

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO
SISTEMA DE JUSTIÇA
MESTRADO ACADÊMICO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Federalismo Fiscal e Autonomia Municipal: Análise das Implicações na
Segurança Pública em São Luís**

BRUNO SILVA FERREIRA

**São Luís - MA
2024**

BRUNO SILVA FERREIRA

**Federalismo Fiscal e Autonomia Municipal: Análise das Implicações na
Segurança Pública em São Luís**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR/UFMA) como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Dinâmica e Efetividade das Instituições do Sistema de Justiça

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

**São Luís - MA
2024**

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a). Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA.

Ferreira, Bruno Silva.

Federalismo Fiscal e Autonomia Municipal: Análise das Implicações na Segurança Pública em São Luís do Maranhão / Bruno Silva Ferreira. São Luís, 2024.

173 f.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2024.

1. Federalismo Fiscal. 2. Autonomia Municipal. 3. Segurança Pública Municipal. 4. Gestão Financeira. I. Ramos, Paulo Roberto Barbosa. II. Universidade Federal do Maranhão. Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça. III. Título.

BRUNO SILVA FERREIRA

**Federalismo Fiscal e Autonomia Municipal: Análise das Implicações na
Segurança Pública em São Luís do Maranhão**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado do
Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema
de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR/UFMA)
como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Dinâmica e Efetividade das Instituições do
Sistema de Justiça

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos
Universidade Federal do Maranhão (UFMA) - ORIENTADOR

Prof. Dr. Márcia Haydée Porto de Carvalho
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini
Centro Universitário Curitiba (UCURITIBA) - EXTERNO

São Luís - MA
2024

**“Não to mandei eu? Sê forte e
corajoso; não temas, nem te
espantes; porque o Senhor teu
Deus é contigo, por onde quer que
andares.”
Josué 1:9**

AGRADECIMENTO

Deus é bom o tempo todo. Gratidão é a sensação de bem-estar por algo que recebeu. Ao reconhecer ou identificar esse algo recebido desperta, em pessoas de valor, além de alegria, vontade de retribuir. Mas nem sempre essa retribuição está em ações físicas. Como agora. O registro do que foi recebido e a significação da importância desse algo, revelam o desejo de que a pessoa que deu algo saiba da importância do gesto para quem recebeu. E é o que faço. Primeiro a Deus, porque me capacitou com vontade, força, resiliência para querer estudar, aprender e me submeter a sacrifícios de alto custo, não só íntimos. E nesse ponto entra a família, que aceita a jornada, sabendo menos ainda do que precisará suportar. A ausência do pai que estuda sobrecarrega o fardo da mãe, e nesse momento agradeço imensamente a minha amada esposa Maria de Fátima L. L. Ferreira, que apostou em mim incondicionalmente, ajudava-me a levantar nas dificuldades atravessadas e aquecia as madrugadas de estudo e pesquisas. A minha primogênita Sofia L. Ferreira agradeço por seu amor e por entender as faltas do pai e em buscar ajudar a caçula Sara L. Ferreira, tão carinhosa. Nessa categoria de família agradeço a meus pais Manoel e Santana Ferreira pelas palavras de ânimo e conforto que os simples gestos traziam. Minha irmã Prof. Dr^a Maira Silva Ferreira, tem também minha gratidão com seu olhar acadêmico e fraterno que me fortalecia e apontava correções valiosíssimas. Como é importante a família nesse processo. Deus é bom o tempo todo. No caráter acadêmico, agradeço a egressa Márcia Lúcia Miranda que me direcionou para preparação com competitividade na seleção de ingresso neste Programa de Pós-Graduação em Direito. Devo agradecer aos Professores Edith Maria Barbosa Ramos, Márcia Haydée Porto de Carvalho, Cláudio Alberto Gabriel Guimarães pelas disciplinas ministradas, os ricos livros e obras disponibilizadas e discutidas de forma intensa, provocativa e crítica que tanto participaram na construção de um novo ser analítico, além das ricas observações para nossa pesquisa. Deus é bom o tempo todo. Para essa pesquisa foi fundamental a colaboração do secretário de segurança com cidadania de São Luís, Marcos José de Moraes Affonso Júnior que de modo responsável atendeu o pedido de compartilhamento de informações, disponibilizando o guarda municipal Carlos Orlando Estrela Ramos Junior que abriu as portas das seções fornecendo material para o diagnóstico, o que possibilitou o adensamento deste trabalho. Nesta imersão almistica de conhecimento preciso agradecer de modo particular a meu Orientador. Primeiramente por ter o Professor Dr Paulo Roberto Barbosa Ramos aceitado esse acompanhamento acadêmico, indicando as diretrizes necessárias para o alcance desse resultado. Mas esse comportamento profissional do magistério é conduta da natureza laborativa do Professor Paulo. Ter podido contar com sua amizade, motivação e sábios conselhos fizeram com que a combativa pesquisa pudesse ser concluída. Por isso que recebe nosso muito obrigado. Deus é bom o tempo todo, de fato.

RESUMO

Esta dissertação visa analisar as implicações do federalismo fiscal na autonomia municipal e suas repercussões na segurança pública local, com foco no município de São Luís, no estado do Maranhão. O estudo parte do pressuposto de que a autonomia financeira dos municípios, garantida por sua capacidade de arrecadação e pelas transferências intergovernamentais, exerce influência direta sobre a capacidade dos governos locais de desenvolver políticas públicas de segurança mais eficientes e adaptadas às suas especificidades. Nesse contexto, são investigadas as limitações e potencialidades que a Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC) enfrenta para implementar suas políticas de segurança pública, em comparação com outros modelos de gestão existentes em cidades com características socioeconômicas semelhantes. A pesquisa busca verificar como o aumento da autonomia financeira municipal, por meio de convênios e transferências, pode impactar a gestão dos recursos e a efetividade das políticas de segurança. Utiliza-se o método de abordagem indutivo, com direcionamento método de procedimento sociojurídico-crítico, e jurídico-propositivo, e técnica de pesquisa variada permitindo uma análise aprofundada das variáveis que afetam a gestão pública de segurança no âmbito municipal. Foram utilizados dados primários e secundários, incluindo relatórios institucionais, documentos da SEMUSC, além de visitas a secretaria. Isso não permitiu dispensar a interdisciplinariedade.

Palavras-Chave: Descentralização de Recursos. Gestão Financeira Pública. Cooperação Intergovernamental. Planejamento Orçamentário. Política de Segurança Local.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the implications of fiscal federalism on municipal autonomy and its repercussions on local public security, focusing on the municipality of São Luís in the state of Maranhão. The study is based on the assumption that the financial autonomy of municipalities, guaranteed by their collection capacity and intergovernmental transfers, directly influences the ability of local governments to develop more efficient public security policies adapted to their specificities. In this context, the limitations and potentialities that the Municipal Secretariat for Security with Citizenship (SEMUSC) faces in implementing its public security policies are investigated compared to other management models existing in cities with similar socioeconomic characteristics. The research seeks to verify how the increase in municipal financial autonomy, through agreements and transfers, can impact the management of resources and the effectiveness of security policies. Thus, the inductive approach method is used, along with a socio-legal-critical and legal-propositional procedural method and a varied research technique, allowing an in-depth analysis of the variables that affect public security management at the municipal level. Primary and secondary data were used, including institutional reports, SEMUSC documents, and visits to the secretariat.

Keywords: Resource Decentralization, Public Financial Management, Intergovernmental Cooperation, Budget Planning, Local Public Safety Policy.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Sigla	Descrição
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF	Constituição Federal
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GCM	Guarda Civil Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
PL	Projeto de Lei
SEMUSC	Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Efetivo da Guarda Municipal de São Luís por Ano.....	74
Figura 2: Receita total do município de São Luís por ano.....	98
Figura 3: Orçamento Total destinado à SEMUSC.	99
Figura 4: Evolução orçamentária de São Luís e da SEMUSC.	100
Figura 5: Relação do orçamento da SEMUSC frente a receita do município (%)	101
Figura 6: Despesas com custeio, pessoal e encargos.	102
Figura 7: Relação das despesas frente ao orçamento da SEMUSC.....	103
Figura 8: Evolução do investimento na SEMUSC.	103
Figura 9: Percentual do investimento frente ao orçamento da SEMUSC.	104
Figura 10: Convênios celebrados com o governo federal.	110
Figura 11: Distribuição de convênios por categoria.	111
Figura 12: Valor de Transferências do Governo Federal para municípios maranhenses.....	125
Figura 13: Transferências para segurança pública.....	126
Figura 14: Convênio com pendências.	127
Figura 15: Setor de Convênios da SEMUSC. Vista Externa.	132
Figura 16: Setor de Convênios da SEMUSC. Vista interna.....	133
Figura 17: Relação do orçamento da SEMUSC e Convênios em 2013.	135
Figura 18: Valor dos convênios celebrados pelas cidades com índices de violências menores que o de São Luís e com população semelhante.	138
Figura 19: Canil da GCM de Jundiaí-SP	141
Figura 20: Armas não letais da GCM de Macapá-AP	142

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL E POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA. DESENVOLVIMENTOS TEÓRICOS E A ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL DE FOMENTO	19
2.1	Federalismo, federalismo fiscal e autonomia financeira na federação brasileira	20
2.2	Análise normativa da segurança pública municipal. Limites da autonomia municipal no contexto do federalismo fiscal.....	34
2.3	A Política Pública de Segurança como vetor de fortalecimento do federalismo	44
2.4	O Fundo Nacional de Segurança Pública: a situação dos municípios na estratégia governamental	55
3	A POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA E SECRETARIA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS: ESTUDO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL	67
3.1	Diagnóstico estrutural da Secretaria Municipal de Segurança de São Luís	68
3.2	Análise da política pública de segurança adotada pela SEMUSC, seus indicadores e resultados	77
3.3	Evolução do Investimento Financeiro na SEMUSC e seus reflexos ...	97
4	IMPLICAÇÕES DO INCREMENTO DA AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA DE SÃO LUÍS.....	114
4.1	A Política Pública de Segurança na agenda da Representação Municipalista no Maranhão e o Projeto de Lei 259/2022	115
4.2	Ações necessárias para habilitação da autonomia financeira municipal relacionada à política pública de segurança	128
4.3	Perspectivas para o incremento da autonomia financeira de São Luís sob o enfoque da segurança pública	134
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
6	REFERÊNCIAS	156
	APÊNDICE A	168
	APÊNDICE B	176

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública municipal é um assunto explorado nas instituições de ensino superior e pelos pesquisadores com bastante interesse, especialmente devido à crescente demanda por políticas públicas eficazes que possam atender às necessidades específicas de cada localidade. Nos últimos anos, tem-se observado um aumento de estudos que buscam compreender como a segurança pública pode ser melhor gerida no nível municipal, visando à redução da criminalidade e ao aumento da sensação de segurança entre os cidadãos. Este interesse acadêmico reflete a importância de se entender a segurança pública como um componente essencial da governança local e do bem-estar social. Os municípios, estando mais próximos da população, possuem uma capacidade particular de identificar e responder às necessidades de segurança de suas comunidades. Nesse contexto, a autonomia financeira municipal surge como um elemento de relevo para a implementação de políticas públicas de segurança que sejam não apenas eficazes, mas também adaptadas às realidades locais.

Como se sabe, o federalismo tem entre suas causas de origem o aspecto da segurança em alta relevância, pois foi esse argumento, como asseveram Ramos e Pinheiro (2020), que os Federalistas utilizaram para garantir essa forma de organização de estado nos Estados Unidos. Madison, Hamilton, e Jay (1984, p. 112), em "O Federalista", defenderam a criação de um governo federal forte que pudesse coordenar a defesa e a segurança das então 13 colônias americanas, argumentando que uma união federal seria mais eficaz na proteção contra ameaças externas e internas. Este princípio de segurança compartilhada entre diferentes níveis de governo foi fundamental para a consolidação do federalismo, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países que adotaram sistemas federativos, incluindo o Brasil. Internamente, o federalismo se reafirmou com a Constituição de 1988, que buscou equilibrar as competências entre os diferentes entes federativos, destacando a importância da cooperação entre União, estados e municípios para a promoção da segurança pública (Ramos; Pinheiro, 2020, p. 8).

Ocorre que, no federalismo, a autonomia financeira garante a liberdade dos entes subnacionais de exercerem sua autogestão, permitindo que estados e municípios tenham recursos próprios para implementar políticas públicas de acordo com suas necessidades específicas. No Brasil, a Constituição de 1988 formaliza este princípio, estabelecendo um complexo sistema de repartição de receitas entre a União, os estados e os municípios. A ausência de recursos financeiros adequados pode limitar a capacidade dos municípios de responder de maneira eficaz aos desafios de segurança, tornando-se essencial analisar como a autonomia financeira pode impactar positivamente a segurança pública municipal.

Daí o interesse deste trabalho em tratar do tema, cuja delimitação é a análise das implicações do incremento na autonomia financeira municipal pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) voltada para a política pública de segurança desenvolvida pela Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC) em São Luís, a partir de 2010 até 2023. Acredita-se que essa delimitação temporal de mais de uma década seja suficiente para permitir uma compreensão aprofundada dos mecanismos financeiros e operacionais que sustentam a segurança pública no nível municipal, proporcionando *insights* sobre como a autonomia financeira pode ser aprimorada para melhorar a eficácia das políticas de segurança. O estudo foca em São Luís como um caso específico, mas os resultados e recomendações podem ser aplicáveis a outros municípios brasileiros que enfrentam desafios semelhantes.

Relevante destacar que a política pública de segurança é necessariamente interagencial pela interdisciplinariedade das ações e programas. Tal asseveração é para marcar que outras instituições que possuem relação com a política pública de segurança, como a secretaria de educação, secretaria de desportos, secretaria de trânsito e transportes (SMTT), a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH) com sua blitz urbana, centros de referências da assistência social (CRAS), secretaria de saúde, apesar da vinculação de atuações temáticas com a política pública de segurança não serão alvo, senão, apenas eventualmente, desta pesquisa.

Como inquietação, surge a problemática central desta pesquisa de responder o seguinte questionamento: em que medida o incremento da autonomia financeira municipal influenciaria a Política Pública de Segurança

desenvolvida pela Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania de São Luís? Este estudo investiga se o município de São Luís necessita de uma maior autonomia financeira para implementar uma segurança pública mais eficaz e, ao mesmo tempo, melhorar a essência do federalismo. A relevância desta questão reside na hipótese de que a autonomia financeira é essencial para que os municípios possam desenvolver e implementar estratégias de segurança pública que atendam às suas necessidades específicas, promovendo uma governança local mais robusta. Ao investigar a relação entre autonomia financeira e segurança pública, esta pesquisa pretende contribuir para o debate sobre federalismo e a gestão descentralizada de políticas públicas no Brasil.

Por isso, parte-se da hipótese de que uma maior autonomia financeira municipal influenciaria positivamente a política pública de segurança executada pela Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania de São Luís, através da disponibilização de condições substanciais, seja para o desenvolvimento de políticas públicas de segurança preventiva, seja para aquisição de equipamentos, novas estruturas de programas, ou ainda para capacitação. Esta hipótese baseia-se na premissa de que a autonomia financeira permite aos municípios uma maior flexibilidade e capacidade de resposta às demandas locais, facilitando a implementação de medidas de segurança mais eficazes e inovadoras. A análise empírica desta hipótese poderá fornecer evidências concretas sobre os benefícios potenciais de maior autonomia financeira para os municípios brasileiros.

A justificativa para este estudo encontra-se na necessidade de fornecer uma análise aprofundada sobre a possibilidade de a autonomia financeira melhorar a gestão da segurança pública municipal. Este trabalho não só preenche uma lacuna na literatura acadêmica, mas também oferece subsídios valiosos para formuladores de políticas públicas e gestores municipais. A investigação é particularmente pertinente para São Luís, dado seu histórico de desafios de segurança pública e a importância de uma gestão eficaz e autônoma nesse setor. Institucionalmente, além da Universidade Federal do Maranhão, sua Agência de Inovação, Empreendedorismo, Pesquisa, Pós-graduação e internacionalização, através do Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, o município de São Luís, por de sua Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania, também estaria angariando

benefícios com esta pesquisa científica. A primeira apresentando bons frutos à sociedade maranhense, pela geração de conhecimento deste novo enfoque de estudo, e a segunda recebendo investigação direcionada para sua otimização.

Ressalta-se que este tema tem sido objeto de interesse acadêmico local a exemplo da dissertação de Fonseca (2016), de Villanova (2021); e internacionalmente como no artigo de Tamayo e Ariza (2022). Entender de que maneira o fortalecimento da autonomia do ente federativo municipal implicaria positivamente na Política Pública de Segurança executada pela Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania de São Luís merece investigação acadêmica em especial porque dará sustentação científica para o fortalecimento do pacto federativo. O fato social está presente e demonstrado, com repercussões contemporâneas, nas famílias assim como na comunidade. Mas também nas instituições diretamente envolvidas, e para esse Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça que terá oportunidade histórica de realizar o estudo de viés dirigido a temática da Secretaria Municipal de Segurança de São Luís, capital do Maranhão, ainda sem dedicação registrada.

Como esse Curso de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça possui entre suas linhas de pesquisa a Dinâmica e Efetividade das Instituições do Sistema de Justiça, este trabalho apresenta sua aderência a tal linha direcionando esforços ao estudo do federalismo, em perspectiva municipal, além de uma instituição do sistema de justiça em sentido *latu*, qual seja, a Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania, cuja atuação necessariamente entrelaça-se à justiça. Destaca-se que este estudo poderá levar a capital do estado do Maranhão, tal qual a outros entes municipais, a demonstração de que o fortalecimento da autonomia financeira municipal impulsionará suas ações, além do que dará embasamento para que as secretarias municipais de segurança se estruturem para que possam receber repasses federais diretamente. Enfim, tem-se, portanto, claramente delineadas as justificativas que trazem a relevância profissional, acadêmica, social, institucional, comunitária, sua aderência ao Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça entre outros para que este trabalho seja objeto de investigação acadêmica.

Com isso, os objetivos deste estudo são variados e abrangem diferentes aspectos da questão da autonomia financeira e da segurança pública municipal. O objetivo geral é analisar as implicações da autonomia financeira municipal na política de segurança pública em São Luís, considerando a relação entre o incremento financeiro e a efetividade das medidas adotadas pela SEMUSC. Este objetivo geral desdobra-se em vários objetivos específicos que detalham os diferentes aspectos que serão investigados, e distribuídos pelos capítulos desenvolvidos.

Primeiro, busca-se discorrer acerca do federalismo fiscal e autonomia financeira municipal em uma relação com a política pública de segurança. Isso envolve uma análise teórica e prática sobre como a autonomia financeira pode influenciar a capacidade dos municípios de desenvolver e implementar políticas de segurança pública eficazes.

Além disso, pretende-se discorrer sobre as competências constitucionais e aspectos legais relacionados à segurança pública municipal. Isso inclui uma revisão das leis e regulamentos que determinam as responsabilidades e poderes dos municípios em relação à segurança pública, bem como uma análise das implicações dessas leis para a autonomia financeira e operacional dos municípios. Compreender a política pública de segurança desenvolvida pela SEMUSC em São Luís é outro objetivo específico. Isso envolve uma análise detalhada das estratégias e programas implementados pela SEMUSC, bem como uma avaliação de seus resultados e impactos na segurança pública local.

Por último, analisar as implicações do incremento na autonomia financeira municipal no fortalecimento da política pública preventiva de segurança municipal aplicado pela SEMUSC em São Luís é um objetivo central deste estudo. Isso inclui uma investigação sobre como a maior autonomia financeira pode melhorar a capacidade da SEMUSC desenvolver e implementar programas de prevenção ao crime, bem como a aquisição de equipamentos e treinamento de pessoal. Esses objetivos específicos, em conjunto, permitem uma análise abrangente e detalhada da questão, proporcionando uma base sólida para recomendações políticas e práticas que possam melhorar a segurança pública municipal em São Luís e em outras localidades.

Será necessário, então, o embasamento teórico que se apoia em conceitos clássicos e contemporâneos sobre federalismo fiscal, autonomia

municipal e políticas públicas de segurança. A teoria de base sustenta os conceitos teóricos mais importantes deste trabalho, fornecendo um *framework*¹ sólido para a análise. A literatura revisada inclui autores renomados como Oates (1972), Musgrave e Musgrave (1980), Baracho (1996) e Delgado (2022), os quais fornecem uma base sólida para a análise. Estes autores discutem a importância da autonomia financeira no contexto do federalismo, destacando como a distribuição de recursos financeiros entre os diferentes níveis de governo pode impactar a eficácia das políticas públicas.

Já a revisão de literatura apresenta textos mais atualizados sobre os temas percorridos pelos autores da teoria de base, proporcionando uma compreensão aprofundada das questões contemporâneas. Complementando essas teorias, Meirelles (2023), Ramos (2012, 2020, 2023) e Baracho (1996), além de outros mais recentes, em artigos e revistas, analisam a aplicação desses conceitos no contexto brasileiro, destacando as particularidades do sistema fiscal e jurídico do país. Como Delgado (2022, p. 12) que oferece uma perspectiva contemporânea, abordando os desafios e oportunidades da autonomia financeira municipal na gestão de políticas públicas de segurança, e conectando as discussões teóricas às realidades práticas enfrentadas pelos municípios. Esta integração entre teoria clássica e análise contemporânea permite uma visão abrangente e atualizada, essencial para a análise proposta nesta pesquisa.

De plano, deve-se afirmar, que este trabalho se baseia em uma epistemologia² contratualista, pois as reflexões aqui apresentadas estão conectadas à existência do moderno Estado de Direito em sua forma constitucional, social, democrática e de justiça (Chiappin, Leister, 2010, p. 25). Passado essa assertiva, como a eleição do método depende do tipo de investigação que se quer realizar, da finalidade que se pretenda alcançar

¹ Estrutura organizacional que fornece uma base inicial para o desenvolvimento e solução de problemas específicos em um domínio particular. Ele atua como um esqueleto que orienta a construção de conhecimentos ou aplicações, servindo de referência para o pesquisador ou profissional ao estruturar e aplicar métodos, teorias ou conceitos que auxiliem na análise e interpretação de fenômenos ou na implementação de intervenções eficazes.

² A epistemologia é essencial para o Direito, pois permite um aprofundamento crítico das bases do conhecimento jurídico, promovendo uma análise dos métodos e fundamentos que asseguram a cientificidade dessa área. Segundo Mattos e Lima (2022, p. 222), “a epistemologia oferece ao Direito os critérios para a verificação de suas proposições e a distinção entre verdade e erro”, proporcionando uma base sólida para validar os enunciados jurídicos e qualificá-los como conhecimentos científicos ou normativos.

(Fonseca, 2009, p. 13), no presente trabalho, percebe-se a necessidade de utilização do método de abordagem indutivo, tendo em vista que o estudo proposto parte de uma análise teórico-interpretativa da realidade social local, e particular, das implicações da autonomia financeira de São Luís em sua política de segurança pública desenvolvida pela Secretaria de Segurança com Cidadania, não para ter a pretensão de criar leis gerais, mas verificação de experiências aproximadas, ampliando-se o conhecimento a outras realidades assemelhadas.

Este trabalho adota método de procedimento jurídico-descritivo ou jurídico-diagnóstico, e ao fim jurídico-propositivo, conforme definido por Gustin, Dias e Nicácio (2020, p. 82), ao investigarem as características e percepções da autonomia financeira municipal e suas implicações na política de segurança pública desde a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública em 2000. Fonseca (2009, p. 63) enfatiza a importância de compreender a relação entre direito e poder, bem como a eficácia das formas jurídicas nas instâncias de poder, destacando a necessidade de um olhar crítico e sociojurídico-crítico. Gustin, Dias e Nicácio (2020, p. 85), reforçam que a pesquisa jurídica deve ter um propósito claro devido à sua natureza como ciência social aplicada, o que torna todas as pesquisas propositivas. Assim, esta pesquisa visa contribuir para a mudança do *status quo* da autonomia financeira municipal e da política pública de segurança de São Luís, adotando o método jurídico-propositivo. Toda essa estrutura metodológica exigiu uma interdisciplinariedade, visto que o tema da autonomia financeira municipal interagem com outros segmento da vida social

Assim, o presente estudo prioriza a utilização da técnica de pesquisa bibliográfica com 115 referências sendo 33 estrangeiras, além de ser documental, com consultas em bases de dados como Scopus, JSTOR, Web of Science, além de Google Acadêmico, Academia.edu, Portal da Transparência do Governo Federal, IPEA, Instituto Igarapé, entre outros, incluindo matérias em sites jornalísticos de fácil consulta e outras fontes com credibilidade acadêmica. A pesquisa emprega palavras-chave e descritores em inglês, espanhol e português, como federalismo fiscal, autonomia financeira municipal e segurança municipal, focando no período de 2010 a 2023. O estudo abrange desde obras clássicas até as mais recentes, buscando não apenas apreender o conhecimento existente, mas também lançar um olhar analítico sobre ele. As

visitas à SEMUSC e à FAMEM permitiram uma compreensão prática dos desafios e oportunidades enfrentados pelos municípios na implementação de políticas de segurança pública, proporcionando dados empíricos valiosos para a análise.

Encerrando, o trabalho está organizado de maneira lógica, linear e encadeada em três capítulos principais. O primeiro discorre e marca o estudo jurídico que se pretende analisando os aspectos jurídico-doutrinários acerca do federalismo, federalismo fiscal e autonomia financeira municipal, seguindo para temas normativos da segurança pública municipal e as políticas afetas. Este capítulo fornece uma revisão da literatura sobre federalismo fiscal e autonomia financeira, destacando os principais conceitos e teorias que embasam o estudo.

O segundo capítulo analisa a estrutura institucional e a política pública de segurança em São Luís. Aliás, esta política pública de segurança, além de envolver a política de segurança pública enfatiza outros seguimentos de caráter preventivo. Este capítulo inclui um diagnóstico detalhado da SEMUSC, avaliando sua organização, recursos humanos e materiais, além dos programas de segurança pública atualmente em vigor. A análise incluiu uma avaliação dos resultados alcançados pela SEMUSC, identificando os principais desafios enfrentados pela secretaria e as oportunidades para melhoria. Foram também discutidos os mecanismos de financiamento e a forma como os recursos são geridos para a implementação das políticas de segurança pública.

O terceiro capítulo examina as implicações do aumento da autonomia financeira municipal na política de segurança pública de São Luís. Este capítulo investigou como a maior autonomia financeira pode impactar positivamente a capacidade da SEMUSC desenvolver e implementar programas de prevenção ao crime, adquirir equipamentos e treinar pessoal. Foram analisados os efeitos do incremento financeiro na efetividade das medidas adotadas pela SEMUSC e na percepção de segurança da população. Ao final deste capítulo foram apresentadas recomendações práticas para fortalecer a autonomia financeira dos municípios e melhorar a gestão da segurança pública em São Luís e em outras localidades brasileiras.

2 AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL E POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA³. DESENVOLVIMENTOS TEÓRICOS E A ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL DE FOMENTO

Neste capítulo, a técnica de pesquisa bibliográfica será detalhadamente explorada para apresentar os processos de coleta e análise de dados utilizados na pesquisa. O uso dessa metodologia permite uma compreensão ampla e profunda sobre o federalismo fiscal e a autonomia municipal, com foco específico nas implicações dessas estruturas na segurança pública em São Luís. A revisão da literatura inclui a análise de livros, artigos acadêmicos, dissertações e legislações relevantes, que fornecem as bases teóricas e empíricas necessárias para o desenvolvimento do estudo.

Nesse capítulo, a exploração bibliográfica será no contexto de pesquisas em ciências sociais e jurídicas. Serão demonstrados os critérios de seleção das fontes, enfatizando a relevância, a credibilidade e a atualidade dos materiais consultados. Em seguida, será apresentado o resultado da estratégia de busca utilizada, incluindo as palavras-chave e os bancos de dados acadêmicos acessados, com o objetivo de garantir uma revisão abrangente e sistemática da literatura.

Ademais, o capítulo será subdividido em seções que expressam os principais temas investigados.

A primeira seção discutirá os estudos jurídico-normativos, será analisado os fundamentos teóricos do federalismo fiscal, destacando as teorias clássicas e contemporâneas que elucidam a distribuição de competências e recursos entre os diferentes níveis de governo.

Continuando, será apresentado análise do ordenamento jurídico-normativo da segurança pública municipal para que se fixe os limites da autonomia municipal no contexto do federalismo fiscal. Isto será importante para que marque posição de uma pesquisa que embora atue na realidade fática, não se afasta da pretensão de estudo jurídico.

³ Aqui é fundamental explicar a diferenciação, embora superficial das categorias política pública de segurança e política de segurança pública. Enquanto, esta trata apenas de questões combativas, aquela se ocupa com intersetorialidades para solução planejada de uma complexa questão social. Pode-se dizer que a política pública de segurança engloba a política de segurança pública, mas conta com atores de outras pastas.

Em seguida, será analisada especificamente a política pública de segurança como vetor para o fortalecimento do federalismo, examinando como a autonomia financeira municipal influencia a elaboração e a execução de políticas de segurança em São Luís. Serão apresentados dados empíricos sobre a estrutura de financiamento da segurança pública no município, bem como uma análise crítica das políticas vigentes e suas implicações para a segurança dos cidadãos.

Por fim, o capítulo conclui com uma síntese dos achados, destacando a interdependência entre o federalismo fiscal, a autonomia municipal e a eficácia das políticas de segurança pública. Será argumentado que uma maior autonomia financeira dos municípios pode potencializar a capacidade local de resposta às demandas de segurança, promovendo um ambiente mais seguro e equitativo para a população. Dessa forma, o objetivo específico de discorrer sobre o federalismo fiscal e a autonomia financeira municipal em relação à política pública de segurança será alcançado, proporcionando uma compreensão densa e contextualizada dessas interações.

2.1 Federalismo, federalismo fiscal e autonomia financeira na federação brasileira

O objetivo desta seção será apresentar os aportes teóricos necessários para a compreensão do objetivo geral do trabalho. Para tanto, é necessário discorrer, sem maiores deslindes sobre o federalismo, e os conceitos que se desenrolaram desta forma de organização de estado⁴, como o federalismo fiscal, pois será importante para o entendimento da relevância da autonomia financeira municipal no federalismo material. Como os a teoria de base traz conceitos consolidados, decidiu-se por trazer autores mais clássicos, somados a pesquisadores com investigações contextualizadas.

Introduzindo este trabalho, é interessante apresentar o conceito de Dallari (2017, p. 19) acerca do federalismo que constitui uma forma de organização de estado na qual o poder é distribuído entre uma autoridade central

⁴ Corroborando a assertiva, sobre as premissas acerca do federalismo, tem-se que a primeira delas é a de que o federalismo é uma forma de Estado por meio da qual o poder é exercido de modo descentralizado, uma vez que há vários centros de poder, com competências próprias estabelecidas na constituição" (Ramos, 2012, p. 30).

e unidades subnacionais, como estados ou províncias, promovendo um equilíbrio entre a centralização e a descentralização do poder (Baracho, 1986, p. 15, 306). No Brasil, essa forma de organização política busca atender à vasta diversidade territorial e socioeconômica do país, permitindo que cada região exerça autonomia em questões locais, enquanto as questões de interesse nacional são geridas pelo governo central. Dessa maneira, o federalismo promove a coesão nacional e a adaptabilidade às peculiaridades regionais, assegurando que as políticas públicas sejam mais eficazes e direcionadas às necessidades específicas das populações locais (Dallari, 2017, p. 16). A essência do federalismo está na coexistência de múltiplos níveis de governo, cada um com competências constitucionalmente estabelecidas. No Brasil, a Constituição de 1988 define claramente as atribuições dos governos federal, estadual e municipal, promovendo uma divisão de poderes que visa assegurar a eficiência administrativa e respeitar as diversidades regionais (Meirelles, 2023, p. 47).

Essa divisão de competências é fundamental para evitar a sobreposição de funções e conflitos de autoridade, garantindo que cada nível de governo tenha autonomia para legislar e administrar suas respectivas áreas (Meirelles, 2023, p. 86). Além disso, o federalismo promove a participação democrática ao permitir que os cidadãos influenciem diretamente nas decisões políticas que afetam suas vidas, fortalecendo a governança⁵ e a *accountability*⁶. Portanto, o federalismo

⁵ A governança pública também envolve a participação da sociedade civil na formulação de políticas, garantindo que as ações governamentais atendam às necessidades e expectativas da população, inclusive com abordagem de segurança pública (ONU, 2020, p. 48). Aliás, Bevir (2011, p. 107) e Matias-Pereira (2010, p. 11) enfatizam que a boa governança promove a participação ativa de todos os atores envolvidos, incluindo dirigentes, políticos, órgãos de controle e a sociedade organizada, para alcançar resultados eficazes e eficientes na gestão pública (Bever, 2011, p. 107; Matias-Pereira, 2010, p. 13; Teixeira; Gomes, 2019, p. 533).

⁶ A *accountability*, ou prestação de contas, é um conceito amplamente discutido na literatura contemporânea, especialmente no contexto da administração pública e governança. Conforme descrito por Barata, Soares e Lima (2023, p. 110), a *accountability* refere-se à obrigação dos agentes públicos de explicarem suas ações e se responsabilizarem por elas, incluindo a prestação de contas de forma transparente e a sujeição a sanções em caso de desvios. A falta de uma tradução precisa para o termo em português reflete a complexidade e a multifacetada natureza da *accountability*, que envolve elementos de responsabilização, controle e transparência (Barata; Soares; Lima, 2023, p. 120).

Barata, Soares e Lima (2023, p. 107) e Uriostegui Carlos (2023, p. 44), ainda reportam que os estudos sobre *accountability* são categorizados em diferentes dimensões. Trazem classificação de *accountability* em duas dimensões principais: vertical e horizontal. A *accountability* vertical se refere à relação hierárquica entre superiores e subordinados, enquanto a *accountability* horizontal envolve a fiscalização mútua entre entidades estatais de igual poder e prerrogativas. Essa classificação é expandida por Chapman (2019, p. 25) que

não apenas busca um equilíbrio de poder, mas também visa promover uma administração pública mais plena e responsiva às necessidades da população. A descentralização inerente ao federalismo⁷ pode facilitar a aplicação de políticas públicas mais ajustadas às realidades locais, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável em todo o território nacional (Moreira, 2019, p. 46). Com o federalismo, há uma busca constante por um modelo de gestão que

conceitua como estrutura legal e de relatórios, estrutura organizacional, estratégia, procedimentos e ações para ajudar a garantir que qualquer organização que use dinheiro público e tome decisões que afetem a vida das pessoas possa ser responsabilizada por suas ações, e que segundo Reis *et al.* (2023, p. 8), inclui a participação de organizações da sociedade civil na fiscalização e influência das decisões políticas.

Além dessas tipologias, Erkkilä (2020, p. 14) expõe diferentes modalidades de transparência. O discurso transnacional sobre transparência tem diferentes modalidades. Pode se referir à liberdade de informação como um direito civil ("direito de saber"), implicando um conflito de interesses entre o governo e o público. A transparência também está ligada a novas formas de governança colaborativa e ao aumento da confiança do cidadão, sem dúvida tornando a governança mais eficaz (cf. OCDE, 2003). Por fim, a transparência é um conceito econômico, referente ao desempenho das organizações públicas e aos marcos regulatórios dos países. É importante entender que essas diferentes modalidades não estão totalmente alinhadas e que seus constituintes conceituais são ponderados de forma diferente de um contexto nacional para outro.

Uriostegui Carlos (2023, p. 44) destaca que a *accountability* é um conceito em construção, ainda distante de uma prática efetiva. A aplicação prática da *accountability* exige não apenas transparência, mas também mecanismos robustos de controle social e participação cidadã. Esses elementos são essenciais para fortalecer a governança e a responsividade das instituições públicas (Reis *et al.*, 2023). Venegas Álvarez e Bonilla Gutiérrez (2023, p. 317) discutem sobre *accountability* necessitar de diferentes abordagens teóricas e práticas, mas com primazia para o combate à corrupção. Sugerem uma abordagem multifacetada, em que a *accountability* é dividida em transparência, sujeição, controle, responsabilidade e responsividade. Cada uma dessas dimensões adiciona uma camada de complexidade e funcionalidade ao conceito, permitindo uma aplicação mais abrangente nos contextos público e privado (Barata; Soares; Lima, 2023, p. 118). Portanto, a *accountability* é fundamental para a boa governança e administração pública, promovendo a transparência, a responsabilização e o controle social. Seu desenvolvimento contínuo e adaptação às realidades locais são essenciais para consolidar práticas democráticas e melhorar a eficiência administrativa (Reis *et al.*, 2023, p. 13)

⁷ O federalismo é uma forma de organização política que distribui o poder entre um governo central e unidades subnacionais, garantindo autonomia e competências próprias a cada nível de governo. Segundo Ramos (2012, p. 26), as principais características do federalismo incluem: a existência de uma constituição escrita e rígida que estabelece a distribuição de competências entre o governo central e os estados membros, fornecendo estabilidade e previsibilidade nas relações federativas; a presença de dois níveis de governo com autonomia própria, que cada um possui competências exclusivas detalhadas na constituição federal; a indissolubilidade do vínculo federativo, assegurando que os estados membros não podem se separar da união, o que mantém a unidade política do país; a definição clara das áreas de competência exclusiva e concorrente entre os diferentes níveis de governo, abrangendo tanto a legislação quanto a execução de políticas públicas; a participação dos estados membros na formulação da vontade geral do país, geralmente por meio de uma câmara legislativa como o Senado Federal, onde todos os estados têm representação igualitária; a existência de um tribunal constitucional essencial para arbitrar conflitos de competência entre os diferentes níveis de governo e garantir o respeito às regras federativas estabelecidas na constituição; e os mecanismos de intervenção federal previstos na constituição para garantir a observância das leis federais e a manutenção da ordem quando os estados membros não cumprem suas responsabilidades.

harmonize as diversas demandas regionais com os interesses nacionais, garantindo uma governança mais inclusiva e participativa.

Historicamente, o federalismo no Brasil foi institucionalizado pela Constituição de 1891, marcando a transição do país de um regime monárquico centralizado para uma república federativa. Inspirada no modelo federalista norte-americano, essa mudança visava descentralizar o poder, conferindo maior emancipação aos estados. Durante a Primeira República (1889-1930), a política dos governadores destacou-se pela significativa liberdade estadual, embora também tenha gerado disparidades regionais marcantes, com estados mais ricos exercendo considerável influência sobre a política nacional. Esse período evidenciou um federalismo desequilibrado, refletindo desigualdades econômicas e políticas entre as unidades federativas (Lopreato, 2018, p. 8; Moreira, 2019, p. 35). Com a Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, houve uma recente centralização do poder, culminando na Constituição de 1937 que instaurou o Estado Novo, um regime autoritário que restringiu autogestão dos estados e centralizou o controle político e econômico no governo federal.

A redemocratização em 1946 trouxe uma nova Constituição que restaurou algum poder estadual, mas o golpe militar de 1964 novamente recentralizou o poder, limitando a autossuficiência dos estados e impondo um regime de exceção até 1985 (Dallari, 2017, p. 52; Silva, 2005, p. 85). A centralização foi uma resposta às percepções de instabilidade e desigualdade, mas também causou tensões entre as esferas de governo e reduziu a capacidade dos estados de atuar de forma independente. A Constituição de 1988 representou um marco significativo, restabelecendo um federalismo cooperativo⁸ e democrático. Esta nova Constituição ampliou a autonomia dos estados e municípios, redefinindo a distribuição de competências e receitas, e promovendo

⁸ O conceito de federalismo cooperativo enfatiza a colaboração entre diferentes níveis de governo, buscando um equilíbrio na distribuição de competências e recursos entre a União, os estados e os municípios. Essa cooperação é essencial para garantir a eficácia das políticas públicas, promovendo uma gestão compartilhada e integrada. O federalismo cooperativo no Brasil é evidenciado pela presença de competências comuns e concorrentes, que exigem uma constante interação e coordenação entre os entes federativos para o atendimento de políticas e serviços públicos. Este modelo se diferencia do federalismo dual ao permitir uma maior flexibilidade e adaptabilidade nas relações intergovernamentais, fomentando um ambiente de parceria e suporte mútuo. Costa (2023, p. 54) ressalta que, apesar de a Constituição de 1988 promover a cooperação entre os entes federativos, ainda existem desafios significativos na clara delimitação de competências, o que pode gerar atritos e dificuldades na prestação eficiente de serviços públicos (Costa, 2023, p. 11).

mecanismos de cooperação intergovernamental. O objetivo era equilibrar a centralização necessária para manter a unidade nacional com a descentralização suficiente para garantir a autonomia local (Lopreato, 2018, p. 31; Moreira, 2019, p. 43).

A Constituição de 1988 não apenas descentralizou o poder, mas também instituiu mecanismos para garantir uma distribuição mais equitativa dos recursos, promovendo a justiça social e a redução das desigualdades regionais. Este arranjo busca fortalecer a governança democrática, permitindo uma administração pública mais próxima das necessidades dos cidadãos e mais adaptada às diversidades regionais. Assim, a evolução do federalismo no Brasil reflete um reclame constante por equilíbrio entre a centralização e a descentralização, visando sempre a promoção de uma governança mais justa e suficiente, capaz de responder às diversas demandas regionais e nacionais (Dallari, 2017, p. 52).

Passadas as teorias propedêuticas acerca do federalismo, é adequado iniciar a temática do federalismo fiscal, pode-se conceber como referente à distribuição de responsabilidades fiscais e financeiras entre diferentes níveis de governo dentro de uma federação. Essencial para a eficácia do federalismo, este conceito determina como os recursos são alocados, os impostos arrecadados e as despesas públicas geridas. As teorias clássicas de federalismo fiscal, desenvolvidas por economistas como Oates (1972, p. 1120) e Musgrave e Musgrave (1980, p. 523-524), sugerem que a descentralização fiscal pode aumentar a eficiência na provisão de bens e serviços públicos⁹, pois os governos locais estão em melhor posição para conhecer e atender às necessidades específicas de suas comunidades (Silva, 2005, p. 35; Ter-Minassian, 1997, p. 73; 438).

Essa teoria é bastante relevante para a fundamentação deste trabalho. Por isso é tida por teoria de base, pois fundamenta a argumentação de que o município de São Luís realmente necessita contar com a distribuição de receitas do Governo Federal para que possa cumprir com suas obrigações constitucionais de prestar os serviços de saúde, educação e em destaque, de

⁹ Essa lição é confirmada por Benalcazar Guerrón (2013, p. 40) em estudo voltado para os municípios do Equador.

segurança pública aos munícipes com a melhor eficiência e eficácia, garantindo um relação de confiança entre a administração e os administrados.

Musgrave e Musgrave (1980, p. 3) identificam três funções principais do federalismo fiscal: a função alocativa, relacionada à provisão eficiente de bens e serviços públicos; a função distributiva, que visa redistribuir a renda para alcançar maior equidade social; e a função estabilizadora, que busca manter a estabilidade macroeconômica. Em um sistema federativo, essas funções são distribuídas entre os níveis de governo de acordo com suas capacidades específicas. Geralmente, o governo central se encarrega da estabilização macroeconômica, enquanto os governos subnacionais se concentram nas funções alocativa e distributiva em suas jurisdições locais. A distribuição dessas funções é fundamental para maximizar a eficiência e a eficácia das políticas públicas (Silva, 2005, p. 36; Musgrave; Musgrave, 1980).

Além disso, a descentralização fiscal implica que os governos subnacionais possuam autogerenciamento para arrecadar e gerir suas receitas. Segundo Oates (1972, p. 1039), essa descentralização permite que os governos locais ajustem suas políticas fiscais às preferências dos cidadãos, promovendo uma alocação mais eficiente dos recursos públicos. No Brasil, a distribuição de competências e receitas fiscais no federalismo brasileiro é delineada pela Constituição de 1988, que estabelece um sistema de repartição de competências entre os níveis federal, estadual e municipal. Essa distribuição visa promover um equilíbrio entre a centralização necessária para a coesão nacional e a descentralização que permite atender às especificidades locais.

A Constituição atribui à União a responsabilidade por questões de interesse nacional, como defesa, segurança nacional e política monetária, enquanto estados e municípios são responsáveis por áreas mais próximas às necessidades locais, como saúde, educação e transporte urbano (Meirelles, 2023, p. 294; Dallari, 2017, p. 80). A divisão de receitas fiscais segue essa lógica, com impostos federais, estaduais e municipais claramente delineados, segundo a Carta Política. Nesse sentido, veja-se, a União, artigo 153, arrecada o Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Os estados e o Distrito Federal, artigo 155, têm competência sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA),

enquanto os municípios, artigo 156, são responsáveis pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) (Silva, 2005, p. 97). Ademais, a Constituição prevê transferências intergovernamentais, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que visam reduzir as desigualdades regionais. Essas transferências são essenciais para garantir que todos os entes federativos disponham de recursos suficientes para cumprir suas funções constitucionais, especialmente em regiões menos desenvolvidas.

Aliás, o federalismo fiscal apresenta diversas vantagens, como a promoção da eficiência na alocação de recursos, a capacidade de adaptação às preferências locais e o incentivo à inovação nas políticas públicas. A descentralização fiscal permite que os governos subnacionais ajustem suas políticas e serviços às necessidades específicas de suas comunidades, resultando em maior satisfação dos cidadãos e uma utilização mais eficiente dos recursos públicos. A concorrência entre os governos subnacionais pode incentivar a inovação e a melhoria contínua dos serviços públicos (Oates, 1972, p. 1124; Silva, 2005, p. 40). Além disso, o federalismo fiscal pode aumentar a transparência e a *accountability*, uma vez que as decisões sobre arrecadação e despesas são tomadas mais perto dos cidadãos, permitindo maior controle social e participação democrática (Ter-Minassian, 1997, p. 156; Meirelles, 2023, p. 255).

No entanto, a eficácia dessa distribuição enfrenta desafios significativos, como a necessidade de coordenação entre os diferentes níveis de governo para evitar a duplicação de esforços e garantir que as políticas fiscais e econômicas sejam coerentes e eficazes em todo o país (Moreira, 2019, p. 33; Oates, 1972, p. 1135). A capacidade de arrecadação e gestão de receitas varia significativamente entre as diferentes unidades federativas, o que pode comprometer a eficácia do sistema fiscal federativo. Assim, a reforma tributária e o fortalecimento da administração fiscal são frequentemente apontados como medidas necessárias para enfrentar esses desafios (Ter-Minassian, 1997, p. 11; Silva, 2005, p. 115). Há necessidade de coordenação entre os diferentes níveis

de governo para evitar a duplicação de esforços¹⁰ e garantir a coerência das políticas fiscais. É de se destacar que as desigualdades fiscais entre as diferentes regiões podem ser exacerbadas, necessitando de mecanismos de transferência intergovernamental para mitigar essas disparidades e promover a equidade regional (Oates, 1972, p. 1126; Ter-Minassian, 1997, p. 9). As regiões mais pobres frequentemente dependem de transferências intergovernamentais para financiar suas necessidades básicas, o que pode levar a uma dependência excessiva e reduzir a autonomia fiscal. Portanto, a execução razoável do federalismo fiscal requer não apenas uma clara divisão de responsabilidades, mas também mecanismos robustos de coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo.

