovido pelo Estado (COSTA, 2005). Para Espinheira (2004), a violência é um produto da desigualdade social e da exclusão e nessa perspectiva está entranhada na sociedade das desigualdades e dos privilégios, constituindo-se enquanto um fenômeno de múltiplas causas que atinge a todas as classes sociais, porém é mais evidenciado nas classes menos favorecidas, e tem envolvido diversos setores da sociedade e níveis de governo, apresentando interesses difusos e conflituosos no que tange a sua prevenção e repressão.

Os espaços de reflexão e as pressões sociais para a diminuição dos índices de violência e criminalidade apresentam alguns resultados, a exemplo da elaboração de novas políticas públicas concernentes à área baseadas em um alargamento do conceito de segurança pública e na compreensão de seu caráter intersetorial. Nesse sentido, também como resposta à demanda socialmente expressa, e em conformidade com a agenda do governo federal, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, apresentou no ano de 2003 o Plano Nacional de Segurança Pública, com base em diagnóstico realizado pelo Instituto da Cidadania que defende a idéia da “segurança cidadã”, qual seja:

“A situação política e social, de segurança integral e cultura de paz, em que as pessoas têm legal e efetivamente garantido o gozo pleno de seus direitos humanos, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas”.

(BRASIL, 2007)

A adoção de tal idéia implica em uma ruptura epistemológica no conceito de segurança pública, anteriormente associado exclusivamente ao aparato policial repressivo. Segundo Santos, o termo “segurança pública está obsoleto porque remete apenas à segurança do Estado, da propriedade, da ordem e da lei” (2004, p. 172), desconsiderando as

múltiplas variáveis implicadas na construção das situações de risco social que oportunizam a eclosão dos fenômenos da criminalidade e violência.

A utilização do Art. 144 CF/88 como justificativa para a omissão da União e dos municípios na formulação e implementação de políticas públicas de segurança não condiz com a realidade e tendência crescente da complexidade do fenômeno da violência e da criminalidade, nem tampouco com o novo entendimento do conceito de segurança pública. Parte da literatura jurídica indica que tal interpretação, a qual apresentou abrangência pelo fato de o conceito de segurança pública estar atrelado, até pouco tempo, ao uso da força policial, é limitada, uma vez que se dá de forma isolada, desconsiderando outros dispositivos contidos na Carta Magna, sobretudo no que tange à autonomia política e administrativa dos entes federativos.

O Plano Nacional de Segurança Pública, cuja implementação está em curso desde 2003, prevê a criação gradual de um Sistema Único de Segurança Pública – SUSP com atuações governamentais (federais, estaduais e municipais) convergentes para o desenvolvimento de programas e ações relativas à área de segurança pública e justiça criminal, com ênfase na prevenção à criminalidade e violência, primando por espaços públicos seguros que garantam a convivência pacífica entre as pessoas. (BRASIL, 2002). Deste modo, recentemente, na perspectiva de intensificar o processo de implementação do Sistema Único de Segurança Pública, as propostas do Plano Nacional de Segurança Pública e facilitar a aplicação e transferências de recursos oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, o Governo Federal lançou o PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - disponibilizando cerca de R\$6,7 bilhões de reais para o apoio a ações de segurança pública e prevenção à criminalidade e violência no Brasil. Como potenciais beneficiários deste montante, encontram-se os municípios que possuem guardas municipais ou conselhos municipais/comunitários constituídos, concentração populacional de mais de 100 mil habitantes, altos índices de criminalidade e violência e/ou localização em regiões metropolitanas.

A implementação do Sistema Único de Segurança Pública, notadamente de ações do eixo de prevenção à criminalidade e redução dos fatores de risco em áreas de vulnerabilidade social, envolve e responsabiliza o município como ator político no Sistema. Segundo

documentos da SENASP / PNUD (2005), “*o município é o ente federativo com vocação e competência naturais para a implementação de políticas públicas básicas de prevenção à violência e criminalidade na complementaridade da política nacional de segurança pública*”. Tal assertiva aponta para um crescente processo de estreitamento das relações intergovernamentais na perspectiva da descentralização da política pública de segurança, desde a última reforma constitucional, concentrada nos Estados, redefinindo competências, responsabilidades e atribuições entre os três entes federativos. Este processo tende a suscitar conflitos, resistências, pactos e inovações políticas e institucionais, conforme observa Almeida (2005).

Conforme aponta a autora, o processo de aproximação nas relações intergovernamentais para a formulação e gestão de políticas públicas, não se desenvolve de forma homogênea e linear nos estados brasileiros porque, para além de suas similitudes, apresentam especificidades que refletem não somente suas condições estruturais, mas, sobretudo, institucionais. Nessa linha de raciocínio, direciona-se o objetivo central deste trabalho, buscando identificar as variações do escopo da descentralização da política de segurança pública entre nos estados da Bahia e de Pernambuco a partir de reflexões sobre variáveis estruturais e institucionais. Importante considerar que o foco do trabalho recai sobre a compreensão de variáveis imbuídas no processo de implementação de políticas públicas, e não em seus resultados, o que caberia aos estudos das políticas sociais (SOUZA, 2006).

Pretende-se, a partir da análise de dados estatísticos, documentos oficiais coletados e entrevistas semi-estruturadas realizadas, responder à seguinte questão: quais fatores institucionais e/ou estruturais explicam as variações na descentralização da política de segurança pública entre estados que dividem realidades geográficas, econômicas e sociais semelhantes?

2. A DESCENTRALIZAÇÃO & O CAMPO DA SEGURANÇA

A forma de organização política federativa brasileira consiste num sistema de três níveis (triplo federalismo), que, ao longo dos períodos históricos, vem alternando características centralizadoras e descentralizadoras. Contudo, importa verificar que a

Constituição de 1988 redesenhou a estrutura do Estado, dando-lhe aparências predominantes de uma federação descentralizada, a partir da transformação de estados e municípios em entes federativos independentes em suas esferas de ação, refletindo uma longa tradição de autonomia política municipal e de escasso controle dos Estados sobre as questões locais, conforme observam Almeida (2001) e Souza (2005).

Embora tenham origens no mesmo processo histórico e desenvolvimento, relativamente, simultâneo “federalismo” e “descentralização” não se confundem (ARRETCHE, 2004). Enquanto que a descentralização pode ser compreendida como a transferência de autoridade e responsabilidade no que diz respeito a funções públicas, de um governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado (BANCO MUNDIAL, 2003), o federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída (RODDEN, 2005, p. 17).

