

**Manoel Xavier de Souza Filho**  
manoelxavier@gmail.com

Tenente Coronel - Quadro de Oficiais da Polícia Militar

**Camilo Otávio Alonso Uzêda**  
uzeda87@gmail.com

Tenente Coronel - Quadro de Oficiais da Polícia Militar

Faculdade Adventista da Bahia

BR 101, Km 197 – Caixa Postal 18 –  
Capoeiruçu - CEP: 44300-000 - Cachoeira, BA



**Revista Formadores**  
**Caderno de Segurança Pública**  
*Segurança Pública: Desafios e Oportunidades*

## A COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS E A POLÍCIA MILITAR NO ESTADO DA BAHIA: UMA PROPOSTA DE MODELO ADEQUADO

### RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo estabelecer uma proposta de adequação nos processos de Cooperação entre os Municípios e a Polícia Militar, no estado da Bahia. Busca-se a proposição de um modelo adequado, tendo como referência o estado de São Paulo, o qual no ano de 2009 instituiu a Atividade Delegada, cuja Lei incumbe competência de polícia administrativa municipal sobre o uso e a ocupação do solo urbano à PM daquele outro estado da federação. Como percurso metodológico partiu-se da pesquisa bibliográfica para a construção do referencial teórico. Nessa fase foram discutidas e apresentadas vertentes, conceitos e definições sobre políticas públicas, gestão e administração públicas, o federalismo, a municipalização e instrumentos de cooperação (principalmente sobre convênios). Para a pesquisa de campo, com objetivo de obtenção de dados primários, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o Conselheiro do Tribunal de Contas do Município Plínio Carneiro da Silva Filho, e o Cel PM RR Álvaro Batista Camilo, Ex-Comandante Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo, aplicação de questionário com os prefeitos de 80 (oitenta) municípios do estado e Grupo Focal com praças de duas Unidades Operacionais nos municípios de Itaberaba e Barreiras. Os dados após tabulação e estruturação foram analisados a partir do método de análise do conteúdo. Constatou-se que houve demonstração de grande interesse por parte dos atores envolvidos nesse processo (prefeitos, comandantes de UOp e policiais militares) no tocante a gestar e participar do programa ou operação tal qual a editada e colocada em prática eficazmente pela PMESP. Além do alinhamento entre as perspectivas dos diferentes atores participantes nesse estudo verificou-se a possibilidade de implantação do convênio nos mesmos moldes em que o outro estado – São Paulo - assim promoveu. Apresentam-se documentos

### PALAVRAS-CHAVE:

Gestão Pública. Administração Pública. Convênios. Federalismo. Atividade Delegada. PMESP.

SOUZA FILHO, Manuel Xavier de; UZÊDA, Otávio Alonso. A cooperação entre os municípios e a Polícia Militar no Estado da Bahia: uma proposta de modelo adequado. *Revista Formadores - Vivências e Estudos, Cachoeira - Bahia*, v. 10, n. 2, p. 209 - 258, jun. 2017.

comprobatórios, em anexo, da execução da atividade relatada, como modelo para emprego, após avaliação pelo setor diretivo da PMBA, do Governo do Estado e dos municípios.

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, durante a campanha eleitoral de 2014, a violência foi, notadamente, senão a principal, uma das grandes pontuações dos candidatos, mostrando suas preocupações com a temática e erguendo-a como bandeira de campanha, superando temas como saúde, educação e infraestrutura.

Sabe-se que desde os primórdios, quando se considerou a sua origem, o Estado, detentor de poder e território, tem a obrigação pela garantia da manutenção da ordem e segurança pública dos seus concidadãos.

Preceitua a Constituição Federal, em seu art. 144, que a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares. O parágrafo 5º define como competência das polícias militares a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (BRASIL, 1988).

Seguindo as linhas mestras da Carta Magna, a Constituição Estadual, no art. 148, define a Polícia Militar como força pública estadual, instituição permanente, organizada com base na hierarquia e disciplina militares, competindo-lhe, entre outras, as seguintes atividades: polícia ostensiva de segurança de trânsito urbano e rodoviário; de florestas e mananciais; e a relacionada com a prevenção criminal, preservação, restauração da ordem pública (BAHIA, 1989).

Uma leitura menos aprofundada do texto legal remete ao entendimento superficial de que o controle criminal e o conseqüente crescimento da sensação de segurança se encerram nas instituições policiais, relacionadas à União e aos estados membros.

Como figura o ente federativo municipal no contexto da segurança pública? Segundo o que preceitua a Constituição Federal no parágrafo 2º, do art.144, poderão os Municípios, tão somente, constituir Guardas Municipais destinadas à proteção dos seus bens, serviços e instalações em seu território.

Considerando que o fato gerador da atividade criminal ocorre no território desse ente federativo onde, efetivamente, reside o cidadão, sua atuação na aplicação de ações de caráter, sobretudo preventivo, deve ser muito mais ampla, em razão das diversas possibilidades de parcerias com os órgãos de segurança do estado e da União.