Estudos de casos internacionais fornecem *insights* valiosos sobre as práticas de federalismo fiscal em diferentes países e suas implicações para a governança e a política pública. Nos Estados Unidos, por exemplo, o federalismo fiscal é caracterizado por uma significativa autonomia dos estados na arrecadação de impostos e no cumprimento de políticas públicas, combinado com transferências federais que visam equalizar as disparidades regionais. A experiência norte-americana destaca a importância da transparência e da responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos em um sistema federalista (Oates, 1972, p. 1143; Ter-Minassian, 1997, p. 25). Nos Estados Unidos, a diversidade de sistemas tributários e de gastos entre os estados permite uma comparação efetiva das políticas públicas, incentivando a inovação e a eficiência (Musgrave, Musgrave, 1980, p. 216; Moreira, 2019, p. 34).

Na Alemanha, o federalismo fiscal é marcado por um alto grau de cooperação entre os níveis de governo, com mecanismos bem estabelecidos para a coordenação de políticas fiscais e econômicas. A equalização financeira entre os estados alemães é um componente central do sistema, visando garantir

¹⁰ A falta de coordenação das políticas públicas entre os entes federados resulta em diversas deficiências que comprometem a eficiência e a eficácia da administração pública. De acordo com Camargo e Hermany (2020, p. 800), a descentralização administrativa projetadas sem a devida coordenação resultou em uma duplicação de esforços e aumento dos custos administrativos, sem necessariamente melhorar a qualidade dos serviços prestados. Wynter e Loo (2024, p. 3) asseveram que essa fragmentação e desarticulação das políticas públicas levam a uma gestão ineficiente, cuja ausência de clareza nas responsabilidades de cada nível de governo gera confusão e omissão na prestação de serviços essenciais. Além disso, a competição não cooperativa entre os entes federados, conhecida como "guerra fiscal", agrava ainda mais a situação, promovendo desigualdades regionais e dificultando o cumprimento de políticas integradas (Tomio; Ortolan, 2015, p. 8).

um nível uniforme de serviços públicos em todo o país. A experiência alemã sublinha a importância da cooperação intergovernamental e da solidariedade fiscal para a coesão nacional e a equidade regional (Ter-Minassian, 1997, p. 226; Moreira, 2019, p. 30). A Alemanha utiliza um sistema de transferências financeiras que visa equalizar as capacidades fiscais entre os estados, garantindo que todos possam oferecer um padrão similar de serviços públicos (Oates, 1972, p. 1133; Ter-Minassian, 1997, p. 228).

O Canadá oferece outro exemplo relevante, com um sistema de federalismo fiscal que combina autonomia provincial com transferências federais significativas. As províncias canadenses têm ampla liberdade para definir suas políticas fiscais e sociais, mas recebem transferências federais destinadas a equalizar as capacidades fiscais e a garantir padrões mínimos de serviços públicos. O caso canadense ilustra a importância de um equilíbrio entre autonomia local e solidariedade fiscal, além da necessidade de mecanismos flexíveis para lidar com as diversidades regionais e econômicas (Silva, 2005, p. 75; Minassian, 1997, p. 201). A experiência canadense mostra como a coordenação entre diferentes níveis de governo pode promover a eficiência e a equidade na prestação de serviços públicos (Ter-Minassian, p. 1997; Minassian, 1997, p. 229; Moreira, 2019, p. 33).

Além dos exemplos mencionados, a Austrália também apresenta um sistema de federalismo fiscal que pode servir como referência. A Austrália possui um sistema de repartição de receitas fiscais que busca garantir que todos os estados e territórios tenham os recursos necessários para oferecer serviços públicos de qualidade. As transferências fiscais são realizadas com base em um princípio de equalização horizontal, que visa reduzir as disparidades fiscais entre as diferentes regiões. A Comissão de Subsídios da *Commonwealth* desempenha um papel central na determinação das necessidades financeiras dos estados e na distribuição das transferências, assegurando transparência e equidade no processo (Ng, 2023, p. 230; Shah, 2007, p. 13).

Na América Latina, diversos países adotaram modelos de federalismo fiscal adaptados às suas realidades específicas. No México, por exemplo, o federalismo fiscal enfrenta desafios relacionados à centralização das receitas e à dependência dos estados em relação às transferências federais. As reformas fiscais nas últimas décadas buscaram aumentar a autonomia dos estados e

melhorar a equidade na distribuição de recursos, mas persistem disparidades significativas entre as regiões (Giugale; Webb, 2000, p.251). No Brasil, o sistema de federalismo fiscal estabelecido pela Constituição de 1988 busca promover a descentralização e a autonomia dos estados e municípios, mas enfrenta desafios como a complexidade do sistema tributário e as desigualdades regionais (Afonso, 2007, p. 5).

A Argentina também oferece um estudo interessante sobre federalismo fiscal na América Latina¹¹. O país adota um sistema de coparticipação federal, em que as receitas fiscais são compartilhadas entre o governo central e as províncias. Embora esse sistema busque promover a equidade fiscal, ele enfrenta desafios relacionados à transparência e à eficiência na distribuição dos recursos. A reforma do sistema de coparticipação tem sido uma questão constante na agenda política argentina, com o objetivo de melhorar a coordenação entre os níveis de governo e reduzir as desigualdades regionais (Tommasi; Saiegh; Sanguinetti, 2001, p. 207).

A comparação entre esses diferentes modelos de federalismo fiscal revela que, embora as práticas variem de acordo com o contexto histórico, político e econômico de cada país, existem princípios comuns que podem ser aplicados para melhorar a eficiência e a equidade na gestão dos recursos públicos. A transparência, a responsabilidade fiscal, a cooperação intergovernamental e a flexibilidade são elementos essenciais para o sucesso de qualquer sistema de federalismo fiscal. Além disso, a adoção de mecanismos de equalização financeira é fundamental para garantir que todas as regiões possam oferecer um padrão mínimo de serviços públicos, promovendo a coesão social e o desenvolvimento econômico equilibrado (Bird; Vaillancourt, 2006, p. 262).

¹¹ O federalismo argentino é marcado por uma estrutura de coparticipação fiscal, em que a distribuição de receitas entre a União e as províncias visa proporcionar um equilíbrio econômico e reduzir as desigualdades regionais. No entanto, Ramos, Costa e Abreu (2023, p. 7) apontam que essa repartição não se realiza de forma uniforme, visto que há uma tendência de concentração de poder e recursos no governo central, o que enfraquece a autonomia das províncias. Esse fenômeno é resultado de um processo histórico que, embora busque garantir a sustentabilidade financeira dos entes subnacionais, frequentemente resulta em disputas sobre a distribuição de recursos e gera dificuldades na coordenação entre os níveis de governo. Nesse sentido, os autores defendem a necessidade de reformulação do sistema de coparticipação para que o federalismo argentino alcance uma maior equidade e cooperação entre os entes, minimizando as distorções e promovendo um desenvolvimento mais harmônico no país (Ramos; Costa; Abreu, 2023, p. 17)

Portanto, os estudos de casos internacionais mostram que, apesar das diferenças, as experiências de federalismo fiscal em países como Estados Unidos, Alemanha, Canadá, Austrália, México e Argentina oferecem lições valiosas para o aprimoramento dos sistemas de federalismo fiscal. A análise comparativa¹² permite identificar boas práticas e promover soluções inovadoras às realidades locais, contribuindo para a construção de um sistema fiscal mais justo e eficiente. Assim, a cooperação internacional e o intercâmbio de experiências tornam-se fundamentais para o desenvolvimento de políticas públicas completas para a promoção de um federalismo fiscal que atenda às necessidades de todas as regiões e cidadãos (Shah, 2007, p. 26; Bird 2006, p. 4; Vaillancourt, 2006, p. 252).

Evidenciada a relevância do federalismo fiscal para esse estudo, pode-se tratar da questão da natureza jurídica dos municípios no Brasil, que é fundamentada na Constituição Federal de 1988, que reconhece os municípios como entes federativos autônomos, dotados de capacidade de autolegislação, autoadministração e autogoverno. Esta autonomia jurídica significa que os municípios têm o direito de elaborar suas próprias leis, gerenciar suas finanças e administrar seus recursos de forma independente, respeitando os limites impostos pela Constituição e pela legislação federal e estadual (Meirelles, 2023, p. 87-89).

A autonomia dos municípios é expressa em três dimensões¹³ principais: política, administrativa e financeira. A autonomia política permite aos municípios elegerem seus próprios representantes, incluindo prefeitos e vereadores, responsáveis pela governança local (Baracho, 1986, p. 21). A autonomia administrativa confere aos municípios a capacidade de organizar e gerenciar sua própria estrutura administrativa, criando secretarias, departamentos e outras

¹² Metodologicamente tem-se forçado não se estar tratando de estudo comparado, utilizando a expressão tão somente para de demonstrar outras realidades.

¹³ Além disso, a autonomia jurídica dos municípios implica em um constante processo de capacitação e aprimoramento institucional. A formação de gestores públicos e a realização de sistemas de controle interno eficazes são essenciais para que os municípios possam exercer plenamente suas competências e responsabilidades. A cooperação intergovernamental, através de consórcios municipais e outras formas de colaboração, pode contribuir para superar limitações financeiras e administrativas, promovendo o desenvolvimento regional integrado e sustentável (Ter-Minassian, 1997, p. 15; Moreira, 2019, p. 54). Assim, fortalecer a autonomia financeira dos municípios é basilar para promover uma governança mais democrática, capaz de responder adequadamente às necessidades e demandas da população local.

unidades necessárias para a prestação de serviços públicos locais. Isso inclui a contratação de servidores públicos, a realização de obras e a implementação de políticas públicas em áreas como saúde, educação, transporte e urbanismo. Esta dimensão da autonomia permite que os municípios adaptem suas estruturas e operações às particularidades locais (Lopreato, 2018, p. 2). A gestão eficiente dessas receitas importa para que os municípios possam estabelecer políticas públicas hábeis e atender às demandas locais.

Mas a autonomia financeira é a que mais interessa ao presente estudo, pois envolve não apenas a capacidade de arrecadação, mas também a gestão responsável das finanças públicas, incluindo a elaboração de orçamentos equilibrados e a priorização de investimentos em infraestrutura e serviços essenciais (Silva, 2005, p. 54). Ela é um princípio fundamental no federalismo, que visa garantir que as unidades subnacionais tenham os recursos necessários para gerir suas políticas e atender às necessidades locais.

Contudo, essa autonomia enfrenta diversas dificuldades de concretização devido a fatores estruturais e institucionais, especialmente para entes subnacionais menores e menos desenvolvidos (Meirelles, 2023, p. 83). A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios autonomia política, administrativa e financeira, permitindo-lhes legislar sobre assuntos de interesse local e instituir tributos próprios (Ramos *et al.*, 2020, p. 87). No entanto, na prática, os municípios brasileiros enfrentam uma dependência significativa das transferências intergovernamentais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que representa uma parcela importante das receitas, especialmente para os municípios menores e menos desenvolvidos (Lobo; Ferreira; Nunes, 2022, p. 5).

Como esclarecem analiticamente Paula e Pinho (2023, p. 24) muitas vezes esses municípios têm pouca capacidade de arrecadação própria devido à base econômica fraca¹⁴. Essa dependência financeira limita a capacidade dos

¹⁴ A promulgação da Constituição Federal de 1988 desencadeou um processo de criação de municípios no Brasil sem critérios rigorosos, caracterizado pela flexibilização das exigências para a emancipação de distritos (Oliveira, 2023, p. 18). De acordo com Araujo *et al.* (2021), a descentralização administrativa prevista no texto constitucional buscava promover maior autonomia e eficiência na gestão pública local. Contudo, a falta de regulamentação específica para a criação de novos municípios facilitou a proliferação de unidades federativas sem sustentabilidade econômica e administrativa.

Nesse contexto, Oliveira e Gonçalves (2023, p. 19) reforçam que a criação de novos municípios, ao invés de promover o desenvolvimento regional, contribuiu para a perpetuação

municípios de planejarem e executarem suas políticas públicas de forma independente, tornando-os vulneráveis às políticas fiscais da União e dos estados. A centralização das receitas na União, através da criação de tributos não partilháveis, restringe ainda mais a base tributária disponível para os municípios, comprometendo sua autonomia financeira (Tomio; Ortolan, 2015, p. 5). Além disso, a descentralização das políticas sociais, sem a correspondente descentralização de recursos, impõe um ônus adicional aos municípios, que precisam atender a responsabilidades crescentes com recursos limitados (Ramos *et al.*, 2020, p. 83).

A falta de coordenação das políticas públicas entre os entes federados também resulta em duplicação de esforços e aumento dos custos administrativos, sem necessariamente melhorar a qualidade dos serviços prestados (Tomio e Ortolan, 2015, p. 6). Essa fragmentação e desarticulação das políticas públicas levam a uma gestão ineficiente, a qual a ausência de clareza nas responsabilidades de cada nível de governo gera confusão e omissão na prestação de serviços essenciais. Além disso, a competição não cooperativa entre os entes federados, conhecida como "guerra fiscal", agrava ainda mais a situação, promovendo desigualdades regionais e dificultando a concretude de políticas integradas e resolutivas (Tomio; Ortolan, 2015).

A dependência financeira dos municípios pode ser politicamente explorada, uma vez que a alocação de recursos intergovernamentais pode ser utilizada como ferramenta de barganha política. Os governos estaduais e federal podem influenciar as decisões políticas municipais através do controle sobre as transferências de recursos, comprometendo a autonomia política e administrativa dos municípios (Lobo; Ferreira; Nunes, 2022, p. 15). A falta de uma distribuição equitativa dos recursos e a ausência de um sistema de financiamento que realmente fortaleça a autonomia financeira dos municípios

de um modelo ineficiente e oneroso para a administração pública. Segundo os autores, a própria estrutura legislativa favoreceu a multiplicação de municípios, não para atender a demandas da sociedade, mas para garantir a manutenção do poder político de grupos locais. A ausência de estudos de viabilidade, que só passaram a ser exigidos após a Emenda Constitucional nº 15 de 1996, resultou na formação de unidades federativas sem condições de autonomia financeira. Esse cenário, amplamente discutido na literatura, demonstra que a criação de municípios pós-1988 foi, em grande parte, um movimento político para fragmentar territórios e consolidar o controle sobre os recursos públicos, gerando ônus considerável para o equilíbrio federativo e para a gestão eficiente dos recursos públicos

perpetuam um ciclo de dependência e vulnerabilidade (Santos; Rover, 2019, p. 733).

Lopreato (2018, p. 2) analisa a origem, evolução e desafios do federalismo brasileiro, abordando a estrutura e as dinâmicas entre os diferentes entes federativos desde o início da República até o presente. Ele divide essa trajetória em três fases principais. (1) 1891 a 1964: Esta fase caracteriza-se pela forte influência dos estados, em um modelo federalista marcado pela descentralização. A Constituição de 1891 consolidou um pacto federativo que conferia considerável autonomia aos estados, especialmente em relação ao poder fiscal e à gestão de suas economias locais. Mesmo com a centralização durante o governo de Getúlio Vargas, os estados mantiveram relativa autonomia e o controle de alguns tributos. (2) 1964 a 1988: Com o regime militar, houve uma centralização do poder e a criação de um sistema de partilha e de políticas regionais para minimizar as desigualdades econômicas entre as regiões. As reformas militares reduziram a autonomia dos estados e aumentaram a influência da União na distribuição de recursos e na formulação de políticas públicas, ampliando o poder central com objetivo de estimular o desenvolvimento econômico. (3) 1988 até o presente: A Constituição de 1988 representou uma tentativa de redefinir o pacto federativo, transferindo mais recursos para estados e municípios e priorizando os gastos sociais. No entanto, somente após as reformas do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) a configuração atual foi consolidada, com as privatizações, a renegociação das dívidas dos estados e a criação de normas fiscais que aumentaram a dependência dos entes subnacionais em relação à União.

Lopreato (2018, p. 6) destaca que, embora a necessidade de reformas estruturais seja amplamente reconhecida, a dificuldade reside em obter o consenso para a implementação de medidas eficazes. Propõe-se um modelo de distribuição de recursos que considere as desigualdades regionais e sociais, promovendo mecanismos de equalização fiscal, inspirados em exemplos internacionais, para reduzir as disparidades de receita tributária per capita entre as regiões. O autor também defende uma reforma integrada do sistema tributário e de partilha de receitas, contemplando mudanças que considerem tanto o volume de recursos quanto as necessidades específicas de cada unidade federativa. A adoção de políticas de desenvolvimento regional surge como

fundamental para superar a fragmentação dos interesses estaduais e mitigar os conflitos da guerra fiscal, promovendo uma estrutura mais cooperativa e menos competitiva entre os estados. Por fim, enfatiza que, em uma federação tão diversa como a brasileira, a harmonização entre interesses locais e nacionais exige um novo pacto mais flexível e adaptável, capaz de acomodar as particularidades regionais sem comprometer a coesão nacional, inclusive para aperfeiçoar o rol das competências municipais no âmbito da segurança pública.

É de grande importância, pontuar que autonomia financeira dos municípios tem um impacto expressivo na gestão municipal, influenciando diretamente a capacidade de atender às necessidades locais e realiza políticas públicas operativas¹⁵. Municípios com maior autonomia financeira podem definir suas prioridades de investimento e alocar recursos de acordo com as demandas específicas de suas populações. Essa autonomia permite a inovação na administração pública e a cumprir soluções adaptadas às realidades locais, resultando em maior satisfação dos cidadãos e melhorias na qualidade de vida (Meirelles, 2023, p.102; Silva, 2005, p. 56).

2.2 Análise normativa da segurança pública municipal. Limites da autonomia municipal no contexto do federalismo fiscal.

É necessário deixar claro que embora a segurança pública municipal envolva vários seguimentos, optou-se por trazer uma discussão normativa para as guardas civis, pois possuem estatuto nacional, jurisprudência de interesse do Superior Tribunal de Justiça e da Corte Constitucional, além da previsão, apesar de curta, na Constituição Federal.

A segurança pública no Brasil é definida pela Constituição Federal de 1988 como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Nesse contexto, o artigo 144 da Constituição enumera os órgãos de segurança pública, incluindo a polícia federal, polícia rodoviária federal, polícias civis e

¹⁵ É igualmente necessário que os tribunais de contas estaduais e municipais participantes do Índice de Efetividade das Gestões Municipais (IEGM) estabeleçam mecanismos de comparação das informações fornecidas pelos municípios, a fim de possibilitar uma avaliação precisa da situação fiscal e financeira desses entes, aprimorando, assim, os critérios de tomada de decisão e o nível de transparência das prestações de contas (Araujo *et al*, 2021, p 12).

militares, além dos corpos de bombeiros militares, e a partir de 2019, as polícias penais federal, estaduais e distrital, como responsáveis pela manutenção da segurança em âmbito nacional (BRASIL, 1988). Essa organização, entretanto, não abrange diretamente os municípios como integrantes formais do sistema de segurança pública, exceto pela previsão facultativa de criação das guardas municipais.

O § 8º do artigo 144 dispõe que “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988). A partir desse dispositivo constitucional, observa-se que a criação das guardas municipais é uma faculdade concedida aos municípios, conferindo-lhes um papel restrito e especializado na proteção de seu próprio patrimônio e na realização de ações preventivas. A falta de regulamentação específica sobre as funções das guardas municipais na Constituição resultou em interpretações divergentes acerca de sua natureza e limites de atuação (Rodrigues, 2024, p. 107).

A recente Proposta de Emenda Constitucional (PEC) aprovada no Estado do Maranhão buscou ampliar a integração das guardas municipais ao sistema estadual de segurança pública, reforçando sua atuação preventiva e garantindo maior institucionalização no contexto das políticas de segurança pública. A medida, alinha-se ao raciocínio de Melo (2023, p. 47), pois, visa conferir maior autonomia e segurança jurídica às guardas, inserindo-as na estratégia estadual de segurança, porém sem alterar as competências definidas pela Constituição Federal. Essa inserção, embora polêmica, fortalece a atuação dos municípios na segurança pública e fomenta o debate sobre a autonomia municipal e os limites de sua competência no federalismo brasileiro.

A natureza jurídica das guardas municipais foi regulamentada pela Lei n.º 13.022/2014, também conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais, que estabelece que essas instituições possuem caráter civil, uniformizado e armado, com a função principal de proteger bens, serviços e instalações municipais (BRASIL, 2014). A legislação confere às guardas municipais a possibilidade de atuar de maneira complementar às forças de segurança estaduais e federais, colaborando em ações preventivas e no apoio às comunidades locais.

Destaca-se que as atribuições das guardas municipais permanecem restritas pela sua natureza jurídica, conforme o artigo 2º do Estatuto das Guardas Municipais. A legislação veda expressamente a execução de atividades típicas de polícia judiciária ou ostensiva, que são reservadas às polícias civis e militares (BRASIL, 2014). A jurisprudência brasileira, por sua vez, tem reafirmado essas limitações, garantindo que as guardas municipais atuem exclusivamente dentro de suas competências legais, evitando a usurpação das funções das polícias estaduais e federais (Queiroz; Sanches, 2024, p. 9).

Segundo Rodrigues (2024, p. 96), as guardas municipais devem respeitar os princípios de proteção dos direitos humanos, cidadania e preservação da vida, atuando sob os limites impostos pela Constituição Federal. O Estatuto Geral reforça o papel dessas instituições na promoção de uma segurança pública preventiva e cidadã, fundamentada na legalidade e na proteção dos bens públicos. A inclusão das guardas municipais no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei n.º 13.675/2018, legitima ainda mais sua atuação como órgão complementar de segurança pública, promovendo uma política mais integrada e colaborativa.

Em consonância com as diretrizes constitucionais e infraconstitucionais, a atuação das guardas municipais deve se restringir à proteção patrimonial e às atividades de segurança preventiva em nível local. Qualquer extensão de suas competências deve ser regulamentada e aprovada por meio de convênios específicos com os demais órgãos de segurança pública, sempre respeitando os princípios de descentralização e de cooperação entre as diferentes esferas de governo (Rodrigues, 2024, p. 100).

A regulamentação da atuação das guardas municipais e a delimitação da autonomia normativa dos municípios em relação à segurança pública são determinadas por um conjunto de normas federais, das quais se destacam o Estatuto do Desarmamento (Lei n.º 10.826/2003), o Estatuto das Guardas Municipais (Lei n.º 13.022/2014) e o Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/2001). Essas legislações impõem diretrizes e restrições que moldam a ação das guardas municipais, influenciando o planejamento e a execução de políticas de segurança em âmbito local.

O Estatuto do Desarmamento estabelece critérios para o porte de armas de fogo por guardas municipais, diferenciando municípios com base em sua

população. Nos municípios com mais de 500 mil habitantes, é permitido o porte de arma de fogo dentro e fora do serviço. Para municípios com população entre 50 mil e 500 mil habitantes, o porte é permitido apenas durante o horário de serviço. Já nos municípios com menos de 50 mil habitantes, o porte de armas é vedado, salvo em situações excepcionais de risco e mediante convênio específico com as autoridades de segurança estaduais e federais (BRASIL, 2003). Essa diferenciação tem sido criticada por autores como Rosado (2021, p. 98), que defendem a necessidade de uma revisão normativa que amplie a capacidade de autodefesa e de atuação das guardas municipais, especialmente em cidades com altos índices de violência.

Além disso, o Estatuto das Guardas Municipais (Lei n.º 13.022/2014) conferiu a essas instituições, maior autonomia e segurança jurídica, reconhecendo-as como corporações uniformizadas e armadas com a função de proteger os bens, serviços e instalações municipais, além de colaborar na prevenção de crimes. Contudo, conforme ressaltado por Rodrigues (2024, p. 106), a lei não autorizou a atuação repressiva das guardas¹⁶, limitando seu escopo às atividades de proteção patrimonial e ações preventivas. O autor destaca ainda que, embora a inclusão das guardas no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) tenha ampliado a cooperação entre os entes federativos, as competências das guardas permanecem subordinadas às diretrizes estabelecidas pela União e pelos estados.

O Estatuto das Cidades, por sua vez, estabelece diretrizes gerais para o planejamento urbano e a organização do espaço territorial dos municípios. A atuação das guardas municipais nesse contexto se dá principalmente na proteção do patrimônio público, na fiscalização e na mediação de conflitos, em conformidade com os princípios de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano sustentável (Souza, 2018, p. 16). A interação das guardas com a política urbana e a segurança pública preventiva permite aos municípios atuarem de maneira integrada na promoção da segurança e da qualidade de vida, prevenindo o surgimento de áreas de risco e contribuindo para a pacificação social.

¹⁶ Pensamento defendido por Menezes (2023, p. 104) para quem as guardas municipais não devem confundir suas atribuições com atividades ostensivas.

No entanto, a legislação federal impõe limitações que afetam a autonomia normativa dos municípios e a capacidade das guardas de atuarem de forma mais ampla na segurança pública. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) também reforça essa limitação ao decidir que as guardas municipais não possuem competência para atividades de polícia judiciária ou para a preservação da ordem pública, funções exclusivas das polícias militares e civis (Queiroz; Sanches, 2024, p. 9). Isso demonstra que a autonomia municipal é relativa e condicionada ao respeito às diretrizes estabelecidas pelas normas federais.

Em síntese, as normas específicas que regulamentam a atuação das guardas municipais e a autonomia dos municípios no campo da segurança pública refletem a complexidade do federalismo brasileiro. Essas legislações garantem a inserção das guardas municipais no sistema de segurança pública, mas impõem limites claros à sua atuação, requerendo uma gestão cuidadosa dos municípios para respeitar os limites legais e ao mesmo tempo explorar ao máximo o potencial preventivo dessas corporações.

As decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm sido fundamentais para esclarecer o alcance das atribuições das guardas municipais. O STF tem adotado uma postura mais favorável às guardas municipais, reconhecendo a constitucionalidade do Estatuto Geral das Guardas Municipais e permitindo que exerçam atividades de policiamento ostensivo, desde que respeitem suas competências legais. Em 2023, o STF declarou constitucional a Lei nº 13.022/14, permitindo que as guardas municipais exerçam poder de polícia no trânsito e outras atividades complementares (ADI 5156) (Brasil, 2023). Em contraste, o STJ vinha adotado uma postura mais conservadora, limitando as atribuições típicas de polícia dessas forças, ressaltando a importância de uma atuação delimitada pelas normas constitucionais e legais vigentes (REsp 1.869.565/SP) (Brasil, 2024).

Além das funções tradicionais de proteção ao patrimônio, as guardas municipais têm enfrentado desafios na adaptação às novas atribuições conferidas pela legislação. A autorização para o uso de armas de fogo, por exemplo, tem sido tema de debate. O Estatuto Geral das Guardas Municipais permite que os agentes utilizem armamento, desde que cumpram os requisitos estabelecidos pela legislação federal e que sejam devidamente treinados. O STF

tem reiterado que o uso de armas de fogo pelas guardas municipais é constitucional (ADIN 5538; ADIN 5948; ADC 38), desde que haja estrita observância das normas de controle e fiscalização (Brasil, 2014; Mello; Santos, 2021, p. 29052). A capacitação contínua dos guardas municipais em relação ao uso de armamento é, portanto, essencial para assegurar uma atuação ética e profissional (Mello; Santos, 2021, p. 29059).

A questão do poder de polícia das guardas municipais também abrange a realização de busca pessoal e a entrada em residências em situações de flagrante delito. Em abril de 2024, o STF, no Recurso Extraordinário 1.473.122, reafirmou a competência das guardas municipais para realizar buscas pessoais e adentrar residências em situações de flagrante, destacando que tais ações devem ser realizadas dentro dos limites legais e constitucionais (Brasil, 2024). Esta decisão reforça a capacidade das guardas municipais de atuar em emergências e de cooperar com outras forças de segurança, garantindo uma resposta rápida e eficiente às demandas de segurança pública. A interpretação do STF visa equilibrar a necessidade de ações efetivas de segurança com a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos (Rodrigues, 2024, p. 104).

As decisões judiciais recentes, especialmente aquelas proferidas pelo STF e STJ¹⁷, têm sido essenciais para o fortalecimento das guardas municipais como forças de segurança pública. O reconhecimento de que essas instituições podem exercer poder de polícia, inclusive com a realização de buscas e apreensões, representa um avanço significativo. Além de ampliar seu escopo de atuação, essas decisões conferem maior legitimidade às ações das guardas municipais, promovendo a confiança da população nesses agentes de segurança (Rodrigues, 2024, p. 111; Queiroz; Sanches, 2024, p. 20).

A harmonização jurídica é necessária para esclarecer definitivamente o papel das guardas municipais no sistema de segurança pública brasileiro. A

¹⁷ Em 23 de outubro de 2024, enfim, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) alinhou-se ao entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no que concerne ao papel das guardas municipais na persecução penal. O STJ (AgRg no HC 862202/MG) passou a considerar que as guardas municipais não devem ser vistas como meros cidadãos comuns na prática de prisões, mas sim como agentes de segurança pública, com atribuições mais amplas e específicas nesse âmbito. Essa reavaliação implica que, em casos de flagrante delito, os guardas municipais possuem um DEVER legal de intervenção, semelhante ao dos policiais, não podendo optar por agir ou não. Assim, a omissão diante de uma situação de flagrante pode caracterizar o crime de omissão ou prevaricação, evidenciando a natureza obrigatória da atuação em tais casos (STJ, 2024).

tendência do STF em ampliar as competências dessas instituições reflete uma compreensão prática das necessidades de segurança dos municípios. Em contrapartida, o STJ, ao adotar uma postura mais conservadora, busca evitar a sobreposição de funções e prevenir abusos, ressaltando a importância de uma atuação delimitada pelas normas constitucionais e legais vigentes (Dino, 2024). Para que as guardas municipais possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e dentro dos limites legais, é crucial que haja um entendimento claro e harmonizado sobre suas competências e atribuições (Queiroz; Sanches, 2024, p. 20).

A evolução interpretativa dos deveres, direitos e garantias na atuação das guardas municipais tem sido marcada por avanços significativos no reconhecimento dessas instituições como forças de segurança pública. A legislação e a jurisprudência têm desempenhado um papel categórico na definição das competências das guardas municipais, garantindo que sua atuação seja adequada às necessidades locais e respeite os princípios constitucionais. Dessa forma, as guardas municipais se posicionam como instituições vitais para a segurança e a ordem pública no Brasil, adaptando-se continuamente aos desafios de suas jurisdições (Queiroz; Sanches, 2024, p. 21; Mello; Santos, 2021, p. 29.066).

Mas deve-se chamar a atenção quanto a essas interpretações constitucionais. Inicialmente, observa-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a ADPF 995, reconheceu as Guardas Municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), reforçando sua atuação no contexto da segurança pública. Essa decisão amplia a abrangência das atribuições dessas instituições, superando o texto constitucional original, que limita suas competências à proteção de bens, serviços e instalações municipais (CF, art. 144, § 8º). Conforme Rodrigues (2024, p. 98), tal interpretação representa uma tendência de expansão, ainda que sem a devida justificativa normativa, resultando em imprecisões quanto à delimitação de suas funções.

Ademais, a ampliação das competências das Guardas Municipais, sob o viés do STF, contraria o princípio da excepcionalidade da interpretação restritiva, conforme defendido por Pontes de Miranda (1987, p. 132). Este princípio estabelece que as regras constitucionais relacionadas à limitação de competências devem ser interpretadas restritivamente, salvo quando há

indicação de interesse público explícito e inquestionável. No caso em questão, é questionável a existência de tal interesse, gerando um potencial desequilíbrio no sistema federativo de segurança pública.

Nesse contexto, a PEC 57/2023 surge como uma tentativa de solucionar os conflitos interpretativos relacionados às atribuições das Guardas Municipais. A proposta visa incluir essas instituições no caput do artigo 144 da Constituição Federal como "Polícias Municipais", conferindo-lhes, de forma explícita, a responsabilidade pelo policiamento preventivo e comunitário, além da proteção da ordem pública e dos bens municipais. Essa iniciativa busca não apenas consolidar a posição das Guardas Municipais como agentes de segurança pública, mas também proporcionar segurança jurídica às suas atuações (PEC 57/2023, p. 2).

A integração das Guardas Municipais como "Polícias Municipais", conforme previsto na PEC 57/2023, reitera a necessidade de uma revisão crítica do entendimento do STF, uma vez que a proposta reconhece a relevância dessas instituições no combate à criminalidade e na manutenção da ordem pública. Contudo, a implementação dessa mudança constitucional demanda cautela, pois, conforme Rodrigues (2024, p. 100), a ampliação indiscriminada das competências das Guardas pode gerar sobreposição de funções com outros órgãos de segurança pública, como a Polícia Militar, dificultando a cooperação interinstitucional e comprometendo a eficiência das políticas de segurança.

Sob o prisma hermenêutico existe um princípio de interpretação constitucional cunhado por Carvalho (1997) de princípio da excepcionalidade da interpretação restritiva, com esteio em Pontes de Miranda (1987, p. 302). A interpretação constitucional, em regra, deve se dar de forma ampla. Somente excepcionalmente interpreta-se a Constituição restritivamente. Na lição de Pontes de Miranda, é um erro dizer-se que as regras constitucionais se interpretam sempre com restrição. E só se deve adotar o critério da interpretação restritiva de regras constitucionais, quando haja, na própria regra ou em outras regras constitucionais um interesse público a ser protegido.

Assim, pode-se dizer com base em Pontes de Miranda que os direitos fundamentais devem ser interpretados de forma ampla, mas os preceitos restritivos de direitos fundamentais devem ser interpretados restritivamente, como por exemplo os preceitos que criam privilégios em favor de certas

profissões, classes ou indivíduos. Outros preceitos constitucionais que devem ser interpretados restritivamente, segundo Pontes de Miranda, são os que fixam competências e atribuições aos órgãos estatais, devido à necessidade de limitar poderes. É o que a PEC 57/2023, ao propor a reorganização do artigo 144, parece atender a esses critérios, especialmente ao enfatizar o papel dos municípios na segurança pública e a necessidade de coordenação entre os entes federativos.

Por fim, torna-se essencial observar que a interpretação constitucional deve conciliar a expansão dos direitos fundamentais com a preservação dos limites institucionais estabelecidos. No caso das Guardas Municipais, a PEC 57/2023 pode representar um avanço significativo na consolidação de suas competências, desde que acompanhada de regulamentações claras que evitem redundâncias e assegurem a efetividade do sistema de segurança pública.

Somada a essa questão, ainda cabe uma preocupação referente aos conflitos interinstitucionais entre as Guardas Municipais e as Polícias Militares, bem como outros órgãos de segurança pública. Esses conflitos, muitas vezes, decorrem da sobreposição de competências e da ausência de delimitação clara sobre as atribuições de cada instituição, gerando tensões no âmbito operacional e jurídico. Conforme Hoinatski (2024, p. 2), o entendimento da Suprema Corte possibilitou que as Guardas atuassem de forma mais ampla, inclusive em abordagens e prisões em flagrante, o que gerou controvérsias quanto à usurpação de competências típicas das Polícias Militares.

Essas tensões foram reforçadas por decisões contraditórias de tribunais superiores, como o Recurso Extraordinário 608.588, que reafirmou a legitimidade das Guardas Municipais para realizar ações preventivas e comunitárias. No entanto, limitou seu alcance em relação a funções tradicionalmente atribuídas às Polícias Militares, como o patrulhamento ostensivo e a repressão direta ao crime urbano (Hoinatski, 2024, p. 4). Assim, é essencial estabelecer mecanismos de coordenação e cooperação interinstitucional para evitar conflitos e promover a integração efetiva entre essas forças, garantindo maior eficiência e segurança jurídica nas atuações conjuntas.

O federalismo fiscal no Brasil reflete a divisão de competências e responsabilidades entre União, Estados e Municípios no que concerne à formulação e execução de políticas públicas, inclusive aquelas voltadas para a

segurança pública. A dependência dos municípios em relação aos recursos federais, como os repasses do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e outros fundos específicos, condiciona sua capacidade de implementação de políticas próprias, impactando diretamente a autonomia e a efetividade das guardas municipais.

A principal característica do federalismo fiscal brasileiro é a concentração de recursos¹⁸ na esfera federal¹⁹, enquanto os municípios dependem de transferências intergovernamentais para viabilizar suas políticas. No caso da segurança pública, essa dependência limita a capacidade normativa e operacional dos municípios, que se veem obrigados a adaptar suas políticas às diretrizes federais para assegurar o recebimento de recursos. Tal dependência financeira interfere na autonomia dos municípios, especialmente para estruturar e capacitar suas guardas municipais de maneira independente, obrigando-os a se submeter às diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e às exigências federais e estaduais para concessão de porte de armas e armamentos, como as previstas no Estatuto do Desarmamento (Lei n.º 10.826/2003).

Por conseguinte, a distribuição de recursos influencia não apenas a atuação das guardas municipais, mas também a capacidade de formulação e execução de políticas públicas locais, resultando em disparidades significativas

¹⁸ De acordo com Pascale (2018, p. 1) o sistema de segurança africano depende financeiramente do exterior, tanto no quadro institucional como nas ações operativas. A busca pela autonomia regional na manutenção da paz, que os Estados africanos perseguiram originalmente, acentua ainda mais o referido problema.

¹⁹ Na União Europeia, Atella, *et al* (2024, p. 6) demonstram que municípios italianos beneficiários dos fundos de coesão da UE dedicados ao reforço das capacidades administrativas são comparados com municípios semelhantes que não recebem fundos. Seus resultados sugerem que os fundos estruturais da UE desembolsados nos municípios italianos para melhorar as suas administrações públicas entre 2007 e 2017 tiveram um impacto positivo no seu grau de autonomia fiscal. Estes resultados corroboram a ideia de que as políticas de coesão da UE podem criar capacidades administrativas a nível local, melhorando o desenvolvimento de boas políticas e boas práticas. Do ponto de vista político, este estudo confirma a eficácia da política de coesão financiada pelos fundos estruturais a nível europeu para melhorar o desempenho do setor público. Como é bem reconhecido que um setor público eficiente pode apoiar o desenvolvimento local, as evidências fornecem suporte para políticas de coesão destinadas a evitar a ilusão fiscal, facilitando a descoberta de comportamentos oportunistas e promovendo a responsabilização dos formuladores de políticas. Ao longo das últimas décadas, essas políticas na UE foram aplicadas principalmente através da revisão das despesas e das regras orçamentais, ou seja, reformas pós-Maastricht. Seus resultados apontam para uma estratégia diferente que, além de incentivos econômicos e regras fiscais, mobilize recursos para impulsionar investimentos no setor público.

entre municípios de diferentes portes. Os municípios com maior capacidade fiscal conseguem alocar recursos próprios para suas guardas, promovendo uma atuação mais ampla e eficiente, enquanto aqueles que dependem exclusivamente dos repasses federais enfrentam limitações em sua autonomia financeira e administrativa.

Nesse cenário, a racionalidade econômica do federalismo fiscal impõe restrições que transcendem o aspecto financeiro, afetando a autonomia normativa dos municípios. A necessidade de adesão às políticas e programas federais, como os previstos no FNSP, limita a capacidade dos gestores locais de desenvolverem estratégias de segurança mais adaptadas às realidades municipais, especialmente no que tange ao uso e porte de armas pelas guardas municipais e à formulação de políticas preventivas. A interferência do federalismo fiscal torna-se, assim, um fator determinante na conformação das guardas municipais e no alcance de suas ações preventivas e de proteção comunitária.

Dessa forma, as limitações financeiras e normativas impostas pela dependência dos recursos federais evidenciam a fragilidade da autonomia municipal no contexto do federalismo brasileiro, condicionando o desenvolvimento das guardas municipais às diretrizes federais e restringindo a capacidade de ação dos municípios em áreas essenciais como a segurança pública. Na próxima seção, será dada continuidade a análise jurídica, com maior aprofundamento doutrinário sobre o federalismo e seus encadeamentos para este trabalho.

2.3 A Política Pública de Segurança²⁰ como vetor de fortalecimento do federalismo

Após entender sobre o federalismo, federalismo fiscal e autonomia financeira municipal, é importante compreender a política pública de segurança e sua relação com essas categorias. Porém, antes se considera importante demonstrar que em outros segmentos de prestação de serviço público já existe

²⁰ A eleição do termo política pública de segurança em vez de política de segurança pública é em razão de se expor uma análise crítica de como tem sido desarticulado o planejamento do governo federal para essa pauta. No capítulo 3 será explorado o entendimento dessas categorias.

exploração de investigação acadêmica. Na educação, por exemplo, em relação à autonomia financeira municipal e ao federalismo, é amplamente discutida no meio acadêmico, evidenciando a complexidade e a importância do tema. Cruz e Di Francia (2020, p. 37) ressaltam que a Constituição de 1988 consolidou a educação como um direito fundamental e estabeleceu a cooperação entre os diferentes níveis de governo para garantir o acesso universal e de qualidade. Grin e Segatto (2021, p. 124) argumentam que a educação é essencial para a efetivação dos direitos sociais, promovendo uma sociedade mais igualitária, mas enfrenta desafios como a desigualdade de acesso e a qualidade do ensino, diretamente impactados pela capacidade financeira dos municípios²¹.

No segmento da saúde também não é diferente o interesse acadêmico. A saúde, no contexto da autonomia financeira municipal e do federalismo, é amplamente discutida no meio acadêmico, destacando-se os desafios e as complexidades da descentralização das políticas de saúde. Segundo Ramos (2012, p. 23), o federalismo brasileiro configura-se em três esferas autônomas de gestão (União, estados e municípios), sendo essencial a cooperação técnica e financeira entre esses entes para garantir a integralidade do atendimento aos cidadãos. Ramos *et al.* (2020, p. 83) analisam que a autonomia financeira dos municípios é limitada pela dependência das transferências intergovernamentais, como as do Fundo Nacional de Saúde, que frequentemente são usadas como instrumento de barganha política, comprometendo a independência dos municípios.²²

²¹ Grin e Segatto (2021, p. 108) discutem como a cooperação intermunicipal tem sido fortalecida através de consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), destacando a importância dessas parcerias para superar as limitações impostas pela descentralização administrativa e financeira. Oliveira, Fernandes e Scaff (2021, p. 207) enfatizam que a autonomia dos municípios em matéria educacional é inevitável para a concretização de políticas claras, mas a dependência financeira das transferências intergovernamentais continua a ser um obstáculo significativo. Essa dependência pode ser explorada politicamente, uma vez que a alocação de recursos intergovernamentais pode ser utilizada como ferramenta de barganha política, comprometendo a autonomia municipal (Lobo; Ferreira; Nunes, 2022, p. 5). Portanto, a discussão acadêmica robusta sobre a educação, a autonomia financeira municipal e o federalismo revela a necessidade de uma abordagem integrada para resolver os desafios e garantir a eficácia das políticas educacionais no Brasil.

²² Costa (2023, p. 54) aponta que, embora a descentralização tenha sido uma inovação significativa com a Constituição de 1988, ainda existem grandes desigualdades entre os estados e municípios, impactando a eficácia das políticas de saúde. Ramos, Costa e Abreu (2023, p. 6) destacam que, apesar da descentralização, a dependência dos recursos federais continua a ser um desafio, pois as políticas de saúde dos municípios são amplamente financiadas por transferências vinculadas, limitando a autonomia local. Há discussão sobre a importância da regionalização e da coordenação intermunicipal na gestão da saúde,

Ultrapassadas essas observações, expõe-se que a política pública de segurança constitui um conjunto de ações e estratégias desenvolvidas pelo Estado com o objetivo de garantir a ordem pública, proteger a vida, a integridade física e o patrimônio dos cidadãos, além de prevenir e reprimir a criminalidade. A segurança pública é um direito fundamental, previsto na Constituição Federal de 1988, que estabelece que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (Brasil, 1988). Nesse contexto, a elaboração e instauração de políticas públicas de segurança são essenciais para promover a paz social e a convivência harmônica nas comunidades. Essas políticas envolvem um planejamento estratégico, que inclui diagnósticos situacionais, definição de metas e ações, além de mecanismos de monitoramento e avaliação (Moreira, 2013, p. 44; Oliveira, 2017).

A política pública de segurança envolve diversos atores e instituições²³, incluindo as polícias civil e militar, o corpo de bombeiros, guardas municipais e outras forças de segurança, além de órgãos de justiça e instituições sociais. A integração e a cooperação entre esses diferentes atores são fundamentais para

destacando como essas estratégias podem mitigar as limitações financeiras e operacionais dos municípios menores. Ramos *et al.* (2020, p. 98) observam que o subfinanciamento do SUS, agravado pela Emenda Constitucional 95, que impõe um teto de gastos, limita ainda mais a capacidade dos municípios de apresentar políticas de saúde de maneira autônoma e eficiente. A municipalização da saúde, como ressaltado por Ramos *et al.* (2020, p. 93), enfrenta obstáculos estruturais significativos, pois a maior parte dos recursos municipais de saúde provém da União, o que instaura um círculo vicioso de dependência financeira.

²³ O controle social refere-se aos mecanismos, estratégias e instituições pelas quais as sociedades mantêm a ordem e as normas sociais. Ele pode ser dividido em formal e informal, cada um com suas características e exemplos específicos. O controle social formal é exercido através de instituições e mecanismos oficiais, como as leis, regras e regulamentações estabelecidas pelo Estado. Esses mecanismos são executados por órgãos específicos, como a polícia, o sistema judiciário e as instituições penais. A principal função do controle social formal é a manutenção da ordem pública e a prevenção da criminalidade através da aplicação de sanções legais. Por exemplo, quando alguém comete um crime, a guarda municipal prende, a polícia investiga, o Ministério Público processa, e o judiciário aplica a pena correspondente, como prisão ou multa. Por sua vez, o controle social informal, por outro lado, é exercido através das relações interpessoais e das normas sociais implícitas que regulam o comportamento das pessoas no cotidiano. Ele se manifesta através de mecanismos como a família, a escola, a comunidade, os grupos religiosos e o ambiente de trabalho. Esses mecanismos informais não possuem sanções legais, mas utilizam a pressão social, a vergonha, a aprovação ou a desaprovação social para regular o comportamento. Por exemplo, um indivíduo pode ser excluído de um grupo social ou receber olhares de desaprovação por não seguir as normas de conduta aceitas, como chegar atrasado constantemente ou agir de maneira desrespeitosa. A quebra das expectativas no controle social informal pode resultar em penalidades sociais, como a exclusão de um time de futebol do bairro ou a suspensão de determinadas atividades escolares (Guimarães, 2023, p. 31-56).

a eficácia das ações de segurança pública. Ademais, as políticas de segurança devem ser pautadas por princípios de legalidade, transparência, eficiência e respeito aos direitos humanos, buscando sempre a promoção da justiça e a redução das desigualdades sociais (Meirelles, 2023, p. 255). A atuação conjunta e coordenada entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) é indispensável para o sucesso das políticas públicas de segurança. A cooperação interinstitucional facilita a troca de informações, a otimização dos recursos e a execução de operações conjuntas, potencializando os resultados das ações de segurança (Lui; Sales, 2023, p. 12; Matos, 2023, p. 24).