Ainda sobre esta questão, Almeida (2005) coloca que tendências descentralizadoras e impulsos centralizadores materializam-se em instituições que fizeram da federação um arranjo cooperativo complexo, no qual governo federal, estados e municípios articularam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental. No caso da federação brasileira, o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais e a descentralização no sentido forte de transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal. As tendências de reforma do Estado brasileiro apontam para um novo papel a ser desempenhado pelo governo federal: de forte regulação das políticas nacionais, de correção das desigualdades regionais e de compensação das insuficiências locais, o que de uma forma geral fortalece a União (ALMEIDA, 2005).

A proximidade da literatura sobre o federalismo e a descentralização nos estudos desenvolvidos no Brasil, deve-se muito ao fato de o processo de redemocratização brasileiro ter redefinido competências e atribuições das esferas de governo, notadamente, no âmbito da proteção social. Assim, estudos sobre mudanças nessa área estão necessariamente ligados ao

tema da descentralização (ALMEIDA, 2005). Outros analistas argumentam que a divisão de poder favorece o governo local, que vem expandindo sua autonomia ao longo da história. Essa interpretação, todavia, não encontra fundamentação na teoria do federalismo, que considera apenas as esferas federal e estadual de governo. Assim, a relativa importância financeira do município brasileiro e seu papel de principal provedor de importantes políticas sociais não é matéria propriamente concernente à teoria do federalismo e sim dos conceitos de descentralização e de relações intergovernamentais (SOUZA, 2005).

A análise de sistemas descentralizados mostra que o desenho dos governos locais é, em grande parte, resultado do desenho institucional dos sistemas nacionais (MARQUES; ARRETCHE, 2007). Tal assertiva recebe reforço do seguinte argumento, da mesma autora:

(...) a formulação e implementação de políticas adequadas às necessidades dos cidadãos depende menos do nível de governo delas encarregado que do desenho de instituições que criem incentivos ao comportamento responsável por parte dos governos. Assim, a federação brasileira tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais. (2007, p. 59).

Estas restrições impingem uma maior dependência dos municípios em relação à União e dificuldades de diálogos entre estes primeiros e a esfera estadual, conforme expõe Souza (2005). A proximidade União – Município, decorrente da descentralização, limita a capacidade de iniciativa dos governos estaduais, causando certo desequilíbrio nas relações e na capacidade de negociação, vez que a ação dos governos estaduais contribui decisivamente para compensar adversidades à possibilidade técnica de gestão destas políticas, obstáculos estes de ordem econômica e/ou fiscal ou, ainda, derivadas das políticas prévias (ARRETCHE, 1999, p. 133).

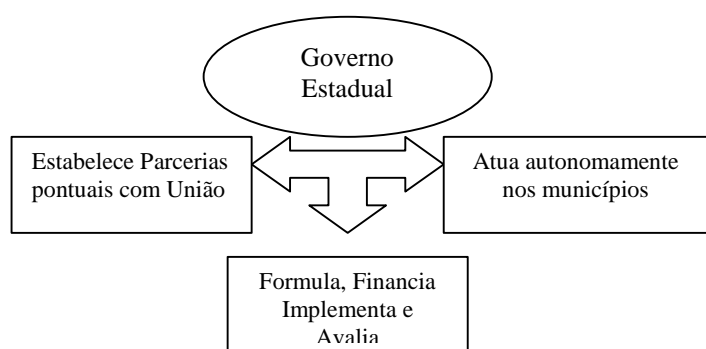
Por este caráter, em muitas áreas de atuação, as relações intergovernamentais são altamente competitivas, tanto verticais como horizontalmente, e marcadas pelo conflito. Mecanismos cooperativos tendem a depender de iniciativas federais e o objetivo do

federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. (SOUZA, 2005 p. 112)

Veç que se trata de uma área que não sofreu grandes modificações e avanços na ocasião da Constituinte de 1988, continuando centralizada na esfera estadual, o corpo teórico e as análises sobre as implicações da descentralização e formatos institucionais, no que diz respeito à implementação das políticas públicas de segurança, ainda é escasso e não ocupam espaços constantes nas agendas de pesquisa. Portanto, é importante ressaltar que o processo de descentralização da segurança pública, diferentemente de outras áreas, apresenta uma singularidade política de relações intergovernamentais refletida no Projeto de Emenda Constitucional nº. 21/2005 que prevê a modificação do sistema de segurança pública em vigor, inserindo os níveis federal e municipais no desenvolvimento de políticas de segurança, quer sejam de caráter preventivo ou formativo (conforme esquema abaixo). Compõe parte dessa singularidade, a recente, sem precedentes, intervenção do governo federal a partir da formulação de uma política nacional de segurança pública que redefine as competências dos entes federativos introduzindo o princípio da complementaridade às ações e atividades relativas à segurança pública.

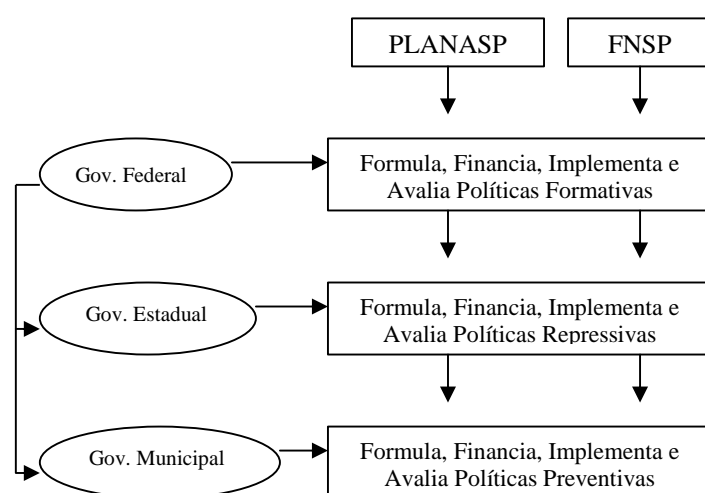
Esquema 1. *Desenhos das Relações Intergovernamentais no Âmbito da Política de Segurança*

Desenho das RIGs (1989 a 2002)



Fonte: autoria própria.

Desenho das RIGs (2003 a 2006)



O esquema 1 demonstra as principais modificações decorrentes e intensificadas pela atuação direta do governo federal na política de segurança pública, mas não significa dizer que antes da formulação de um plano nacional de segurança pública (PLANASP) e da criação do fundo nacional de segurança pública (FNSP) não existissem articulações entre os níveis de governo, nem mesmo que a atuação de cada nível, neste novo desenho, estará restringida às ações específicas delimitadas (prevenção, repressão e formação), uma vez que possuem autonomia política e administrativa para desenvolver papéis diversos, desde que ressalvados os dispositivos constitucionais. Porém, o esquema possibilita visualizar a emergência de novos papéis e mecanismos de incentivo e regulação para a descentralização da política.

Observa-se que neste processo de descentralização, o governo federal optou por realizar um movimento de centralização, criando um fundo e um plano nacional para, em seguida, estabelecer os critérios e mecanismos de transferência de recursos, competências, complementaridades e condicionalidades entre os níveis subnacionais. A institucionalização de uma burocracia altamente qualificada e especializada em nível federal, provida de poderes decisórios e orçamentários facilitou a formulação e implementação do movimento de centralização desenhado pela União, constituindo, atualmente, um núcleo de referência normativa e executiva para estados e municípios.

Esta nova realidade requer análises mais direcionadas e cautelosas, notadamente no espaço geográfico do Nordeste, especialmente os estados da Bahia e Pernambuco, de conjuntura político-cultural autoritária e centralizadora e aparentes fragilidades municipais, registrando as mais baixas taxas de municipalização do país, segundo pesquisa realizada por Arretche (1999) e, sobretudo, pelo fato de este não ser um processo homogêneo e linear, ainda que considerados territórios com características semelhantes. Reforçando este argumento, Rodden (2005) aponta que os esforços para medir e definir a descentralização concentraram-se primordialmente na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e da gestão de políticas públicas e defende a necessidade em aprofundar reflexões sobre a descentralização de políticas públicas, especialmente na área das ações governamentais de segurança pública que apresenta escassas reflexões político-institucionais, se comparada com as contribuições sociológicas existentes para a compreensão dos fenômenos da criminalidade e violência.

Refletir sobre como os Estados e municípios da Bahia e de Pernambuco reagiram ao desenho de uma política descentralizada que requer articulação, parcerias, complementaridades, condicionalidades e transformações normativas na área de segurança pública a partir da identificação dos fatores estruturais e institucionais que explicam as variações nos graus de descentralização existentes entre estes estados, constitui o esforço apresentado nas seções seguintes deste texto.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A construção empírica deste trabalho desenvolveu-se com base na seleção proporcional de municípios, dos referidos estados, que atendessem ao critério da existência de, pelo menos, duas políticas públicas específicas de segurança, sendo uma dessas guarda municipal e/ou conselho municipal/comunitário. Os critérios complementares foram: taxa populacional acima de 100 mil habitantes ou localização em regiões metropolitanas. Vale ressaltar que o campo empírico selecionado representa o universo total dessa amostra, assim como os critérios considerados são os mesmos observados para liberação de recursos do FNSP. Ademais, dados primários foram coletados por meio da realização de entrevistas semi-estruturadas com informantes qualificados em todos os municípios da amostra nos estados investigados, igualmente, foram levantados documentos oficiais e utilizados dados estatísticos disponibilizados pelas seguintes fontes: Censo IBGE MUNIC (2006); Secretarias Estaduais e Municipais; Secretarias de Fazenda dos estados e municípios, DATASUS.

Como instrumento metodológico para a fundamentação das análises comparativas posteriores, possibilitando identificar quais fatores institucionais e/ou estruturais explicam as variações na descentralização da política de segurança pública entre estados que dividem realidades geográficas, econômicas e sociais semelhantes, foram estipulados os seguintes pesos para cada ação política em nível municipal GM= 0,35; FM=0,10; PM=0,15; CM=0,25; SM=0,15, objetivando definir escores de municipalização do universo em estudo, conforme tabela 1. A atribuição destes valores, ainda que de forma arbitrária, buscou considerar a relevância de cada ação para a institucionalização da política em nível local e a possibilidade de articulação com os demais níveis de governo. O valor 1 corresponde ao grau máximo de

descentralização da política, segundo a quantidade de ações políticas prováveis e identificadas pelo IBGE (2006).

Tabela 1. *Escore de Municipalização nos Estados*

Ação Política	Localidade	
	Bahia	Pernambuco
Guarda Municipal	0,21	0,35
Fundo Municipal	0,02	0,02
Plano Municipal	0,09	0,09
Conselho Municipal	0,15	0,2
Secretaria Municipal Específica	----	0,06
TOTAL	0,47	0,72

Pontos: GM=0,07 / FM=0,02 / PM=0,03 / CM=0,05 / SM=0,03

Fonte: autoria própria

4. DESCENTRALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA – Bahia e Pernambuco: *entre abscissas e adjacências*

Segundo Arretche (2000), o processo que conduz à descentralização de políticas é complexo e heterogêneo, e os seus resultados apresentam variações de acordo com as políticas e os locais nos quais estas vêm sendo implementadas. Assim sendo, a descentralização, municipalização ou estadualização, no Brasil não implica, necessariamente, em transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim em delegação de responsabilidade sobre a implementação de algumas políticas sociais, o que não é tarefa fácil para milhares de municípios brasileiros (SOUZA, 2004, p. 37), sobretudo para os municípios baianos e pernambucanos, uma vez que estes estados apresentam poucos municípios com população superior a 50 mil habitantes, e estão situados em uma região cuja receita própria média *per capita* dos municípios com tamanho populacional inferior está muito aquém da média nacional. Nestes contextos territoriais, a possibilidade de descentralização efetiva das políticas sociais supõe necessariamente políticas ativas e continuadas de capacitação municipal (ARRETCHÉ, 1999, p. 134) e atenção a outras questões, igualmente, relevantes para o processo de implementação de políticas públicas descentralizadas, a exemplo do papel que jogam as burocracias envolvidas e as relações político-partidárias estabelecidas entre os níveis estaduais e municipais de governo. Assim, ainda que se considerem espaços geográficos semelhantes, diferenças serão encontradas.

Porém, parte da literatura sobre descentralização defende que os aspectos econômicos e estruturais são satisfatórios para indicar as possibilidades de descentralização em um dado local, embora a literatura sobre estudos comparados considere insuficiente a utilização exclusiva de indicadores de gasto e arrecadação para a identificação da natureza da ação dos governos, uma vez que não são capazes de apreender diferenças importantes nas formas de implementação (ESPING ANDERSEN, 1989). Inclusive, por que, o fato de um Estado ou município efetuar despesas em uma dada área não significa necessariamente que está assumindo funções de gestão de políticas nesta área. Em contrapartida, a idéia de que o formato e a substância das políticas governamentais são determinados por fatores de ordem institucional ganha ênfase cada vez maior. Da mesma forma, a análise política tem apontado o jogo de interesses, cálculos e estratégias que resultam em políticas de governo.