A partir da década de 1990, com a estabilização econômica e a democratização, o Brasil começou a desenvolver políticas públicas de segurança mais integradas e focadas na prevenção da criminalidade. Foram instituídos programas como o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que visavam integrar as ações das diferentes esferas de governo e promover a participação da sociedade civil na formulação e execução das políticas de segurança. Esses programas buscaram também a modernização das forças de segurança, a capacitação dos profissionais e a promoção de ações sociais voltadas para a redução da violência e a inclusão social (Lui; Sales, 2023, p. 11). A promoção de programas de policiamento comunitário e a criação de unidades de polícia pacificadora (UPPs) são exemplos de iniciativas voltadas para a aproximação entre polícia e comunidade, com o objetivo de construir uma cultura de paz e confiança mútua (Villanova, 2021, p. 32).

Aprofundando na temática desse estudo, a relação entre política de segurança e federalismo no Brasil é complexa e multifacetada, refletindo a estrutura federativa do país, em que os poderes e responsabilidades são compartilhados entre os governos federal, estadual e municipal. No âmbito da segurança pública, essa relação é particularmente relevante, pois cada nível de governo possui competências específicas que precisam ser coordenadas para garantir a eficácia das políticas de segurança. A Constituição de 1988 estabelece que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das

pessoas e do patrimônio (Brasil, 1988). Assim, a articulação²⁴ entre as esferas federal, estadual e municipal é fundamental para o desenvolvimento e aplicação de políticas públicas de segurança integradas e capazes (Meirelles, 2023, p. 82). Esse fenômeno se repete em outras nações vizinhas, como expões (Avellaneda y San Martín (2023, p. 518), ao retratarem o cenário de *la región metropolitana de Buenos Aires acerca de los desafíos de articulación interjurisdiccional en dos casos de estudio em Avellaneda y San Martín*.

No Brasil, o federalismo implica que as políticas de segurança precisam ser adaptadas às realidades locais, permitindo que estados e municípios desenvolvam estratégias específicas para enfrentar os desafios de segurança em suas regiões. Essa descentralização das políticas de segurança pode favorecer a constituição de ações mais dispostas e adequadas às particularidades locais, promovendo uma maior participação das comunidades na formulação e execução das políticas. Contudo, a descentralização também apresenta desafios, como a necessidade de coordenação entre os diferentes níveis de governo e a garantia de recursos financeiros e técnicos para a execução das políticas de segurança (Sousa; Morais, 2017, p. 1).

Vale lembrar que a segurança pública enfrenta inúmeros desafios, como a alta taxa de criminalidade, a violência urbana, o tráfico de drogas e armas e a corrupção dentro das instituições de segurança. Para enfrentar esses desafios, é necessário desenvolver políticas públicas que contemplem tanto ações de repressão quanto de prevenção, incluindo programas de educação, inclusão social e oportunidades econômicas para jovens em situação de vulnerabilidade (Oliveira, 2017, p. 22). Investir na formação e capacitação contínua dos profissionais de segurança, promover a modernização dos equipamentos e tecnologias utilizadas, e pôr em prática mecanismos efetivos de controle²⁵ e ouvidoria são medidas essenciais para melhorar a eficácia das políticas de segurança pública (Meirelles, 2023, p. 255). Essas ações contribuem para aumentar a confiança da população nas instituições de segurança e para a construção de uma sociedade mais segura e justa (Sousa; Morais, 2017, p. 6).

A cooperação intergovernamental é essencial para superar os desafios do federalismo na política de segurança. Mecanismos como os conselhos de segurança pública, as câmaras técnicas e os fóruns intergovernamentais são

²⁴ Alonso; Gutiérrez; Merlinsky (2023, p. 485) mostram, ainda, que, onde essa articulação não existe ou é escassa, diminui a capacidade do governo municipal de implementar uma política pública.

²⁵ Rodrigues (2024, p. 111) pontua a necessidade de controle externo das guardas municipais pelo ministério público.

importantes para promover o diálogo e a colaboração entre os diferentes níveis de governo. Além disso, programas como o PRONASCI e o SUSP foram criados com o objetivo de integrar as ações de segurança pública, promovendo a cooperação entre as esferas federal, estadual e municipal. Essas iniciativas buscam garantir que as políticas de segurança sejam aplicadas de forma coordenada e eficiente, maximizando os recursos disponíveis e promovendo a segurança pública de maneira mais abrangente e funcional (Oliveira, 2017; Matos, 2023, p. 33).

Ademais, a importância da segurança pública para os municípios é uma questão de muita preocupação, pois afeta diretamente a qualidade de vida dos cidadãos e o desenvolvimento local. Municípios seguros tendem a atrair mais investimentos, aumentar o turismo²⁶ e promover um ambiente mais favorável para o crescimento econômico e social. Nesse sentido, a efetividade de políticas públicas de segurança é fundamental para garantir a paz social e a proteção dos cidadãos. Além disso, a proximidade das administrações municipais com a população permite uma compreensão mais concentrada das necessidades e particularidades locais, facilitando a elaboração de estratégias de segurança²⁷ mais ajustadas à realidade de cada município (Meirelles, 2023, p. 287; Oliveira, 2017, p. 15).

Os municípios desempenham um papel essencial na prevenção da criminalidade e na promoção da segurança pública. A criação de guardas municipais, por exemplo, é uma iniciativa que permite aos municípios atuar diretamente na proteção de espaços públicos²⁸, na fiscalização de posturas municipais e na cooperação com as polícias estaduais e federais. Essas guardas

²⁶ O turismo em São Luís tem apresentado um crescimento significativo nos últimos anos, conforme dados do Observatório do Turismo da cidade. Em 2023, a ocupação hoteleira durante o São João, um dos principais eventos culturais, registrou um aumento de 15% em relação ao ano anterior. Além disso, os boletins mensais de turismo indicam que o fluxo de turistas tem se mantido alto durante todo o ano, com um crescimento médio de 10% na demanda turística desde 2019. O Observatório do Turismo, vinculado à Secretaria Municipal de Turismo e ao grupo de pesquisa "Turismo, Cidades e Patrimônio" da UFMA, realiza levantamentos detalhados sobre a demanda turística, infraestrutura, e perfil dos visitantes. Os dados mostram que a reputação online de São Luís melhorou significativamente, com um aumento de 12% nas avaliações positivas em plataformas de turismo.

²⁷ Bianchi, Giorcelli e Martino (2021, p. 1) anotam que o fortalecimento da autonomia financeira municipal melhora as ofertas de emprego, com destaque para o público feminino.

²⁸ Para Tamayo Arboleda e Ariza (2022, p. 8) a vigilância nas cidades colombianas demonstra como as antigas práticas de vigilância em Bogotá têm se entrelaçado com técnicas globais de governança urbana, resultando em uma tecnologia singular voltada à coleta de dados e à classificação de espaços públicos.

municipais, quando bem estruturadas e capacitadas, podem contribuir significativamente para a redução da criminalidade e para a promoção de um ambiente seguro para os cidadãos (Lui; Sales, 2023, p. 4). Além disso, os municípios podem desenvolver programas de prevenção à violência, como projetos de educação e inclusão social, que visem reduzir os fatores de risco associados à criminalidade.

A gestão da segurança pública nos municípios deve também considerar a integração com outras políticas públicas, como saúde, educação, assistência social e urbanismo. A segurança pública não pode ser vista de forma isolada, mas deve ser integrada a um conjunto de ações que promovam o bem-estar social e a qualidade de vida dos cidadãos. Por exemplo, programas de revitalização urbana, melhorias na iluminação pública, acesso a serviços de saúde e educação de qualidade são fundamentais para a prevenção da criminalidade e para a promoção de um ambiente seguro (Oliveira, 2017, p. 109). Dessa forma, a segurança pública nos municípios é uma peça chave para o desenvolvimento integrado e sustentável, refletindo diretamente na qualidade de vida dos cidadãos e na prosperidade das comunidades locais.

Sobre a efetivação das políticas públicas de segurança, traz-se que o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), criado em 2018, representa um avanço significativo na integração das políticas de segurança. O SUSP tem como objetivo promover a integração operacional dos órgãos de segurança pública, padronizar procedimentos e fomentar a cooperação técnica e financeira entre os entes federativos. A implantação do SUSP busca assegurar que as políticas de segurança sejam desenvolvidas de forma coordenada, com base em diretrizes comuns e adaptadas às realidades locais. Essa integração permite uma melhor distribuição de recursos, evitando a duplicação de esforços e promovendo a eficiência na execução das ações de segurança pública (Matos, 2023, p. 26).

Além do SUSP, programas específicos como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) têm sido fundamentais para fomentar a integração das políticas de segurança. O PRONASCI, instituído em 2007, focou na prevenção da violência através de ações integradas entre as diversas esferas de governo, combinando medidas de repressão com ações sociais e educativas. Esses programas demonstram a importância de uma abordagem integrada, que envolva não apenas os órgãos de segurança, mas

também outros setores como saúde, educação e assistência social, para abordar de forma abrangente e de bom desempenho os fatores que contribuem para a insegurança (Lui; Sales, 2023, p. 12).

É preciso, mostrar exemplos de políticas públicas de segurança bem-sucedidas. No Brasil, diversos municípios têm implementado políticas públicas de segurança inovadoras e proficientes que podem servir de modelo para outras regiões. Um exemplo notável é a criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, iniciada em 2008, que foram estabelecidas em áreas historicamente dominadas pelo tráfico de drogas, com o objetivo de retomar o controle territorial, reduzir a violência e promover a integração social dessas comunidades. A presença constante da polícia, aliada a programas sociais e de infraestrutura, resultou em uma significativa redução dos índices de criminalidade e na melhoria da qualidade de vida dos moradores (Oliveira, 2017).

Outro exemplo bem-sucedido é o programa "Crack, é Possível Vencer", colocado em ação pelo Governo Federal em parceria com estados e municípios. Esse programa adota uma abordagem integrada para combater o uso de crack e outras drogas, combinando ações de prevenção, tratamento e reinserção social dos dependentes químicos, além de medidas de repressão ao tráfico de drogas. A integração entre as diferentes esferas de governo e a cooperação com organizações da sociedade civil foram fundamentais para o sucesso do programa, que conseguiu reduzir significativamente o consumo de drogas e os problemas associados em várias cidades (Matos, 2023, p. 30).

Em São Paulo, a Operação Delegada, uma parceria entre a Polícia Militar e a Prefeitura, tem mostrado resultados positivos na segurança pública. Essa iniciativa permite que policiais militares trabalhem em suas folgas em atividades de policiamento ostensivo, principalmente em áreas de comércio popular e em eventos de grande porte. A presença adicional de policiais nas ruas aumentou a sensação de segurança entre a população e contribuiu para a redução de crimes como furtos e roubos. A Operação Delegada é um exemplo de como a cooperação entre o governo estadual e municipal pode resultar em políticas públicas de segurança mais aptas (Zambo, 2017, p. 50).

Além disso, a cidade de Diadema, em São Paulo, trouxe uma política pública inovadora para a redução da violência e da criminalidade. A Lei do Silêncio, que restringiu o horário de funcionamento de bares e estabelecimentos

que vendem bebidas alcoólicas, foi uma medida audaciosa que teve resultados impressionantes. Após a lei, houve uma significativa redução nos índices de homicídios e outros crimes violentos. A iniciativa de Diadema mostra como políticas públicas bem planejadas e focadas em problemas específicos podem ter um impacto positivo significativo na segurança pública (Lui; Sales, 2023, p. 1).

Em Belo Horizonte, o programa Fica Vivo! se destaca como uma política pública de prevenção à violência juvenil. O programa é voltado para jovens em situação de vulnerabilidade social e oferece atividades culturais, esportivas e educacionais, além de acompanhamento psicológico e social. A iniciativa busca afastar os jovens da criminalidade e proporcionar oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional. A redução dos índices de criminalidade nas áreas atendidas pelo programa é um indicativo do sucesso dessa abordagem preventiva, que alia segurança pública e promoção de direitos sociais (Oliveira, 2017, p. 149).

No entanto, as políticas de segurança nos municípios enfrentam diversos desafios que precisam ser superados para garantir a eficácia das ações. Um dos principais obstáculos é a falta de recursos financeiros e materiais. Muitos municípios, especialmente os de menor porte, enfrentam dificuldades para financiar adequadamente suas forças de segurança e para investir em infraestrutura e equipamentos necessários. A dependência de transferências intergovernamentais muitas vezes limita a autonomia financeira dos municípios e a capacidade de planejamento a longo prazo (Meirelles, 2023, p. 102; Matos, 2023, p. 51).

Outro desafio significativo é a necessidade de capacitação e formação dos profissionais de segurança. A qualidade das ações de segurança pública está diretamente ligada à formação e à qualificação dos agentes. No entanto, muitos municípios carecem de programas contínuos de treinamento e atualização para seus profissionais, o que pode comprometer a eficácia das ações de segurança. Além disso, a rotatividade de pessoal e a falta de incentivos para a permanência dos profissionais nas forças de segurança municipal podem gerar descontinuidade nas políticas públicas introduzidas (Lui; Sales, 2023, p. 12).

De maneira especial, segurança pública pode atuar como um vetor de fortalecimento do federalismo ao promover a cooperação e a integração entre as diferentes esferas de governo. A descentralização das políticas de segurança permite que estados e municípios desenvolvam estratégias específicas para enfrentar os desafios locais, enquanto o governo federal pode fornecer apoio técnico e financeiro, além de coordenar ações de âmbito nacional. Essa divisão de responsabilidades, quando bem articulada, fortalece a governança e a eficiência das políticas públicas, promovendo um federalismo cooperativo e qualificado (Matos, 2023, p. 54). A capacidade de adaptação às necessidades locais possibilita que as políticas sejam mais preparadas, pois consideram as peculiaridades regionais e utilizam recursos de forma mais racional e eficiente. Além disso, a descentralização favorece a inovação, permitindo que diferentes entes federativos testem novas abordagens e soluções para os problemas de segurança pública (Meirelles, 2023, p. 83).

A integração das políticas de segurança pública promove a solidariedade entre os entes federativos, ao permitir a troca de experiências e a disseminação de boas práticas. Estados e municípios podem aprender uns com os outros, adaptando e cumprindo políticas que se mostraram bem-sucedidas em outras regiões. Essa troca de conhecimentos e práticas fortalece o federalismo, ao mesmo tempo em que promove a inovação e a melhoria contínua das políticas públicas de segurança (Sousa; Moraes, 2017, p. 9). A cooperação intergovernamental é facilitada por mecanismos como conselhos de segurança pública e câmaras técnicas, que proporcionam um espaço para a discussão e a coordenação de ações conjuntas, além de fomentar a criação de parcerias e consórcios entre os entes federativos.

Além disso, a segurança pública, ao garantir a ordem e a proteção dos cidadãos, cria um ambiente propício para o desenvolvimento econômico e social, que é essencial para o fortalecimento do federalismo. Municípios e estados seguros tendem a atrair mais investimentos e a promover o crescimento econômico, o que, por sua vez, aumenta a arrecadação de receitas e a capacidade de financiamento das políticas públicas. Dessa forma, a segurança pública não só protege os cidadãos, mas também contribui para a sustentabilidade financeira e o desenvolvimento integrado dos entes federativos (Meirelles, 2023, p. 255; Oliveira, 2017, p. 33). A estabilidade e a segurança são

fundamentais para que as atividades econômicas se desenvolvam de maneira saudável e sustentável, beneficiando a sociedade como um todo e fortalecendo as estruturas federativas.

O fortalecimento do federalismo através da segurança pública também se manifesta na valorização da autonomia local. Quando os municípios e estados têm a capacidade de desenvolver suas próprias políticas de segurança, eles se tornam mais autônomos e fortalecidos em sua governança. Isso não apenas melhora a eficiência das políticas de segurança, mas também reforça a democracia local, permitindo uma maior participação dos cidadãos na definição das prioridades de segurança e na fiscalização da aplicação dos recursos públicos (Matos, 2023, p. 27). A autonomia local, aliada à cooperação intergovernamental, pode resultar em políticas mais adaptadas às realidades locais e mais alinhadas com as necessidades da população.

Além de programas de segurança pública²⁹, que envolvem múltiplas esferas de governo, como o ministério da saúde na prevenção às drogas e ao uso de álcool, ministério da educação em relação a segurança nas escolas, e ainda o ministério das mulheres com a política nacional de enfrentamento à

²⁹ O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) foi instituído em 2007, durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de combinar ações preventivas com políticas sociais, abordando as causas estruturais da violência. Este programa se destacou por seu foco em áreas urbanas vulneráveis, incluindo iniciativas como "Proteção de Jovens em Território Vulnerável", "Mulheres da Paz" e "Bolsa-Formação", visando a inclusão social e a promoção da cidadania (Alves, 2024, p. 51). A Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, formalizou o PRONASCI, estabelecendo a estrutura e os objetivos do programa, que buscava integrar União, estados e municípios em uma abordagem coordenada de segurança pública (Spaniol; Moraes Júnior; Rodrigues, 2020, p. 123).

Durante a transição do governo Lula para o governo Dilma, o PRONASCI sofreu descontinuidades que impactaram sua aplicação. No entanto, a relevância do programa foi reafirmada com a reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) pelo Decreto Federal nº 7.496/2011, ampliando o alcance das ações de segurança para áreas de fronteira. Em 2018, a Lei nº 13.675 criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), incorporando os princípios do PRONASCI dentro de um marco mais amplo de coordenação e gestão integrada das políticas de segurança pública (Alves, 2024, p. 51; Spaniol, Moraes Júnior; Rodrigues, 2020, p. 117).

Em 2023, no terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o PRONASCI foi relançado como PRONASCI II, reafirmando seu compromisso com a segurança cidadã e incorporando diretrizes atualizadas dos planos de 2018 e 2021. O PRONASCI II mantém o foco na modernização das instituições de segurança pública, na valorização dos profissionais de segurança e agentes penitenciários, e no combate à corrupção policial e ao crime organizado. Este novo ciclo do programa busca fortalecer a integração entre as esferas federal, estadual e municipal, promovendo ações preventivas e repressivas articuladas, com especial atenção à segurança cidadã e à defesa social (Alves, 2024, p. 57; Alves, 2024, p. 57).

violência contra as mulheres, destaca-se o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que exemplifica como a segurança pública pode fortalecer o federalismo. Esses programas promovem a integração de ações de diferentes níveis de governo, criando uma rede de cooperação que fortalece as capacidades institucionais de cada ente federativo. Além disso, a capacitação e o treinamento de profissionais de segurança em diferentes níveis de governo ajudam a criar um padrão de excelência nas práticas de segurança pública, beneficiando a todos os cidadãos (Lui; Sales, 2023, p. 12).

Por fim, o fortalecimento do federalismo por meio da segurança pública também pode ser observado na capacidade dos entes federativos de responderem de maneira coordenada a crises e emergências. A cooperação entre os níveis de governo durante situações de emergência, como desastres naturais ou crises de segurança, demonstra a importância de um sistema federativo robusto e bem articulado. A capacidade de mobilizar recursos rapidamente e de coordenar ações efetivas em resposta a emergências reforça a resiliência do sistema federativo e a confiança da população nas instituições de segurança pública (Zambo, 2017, p. 67). Dessa forma, a segurança pública não só contribui para a proteção dos cidadãos, mas também fortalece as estruturas de governança federativa, promovendo um ambiente de cooperação e eficiência.

2.4 O Fundo Nacional de Segurança Pública: a situação dos municípios na estratégia governamental

Agora, adentrar-se-á no aspecto do financiamento da segurança pública pelo Governo Federal, e qual sua relação com os municípios. Um desenvolvimento cronológico da política de segurança pública no Brasil é anunciado por Costa e Grossi (2007, p. 7, 8) e Matos (2023, p. 30), segundo os quais foi iniciado durante os anos 1990, quando diante do recrudescimento nos índices de criminalidade, levou o governo federal a reformular suas políticas de segurança pública. Em 1995, foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG) dentro do Ministério da Justiça, que em 1997 foi transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Esta secretaria foi responsável por articular iniciativas relacionadas

à segurança pública, incentivando a cooperação entre os diferentes níveis de governo

Esses autores ainda informam que em junho de 2000, o governo lançou o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que tinha como objetivo articular ações de repressão e prevenção da criminalidade. O plano abrangia 15 compromissos e 124 ações que incluíam o combate ao crime organizado, controle de armas, capacitação profissional e reaparelhamento das polícias. Para financiar estas ações, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Aduzem ainda, que a primeira versão do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi instituída em 2001 com o objetivo de gerir recursos destinados ao apoio de projetos de segurança pública em todos os níveis de governo. As áreas prioritárias incluíam o reequipamento das polícias, treinamento profissional, programas de policiamento comunitário e sistemas de informação e estatísticas policiais. O fundo foi administrado por um conselho gestor composto por representantes de vários ministérios e órgãos do governo.

Seguindo a evolução dos institutos, em 2003, foi criado o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) com o objetivo de integrar as ações dos governos federal, estaduais e municipais, além da sociedade civil, na execução de políticas públicas de segurança. O SUSP estabeleceu seis eixos temáticos: gestão unificada da informação, gestão do sistema de segurança, formação e aperfeiçoamento de policiais, valorização das perícias, ações de prevenção da violência e criação de ouvidorias independentes e corregedorias unificadas. Em 2007, o governo lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que buscava articular políticas de segurança com ações sociais, priorizando a prevenção da violência. O PRONASCI foi desenhado para integrar esforços das diferentes esferas de governo e da sociedade civil, fortalecendo a política pública de segurança com uma abordagem multidisciplinar (Fonseca; Schier, 2020, p. 38).

A Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, atualizou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), formalizando a necessidade de uma atuação conjunta, coordenada e integrada entre os órgãos de segurança pública e os entes federativos, incluindo os municípios. Esta lei também promoveu a criação de Conselhos Municipais de Segurança Pública, ampliando a participação de

diversos atores na formulação e planejamento das políticas de segurança (Ministério da Justiça, 2022, p.19).

Explorando mais o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), traz-se que foi instituído como um mecanismo estratégico para o financiamento e apoio às políticas de segurança pública no Brasil. Criado pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001,³⁰ o FNSP tem como objetivo principal promover a integração e a cooperação entre as diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal – para enfrentar os desafios relacionados à criminalidade e à violência (Brasil, 2001). A criação do FNSP reflete a necessidade de um financiamento mais robusto e estruturado para apoiar ações de segurança pública, especialmente em um contexto em que a criminalidade e a violência se mostram como problemas persistentes e complexos que requerem uma abordagem multifacetada e integrada. Dessa forma, o FNSP busca não apenas proporcionar os recursos financeiros necessários, mas também fortalecer as capacidades institucionais e operacionais das forças de segurança pública em todos os níveis governamentais, garantindo uma resposta mais contemplativas e coordenada às necessidades de segurança da população.

O FNSP surge em um contexto de reconhecimento da insuficiência dos recursos próprios dos estados e municípios para lidar de forma justa com as demandas de segurança pública. Através do FNSP, busca-se não apenas a disponibilização de recursos financeiros, mas também o fortalecimento institucional e a melhoria da capacidade técnica e operacional das forças de segurança pública em todos os níveis governamentais. Este fundo, portanto, representa um passo importante na tentativa de criar um sistema de segurança

³⁰ O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi instituído inicialmente pela Medida Provisória nº 2.029, de 20 de junho de 2000, e posteriormente convertido na Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. A Lei nº 13.756, de 18 de dezembro de 2018, revogou a legislação anterior e redefiniu o FNSP, estabelecendo novas diretrizes para sua administração e ampliação de seu escopo. Essa reformulação visou garantir uma coordenação mais eficiente das políticas de segurança pública em todo o país, promovendo a cooperação entre União, estados e municípios. A lei também instituiu mecanismos de planejamento estratégico e avaliações anuais para verificar o cumprimento das metas estabelecidas, além de elaborar recomendações para os gestores e operadores das políticas públicas (Lui; Sales, 2023, p. 4). Em 2018, a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pela Lei nº 13.675 estabeleceu um marco importante na estruturação das políticas de segurança pública no Brasil. O FNSP passou a desempenhar um papel central na coordenação e financiamento das iniciativas de segurança, promovendo a integração entre as diferentes esferas de governo e fortalecendo a capacidade operacional das forças de segurança. O SUSP visa melhorar a gestão e eficiência das políticas de segurança pública, enfatizando a importância de uma abordagem integrada e cooperativa (Lui; Sales, 2023, p. 4).

pública mais eficiente e capaz de responder de forma adequada às necessidades da população. A instituição do FNSP visa garantir que os recursos sejam aplicados de maneira transparente e eficiente, promovendo a modernização das estruturas de segurança pública e a capacitação dos profissionais envolvidos (Matos, 2023, p. 43). Com isso, espera-se melhorar a qualidade dos serviços de segurança oferecidos à população, aumentando a confiança nas instituições públicas e contribuindo para a redução da criminalidade e da violência.

Além disso, o FNSP é fundamental para a consolidação de um modelo de segurança pública baseado na cooperação federativa. A segurança pública, sendo uma responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, necessita de um instrumento que viabilize a distribuição equitativa dos recursos e o suporte técnico necessário para o desenvolvimento de políticas integradas. O FNSP, nesse sentido, se apresenta como uma ferramenta básica para a operacionalização de estratégias nacionais de segurança, permitindo que estados e municípios iniciem programas e ações alinhados às diretrizes estabelecidas pelo governo federal, mas adaptados às realidades locais (Spaniol; Moraes Júnior; Rodrigues, 2020, p. 103). Essa flexibilidade é essencial para que as políticas públicas de segurança sejam capazes e respondam de maneira adequada às especificidades de cada região, promovendo uma segurança pública mais justa e eficiente em todo o território nacional.

Nesse sentido, os objetivos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) são amplos e variados, refletindo a complexidade e a multidimensionalidade dos desafios enfrentados pela segurança pública no Brasil. Em primeiro lugar, o FNSP visa proporcionar os meios financeiros necessários para a execução de políticas públicas de segurança³¹ que sejam eficientes e eficazes. Isso inclui a aquisição de equipamentos modernos, a construção e manutenção de instalações adequadas, e a instauração de programas de formação e capacitação para os profissionais de segurança (Brasil, 2001). O objetivo é garantir que as forças de segurança estejam bem equipadas e preparadas para enfrentar os desafios diários de manutenção da ordem pública e combate à criminalidade, promovendo um ambiente mais seguro para todos os cidadãos.

³¹ O caráter de política nacional mostra exemplo da política de segurança pública sendo executada como política pública de segurança.

Outro objetivo primário do FNSP é fomentar a cooperação e a integração entre as diferentes esferas de governo. A segurança pública no Brasil é uma responsabilidade compartilhada, e a eficácia das políticas de segurança depende em grande medida da capacidade dos entes federativos de trabalhar de forma coordenada. O FNSP, ao fornecer recursos financeiros e suporte técnico, facilita essa cooperação, permitindo que estados e municípios desenvolvam ações integradas e complementares. Essa abordagem integrada é essencial para abordar os problemas de segurança de maneira holística e suficientes, garantindo que as políticas de segurança não sejam fragmentadas ou duplicadas, mas sim coordenadas de forma a maximizar os recursos disponíveis e otimizar os resultados obtidos (Lui; Sales, 2023, p. 3).

A estrutura do FNSP é projetada para assegurar que os recursos sejam distribuídos e utilizados de maneira eficiente e transparente. O fundo é gerido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, que é responsável pela alocação dos recursos, o monitoramento da aplicação dos fundos e a avaliação dos resultados obtidos. A distribuição dos recursos é feita com base em critérios objetivos, que levam em conta as necessidades e as características específicas de cada região. Além disso, a estrutura do FNSP inclui mecanismos de controle e auditoria para garantir que os recursos sejam utilizados de acordo com as diretrizes estabelecidas e que os objetivos do fundo sejam alcançados de maneira hábil (Matos, 2023, p. 35). Dessa forma, busca-se assegurar que os investimentos realizados contribuam efetivamente para a melhoria da segurança pública, promovendo um ambiente mais seguro e estável para todos os cidadãos.

Nos primeiros anos de sua existência, o FNSP concentrou-se principalmente em fornecer apoio financeiro para a aquisição de equipamentos e a melhoria da infraestrutura das forças de segurança. Isso incluiu a compra de veículos, armas, sistemas de comunicação e tecnologia de informação, bem como a construção e renovação de delegacias e outras instalações de segurança. Com o tempo, no entanto, o escopo do FNSP foi ampliado para incluir programas de formação e capacitação para os profissionais de segurança, bem como projetos de prevenção da criminalidade e promoção da segurança comunitária. Essa evolução reflete um entendimento mais abrangente e sofisticado das necessidades da segurança pública, que vão além do mero

fortalecimento das capacidades repressivas das forças de segurança (Lui; Sales, 2023, p. 12). A inclusão de ações preventivas e comunitárias demonstra uma abordagem mais holística e integrada para enfrentar os desafios da segurança pública.

A evolução do FNSP também pode ser observada na forma como os recursos são distribuídos e geridos. Inicialmente, a alocação dos recursos era feita de maneira mais centralizada, com uma ênfase significativa na direção federal das políticas de segurança. No entanto, ao longo dos anos, houve uma mudança em direção a uma maior descentralização e autonomia para estados e municípios na gestão dos recursos do FNSP. Isso foi acompanhado pelo desenvolvimento de mecanismos mais robustos de monitoramento e avaliação, para garantir que os recursos fossem utilizados de maneira eficiente e que os objetivos do fundo fossem alcançados. Essa descentralização permitiu uma adaptação mais precisa das políticas de segurança às realidades locais, promovendo uma maior eficácia das ações implantadas (Matos, 2023, p. 56). A descentralização também reforçou a responsabilidade dos estados e municípios na gestão dos recursos, promovendo uma utilização mais eficiente e adequada dos fundos.

A partir de 2007, com a chegada do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o FNSP passou a integrar uma estratégia ainda mais ampla e abrangente de combate à violência e à criminalidade. O PRONASCI, que busca articular ações de segurança pública com políticas sociais, utiliza os recursos do FNSP para financiar uma série de projetos inovadores, incluindo a prevenção da violência juvenil, a promoção dos direitos humanos e a modernização das forças de segurança (Forte, 2008, p. 575). Esse período marcou uma nova fase na evolução do FNSP, caracterizada por uma abordagem mais integrada e multidisciplinar para os problemas de segurança pública. A integração das ações de segurança com políticas sociais visa abordar as causas subjacentes da criminalidade, promovendo uma abordagem mais sustentável e de longo prazo para a segurança pública.

Chama a atenção que os critérios de distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) são fundamentais para garantir que os recursos sejam alocados de forma justa e eficiente, atendendo às necessidades específicas de cada região. Um dos principais critérios utilizados é a análise dos

índices de criminalidade e violência em cada estado e município. Regiões que apresentam taxas mais altas de homicídios, roubos e outros crimes violentos tendem a receber uma maior parcela dos recursos, com o objetivo de mitigar esses problemas de forma mais resoluta (Brasil, 2001). Este critério visa direcionar os recursos para onde eles são mais necessários, ajudando a combater a criminalidade de maneira mais estratégica e direcionada.

Além dos índices de criminalidade, outro critério importante para a distribuição dos recursos do FNSP que é a capacidade institucional e a infraestrutura existente nas forças de segurança locais. Municípios e estados que já possuem uma estrutura básica de segurança, mas carecem de equipamentos modernos e de capacitação profissional, podem receber fundos para melhorar essas áreas específicas. Este critério é inseparável para garantir que os investimentos feitos pelo FNSP sejam realmente bem-sucedidas, melhorando a capacidade operacional das forças de segurança e garantindo que elas possam desempenhar suas funções de forma eficiente e profissional (Spaniol; Moraes Júnior; Rodrigues, 2020, p. 105). A avaliação dessas capacidades permite que os recursos sejam alocados de maneira que possam causar o maior impacto positivo possível na segurança pública.

Além do mais, a participação ativa e o comprometimento dos estados e municípios com as políticas nacionais de segurança também são considerados na alocação dos recursos. Entes federativos que demonstram um compromisso maior com a apresentação das diretrizes e programas estabelecidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, e que apresentam projetos bem estruturados e viáveis, têm mais chances de receber financiamento. Este critério busca incentivar uma maior integração e cooperação entre as diferentes esferas de governo, promovendo a chamada de políticas de segurança pública de forma coordenada (Matos, 2023, p. 16). A avaliação criteriosa desses fatores assegura que os recursos sejam aplicados de maneira a maximizar os resultados e a eficiência das políticas de segurança pública.

Uma preocupação, diz respeito aos desafios enfrentados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) são diversos e refletem a complexidade do sistema de segurança pública no Brasil. Um dos principais desafios é garantir que os recursos sejam distribuídos de forma equitativa e utilizados de maneira eficiente pelos estados e municípios. A existência de diferenças significativas na

capacidade administrativa e técnica entre os entes federativos pode dificultar o atendimento objetivo dos projetos financiados pelo FNSP. Além disso, a corrupção e a má gestão dos recursos são problemas persistentes que precisam ser enfrentados com rigorosos mecanismos de controle e auditoria (Matos, 2023, p. 35).

Outro desafio importante é a necessidade de uma maior integração e coordenação entre as diferentes esferas de governo. Embora o FNSP tenha promovido avanços significativos nesse sentido, ainda existem obstáculos para a plena cooperação entre estados, municípios e o governo federal. A falta de uma cultura de colaboração e a existência de interesses políticos divergentes podem dificultar a execução de políticas de segurança pública de forma integrada e coordenada. Superar esses desafios requer um compromisso renovado de todos os entes federativos em trabalhar juntos para garantir a segurança da população (Lui; Sales, 2023, p. 12).

As perspectivas futuras para o FNSP incluem a necessidade de contínua adaptação e inovação nas políticas de segurança pública. O contexto social e econômico do Brasil está em constante mudança e as estratégias de segurança precisam acompanhar essas transformações para serem operacionais. Isso inclui a incorporação de novas tecnologias, o desenvolvimento de metodologias de prevenção da criminalidade baseadas em evidências e a promoção de uma maior participação da sociedade civil na formulação e concretização das políticas de segurança (Spaniol; Moraes Júnior; Rodrigues, 2020, p. 107).

Adicionalmente, a promoção de parcerias entre o setor público e privado pode ser uma estratégia clara para fortalecer as ações financiadas pelo FNSP. Parcerias com empresas de tecnologia podem proporcionar inovações significativas em monitoramento e prevenção, enquanto colaboração com organizações da sociedade civil podem ajudar na realização de programas comunitários de segurança. Essas parcerias não apenas ampliam os recursos disponíveis, mas também introduzem novas perspectivas e expertise, enriquecendo as políticas de segurança pública e tornando-as mais completas (Soares, 2007, p. 90).

Ora, a ampliação do FNSP para incluir mais projetos voltados para a educação e a inclusão social é uma perspectiva promissora. A prevenção da criminalidade através de investimentos em educação, cultura e esportes pode

ter um impacto duradouro na segurança pública, criando oportunidades para os jovens e reduzindo os fatores de risco associados à violência. Essa abordagem preventiva, combinada com estratégias repressivas habilitadas, pode criar um ambiente mais seguro e estável a longo prazo, beneficiando toda a sociedade (Delgado, 2022, p. 13).

É de se notar que o impacto do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) nos municípios tem sido significativo, especialmente em termos de fortalecimento das capacidades locais de segurança e melhoria das condições de trabalho das forças de segurança. Com os recursos do FNSP, muitos municípios puderam adquirir equipamentos modernos, como viaturas, armamentos, coletes à prova de balas e sistemas de comunicação, que são essenciais para a atuação eficiente das forças de segurança. Além disso, os investimentos em infraestrutura, como a construção e renovação de delegacias e centros de treinamento, também contribuíram para um ambiente de trabalho mais adequado e seguro para os profissionais de segurança (Matos, 2023).

Os recursos do FNSP também permitiram a materialização de programas de formação e capacitação para os profissionais de segurança nos municípios. Esses programas são fundamentais para garantir que os agentes de segurança estejam bem preparados para lidar com as diversas situações que enfrentam no dia a dia, desde a prevenção de crimes até a resposta a emergências. A formação contínua e a atualização profissional são essenciais para manter a eficiência e a eficácia das ações de segurança, além de promover uma cultura de respeito aos direitos humanos e de profissionalismo nas forças de segurança (Spaniol; Moraes Júnior; Rodrigues, 2020, p. 112). A capacitação adequada dos profissionais é um dos pilares para a melhoria da segurança pública.

Além dos investimentos diretos em equipamentos e capacitação, o FNSP tem possibilitado a realização de projetos de prevenção da criminalidade e promoção da segurança comunitária. Em muitos municípios, foram desenvolvidos programas de prevenção à violência, que incluem atividades educativas, culturais e esportivas para jovens em situação de vulnerabilidade. Esses programas são importantes para reduzir os fatores de risco associados à criminalidade, oferecendo alternativas positivas e construtivas para os jovens. A prevenção da criminalidade é uma estratégia fundamental para reduzir a

violência a longo prazo e promover uma cultura de paz e segurança nas comunidades (Lui; Sales, 2023, p. 12).

O impacto do FNSP também pode ser observado na melhoria da cooperação entre os diferentes níveis de governo. A disponibilização de recursos financeiros e técnicos tem facilitado a integração das ações de segurança pública, promovendo uma maior colaboração entre estados, municípios e o governo federal. Essa cooperação é essencial para enfrentar os desafios complexos da segurança pública, que muitas vezes transcendem as fronteiras municipais e estaduais. A coordenação das ações e a troca de informações e experiências entre os entes federativos têm contribuído para a aplicação de políticas de segurança mais eficientes e integradas, com resultados positivos para a população (Oliveira, 2017, p. 53).

Todavia, observa-se que a estratégia de financiamento da segurança pública pelo governo federal, apesar de sua importância, tem sido marcada por uma priorização dos estados em detrimento dos municípios. Esta abordagem tem implicações significativas para a gestão da segurança pública em nível local. Os estados, que possuem maior capacidade administrativa e financeira, acabam sendo os principais beneficiários dos recursos federais destinados à segurança pública. Por outro lado, os municípios, que enfrentam desafios igualmente complexos, muitas vezes são relegados a um segundo plano, recebendo recursos apenas através de programas específicos e emendas parlamentares (Melo, 2023, p.47).

Essa priorização dos estados não leva em consideração as demandas e responsabilidades constitucionais dos municípios no aspecto da segurança pública. A Constituição Federal de 1988 atribui aos municípios a responsabilidade pela segurança pública, incluindo a criação de guardas municipais para proteger seus bens, serviços e instalações (Brasil, 1988). No entanto, a falta de financiamento adequado impede que muitos municípios possam exercer plenamente suas funções³². A escassez de recursos limita a capacidade dos municípios de investir em equipamentos, treinamento e

³² García Reyes (2022, p. 86) que nas cidades mexicanas de San Martín Texmelucan e Puebla conclui que o programa orçamentário diretivo foi muito importante para suprir as deficiências municipais em termos de segurança pública. Foi também um programa muito importante para o fortalecimento das instituições de segurança pública em nível municipal, pois auxiliou na profissionalização, certificação e aparelhamento das instituições de segurança pública

programas de prevenção da criminalidade, o que compromete a eficácia das políticas de segurança local (Vieira, 2023, p. 43).

Além disso, os estados muitas vezes não conseguem atender à totalidade da demanda por segurança, sobrecarregando os municípios com os impactos da falta de segurança. Os municípios acabam sofrendo diretamente com as consequências da violência, que se refletem em diversos setores, como saúde e educação. A depredação de equipamentos públicos, o aumento das despesas hospitalares devido à violência e a queda na qualidade de vida são alguns dos problemas enfrentados pelas administrações municipais. Dessa forma, a estratégia atual de financiamento, que prioriza os estados, ignora as complexidades e necessidades específicas dos municípios, perpetuando uma ineficácia na gestão da segurança pública.

Neste contexto, a ausência de um planejamento estratégico contínuo e completo no nível municipal é amplamente criticada. Oliveira, (2017, p. 37) argumentam que o planejamento em segurança pública no Brasil é frequentemente reativo e pontual, resultando em uma abordagem espasmódica que não aborda as dinâmicas criminais de maneira preventiva e coordenada. Fonseca (2016, p.85) enfatiza a inexistência de um planejamento estruturado na Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC), resultando em ações pontuais que não seguem um plano de segurança pública definido. A falta de engajamento dos gestores públicos na solidificação das políticas de segurança também é uma crítica recorrente. Segundo Fonseca (2016, p. 89), a descontinuidade das políticas de segurança é exacerbada pela falta de interesse político em investir recursos suficientes, resultando na evasão de oficiais devido aos baixos salários e na ausência de concursos públicos para a contratação de novos oficiais, comprometendo a capacidade operacional das forças de segurança.

Ademais, a integração entre os diferentes níveis de governo e as secretarias é fundamental. Spaniol; Moraes Júnior; Rodrigues, 2020, p. 114) apontam que a visão de segurança pública como uma atividade meramente policial ainda prevalece, dificultando a colaboração entre setores como saúde, assistência social e educação, que são essenciais para uma abordagem preventiva da criminalidade. A falta de um sistema abrangente de monitoramento e avaliação das políticas de segurança também é destacada. Fazenda Falavigno

(2023, p. 14) observa que uma das maiores fragilidades das políticas públicas de prevenção e controle da violência na América Latina é a escassez de mecanismos de monitoramento e avaliação, o que impede a identificação precisa dos resultados das medidas adotadas. Villanova (2021, p. 48) critica a persistente fragmentação nas estratégias de corporificação e os impasses burocráticos, enquanto Melo (2023, p.43) aponta para a ineficácia das políticas de segurança devido à falta de articulação entre os diversos níveis de governo e a ausência de um planejamento estratégico equalizador.

Facenda Falavigno (2023, p. 14) observa também critica a política de segurança pública, afirmando que a descentralização das responsabilidades sem o devido suporte e capacitação das instâncias locais resulta em uma fragmentação das ações e em uma falta de continuidade nas políticas trazidas. Segundo Delgado (2022, p. 25), os Planos Nacionais de Segurança Pública muitas vezes falham em articular uma política coerente entre os diferentes níveis de governo, resultando em ações descoordenadas e ineficazes. Segundo Delgado (2022, p. 19), a distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) frequentemente ocorre de maneira desarticulada e pulverizada, sendo direcionada principalmente para a aquisição de equipamentos e materiais permanentes, sem promover as alterações institucionais prometidas, como a reforma das polícias e a construção do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

No mesmo sentido, Melo (2023, p. 36) aponta que a estratégia de financiamento da segurança pública pelo governo federal prioriza a distribuição de recursos financeiros, sem considerar adequadamente as demandas e responsabilidades constitucionais dos municípios, resultando em uma abordagem que não atende às necessidades locais de maneira que atenda às melhores expectativas.

Uma reformulação dessa estratégia é essencial para garantir uma distribuição mais equitativa dos recursos e fortalecer a capacidade dos municípios de responder aos desafios de segurança pública. Isso inclui a criação de mecanismos que assegurem uma participação mais ativa dos municípios na alocação dos recursos do FNSP e a iniciação de programas de financiamento que considerem as peculiaridades e necessidades locais. Somente através de uma abordagem mais inclusiva e equitativa será possível construir um sistema

de segurança pública verdadeiramente capaz de atender às demandas de todas as esferas governamentais (Souza, 2018, p. 22).

Dessa forma, acredita-se que o objetivo específico deste capítulo foi demonstrado, estabelecendo a relação entre o federalismo fiscal e a autonomia financeira municipal com a política pública de segurança. A análise permitiu compreender como a autonomia financeira dos municípios pode influenciar o desenrolar de políticas de segurança pública, promovendo um ambiente mais seguro e equitativo. No próximo capítulo, será abordada "A Política Pública de Segurança e a Secretaria Municipal de São Luís: Estudo da Estrutura Institucional", imergindo a investigação na estrutura e funcionamento das instituições responsáveis pela segurança no município.

3 A POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA E SECRETARIA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS: ESTUDO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Este capítulo baseia-se em uma metodologia que envolveu uma pesquisa detalhada na própria Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC) de São Luís³³. Diversas documentações internas foram compartilhadas, incluindo relatórios de atividades, planejamentos estratégicos e registros operacionais, constituindo a base empírica deste capítulo. Além disso, a técnica de pesquisa bibliográfica forneceu um suporte teórico-científico robusto, essencial para fundamentar as argumentações apresentadas. Essa combinação de dados empíricos e teóricos permitiu uma análise abrangente e fundamentada das competências constitucionais, legais e operacionais da SEMUSC, bem como uma avaliação crítica das políticas públicas de segurança implementadas.

A primeira seção oferece um diagnóstico detalhado da estrutura organizacional e operacional da SEMUSC. A análise inclui a evolução das instalações físicas, o desenvolvimento de grupamentos especializados e a modernização dos equipamentos. Destaca-se a implantação de sistemas de videomonitoramento e comunicação integrada, que representam avanços significativos na capacidade operacional da SEMUSC. O diagnóstico estrutural

³³ Foi elaborado um Relatório de Atividades (Apêndice A) que formaliza o compartilhamento de informações importantes para a construção deste capítulo.

identifica as áreas de atuação da secretaria e avalia a adequação de seus recursos humanos e materiais para enfrentar os desafios da segurança pública no município.

Já na segunda seção, realiza-se uma análise crítica das políticas públicas de segurança adotadas pela SEMUSC. A avaliação foca nos indicadores de desempenho e nos resultados alcançados, considerando metas estabelecidas como a redução dos índices de criminalidade e a melhoria da percepção de segurança pela população. São discutidos os pontos fortes das políticas implementadas, como a capacidade de resposta rápida e a colaboração comunitária, bem como as fraquezas, como a dependência de recursos financeiros limitados e a necessidade de uma capacitação contínua dos agentes.

A última seção aborda a evolução dos investimentos financeiros na SEMUSC ao longo dos anos e seus reflexos na eficácia das políticas de segurança pública. A análise inclui a captação de recursos, a alocação orçamentária e os impactos desses investimentos na infraestrutura e nas operações da SEMUSC. Discute-se como a disponibilidade de recursos financeiros influenciou a aquisição de novos equipamentos, a modernização das instalações e a implementação de programas de capacitação, destacando a correlação entre investimentos adequados e a melhoria dos resultados na segurança pública.

Desse modo, o Capítulo 2 cumpre os objetivos de analisar as competências constitucionais e aspectos legais, bem como de compreender a política pública de segurança desenvolvida pela SEMUSC em São Luís. Através de um diagnóstico detalhado, uma análise crítica das políticas públicas e uma avaliação dos investimentos financeiros, é possível obter uma visão clara das bases legais, estruturais e operacionais da SEMUSC. Esta análise alicerça o Capítulo 3, em que serão discutidas as implicações do incremento da autonomia financeira municipal na política pública de segurança de São Luís.

3.1 Diagnóstico estrutural da Secretaria Municipal de Segurança de São Luís

Localizada na Avenida dos Franceses, nº 5A, sediado em um antigo casarão, em um bairro central da capital maranhense, a SEMUSC desempenha

um papel fundamental na formulação e implementação das políticas públicas de segurança no município. Criada para atender às demandas locais, a coordena ações que visam à proteção dos munícipes e à manutenção da ordem pública. Suas atividades incluem a prevenção da criminalidade, campanhas educativas e a integração com outras forças de segurança estaduais e federais.

A criação do órgão remonta ao final dos anos 1980, período em que a violência urbana começou a se intensificar no Brasil. Em 1989, foi sancionada a Lei nº 2.968, que estabeleceu a formação da Guarda Municipal de São Luís (GMSL), uma das principais unidades operacionais da SEMUSC. A Lei foi um marco significativo, pois representou o reconhecimento da necessidade de uma força municipal dedicada à proteção dos bens públicos e à promoção da segurança local (Lei Municipal nº 2.968, 1989). A criação da guarda municipal foi um passo importante para aumentar a presença de agentes de segurança nas ruas e para oferecer uma resposta mais rápida e eficaz às ocorrências.