Para traçar a análise comparativa entre os estados selecionados, tomaram-se de empréstimo as seguintes variáveis explicativas e determinantes do processo de descentralização formuladas por Arretche (2000), quais sejam: i) *fatores de tipo estrutural* (sejam de natureza econômica, social ou político-administrativa); ii) *fatores de tipo institucional* (engenharia operacional, história institucional, regras constitucionais que normatizam a oferta); ou ainda iii) *fatores ligados à ação política*, quer envolvam relações entre os três níveis de governo ou as relações entre Estado e sociedade.

4.1. Análise de Fatores Estruturais

A afirmação da existência de semelhanças estruturais entre as realidades dos estados da Bahia e de Pernambuco é algo comumente difundido, contudo, foi necessário retomar alguns dados relativos às taxas de violência letal, ao produto interno per capita (municipal e estadual), à densidade populacional e arrecadação governamental (municipal e estadual) e confrontá-los com os escores de municipalização (vide tabela 1) da amostra em questão, a fim de poder identificar se, de fato, os fatores estruturais são, isoladamente, determinantes das variações de graus de descentralização encontrados, bem como se as realidades econômicas, sociais e demográficas destes estados são mesmo tão similares como se pensa.

Ao comparar os indicadores de violência dos respectivos estados e o grau de descentralização encontrado (gráfico 1), observa-se uma relação entre os altos índices de violência letal e a institucionalização dos serviços de segurança nos municípios. Assim, quanto mais violento for o contexto social no qual o município está inserido, maior a possibilidade de estes reagirem ao fenômeno a partir da formulação e implementação de políticas de segurança pública, assim como receberem recursos do FNSP, o que não deixa de ser uma contradição, uma vez que o papel principal dos governos municipais é o de desenvolver políticas de caráter preventivo e, por tanto, sua atuação deveria ser no sentido de garantir a segurança social de seus municípios, evitando, dessa forma, a ocorrência de quadros tão alarmantes em nível estadual.

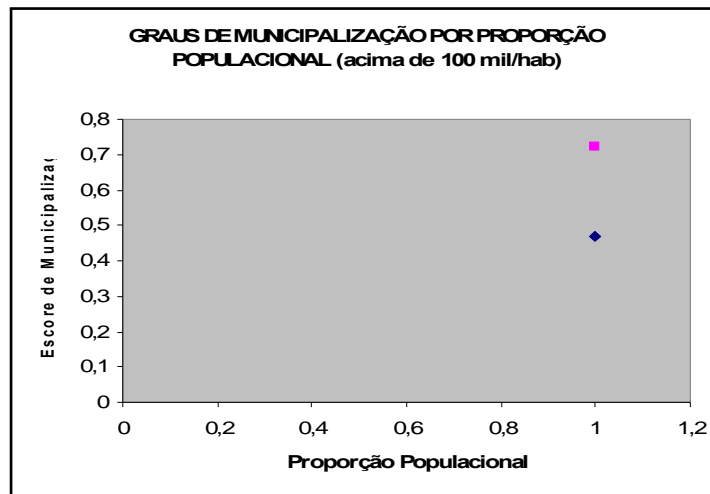
Gráfico 1



Nota: relação proporção da taxa estadual de violência letal por 100 mil/hab / escore de municipalização = BA: 0,47 / 23; PE: 0,72 / 48

Conforme gráfico 2, abaixo, não é possível afirmar, com base nestes indicadores, que o porte dos municípios selecionados, medido pelo tamanho de sua população, seja determinante das variações existentes entre os escores de municipalização, uma vez que os estados encontram-se na mesma faixa de valor 0,8.

Gráfico 2

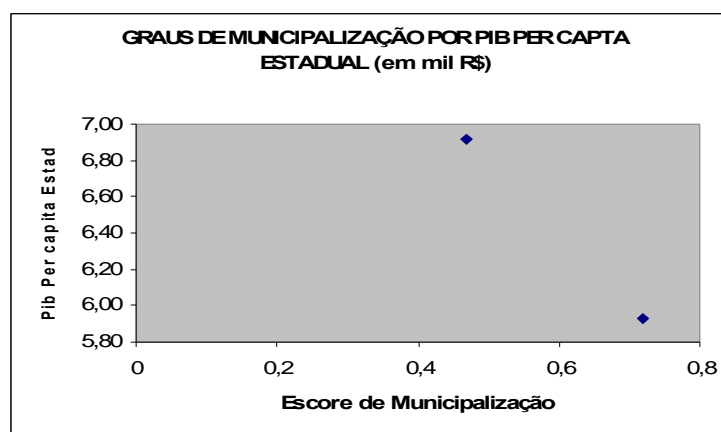


Nota: relação proporção dos municípios com população acima de 100 mil/hab
/ escore de municipalização = BA: 0,47 / 0,8; PE: 0,72 / 0,8

Igualmente, não é possível sustentar que tal variável não interfira na capacidade de estes municípios ofertarem serviços de segurança, mas observa-se que uma variação grande como a existente, partindo de uma coordenada de igual valor, deve apresentar outros elementos capazes de explicar sua ocorrência, e a proporção populacional não é uma alternativa explicativa no caso da política de segurança pública, para o recorte em estudo.

Outro indicador de dispersão está relacionado ao nível de riqueza econômica dos estados, não sendo possível observar correlação entre os escores de descentralização dos municípios da amostra e o PIB (2005) de seus respectivos estados (Gráfico 3), pelo contrário, a correlação, neste caso específico, pode ser considerada negativa.

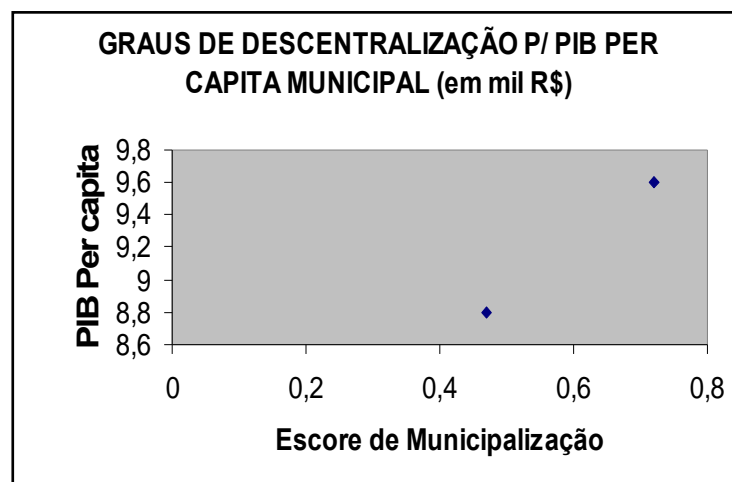
Gráfico 3



Nota: relação escore de municipalização / PIB Per Capita dos Estados = BA:
0,47 / 6,92; PE: 0,72 / 5,93

Sobre o principal indicador de riqueza municipal, PIB Per Capita (2005), foi possível observar uma correlação positiva entre o grau de descentralização e o produto interno municipal, aproximando-se do valor negativo apontado pela relação entre PIB Per Capita Estadual e grau de descentralização.

Gráfico 4



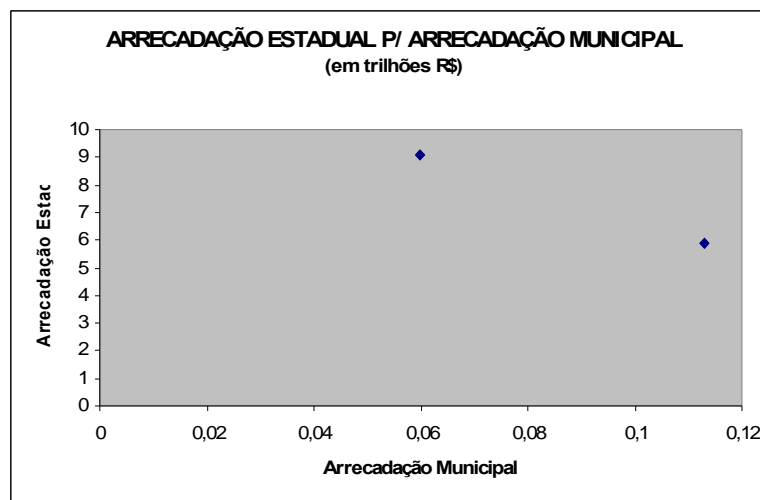
Nota: relação escore de municipalização / PIB Per Capita Municipal = BA:

0,47 / 8,8; PE: 0,72 / 9,6

Embora, os dados indiquem uma correlação positiva, é importante considerar o fato de que dentre a amostra dos municípios de Pernambuco, encontram-se os dois municípios mais ricos do estado, incluindo sua capital, o que pode ter contribuído para aumentar a média de arrecadação encontrada e, conseqüentemente, interferido nas variações indicadas entre os municípios destes estados.

Em relação à análise da capacidade de gasto dos governos municipais e estaduais inseridos na amostra, tomando apenas os valores de receita financeira arrecadada (IBGE, 2006), os dados indicam haver uma relação entre o grau de municipalização e a arrecadação municipal. Tais valores, se comparados com a capacidade de gastos dos estados, apresentam-se em função inversa, ou seja, embora o Estado da Bahia tenha arrecadação muito superior à de Pernambuco, os municípios pernambucanos, selecionados, apresentam maior capacidade de gasto e grau de descentralização.

Gráfico 5



Nota: relação arrecadação estadual / arrecadação municipal = BA: 9,1 / 0,06; PE: 5,9 / 0,113

De acordo com dados apresentados, conclui-se que condições econômicas, riqueza e capacidade fiscal dos Estados, são necessárias, mas não suficientes para justificar variações entre graus de descentralização em seus municípios. No caso específico da implementação da política de segurança pública, parece haver certa autonomia orçamentária dos municípios de Pernambuco em relação ao seu Estado, o que vem favorecendo o processo de municipalização, o mesmo não pode ser inferido dos resultados referentes aos municípios da Bahia. Os resultados indicam, ainda, que variáveis sociais, a exemplo da violência, constituem-se enquanto elementos importantes de incentivo aos governos municipais para o investimento em políticas de segurança.

Aliada aos aspectos de ordem estrutural, a capacidade administrativa, ou seja, a existência de recursos materiais e organizacionais instalados que permitam aos governos locais contar com uma infra-estrutura mínima para assumir a gestão da política pode constituir um dos fatores capazes de explicar os resultados encontrados.

4.2. Aspectos Institucionais

A partir da análise dos dados qualitativos, foi possível identificar fragilidades administrativas dos municípios na prestação de serviços de segurança nos dois estados que

dizem respeito desde a qualificação pessoal, infra-estrutura material, até a normatização e formalização dos procedimentos relacionados à política.

Porém, a Bahia apresentou os piores indicadores: conselhos e guardas municipais sem capacitação para atuação, apesar da utilização de porte de arma de fogo; infra-estrutura precária, quando não inexistente; remunerações inferiores a um salário mínimo; ocupação de cargos definidos por indicação política e sem concurso público e; a inexistência de secretarias e pastas específicas destinadas à formulação, implementação e avaliação de políticas de segurança, estando os profissionais disponíveis subordinados diretamente ao chefe do executivo. No entanto, apesar de o estado de Pernambuco ter alcançado um grau de descentralização maior, na amostra, e aponte melhores indicadores econômicos em nível municipal, a implementação das políticas também apresenta dificuldades em relação à capacitação da burocracia local em lidar com questões específicas de segurança. Segundo os entrevistados, este pode ser considerado o principal obstáculo à maior institucionalização da política em nível municipal, pelo fato de a política preventiva necessitar da articulação intersetorial, sobretudo com as pastas de saúde e educação, e não existir uma articulação suficiente, diminuindo, dessa forma, o alcance dos resultados e dificultando o desenvolvimento do caráter preventivo.

Importante destacar que parte dos municípios baianos cobra taxas municipais para garantir gastos com poder de polícia, apesar de não apresentarem instalações físicas, equipamentos e nem ao menos investimento em recursos humanos próprios. Nesse sentido, as entrevistas realizadas levantam um ponto que distingue substancialmente a implementação da política nos dois estados. Enquanto os municípios baianos têm investido mais nas burocracias estaduais que em suas próprias, tendo a Polícia Militar como principal beneficiária de recursos municipais, em Pernambuco, os municípios têm investido cada vez mais em uma burocracia interna e articulado ações complementares com as polícias e outras políticas recentemente descentralizadas, a exemplo da municipalização do trânsito, conforme aconselha o PLANASCI. As articulações entre municípios e burocracia estadual na Bahia têm sido desenvolvidas sem formalizações jurídicas, convênios e parcerias, o que tem facilitado o sistema de troca de favores e constrangido, certa forma, os investimentos em uma política municipal específica.

O mesmo vem ocorrendo em relação à gestão de espaços de participação popular, conselhos municipais / comunitários, que neste estado fica sob responsabilidade da polícia militar, apresentando pouca participação ou nenhuma representação do executivo municipal nas discussões e deliberações. Tal fato, além de sobrecarregar a estrutura estadual, tem constrangido a participação mais autônoma de civis, por medo de retaliações policiais.