Durante os anos 1990 e 2000, a SEMUSC passou por diversas reformulações e melhorias estruturais para atender às demandas crescentes por segurança pública. Em 2011, a Lei nº 5.508 reorganizou a SEMUSC, expandindo suas atribuições e reforçando sua estrutura administrativa. Esta reorganização incluiu a criação do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Guardas Municipais, estabelecendo critérios claros para a progressão na carreira e regulamentando o regime disciplinar dos membros da guarda (Lei Municipal nº 5.508, 2011). Estas mudanças foram essenciais para profissionalizar a corporação e garantir uma atuação mais eficiente e alinhada com as necessidades da população. O desenvolvimento da SEMUSC reflete uma trajetória de adaptação contínua às novas exigências de segurança, sempre buscando a excelência operacional e o atendimento eficaz às necessidades da comunidade local.

A SEMUSC foca na segurança preventiva e na participação comunitária, buscando atuar proativamente para evitar crimes. Sua estrutura é composta por departamentos integrados, como a Guarda Municipal, responsável pela proteção dos bens, serviços e instalações municipais, além do corpo de salva vidas e ações de defesa civil. A capacitação contínua dos agentes é promovida pela SEMUSC, garantindo a preparação adequada para lidar com diversas situações de segurança.

A SEMUSC reforça sua missão de promover uma cultura de paz e cidadania através de programas de proximidade com a comunidade, como projetos educativos em escolas e parcerias com organizações não-governamentais. Essas iniciativas constroem uma relação de confiança entre a população e os agentes de segurança, incentivando a cooperação e a participação cidadã. A SEMUSC adota uma abordagem integral, combinando ações preventivas e educativas com práticas de segurança comunitária (São Luís, 2023). Essa abordagem moderna e eficaz da segurança pública considera a prevenção e a educação como elementos centrais para a construção de uma sociedade mais segura e coesa.

A evolução da SEMUSC continuou nos anos seguintes com a implementação de novas tecnologias e a adoção de estratégias de segurança mais modernas. A secretaria passou a investir em videomonitoramento, sistemas de comunicação integrados e capacitação contínua dos agentes, visando sempre à melhoria da qualidade dos serviços prestados. Além disso, a SEMUSC fortaleceu suas parcerias com outras instituições de segurança e com a comunidade, promovendo ações conjuntas que visam à prevenção da criminalidade e à promoção da cidadania (São Luís, 2023). A história da SEMUSC é, portanto, marcada por um constante esforço de adaptação e melhoria, sempre com o objetivo de oferecer um ambiente mais seguro para os cidadãos de São Luís. A implementação dessas tecnologias e a formação contínua dos agentes são cruciais para enfrentar os desafios modernos da segurança pública, garantindo uma resposta eficaz e eficiente às necessidades da população.

A SEMUSC possui sua estrutura organizacional definida pela Lei nº 5.508 de 01 de setembro de 2011, com natureza de estatuto jurídico. A organização da SEMUSC está dividida em vários níveis e departamentos, cada um com funções específicas que colaboram para o objetivo comum de garantir a segurança e a ordem pública na cidade. No nível de Administração Superior, diretamente vinculado ao Secretário Municipal de Segurança com Cidadania, encontram-se o Gabinete, a Assessoria Jurídica, a Coordenação Técnica e a Assessoria Especial de Gestão Integrada Municipal. Estes órgãos fornecem o apoio técnico e administrativo necessário para a tomada de decisões estratégicas e operacionais (Lei nº 5.508, 2011).

O nível de Execução Instrumental é responsável pelas atividades-meio da secretaria, assegurando que todas as operações sejam conduzidas de forma eficiente. Este nível inclui a Secretaria Adjunta Administrativa e Financeira, que coordena os setores de Planejamento, Orçamento e Finanças, Administração e Recursos Humanos, Material e Patrimônio, Transportes e Serviços Gerais, além da Coordenação de Acompanhamento de Contratos e Convênios e da Coordenação de Tecnologia da Informação (Lei nº 5.508, 2011).

No nível de Execução Programática, a SEMUSC tem a Secretaria Adjunta da Guarda Municipal, que comanda a Guarda Municipal de São Luís. Este comando é subdividido em vários grupos especializados, como o Grupo de Patrimônio e Operações, Grupo de Ações Comunitárias, Grupo de Segurança Escolar, Grupo de Apoio ao Turismo e Grupo de Proteção Ambiental. A Guarda Municipal também inclui um Corpo de Salva-Vidas, organizado em grupos de Busca e Salvatagem, Ações Operacionais e Ordem e Prevenção, além de uma Banda de Música (Lei nº 5.508, 2011).

Além disso, no nível de Atuação Específica, a SEMUSC conta com a Corregedoria, responsável pelo Setor de Correições da Guarda Municipal; a Ouvidoria; o Centro de Ensino e Capacitação, que abrange os Setores de Ensino e Capacitação; a Superintendência de Defesa Civil, com Coordenações Técnica e de Apoio Comunitário; e a Superintendência de Inteligência e Controle Interno, que inclui a Coordenação de Análise Criminal com os Setores de Coleta de Dados e de Análise e Geoprocessamento (Lei nº 5.508, 2011).

Sobre sua estrutura física e logística a SEMUSC, por meio de sua Guarda Municipal opera em postos volantes como feirinhas hortifrutis, feira da cidade (aos domingos, no centro da cidade), em eventos municipais, e em uma série de postos fixos estrategicamente distribuídos em diversos pontos da cidade, garantindo uma cobertura abrangente das necessidades de segurança pública. A localização dos postos em terminais de integração, como Praia Grande, São Cristóvão, Cohama, Cohab e Distrito Industrial, assegura a proteção de áreas de grande fluxo de pessoas e movimentação intensa, proporcionando segurança aos usuários do transporte público. Além disso, a presença de postos nas praias da Ponta D'areia e Olho D'Água demonstra o compromisso com a segurança nas áreas de lazer, prevenindo acidentes e

promovendo ações de resgate. A atuação nos parques e áreas verdes, como o Parque do Bom Menino, reforça a proteção em locais de atividades recreativas.

Os grupos especializados da Guarda Municipal, como o Grupo de Segurança Escolar, Grupo de Ações Comunitárias, Grupo de Proteção Ambiental e Ronda Ostensiva Municipal, refletem uma abordagem direcionada para diferentes necessidades da comunidade. Essa especialização permite uma resposta mais eficiente e adaptada aos desafios específicos de cada área. A distribuição dos postos no centro histórico e áreas de grande movimentação, como a Fonte das Pedras e a Praça Deodoro, destaca a importância da preservação da ordem pública em pontos históricos e turísticos. Além das unidades físicas, a SEMUSC investiu significativamente na modernização de seu parque tecnológico.

Este investimento inclui a ampliação dos sistemas de videomonitoramento, originalmente frutos de convênio com o Governo Federal, que cobrem pontos estratégicos da cidade, auxiliando na prevenção e resolução de crimes. A central de monitoramento da SEMUSC opera 24 horas por dia, integrando-se a outros órgãos de segurança para assegurar uma resposta rápida e coordenada a incidentes. Estes avanços tecnológicos são essenciais para melhorar a capacidade de resposta da secretaria e aumentar a sensação de segurança entre os munícipes. A utilização de tecnologia de ponta demonstra o compromisso da SEMUSC em adotar medidas modernas e eficazes para a gestão da segurança pública.

Para aprimorar a eficácia da segurança pública em São Luís, observa-se a necessidade da realização de uma análise contínua das áreas de maior incidência de delitos e a adaptação da distribuição dos postos conforme as demandas emergentes. A expansão dos postos de serviço para áreas periféricas, que frequentemente apresentam maiores índices de criminalidade, poderia contribuir para a redução desses índices e para a sensação de segurança da população. A logística da SEMUSC também é um ponto crucial para a eficiência de suas operações. A secretaria mantém uma frota diversificada de veículos, que inclui automóveis, motocicletas, quadriciclos, vans e ônibus, distribuídos de acordo com as necessidades operacionais. Esta frota é continuamente renovada e ampliada, como demonstrado no aumento do número de veículos de 24 em 2021 para 56 em 2024. A manutenção e o gerenciamento

eficiente desta frota são essenciais para garantir a mobilidade e a presença constante da Guarda Municipal nas ruas, contribuindo para a eficácia das ações de segurança pública em São Luís. A gestão adequada dos recursos logísticos é um fator determinante para a execução eficiente das atividades de segurança.³⁴

Assim como a frota de veículos, um outro item que contribui em ações efetivas da guarda municipal é a posse de arma de fogo. A primeira aquisição de arma de fogo pela Guarda Municipal de São Luís ocorreu em 2010, com a compra e doação de mais de uma centena de armas de fogo, incluindo pistolas calibre .380 e revólveres calibre .38. Além disso, em 2010 foram adquiridas 30 armas menos letais (TASER), e em 2014 mais 50 dispositivos (SPARKS) foram recebidos por doação da SENASP, no âmbito do Programa Crack é Possível Vencer. A capacitação contínua e o equipamento adequado dos agentes são fundamentais para assegurar uma atuação ética e profissional, aumentando a eficácia das operações e a segurança da população.

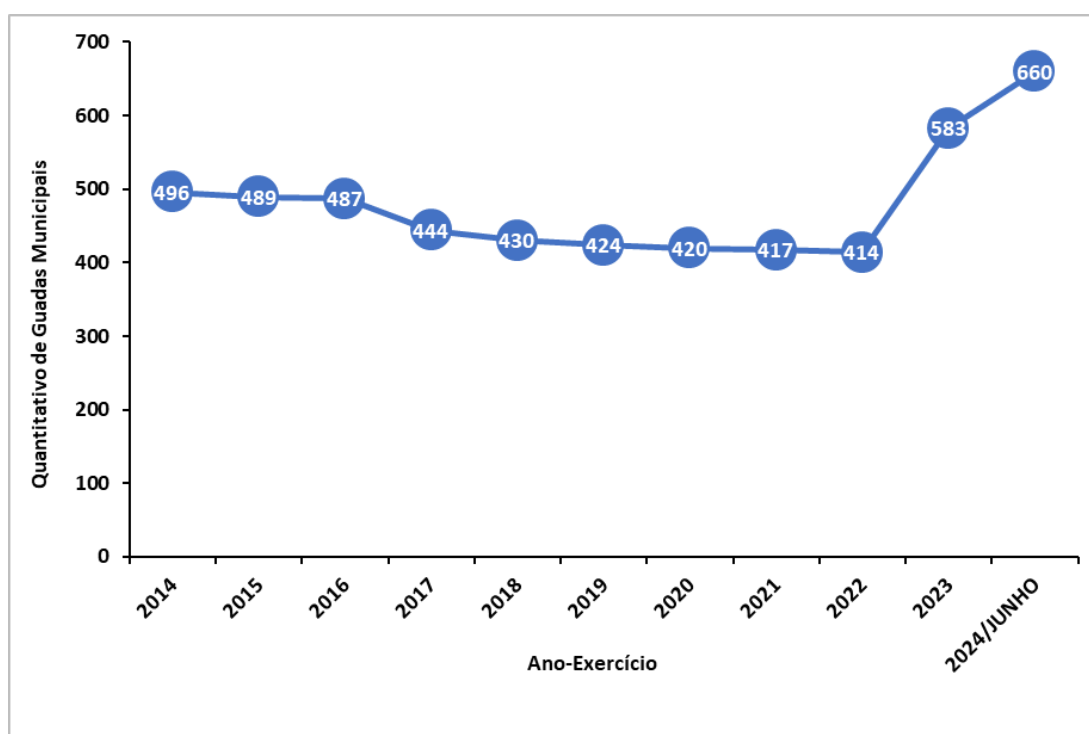
A figura 1 trata da evolução do corpo funcional³⁵, e destaca que em 2024, o número de guardas municipais alcançou o quantitativo de 660 guardas municipais, demonstrando um crescimento considerável em relação aos anos anteriores, por exemplo, em 2014 eram apenas 496 guardas municipais. Este aumento de quase 25%, no efetivo reflete o esforço da administração municipal em fortalecer a capacidade operacional da guarda, garantindo uma maior presença nas ruas e uma resposta mais ágil às ocorrências³⁶. Além disso, a SEMUSC tem investido na diversificação das funções dos guardas municipais, ampliando suas atribuições para incluir atividades de patrulhamento comunitário, fiscalização ambiental e apoio a eventos públicos, conforme indicado no Planejamento Estratégico da GMSL (São Luís, 2007).

³⁴ Informações fornecidas pela SEMUSC

³⁵ Apresenta-se uma figura criada pelo autor a partir das pesquisas realizadas e fornecidas pela SEMUSC.

³⁶ São Luís possui um efetivo de guardas municipais maior apenas do que as capitais Boa Vista (384 guardas), Palmas (216 guardas) e Florianópolis (186 guardas) (Silva, 2020, p. 42). Em termos de proporção, considerando a população de São Luís, que é aproximadamente 1,1 milhão de habitantes (IBGE, 2023), a relação é de cerca de 1 guarda para cada 1.667 habitantes. Esta proporção é desfavorável quando comparada a capitais como São Paulo, que possui um efetivo de quase 6.000 guardas para uma população muito maior, e Rio de Janeiro, com cerca de 7.500 guardas, refletindo a disparidade na distribuição dos recursos humanos de segurança pública.

Figura 1: Efetivo da Guarda Municipal de São Luís por Ano.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

A secretaria promove regularmente cursos de formação e treinamentos específicos para os guardas municipais, com o objetivo de aprimorar suas habilidades e conhecimentos. Em 2023, por exemplo, foi realizado um curso de formação abrangente para a nova turma de guardas municipais, abordando temas como relações humanas, legislação, técnicas de patrulhamento e uso de equipamentos. Esta iniciativa visa não apenas preparar os novos agentes para suas funções, mas também atualizar os conhecimentos dos guardas mais experientes, garantindo que todos estejam aptos a lidar com as diversas situações do cotidiano. A abordagem formativa enfatiza a importância de uma atuação ética e profissional, capacitando os guardas a exercerem suas funções com eficiência e respeito aos direitos humanos.

Além dos treinamentos regulares, a SEMUSC investe na especialização de seus agentes através de parcerias com outras instituições de segurança e órgãos governamentais. Estes programas de capacitação incluem cursos avançados em segurança pública, direitos humanos e gestão de crises, entre outros. A formação contínua dos guardas municipais é essencial para o desenvolvimento de uma força de segurança bem preparada e profissional, capaz de oferecer um serviço de alta qualidade à população de São Luís. A

valorização dos recursos humanos através da capacitação constante é um pilar fundamental para a eficácia das políticas de segurança pública implementadas pela SEMUSC. O Planejamento Estratégico da GMSL destaca a importância de uma formação abrangente e contínua, que permita aos guardas municipais atuarem de forma integrada e eficiente, contribuindo para a segurança e bem-estar da comunidade (São Luís, 2023).

A SEMUSC também reconhece a necessidade de promover a valorização profissional e o bem-estar dos seus agentes. Além da capacitação técnica, são oferecidos programas de apoio psicológico e assistência social, visando proporcionar um ambiente de trabalho saudável e motivador. Estas iniciativas incluem o acompanhamento psicológico regular, programas de prevenção ao estresse e à saúde mental, e atividades de integração e valorização profissional. A SEMUSC entende que o bem-estar dos agentes é crucial para o desempenho eficiente de suas funções e, portanto, investe em políticas que promovem a qualidade de vida dos seus profissionais. Esta abordagem holística da gestão de recursos humanos contribui para a construção de uma força de segurança mais motivada, comprometida e preparada para enfrentar os desafios da segurança pública em São Luís³⁷.

No entanto, a SEMUSC enfrenta diversos desafios estruturais que impactam a execução de suas políticas de segurança pública. Um dos principais desafios é a manutenção e modernização de suas instalações físicas. Embora a secretaria possua unidades operacionais em pontos estratégicos da cidade, muitas dessas instalações necessitam de reformas e atualizações para atender de forma adequada às demandas operacionais. A falta de recursos financeiros suficientes para investimentos contínuos em infraestrutura é uma barreira significativa que limita a capacidade da SEMUSC de aprimorar suas bases e garantir condições de trabalho adequadas para os guardas municipais.

Outro desafio estrutural enfrentado pela SEMUSC é a gestão da sua frota de veículos. Apesar dos investimentos na ampliação e renovação da frota, como evidenciado pelo aumento de veículos em atividade de 24 veículos em 2021 para 56 veículo em 2024³⁸, a manutenção constante e a necessidade de substituir veículos antigos representam obstáculos contínuos. A administração

³⁷ Informação obtidas na SEMUSC.

³⁸ Informação obtidas na SEMUSC.

da frota exige recursos financeiros e logísticos consideráveis, e qualquer falha nesse gerenciamento pode comprometer a mobilidade e a eficácia das operações de segurança. A garantia de uma frota operacionalmente eficiente é vital para a presença constante e rápida resposta da guarda municipal.

Além do mais, a SEMUSC enfrenta desafios relacionados à integração e coordenação com outros órgãos de segurança. A colaboração entre diferentes níveis de governo e a comunicação eficaz entre as diversas forças de segurança são cruciais para uma resposta eficiente às questões de segurança pública. Contudo, a falta de um sistema integrado de comunicação e a burocracia envolvida na coordenação interinstitucional muitas vezes dificultam a ação conjunta e a implementação de estratégias de segurança abrangentes. Superar esses desafios requer um esforço contínuo de fortalecimento das parcerias e aprimoramento dos mecanismos de cooperação entre as diferentes entidades envolvidas na segurança pública.

As perspectivas futuras para a estrutura da SEMUSC incluem a continuidade dos investimentos em modernização e expansão de suas capacidades operacionais. A secretaria planeja ampliar suas instalações físicas, com a construção de novas bases operacionais em áreas estratégicas de São Luís. Este plano visa não apenas melhorar as condições de trabalho dos guardas municipais, mas também aumentar a presença da SEMUSC em bairros que atualmente possuem menor cobertura de segurança. A descentralização das bases operacionais permitirá uma resposta mais ágil e eficiente às demandas da população, contribuindo para a redução dos índices de criminalidade.

No âmbito dos recursos humanos, a SEMUSC planeja continuar investindo na capacitação e especialização de seus agentes. A secretaria pretende estabelecer parcerias com instituições de ensino e organizações de segurança para oferecer cursos avançados e treinamentos específicos, abordando temas como inteligência policial, direitos humanos e gestão de crises. Estes programas de capacitação contínua visam preparar os guardas municipais para enfrentar as complexas demandas da segurança pública contemporânea. A valorização e o desenvolvimento profissional dos agentes são essenciais para garantir um serviço de qualidade e eficiente à população de São Luís.

Por fim, a SEMUSC promove a participação ativa da comunidade no processo de monitoramento das ações de segurança. Através de conselhos

comunitários de segurança e de plataformas digitais, os cidadãos podem reportar incidentes, fornecer feedback e colaborar na formulação de políticas de segurança. Essa participação ativa não apenas melhora a transparência e a confiança entre a população e as forças de segurança, mas também proporciona informações valiosas que podem ser utilizadas para ajustar e aprimorar as estratégias de segurança pública. A SEMUSC acredita que a colaboração estreita com a comunidade é essencial para o sucesso de suas iniciativas e para a construção de um ambiente urbano mais seguro e inclusivo como indica o Instituto Igarapé (2020, p. 2).

3.2 Análise da política pública de segurança adotada pela SEMUSC, seus indicadores e resultados

As políticas públicas constituem um campo de estudo e prática essencial para a governança, voltado à resolução de problemas coletivos e à promoção do bem-estar social. Agora é o momento de apresentar a distinção entre políticas de governo e políticas de Estado, que é imperativo para compreender a dinâmica e a sustentabilidade dessas iniciativas. As políticas de governo são temporárias e refletem as prioridades da administração vigente, alinhadas com seus programas eleitorais. Essas políticas são suscetíveis a mudanças com a alternância de poder, uma vez que são moldadas pelas agendas políticas dos partidos no governo (Howlet; Ramesh; Perl, 2013, p 277). Exemplos incluem reformas legislativas e programas sociais específicos.

Em contraste, as políticas de Estado são desenhadas para serem duradouras, transcendem administrações específicas e são fundamentadas em um consenso político mais amplo. Essas políticas visam atender a interesses nacionais permanentes, como defesa, ciência e tecnologia, educação básica universal e saúde pública, garantindo continuidade e estabilidade mesmo diante das mudanças governamentais (Stever, 2023, p. 227). A implementação eficaz dessas políticas requer uma visão de longo prazo e um compromisso contínuo, independentemente das flutuações políticas.

A formulação e implementação de políticas públicas³⁹ seguem um ciclo composto por diversas etapas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (Reis *et al*, 2023, p. 3). Este ciclo é dinâmico e exige a interação contínua entre diferentes atores, além da consideração de variáveis contextuais que influenciam os resultados das políticas (Ramos; Schabbach, 2012, p. 1290). A avaliação contínua das políticas é essencial para ajustar estratégias e garantir a eficácia e a eficiência das ações governamentais (Carneiro, 2020, p. 148).

Farah (2021, p. 648) contribui significativamente para o entendimento de que políticas públicas eficazes devem ser interdisciplinares e integradas, envolvendo múltiplos atores e setores da sociedade para resolver problemas complexos de forma sustentável. As reflexões de Farah (2021, p. 659) complementam a discussão sobre a necessidade de articulação entre diferentes níveis de governo e a sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas.

Por outro lado, a política pública de segurança focaliza especificamente a proteção dos cidadãos e a manutenção da ordem pública dentro do território nacional. Envolve ações coordenadas para prevenir e controlar a criminalidade, assegurar a ordem pública e garantir a proteção dos direitos individuais e coletivos. Essas políticas englobam a atuação das forças policiais, o sistema de justiça criminal, políticas de prevenção à violência e programas de reintegração social de ex-detentos. (Castanho, 2024, p. 4004).

As posições de Oliveira (2002, p. 47) são fundamentais para diferenciar claramente essas duas abordagens⁴⁰. Oliveira (2002, p. 48) destaca que a

³⁹ A integração entre modelos analíticos de implementação de políticas públicas e variáveis contextuais e cognitivas é fundamental para compreender a dinâmica da ação dos atores envolvidos. Modelos como o *top-down* e o *bottom-up* abordam aspectos normativos e a discricionariedade dos implementadores, enfatizando a necessidade de diretrizes claras e controle centralizado no primeiro, e a flexibilidade e adaptabilidade no segundo (Lotta, 2019, p. 15; Stever, 2023, p. 223). A abordagem híbrida, proposta combina esses pontos fortes, valorizando a autonomia dos agentes locais sem perder a coesão das políticas, ao incorporar variáveis ideológicas e cognitivas que refletem os valores dos atores e influenciam a interpretação e aplicação das políticas, criando um processo de implementação mais dinâmico e sensível às particularidades locais (Niedziałkowski; Chmielewski, 2023, p. 8).

⁴⁰ Oliveira (2002, p. 47) e Beato Filho (1999, p. 18) não excluem o caráter repressivo das políticas públicas de segurança, mas ambos destacam a necessidade de uma abordagem mais abrangente, embora suas perspectivas apresentem algumas nuances distintas. Para Oliveira, a repressão é parte da política de segurança, mas ele enfatiza a integração entre ações policiais e sociais, argumentando que a segurança pública deve ser uma responsabilidade compartilhada que transcende o trabalho policial e inclui o envolvimento de múltiplas esferas

política pública de segurança se refere especificamente às atividades desempenhadas pelas forças policiais e outras agências diretamente envolvidas na manutenção da ordem pública e no combate à criminalidade. Estas políticas envolvem ações repressivas e operacionais, como patrulhamento, investigações criminais e intervenções táticas, cujo objetivo é responder de forma imediata às infrações e garantir a segurança dos cidadãos no cotidiano.

Por outro lado, as políticas públicas de segurança têm um alcance mais amplo e envolvem uma série de ações governamentais e não governamentais que afetam ou são afetadas pelo problema da criminalidade e da violência. Estas políticas incluem medidas preventivas, educativas e sociais, destinadas a abordar as causas subjacentes da criminalidade, como a desigualdade social, a falta de oportunidades educacionais e o desemprego. Além disso, envolvem a colaboração entre diferentes setores da sociedade, incluindo organizações comunitárias, escolas e serviços de saúde, para criar um ambiente seguro e resiliente (Oliveira, 2002, p. 57), incluindo assistência social, trânsito e transporte.

Oliveira (2002, 47) enfatiza que a ausência de uma distinção clara entre essas duas abordagens pode levar a graves equívocos na formulação e implementação das políticas de segurança. Muitas vezes, a falta de clareza resulta em atribuições errôneas de responsabilidades, em que políticas repressivas são erroneamente esperadas para resolver problemas que na verdade requerem intervenções sociais e preventivas mais abrangentes. Este entendimento incorreto pode comprometer a eficácia das políticas e gerar frustrações tanto na administração pública quanto na população.

A eficácia das políticas públicas de segurança pública depende de uma abordagem integrada que combine repressão ao crime com medidas preventivas e sociais. A prevenção da criminalidade, a promoção da justiça e o fortalecimento das instituições são essenciais para a construção de uma sociedade mais segura e justa (Souza, 2018, p. 38). A formulação e implementação dessas políticas devem ser baseadas em diagnósticos precisos da realidade social, envolvendo

da sociedade e do governo (Oliveira, 2002, p. 58). Ele coloca uma ênfase maior na participação comunitária e na responsabilidade coletiva, destacando que a repressão isolada, sem o apoio de políticas sociais, tem efeitos limitados e não sustentáveis a longo prazo.

a participação ativa da comunidade e a coordenação entre diferentes níveis de governo⁴¹

Estudos recentes, como os de Viegas, Santana e Noda (2020, p. 43424), ressaltam a complexidade do processo de construção e materialização das políticas públicas, enfatizando que estas são permeadas por redes de poder e continuam fundamentais para a garantia dos direitos sociais. Fazenda Falavigno (2023, p. 13) destaca a necessidade de uma área de pesquisa voltada à Política Legislativa Penal, utilizando dados empíricos na discussão de criminalizações e racionalidades legislativas. Isso reforça a intersecção entre a política legislativa penal e a política criminal, apontando a importância da avaliação legislativa penal no Brasil. Soares (2023, p. 79) também salienta a relevância dos Núcleos Especiais Criminais como uma política pública de segurança voltada para a eficiência e humanização do sistema de justiça penal.

As políticas públicas de segurança no âmbito municipal constituem um conjunto de ações e estratégias desenvolvidas pelo governo local, com o objetivo de garantir a ordem pública e a proteção dos cidadãos dentro de uma determinada cidade ou município. Essas políticas são elaboradas para prevenir e controlar a criminalidade, promover a justiça e assegurar a paz social, considerando as especificidades e necessidades locais. A formulação e implementação eficaz de políticas de segurança municipal exigem uma abordagem integrada, que envolva a colaboração entre diversas esferas do governo, a participação ativa da comunidade e o uso de dados e evidências para orientar as decisões. Assim, a avaliação da eficácia dessas políticas requer a definição de critérios robustos, que permitam uma análise abrangente e aprofundada de sua sustentabilidade, equidade e impacto real na sociedade.

Primeiramente, a abordagem baseada em evidências é essencial para a formulação de políticas públicas de segurança municipal. Conforme propõe Melo (2023, p. 56), A partir dos resultados da pesquisa é proposto o Modelo da Governança Tridimensional em Segurança Pública, baseado em três dimensões: 1) foco na redução de 56 violência, 2) integração entre os órgãos de segurança pública, e 3) atuação com profissionais com vivência em segurança pública. A coleta e análise de dados criminais, socioeconômicos e demográfico são

⁴¹ Oliveira (2023, p. 52) ainda adverte para o fato de que o grau de descentralização varia, também, conforme a dinâmica social e política interna de cada municipalidade

inafastáveis para compreender as particularidades locais e identificar áreas prioritárias de intervenção. Sem uma base sólida de evidências, as políticas tendem a ser reativas e menos eficazes, não abordando adequadamente as causas subjacentes da criminalidade.

Além disso, a integração interinstitucional se configura como um critério vital para a eficácia das políticas de segurança municipal. Villanova (2021, p. 71) argumenta que a colaboração entre diferentes esferas de governo e instituições, incluindo as forças policiais, sistemas judiciais, serviços sociais e comunitários, é fundamental para a implementação de uma resposta abrangente aos problemas de segurança.

Contudo, Sarti (2023, p. 149) adverte que o processo de integração política pode se tornar uma arena para confrontos políticos entre setores de políticas, níveis de governo e elites políticas. A implementação de políticas de integração fornece aos atores intencionais a oportunidade de redefinir os limites das políticas e mudar as disposições e estruturas das políticas ao implementá-las⁴².

A coordenação interinstitucional⁴³ evita a duplicação de esforços, promove a troca de informações e recursos, e assegura que as ações sejam complementares e coerentes, otimizando os resultados das políticas implementadas.

Outro critério fundamental é a participação comunitária. Cabrera Cangana (2021, p. 1) enfatiza que a inclusão dos moradores na formulação e implementação das políticas de segurança aumenta a legitimidade e a eficácia das ações governamentais. Mecanismos de participação cidadã, como

⁴² Para ilustrar teoricamente essa dinâmica, Sarti (2023, p. 157) usou a metáfora do "jogo de integração de políticas" e apresentou três proposições sobre (alguns dos) motivadores políticos da "implementação incongruente", ou seja, o desalinhamento da estrutura de políticas estaduais e locais; a incomensurabilidade dos interesses dos diferentes subsistemas; e as estratégias de prevenção de riscos dos políticos locais.

⁴³ Cejudo e Train (2023, p. 6) trazem que diferente de uma estrutura linear e previsível, a integração interinstitucional revela-se um fenômeno politizado, marcado por disputas e negociações que atravessam tanto o design das políticas quanto sua implementação prática, adaptando-se às mudanças e demandas contextuais. A complexidade do processo aumenta à medida que novas partes interessadas se envolvem, seja pela necessidade de agregar conhecimento técnico, atender a especificidades regionais, ou responder a pressões locais. Na medida em que problemas públicos continuam a exigir respostas abrangentes e intersetoriais, é provável que governos mantenham o enfoque na integração de políticas como forma de assegurar uma governança mais eficiente e integrada.

conselhos comunitários de segurança e audiências públicas, são indispensáveis para adaptar as políticas às necessidades locais e promover um maior senso de responsabilidade coletiva. A participação ativa da comunidade contribui para a construção de uma relação de confiança entre os cidadãos e as instituições de segurança, essencial para o sucesso das políticas de segurança.

A sustentabilidade e continuidade das políticas de segurança municipal são igualmente importantes. Azevedo e Ratton Jr (2013, p. 369) salientam que políticas públicas de segurança devem ser concebidas para ter continuidade no decorrer do tempo, independentemente das mudanças políticas ou administrativas (Cabrera Cangana, 2021, p. 14). Programas de segurança frequentemente interrompidos ou alterados perdem sua eficácia e podem até agravar a situação de insegurança. Portanto, é essencial que as políticas sejam sustentáveis a longo prazo e que haja um compromisso institucional para sua manutenção e continuidade.

A avaliação e monitoramento contínuo das políticas de segurança são imprescindíveis para garantir sua eficácia. Melo (2023, p. 36) ressalta que a implementação de sistemas de monitoramento e avaliação permite ajustar e aprimorar as políticas com base em resultados e feedbacks constantes. A definição de indicadores de desempenho, a realização de avaliações periódicas e a transparência na divulgação dos resultados são práticas que contribuem para a melhoria contínua das políticas públicas de segurança, assegurando que elas sejam eficazes e respondam às necessidades da população.

Finalmente, a equidade e justiça social são critérios indispensáveis na formulação de políticas públicas de segurança municipal. Villanova (2021, p. 67) aponta que as políticas devem ser inclusivas e promover a justiça social, abordando as causas subjacentes da criminalidade, como a desigualdade social, a falta de oportunidades e a exclusão social. Políticas que apenas reprimem a criminalidade sem considerar esses fatores tendem a ser ineficazes e podem exacerbar os problemas de segurança. Assim, é essencial que as políticas de segurança sejam justas e promovam a inclusão social.

Com base nesses critérios, a análise das políticas públicas de segurança na cidade de São Luís pode ser realizada de forma abrangente e profunda. Para essa empreitada será realizado o diagnóstico sobre a política pública de segurança da Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC) de

São Luís, com base em seus Plano Municipal de Segurança Pública e o Planejamento Estratégico da Guarda Municipal.

A importância dos planos estratégicos de segurança pública para os municípios é inquestionável, especialmente em cenários urbanos complexos como o de São Luís. A princípio, analisou-se documentos datados de 2008, isso porque o Decreto Municipal 59.227/2023, que erigiu o novo Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social da Prefeitura Municipal de São Luís 2023 – 2030, é muito enxuto, apenas remetendo suas metas aos objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Decreto Federal nº 10.822/2021). Esses planos foram desenvolvidos com o intuito de estruturar e orientar as ações de segurança no município, visando reduzir a criminalidade e aumentar a sensação de segurança entre os cidadãos. A cidade de São Luís, com sua peculiar geografia e demografia, enfrenta desafios únicos que requerem uma abordagem integrada e planejada. Portanto, a elaboração desses planos estratégicos não só reflete um compromisso com a segurança pública, mas também demonstra a necessidade de um planejamento detalhado e contínuo para lidar com as demandas e ameaças específicas da região. Assim, a análise desses documentos se torna essencial para compreender as diretrizes e ações propostas para melhorar a segurança e a qualidade de vida dos ludovicenses.

Os objetivos gerais do Plano Municipal de Segurança Pública e do Planejamento Estratégico da Guarda Municipal de São Luís são amplos e abrangentes, refletindo uma visão de longo prazo para a segurança pública municipal. Ambos os documentos buscam implementar políticas de prevenção à violência, promover a integração entre diferentes órgãos de segurança e incentivar a participação comunitária. As metas principais incluem a redução dos índices de criminalidade, o fortalecimento das capacidades institucionais da Guarda Municipal e a melhoria da cooperação entre as forças de segurança e a sociedade civil. A visão para o futuro é a construção de um ambiente urbano mais seguro e acolhedor, em que a segurança pública seja vista como um direito fundamental de todos os cidadãos. Esses planos são projetados para serem dinâmicos, permitindo ajustes e adaptações conforme necessário para responder às mudanças no cenário de segurança e nas necessidades da população. Dessa forma, eles buscam não apenas enfrentar os desafios

imediatos, mas também construir uma base sólida para a segurança a longo prazo.

A estrutura do Plano Municipal de Segurança Pública de São Luís 2008 é detalhada e organizada, cobrindo uma ampla gama de aspectos essenciais para a segurança pública. O plano é dividido em várias seções principais, começando com uma análise situacional que avalia o contexto atual da segurança no município. Essa seção identifica os principais problemas e desafios, como altos índices de criminalidade e a falta de recursos adequados. Segue-se a definição dos objetivos estratégicos, que incluem metas específicas para a redução da criminalidade, o fortalecimento das instituições de segurança e a promoção da participação comunitária, conforme se infere das micro e macropolíticas trazidas por Almeida e Gomes (2018, p. 457). O plano também estabelece metas claras e mensuráveis, com prazos definidos para sua realização. Além disso, inclui estratégias de monitoramento e avaliação para garantir que as ações sejam implementadas de forma eficaz e que os resultados esperados sejam alcançados. Essa estrutura abrangente permite uma abordagem sistemática e coordenada para melhorar a segurança pública em São Luís.

O Planejamento Estratégico da Guarda Municipal de São Luís 2008 é igualmente detalhado, focando nos temas estratégicos, objetivos, metas e métodos para alcançá-los. O documento começa com a definição do negócio, missão, valores e visão da Guarda Municipal, destacando seu papel na proteção dos bens, serviços e instalações municipais, bem como na coordenação da defesa civil e na participação em ações articuladas com outros órgãos competentes. Em seguida, aborda o cenário externo e interno, identificando oportunidades e ameaças, além das potencialidades e vulnerabilidades da instituição. O planejamento inclui diretrizes estratégicas, temas prioritários e estratégias específicas para fortalecer a atuação da Guarda Municipal, promover a responsabilidade pública e otimizar a utilização de recursos. Metas claras e indicadores de desempenho são estabelecidos para monitorar o progresso e avaliar os resultados das ações implementadas. O plano enfatiza a importância de uma abordagem preventiva e integrada, envolvendo todos os setores da sociedade na promoção da segurança pública.

O cenário externo, conforme descrito nos documentos, apresenta diversas oportunidades e ameaças que influenciam diretamente a segurança pública em São Luís. Entre as oportunidades, destacam-se a percepção da sociedade sobre a necessidade de melhorias na segurança, as políticas públicas de segurança comunitária do governo federal e estadual, e a existência de entidades representativas da classe, como sindicatos e associações. Também são mencionados avanços tecnológicos que podem ser utilizados em ações preventivas e a conscientização da sociedade sobre a importância de participar no desenvolvimento de ações efetivas de segurança pública. No entanto, há diversas ameaças, incluindo a descontinuidade das políticas públicas de segurança em todas as esferas de governo, a mudança de governo municipal, a ingerência política nas ações de segurança e a insuficiência de recursos financeiros destinados à segurança. Esses fatores externos precisam ser cuidadosamente monitorados e gerenciados para minimizar seu impacto negativo e maximizar as oportunidades de melhoria na segurança pública.

O cenário interno da Guarda Municipal de São Luís também apresenta diversas potencialidades e vulnerabilidades. Entre as potencialidades, destacam-se o comprometimento com as políticas públicas preventivas de segurança urbana, a existência de instalações e meios próprios, e a independência administrativa com vinculação direta ao prefeito municipal. Além disso, a Guarda Municipal possui um quadro de servidores concursados e efetivos, o que garante estabilidade e continuidade nas ações de segurança. No entanto, existem vulnerabilidades significativas, como a insuficiência de efetivo de pessoal, material e equipamento, a falta de incentivos e investimentos em pesquisas voltadas para as ações da Guarda Municipal, e a dependência financeira do Fundo Nacional de Segurança Pública para a continuidade da modernização da instituição. A capacitação limitada dos agentes para a execução das atividades administrativas e a ausência de programas voltados para o aprimoramento físico e a saúde dos guardas municipais também são desafios importantes que precisam ser enfrentados para garantir uma atuação eficaz e eficiente da Guarda Municipal em São Luís⁴⁴.

⁴⁴ Azevedo e Ratton Jr (2013, p. 373) afirmam que embora exista um consenso sobre a importância das políticas de prevenção à violência no âmbito municipal, a implementação efetiva dessas políticas ainda enfrenta desafios substanciais. As dificuldades principais

As diretrizes estratégicas estabelecidas nos documentos analisados enfatizam a importância da prevenção, da integração comunitária e da cooperação entre os órgãos de segurança. A prevenção é destacada como uma abordagem fundamental para a redução da criminalidade, com ações voltadas para a identificação e mitigação de fatores de risco antes que se transformem em problemas mais graves. A integração comunitária é outro aspecto central, pois envolve a participação ativa dos cidadãos na promoção da segurança, fortalecendo o vínculo entre a comunidade e a Guarda Municipal. A cooperação entre os diferentes órgãos de segurança, tanto em nível municipal quanto estadual e federal, é essencial para garantir uma resposta coordenada e eficaz às diversas ameaças à segurança pública. Essas diretrizes estratégicas refletem uma compreensão holística da segurança, em que a prevenção, a integração e a cooperação são vistas como pilares interdependentes que, quando bem implementados, podem levar a uma melhoria substancial na segurança pública em São Luís.

Já os documentos analisados estabeleciam metas detalhadas e específicas para a segurança pública em São Luís, com foco particular nas metas para 2008 e projeções para anos subsequentes. Para o ano de 2008, algumas das metas mais relevantes incluem controlar 100% das ações de segurança pública desenvolvidas pela prefeitura até 2010, captar recursos necessários para a execução completa dessas ações até 2009 e alcançar um índice de 0% de desvios de conduta dos servidores da Guarda Municipal em 1 (um) ano.

Essas metas são ambiciosas e refletem um compromisso com a melhoria substancial da segurança pública municipal. Além disso, há uma meta de tornar a Guarda Municipal conhecida por 80% da população de São Luís como gestora de ações preventivas de segurança pública até 2008, o que enfatiza a importância da percepção pública e do reconhecimento das ações de segurança pela comunidade.

decorrem da falta de regulamentação que obrigue os municípios a investir diretamente em segurança pública, da dependência de apoio e informações das polícias estaduais e da necessidade de reformas legislativas que ampliem a autonomia municipal nesse setor. Além disso, há resistência de instituições de segurança tradicionais em adotar modelos colaborativos e inovadores. Essas barreiras indicam a necessidade de uma estrutura de segurança pública mais inclusiva e participativa, que permita aos municípios atuar de maneira mais eficaz na prevenção da violência e na promoção de uma cultura de paz.

Para os anos subsequentes, as metas incluem a reaparelhagem completa da Guarda Municipal em termos de material e em 5 (cinco) anos. Há também a meta de reduzir em 70% a violência e criminalidade nas regiões que adotam a gestão comunitária em 3 (três) anos. Essa meta específica é crucial, pois a gestão comunitária é vista como uma estratégia eficaz para envolver a comunidade local na prevenção e combate à criminalidade, promovendo uma abordagem mais colaborativa e proativa. Além disso, busca-se atingir 60% de medidas preventivas nas ações de segurança urbana até 2008, indicando um foco significativo na prevenção como meio de reduzir a criminalidade e aumentar a segurança.

A prefeitura de São Luís disponibilizou em sua página na internet⁴⁵ planejamento das políticas públicas do governo municipal tem como um de seus principais instrumentos o Plano Plurianual (PPA), que não contempla a área de segurança pública. Por sua vez, a SEMUSC produziu documento chamado Exposição Circunstanciada da Gestão - 2023: Análise dos Resultados das Ações da Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania. Esse documento não está publicado no diário oficial do município. Aliado a esse documento da SEMUSC, dados são corroborados por publicações que retiram a cidade de São Luís da posição de uma das mais violentas do mundo⁴⁶.

O Atlas da Violência do IPEA (2024), utilizando dados de 2022, ranqueia a cidade como a 15ª capital mais violenta do Brasil, com taxa de 27,2 homicídios por 100 mil habitantes. Já o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024), referindo-se a 2023, registra índice de mortes violentas intencionais em taxa de 22,8 por 100 mil habitantes, porém, posiciona a capital maranhense em 12 (doze)

⁴⁵ Fonte disponível em: [Copia\(01\) 3979 exposicao circunstanciada do governo 2023.pdf \(saoluis.ma.gov.br\)](https://saoluis.ma.gov.br/copia01_3979_exposicao_circunstanciada_do_governo_2023.pdf). Acesso em 23 de janeiro de 2024.

⁴⁶ A dissertação de Fonseca (2016, p. 77), ilustra bem cenário recentemente vivido pela capital maranhense, São Luís, que alcançou índices preocupantes de violência, sendo considerada a 10ª cidade mais violenta do mundo e a 7ª mais violenta do Brasil, segundo o *Conselho Cidadão pela Segurança Social Pública e Justiça Penal do México*. A autora aponta que, no primeiro semestre de 2015, foram registradas 594 mortes decorrentes de crimes violentos letais intencionais (CVLIs) e 271 assaltos a coletivos na Grande Ilha, indicando um padrão de criminalidade elevado que afeta diretamente a segurança e a qualidade de vida dos ludovicenses (Fonseca, 2016, p. 58). Esses dados revelam um cenário de grave crise de segurança pública, caracterizado por uma concentração de homicídios dolosos e latrocínios nas regiões mais carentes da cidade, onde há maior desigualdade socioeconômica e ausência de políticas públicas preventivas. No site da Secretaria de Segurança do Estado do Maranhão registra de janeiro a 12 de novembro de 2024, 216 (duzentos e dezesseis) crimes violentos letais intencionais. Disponível em: <https://www.ssp.ma.gov.br/estatisticas-da-grande-sao-luis/>. Acesso em: 12 nov 2024.

cidades brasileiras com maior registro de roubo/furto de celular. Esses dados são para que se anote o critério analítico dos dados produzidos pela SEMUSC, que se passa a discorrer.⁴⁷

Os indicadores de desempenho são essenciais para medir o sucesso das ações implementadas e garantir a transparência e responsabilidade na gestão da segurança pública. A satisfação do cidadão e do servidor é um dos principais indicadores, medido por meio de pesquisas de opinião e coleta de *feedbacks* diretos, permitindo avaliar a aceitação e confiança da comunidade e dos servidores nas ações de segurança e identificar áreas que necessitam de melhorias. Já nesse ponto, apresenta-se crítica. É que conforme o documento *Exposição Circunstanciada da Gestão - 2023: Análise dos Resultados das Ações da Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania*, tem-se nitidamente dados incompletos, que por exemplo consta apreensões de armas e drogas, mais sem nenhum auto de prisão em flagrante.

A redução nos índices de criminalidade é outro indicador de maior relevo, monitorado através de dados estatísticos fornecidos pelos órgãos de segurança pública, incluindo relatórios de incidentes e registros policiais. Este indicador permite medir a eficácia das ações de combate ao crime e ajustar estratégias para reduzir ainda mais a criminalidade. A eficiência na aplicação dos recursos é avaliada por meio de auditorias financeiras e relatórios detalhados de despesas, garantindo que os fundos públicos sejam empregados de maneira eficiente, maximizando o impacto das ações de segurança.

Outra crítica, diz respeito ao indicador relevante é o monitoramento dos casos de desvios de conduta entre os servidores da Guarda Municipal, analisando registros internos e investigações de conduta para manter a integridade e a disciplina dentro da Guarda Municipal, promovendo um comportamento ético entre os agentes. Não há qualquer menção no documento da SEMUSC, sobre essa temática. A medição do grau de reconhecimento e confiança da população na Guarda Municipal como gestora de ações preventivas de segurança é feita por meio de pesquisas de opinião pública,

⁴⁷ Neste ponto importa observar que a dificuldade metodológica para encontrar dados de outras fontes, em especial bibliográficas e oficiais acerca da SEMUSC são desafiadores. Essas referências permitiriam, uma discussão e confronto mais próximo de confirmações científicas. Por isso, que em que pese o documento produzido pelo órgão investigado servir de base, buscou-se outras fontes oficiais que tergiversassem o enfrentamento.

avaliando a visibilidade e eficácia das campanhas de comunicação e das ações preventivas realizadas pela Guarda Municipal. O tempo médio de resposta da Guarda Municipal a incidentes de segurança também é monitorado, avaliando a eficiência operacional da Guarda Municipal em responder a emergências e incidentes de segurança.

A participação da comunidade nas iniciativas de segurança pública é medida pelo grau de envolvimento da comunidade, número de programas comunitários e níveis de participação cidadã, promovendo uma abordagem colaborativa para a segurança pública, envolvendo a comunidade na prevenção e solução de problemas de segurança. A avaliação da realização de programas de capacitação e treinamento para os servidores da Guarda Municipal é outro indicador essencial, garantindo que os agentes estejam bem treinados e preparados para cumprir suas funções de forma eficaz, monitorada por meio de relatórios de treinamento e certificações adquiridas.

Os objetivos da Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC) e de sua Guarda Municipal são abrangentes e visam promover um ambiente seguro e protegido para todos os cidadãos de São Luís. Entre os objetivos principais estão a melhoria da segurança pública municipal através da proteção dos bens, serviços e instalações municipais, a coordenação da defesa civil no âmbito municipal e a participação em ações articuladas com outros órgãos competentes. A SEMUSC e a Guarda Municipal também se comprometem a promover a responsabilidade pública, estimular a gestão participativa e cooperativa e desenvolver ações de segurança pública em sinergia com os órgãos de segurança federal e estadual. A implementação dessas metas e indicadores de desempenho é crucial para garantir que as políticas de segurança pública sejam efetivas e possam responder adequadamente às necessidades e desafios específicos do município de São Luís.

Os mecanismos de controle e monitoramento das ações de segurança pública descritos nos documentos são essenciais para garantir a eficácia e a sustentabilidade das políticas implementadas. O monitoramento contínuo é necessário para acompanhar a execução das ações, avaliar seu impacto e fazer os ajustes necessários para otimizar os resultados. A cultura de controle dentro da Guarda Municipal, que envolve o acompanhamento detalhado de cada etapa

do processo e a comparação dos resultados obtidos com os objetivos propostos, é fundamental para assegurar que as ações planejadas sejam executadas conforme previsto. Os documentos destacam a importância de estabelecer um sistema de informações eficiente e eficaz, que permita a integração dos dados e a avaliação contínua do desempenho das políticas de segurança pública. A adoção de indicadores de desempenho e a realização de avaliações periódicas possibilitam identificar áreas de melhoria e garantir que as ações de segurança pública estejam alinhadas com as metas estratégicas estabelecidas. Assim, o monitoramento e a avaliação não são apenas atividades de controle, mas ferramentas indispensáveis para a gestão proativa e a melhoria contínua da segurança pública em São Luís.

O Resultados Específicos por Área, expõe seus principais setores como o Grupamento de Patrimônio e Operações que alcançou resultados notáveis em 2023. Houve uma redução significativa nos crimes contra o patrimônio, com destaque para a diminuição dos casos de vandalismo e furto em áreas públicas. Operações coordenadas em pontos críticos da cidade, como parques e praças, resultaram na apreensão de objetos ilícitos e na prisão de indivíduos envolvidos em atividades criminosas. No entanto, o desafio de manter a presença constante em todas as áreas de alto risco continua sendo uma questão a ser superada, exigindo uma melhor distribuição dos recursos humanos e materiais.

Apesar da falta de integração com outros órgãos, como revelados nos acontecimentos de atentados às escolas no ano de 2023⁴⁸, as ações do Grupamento de Segurança Escolar tiveram um impacto positivo significativo. A presença constante de agentes da Guarda Municipal nas escolas municipais contribuiu para a redução da violência escolar e a criação de um ambiente mais seguro para estudantes e funcionários. Programas de prevenção à violência e *bullying*, juntamente com palestras educativas sobre segurança, foram bem recebidos pela comunidade escolar. Contudo, desafios como a necessidade de aumentar o número de agentes disponíveis e a implementação de tecnologias de monitoramento nas escolas foram identificados como áreas que requerem atenção adicional.

⁴⁸ Em 2023 houve uma série de atentados ou ameaças às escolas no Brasil e em São Luís, conforme Guimarães, Carvalho e Ferreira (2024, p. 296)

O Grupo de Apoio ao Turismo desempenhou atividade relevante na segurança dos visitantes de São Luís⁴⁹. Ações de patrulhamento em áreas turísticas, como o Centro Histórico e as praias, garantiram a segurança dos turistas e contribuíram para a imagem positiva da cidade como destino turístico seguro. Paralelamente, o Grupo de Proteção Ambiental focou na preservação das áreas naturais e na prevenção de crimes ambientais. Operações de fiscalização resultaram na apreensão de materiais ilegais e na aplicação de multas, promovendo a conscientização sobre a importância da proteção ambiental. No entanto, a necessidade de maior integração com outras agências ambientais foi identificada como um desafio a ser abordado. Os pontos fortes das políticas implementadas pela SEMUSC em 2023 incluem a capacidade de resposta rápida a incidentes, a implementação de programas de prevenção eficazes e a colaboração bem-sucedida com a comunidade e outras agências de segurança. A presença visível da Guarda Municipal em áreas estratégicas contribuiu para a redução dos índices de criminalidade e para o aumento da sensação de segurança entre os cidadãos.

No seguimento preventivo, os projetos sociais e educativos desenvolvidos pela SEMUSC desempenharam um papel importante na promoção da cultura de paz e na redução da violência. As oficinas musicais, campanhas educativas e outras iniciativas sociais foram bem recebidas pela comunidade e contribuíram para a conscientização sobre questões de segurança. A análise do impacto dessas iniciativas mostra que elas ajudaram a construir um senso de comunidade e a promover a cooperação entre os cidadãos e as autoridades de segurança. Exemplos de projetos bem-sucedidos incluem as oficinas de música para jovens em áreas de risco, que não apenas proporcionaram uma alternativa positiva para o tempo livre, mas também ajudaram a fortalecer os laços comunitários. As campanhas educativas sobre prevenção à violência e segurança no trânsito foram eficazes na disseminação de informações importantes e na promoção de comportamentos seguros. No

⁴⁹ O Grupo de Pesquisa "Turismo, Cidades & Patrimônio" criado em 2016 pelo professor Doutor Saulo Ribeiro dos Santos registrou que o segmento segurança público conquistou 42% de satisfação dos turistas durante o período de alta temporada de 2024. Disponível em: [demanda turistica alta tmp. 1 sem.2024.pdf](#). Acesso em: 23 de maio de 2024.

entanto, a continuidade e a expansão desses programas são essenciais para garantir que seus benefícios sejam mantidos a longo prazo.

Em relação à participação ativa da comunidade nas iniciativas de segurança pública foi um dos aspectos mais positivos das políticas implementadas pela SEMUSC. Programas de participação comunitária, como os Conselhos Comunitários de Segurança e as reuniões de bairro, permitiram que os cidadãos tivessem voz ativa no planejamento e na execução das ações de segurança. Esses programas promoveram a cooperação entre os moradores e as autoridades, criando um ambiente de confiança e colaboração mútua.

Benefícios da colaboração entre cidadãos e autoridades de segurança incluem a identificação mais rápida de problemas de segurança, a implementação de soluções mais eficazes e a construção de um senso de responsabilidade compartilhada pela segurança pública. A análise dos programas de participação comunitária mostrou que eles foram fundamentais para o sucesso das políticas de segurança, mas também destacou a necessidade de continuar investindo na capacitação dos líderes comunitários e na facilitação do acesso a recursos e informações.

Por outro lado, um dos principais desafios enfrentados pela SEMUSC foi a insuficiência de recursos financeiros. As limitações orçamentárias afetaram a capacidade de investimento em equipamentos, tecnologias avançadas e a ampliação do efetivo da Guarda Municipal. A análise revelou que a dependência de recursos federais é um fator crítico que limita a autonomia financeira da SEMUSC e sua capacidade de resposta a emergências e demandas crescentes. Para superar esses desafios, a SEMUSC adotou estratégias como a otimização do uso dos recursos disponíveis, a busca por parcerias com o setor privado e a implementação de projetos que possam atrair investimentos externos. No entanto, a análise destaca a necessidade de um planejamento financeiro mais robusto e de uma diversificação das fontes de financiamento para garantir a sustentabilidade das políticas de segurança pública a longo prazo.

Acerca dos desafios operacionais incluíram problemas na coordenação entre diferentes órgãos de segurança e na integração das políticas de segurança com outras áreas de gestão pública. A falta de comunicação eficiente e a sobreposição de responsabilidades dificultaram a implementação de algumas ações e reduziram a eficácia das operações de segurança. A análise também

identificou a necessidade de melhorar a gestão dos recursos humanos, com foco na formação e na motivação dos agentes da Guarda Municipal.

Para aprimorar a eficácia das operações de segurança, é recomendada a implementação de programas de treinamento regulares e atualizados para os agentes da Guarda Municipal (Alves, 2024, p. 63). Esses programas devem incluir tanto aspectos técnicos quanto habilidades interpessoais, com foco em áreas como a gestão de crises, a mediação de conflitos e a utilização de tecnologias de monitoramento. A formação contínua e a oferta de programas de apoio psicológico são essenciais para manter a motivação e a capacidade operacional dos agentes.

Além disso, é importante desenvolver programas específicos de capacitação para líderes comunitários e outros stakeholders⁵⁰, visando fortalecer a participação comunitária nas iniciativas de segurança pública. A análise sugere que investimentos em formação e treinamento têm um retorno significativo em termos de eficácia das operações e satisfação da comunidade. A adoção de tecnologias avançadas é crucial para melhorar as operações de segurança. Exemplos de tecnologias que podem ser adotadas incluem sistemas de monitoramento por câmeras, análise de dados em tempo real, e ferramentas de comunicação avançada. A implementação de sistemas de monitoramento integrados permite uma resposta mais rápida e eficaz a incidentes, enquanto a análise de dados pode ajudar a identificar padrões de criminalidade e a orientar as ações preventivas.

Os benefícios da análise de dados e dos sistemas de monitoramento são evidentes, pois permitem uma abordagem mais proativa e informativa na gestão da segurança pública. A análise recomenda a priorização de investimentos em tecnologias que possam ser facilmente integradas aos sistemas existentes e que ofereçam uma melhoria significativa na capacidade de resposta e na eficiência das operações. Fortalecer a participação da comunidade e a cooperação entre órgãos de segurança é fundamental para uma abordagem integrada e

⁵⁰ As partes interessadas (*stakeholders*) seriam em particular as associações comunitárias, representadas pelos conselhos locais de segurança pública, organizações não governamentais, sociedade civil organizada, instituições do controle social formal e informal.

sustentável da segurança pública. Estratégias⁵¹ para alcançar esse objetivo incluem a criação de mais Conselhos Comunitários de Segurança, a realização de encontros regulares com a comunidade e a promoção de programas de voluntariado que envolvam cidadãos nas iniciativas de segurança.

Exemplos de parcerias bem-sucedidas incluem colaborações com escolas, empresas locais e organizações não governamentais, que contribuíram para a implementação de projetos sociais e educativos. A análise sugere que essas parcerias têm um impacto positivo significativo na promoção da segurança e na construção de uma cultura de paz. Para maximizar os benefícios dessas colaborações, é importante estabelecer canais de comunicação claros e eficientes e garantir que todas as partes interessadas estejam alinhadas em relação aos objetivos e estratégias.

Considerando as informações anteriores, fez-se, então, um contraponto a análise interna da SEMUSC, através de um estudo da NOTA TÉCNICA Nº 783/2023/CPPCOM/CGPREV/DSUSP/SENASP/MJ, emitido pela Coordenação-Geral de Políticas de Prevenção à Violência e à Criminalidade⁵² sobre a proposta número nº 17670/2023 enviado pela SEMUSC para se habilitar ao Edital de Chamada Pública nº 05/2023 (23922042) do Ministério da Justiça, para seleção de projetos de prevenção da violência e da criminalidade com a criação, aprimoramento e fortalecimento das patrulhas escolares. Sobre os critérios pontuáveis avaliada na nota técnica, analisou-se 2 itens. Um relacionado a proposta em si, e outro relacionado ao proponente, nesse caso específico, a situação do município de São Luís, ou da estrutura orgânica do município em relação a segurança pública. Em relação a proposta, dos 22 pontos possíveis, só se alcançou 7 pontos.

Primeiramente, o resultado da nota técnica quanto a proposta, no critério de apresentação de um relatório detalhado do monitoramento das ações preventivas, a pontuação atribuída foi parcial. Este item exigia a descrição

⁵¹ Guimarães (2023, p. 123-140) enumera uma série de estratégias para alcançar um melhor desempenho na gestão pública municipal, direcionando para as manobras preventivas e de confiança comunitária.

⁵² Esse setor da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça analisa as propostas enviadas pelos entes federativos que se submetem ao processo seletivo de projetos específicos. Essa análise, traz critérios que são pontuados e os entes são ranqueados para a assinatura de convênios. A nota técnica traz os itens analisados, e pontuados, o que permite a análise ora apresentada.

completa de todas as formas de monitoramento utilizadas para mensurar o alcance das metas do projeto. A proposta de São Luís não contemplou integralmente todos os objetivos específicos, resultando em uma pontuação inferior à máxima possível. A eficácia das ações preventivas descritas foi considerada apenas parcialmente satisfatória, o que resultou na atribuição de apenas 1 ponto de um total possível de 2 pontos. Além disso, o critério relacionado à existência de normatização para institucionalização dos programas também não foi plenamente atendido. Este item demandava a anexação de documentos normativos específicos, como leis, decretos ou portarias que garantissem a continuidade das ações propostas. A ausência desses documentos resultou em uma pontuação de 0 ponto para este critério, prejudicando significativamente a avaliação final.

Outra questão crítica foi a sustentabilidade das ações após o término da vigência do convênio⁵³. A proposta deveria apresentar um planejamento estratégico e orçamentário robusto que garantisse a continuidade das ações. Entretanto, o resultado mostra que a descrição fornecida pela Prefeitura de São Luís foi insuficiente, abordando apenas parcialmente os critérios exigidos, como a vida útil estimada dos recursos e a política de manutenção preventiva e corretiva. Assim, a proposta recebeu apenas metade dos pontos possíveis para este critério. Por fim, a pontuação foi impactada pela falta de integração plena das instituições de segurança pública e da comunidade local nas ações propostas. A integração de todas as instituições de segurança pública locais e da comunidade era fundamental para a atribuição da pontuação máxima. A proposta de São Luís, contudo, apresentou integração limitada, resultando em uma pontuação inferior.

Em síntese, as principais razões para a não obtenção da pontuação máxima incluem a incompletude na apresentação de relatórios de monitoramento, a ausência de normatizações específicas, a descrição insuficiente da sustentabilidade das ações e a integração parcial das instituições de segurança pública. Estes fatores, combinados, limitaram a capacidade da

⁵³ Em que pese sempre haver contraprestações por parte dos municípios em relação aos convênios com transferências de recursos, ainda assim, a dependência continua para a manutenção e avanço de programas específicos.

proposta de São Luís de atingir a pontuação total, destacando a necessidade de uma abordagem mais detalhada e integrada para futuras submissões

De outro lado, quando se analisa os critérios de pontuação relacionados ao proponente, ou melhor, da Prefeitura Municipal de São Luís, não foi possível alcançar a pontuação máxima devido a algumas deficiências identificadas. Dos 18 pontos possíveis só foi alcançando 11 pontos. Inicialmente, o critério referente à existência de observatórios municipais de segurança pública e defesa social, devidamente instituídos e em funcionamento, não foi atendido. Este critério exigia a comprovação da existência de tais observatórios, que são essenciais para a coleta e análise de dados de segurança pública de forma contínua. A ausência de observatórios instituídos resultou na atribuição de 0 pontos para este critério.

Outro critério importante é a existência de um Conselho Municipal de Segurança Pública na localidade onde será desenvolvido o projeto. Este conselho é crucial para a coordenação e supervisão das atividades de segurança pública, além de proporcionar uma plataforma para a participação da sociedade civil. A proposta da Prefeitura de São Luís não anexou o comprovante de existência do Conselho Municipal de Segurança Pública, resultando novamente na anulação para este item. No mesmo sentido, a representatividade da sociedade civil no Conselho Municipal de Segurança Pública é outro critério que não foi atendido. A proposta deveria comprovar a participação ativa da sociedade civil, o que é fundamental para garantir a transparência e a legitimidade das ações de segurança pública. A ausência de comprovação de tal participação levou à atribuição de 0 pontos neste critério.

Ademais, o critério referente à posse de um Plano Estadual ou Municipal de Segurança Pública, com previsão expressa para metas específicas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, foi parcialmente atendido. Embora a Prefeitura de São Luís tenha anexado um Plano Municipal de Segurança Pública, este não continha previsão expressa para todas as metas exigidas, resultando em uma pontuação de apenas 1 ponto de um total possível de 2 pontos. Ao cabo, o critério relacionado à existência de diretrizes ou normativas institucionais para atendimento em segurança pública nas escolas e na comunidade escolar foi atendido, garantindo 1 ponto para a proposta. A anexação de uma diretriz específica demonstrou o compromisso do ente

federativo com a institucionalização das ações de segurança pública voltadas para o ambiente escolar (Nota Técnica 783/2023, p. 5).

De forma geral, a pontuação relacionada ao proponente foi prejudicada principalmente pela ausência de observatórios municipais de segurança pública, a falta de um Conselho Municipal de Segurança Pública e de representatividade da sociedade civil no mesmo, além de uma descrição insuficiente das metas no Plano Municipal de Segurança Pública. Essas lacunas evidenciam a necessidade de aprimoramento estrutural e documental para futuras propostas, visando uma melhor adequação aos critérios estabelecidos nos editais.

É adequado pontuar a necessidade para uma política pública de segurança municipal⁵⁴ mais efetiva com inclusão de ações conjuntas programáticas com a secretaria de educação, secretaria de desportos, secretaria de trânsito e transportes (SMTT), a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH) com sua blitz urbana, centros de referências da assistência social (CRAS), secretaria de saúde, somada a interrelação com órgãos de outros entes federativos. Apesar que ocorrer eventualmente, recomenda-se ações planejadas e integrativas.

3.3 Evolução do Investimento Financeiro na SEMUSC e seus Reflexos

Como já ficou esclarecido, a Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC) de São Luís, desde sua criação em 1989, mostra a necessidade de um financiamento adequado que se tornou cada vez mais evidente à medida que a cidade crescia e os desafios de segurança pública se tornavam mais complexos. O financiamento da SEMUSC envolve uma combinação de recursos municipais e federais, além de convênios específicos, que são essenciais para a implementação de projetos e programas direcionados à melhoria da segurança pública. Esses convênios incluem uma série de iniciativas voltadas para o fortalecimento da infraestrutura, a capacitação de

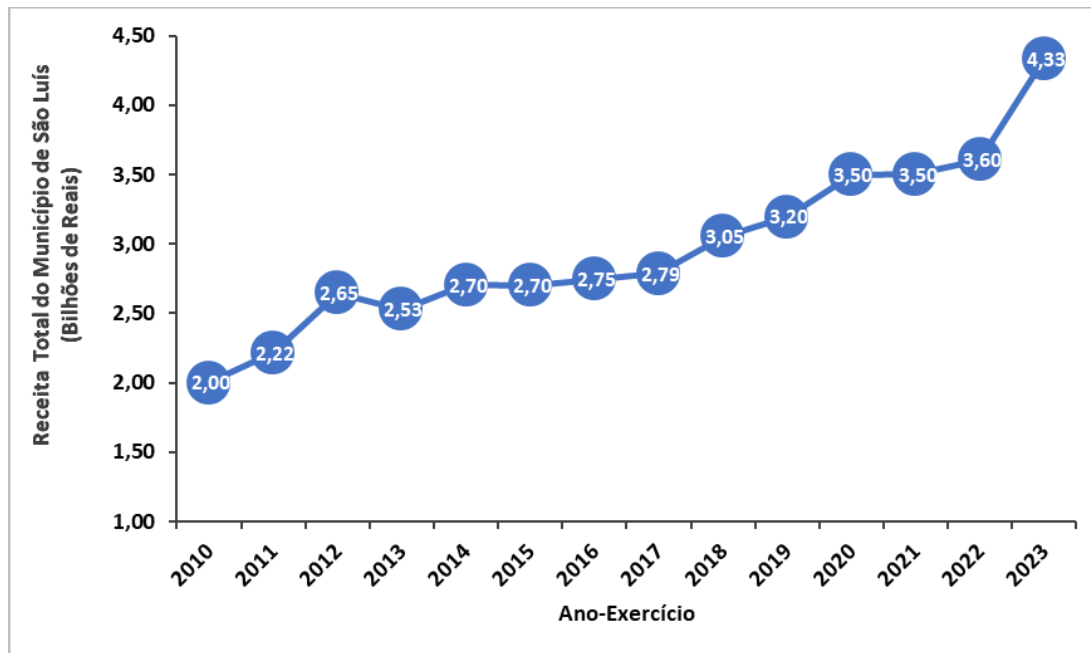
⁵⁴ Almeida e Gomes (2018, p. 454) sugerem a estruturação de uma agenda de pesquisa: (1) a possibilidade de examinar a dinâmica do processo de políticas públicas, considerando mudança e estabilidade como dimensões inter-relacionadas; e (2) a análise da capacidade de influência dos atores, fundamentada tanto nos recursos que possuem quanto nas relações que estabelecem, seja por meio de coalizões ou redes. A contribuição central desses apontamentos reside em compreender de que forma a dinâmica e a capacidade de influência moldam o conteúdo da política.

peçoal e a aquisição de tecnologias avançadas para o monitoramento e a resposta rápida a incidentes.

A alocação de recursos adequados é essencial para a execução das atividades da SEMUSC, que incluem a prevenção e o combate à criminalidade, a proteção civil e a manutenção da ordem pública. A evolução do financiamento nesses anos reflete a crescente importância atribuída à segurança pública pelos gestores municipais e a necessidade de adaptar-se às demandas de uma população em constante crescimento. Com a expansão da cidade, houve um aumento na demanda por serviços de segurança pública mais eficientes e modernos, o que exigiu investimentos contínuos e substanciais.

Na Figura 2 é apresentado o quadro orçamentário do município de São Luís no período de 2010 a 2023. Em algumas figuras, o declínio mostrado no ano de 2011, identificado como “sem informação – S.I. nas figuras”, deve-se ao fato de não ter sido encontrado na busca da literatura a Lei Orçamentária Anual do referente ano⁵⁵.

Figura 2: Receita total do município de São Luís por ano.



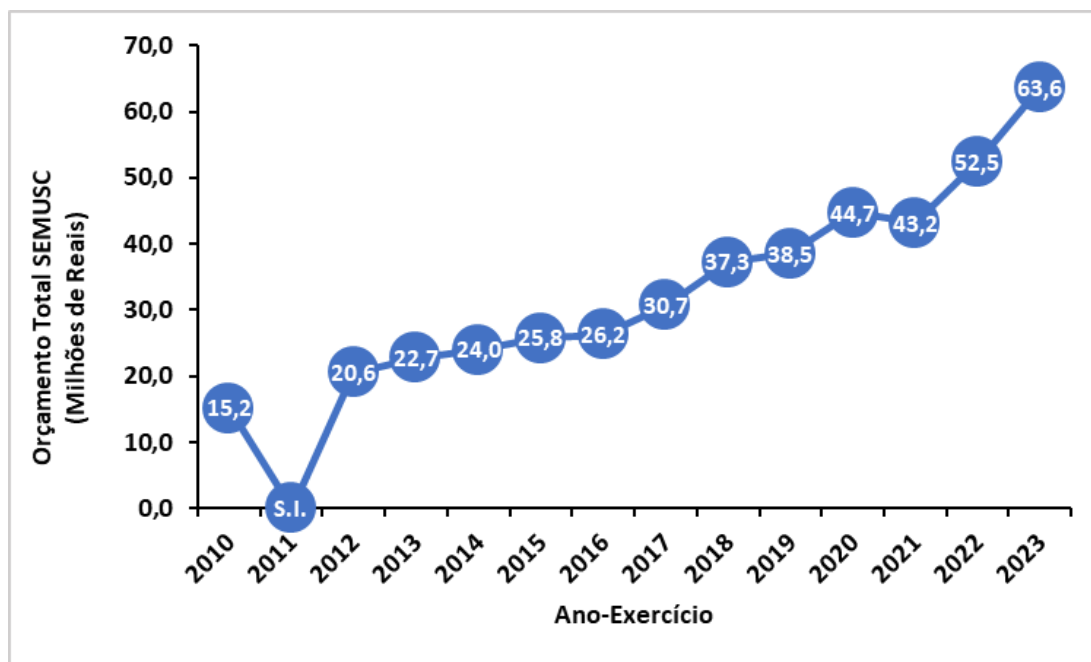
Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

⁵⁵ Não foi encontrado a Lei Orçamentária Anual de 2011, o que impossibilitou verificação de repasses à SEMUSC, nesse ano.

Percebe-se que a receita municipal, em 13 anos mais que dobrou, passando de 2 bilhões de reais para mais de 4 bilhões.

Com outra perspectiva, a figura 3 demonstra como foi a evolução da destinação orçamentária para a SEMUSC. A pasta saiu de modestos 15 milhões reais em 2010, para 63 milhões reais em 2023.

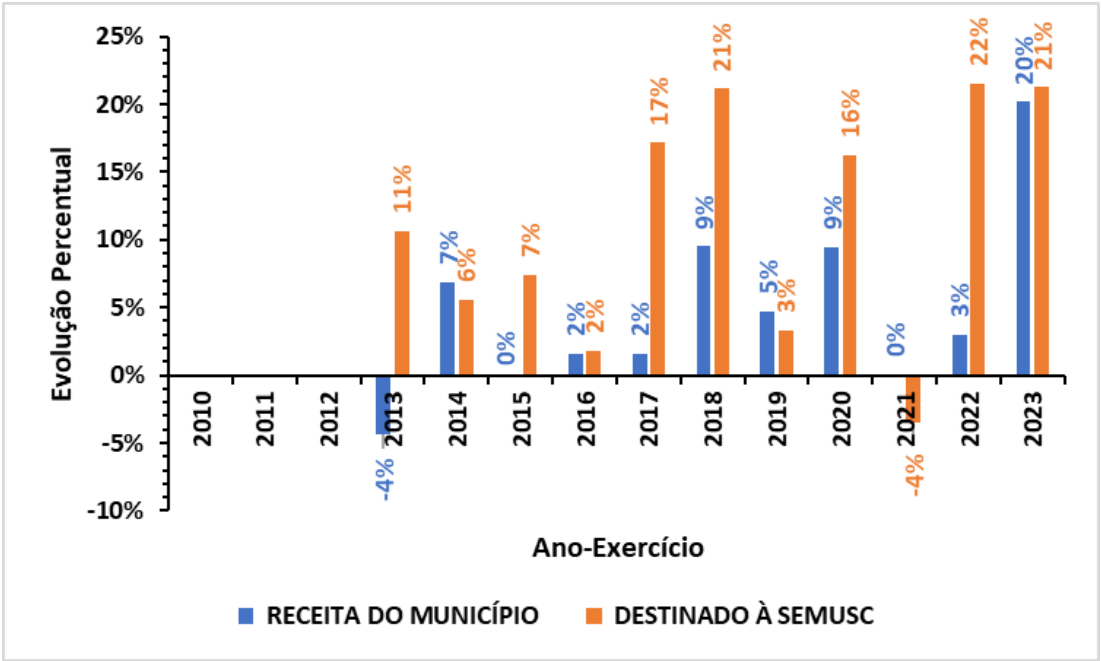
Figura 3: Orçamento Total destinado à SEMUSC.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

A evolução da receita municipal acompanhou o aumento da destinação orçamentária para a SEMUSC, conforme demonstra o gráfico (figura 4). Esse crescimento reflete, entre outros fatores, uma indução do Governo Federal para o fortalecimento da segurança pública no nível municipal. Tal indução levou os municípios a reconhecerem a importância dessa política pública, destinando mais recursos para seu fortalecimento e consolidação.

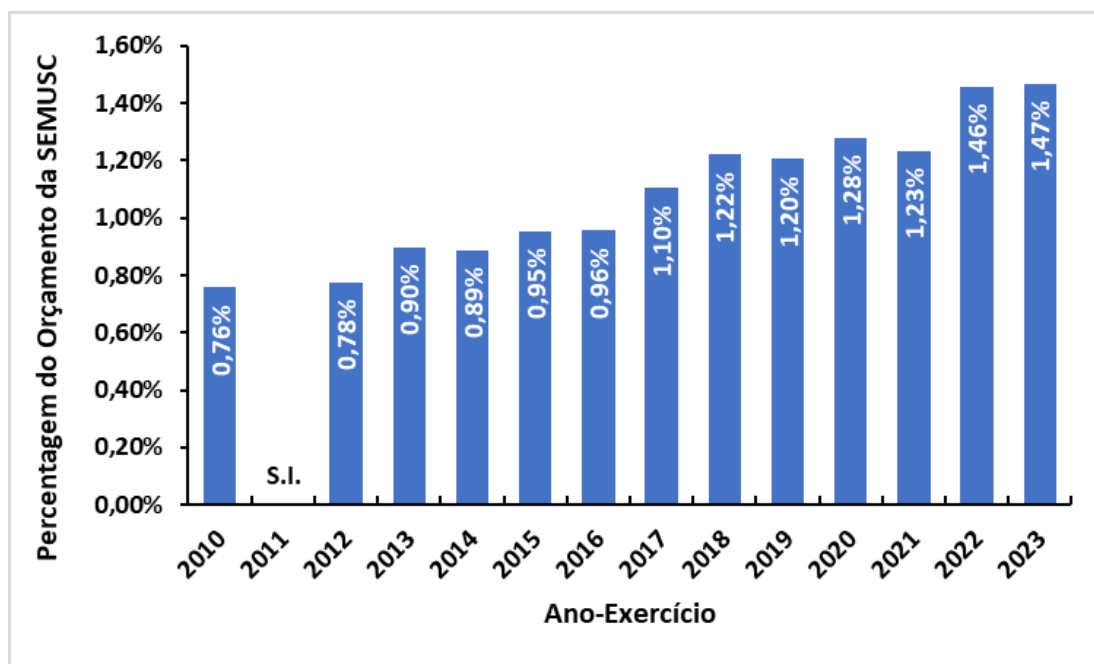
Figura 4: Evolução orçamentária de São Luís e da SEMUSC.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

De acordo com a figura 5, é preciso deixar destacado que o município de São Luís tem destinado valores que não alcançam 1,5% de sua receita para a SEMUSC, como pode ser observado abaixo. A evolução do recurso dedicado a SEMUSC é quase insignificante na década, com um crescimento de apenas 10% em 13 anos.

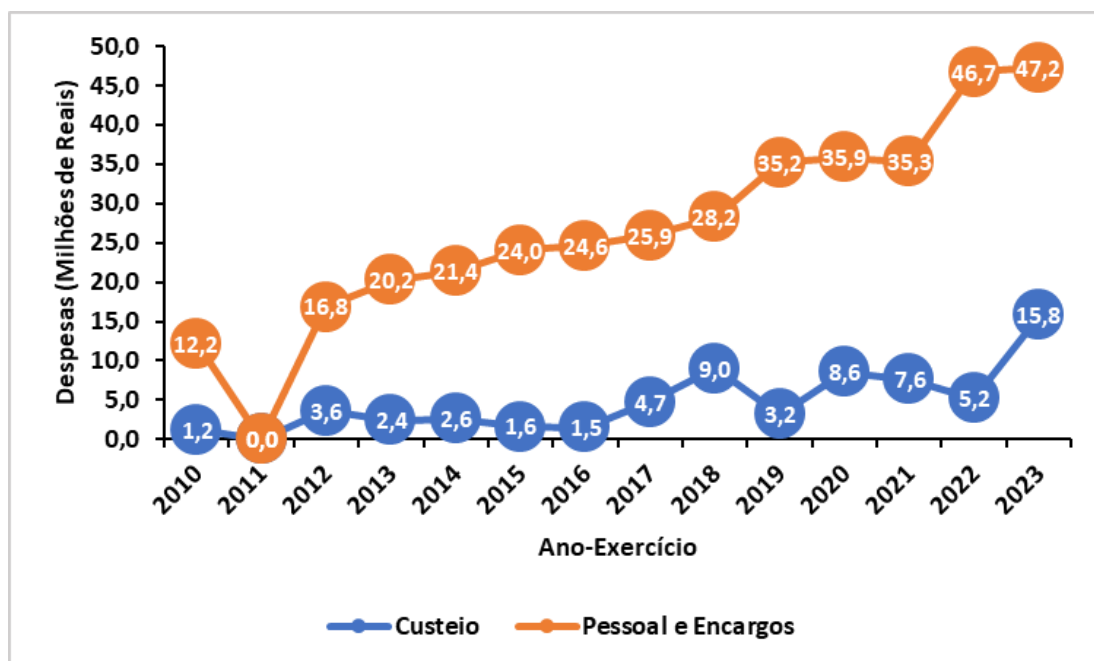
Figura 5: Relação do orçamento da SEMUSC frente a receita do município (%)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

Na figura 6, apresenta-se a evolução do valor gasto com custeio, bem como com pessoal e encargos. Tal gráfico demonstra que houve aumento destacado com recursos humanos, acompanhando o crescimento de efetivo e de outro modo, as questões administrativas, sustentadas pelo custeio, mantiveram-se discretas, expondo uma falta de atenção nesse setor.

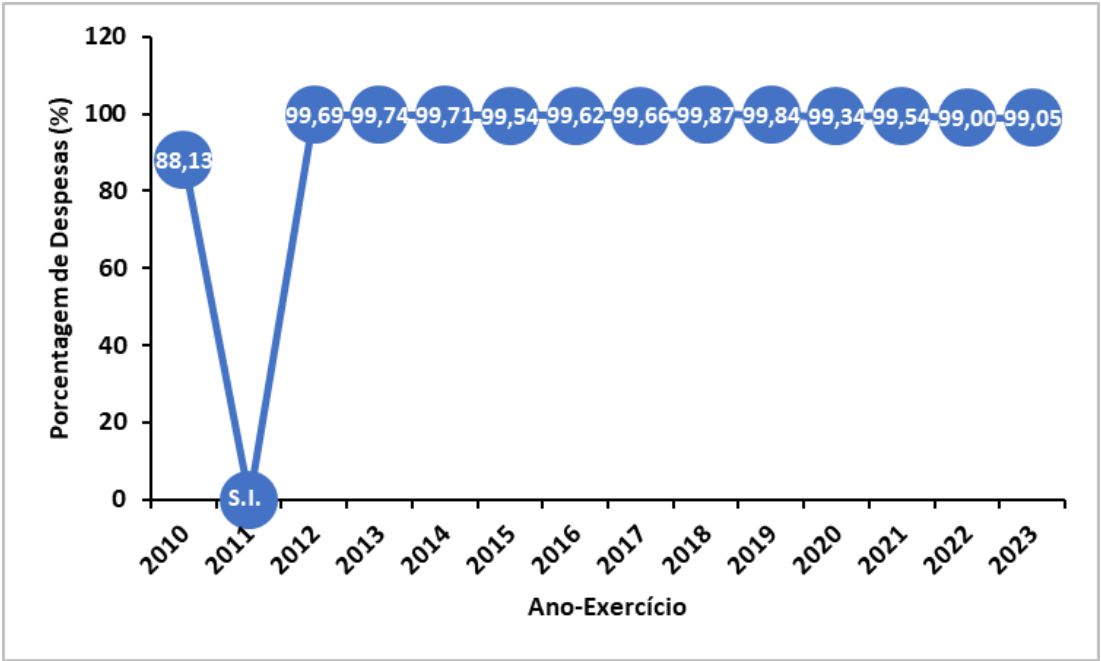
Figura 6: Despesas com custeio, pessoal e encargos.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

Já a figura 7, explicita que praticamente todo o valor destinado à SEMUSC é utilizado nas despesas de, assim como pessoal e encargos. Com isso, pretende-se comprovar e chamar a atenção para a escassez e pensamento estratégico de investimento em tecnologias, programas preventivos, e ações sociais característicos de uma política pública de segurança.

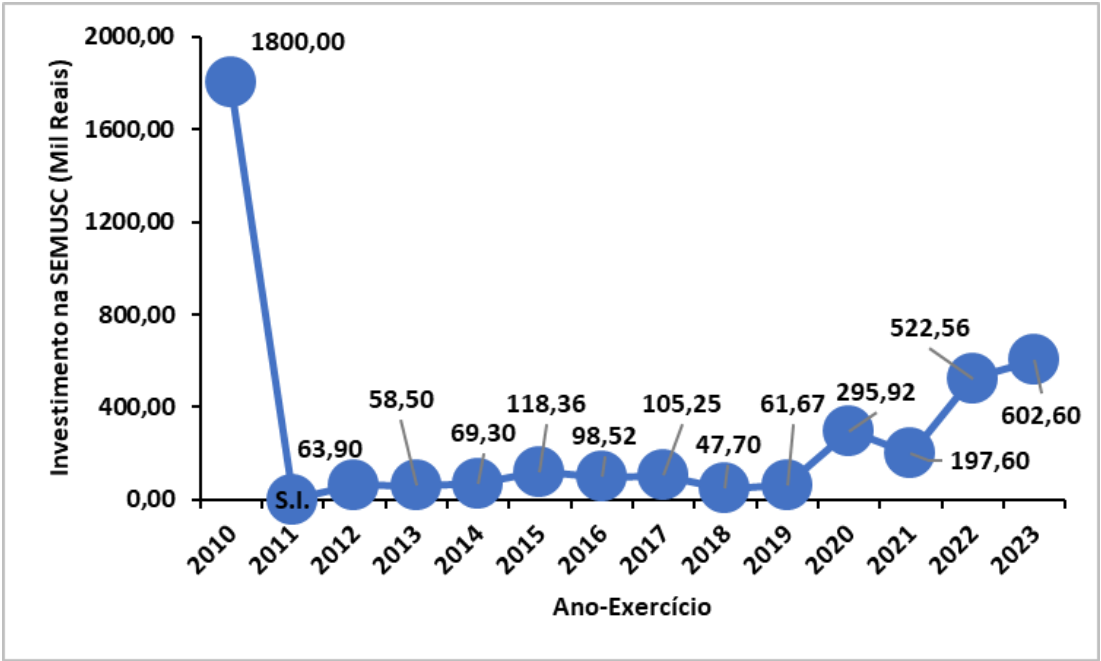
Figura 7: Relação das despesas frente ao orçamento da SEMUSC.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

De outro modo, a figura 8, traz que da receita do município direcionada à SEMUSC, fora o período de instalação da secretaria, praticamente foi irrisória a destinação de valores para a rubrica investimento.

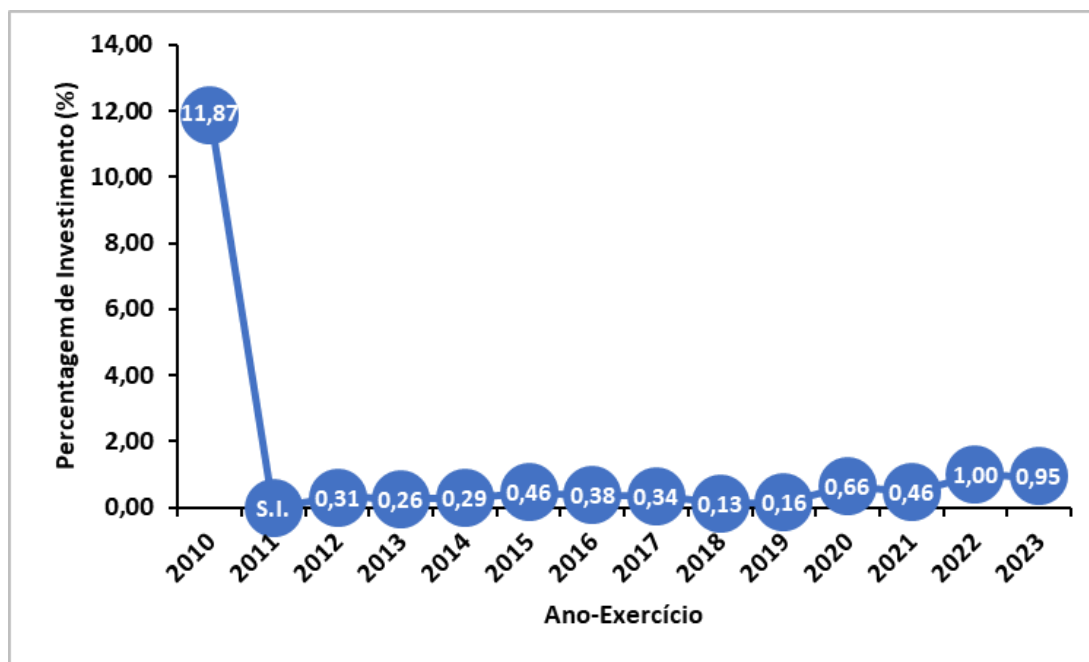
Figura 8: Evolução do investimento na SEMUSC.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

A figura 9 aponta que o investimento que a SEMUSC pode realizar a partir de seu orçamento, desde 2010, sempre orbitou em apenas 1%, do valor que recebe da Prefeitura de São Luís.

Figura 9: Percentual do investimento frente ao orçamento da SEMUSC.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

Além dos recursos próprios, a SEMUSC se beneficia significativamente de convênios com o governo federal, que suplementam o orçamento local e possibilitam a execução de projetos de maior envergadura. Estes convênios têm sido uma válvula propulsora para a secretaria, permitindo a realização de investimentos substanciais em infraestrutura e capacitação. A dependência desses recursos externos destaca a importância de uma gestão eficiente e proativa para garantir a continuidade e a expansão das ações de segurança pública em São Luís. A administração municipal tem se mostrado comprometida em buscar constantemente novas fontes de financiamento e fortalecer as parcerias existentes, essencial para manter e ampliar a eficácia das operações de segurança pública. Esse comprometimento é fundamental para a sustentabilidade das atividades da SEMUSC e para a segurança da população.

O histórico de investimentos financeiros na SEMUSC revela uma trajetória de crescimento muito modesto, refletindo a necessidade de fortalecer

a segurança pública em São Luís. No início dos anos 2000, o orçamento da SEMUSC era relativamente modesto, limitando-se às operações básicas da Guarda Municipal e a iniciativas pontuais de segurança. Com o tempo, houve um reconhecimento crescente da importância de um investimento mais robusto, resultando em um aumento gradual do orçamento destinado à secretaria. Esse aumento permitiu uma ampliação das atividades e uma maior capacidade de resposta às demandas crescentes da população, proporcionando melhores condições de trabalho e uma maior efetividade nas ações de segurança pública.

Entre 2020 e 2023, observa-se um incremento significativo nos recursos destinados à SEMUSC. Em 2020, o orçamento foi de aproximadamente R\$ 34.976.989,24, aumentando para R\$ 36.049.159,37 em 2022 e alcançando R\$ 43.322.402,30 em 2023. Este crescimento constante demonstra uma consciência da administração municipal em atentar-se para a segurança pública, refletindo a evolução das demandas sociais e a necessidade de uma infraestrutura robusta para a gestão da segurança. O aumento nos investimentos permitiu a implementação de programas mais abrangentes e a aquisição de equipamentos modernos, essenciais para a eficácia das operações. A disponibilidade de recursos adicionais também possibilitou a execução de ações preventivas e a melhoria da capacitação dos profissionais da segurança.

A evolução do financiamento também pode ser observada na melhoria das condições de trabalho e na expansão das atividades da Guarda Municipal. Investimentos contínuos em treinamento e equipamentos modernos têm sido essenciais para aumentar a capacidade operacional e a eficiência da SEMUSC. A alocação de recursos para programas preventivos e educativos reflete uma abordagem mais abrangente e integrada da segurança pública, que vai além do policiamento tradicional e busca envolver a comunidade na prevenção da criminalidade. Além disso, esses investimentos têm permitido à SEMUSC responder de forma mais eficaz às emergências e situações de crise, fortalecendo a resiliência da cidade. A gestão eficiente desses recursos é crucial para garantir a segurança e o bem-estar da população de São Luís.

As fontes de financiamento da SEMUSC são limitadas a recursos próprios do município além de convênios federais específicos. Os recursos próprios do município são alocados diretamente do orçamento municipal, com base nas prioridades estabelecidas pela administração local e na capacidade de

arrecadação do município. Estes recursos são fundamentais para a manutenção das atividades básicas da SEMUSC e para a implementação de projetos de menor escala (Prefeitura de São Luís, 2023). A arrecadação local proporciona uma base financeira estável, permitindo à SEMUSC planejar e executar ações contínuas de segurança pública sem depender exclusivamente de recursos externos.

Os repasses federais representam uma parcela significativa do financiamento da SEMUSC, sendo frequentemente destinados a projetos específicos e programas de segurança pública. Esses repasses são definidos com base em políticas públicas e programas nacionais, como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que busca fortalecer a segurança pública nos municípios. A participação da SEMUSC nesses programas permite a obtenção de recursos adicionais que são essenciais para a execução de projetos de maior envergadura (PRONASCI, 2023). Esses recursos complementam os fundos municipais e possibilitam a realização de ações que exigem investimentos mais substanciais.

Os convênios específicos são uma das fontes mais importantes de financiamento para a SEMUSC. Esses convênios, firmados com órgãos federais, são destinados a projetos específicos que visam a melhoria da infraestrutura, capacitação de pessoal e implementação de tecnologias avançadas na segurança pública. Em 2023, por exemplo, foram firmados convênios para o fortalecimento do Grupo de Segurança Escolar e para o projeto Guardiãs Maria da Penha, totalizando investimentos significativos que complementam o orçamento da SEMUSC (SEMUSC, 2023). A oportunidade de convênios permite que a SEMUSC direcione recursos para áreas prioritárias de forma mais eficiente, maximizando o impacto positivo na segurança pública da cidade.

Além disso, a ampliação de fontes de financiamento permite uma maior flexibilidade na alocação de recursos, possibilitando à SEMUSC adaptar-se às necessidades emergentes e aos desafios específicos de cada período. A capacidade de atrair e gerenciar múltiplas fontes de financiamento reflete uma gestão eficiente e proativa, que busca maximizar os recursos disponíveis para a segurança pública. Essa variação também ajuda a mitigar os riscos associados à dependência de uma única fonte de financiamento, garantindo maior estabilidade financeira para a SEMUSC. A gestão eficiente dos recursos

provenientes dessas diversas fontes é crucial para a sustentabilidade das operações de segurança pública.

A distribuição dos recursos também é influenciada pela necessidade de ações preventivas e educativas, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social. Programas como o combate à violência contra crianças e adolescentes e a prevenção da violência doméstica são exemplos de iniciativas que recebem financiamento específico para a implementação de ações de longo prazo. Essas ações são essenciais para a criação de um ambiente seguro e para a promoção da cultura de paz na comunidade (SEMUSC, 2014). A alocação de recursos para essas iniciativas demonstra um compromisso com a abordagem preventiva e a construção de uma sociedade mais segura e consciente.

Além das áreas prioritárias mencionadas, a distribuição de recursos também contempla a gestão de emergências e a preparação para situações de crise. A SEMUSC aloca parte de seu orçamento para ações de defesa civil e resposta a desastres, garantindo que a cidade esteja preparada para enfrentar situações de emergência com prontidão e eficiência. Esse enfoque multidimensional na distribuição dos recursos reflete um compromisso abrangente com a segurança e o bem-estar da população. Entrementes, a estratégia de distribuição de recursos tem se mostrado eficaz em atender às necessidades emergentes e em melhorar a capacidade de resposta da SEMUSC.

A alocação de recursos para ações de defesa civil tem permitido à SEMUSC desenvolver uma estrutura robusta de resposta a desastres, incluindo treinamento específico para o pessoal e a aquisição de equipamentos especializados. Essas medidas são fundamentais para garantir que a cidade esteja preparada para lidar com uma variedade de emergências, desde desastres naturais até incidentes causados pelo homem. A preparação adequada e a resposta rápida são essenciais para minimizar os impactos negativos desses eventos na comunidade. A abordagem proativa da SEMUSC na gestão de emergências reflete um compromisso contínuo com a segurança pública.