De acordo com Skocpol (1988), essa relação de afirmação da burocracia estadual pelo executivo municipal pode ser explicado pela idéia de legado das políticas prévias, *path dependent*, que interfere na descentralização de uma dada política, uma vez que instituições consolidadas tendem à auto preservação, quer seja por sua robustez, ou pelos interesses e práticas que operam em seu favor, conformando a capacidade institucional das burocracias. Nessa linha de raciocínio, parece haver diferenciações entre os legados das políticas nos municípios destes dois estados e influências oriundas dessa natureza, uma vez que apresentam resultados diferentes sobre estes aspectos na execução da política em nível municipal.

Embora as diretrizes constitucionais da política de segurança pública tenham sido apontadas, por entrevistados nos dois estados, como principais obstáculos e elementos constrangedores da atuação municipal nessa área, especificamente, é importante considerar que essas regras constitucionais que propiciam a transferência ou concentração de atribuições aos governos locais, bem como as condições políticas do pacto federativo são importantes, contudo as variáveis institucionais estão estreitamente relacionadas ao desenho das próprias políticas públicas, a exemplo da engenharia operacional e o legado das políticas prévias (ARRETCHE, 2000).

Portanto, a implementação de políticas sociais supõe a institucionalização de capacidade técnica (financeira, administrativa e humana) para garantir uma relativa continuidade no fluxo de oferta do bem ou serviço pretendido. O grau de descentralização das políticas está diretamente relacionado a tal institucionalização, especialmente, em nível municipal. Desse modo, além da capacidade financeira, aspectos sociais e geográficos, têm peso as capacidades técnicas e administrativas da burocracia pública local, além das formas políticas de articulação estabelecidas entre os níveis federativos.

4.3. Aspectos Ligados à Ação Política

Em relação à variável “ação política”, é possível garantir que em Estados federativos, estratégias de indução de um nível mais abrangente de governo sobre outro menos abrangente podem ter impacto sobre a produção de políticas públicas deste último (ARRETCHE, 2006; FALLETI, 2006). Contudo, vale ressaltar que em termos político-institucionais, nos anos 90, governos federal, estaduais e municipais passaram a ser autônomos e independentes. Dessa forma, as políticas descentralizadas envolvem necessariamente relações intergovernamentais, o que amplia a capacidade explicativa das variáveis institucionais e da ação política para compreender os diferentes cursos e direções de uma mesma política. Mais detidamente, nos casos de descentralização da segurança pública em estudo, foi possível observar variações nas estratégias de indução adotadas pelos níveis de governo para dinamizar a participação dos municípios na oferta de políticas públicas relacionadas à área.

4.3.1. Relações Intermunicipais

A articulação política e institucional entre municípios para a formulação, implementação ou avaliação de políticas de segurança não ocorreu na amostra do estado da Bahia, até o período estudado. Diferentemente, o estado de Pernambuco apresentou indicadores que confirmam o estreitamento de negociações entre os governos locais, a exemplo do primeiro consórcio intermunicipal para governança metropolitana na área de segurança cidadã no Brasil, amparado na Lei Federal nº.11.107/05, com apoios financeiros da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA) e do Governo Federal.

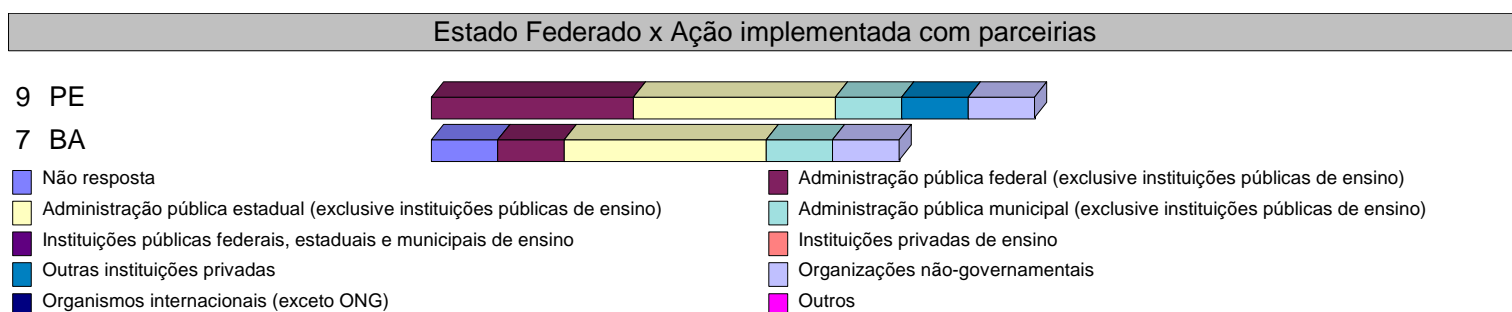
Como elemento incentivador para a articulação entre os governos municipais foi apontado, pelos entrevistados, o reconhecimento de que a criminalidade, sobretudo nas regiões metropolitanas, é um fenômeno complexo, organizado e dinâmico, não se apresentando muito eficaz a ação municipal isolada, diante do fato de que se o município vizinho não desenvolve uma política de prevenção, provavelmente, o problema desembocará em seu território, e mais tarde, retornará ao ponto geográfico de partida. Tal compreensão desencadeou a formulação do Plano Metropolitano de Prevenção à Violência, com recursos da ordem de 5 milhões de reais oriundos do FNSP e envolveu uma autarquia do governo do

estado, no papel de gestora financeira dos recursos. Porém, questões relacionadas à descontinuidade administrativa, principalmente decorrente de mudanças político-partidárias, dificultaram a implantação do Plano, ocasionando na devolução de mais da metade do recurso e do arrefecimento das negociações.

4.3.2. Relações entre Estados e Municípios

Se comparado às parcerias e articulações com outras esferas, os municípios baianos apresentaram uma ligação mais estreita com o governo do estado para a oferta de serviços de segurança (gráfico 6), não traduzida em incentivos à municipalização, mas, opostamente, como um constrangimento, reflexo, notadamente, da aproximação dos executivos locais e burocracias de linha do estado. Em Pernambuco, talvez pelo fato de existir um aparato burocrático local mais institucionalizado para a prestação dos serviços e apoio regular do governo federal, as articulações com o governo do estado ocorrem, majoritariamente, em espaços formais - gabinetes de gestão integrada, câmaras técnicas do plano metropolitano - e visando decisões estratégicas, ao invés de deliberações operacionais cotidianas, como freqüente na Bahia, segundo declarado por entrevistados. Uma maior formalização existente entre as relações do governo do estado e municípios em Pernambuco revela-se no projeto de lei estadual que estabelece repasse de cota-parte do ICMS para os municípios que apresentarem redução nas taxas de criminalidade e violência (Fonte: Folha de Pernambuco Digital, nov/2007).