Além das emergências, a SEMUSC também destina recursos para iniciativas que promovem a integração comunitária e a colaboração entre diferentes setores da sociedade. Programas de segurança comunitária e

parcerias com organizações não governamentais são exemplos de iniciativas que recebem financiamento para promover uma cultura de segurança participativa. Essas iniciativas visam engajar os cidadãos na segurança pública, criando uma rede de apoio e colaboração que fortalece a resiliência da comunidade. A participação ativa dos cidadãos é um componente crucial para o sucesso das políticas de segurança pública da SEMUSC.

A distribuição dos recursos financeiros ao longo dos anos também tem se adaptado às mudanças nas políticas públicas e nas necessidades da população. A SEMUSC tem demonstrado flexibilidade e capacidade de adaptação ao direcionar os recursos para áreas que apresentam maior demanda ou que requerem uma intervenção mais imediata. Essa capacidade de resposta rápida e eficiente é fundamental para garantir que as operações de segurança pública sejam sempre alinhadas com as necessidades atuais da comunidade. A gestão estratégica e adaptativa dos recursos permite à SEMUSC manter a eficácia e a relevância de suas ações de forma duradoura.

A análise dos documentos investigados⁵⁶ e a evolução do investimento financeiro na SEMUSC destacam a importância de um financiamento diversificado e bem gerido para a eficácia das políticas de segurança pública em São Luís. A dependência de convênios e repasses externos exige uma gestão eficiente e proativa, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira estratégica para maximizar os benefícios para a comunidade. O crescimento contínuo do orçamento da SEMUSC nesse período reflete um compromisso crescente com a segurança pública, enquanto a distribuição dos recursos evidencia uma abordagem equilibrada entre manutenção, capacitação, infraestrutura e ações preventivas. Para garantir a sustentabilidade e a eficácia das operações da SEMUSC, é essencial continuar aprimorando a gestão financeira e explorando novas fontes de financiamento, mantendo o foco nas necessidades da população e nas melhores práticas de segurança pública.

Os investimentos na capacidade operacional da Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC) de São Luís têm proporcionado um significativo fortalecimento das suas operações. A destinação de recursos para a modernização e ampliação da infraestrutura permitiu a implementação de

⁵⁶ Refere-se às Leis Orçamentárias Anuais, Relatório de Convenio Celebrados entre o município e o governo federal, além dos relatórios gerados pelo autor através do portal da transparência.

novas tecnologias de monitoramento e sistemas de comunicação avançados, resultando em maior eficiência e rapidez nas respostas a incidentes de segurança pública.

Além disso, a capacitação contínua do efetivo da Guarda Municipal tem sido potencializada pelos investimentos financeiros. Programas de formação e treinamento especializado foram implementados, permitindo que os guardas municipais adquiram habilidades avançadas e se mantenham atualizados sobre as melhores práticas em segurança pública. Este enfoque na qualificação profissional não só melhora a capacidade de intervenção em situações de crise, mas também eleva o nível de profissionalismo e eficiência dos agentes no desempenho de suas funções. A formação adequada é crucial para preparar os agentes para lidarem com a complexidade das demandas de segurança em um ambiente urbano dinâmico.

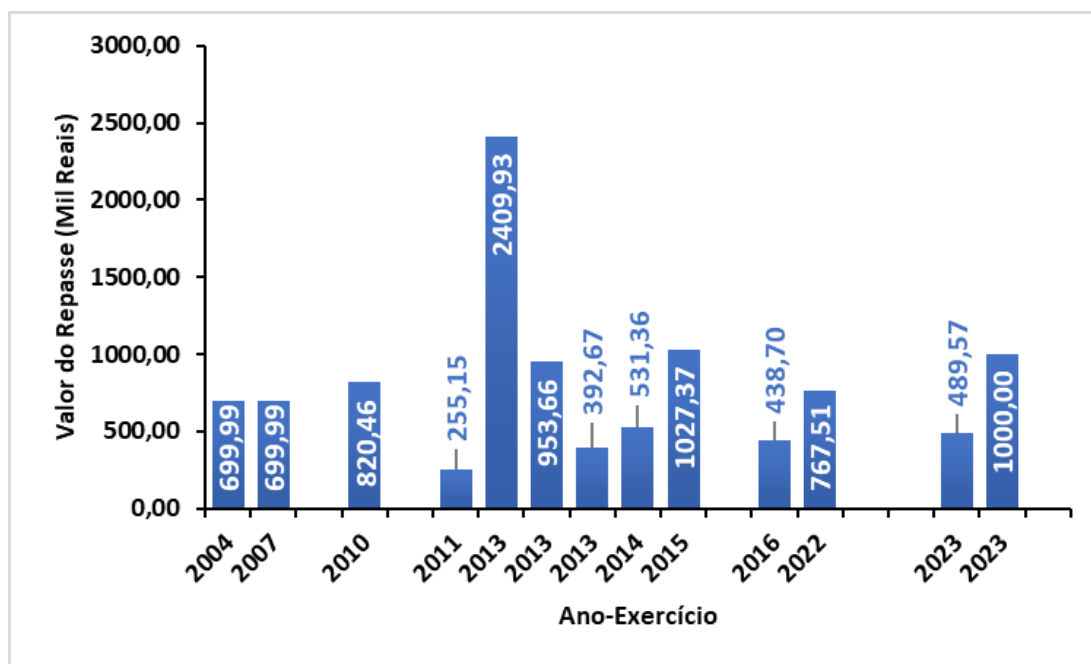
Ademais, a ampliação do efetivo da Guarda Municipal, viabilizada por meio de recursos adicionais, tem sido vital para aumentar a presença e a visibilidade da SEMUSC nas áreas urbanas e rurais de São Luís. A contratação de novos guardas e a reestruturação das equipes existentes permitiu uma cobertura mais abrangente e uma resposta mais ágil às demandas de segurança da população. Essa expansão do quadro de pessoal, aliada à modernização de equipamentos e veículos, contribui para uma maior capacidade de patrulhamento e vigilância, essencial para a manutenção da ordem pública (Relatório de Gestão, 2023). A maior presença dos guardas nas comunidades tem um efeito dissuasivo sobre a criminalidade, aumentando a sensação de segurança entre os cidadãos.

Por fim, mesmo com a limitação das fontes de financiamento, incluindo convênios com o governo federal, estas têm sido estratégicas para garantir a continuidade dos projetos de segurança pública. Essas parcerias financeiras possibilitam à SEMUSC não apenas manter, mas também expandir suas operações, investindo em áreas críticas como a prevenção da violência e a resposta rápida a emergências. A colaboração intergovernamental e a busca por recursos externos são fundamentais para sustentar os avanços na segurança pública, assegurando que a SEMUSC possa continuar aprimorando seus serviços e atendendo eficazmente as necessidades da população de São Luís. A capacidade de atrair e gerenciar múltiplas fontes de financiamento reflete uma

gestão eficiente e proativa, essencial para a sustentabilidade das operações da SEMUSC.

Conforme a figura 10, a evolução dos recursos do governo federal destinados à infraestrutura e equipamentos para a SEMUSC tem sido marcada por investimentos significativos, especialmente nos últimos anos. No intervalo de 2020 e 2023, observou-se um incremento substancial no orçamento destinado a essas áreas, refletindo o compromisso da administração municipal com a modernização da segurança pública. Em 2020, o orçamento foi de aproximadamente R\$ 34.976.989,24, aumentando em quase 20% em 2023. Este crescimento constante demonstra a prioridade dada à segurança pública e a necessidade de adaptar-se às demandas de uma população em constante crescimento (Relatório de Gestão, 2023).

Figura 10: Convênios celebrados com o governo federal.

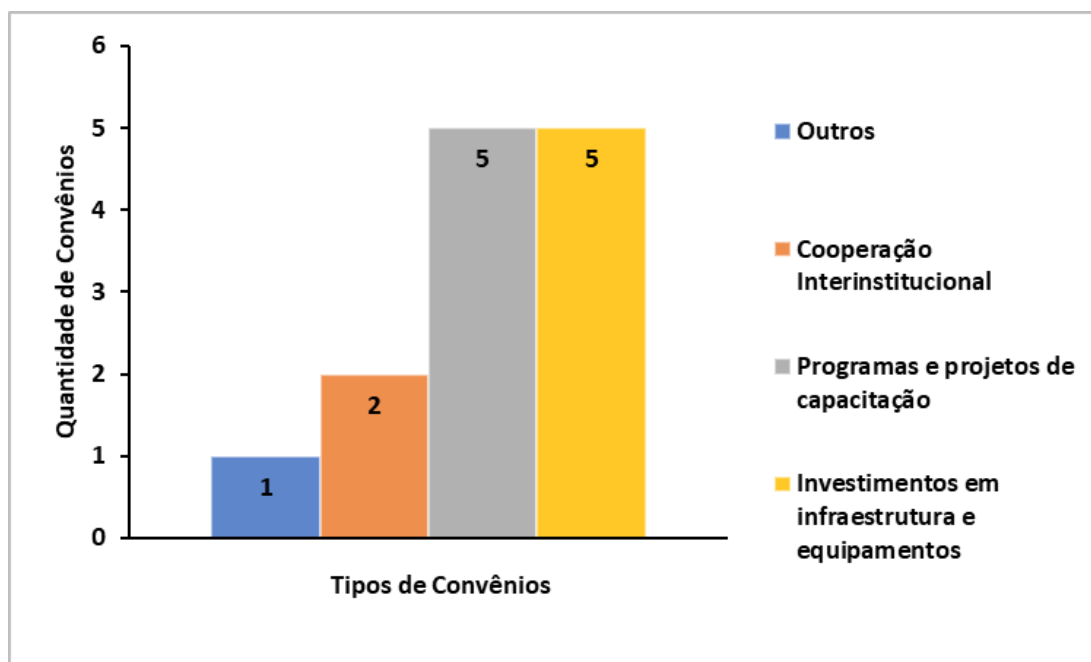


Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

Por sua vez, a figura 11 expõe que a aplicação desses recursos tem permitido a aquisição de equipamentos modernos e a melhoria da infraestrutura existente. Estes recursos tecnológicos são fundamentais para a eficácia das operações de segurança, proporcionando uma maior capacidade de monitoramento e resposta a incidentes em tempo real. Além disso, a

modernização das instalações da SEMUSC, incluindo a reforma de postos de segurança e a construção de novas unidades, contribuiu para melhorar as condições de trabalho dos guardas municipais e aumentar a eficiência administrativa (Plano Estratégico GMSL, 2008).

Figura 11: Distribuição de convênios por categoria.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

Outro aspecto importante da evolução dos recursos destinados à infraestrutura e equipamentos é a implementação de programas específicos, como o Projeto Guardiões Maria da Penha e o fortalecimento do Grupo de Segurança Escolar. Esses programas não apenas melhoraram a capacidade operacional da SEMUSC, mas também ampliaram o alcance das políticas de segurança, atendendo a necessidades específicas da comunidade. A aquisição de equipamentos especializados para esses programas, como viaturas e sistemas de monitoramento, tem sido crucial para sua eficácia e sucesso. A contínua alocação de recursos para esses programas demonstra um compromisso com a segurança comunitária e a proteção dos grupos mais vulneráveis (Compilado de Convênios, 2023).

Além dos investimentos em infraestrutura física e tecnológica, a SEMUSC tem direcionado recursos para a capacitação e treinamento de seu

efetivo. A modernização dos equipamentos deve ser acompanhada de um preparo adequado dos agentes para utilizá-los de forma eficiente. Assim, programas de formação contínua e treinamentos específicos têm sido financiados para garantir que os guardas municipais estejam aptos a operar os novos sistemas e tecnologias. Esta abordagem integrada, que combina investimentos em infraestrutura com o desenvolvimento de capital humano, é fundamental para assegurar a eficácia das políticas de segurança pública e a melhoria constante dos serviços prestados à população de São Luís.

Além disso, a capacitação contínua dos guardas municipais tem sido um fator crucial para o sucesso das políticas de segurança. Os programas de formação e treinamento especializado garantem que os agentes estejam preparados para enfrentar os desafios da segurança pública com competência e profissionalismo. A qualificação do efetivo, aliada ao uso de equipamentos modernos, eleva o padrão das operações e contribui para a eficácia das intervenções em situações de emergência. A formação adequada dos guardas é essencial para assegurar que as novas tecnologias e procedimentos sejam aplicados de forma eficiente e eficaz, maximizando os resultados das ações de segurança.

Os investimentos também têm impactado positivamente a relação da SEMUSC com a comunidade. A presença mais visível e atuante dos guardas municipais, viabilizada pela ampliação do efetivo e pela modernização dos equipamentos, tem aumentado a confiança da população nas forças de segurança. Programas específicos, como o Projeto Guardiães Maria da Penha, têm reforçado a proteção dos grupos vulneráveis e promovido uma maior sensação de segurança entre os cidadãos. A eficácia das políticas de segurança é, em grande medida, determinada pela percepção de segurança da população, e os investimentos têm contribuído significativamente para melhorar essa percepção (Compilado de Convênios, 2023).

A limitação das fontes de financiamento e a busca por parcerias estratégicas também têm sido fundamentais para a sustentabilidade das políticas de segurança da SEMUSC. A obtenção de convênios com o governo federal permitiu a realização de projetos de maior envergadura, que seriam inviáveis apenas com os recursos municipais. Essas parcerias financeiras possibilitaram a expansão das operações e a implementação de iniciativas

inovadoras, como o uso de drones para monitoramento e a integração de sistemas de inteligência artificial na análise de dados de segurança. A gestão eficiente dos recursos provenientes dessas parcerias é essencial para garantir a continuidade e a expansão das políticas de segurança, assegurando que a SEMUSC possa responder de forma eficaz às demandas da população (Plano Estratégico GMSL, 2008).

Apesar dos avanços significativos na capacidade operacional e na eficácia das políticas de segurança, a SEMUSC enfrenta desafios financeiros que podem comprometer a continuidade e a expansão de suas operações. A dependência de recursos provenientes de convênios e repasses externos, embora vital para a implementação de projetos de grande envergadura, representa um risco constante de instabilidade financeira. A incerteza quanto à regularidade e ao montante dos repasses pode dificultar o planejamento a longo prazo e a execução contínua das políticas de segurança. A gestão eficiente desses recursos exige uma constante negociação e busca por novas parcerias, além de uma adaptação rápida às variações no fluxo de financiamento (Compilado de Convênios, 2023).

Outro desafio significativo é a alocação adequada dos recursos disponíveis para atender às múltiplas demandas da segurança pública. A necessidade de equilibrar investimentos em infraestrutura, capacitação de pessoal e operações diárias requer uma gestão financeira rigorosa e estratégica. O aumento dos custos operacionais, associado à necessidade de atualização constante das tecnologias e equipamentos, impõe uma pressão adicional sobre o orçamento da SEMUSC. A administração municipal precisa desenvolver estratégias para otimizar a utilização dos recursos disponíveis, priorizando áreas críticas e buscando continuamente fontes alternativas de financiamento para garantir a sustentabilidade das operações (Relatório de Gestão, 2023).

Além disso, a volatilidade econômica e as restrições orçamentárias impostas pelo cenário nacional podem impactar diretamente a disponibilidade de recursos para a SEMUSC. A administração pública enfrenta o desafio de manter a eficácia das políticas de segurança em um contexto de recursos limitados, o que exige uma gestão financeira inovadora e eficiente. A busca por parcerias público-privadas e a implementação de políticas de austeridade são medidas que podem ajudar a mitigar esses desafios, garantindo a continuidade das

operações e a manutenção dos níveis de segurança na cidade de São Luís (Plano Estratégico GMSL, 2008).

Finalmente, a necessidade de aprimorar a gestão dos recursos humanos também se apresenta como um desafio para a SEMUSC. A contratação de novos guardas e a formação contínua do efetivo requerem investimentos significativos, que devem ser cuidadosamente planejados e executados. A retenção de talentos e a motivação dos profissionais da segurança são aspectos cruciais para garantir a eficácia das operações. A administração municipal deve focar em políticas de valorização profissional e desenvolvimento de carreira, assegurando que os guardas municipais tenham condições adequadas de trabalho e oportunidades de crescimento dentro da organização.

4 IMPLICAÇÕES DO INCREMENTO DA AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA DE SÃO LUÍS

O capítulo 3 utiliza uma técnica de pesquisa bibliográfica e consulta ao site oficial da Confederação Nacional de Municípios (CNM) para a coleta de informações detalhadas sobre demandas e políticas públicas relacionadas à segurança pública. A pesquisa envolveu a navegação pelas seções de notícias, publicações e áreas técnicas do site da CNM, complementada por uma revisão da literatura acadêmica pertinente. Deve-se apontar uma dificuldade metodológica quanto a prospecção de informações junto à Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FAMEM). A federação apesar de aceitar enviar questionário aos municípios, o que traria um retrato da segurança municipal, recebeu apenas 9 respostas dos 271 municípios. O objetivo deste capítulo é analisar as implicações do incremento na autonomia financeira municipal no fortalecimento da política pública preventiva de segurança aplicada pela Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC) em São Luís.

O primeiro tópico aborda a inserção da política pública de segurança na agenda da representação municipalista, com foco no Projeto de Lei 259/2022. O municipalismo, conceito que promove a autonomia dos municípios dentro de uma estrutura federalista, é fundamental para a implementação de políticas públicas eficazes e adaptadas às realidades locais. A Confederação Nacional dos Municípios tem desempenhado um papel crucial na defesa da

descentralização e na promoção de uma maior participação dos municípios na gestão da segurança pública. O Projeto de Lei 259/2022 propõe a alteração da Lei nº 13.756/2018 para garantir a transferência direta de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) aos municípios que mantêm guarda municipal, visando fortalecer a autonomia financeira e administrativa local.

No tópico seguinte é detalhada as ações específicas necessárias para habilitar a autonomia financeira municipal no contexto das políticas públicas de segurança. A implementação de serviços de georreferenciamento contínuo, desenvolvimento de programas de patrulhamento comunitário, e programas educacionais e de profissionalização são algumas das medidas essenciais. Além disso, é crucial a regulamentação de festas públicas, fiscalização do consumo de drogas, e criação de conselhos municipais de segurança. A descentralização dos recursos do FNSP e a modernização dos sistemas administrativos são vitais para garantir a eficiência, transparência e responsabilidade na gestão dos recursos, promovendo um ambiente seguro e organizado.

Por fim, tratou-se do incremento da autonomia financeira municipal que é essencial para o desenvolvimento de políticas de segurança pública mais eficazes e adaptadas às necessidades locais de São Luís. Este tópico explora as perspectivas e os benefícios potenciais dessa maior independência financeira, incluindo a capacidade de investir em infraestrutura, tecnologia e capacitação dos servidores. Exemplos de outras cidades que alcançaram sucesso com maior autonomia financeira, como Jundiaí e Belo Horizonte, são apresentados para ilustrar as melhores práticas e estratégias que podem ser adotadas por São Luís. A autonomia financeira proporciona flexibilidade e agilidade na resposta a emergências, melhorando a gestão dos recursos e a implementação de políticas de segurança pública.

4.1 A Política Pública de Segurança na agenda da Representação Municipalista no Maranhão e o Projeto de Lei 259/2022

O municipalismo⁵⁷, enquanto conceito e movimento político, refere-se à promoção da autonomia dos municípios dentro de uma estrutura federalista. O

⁵⁷ Historicamente, o conceito de municipalismo evoluiu conforme o Brasil passou por diversas fases políticas, desde o período colonial até a promulgação da Constituição de 1988. Esta

termo "municipalismo" pode ser compreendido em dois sentidos: como um sistema político que reconhece e defende a autonomia municipal e como um movimento em prol da instauração ou fortalecimento desse sistema (Buta; Teixeira, 2020, p. 378). No contexto brasileiro, o municipalismo tem raízes profundas e históricas que remontam à fundação do primeiro município, São Vicente, em 1532, por Martim Afonso de Sousa, evento que marcou o início da estrutura administrativa e política local no Brasil colonial (Barbuy, 2018, 145). O propósito do municipalismo é, essencialmente, garantir uma representação política mais direta e eficaz dos cidadãos, facilitando a administração pública e promovendo a democracia participativa. A autonomia municipal permite que os governos locais atendam melhor às necessidades específicas de suas comunidades, otimizando a alocação de recursos e a implementação de políticas públicas que refletem a realidade local (Barbuy, 2018, p. 146). Além disso, fortalece a participação popular e a governança local, criando um ambiente propício para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Concomitantemente, o fortalecimento do municipalismo é visto como uma condição fundamental para a reconstrução nacional e para a promoção de uma verdadeira representação popular. Este sistema visa descentralizar o poder, aproximando a administração pública dos cidadãos e, assim, aumentando a eficiência governamental e a responsabilização política (Barbuy, 2018, p. 145). A defesa da autonomia municipal também implica em maior resistência às pressões do poder central, proporcionando uma estrutura de governança mais equilibrada e democrática (Feitosa, 2019, 67). Dessa forma, o municipalismo surge como uma resposta às necessidades de descentralização e democratização do poder político, permitindo uma gestão pública mais próxima e alinhada com os interesses e demandas das comunidades locais. A consolidação do municipalismo no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, representa um avanço significativo na busca por um federalismo mais inclusivo e participativo, em que os municípios desempenham um papel crucial na formação da vontade política e na promoção do bem-estar social.

última é particularmente significativa, pois institucionalizou o município como ente federativo, consolidando uma forma de federalismo tridimensional que inclui União, Estados e Municípios (Feitosa, 2019, p.47). Antes disso, a centralização de poderes na União e nos Estados-membros limitava significativamente a autonomia municipal, tornando o Brasil um país com fortes tendências centralizadoras (Feitosa, 2019, p. 63).

A pauta municipalista encabeçada pela Confederação Nacional dos Municípios, organização que representa municípios brasileiros e uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 1980, segundo Carneiro Filho e Camara (2019, p. 9), possui as seguintes pautas: Reforma Tributária, que garanta uma distribuição mais justa dos recursos fiscais entre União, Estados e Municípios, permitindo maior autonomia financeira para os municípios; Financiamento Adequado para a Saúde, buscando aumentar os repasses federais para a saúde, garantindo recursos suficientes para atenção básica e especializada; Educação de Qualidade, promovendo a defesa de maior investimento na educação básica, buscando melhorar a infraestrutura das escolas e a capacitação dos profissionais; Mobilidade Urbana, incentivando políticas públicas voltadas para a melhoria do transporte público e infraestrutura urbana, visando a mobilidade eficiente e sustentável nas cidades; Desenvolvimento Sustentável, apoiando iniciativas que promovam a sustentabilidade ambiental, como o combate ao desmatamento e a implementação de políticas de enfrentamento à emergência climática; e Participação Social e Transparência defendendo a ampliação da participação popular na gestão municipal através de mecanismos como o orçamento participativo e a criação de conselhos municipais (Aro; Bortoluzzi; Cabral, 2024, p. 35; Cruz, 2010, p. 4).

No seguimento da segurança pública a Confederação Nacional de Municípios aborda as seguintes pautas. - Criação de Áreas Técnicas de Segurança Pública Municipal, promovendo auxílio os municípios na implantação e aperfeiçoamento de programas de segurança pública, disponibilizando projetos específicos e acesso a modernas técnicas de capacitação profissional e equipamentos de alta tecnologia; - Reforço das Guardas Municipais, defendendo o fortalecimento das guardas municipais como componentes fundamentais na estrutura de segurança pública local e trabalhando para garantir que as guardas municipais sejam reconhecidas como parte integrante dos órgãos de segurança pública e para promover a capacitação e o aparelhamento adequado dessas forças; - Medidas de Segurança nas Escolas, posicionando-se sobre a necessidade de implementar medidas de segurança nas escolas municipais e busca de recursos e orientações para que os municípios possam garantir um ambiente escolar seguro, protegendo alunos e funcionários de

possíveis ameaças; - Combate ao Tráfico de Drogas, apoiando iniciativas para a utilização de recursos oriundos do tráfico de drogas para fortalecer a segurança pública local; e - Participação no Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), reivindicando que os municípios possam receber recursos diretamente do FNSP.

Lembra-se que “política pública de segurança” no Brasil se insere em um contexto histórico e social complexo, caracterizado por altos índices de criminalidade e violência urbana, exigindo uma abordagem integrada entre as esferas federal, estadual e municipal. Conforme aponta Garcez (2023, p. 3548), a gestão da segurança pública no Brasil evoluiu significativamente desde o período colonial, passando por diversas transformações durante o Estado Novo e a Ditadura Militar, até a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988. A Constituição de 1988 foi um marco na garantia dos direitos humanos e na democratização das forças de segurança, estabelecendo princípios democráticos e de direitos humanos que orientam as políticas de segurança pública (Oliveira, 2017, p. 22). Nesse sentido, políticas públicas de segurança foram desenvolvidas para integrar ações governamentais e não governamentais, com enfoque em ações preventivas e repressivas para enfrentar a criminalidade e a violência, buscando uma atuação mais ampla e coordenada entre os diferentes níveis de governo e setores da sociedade.

No cenário atual, a segurança pública é uma responsabilidade compartilhada entre os diferentes níveis de governo. O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) são exemplos de iniciativas que visam promover a cooperação entre as esferas de governo e a participação da sociedade civil na formulação e execução das políticas de segurança (Lui; Sales, 2023, p. 5). Estas políticas buscam também a modernização das forças de segurança, a capacitação dos profissionais e a implementação de ações sociais voltadas para a redução da violência e a inclusão social. No entanto, a efetividade dessas políticas depende de uma articulação eficiente entre os governos federal, estadual e municipal, o que continua sendo um desafio significativo para a implementação e a coordenação de esforços integrados que possam realmente fazer a diferença na melhoria da segurança pública.

A inserção das políticas públicas de segurança na agenda municipalista reflete a necessidade de os municípios se envolverem mais ativamente na

promoção da segurança pública. Uma consulta no site da Câmara dos Deputados⁵⁸ apresenta 1.309 proposições entre Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição, das quais 713 continuam tramitando. Os municípios, sendo a esfera de governo mais próxima do cidadão, têm um papel fundamental na implementação de políticas de segurança que atendam às demandas locais. Conforme argumentam Spaniol; Moraes Júnior; Rodrigues, (2020, p. 119) a participação dos municípios na gestão da segurança pública é essencial para a construção de um sistema de segurança mais eficaz e democrático. A autonomia financeira e administrativa dos municípios, garantida pela Constituição, permite que eles desenvolvam suas próprias políticas de segurança, adaptadas às particularidades locais, promovendo uma gestão mais eficiente e responsiva, capaz de enfrentar os desafios específicos de cada comunidade, garantindo que as ações de segurança sejam adequadas às realidades e necessidades locais.

A inclusão da política pública de segurança na agenda municipalista evidencia a importância de uma abordagem local para a promoção da segurança. Os municípios têm uma posição estratégica para identificar e enfrentar as causas da violência e da criminalidade em suas comunidades, implementando ações preventivas e corretivas que respondam às necessidades específicas de seus habitantes. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2023), a participação dos municípios na segurança pública é vital para a construção de uma sociedade mais segura e justa. A CNM enfatiza que as políticas de segurança pública devem ser construídas com base em diagnósticos precisos e na participação ativa da comunidade, garantindo a legitimidade e a eficácia das ações implementadas, além de promover uma gestão compartilhada que envolva todos os setores da sociedade, assegurando que as políticas de segurança sejam abrangentes e inclusivas.

A Federação Nacional de Sindicatos de Servidores das Guardas Municipais, também é relevante instituição na defesa da pauta da política pública de segurança, promovendo a organização, a coordenação, a representação, a

⁵⁸ Consulta ao site da Câmara dos Deputados, utilizando o descritor segurança pública municipal, desde 1956 até o ano de 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=&ano=&autor=&inteiroTeor=seguran%C3%A7a+p%C3%BAblica+municipal&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BPL+-+Projeto+de+Lei,+PEC+-+Proposta+de+Emenda+%C3%A0+Constitui%C3%A7%C3%A3o%5D&data=20/07/2024&page=false>. Acesso dia 19 de julho de 2024.

substituição, a proteção e a defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais da categoria profissional dos Guardas Municipais, guardas civis, guardas civis municipais, guardas metropolitanas e guardas civis metropolitanas, ativos, inativos, pensionistas e dos sindicatos filiados FENAGUARDAS (2023). Em consonância com a Federação Nacional, a nível estadual o Sindicato dos Guardas Municipais do Estado do Maranhão (SIGMEMA), acompanha a rotina e evolução da categoria pelos municípios do estado.

Nos anos 1980 e 1990, o movimento municipalista no Maranhão começou a ganhar força, com os municípios buscando uma maior participação nas decisões políticas e econômicas do estado. Durante esse período, foram formadas várias associações e consórcios intermunicipais com o objetivo de fortalecer a cooperação entre os municípios e defender seus interesses comuns. Esses esforços resultaram em uma série de avanços, incluindo a criação de mecanismos de financiamento compartilhado e a implementação de projetos conjuntos nas áreas de saúde, educação e infraestrutura. A Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FAMEM), desde então, tem sido um ator chave nesse processo, facilitando a comunicação entre os municípios e o governo estadual, bem como promovendo a capacitação dos gestores municipais para melhor administrar seus recursos e implementar políticas públicas mais eficazes.

A criação da Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC) em São Luís, a capital do Maranhão, exemplifica a importância da representação municipalista na promoção de políticas públicas de segurança. A SEMUSC tem se destacado pela implementação de programas de segurança comunitária e pela modernização das suas estruturas operacionais, com o apoio de recursos provenientes de convênios e parcerias intergovernamentais (Relatório de Gestão SEMUSC, 2023). A trajetória da SEMUSC reflete a evolução das políticas de segurança pública no Maranhão, demonstrando como a representação municipalista pode contribuir para a construção de um ambiente mais seguro e inclusivo para a população. Essa evolução evidencia a capacidade dos municípios de São Luís em se adaptar às novas demandas de segurança e implementar políticas eficazes que atendam às necessidades específicas da comunidade local.

Apesar da intenção de atuação da FAMEM na área de segurança pública ser de promoção de iniciativas voltadas para a capacitação de gestores e a criação de uma cultura de cooperação intermunicipal, fundamentais para capacitar os gestores municipais e fortalecer a capacidade administrativa dos municípios na gestão da segurança pública (FAMEM, 2020), a concretização dessas ações ficam distantes da realidade. Apesar da capacitação dos gestores locais ser vista como uma condição *sine qua non* para a implementação bem-sucedida de políticas de segurança pública eficazes e sustentáveis (Ramos *et al.*, 2020, p. 92), em que pese a federação não alcança resposta dos gestores municipais. O que demonstra essa assertiva é o fato de apesar da insistência da FAMEM em obter informações referentes a segurança pública dos municípios do Maranhão, apenas 9 (nove) dos 217 municípios responderam ao questionário enviado através da plataforma digital *Googleforms*.

Em ambiência legislativa do estado do Maranhão, pode-se trazer que a Lei nº 9.771 de 2013, ampliou os atores descritos na Lei nº 9.504 de 2011, designados para assinar convênios, inclusive com municípios. Essa lei não estipula eixos dos convênios que podem ser celebrados, o que implica que instrumentos de colaboração entre o Estado e o Município podem ser avançados, no segmento da segurança pública. Escavando mais a atividade legislativa estadual, em 2024 a Assembleia Legislativa⁵⁹ aprovou Proposta de Emenda à Constituição de nº 04/2023 inserindo as guardas municipais no Sistema de Segurança Pública do Estado do Maranhão. Essas ações expõem o caráter integrativo e fortalecimento jurídico a nível municipal.

Demonstrando um interesse legiferante local, é interessante trazer que a Câmara Municipal de São Luís, propôs um Projeto de Lei que institui o Fundo Municipal de Segurança Pública, por meio do PL 237/23, criando também o Grupo Gestor do Fundo Municipal de Segurança Pública⁶⁰. Porém, o Prefeito vetou o Projeto de Lei aprovado na Casa Legislativa Municipal, sob o argumento de usurpação da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo,

⁵⁹ Disponível em: <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/pec-do-deputado-claudio-cunha-que-inclui-guarda-municipal-no-sistema-de-seguranca-e-aprovada/>. Acesso em 15 de julho de 24.

⁶⁰ Disponível em: <https://www.camara.slz.br/confira-os-projetos-de-lei-aprovados-na-sessao-ordinaria-desta-segunda-feira-11/>. Acesso em 15 de julho de 24.

além de falta de interesse público⁶¹. Essa movimentação, traz a percepção de que a pauta da segurança pública está em plena atividade nas discussões políticas locais.

Tendo-se apresentado a política pública de segurança na agenda da representação municipalista, em âmbito nacional e mais detidamente a nível estadual, faz-se necessário um esclarecimento mais detido sobre o Projeto de Lei 259/2022⁶², que propõe a alteração da Lei nº 13.756/2018 para garantir a transferência de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) de forma direta para os municípios que mantêm guarda municipal, uma vez que atualmente apenas os estados recebem verbas na modalidade fundo a fundo, que é aquela que a verba do FNSP fica carimbada para o fundo estadual se segurança pública do respectivo ente federativo. Esse PL já foi aprovado pela respectiva comissão temática e avança⁶³ para comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Esta proposta legislativa visa corrigir uma lacuna na legislação atual, que limita o acesso dos municípios aos recursos do FNSP, obrigando-os a celebrar convênios com os estados ou a União para receberem tais recursos (PL 259/2022). A aprovação deste projeto de lei representa um passo significativo no fortalecimento da autonomia financeira dos municípios e na capacidade destes de implementar políticas de segurança pública mais eficazes e adaptadas às suas realidades locais.

O artigo 6º da Lei nº 13.756/2018, que dispõe sobre a aplicação dos recursos do FNSP, passaria a vigorar com a seguinte redação: "Os recursos do FNSP serão aplicados diretamente pela União ou transferidos aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios que mantenham guarda municipal, na hipótese de estes entes federativos terem instituído fundo estadual, distrital ou municipal de segurança pública" (PL 259/2022). Esta alteração visa simplificar o processo de transferência de recursos, eliminando a necessidade de convênios

⁶¹ Disponível em: <https://diariooficial.saoluis.ma.gov.br/documento/view/17625/mensagem-de-veto-n-152024>. Acesso em 15 de julho de 24.

⁶² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2314529#:~:text=PL%20259%2F2022%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Alterar%20dispositivos%20da%20Lei%20n%C2%BA,Munic%C3%ADpios%2C%20que%20mantenham%20guarda%20municipal>. Acesso em 15 de julho de 24.

⁶³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/974594-COMISSAO-APROVA-PROJETO-QUE-AUTORIZA-MUNICIPIO-A-RECEBER-REPASSE-DIRETO-DO-FUNDO-NACIONAL-DE-SEGURANCA-PUBLICA>. Acesso em 15 de julho de 24.

burocráticos e permitindo que os municípios acessem os recursos de forma mais rápida e eficiente, garantindo uma utilização mais eficaz dos recursos destinados à segurança pública.

O inciso I do artigo 7º também seria alterado para garantir que, no mínimo, 50% dos recursos do FNSP sejam transferidos diretamente para os fundos estaduais, distritais ou municipais de segurança pública, independentemente da celebração de convênios ou contratos de repasse (PL 259/2022). Esta mudança é fundamental para assegurar que os municípios tenham acesso aos recursos necessários para financiar suas políticas de segurança pública, promovendo uma distribuição mais equitativa dos recursos e fortalecendo a capacidade dos municípios de responder aos desafios de segurança.

Aliás, o Projeto de Lei 259/2022 prevê alterações nos artigos 8º e 12 da Lei nº 13.756/2018, para incluir a exigência de que os Conselhos Estaduais, Distritais ou Municipais de Segurança Pública e Defesa Social sejam responsáveis pela gestão e movimentação financeira dos fundos de segurança pública. Esta medida visa garantir a transparência e a prestação de contas na aplicação dos recursos, promovendo uma gestão mais eficiente e responsável (PL 259/2022). A inclusão dos conselhos na gestão dos recursos é uma iniciativa importante para fortalecer a participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas de segurança pública, assegurando que os recursos sejam utilizados de forma adequada e transparente.

A justificativa do projeto destaca a necessidade de corrigir a desigualdade no acesso aos recursos do FNSP, argumentando que a atual legislação prejudica os municípios ao submetê-los a convênios burocráticos que muitas vezes inviabilizam o recebimento dos recursos necessários (PL 259/2022). Seu objetivo principal é promover a descentralização e a eficiência na gestão dos recursos destinados à segurança pública, garantindo que os municípios que mantêm guarda municipal possam acessar diretamente os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). A proposta busca corrigir uma lacuna na legislação atual, que limita o acesso dos municípios aos recursos do FNSP, obrigando-os a celebrar convênios com os estados ou a União para receberem tais recursos. Essa mudança é vista como essencial para garantir uma distribuição mais equitativa dos recursos e fortalecer a capacidade

dos municípios de implementar políticas de segurança pública adaptadas às suas realidades locais, promovendo uma maior autonomia na gestão da segurança pública (PL 259/2022).

Mas o Projeto de Lei 259/2022, que é sem dúvida uma iniciativa importante para fortalecer a autonomia financeira dos municípios na gestão da segurança pública, possui pontos a considerar, como o de que a descentralização pode também gerar desigualdades se não forem estabelecidos critérios claros e justos para a distribuição dos recursos. Municípios com melhor estrutura poderão se beneficiar mais rapidamente, enquanto os menos favorecidos podem enfrentar dificuldades para se adequar às novas exigências administrativas (FBSP, 2023).

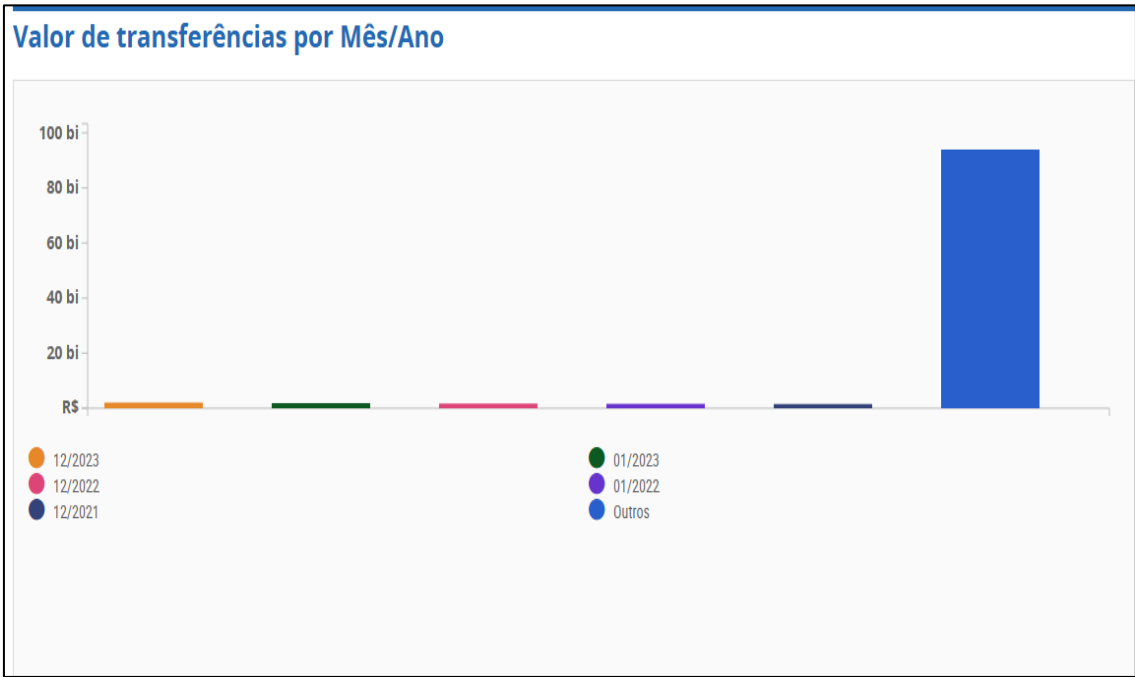
Outro ponto crítico do projeto é a gestão e fiscalização dos recursos. A inclusão dos Conselhos Estaduais, Distritais ou Municipais de Segurança Pública e Defesa Social na gestão dos fundos é uma medida positiva para promover a transparência e a *accountability*. Entretanto, a eficácia dessa medida depende da capacidade desses conselhos de operar de forma independente e eficiente. Em muitos municípios, a falta de capacitação e a influência política podem comprometer a atuação dos conselhos, dificultando a fiscalização adequada e a utilização eficiente dos recursos. Além disso, é necessário assegurar que esses conselhos tenham acesso a dados e informações precisas para desempenhar suas funções de maneira eficaz.

O portal da transparência do Governo Federal revela que de janeiro de 2014 a dezembro de 2023 foram transferidos mais de R\$ 100 bilhões para municípios maranhenses⁶⁴, conforme figura 12⁶⁵.

⁶⁴ Gráfico gerado pelo autor no site do Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: [Consulta Recursos Transferidos | Portal da Transparência do Governo Federal \(portal.datatransparencia.gov.br\)](https://portal.datatransparencia.gov.br/consulta-recursos-transferidos). Acesso em: 18 jul 2024.

⁶⁵ Gráfico gerado pelo autor no site do Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: [Incorporar Gráfico \(portal.datatransparencia.gov.br\)](https://portal.datatransparencia.gov.br/incorporar-grafico). Acesso em: 18 jul 2024.

Figura 12: Valor de Transferências do Governo Federal para municípios maranhenses.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024)

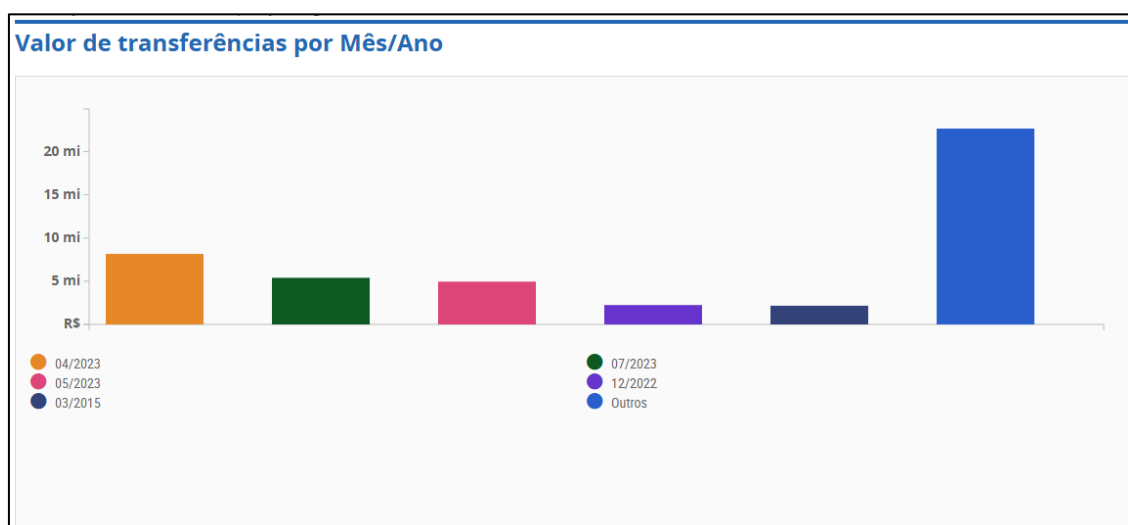
O site consegue revelar que, de 2015⁶⁶ até dezembro de 2023, R\$ 45 milhões foram destinados a ações afetas à segurança pública⁶⁷ para municípios maranhenses, como demonstra a figura 13⁶⁸.

⁶⁶ Não há lançamentos anteriores.

⁶⁷ Gráfico gerado pelo autor no site do Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: [Consulta Recursos Transferidos | Portal da Transparência do Governo Federal \(portal.datatransparencia.gov.br\)](https://portal.datatransparencia.gov.br). Acesso em: 18 jul 2024.

⁶⁸ Gráfico gerado pelo autor no site do Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: [Incorporar Gráfico \(portal.datatransparencia.gov.br\)](https://portal.datatransparencia.gov.br). Acesso em: 18 jul 2024.

Figura 13: Transferências para segurança pública.



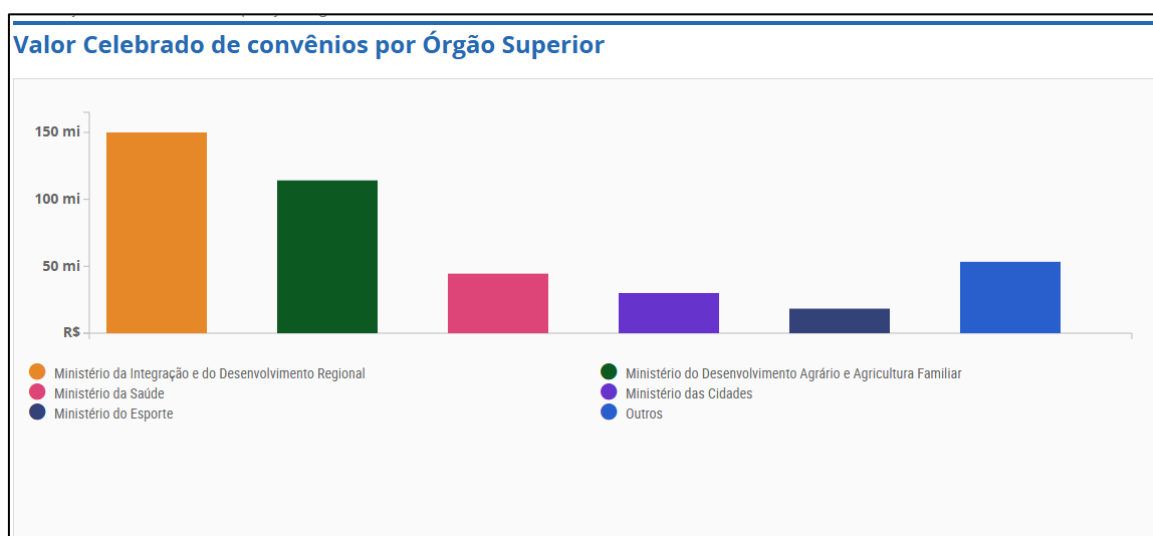
Fonte: Elaborado pelo Autor (2024)

Prospectando mais, descobriu-se que esses recursos transferidos retratam uma preocupação sobre a gestão dos repasses. O site mostra que no período de 2010 até dezembro de 2023, há convênios, de vários seguimentos de políticas públicas, realizados com os municípios do Maranhão, em situações nomeadas como Aguardando Prestação de Contas, Prestação de Contas Enviada para Análise, Prestação de Contas em Análise, Prestação de Contas em Complementação, e Prestação de Contas Rejeitadas, ou seja, que demonstram contas com pendências ou já declaradas rejeitadas, que somam o aporte de mais de R\$ 410 milhões⁶⁹, como se percebe a figura 14 ⁷⁰.

⁶⁹ Gráfico gerado pelo autor no site do Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: [Consulta de Convênios e Acordos | Portal da Transparência do Governo Federal \(portal.datransparencia.gov.br\)](https://portal.datransparencia.gov.br/Consulta-de-Convênios-e-Acordos). Acesso em: 18 jul 2024.

⁷⁰ Gráfico gerado pelo autor no site do Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: [Incorporar Gráfico \(portal.datransparencia.gov.br\)](https://portal.datransparencia.gov.br/Incorporar-Gráfico). Acesso em: 18 jul 2024.