Gráfico 6



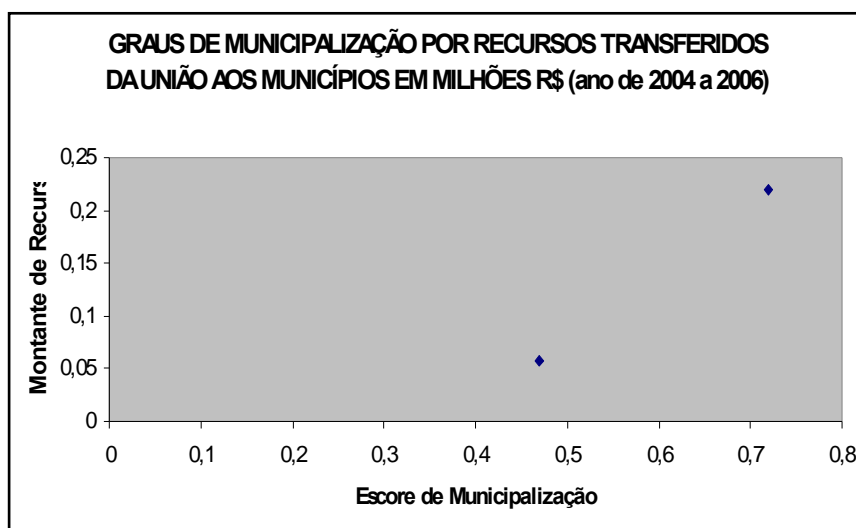
Fonte: IBGE MUNIC, 2006

Embora existam relações de aproximações formais e estratégicas entre o governo do estado e os municípios pernambucanos, não é possível conferir a esse aspecto os graus de descentralização alcançados. Igualmente, não é crível afirmar que os problemas da institucionalização de políticas municipais no estado da Bahia estejam, unicamente, relacionados ao tipo de vínculo informal, por vezes clientelista, estabelecido entre as polícias e os executivos municipais.

4.3.3. Relações entre Municípios e União

A presença acentuada do governo federal, não somente enquanto provedor de recursos (gráfico 7), mas também como potencial regulador e normatizador da política, foi notada na relação próxima estabelecida entre os governos municipais, sobretudo em Pernambuco, conforme gráfico 6. Esta relação próxima entre município e união foi apontada, pelos entrevistados, como principal elemento facilitador do processo de institucionalização da municipalização neste estado, sendo possível afirmar que a união tem se apresentado como o maior indutor da municipalização de serviços na área de segurança pública em escala nacional.

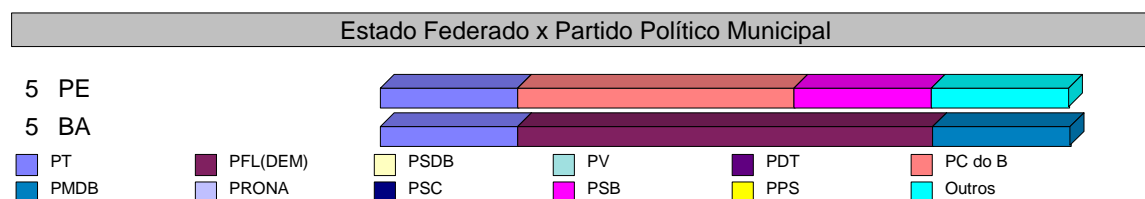
Gráfico 7



Nota: relação escore de municipalização / recursos transferidos da união para a função segurança pública nos municípios = BA: 0,47 / 0,058; PE: 0,72 / 0,22

Todavia, um aspecto importante a ser destacado, refere-se à possível relação entre liberação de recursos do FNSP e partidos políticos municipais no poder, embora não seja possível inferir estatisticamente essa afirmação. Coincidência, ou não, todos os governos municipais da amostra, os quais compõem base aliada do governo federal, tiveram projetos aprovados e recursos liberados (Gráfico 8). Na amostra da Bahia, o único município contemplado com recursos do governo federal, no período, também foi aquele que compunha base aliada ao governo. Em movimento contrário, as prefeituras cujos governos constituíam oposição ao nível federal, estabeleceram parcerias, principalmente, com o governo estadual, aliados desses governos locais. Contudo, para afirmar com fidedignidade tal relação seria necessário realizar o levantamento do número total de municípios que submeteram projetos ou solicitaram convênios, uma vez que os achados podem ser resultado do fato de os governos aliados tenderem a alinhar as agendas e estarem atentos ao cumprimento de uma pauta comum.

Gráfico 8

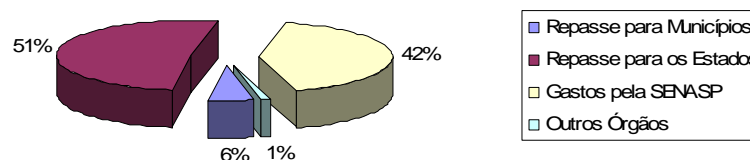


Fonte: IBGE MUNIC (2006)

A distribuição dos recursos da União, oriundos do Tesouro e do FNSP, apresentada no gráfico 9, reforça a idéia, exposta acima, de que é possível visualizar um movimento de centralização não somente nos aspectos normativos, mas, inclusive, naqueles relacionados aos gastos. Uma parcela significativa dos recursos disponíveis (42%) foi administrada diretamente pela própria Secretaria Nacional de Segurança Pública, seja em investimento próprio ou destinado à aquisição direta de bens e equipamentos posteriormente repassados aos Estados e municípios. De qualquer forma, para uma política tradicionalmente estadual, cuja participação da União era ainda menor que a dos municípios, tal parcela indica a possibilidade e a concretização de novos rumos políticos, articulações e desempenhos governamentais.

Gráfico 9

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DA UNIÃO DESTINADOS À SEGURANÇA PÚBLICA (2003-2006)



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública

Concluindo, a recente participação do governo federal na política pública de segurança apresenta semelhanças com o modelo da teoria agente-principal (PETERSON, 1995 apud Arretche, 2000), caracterizada pelo esforço em alinhar as políticas estaduais e municipais a um plano e programas formulados em nível federal, conferindo aos demais níveis de governo, agentes, responsabilidades para aplicar recursos federais e complementá-los. Dessa forma, o governo federal implementa seus programas, construindo espaços de poder para definir, unilateralmente, regras e procedimentos de ação pública às quais Estados e municípios devem respeitar, caso desejem aderir aos programas federais e ter acesso aos seus recursos.

Completando a análise da dimensão “Ação Política”, a articulação dos governos, nos diversos níveis, com representantes da sociedade para a formulação e implementação das políticas de segurança pública ainda carece de maiores aproximações, assim como capacitações técnicas para efetivação da participação social, rompendo, de fato, com a imagem de política de polícia e de caráter, eminentemente, repressivo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo ao qual este artigo propôs cumprir, qual seja: identificar variações no escopo da descentralização da política de segurança pública entre os estados da Bahia e de Pernambuco a partir de reflexões sobre suas variáveis estruturais e institucionais possibilitou tornar evidente que tais variações somente podem ser explicadas por meio da consideração de

um conjunto de fatores imbuídos no processo de descentralização, uma vez que apresenta um complexo causal multivariado, o que reforça a tese de que as variáveis estruturais, *per si*, não são suficientes para justificar e explicar as diferenças nos desempenhos dos governos, ao passo em que aponta a necessidade em se considerar as variáveis relativas à engenharia operacional, ao legado das políticas prévias, aos enlaces políticos e governamentais que conferem singularidade e pluralidade aos resultados de determinada política.

Como fatores explicativos das variações encontradas entre os estados tiveram peso, sobretudo, as relações intergovernamentais estabelecidas entre os entes federativos envolvidos. Incentivos desenhados do nível federal para o municipal parecem ter intencionalmente dinamizado a institucionalização do processo de municipalização, enquanto que a insuficiência de articulações formais entre Estado e município foi considerada um elemento constrangedor deste processo. Embora, seja interessante considerar que as insuficiências e inadequações dos Estados para a prestação de serviços de segurança pública podem ter, igualmente, facilitado a iniciativa de responsabilização dos governos municipais pela formulação e implementação de políticas preventivas e mais apropriadas às particularidades locais. As relações intermunicipais aparecem como capazes de potencializar a municipalização da política, contudo, as ações apresentaram baixa efetivação, sofrendo dificuldades oriundas de questões político-partidárias e de ciclo eleitoral.

Podemos concluir que no espaço entre a formulação e a implementação de uma dada política pública preexistem um conjunto de variáveis que, dificilmente, podem ser exatamente previstas, controladas e remanejadas pelos atores políticos, ainda que utilizem mecanismos e instrumentos de regulação, cooperação e sanção dos comportamentos. Como um sistema retroalimentado de processo e resultado, as políticas fortalecem e aumentam a capacidade do Estado, ao utilizarem sua estrutura e recursos, bem como modificam o processo político, influenciando sobre as capacidades dos atores, modificando seus objetivos e alterando identidades (SKCOPOL, 1992). Contudo, isso não significa afirmar que existe um encaixe perfeito entre o desenho e recursos institucionais e a forma de participação e capacidade operacional dos grupos, inclusive das burocracias locais, as configurações podem tanto constranger como possibilitar a ação destes, dependendo dos arranjos e conjunturas sociais específicas.

Portanto, a estruturação das políticas e das relações intergovernamentais para construção, implementação e/ou avaliação de políticas públicas de segurança que pretendam envolver os três níveis federativos, devem, obrigatoriamente, observar as capacidades de participação dos governos e da sociedade, além das estruturais políticas preexistentes.

Ainda que exista uma tendência à descentralização das políticas de segurança do nível estadual para o municipal, decorrente mais da iniciativa de responsabilização por parte dos municípios que da delegação pelos próprios estados, os dados apresentados indicam um processo de (re) centralização em nível federal a partir de uma maior participação deste ente no que tange o repasse de recursos, a fiscalização e mediação na definição de novas regras e papéis. Este ator vem adotando fortes estratégias de indução de políticas, cujo desenho institucional seja capaz de obter a adesão dos demais níveis de governo no processo de redesenho de atribuições e competências, mas como processo recente, os conflitos oriundos dessas articulações ainda podem estar apenas em seu início, o que justifica um acompanhamento contínuo de suas articulações e resultados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências*. BIB, São Paulo, n. 51, 1 semestre de 2001, p 13-34

_____, Maria Hermínia Tavares. *Recentralizando a Federação?* Revista de Sociologia e Política, n. 24, Curitiba, Jun/2005. Dossiê Federalismo.

ARRECTHE, Marta T.S. *Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 31, ano 11, Jun/2006

_____, Marta. *Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, São Paulo, abr/jun 2002.

_____, Marta. *Relações Federativas nas políticas Sociais*. Revista de Educação e Sociologia, Campinas, v. 23, n. 80, set/2002, p. 25-48

_____. *Políticas Sociais No Brasil: descentralização em um Estado federativo*, RBCS Vol. 14 no. 40 junho/99.

_____. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: FAPESP/Revan, 2000.

BANCO MUNDIAL. Descentralization: What, Why and Where? Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em maio de 2006.

BRASIL, Ministério da Justiça / SENASP. Plano Nacional de Segurança Pública para o Brasil. 2002.

BRASIL, Ministério da Justiça / SENASP. Sistema Único de Segurança Pública 2003-2006 (Relatório de Execução). 2007.

BRASIL, IBGE. Censo Demográfico, 2000.

BRASIL, IBGE. Censo Demográfico, 2006.

COSTA, Ivone Freire. *Polícia e Sociedade: gestão da segurança pública, violência e controle social*. Salvador: EDUFBA, 2005. 244 p.

ESPING ANDERSEN, Gosta. The Three Political Economies of the Welfare State. In: *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, n. 26, 1989, p.10-35

ESPINHEIRA, Gey. *Sociabilidade e Violência: Criminalidade no cotidiano de vida dos moradores do subúrbio ferroviário de Salvador*. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia. Universidade Federal da Bahia. 2004. 204 p.

FALLETI, Tulia. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 46-85.

MARQUES, Eduardo; ARRETCHE, Marta. Condicionantes Locais da Descentralização de Políticas de Saúde. In: HOCHMAN, _____ (orgs). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 173-203

RODDEN, Jonathan. *Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: sobre os significados e medidas*. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 24. pp 9-27, jun/2005.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Polícia y Seguridad Ciudadana em Brasil. In: ALVARADO, Manuel Bernarles e SIERRA, Gerónimo de. *Democracia, Gobernanza y Desarrollo en el Mercósul: hacia un proyecto propio em el Siglo XXI*. Uruguay: UNESCO/CLACSO. 2004. p. 169-172.

SKOCPOL, Theda. Strategies of Analysis in Current Research. In: _____, EVANS, Peter B (Et al). *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University, 1985.

_____. *Protecting Soldiers and Mothers*. Cambridge/London: Harvard University, 1992.

SOUZA, Celina. *Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais*. São Paulo Em Perspectiva, 18(2): 27-41, 2004.

_____. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005

_____. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. DADOS – Revista de Ciências Sócios, Rio de Janeiro, V. 44, n. 3, 2001. p. 513-560.