Figura 14: Convênio com pendências.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

A implementação do Projeto de Lei 259/2022 também pode enfrentar resistência política tanto em nível estadual quanto federal. Estados que atualmente administram a maior parte dos recursos do FNSP podem ver essa mudança como uma perda de controle e influência⁷¹, o que pode levar a conflitos e dificuldades na transição para o novo modelo. Além disso, a necessidade de adaptar as estruturas administrativas municipais para receber e gerenciar diretamente os recursos pode representar um desafio significativo. Muitos municípios, especialmente os menores e com menos recursos, podem não estar preparados para assumir essa responsabilidade de forma imediata e eficaz, necessitando de apoio e capacitação (Anuário FBSP, 2023).

É necessário considerar os impactos a longo prazo da descentralização dos recursos. Enquanto o projeto visa fortalecer a autonomia municipal, é importante garantir que essa autonomia não resulte em fragmentação e falta de coordenação nas políticas de segurança pública. A implementação bem-sucedida do Projeto de Lei 259/2022 requer um equilíbrio cuidadoso entre a autonomia local e a necessidade de uma estratégia nacional coesa e

⁷¹ Pheiffer e Rakubu (2023, p. 552) trazem que as políticas sul-africanas têm sido claras no que diz respeito ao mandato dos municípios. Sua pesquisa revelou que a prevenção do crime exige um processo de análise por parte dos municípios para determinar a causa de tipos específicos de crime, bem como a colaboração de recursos e habilidades de uma série de partes interessadas locais para desenvolver e aplicar intervenções apropriadas.

coordenada. A criação de mecanismos de monitoramento e avaliação contínuos será essencial para garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e que as políticas de segurança pública implementadas em nível municipal estejam alinhadas com as diretrizes e objetivos nacionais (Atlas da Violência, 2023).

4.2 Ações necessárias para habilitação da autonomia financeira municipal relacionada à política pública de segurança

A habilitação da autonomia financeira municipal no contexto das políticas públicas de segurança é um processo complexo que envolve uma série de ações coordenadas entre diferentes esferas de governo e instituições. Já se demonstrou que historicamente o município de São Luís não tem conseguido aportar recursos para investimento, limitando-se, portanto, a custeio e despesas com pessoal e encargos. A descentralização dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para os municípios está cada vez mais próxima da realidade, até porque os Estados-Membros e o Distrito Federal não têm conseguido executar os valores despendidos pelo Fundo, fazendo com que o Ministério da Justiça planeje a criação de um Núcleo de Aprimoramento de Execução Orçamentária (NAEO)⁷² para utilizarem mais de R\$ 4 bilhões de recursos já repassados aos Fundos Nacionais de Segurança Pública e Penitenciário. O montante compreende o período de 2016 a 2023. Ou seja, o mais forte argumento contrário à descentralização do FNSP, qual seja, falta de recurso, se esvai.

Isso exige a implementação de mecanismos administrativos e legais robustos que garantam a eficiência, transparência e responsabilidade na gestão desses recursos. Esse processo visa fortalecer a capacidade dos municípios de planejar e executar políticas de segurança pública que sejam eficazes e adaptadas às suas realidades locais. A autonomia financeira proporciona aos municípios a flexibilidade necessária para responder de forma mais ágil e eficaz às demandas de segurança da população, permitindo que desenvolvam

⁷² Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/lewandowski-apresenta-a-secretarios-estaduais-mecanismo-de-auxilio-para-uso-de-r-4-bilhoes-ja-repassados-a-fundos-ligados-a-seguranca-publica>. Acesso em 17 de julho de 2024.

programas e ações preventivas e corretivas com maior independência e eficiência.

A aplicação de uma política pública de segurança bem-sucedida e financeiramente autônoma requer um planejamento estratégico detalhado, que inclua a capacitação dos gestores municipais, a modernização dos sistemas administrativos e a criação de mecanismos de controle e monitoramento. É essencial que os municípios estejam preparados para gerenciar os recursos de forma eficiente, evitando desperdícios e garantindo que os fundos sejam utilizados para melhorar a segurança e o bem-estar da comunidade. Além disso, a participação ativa da sociedade civil na formulação e implementação das políticas de segurança é crucial para assegurar a transparência e a *accountability*. A descentralização dos recursos deve ser acompanhada por um fortalecimento institucional que permita aos municípios desenvolverem suas capacidades administrativas e técnicas, garantindo que possam atender de forma eficaz às necessidades de segurança de suas populações.

A criação de incentivos fiscais para empresas que invistam em projetos de segurança pública pode ser uma medida eficaz para incrementar a autonomia financeira de São Luís. Esses incentivos podem incluir isenções fiscais, deduções no imposto de renda e outros benefícios tributários para empresas que contribuam com recursos financeiros ou tecnológicos para a segurança pública municipal. Além disso, é importante desenvolver programas de parcerias público-privadas (PPP) que permitam a participação do setor privado na implementação de projetos de segurança pública. Essas parcerias podem incluir a modernização de infraestruturas de vigilância, a construção de centros de comando e controle, e a capacitação de profissionais da segurança. A cooperação com o setor privado pode proporcionar recursos adicionais e expertise, promovendo a eficiência e a inovação na gestão da segurança pública.

Embora São Luís já demonstre interesse na instituição do Fundo Municipal de Segurança Pública, é essencial a concretude desse mecanismo de financiamento. Isso para que se inicie buscas por fontes de receita para o fundo, como a destinação de uma porcentagem das multas de trânsito, doações de empresas privadas e parcerias com organizações não governamentais. Além disso, é fundamental garantir a transparência e a *accountability* na gestão do fundo, implementando auditorias regulares e criando um portal de transparência

que a população possa acompanhar a aplicação dos recursos. A promoção de campanhas de conscientização sobre a importância do fundo e a participação da sociedade civil na gestão dos recursos também são medidas importantes para fortalecer esse mecanismo.

A revisão dos marcos legais e regulamentares é uma etapa fundamental para a habilitação da autonomia financeira dos municípios em relação à política pública de segurança. A legislação atual, incluindo a Lei nº 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e a Lei nº 10.201/2001, que cria o Fundo Nacional de Segurança Pública, precisa ser analisada e, se necessário, ajustada para permitir a transferência direta de recursos para os municípios. A Lei nº 13.675/2018, por exemplo, estabelece diretrizes para a integração dos órgãos de segurança pública, mas pode necessitar de emendas que facilitem a autonomia financeira municipal. Essa legislação deve garantir que os municípios tenham a capacidade legal de receber e administrar os fundos, além de estabelecer critérios claros e transparentes para a distribuição desses recursos.

Além das leis federais, os municípios devem revisar suas próprias legislações e regulamentações para alinhá-las aos objetivos de descentralização e autonomia financeira. Isso inclui a criação de fundos municipais de segurança pública e a adoção de normas que permitam a gestão eficiente dos recursos recebidos do FNSP. A harmonização das legislações federal, estadual e municipal é essencial para evitar conflitos e sobreposições que possam comprometer a eficácia das políticas de segurança. As legislações estaduais e municipais devem estabelecer as responsabilidades dos gestores locais, os critérios para a aplicação dos recursos e os mecanismos de controle e fiscalização que garantirão a transparência e a eficiência na gestão dos fundos.

Outro aspecto importante na revisão dos marcos legais e regulamentares é a inclusão de mecanismos que promovam a participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas de segurança pública. A criação de conselhos municipais de segurança por região, compostos por representantes do governo, da sociedade civil e de instituições de segurança, é uma medida que pode contribuir significativamente para a transparência e a *accountability* na gestão dos recursos. Esses conselhos devem ter o poder de fiscalizar a aplicação dos recursos e de propor ações e programas

que atendam às necessidades locais de segurança. A participação ativa da comunidade é essencial para garantir que as políticas de segurança sejam efetivas e alinhadas às expectativas e demandas dos cidadãos.

A regulamentação detalhada do processo de transferência de recursos também é necessária para garantir a eficiência e a eficácia da descentralização financeira. Isso inclui a definição de critérios claros para a elegibilidade dos municípios, a estipulação de prazos e procedimentos para a transferência dos recursos e a criação de mecanismos de acompanhamento e avaliação. A Portaria Interministerial nº 424/2016, que regulamenta os convênios e contratos de repasse no âmbito da administração pública federal, pode servir como base para a criação de normas específicas para a transferência dos recursos do FNSP para os municípios. A definição de indicadores de desempenho e a implementação de sistemas de monitoramento contínuo são fundamentais para assegurar que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e que as políticas de segurança pública alcancem os resultados esperados.

Para alcançar a pontuação máxima nos critérios de avaliação, conforme estabelecido mais recentemente no Edital nº 5/2023 e analisado na Nota Técnica 783/2023, é essencial o esforço para atender integralmente a todos os requisitos especificados, tanto relacionados à proposta quanto ao proponente, considerando nesse caso, a SEMUSC, que é a secretaria que realmente elabora a proposta. A seguir, esse trabalho apresenta, no âmbito propositivo, uma orientação detalhada sobre como satisfazer cada critério de maneira eficiente e completa, além das ações necessárias para habilitação da autonomia financeira municipal relacionada à política pública de segurança.

A capacitação contínua dos servidores municipais e o investimento em tecnologias avançadas são fundamentais para a melhoria da segurança pública. São Luís pode desenvolver programas de formação e treinamento em parceria com universidades, centros de pesquisa e organizações não governamentais. Esses programas devem abranger desde a gestão financeira e administrativa até técnicas avançadas de prevenção e combate à criminalidade. Além disso, o município deve investir em tecnologias de informação e comunicação, como sistemas de monitoramento inteligente, plataformas de análise de dados e soluções de vigilância avançada. A utilização de tecnologias inovadoras pode

aumentar a eficiência das operações de segurança e promover uma gestão mais integrada e coordenada.

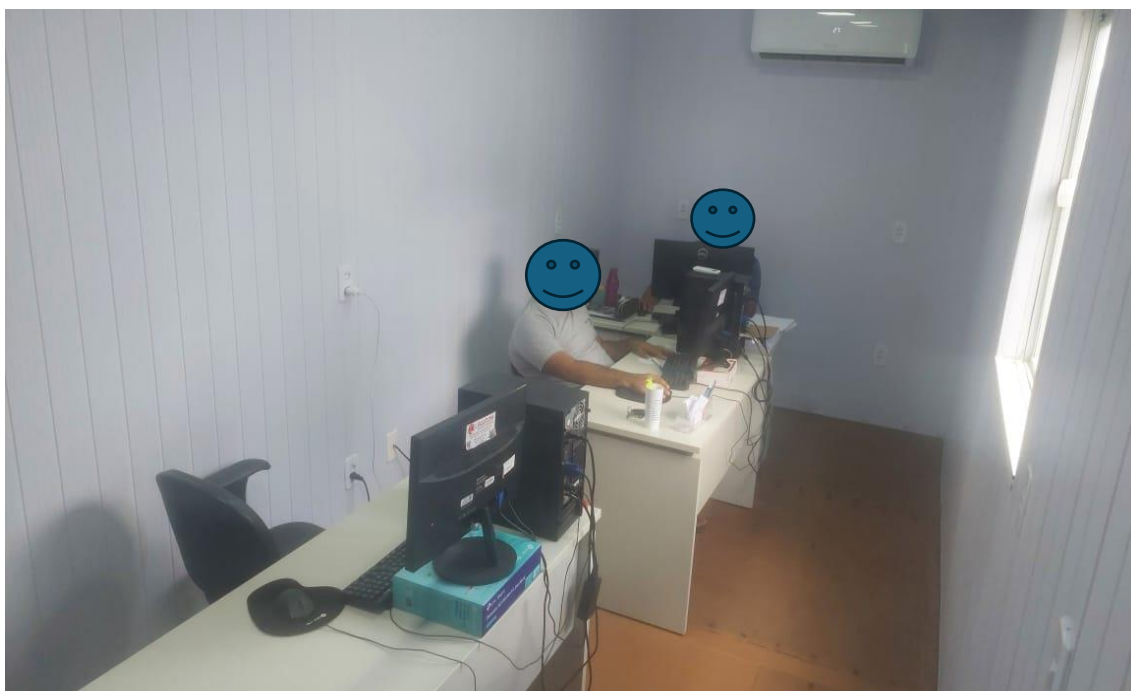
Primeiramente, a apresentação de um relatório detalhado do monitoramento das ações preventivas deve ser abrangente e minuciosa. Esse relatório deve descrever todas as formas de monitoramento utilizadas para mensurar o alcance das metas do projeto, incluindo indicadores claros de eficácia e cobrindo todos os objetivos específicos delineados. A demonstração de resultados tangíveis e mensuráveis é crucial para obter a pontuação máxima neste critério. Isso exigirá uma estrutura física e não contêineres adaptados (figura 15), além de mais recursos humanos, pelo menos quantidade maior do que a atualmente existente no setor de contratos e convênios (figura 16). É preciso uma robustez física, com capacidade tecnológica e conforto, além de mais funcionários e qualificação para um exercício profissional que traga resultados máximos ao participar, executar e comprovar os certames. E lembra-se que essa preparação e cumprimento devem ser antes da aprovação e cumprimento do Projeto de Lei 259/2022.

Figura 15: Setor de Convênios da SEMUSC. Vista Externa.



Fonte: Capturada pelo Autor (2024)

Figura 16: Setor de Convênios da SEMUSC. Vista interna.



Fonte: Capturada pelo Autor (2024).

Além disso, é imperativo anexar normatizações específicas que garantam a institucionalização das ações propostas. Leis, decretos ou portarias que formalizem e assegurem a continuidade das iniciativas de segurança pública são essenciais. A presença desse ordenamento normativos positivado comprova o comprometimento do ente federativo com a sustentabilidade das ações, garantindo maximização de avaliação. O Planejamento Estratégico e Plano Municipal de Segurança que são de 2008, precisam ser atualizados e elaborados com a maior participação possível, contando com a previsibilidade de retroalimentação e atualização a cada 5 anos. Deve também, prever a sustentabilidade das ações, conforme os parâmetros do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

O Plano Municipal de Segurança Pública com previsão expressa para metas específicas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social é imprescindível. Este plano deve detalhar ações estratégicas voltadas para a redução da taxa de homicídios e lesão corporal seguida de morte, especialmente para grupos vulneráveis como jovens, mulheres e minorias. Aliás, a integração dos órgãos de segurança pública e da comunidade local é outro aspecto importante. Esta integração deve ser formalizada através de acordos de

cooperação ou instrumentos congêneres, assinados pelas instituições envolvidas.

Também se destaca a existência de observatórios municipais de segurança pública, devidamente instituídos e em funcionamento. Esses observatórios devem ser documentados e operacionais, contribuindo para a análise contínua e a formulação de políticas de segurança pública. Nesse aspecto, sempre é recomendável uma aproximação com as universidades, para trazerem legitimidade às metodologias e aos processos. Adicionalmente, a presença de um Conselho Municipal de Segurança Pública, com participação ativa da sociedade civil, é vital. Este conselho deve ser comprovado por meio de instrumentos normativos e deve demonstrar a representatividade da comunidade.

A instituição de projetos reconhecidos pela câmara municipal, pelos conselhos municipais de segurança pública e pela sociedade civil organizada, em especial aqueles que tocam a temas afetos a defesa de vulneráveis e a defesa da dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais ligados a escolas, idosos, meio ambiente, gênero e trânsito também são fatores de relevância que colocam em alto conceito uma secretaria de segurança competitiva na concorrência por captação de recursos federais.

Em síntese, alcançar a pontuação máxima e habilitar a autonomia financeira municipal requer uma abordagem meticulosa e coordenada, abrangendo desde a elaboração de relatórios detalhados e normatizações específicas até a revisão de marcos legais e a promoção da participação da sociedade civil. Este esforço conjunto fortalece a capacidade dos municípios de implementar políticas de segurança pública eficazes e adaptadas às necessidades locais, promovendo uma gestão eficiente e transparente dos recursos disponíveis.

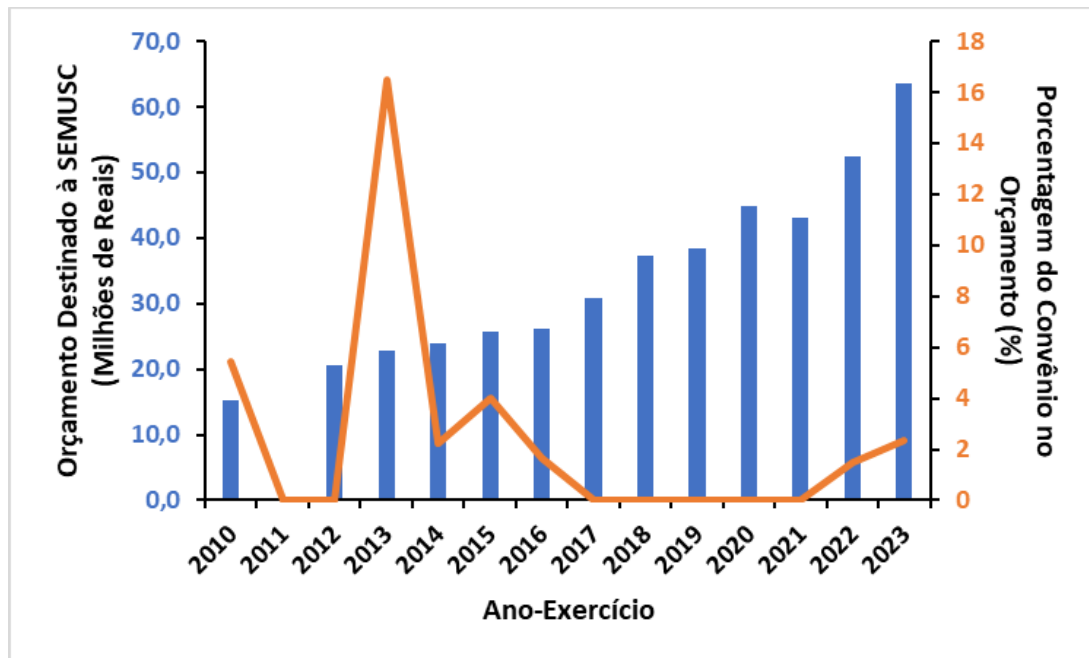
4.3 Perspectivas para o incremento da autonomia financeira de São Luís sob o enfoque da segurança pública

E para que mais recursos para a segurança pública municipal, considerando tantas necessidades como saúde e educação? A historicidade tem mostrado um avanço crescente para o fortalecimento das guardas municipais.

Já se apresentou que as demandas estruturais não diminuem, ao contrário. Como trazido no início da seção anterior o governo federal possui verba para a segurança pública e que não consegue fazer com que os estados a usem. Mesmo assim, sabe-se do pouco efetivo dos órgãos de segurança, bem como da criticável infraestrutura, baixos salários e seguem os pontos negativos. Isso acontece de maneira ainda mais gravosa nos municípios.

Lembra-se que foram os convênios celebrados junto ao Governo Federal que trouxeram a representativa evolução da SEMUSC, fornecendo sistema de monitoramento, viaturas, armamentos, capacitação e desenvolvimento de programas temáticos como o de ações de combate à violência escolar ou de combate à violência contra as mulheres. A figura 17, ilustra de forma evidente que essa válvula propulsora que tem sido o Governo Federal, no ano de 2013 em que o orçamento da SEMUSC foi de R\$ 22.746.432,00, apenas três convênios somaram quase 4 milhões, o que representa aproximadamente 18% do orçamento destinado a essa pasta.

Figura 17: Relação do orçamento da SEMUSC e Convênios em 2013.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024)

O incremento da autonomia financeira municipal é uma estratégia inafastável para promover o desenvolvimento local e melhorar a prestação de

serviços públicos, especialmente na área de segurança. Em São Luís, a busca por uma maior independência financeira visa permitir que o município implemente políticas de segurança pública mais eficazes e adaptadas às suas necessidades específicas. O fortalecimento da autonomia financeira envolve a capacidade do município de arrecadar e gerenciar seus recursos de forma eficiente, reduzindo a dependência de transferências federais e estaduais e aumentando a capacidade de resposta às demandas da população. Essa independência é essencial para a criação de um ambiente seguro, que promova o desenvolvimento social e econômico.

Agora, o *Anuário 2024: Cidades Mais Seguras do Brasil*, elaborado pelo Instituto My Side⁷³, ranqueia as cidades brasileiras com base em suas taxas de homicídios por 100 mil habitantes, utilizando fontes como o IBGE e o Ministério da Saúde. A partir do critério populacional de cidades com 1 e 1,3 milhões de habitantes, que se enquadra a São Luís, pode-se perceber que dentre as cidades verificadas, Guarulhos (1,2 milhão de habitantes) apresenta o menor índice de violência, com uma taxa de 11,8 homicídios por 100 mil habitantes, posicionando-se como a cidade mais segura entre as mencionadas. Em seguida, Campinas (1,1 milhão de habitantes) ocupa a segunda posição, com 14,3 homicídios por 100 mil habitantes, destacando-se pela adoção de políticas públicas mais eficazes de prevenção à criminalidade. Belém (1,3 milhão de habitantes), apesar de ser uma das cidades tradicionalmente mais violentas, apresentou uma redução significativa nos índices, registrando 20,8 homicídios por 100 mil habitantes, posicionando-se na terceira posição deste ranking. Porto Alegre (1,3 milhão de habitantes), que figura na quarta posição, registrou 24,2 homicídios por 100 mil habitantes, demonstrando uma ligeira melhora nos índices de segurança. Goiânia (1,4 milhão de habitantes), por sua vez, ocupa a quinta posição, com uma taxa de 24,7 homicídios por 100 mil habitantes, ainda refletindo desafios substanciais no combate à violência urbana. Por fim, São Luís (1 milhão de habitantes), com 29,4 homicídios por 100 mil habitantes, é a cidade com o maior índice de criminalidade entre as citadas, reforçando a preocupação com a segurança pública na capital maranhense e a necessidade de políticas mais efetivas para a redução dos crimes violentos (MY SIDE, 2024).

⁷³ INSTITUTO MY SIDE. *Cidades Mais Seguras do Brasil – Anuário 2024*. São Paulo: MySide, 2024. Disponível em: <https://www.myside.com.br>. Acesso em: 5 out. 2024.

Sem levar em consideração a organização interna da SEMUSC que possui o registro de seus convênios e utilizando por parâmetro o portal de transparência do governo federal, utilizando por descritores o período de vigência de convênios e acordos de janeiro de 2010 a dezembro de 2023, tipo de conveniente administração pública municipal, órgão superior o ministério da justiça e segurança pública, unidade federativa Maranhão, município de São Luís e função segurança pública, esta cidade aparece recebendo R\$ 3.535.245,97⁷⁴.

Verificando as cidades acima apontadas, inicia-se com a cidade de Guarulhos, estado de São Paulo o valor de convênios fica em R\$ 5.330.525,31⁷⁵. Na sequência a cidade Campinas, também em São Paulo, que arremata em convênios o valor de R\$ 9.569.810,46⁷⁶. Continuando vemos a cidade de Belém do Pará conquistando com R\$ 7.262.718,34⁷⁷. Em seguida, o município de Porto Alegre do Rio Grande do Sul celebrando R\$ 11.442.872,54⁷⁸. Encerramos nossos exemplos com a cidade de Goiânia que auferi R\$ 11.442.420,81⁷⁹. A figura 18 retrata bem esse desenho explicativo.

⁷⁴Disponível em [Consulta de Convênios e Acordos | Portal da Transparência do Governo Federal \(portal.datatransparencia.gov.br\)](https://portal.datatransparencia.gov.br). Acessado em 3 de julho de 2024.

⁷⁵Disponível em [Consulta de Convênios e Acordos | Portal da Transparência do Governo Federal \(portal.datatransparencia.gov.br\)](https://portal.datatransparencia.gov.br). Acessado em 3 de julho de 2024.

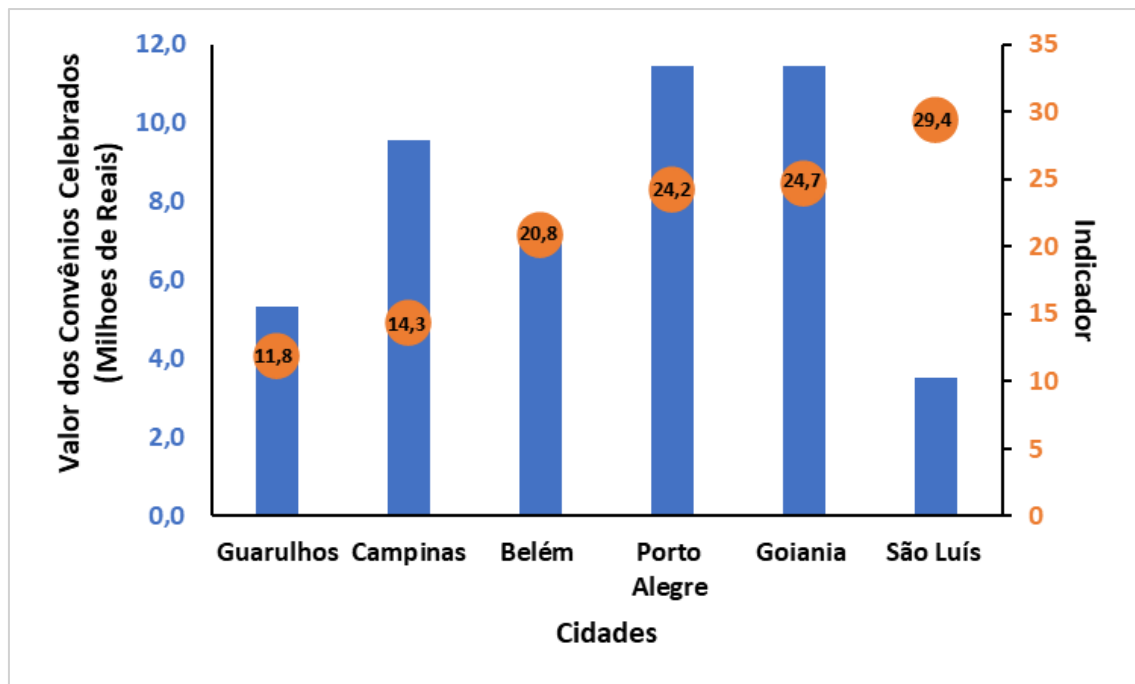
⁷⁶Disponível em [Consulta de Convênios e Acordos | Portal da Transparência do Governo Federal \(portal.datatransparencia.gov.br\)](https://portal.datatransparencia.gov.br). Acessado em 3 de julho de 2024.

⁷⁷Disponível em [Consulta de Convênios e Acordos | Portal da Transparência do Governo Federal \(portal.datatransparencia.gov.br\)](https://portal.datatransparencia.gov.br). Acessado em 3 de julho de 2024.

⁷⁸Disponível em [Consulta de Convênios e Acordos | Portal da Transparência do Governo Federal \(portal.datatransparencia.gov.br\)](https://portal.datatransparencia.gov.br). Acessado em 3 de julho de 2024.

⁷⁹Disponível em [Consulta de Convênios e Acordos | Portal da Transparência do Governo Federal \(portal.datatransparencia.gov.br\)](https://portal.datatransparencia.gov.br). Acessado em 3 de julho de 2024.

Figura 18: Valor dos convênios celebrados pelas cidades com índices de violências menores que o de São Luís e com população semelhante.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

O gráfico trazido nessa figura 18 comprova que cidades que mais recebem recursos possuem menores índices de violência. Isso se revela pelo investimento em escritórios de captação e gestão de recursos federais que garantem a consecução e manutenção de projetos de retroalimentação que buscam futuros convênios, que possibilitam a longevidade de programas já existentes e investimentos em novas ações.

A descentralização dos recursos financeiros permite ao município investir em infraestrutura, tecnologia e capacitação dos servidores, elementos cruciais para a implementação de uma política de segurança pública eficaz. Assim, a busca por uma maior autonomia financeira é um passo fundamental para garantir que São Luís possa desenvolver e sustentar iniciativas de segurança pública que atendam às suas necessidades específicas e contribuam para o bem-estar de seus cidadãos. A autonomia financeira está intrinsecamente ligada à capacidade de planejamento e execução de políticas públicas. Esse processo também facilita a alocação de recursos para áreas prioritárias, promovendo uma gestão mais eficiente e direcionada. A autonomia financeira

proporciona flexibilidade para responder de forma ágil às emergências e crises, garantindo a continuidade e a eficácia das ações de segurança pública.

O impacto do incremento da autonomia financeira na segurança pública de São Luís pode ser significativo. Com maior controle sobre os recursos financeiros, o município pode direcionar investimentos para áreas críticas da segurança, como a modernização das forças de segurança, a implementação de programas de prevenção à violência e a melhoria das infraestruturas de vigilância. A capacidade de tomar decisões financeiras de forma autônoma permite que São Luís reaja rapidamente às mudanças nas condições de segurança, ajustando suas estratégias conforme necessário para enfrentar novos desafios. A autonomia financeira também facilita a contratação e capacitação de pessoal qualificado para atuar na segurança pública. Investir em treinamento e formação contínua dos profissionais de segurança é essencial para garantir que estejam preparados para lidar com as diversas situações que podem surgir.

Além disso, a autonomia financeira permite que o município desenvolva parcerias com instituições de ensino e pesquisa, promovendo a inovação e a aplicação de novas tecnologias na área de segurança pública. Essas iniciativas podem resultar em uma força de segurança mais eficiente e bem preparada para proteger a população. A gestão eficiente dos recursos financeiros possibilita a implementação de projetos de segurança que envolvem a comunidade, aumentando a participação cidadã e a confiança nas instituições de segurança pública. A autonomia financeira permite que São Luís invista em programas de segurança comunitária, que incentivam a cooperação entre a população e as forças de segurança. Esses programas podem incluir a criação de conselhos comunitários de segurança, campanhas de conscientização e ações de prevenção à violência, que juntos contribuem para a construção de uma cultura de paz e segurança.

Ou seja, a autonomia financeira aumenta a transparência e a *accountability* na gestão dos recursos públicos. Com maior controle sobre o orçamento, o município pode implementar sistemas de monitoramento e avaliação das políticas de segurança, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e que os resultados sejam mensuráveis. A transparência na gestão dos recursos fortalece a confiança da população nas

instituições públicas e assegura que as políticas de segurança pública sejam implementadas de maneira justa e equitativa, atendendo às reais necessidades da comunidade. A descentralização financeira permite uma alocação mais estratégica e eficiente dos recursos, maximizando o impacto das políticas de segurança pública e promovendo um ambiente mais seguro para todos.

Estudos de caso de outros municípios brasileiros que alcançaram maior autonomia financeira podem fornecer importantes lições para São Luís. Por exemplo, a cidade de Jundiaí, no estado de São Paulo, com quase 500 mil habitantes. O Canil da Guarda Municipal de Jundiaí destaca-se pela qualidade do adestramento e pela versatilidade de seus cães, que são treinados para busca e salvamento, detecção de substâncias ilícitas e controle de distúrbios civis (figura 19). Além da operacionalidade, o Canil exerce um papel educativo crucial, com atividades nas escolas que abordam temas como "Cumprimento de Regras" e "Posse Responsável de Animais", facilitando a compreensão das crianças através da interação com cães adestrados. Essa proximidade estabelece uma relação de confiança com a comunidade, promovendo um ambiente de segurança e acolhimento. O Canil também contribui para a formação contínua dos guardas municipais, exigindo um alto padrão de adestramento e atualizações constantes, o que eleva a profissionalização da Guarda Municipal. As instalações adequadas garantem o bem-estar dos animais e a qualidade do treinamento, incluindo áreas específicas para cuidados veterinários e acomodação. Em suma, o Canil da Guarda Municipal de Jundiaí exemplifica excelência em adestramento, educação comunitária e profissionalização contínua, fortalecendo a relação com a comunidade e promovendo um ambiente seguro e confiável (Bonjuani Pagan *et al.*, 2023, p. 4, 6).

Figura 19: Canil da GCM de Jundiaí-SP



Fonte: Site da GCM de Jundiaí-SP (2024).

A Guarda Civil Municipal de Macapá, no estado do Amapá, tem se destacado pelo uso de armas não letais e pela aquisição de armas de choque, que têm sido fundamentais para a segurança pública na cidade. O uso de armas não letais, como tonfas, armas de eletrochoque e agentes químicos incapacitantes, permite uma abordagem mais segura e controlada nas operações de segurança. As armas de choque, em particular, são eficazes na imobilização de indivíduos em situações de confronto, minimizando o risco de lesões graves tanto para os agentes quanto para os civis. O treinamento especializado que os guardas recebem para o uso dessas tecnologias garantem sua aplicação segura e responsável. Essas medidas aumentam a capacidade operacional da Guarda Municipal e promovem uma abordagem mais humana e responsável na segurança pública. Percebe-se na figura 20, que a implementação dessas tecnologias e treinamentos demonstra o compromisso da Guarda Civil Municipal de Macapá com a segurança e a proteção da comunidade, alinhando-se com as melhores práticas internacionais (Mello; Santos, 2021, p. 29095).

Figura 20: Armas não letais da GCM de Macapá-AP



Fonte: Site da GCM de Macapá-AP (2024).

Outro exemplo é o município de São Bernardo do Campo, em São Paulo, que compôs uma guarda civil municipal bem equipada e capacitada, com o apoio de recursos provenientes de sua autonomia financeira. A cidade investiu na modernização dos equipamentos de segurança, na construção de centros de comando e controle e na implementação de programas de segurança comunitária. A experiência de São Bernardo do Campo demonstra como a autonomia financeira pode ser utilizada para fortalecer as instituições de segurança e aumentar a eficácia das políticas públicas na área. A cidade também promoveu a integração entre diferentes órgãos de segurança, o que contribuiu para uma abordagem mais coordenada e eficaz no combate à criminalidade.

A cidade de Belo Horizonte, em Minas Gerais, também oferece um exemplo de boas práticas na gestão financeira e na segurança pública. A capital mineira criou um fundo municipal de segurança pública, alimentado por recursos

próprios e por transferências voluntárias, que financia projetos inovadores de segurança. Entre as iniciativas estão a instalação de câmeras de monitoramento em áreas estratégicas, a criação de centros integrados de operações e a promoção de ações educativas voltadas para a prevenção da violência. A experiência de Belo Horizonte mostra que a autonomia financeira permite a implementação de políticas de segurança mais adaptadas às necessidades locais e com maior potencial de sucesso. A cidade também investiu em programas de capacitação para os servidores municipais, garantindo a eficiência na gestão dos recursos.

Além dos exemplos brasileiros, experiências internacionais, como a da cidade de Medellín, na Colômbia, podem ser inspiradoras. Medellín conseguiu reverter altos índices de violência por meio de uma abordagem integrada que combinou investimentos em infraestrutura urbana, educação e programas sociais com uma forte estratégia de segurança pública. A cidade implementou um modelo de gestão financeira que priorizou a eficiência e a transparência, resultando em significativos avanços na segurança e na qualidade de vida da população. Essas experiências mostram que, com uma gestão financeira eficiente e um planejamento estratégico, é possível alcançar melhorias substanciais na segurança pública. Medellín também promoveu a participação da comunidade na formulação e implementação das políticas de segurança, fortalecendo a confiança nas instituições públicas.

As cidades inteligentes destacam-se pela integração de tecnologias avançadas que promovem a eficiência dos serviços urbanos, a sustentabilidade ambiental e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Um ponto forte dessas cidades é a utilização de tecnologias de informação e comunicação (TICs) para coleta e análise de grandes volumes de dados, permitindo uma gestão urbana mais eficaz. Sensores, dispositivos conectados à internet (IoT) e plataformas de big data são utilizados para monitoramento em tempo real de aspectos como trânsito, consumo de energia, qualidade do ar e segurança pública. Essas tecnologias permitem respostas rápidas a incidentes, otimização de recursos e melhores decisões. Por exemplo, sistemas de transporte inteligente podem ajustar sinais de trânsito em resposta a congestionamentos, enquanto redes de energia inteligente podem balancear a carga elétrica,

reduzindo desperdícios e melhorando a eficiência energética (Gudala, 2022, p. 48).

Outro ponto forte é o engajamento cívico e a participação ativa dos cidadãos na gestão urbana. As cidades inteligentes utilizam plataformas digitais para facilitar a comunicação entre governo e cidadãos, promovendo uma colaboração estreita na resolução de problemas urbanos. Aplicativos móveis e portais online permitem que os cidadãos relatem problemas como buracos nas ruas ou vandalismo e acompanhem as soluções. Iniciativas de governo aberto e dados acessíveis aumentam a transparência, permitindo que os cidadãos acessem informações sobre serviços públicos, o que aumenta a confiança no governo e incentiva a participação pública. Em termos de segurança pública, tecnologias como reconhecimento facial e análise preditiva ajudam a prevenir crimes e aumentar a eficácia das forças de segurança, embora seja crucial garantir a proteção da privacidade e dos direitos dos cidadãos. A combinação de tecnologia avançada e engajamento cívico melhora a eficiência dos serviços urbanos e fortalece a coesão social e a qualidade de vida nas cidades inteligentes (Gudala *et al*, 2022, p. 48; Denhardt; Denhardt, 2000, p. 557).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação analisou a relação entre a autonomia financeira municipal e a política pública de segurança desenvolvida pela Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC) de São Luís, partindo da hipótese de que uma maior autonomia financeira influenciaria positivamente a eficácia dessas políticas. O estudo baseou-se em uma abordagem teórico-empírica que investigou os mecanismos financeiros e operacionais que sustentam a segurança pública no nível municipal, considerando as particularidades do federalismo fiscal no Brasil. A revisão da literatura proporcionou uma compreensão aprofundada sobre federalismo, federalismo fiscal e autonomia financeira municipal, destacando sua importância para a gestão pública local. Foi evidenciado que uma gestão pública eficaz depende da capacidade dos municípios de arrecadar e gerir seus próprios recursos, permitindo uma resposta mais ágil e adequada às necessidades locais. Este trabalho destaca a importância da autonomia financeira para a implementação

de políticas públicas eficientes, capazes de responder às demandas específicas de cada município. Além disso, o estudo revelou a importância de um sistema de federalismo fiscal bem estruturado, que promova a cooperação intergovernamental e garanta uma distribuição justa dos recursos entre os diferentes níveis de governo.

A metodologia aplicada nesta dissertação envolveu uma técnica de pesquisa bibliográfica e documental, combinada com uma análise empírica de dados coletados em fontes primárias e secundárias. A abordagem indutiva permitiu partir da observação de casos específicos para generalizações teóricas, focando nas práticas e desafios enfrentados pela SEMUSC em São Luís. A coleta de dados incluiu visitas institucionais, entrevistas com gestores e análise de documentos oficiais, proporcionando uma base sólida para a investigação. O método de procedimento jurídico-descritivo foi utilizado para investigar as características da autonomia financeira municipal e suas implicações na política de segurança pública, permitindo uma compreensão detalhada das dinâmicas e interações entre os diferentes níveis de governo. Esta abordagem metodológica combinada garantiu uma análise robusta e fundamentada, capaz de oferecer *insights* valiosos para a formulação de políticas públicas mais eficazes e adaptadas às realidades locais. A escolha metodológica se mostrou eficaz para captar a complexidade das relações intergovernamentais e os desafios específicos enfrentados no contexto de São Luís.

1. A análise do federalismo fiscal brasileiro evidenciou a centralização de recursos na União, que, embora prevista no modelo federativo, compromete a autonomia financeira dos municípios e agrava as desigualdades regionais. A dependência de transferências intergovernamentais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), limita a capacidade dos entes locais de planejar e executar políticas públicas adaptadas às suas especificidades. Essa dinâmica reflete uma relação desigual entre os entes federativos, dificultando a materialização de um federalismo cooperativo e equilibrado. Apesar de os municípios desempenharem funções essenciais, especialmente na prestação de serviços públicos, a restrição de receitas próprias impede que desenvolvam plenamente sua autonomia administrativa e financeira. Esse cenário ressalta a necessidade de uma reforma no sistema de financiamento público, com o objetivo de redistribuir os recursos de maneira mais equitativa e fortalecer o

papel dos municípios no pacto federativo brasileiro. Em suma, não há federalismo sem autonomia financeira.

2. A análise jurídico-normativa da segurança pública municipal destacou os limites constitucionais que restringem a atuação das Guardas Municipais à proteção de bens, serviços e instalações públicas, conforme disposto no artigo 144, § 8º, da Constituição Federal. Essa delimitação, embora alinhada ao modelo federativo brasileiro, reflete uma visão tradicionalista que subestima o papel dos municípios na segurança pública. No entanto, a decisão do STF ao reconhecer as Guardas Municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) ampliou, de forma interpretativa, suas competências. Essa mudança representa um avanço no fortalecimento da atuação municipal, contudo, gera insegurança no ordenamento jurídico ao extrapolar os limites explícitos do texto constitucional, criando sobreposição de funções com outros órgãos de segurança pública. Aliado a preocupação de conflitos interinstitucionais ou interagências de segurança pública.

3. No contexto do federalismo fiscal, os desafios são ampliados pela dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais, o que limita sua capacidade de financiar ações de segurança pública de maneira autônoma. Essa restrição agrava as desigualdades regionais e expõe a precariedade da infraestrutura e dos recursos disponíveis para as Guardas Municipais. Nesse cenário, a PEC 57/2023 surge como uma proposta relevante, pois visa corrigir as lacunas normativas e consolidar a posição das Guardas Municipais como órgãos de segurança pública, fortalecendo sua legitimidade e possibilitando maior acesso a recursos financeiros e operacionais. A proposta também reforça a necessidade de harmonização das competências no sistema federativo, promovendo um equilíbrio entre autonomia municipal e coordenação intergovernamental.

4. A política pública de segurança, quando estruturada de maneira integrada e cooperativa, emerge como um elemento central para o fortalecimento do federalismo. A segurança pública é uma demanda essencial que transcende os limites institucionais dos entes federativos, exigindo ações coordenadas entre União, estados e municípios. Contudo, a ausência de mecanismos de coordenação eficazes e a limitação da autonomia municipal comprometem a efetividade dessas políticas. No contexto do federalismo fiscal, a dependência

dos municípios em relação às transferências intergovernamentais cria barreiras para a implementação de ações de segurança adaptadas às especificidades locais, restringindo o papel dos entes municipais no pacto federativo. Nesse sentido, a segurança pública ainda não é plenamente reconhecida como um vetor capaz de consolidar a autonomia dos municípios, tal como ocorre com áreas como saúde e educação.

5. Por outro lado, há um crescente reconhecimento do potencial da segurança pública como um vetor de desenvolvimento local e fortalecimento federativo, desde que devidamente apoiada por um modelo de financiamento mais equitativo e uma clara definição de competências. Investimentos em segurança pública podem não apenas prevenir vulnerabilidades sociais, mas também promover maior estabilidade institucional, fortalecendo o papel dos municípios no pacto federativo. A inclusão das Guardas Municipais no SUSP e propostas como a PEC 57/2023 apontam para a necessidade de reestruturar o modelo federativo, promovendo maior autonomia financeira e operacional aos municípios. Essa abordagem ampliaria o alcance das políticas públicas de segurança, reforçando a colaboração entre os entes federativos e consolidando o federalismo cooperativo no Brasil.

6. O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi concebido como um mecanismo estratégico para apoiar a implementação de políticas de segurança pública em todo o território nacional, especialmente em contextos de elevada vulnerabilidade. No entanto, sua operacionalização revela desafios significativos para os municípios, que frequentemente encontram dificuldades em acessar os recursos disponíveis. A exigência de contrapartidas financeiras e a ausência de capacitação técnica para a elaboração de projetos inviabilizam, em muitos casos, a participação dos entes municipais em programas financiados pelo fundo. Essa situação limita a eficácia do FNSP como instrumento de equidade federativa, agravando as desigualdades regionais e deixando os municípios mais vulneráveis à mercê de suas limitações orçamentárias. Deve-se acrescentar a necessidade de controle e fiscalização, seja de recursos⁸⁰, seja das questões operacionais

⁸⁰ É o que registra Matos (2023, p. 53) acerca do controle dos recursos federais pelo Tribunal de Contas da União.

7. Por outro lado, o FNSP representa uma oportunidade para ampliar a autonomia municipal no campo da segurança pública, desde que acompanhado de estratégias que favoreçam a descentralização e a inclusão dos municípios em sua execução. Propostas de simplificação dos critérios de acesso, aliadas à capacitação técnica para gestores locais, podem aumentar significativamente o impacto do fundo nas políticas de segurança municipal. Além disso, uma maior alocação de recursos para os municípios fortaleceria sua capacidade de implementar ações preventivas e integradas, promovendo a cooperação intergovernamental e reduzindo as disparidades entre os entes federativos. Nesse contexto, o FNSP tem o potencial de ser não apenas uma ferramenta de financiamento, mas também um catalisador para o fortalecimento do federalismo cooperativo no Brasil.

8. O diagnóstico estrutural da Secretaria Municipal de Segurança de São Luís (SEMUSC) evidenciou evolução de qualidade nos últimos anos, porém há de se melhorar quanto às limitações marcantes em sua capacidade operacional, decorrentes da insuficiência de recursos humanos, materiais e de infraestrutura. A falta de armas não letais, viaturas adequadas, a comunicação ineficaz entre as equipes e a carência de um plano estratégico integrado dificultam a execução de ações preventivas e reativas. Essas deficiências afetam diretamente a eficácia das políticas públicas e expõem fragilidades administrativas, como a ausência de treinamento contínuo para os agentes de segurança, o que compromete o alcance e a qualidade dos serviços prestados à população.

9. Além disso, a secretaria enfrenta uma defasagem tecnológica significativa, que limita sua capacidade de planejamento e resposta. A inexistência de sistemas de monitoramento modernos e de plataformas digitais para coleta e análise de dados estratégicos não apenas reduz a eficiência das operações, mas também impacta negativamente a credibilidade da instituição perante a população. Essas limitações, associadas à dependência de recursos externos e à imprevisibilidade orçamentária, reforçam a necessidade de investimentos em tecnologia, infraestrutura e capacitação, além da implementação de estratégias que fortaleçam a autonomia financeira da SEMUSC e aumentem sua eficiência administrativa.

10. A política pública de segurança adotada pela SEMUSC apresentou resultados limitados, refletindo dificuldades estruturais e de planejamento. A

ausência de indicadores consistentes para medir a eficácia das ações compromete a avaliação e a reformulação de estratégias, enquanto a dependência de convênios e parcerias com a União reduz a autonomia operacional da secretaria. Essa dinâmica limita a capacidade da SEMUSC de implementar políticas adaptadas às demandas específicas da população, especialmente em áreas de maior vulnerabilidade social. Os programas analisados demonstraram dificuldades em integrar ações preventivas e repressivas, deixando lacunas no enfrentamento às causas estruturais da criminalidade.

11. Além disso, a falta de continuidade em algumas iniciativas reflete a precariedade do financiamento e do planejamento de longo prazo. A inexistência de metas claras e monitoráveis dificulta a articulação entre as diferentes instâncias de governo e reduz a eficiência das ações implementadas. Embora existam esforços pontuais de engajamento comunitário e prevenção à violência, eles são insuficientes para criar um impacto sustentável na segurança local. Esses desafios evidenciam a necessidade de políticas públicas que combinem planejamento estratégico, financiamento adequado e o uso de indicadores sólidos para direcionar e avaliar os resultados das intervenções realizadas pela SEMUSC.

12. A análise da evolução do investimento financeiro na SEMUSC revelou que, desde 2010, o orçamento destinado à secretaria tem orbitado em apenas 1% da receita total da Prefeitura de São Luís. Esse percentual limitado reflete a baixa prioridade dada à segurança pública no âmbito municipal, comprometendo a capacidade da SEMUSC de planejar e implementar políticas adequadas às crescentes demandas da população. Essa restrição orçamentária, aliada à dependência de transferências intergovernamentais, reduz a autonomia financeira da secretaria e dificulta o desenvolvimento de iniciativas de longo prazo.

13. Os reflexos dessa limitação financeira são evidentes na precariedade estrutural e operacional da SEMUSC. Com recursos restritos, a secretaria enfrenta dificuldades para modernizar sua infraestrutura, investir em tecnologias de monitoramento e promover a capacitação contínua de seus agentes. A insuficiência de recursos também impacta a percepção pública, gerando descrédito em relação à eficácia das políticas de segurança implementadas.

Nesse contexto, torna-se urgente repensar o modelo de financiamento municipal, ampliando os recursos destinados à segurança pública e garantindo maior autonomia para a SEMUSC. Isso permitiria ações mais efetivas, integradas e sustentáveis, alinhadas às demandas locais e aos desafios da segurança contemporânea.

14. A política pública de segurança no Maranhão tem enfrentado desafios históricos para integrar os municípios de maneira efetiva às estratégias de combate à criminalidade e prevenção à violência. A ausência de uma articulação consistente entre os entes federativos e a limitação das competências constitucionais dos municípios têm restringido o protagonismo municipal no campo da segurança pública. Nesse contexto, a agenda da representação municipalista no Maranhão tem buscado promover maior autonomia para os municípios, fortalecendo sua capacidade de atuar em questões de segurança. Essa pauta ganhou relevância com o Projeto de Lei 259/2022, que propõe a ampliação das atribuições das Guardas Municipais, conferindo-lhes maior autonomia e integração com outras forças de segurança.

15. O Projeto de Lei 259/2022 surge como uma iniciativa estratégica para reposicionar os municípios na agenda de segurança pública, permitindo-lhes contribuir de forma mais ativa no enfrentamento das causas estruturais da violência. Ao ampliar o escopo de atuação das Guardas Municipais, a proposta busca não apenas consolidar sua relevância no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), mas também assegurar maior acesso a recursos financeiros e operacionais. Contudo, sua efetivação requer esforços coordenados entre a União, o estado e os municípios, além de ajustes normativos que garantam clareza de competências e evitem sobreposições com outras forças policiais. Assim, o PL 259/2022 representa uma oportunidade para avançar na construção de um federalismo cooperativo, no qual os municípios possam desempenhar um papel mais significativo e eficaz na segurança pública.

16. Com o objetivo de fortalecer a autonomia financeira municipal e aumentar a competitividade na captação de recursos destinados à segurança pública, foram identificadas 14 ações estratégicas que os municípios podem adotar. Essas medidas, que abrangem iniciativas legislativas, administrativas e operacionais, visam estruturar e qualificar a gestão da segurança pública

municipal, tornando-a mais eficiente e alinhada às exigências dos financiamentos federais. As ações são apresentadas a seguir:

- a) Criação do Fundo Municipal de Segurança Pública: garantir a gestão exclusiva e transparente dos recursos destinados à segurança, facilitando o cumprimento das contrapartidas exigidas em convênios e parcerias.
- b) Estabelecimento de um Observatório Municipal de Segurança Pública: criar um órgão especializado no monitoramento de indicadores de criminalidade, que forneça dados estratégicos para fundamentar projetos e políticas públicas.
- c) Elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública: desenvolver um documento estratégico com metas, prazos e diagnósticos, alinhado às diretrizes nacionais e estaduais.
- d) Criação de Conselhos Municipais de Segurança Pública: promover a participação social e a articulação intersetorial para acompanhar e propor ações no campo da segurança.
- e) Capacitação Técnica dos Gestores Públicos: oferecer treinamentos para aprimorar a elaboração de projetos e a gestão de recursos federais.
- f) Implementação de Sistemas Integrados de Monitoramento: investir em tecnologias como câmeras inteligentes e plataformas digitais para análise de dados e vigilância.
- g) Modernização dos Processos Administrativos: digitalizar rotinas internas, aumentando a eficiência na gestão de recursos e execução das políticas.
- h) Busca por Certificações e Selos de Qualidade: obter reconhecimentos que comprovem a eficiência administrativa e melhorem a competitividade em editais de financiamento.
- i) Promoção de Ações Educativas em Segurança Pública: implementar programas de conscientização e prevenção à violência, envolvendo escolas e comunidades.
- j) Formalização de Parcerias Público-Privadas (PPPs): firmar acordos com o setor privado para ampliar investimentos em infraestrutura e tecnologia.

k) Articulação Interfederativa: estabelecer diálogo permanente com os governos estadual e federal para alinhar prioridades e compartilhar boas práticas.

l) Desenvolvimento de Indicadores de Desempenho: criar métricas que avaliem a eficácia das políticas públicas e auxiliem no monitoramento das ações implementadas.

m) Planejamento de Sustentabilidade Orçamentária: estruturar medidas que assegurem a continuidade do financiamento das políticas, como fontes alternativas de recursos.

n) Instituição de Programas de Capacitação em Gestão e Liderança para Agentes Públicos: promover a formação de lideranças municipais para aumentar a competitividade em processos de captação e gestão de recursos.

17. As perspectivas para o incremento da autonomia financeira de São Luís no campo da segurança pública estão diretamente ligadas à adoção de estratégias que integrem planejamento financeiro, inovação tecnológica e fortalecimento institucional. A criação de um Fundo Municipal de Segurança Pública e de um Observatório Municipal são medidas prioritárias para qualificar a gestão e ampliar a capacidade de captação de recursos federais. Além disso, a formulação de um Plano Municipal de Segurança Pública, alinhado às diretrizes estaduais e federais, com metas claras e monitoráveis, é essencial para direcionar investimentos e melhorar a eficiência das políticas implementadas. Essas iniciativas estruturais, combinadas com a modernização tecnológica e a digitalização dos processos administrativos, podem posicionar São Luís como referência em gestão de segurança pública no contexto municipal.

18. A autonomia financeira da cidade também pode ser ampliada com o fortalecimento do diálogo interfederativo e a busca por fontes alternativas de financiamento, como parcerias público-privadas e convênios com instituições acadêmicas e internacionais. O aumento da transparência e da prestação de contas, por meio de relatórios regulares e auditorias públicas, reforça a confiança da sociedade e dos financiadores, potencializando a sustentabilidade dos projetos. Assim, São Luís tem a oportunidade de consolidar sua posição no

Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), promovendo maior eficiência e credibilidade nas ações de segurança. Essas perspectivas dependem de um compromisso contínuo com a qualificação técnica dos gestores e a articulação institucional, elementos fundamentais para o fortalecimento da autonomia financeira e operacional do município.

19. Para concretizar essas propostas, foram identificadas 15 ações estratégicas voltadas à melhoria das políticas públicas de segurança. Essas iniciativas têm o potencial de promover maior integração interinstitucional, fortalecer a atuação municipal e assegurar uma gestão mais eficiente e democrática dos recursos. Dessa forma, a implementação dessas ações não apenas fortalecerá a autonomia financeira e administrativa dos municípios, mas também consolidará o papel do federalismo cooperativo na segurança pública brasileira.

Proposições de Melhoria da Política Pública de Segurança Municipal:

a) Definição Clara de Competências Institucionais:

- Estabelecer, por meio de legislação, as funções específicas de cada órgão de segurança, incluindo as Guardas Municipais, para evitar sobreposição e conflitos interinstitucionais.

b) Criação de Protocolos de Atuação Conjunta:

- Desenvolver protocolos operacionais padronizados que regulamentem a cooperação entre Guardas Municipais, Polícias Militares e outros órgãos de segurança.

c) Investimento em Capacitação Conjunta:

- Promover treinamentos integrados entre as diversas forças de segurança, com foco em ações preventivas e comunitárias, fortalecendo o trabalho em equipe.

d) Fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP):

- Garantir a plena integração das Guardas Municipais ao SUSP, assegurando acesso igualitário a recursos e programas federais de segurança pública.

e) Fomento ao Diálogo Interinstitucional:

- Criar fóruns regulares de discussão entre representantes das Guardas Municipais, Polícias Militares e demais forças de segurança para alinhar estratégias e solucionar divergências.

- f) Desenvolvimento de Indicadores de Cooperação:
 - Criar métricas específicas para avaliar a eficácia das ações conjuntas e monitorar os resultados das políticas integradas de segurança pública.
- g) Revisão do Modelo de Financiamento da Segurança Pública:
 - Assegurar que os recursos sejam distribuídos de forma equitativa, priorizando ações integradas que contemplem a colaboração entre diferentes instituições.
- h) Criação de Centros Integrados de Comando e Controle:
 - Estabelecer unidades regionais que facilitem a coordenação de operações e o compartilhamento de informações entre as forças de segurança.
- i) Promoção de Políticas de Segurança Comunitária:
 - Expandir programas de prevenção à violência, com envolvimento direto da comunidade e integração entre os órgãos de segurança.
- j) Regulamentação do Uso de Tecnologias Compartilhadas:
 - Implementar sistemas tecnológicos que permitam o compartilhamento de dados e informações estratégicas entre as instituições.
- k) Estímulo à Pesquisa e Inovação em Segurança Pública:
 - Investir em estudos que identifiquem boas práticas de integração entre forças de segurança e adaptem essas iniciativas ao contexto brasileiro.
- l) Aprimoramento do Processo de Prestação de Contas:
 - Garantir maior transparência nas ações integradas, com relatórios periódicos que demonstrem os impactos das cooperações interinstitucionais.
- m) Fortalecimento da Gestão de Crises:
 - Criar equipes especializadas em gestão de conflitos e mediação, que possam atuar em casos de atritos entre forças de segurança.
- n) Criação de Programas de Incentivo à Integração:
 - Desenvolver iniciativas que recompensem ações conjuntas bem-sucedidas, incentivando a cooperação entre instituições.

o) Formalização de Termos de Cooperação Técnica:

- Assinar acordos que regulamentem parcerias e definam responsabilidades mútuas entre as Guardas Municipais e outros órgãos de segurança.

Em conclusão, esta dissertação demonstrou que o incremento da autonomia financeira municipal é essencial para o fortalecimento das políticas públicas de segurança em São Luís. O estudo evidenciou que a disponibilidade de recursos financeiros adequados permitiria à SEMUSC desenvolver e implementar estratégias mais eficazes e adaptadas às necessidades locais, promovendo um ambiente mais seguro para a população. A análise empírica realizada destacou como a autonomia financeira pode impactar positivamente a capacidade de resposta dos municípios às demandas de segurança, evidenciando a importância de uma gestão financeira eficiente e independente. Dessa forma, o objetivo geral de analisar as implicações da autonomia financeira na política de segurança pública foi alcançado, oferecendo *insights* valiosos para a formulação de políticas públicas e a gestão municipal. Este trabalho, ao explorar a relação entre autonomia financeira e eficácia das políticas de segurança, ressalta a necessidade de reformas que ampliem a capacidade de arrecadação própria dos municípios, assegurando uma distribuição mais equitativa das receitas fiscais e fortalecendo a governança local.

6 REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil**. CEPAL, 2007.

ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n.3, p. 444-455, 2018.

ALONSO, Guillermo V.; GUTIÉRREZ, Ricardo A.; MERLINSKY, Gabriela . Federalismo y políticas municipales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los desafíos de articulación interjurisdiccional en dos casos de estudio (Avellaneda y San Martín) / Federalism and Municipal Policies in Buenos Aires Suburbs: Interjurisdiction. **Gestión y Política Pública**, [S. l.], v. 25, n. 2, p. 483–523, 2016. DOI: 10.29265/gypv25i2.197. Disponível em: <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/index.php/gypv/article/view/197>. Acesso em: 7 oct. 2023.

ALVES, Ana Paula Winck. **A nova defesa social nos planos de segurança: uma análise do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) de Foz do Iguaçu**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu, 2024.

ARAUJO, Leonardo Coelho de; BEZERRA FILHO, João Eudes; TEIXEIRA, Arilda; MOTOKI, Fábio. Gestões Municipais no Brasil: Um Estudo a partir do Índice de Efetividade das Gestões Municipais - IEGM. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, vol. 20, 2021, pp. 1-17.

ARO, Edson Rodrigues de; BORTOLUZZI, Daiane Antonini; CABRAL, Thiago Rosa. ANÁLISE DA MATURIDADE DA GESTÃO POR RESULTADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE MATO GROSSO. **Revista Estudos e Pesquisas em Administração**, [S. l.], v. 8, n. 2, 2024. DOI: 10.30781/repad.v8i2.16869. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/repad/article/view/16869>. Acesso em: 7 set. 2024.

ATELLA, Vincenzo; BRAIONE, Manuela; FERRARA, Giancarlo; RESCE, Giuliano. Cohesion Policy Funds and local government autonomy: Evidence from Italian municipalities. **Socio-Economic Planning Sciences**. Volume 87, Part B, 2023, 101586. ISSN 0038-0121. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.seps.2023.101586>. Acesso em 05 de maio de 2024

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; RATTON Jr., José Luiz de Amorin. **As Políticas Públicas de Segurança no Âmbito Municipal: Uma Análise Comparada das Cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013. (Coleção Pensando a Segurança Pública, v. 4).

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARATA, Ralyson Kevin; SOARES, Eduardo Codevilla; LIMA, Nilton César. Concepções teóricas sobre accountability. **Revista Competitividade e Sustentabilidade**, v. 10, n. 1, p. 105-127, 2023.

BARBUY, Victor Emanuel Vilela. Município e Municipalismo no Brasil. **Revista de Geopolítica**, v. 9, n. 1, p. 143-152, jan./jun. 2018.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em perspectiva**, v. 13, p. 13-27, 1999.

BENALCAZAR GUERRÓN, Juan Carlos. Autonomia financeira municipal no Equador, com especial referência às receitas tributárias e ao poder tributário dos municípios. **Rev. IUS**, Puebla, v. 7, n. 32, p. 27-40, Dezembro de 2013. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200003&lng=es&nrm=iso>. acessado em 07 de outubro 2024.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103–114, jun. 2011.

BIANCHI, Nicola; GIORCELLI Michela; MARTINO, Enrica Maria. The effects of fiscal decentralization on publicly provided services and labor markets. **The Economic Journal**, Royal Economic Society, vol. 133 (653), páginas 1738-1772. 2021.

BIRD, Richard M.; VAILLANCOURT, François. **Perspectives on Fiscal Federalism**. Washington D.C.: World Bank, 2006.

BONJUANI PAGAN, Fátima Ferreira Perez. et al. Aprendizagens: Vida política subjetividade e criação. Prefeitura Municipal de Amparo, 2023.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, 27(94), 370-395. 2020.

CABRERA CANGANA, Haydee Yuliana. **Participación de Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana en las Políticas Preventivas de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Huamanga, 2021**. 2021. 141 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) — Escuela de Posgrado, Programa Académico de Maestría en Gestión Pública, Universidad César Vallejo, Lima, Peru, 2021.

CAMARGO, Daniela Arguilar; HERMANY, Ricardo. O sistema de equalização financeira da Alemanha, Finanzausgleich, e as potencialidades de referenciar um federalismo cooperativo e municipalista no Brasil / The financial equalization system of Germany, Finanzausgleich, and the potentialities of referencing a cooperative and municipalist federalism in Brazil. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 768–805, 2020. DOI:

10.12957/rdc.2020.40058. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/40058>. Acesso em: 8 out. 2024.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; CAMARA, Lisa Belmiro. Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa. **Confins**. 41, 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/22262#quotation>. Acesso em: 03 mai 2024.

CARNEIRO, Robyson Danilo. **Abordagem policial como política pública: o exercício do controle social com respeito aos ditames constitucionais e aos direitos humanos**. 2020. 168 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2020.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **Hermenêutica Constitucional: Métodos e Princípios Específicos de Interpretação**. Obra Jurídica, Florianópolis, 1997.

CASTANHO, Wagner Carneiro. POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NA PREVENÇÃO. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 10, n. 6, p. 3995–4008, 2024. DOI: 10.51891/rease.v10i6.14703. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/14703>. Acesso em: 19 jul. 2024.

CEJUDO, Guillermo M., TREIN, Philipp. Policy integration as a political process. **Policy Sci** 56, 3–8 (2023). <https://doi.org/10.1007/s11077-023-09494-6>. Acesso em: 19 jul. 2024.

CHAPMAN, Richard A. Ethics and Accountability in Public Service. **Teaching Public Administration**, 23(1), 15–26. <https://doi.org/10.1177/014473940302300102>. 2019.

CHIAPPIN, José R. N.; LEISTER, Carolina Leister. O contratualismo como método: política, direito e neocontratualismo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, fev. 2010, p. 9-26.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 1, Edição 1, 2007.

COSTA, Fredson de Sousa. **Princípio da subsidiariedade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: uma análise dos conflitos de competência entre os entes federativos no período de 1988 a 2022**. 2023. 129 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; DI FRANCIA, Nicolle Zanato Moreira Monteleoni. O Federalismo Brasileiro e o Direito à Educação. **Revista EJEJF**. Belo Horizonte. ano 1, n. 1. jul./dez. 2022

CRUZ, Gleice Bello da. A historicidade da segurança pública no Brasil e os desafios da participação popular. **Cadernos de Segurança Pública**, v. 5, n. 4, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Saraiva, 2017.

DELGADO, Leticia Fonseca Paiva. O papel dos Planos Nacionais de Segurança Pública na indução de políticas públicas municipais de segurança. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 16, n. 2, 2022.

DENHARDT, Robert B; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000. Disponível em: . Acesso em: 26 jun. 2023

DINO, Flávio. Ministro Flávio Dino derruba entendimento da Superior Tribunal de Justiça sobre atuação das guardas municipais. FENAGUARDAS. Disponível em: <https://fenaguardas.org.br/ministro-flavio-dino-derruba-entendimento-da-superior-tribunal-de-justica-sobre-atuacao-das-guardas-municipais/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

ERKKILÄ, Tero. Transparency in Public Administration. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. 2020. Disponível: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1404>. Acessado: 29 mai 2024.

FACENDA FALAVIGNO, Chiavelli. Política pública criminal: caminhos legais e doutrinários para a avaliação legislativa em matéria penal no Brasil. **Boletim IBCCRIM**, [S. l.], v. 31, n. 369, 2023. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/655. Acesso em: 8 out. 2023.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Teorias de política pública. **Revista Ambiente & Educação**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 631-665, set./dez. 2021. e-ISSN: 1982-8632. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/359418794_Teorias_de_politica_publica. Acesso em: 17 mai. 2024.

FEITOSA, José Gonçalves. O lugar do municipalismo no Brasil. O município **como ente federativo: da Constituição de 1988 ao momento atual**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019.

FONSECA, Alessandra da Silva; SCHIER, Paulo (Orientador). **A segurança pública no contexto do federalismo cooperativo**: financiamento e protagonismos. *Anais do EVINCI – UniBrasil*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 38-38, out. 2020.

FONSECA, Cristiane Silva Marques da. **Entre São Luís e Bogotá: o presente, o passado e o futuro da municipalização da segurança pública no Brasil**. 2016. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no direito:** pelos caminhos do conhecimento e da invenção. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FORTE, Francisco Alexandre de Paiva. Análise sobre o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania PRONASCI Instituído pela Lei 11.530/07 e MP 416/08. **Revista Estudos - Revista de Ciências Ambientais e Saúde (EVS)**, Goiânia, Brasil, v. 35, n. 4, p. 575–587, 2009. DOI: 10.18224/est.v35i4.683. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/view/683>. Acesso em: 10 nov. 2023.

GARCEZ, Robson Alves. ANÁLISE CRÍTICA DA EFICÁCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 9, n. 5, p. 3547–3562, 2023. DOI: 10.51891/rease.v9i5.9845. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9845>. Acesso em: 11 abr. 2024.

GARCÍA REYES, Patricia. **El desempeño de la seguridad pública municipal el caso del programa de subsidio para el fortalecimiento de la seguridad en entidades federativas y municipios (FORTASEG), en San Martín Texmelucan, Puebla, en el periodo 2016-2017**. Tese Tesis para obtener el grado de maestría en Auditoría Gubernamental, Rendición de Cuentas y Gestión Estratégica, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2022.

GIUGALE, Marcelo; WEBB, Steven B. **Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico**. Washington D.C.: World Bank, 2000.

GRIN, Eduardo José; SEGATTO, Catarina Ianni. Consórcios Intermunicipais ou Arranjos de Desenvolvimento da Educação? Uma Análise de Duas Experiências no Federalismo Educacional Brasileiro. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, 72(1), 101-132, 2021.

GUDALA, Leeladhar; et al. Leveraging Biometric Authentication and Blockchain Technology for Enhanced Security in Identity and Access Management Systems. **Journal of Artificial Intelligence Research**, Ahmedabad, India, v. 2, n. 2, p. 21–50, 2022. Disponível em: <https://www.thesciencebrigade.com/JAIR/article/view/250> . Acesso em: 21 fev. 2024.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel Guimarães. **Vulnerabilidades, gestão de Segurança Pública e cidades: o papel dos Municípios no combate às violências**. Curitiba: CRV, 2023.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel Guimarães; CARVALHO, Themis Maria Pacheco de; FERREIRA, Bruno Silva. Violência nas escolas no Estado Maranhão: possibilidades e limites da Polícia Militar no gerenciamento de crises. In: **VII Encontro Virtual do CONPEDI**. Criminologias e Política Criminal I. Florianópolis: CONPEDI, 2024. Disponível em:

<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/v38r977z/42xglz7y/795Vvra4954eJJzh.pdf>
. Acesso em 13 agost. 2024

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

HOINATSKI, Rodrigo. O flagrante em abordagens da Guarda Municipal: questões de competência e legitimidade. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 10, n. 12, p. 1-26, 2024.

HOWLETT Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying Public Policy**: Policy Cycles and Policy Subsystems. 2013.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Agenda Cidades Seguras**: O papel dos municípios na prevenção da violência. 2020.

LOBO, Carlos; FERREIRA, Rodrigo Nunes; NUNES, Marcos Antônio. A sustentabilidade fiscal e a oferta de serviços públicos: uma análise dos municípios brasileiros de pequeno porte. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 14, p. e20210187, 2022.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Federalismo brasileiro**: origem evolução e desafios. São Paulo: Atlas, 2018.

LOTTA, Gabriela. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil, p.3-324. Brasília: **Enap**, 2019.

LUI, Lizandro; SALES, Eric Rodrigues de. Perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com entes subnacionais no Brasil (2008-2022). **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 3, p. e2022-0415, 2023.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

MATÍAS-PEREIRA, J. A New Public Governance. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 10, n. 248-255, p. 1-20, 15 mar. 2023.

MATOS, Raimundo Sérgio Sales de. Iluminando os gargalos do Fundo Nacional de Segurança Pública: o federalismo em meio à centralização versus descentralização do repasse dos recursos advindos da Lei nº 13.756/2018. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

MATTOS, Delmo; LIMA, Daniele Martins. Aspectos metodológicos da pesquisa em Direito: fundamentos epistemológicos para o trabalho científico. São Luís: Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA) e Edufma, 2022. p. 222.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MELLO, Wagner Pureza de; SANTOS, Kátia Paulino dos. Atuação da Guarda Civil Municipal de Macapá e suas implicações na gestão da segurança pública. **Brazilian Journal of Development**, 7(3), 29050-29069, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n3-564.

MELO, Rodrigo Cesar de. **Impacto do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP**. 2023. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) — Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Faculdade de Planaltina, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

MENEZES, Gracélia. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA E A LIMITAÇÃO DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DELAS. **REVISTA JURÍDICA - DIREITO, JUSTIÇA, FRATERNIDADE & SOCIEDADE**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 88–105, 2023. Disponível em: <https://revista.sentencadozero.com/index.php/rjsdz/article/view/19>. Acesso em: 11 nov. 2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Guia Segurança no Município**: Caminhos para a Construção de uma Cultura de Paz. 2022.

MOREIRA, André Mendes. O modelo de federalismo fiscal brasileiro. **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática. São Paulo: McGraw-Hill, 1980.

NG, Yee-Fui. Regulating the rorts: The legal governance of grants programs in Australia. **Federal Law Review**, v. 51, n. 2, p. 205-231, 2023.

NIEDZIAŁKOWSKI Krzysztof; CHMIELEWSKI, Piotr. Challenging the dominant path of forest policy? Bottom-up, citizen forest management initiatives in a top-down governance context in Poland. **Forest Policy and Economics**, Volume 154, 2023, 103009, ISSN 1389-9341. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2023.103009>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934123001041>. Acesso em: 02 mar 2024.

OATES, Wallace E. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática. In: **Gabinete de Segurança Institucional**. Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança: O Brasil diz não à violência. São Paulo: ILANUD, 2002. p. 43-62.

OLIVEIRA, Débora Tazinasso de; GONÇALVES, Antonio. Sustentabilidade Financeira Municipal: A Fragilidade da Metodologia Proposta pela PEC do Pacto Federativo. **Revista de Administração Pública**, vol. 57, n. 5, 2023.

OLIVEIRA, Gilber Santos de. **Comitê interinstitucional de segurança pública**: é possível uma atuação integrada do estado e sociedade para a

redução de violências?. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

OLIVEIRA, Marli dos Santos de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; SCAFF, Elisangela Alves da Silva. MUNICÍPIO, PODER LOCAL E PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. **Cadernos de Pesquisa**, v. 28, n. 1, p. 207–225, 7 Jan 2021 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/15312>. Acesso em: 7 mar 2024.

ONU, S., 2020. **Enfoque de Gobernanza de la Seguridad para Ciudades Seguras, Inclusivas y Resilientes**., United Nations Office on Drugs and Crime. Austria. Disponível em: <https://coilink.org/20.500.12592/5m729z>. Acessado em 07 Oct 2024. [COI: 20.500.12592/5m729z](https://coilink.org/20.500.12592/5m729z).

PASCALE, Giuseppe. The African Security System: Between the Quest for Autonomy and the External Financial Dependence. **Springer International Publishing AG and G. Giappichelli Editore**. G. Cellamare, I. Ingravallo (eds.), Peace Maintenance in Africa. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72293-1_2. 2018.

PAULA, Helton C. de; PINHO, Maria M. The efficiency of public policies and the autonomy cost in Brazilian municipalities. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 24, n. 2, p. eRAMF230196, 2023.

PHEIFFER, Debra Claire; RAKUBU, Annah. Municipal Role in Crime Prevention: South African Milestones, Reflections and Challenges. **International Journal of Social Science Research and Review**, v. 6, n. 3, p. 535-555, 13 abr. 2023.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. Tomo II. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

QUEIROZ, Thaisa Aparecida da Silva de; SANCHES, Ademir Gasques. Competências da Guarda Municipal sob a perspectiva do Direito Constitucional. **Revista Contemporânea**, v. 4, n. 3, 2024.

RAMOS, Edith Maria Barbosa et al. A autonomia financeira dos municípios no federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 32, p. 76-102, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/550>. Acesso em: 30 março 2023.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. The state of the art of public policy evaluation: concepts and examples of evaluation in Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 49, n. 193, jan./mar. 2012.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; COSTA, Fredson de Sousa; ABREU, Wanderson Carlos Medeiros. Federalismo cooperativo na América do Sul: análise comparada entre os sistemas brasileiro e argentino. **Revista Foco**, Curitiba, v. 16, n. 2, p. 1-20, 2023. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n2-033.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; PINHEIRO, Analissa Barros. O Federalista: uma reflexão sobre as novas perspectivas no âmbito político e jurídico norte-americano. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 122, p. 109-124, nov./dez. 2020.

REIS, Ana Karina Guimarães de Oliveira; et al. Accountability como atributo ao controle social das políticas públicas no Brasil: uma revisão integrativa da literatura. **Revista Foco**, Curitiba, v. 16, n. 7, e2389, p. 01-22, 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. Guardas Municipais e controle externo da atividade policial. **Revista Portuguesa de Ciências Jurídicas**, v. 5, n. 01, p. 96-115, 2024.

ROSADO, Marino. **O Estatuto Geral das Guardas Municipais e a Proposta de uma Segurança Cidadã: INTERPRETAÇÕES, DESAFIOS E TRANSFORMAÇÕES**. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 732–752, jul. 2019.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal de São Luís. Planejamento Estratégico da Guarda Municipal de São Luís 2008. São Luís: Prefeitura Municipal de São Luís, 2007. Disponível em: <https://diariooficial.saoluis.ma.gov.br/documento/view/15944>. Acesso em: [data de acesso].

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal de São Luís. Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social da Prefeitura Municipal de São Luís 2023 - 2030. Prefeitura Municipal de São Luís, 2023. Disponível em: <https://diariooficial.saoluis.ma.gov.br/documento/view/15944>. Acesso em: 05 de maio 2024.

SARTI, Francesco. The policy integration game? Congruence of outputs and implementation in policy integration. *Policy Sci* **56**, 141–160 (2023). <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09488-w>. Acesso em 21 junho 2024.

SHAH, Anwar M. **Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers**. Washington D.C.: World Bank, 2007.

SILVA, Mauro Santos. **Teoria do Federalismo Fiscal**: Notas sobre as contribuições de Oates Musgrave Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, v. 15, n. 1, p. 117-137, 2005.

SILVA, Roberto do Nascimento da. **Agenda 2030, os ODS, o perfil dos (as) comandantes e as boas práticas das Guardas Municipais das capitais**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2020.

SOARES, Larissa Veloso. **O núcleo especial criminal como política pública de segurança pública**. 2023. 112 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil, 2023.

SOARES, Luis Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77–97, set. 2007.

SOUSA, Reginaldo Canuto de; MORAIS Maria do Socorro Almeida de. **Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

SOUZA, Aulus Eduardo Teixeira de. **Estatuto das Cidades e o Papel das Guardas Municipais no Desenvolvimento Urbano Sustentável**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Caxias do Sul, 2018.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; RODRIGUES Carlos Roberto Guimarães. COMO TEM SIDO PLANEJADA A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados no período pós-Redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. 2020;14(2):100-127. ISSN: 1981-1659. Disponível: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=688878280007>. Acesso em: 13 fev 24.

STEVEER, J. When bottom-up and top-down meet: The ADDIS process and the co-creation of the Nigeria Startup Bill. In: HÉLIOT, Renaud; JOHNSON, Mark A.; KRUSE, Charles R. (Orgs.). **The Routledge Handbook of Collective Intelligence for Democracy and Governance**. 1. ed. New York: Routledge, 2022. p. 222-233. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781003215929-16>. Acesso em: 2 mar. 2024.

STF. Supremo Tribunal Federal. Decisão sobre a Lei nº 13.022/14. Brasília: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512996&ori=1>. Acesso em: 15 jul. 2024.

STF. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512996&ori=1>. Acesso em: 15 jul. 2024.

STJ. Guarda municipal integra segurança pública mas não tem atribuições típicas de polícia. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portaltsp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/02102023-Guarda-municipal-integra-seguranca-publica--mas-nao-tem-atribuicoes-tipicas-de-policia.aspx>. Acesso em: 15 jul. 2024.

TAMAYO ARBOLEDA, Fernando León; ARIZA Libardo José. Urban surveillance and crime governance in Bogotá. **City**,

Culture and Society, Volume 31, 100486, ISSN 1877-9166.
<https://doi.org/10.1016/j.ccs.2022.100486>. Disponível em:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877916622000479>. Acesso em 02 jan 2024.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 10 abr. 2024.

TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997.

TOMIO, Fabrício de Limas; ORTOLAN, Marcelo. Federalismo Predatório e Municipalização de Políticas Públicas Sociais. **Revista de Administração Municipal**, v. 2015, 2015.

TOMMASI, Mariano; SAIEGH, Sebastián; SANGUINETTI, Pablo. **Fiscal Federalism in Argentina: Policies Politics and Institutional Reform**. Washington D.C.: World Bank, 2001.

URIOSTEGUI CARLOS, Guadalupe Isabel. La acción colectiva como incentivo en la rendición de cuentas del gobierno en Ciudad de México . **Encrucijada revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública**, [S. l.], n. 44, p. 42–60, 2023. DOI: 10.22201/fcpys.20071949e.2023.44.85295. Disponível em:
<https://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/85295>. Acesso em: 8 jan. 2024.

VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia; BONILLA GUTIÉRREZ, Julio César. Transparencia y combate a la corrupción. **Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM**, n. e2, p. 287, 19 abr. 2023.

VIEGAS, Elis Regina Dos Santos; SANTANA, Cristina Fátima Pires Ávila; NODA, Claudia Marinho Carneiro. **O conceito de política pública e suas ramificações**: alguns apontamentos. 2020.

VIEIRA, Mahatma Gandhi Araújo. Federalismo e os principais desafios municipais na captação de recursos dos Programas Federais: os casos de João Pessoa/PB e Campina Grande/PB. 2023. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil, 2023.

VILLANOVA, Cristina Gross. **Gestão municipal na segurança pública: inovação ou repetição do mais do mesmo? Análise do papel dos municípios a partir dos Planos Nacionais 2000-2014**. 2021. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Cidadã). Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

WYNTER Carlene Beth; LOO

Ivo De. Fiscal decentralization in the nude: Discursive struggles and the stalling of its implementation in Jamaica. **Critical Perspectives on Accounting**.

Volume 99, 2024, 102649, ISSN 1045-2354.

<https://doi.org/10.1016/j.cpa.2023.102649>. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1045235423001053>. Acesso em 07 fev 2024.

ZAMBO, Eduardo Parras. **Operação Delegada e seus desdobramentos:**

militarização urbana em São Paulo?. 2017. 111 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

APÊNDICE A



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO
MARANHÃO**

AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA,
PÓS-GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO
DIRETORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA
DE JUSTIÇA/CCSO
PPGDIR/CCSO**

**AGEUFMA - AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA,
PÓS-GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**FEDERALISMO FISCAL E AUTONOMIA MUNICIPAL: análise das implicações
na segurança pública em São Luís.**

São Luís

2024



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO
MARANHÃO**

AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA,
PÓS-GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO
DIRETORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO - UFMA
AGEUFMA - AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA,
PÓS-GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE
JUSTIÇA**

**FEDERALISMO FISCAL E AUTONOMIA MUNICIPAL: análise das implicações
na segurança pública em São Luís.**

AUTOR: Bruno Silva Ferreira

PROFESSOR ORIENTADOR: Paulo Roberto Barbosa Ramos

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DE PESQUISA - SEMUSC

**São Luís
2024.**



Relatório de Atividades de Pesquisa - SEMUSC

O presente relatório de atividades de pesquisa foi elaborado com o objetivo de descrever o desenvolvimento e os resultados alcançados para a dissertação intitulada **“Federalismo Fiscal e Autonomia Municipal: análise das implicações na segurança pública em São Luís do Maranhão”**. A pesquisa foi realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e com orientação do **Professor Doutor Paulo Roberto Barbosa Ramos**, docente e pesquisador Titular

Apresentação

O desenvolvimento desta pesquisa contou com visitas à sede administrativa da SEMUSC e comunicação digital com representantes como Carlos Orlando Estrela Ramos Junior, Inaiara e Suzane Bosaipo. As interações ocorreram em setores como o Departamento de Recursos Humanos, a Defesa Civil e a Guarda Municipal. Durante as visitas, foram obtidos documentos, planilhas e relatórios sobre a gestão e as operações da SEMUSC. A seguir, são apresentados os resultados detalhados conforme as datas das visitas realizadas e os departamentos envolvidos.

Objetivo

O objetivo deste relatório é consolidar todas as informações obtidas durante as visitas e interações com a SEMUSC, apresentando um panorama completo dos dados coletados, incluindo efetivo, distribuição de postos de serviço, convênios firmados, editais de concursos, relatórios de atividades e informações financeiras. A organização dos resultados por data e local de obtenção permite uma visão clara e objetiva sobre a gestão e a estrutura da SEMUSC, fundamentando a pesquisa desenvolvida.



Desenvolvimento

A pesquisa foi desenvolvida por meio de visitas sistemáticas e comunicação digital entre março e setembro de 2024. Inicialmente, fora apresentado ofício assinado pelo Professor Doutor Orientador Paulo Roberto Barbosa Ramos, dirigida ao Secretário Municipal de Segurança com Cidadania, em abril de 2023. Logo em maio de 2023 o Secretário recebeu este pesquisador e o apresentou o Guarda Municipal Carlos Orlando Estrela Ramos Junior que foi indicando outras pessoas e setores que colaborariam com informações relevantes para esse trabalho científico. Os principais locais visitados e interações ocorreram na sede da SEMUSC, nos departamentos de Recursos Humanos e na Guarda Municipal, além de consultas e obtenção de documentos com a Defesa Civil. Os resultados obtidos são listados no quadro a seguir, conforme as datas das visitas realizadas.

Classificação Metodológica do Relatório de Pesquisa na SEMUSC

Estudo de Caso

O relatório de pesquisa na SEMUSC é classificado como um **Estudo de Caso** por investigar em profundidade uma organização específica – a Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania (SEMUSC) – buscando compreender suas práticas, estruturas internas e funcionamento institucional. O estudo de caso é recomendado para situações em que se deseja analisar uma instituição ou fenômeno em seu contexto real e detalhado, permitindo a utilização de múltiplas fontes de evidência, como documentos, entrevistas e observações diretas (Yin, 2015). O objetivo principal desse tipo de metodologia é entender como e por que determinadas ações são realizadas em um cenário específico (Yin, 2015). De acordo com Queiroz e Feferbaum (2019), o estudo de caso é ideal para examinar processos internos e investigar como políticas públicas são implementadas no âmbito institucional, fornecendo um panorama robusto e detalhado sobre a SEMUSC e suas operações.

Pesquisa Jurídico-Descritiva e Empírica

Além de ser classificada como estudo de caso, a pesquisa realizada também pode ser considerada uma **pesquisa jurídico-descritiva e empírica**, uma vez que se concentra na coleta de dados concretos por meio de entrevistas, observações e análise documental. A pesquisa jurídico-descritiva visa descrever fenômenos institucionais e fornecer uma análise detalhada sobre como as normas e políticas são aplicadas em uma determinada realidade (Fonseca, 2009). Como exposto por Guimarães *et al.* (2022), a pesquisa empírica no direito é



voltada para investigar fenômenos jurídicos no seu contexto prático, com foco na coleta e análise de dados diretamente no ambiente de estudo. Esse tipo de pesquisa permite ao pesquisador examinar a eficácia das práticas e a estrutura normativa dentro de uma organização pública (Guimarães *et al.*, 2022).

Quadro de Atividades de Pesquisa

Data das Visitas	Local	Departamento/Setor	Resultados Obtidos
12/07/2024	Sede da SEMUSC	Recursos Humanos	Relatório Expositivo Circunstanciado de Gestão 2023; Quadro de Efetivo da Guarda Municipal; Distribuição dos Postos Físicos; Compilado de Convênios; Quantitativo de Veículos em Atividade.
25/07/2024	Sede da SEMUSC	Recursos Humanos	Planilhas SEMUSC.xlsx e SEMUSC Informações Transparenc.xlsx; Nota Técnica de Pontuação; Edital Nº 1/2022; Relatórios Financeiros e de Transparência.



10/08/2024	Sede da SEMUSC	Guarda Municipal	Postos de Serviços Fixos da Guarda Municipal; Curso de Formação da Guarda Municipal 2023 (PPT); Documento da Defesa Civil; Edital do Concurso da Guarda Municipal 2023; Relatório de Atividades da Defesa Civil.
05/09/2024	Sede da SEMUSC	Defesa Civil	Criação do Conselho Municipal de Segurança Pública; Decreto Nº 56.764/2020; Lei Nº 6031/2015; Nota Técnica nº 259/2023 e nº 305/2023; Distribuição do Efetivo e Postos; Compilado de Convênios Atualizado.
20/09/2024	Sede da SEMUSC	Recursos Humanos e Guarda Municipal	Relatórios de Atividades Complementares; Documentos de Convênios e Parcerias; Atualizações sobre



			Transparência e Gestão Orçamentária.
--	--	--	--

Conclusão

As atividades de pesquisa junto à SEMUSC permitiram a obtenção de um amplo conjunto de informações que fundamentam a análise desenvolvida na dissertação. Os documentos, relatórios, planilhas e dados obtidos ao longo das visitas fornecem um panorama completo sobre a gestão e estrutura da SEMUSC, permitindo uma visão abrangente e detalhada sobre as operações e desafios enfrentados. A organização dos resultados por data e local de obtenção contribui para a clareza e transparência no processo de pesquisa, e recomenda-se a continuidade das interações para obtenção de dados complementares e atualizados, conforme necessário.

Documento assinado digitalmente gov.br BRUNO SILVA FERREIRA Data: 08/10/2024 17:50:20-0300 Verifique em https://validar.iti.gov.br MESTRANDO	Documento assinado digitalmente gov.br PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS Data: 09/10/2024 11:44:38-0300 Verifique em https://validar.iti.gov.br ORIENTADOR
Documento assinado digitalmente gov.br MARCOS JOSE DE MORAES AFFONSO JUNIOR Data: 09/10/2024 10:57:35-0300 Verifique em https://validar.iti.gov.br SECRETÁRIO DE SEGURANÇA	Documento assinado digitalmente gov.br CARLOS ORLANDO ESTRELA RAMOS JUNIOR Data: 09/10/2024 11:06:24-0300 Verifique em https://validar.iti.gov.br SUPERVISOR



Referências

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. *Iniciação à Pesquisa no Direito: Pelos Caminhos do Conhecimento e da Invenção*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia; FELGUEIRAS, Sergio Ricardo Costa Chagas; CASTELO BRANCO, Thayara Silva. *Aspectos Metodológicos da Pesquisa em Direito: Fundamentos Epistemológicos para o Trabalho Científico*. São Luís: Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA) e Edufma, 2022.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. *Metodologia da Pesquisa em Direito: Técnicas e Abordagens para Elaboração de Monografias, Dissertações e Teses*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE B



Ofício 42/2024-GP

São Luís (MA), 27 de agosto de 2024.

A Sua Senhoria
Bruno Silva Ferreira
Acadêmico de Mestrado

Senhor Acadêmico,

A **Federação dos Municípios do Estado do Maranhão – FAMEM**, por condução de seu Secretário Executivo, vem, por meio deste expediente, informar, que a pesquisa de Atualização dos dados dos Sistemas de Segurança Pública e Guarda Municipal, foi encerrada, e o resultado segue em anexo.

Na oportunidade, reiteramos protestos de elevada estima, e informamos que estamos a disposição para maiores esclarecimentos.

Atenciosamente.

Documento assinado digitalmente
 **MARCELLO DE FREITAS COSTA RODRIGUES**
Data: 28/08/2024 12:20:53-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Marcello Freitas
Secretário Executivo



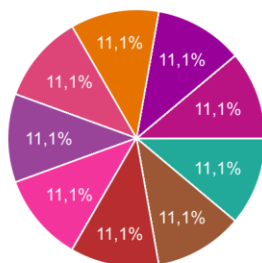
QUESTIONARIO SOBRE SEGURANÇA

9 respostas

Escolha seu município

Copiar

9 respostas



- AFONSO CUNHA
- ÁGUA DOCE DO MARANHÃO
- ALCÂNTARA
- ALDEIAS ALTAS
- ALTAMIRA DO MARANHÃO
- ALTO ALEGRE DO MARANH...
- ALTO ALEGRE DO PINDARÉ
- ALTO PARNAÍBA

▲ 1/27 ▼

1. Em seu Município possui Secretaria de Segurança? Qual a Lei?

9 respostas

NÃO

Sim. Lei nº 285 de 25 de maio de 2021.

Sim. Lei 078/2013

Não

Sim

Lei Municipal Nº 453, de 24 de abril de 2023

Existe órgãos ligado a secretaria de segurança, Policia Civil, Detran, DMT, PM

2. Em seu Município possui Guarda Municipal? Qual a lei?

9 respostas

Sim. Lei nº 001 de 01 de fevereiro de 2005 e atualizada pela lei nº 346 de 15 de dezembro de 2023.

Sim. Lei 149/2016

SIM, LEI 032/1999(CRIAÇÃO) E LEI 482/2021 (REESTRUTURAÇÃO)

Sim 006/2023

Sim. Lei 010/2007

Sim, lei de criação 640/2007 atualização lei 860/2024

Lei Municipal Nº 265, de 08 de novembro de 2008

SIM LEI Nº 001/2021, DE 25/03/2021

Não possui, tem Agentes de trânsito

3. Em seu Município possui Gabinete de Gestão Integrada? Qual a lei?

9 respostas

Não

Sim. Através do decreto nº 024 de 09 de outubro de 2023.

Sim

NÃO

Sim. Decreto Nº 153/2024

Não possui

NAO

Não

4. Em seu Município possui Observatório de Segurança? Qual a lei?

9 respostas

NÃO

Não

Sim. Através do decreto n° 025 de 09 de outubro de 2023.

Nao

Não possui

NAO

Não

5. Em seu Município possui Corregedoria de Segurança? Qual a lei?

9 respostas

Sim. Lei n° 353 de 26 abril de 2024.

Sim

SIM, LEI 482/2021

Sim. 008/2023

Sim. Lei N ° 951/2022

Sim, lei 860/2024 estatuto

Não possui

NAO

Não sei informar, cabe a Policia Civil

6. Em seu Município a Lei Orgânica trata sobre segurança?

9 respostas

Sim

NÃO

Não.

Não

SIM.

Sim

Não sei informar, cabe a Policia Civil

7. Em seu Município há contribuição material mensal (combustível, alimentação, imóvel) para a Segurança Estadual?

9 respostas

Sim

NÃO

Não

Sim. Para Polícias Civil e Militar.

8. Em seu Município já houve algum recebimento de verba ou material para a segurança do município (sem ser para o órgão de segurança estadual no município)?

9 respostas

NÃO

Sim

Sim. Doação de equipamentos da Polícia Federal para a Guarda Municipal através de solicitação por ofício do Comandante da instituição.

Sim. Emenda parlamentar para comprar viatura

Não

Sim. Emenda parlamentar de deputado federal, para a aquisição de motocicletas e EPI para a guarda municipal

Não

9. Já participou de algum processo para receber repasse de política pública de segurança municipal?

9 respostas

Não

NÃO

Sim. Editais do Ministério da Justiça, porém ainda não existia a documentação exigida para conseguir os recursos.

Sim

Sim

Não

10. Sabe que o Ministério da Justiça tem verba e política pública de segurança municipal?

9 respostas

Sim

SIM

Sim.

Sm

SIm

Não

11. Se tem Fundo Municipal de Segurança Pública e qual a lei?

9 respostas

NÃO

Sim. Lei nº 342 de 12 de dezembro de 2023.

Nao

Sim. 007/2023

Não tem

Sim, não sei

Sim. Disposto na Lei Municipal Nº 453, de 24 de abril de 2023.

Não

12. Se tem política municipal de segurança e qual a lei?

9 respostas

NÃO

Sim. Lei n° 345° de 15 de dezembro de 2023.

Sim

Não

Não tem

Sim, não sei

Não possui

Não

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google. [Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Política de Privacidade](#)

Google Formulários