O Brasil experimenta uma crise sem precedentes na segurança pública, uma onda de violência que atinge a todos. Concomitantemente, o país passa por momentos de dificuldade econômica que lhe impõe redução nos investimentos públicos, mormente na área da segurança pública, apesar do esforço racional na aplicação dos recursos. O Governo do Estado da Bahia, diante do quadro econômico atual, é compelido, por vezes, em atender timidamente às demandas municipais de segurança pública, oferecendo de forma incipiente efetivo, equipamentos e viaturas, sobretudo

nos municípios de pequeno porte.

Em contrapartida, não são poucos os gestores municipais que demonstram interesse em investir subsidiariamente recursos para manutenção e ampliação do efetivo policial militar no seu espaço territorial, dentro dos limites do seu orçamento, sem prejuízo do cumprimento das responsabilidades previstas em lei, necessitando para isso de um instrumento legal que estabeleça os limites dessa parceria. A inexistência de formalidade favorece à criação de um ambiente propício para a prática de ações que podem estar em desacordo com a norma, a moral e os bons costumes.

Existe atualmente instrumento jurídico que estabelece parceria entre a Secretaria de Segurança Pública e os municípios, na Bahia, contudo não atende à demanda do aumento do efetivo operacional. O objeto do convênio se restringe ao custeio de aluguel de imóveis para instalação de unidades policiais militares e civis, fornecimento de água e energia elétrica, e alimentação de policiais e custodiados, dentre outros.

Dentro desse contexto, parte-se, nessa pesquisa, da seguinte questão de investigação: qual o modelo de cooperação entre a Polícia Militar da Bahia (PMBA) e municípios mais adequado para o atingimento da meta de manutenção da ordem social e aumento da sensação de segurança no estado?

A fim de responder essa questão, parte-se da hipótese de que o modelo mais adequado de cooperação entre os municípios baianos e a PMBA é o institucionalizado, amparado por um termo de convênio que contemple o aumento do efetivo operacional, remunerado em regime extraordinário, preservando direitos constitucionais das partes, tendo como premissa o aumento da sensação de segurança e provável redução dos índices de criminalidade.

O objetivo geral deste trabalho consiste estudar e propor um modelo de Termo de Convênio que se adeque às características e realidades em que estão inseridos os municípios do estado da Bahia.

De igual modo, buscou-se também: analisar a competência constitucional dos municípios quanto à atividade de segurança pública; identificar práticas que se assemelham nos demais estados da Federação; e, por fim, investigar quais as características da atual cooperação entre os municípios da Bahia e a Polícia Militar, quando aqueles investem recursos materiais e financeiros na atividade desta última, verificando a existência de instrumentos jurídicos formais.

Esta pesquisa se justifica na medida em que buscou provar que é possível a celebração de convênios entre a Polícia Militar da Bahia e os municípios, cujo objeto tenha como fulcro o incremento do efetivo policial militar e, portanto, sob o ponto de vista da relevância social, se constitua em ferramenta eficiente na redução das ações criminais que carecem de controle inadiável, como também permite ao policial militar ganho extra sem que, necessariamente, se exponha em atividade de segurança de natureza clandestina, sendo-lhe oferecido um serviço remunerado, no qual atuará devidamente escalado, armado, equipado e uniformizado, tendo seus direitos e garantias preservados.

Foi percebida pelos autores a dimensão do interesse dos gestores municipais com a temática segurança pública e a condição atual que ocorre a conjugação de esforços com a Polícia Militar, assim como a necessidade de robustecer os aspectos legais dessa relação jurídica. Espera-

se que os dados e reflexões aqui apresentados possam servir de respaldo para uma avaliação institucional no âmbito da PMBA sobre a possibilidade de adequação e estabelecimento de um modelo de acordo de cooperação. Acredita-se que um termo de cooperação lastreado por uma legislação específica dará fundamentação própria e respaldo institucional para ambas as partes, favorecendo o bem coletivo.

Como bem afirmam Dias e Matos (2012), em se tratando de políticas públicas, as possibilidades do estabelecimento de parcerias são bastante amplas e diversificadas, tal qual esse processo que há muito tempo se dá na relação estado/município, em especial polícias militares/município. Asseveram ainda os autores que a abrangência serve para todas as áreas de atuação das organizações públicas, e acrescenta:

O que importa, na realidade, é que qualquer que seja o tipo de parceria estabelecida, são criadas formas inovadoras, rentáveis e eficientes de executar os programas governamentais e de assegurar a prestação de serviços, respondendo de forma melhorada às necessidades dos cidadãos (DIAS; MATOS, 2012, p. 126).

O que se deseja é ver implantada, no estado da Bahia, essa solução inovadora e eficiente de tratar a coisa pública como bem maior do indivíduo, seja ele o servidor, pronto para prestar decentemente e dentro da legalidade sua missão, seja o cidadão-cliente, ávido em ter as suas necessidades alcançadas, dentre elas a de segurança, tão estremecida nos tempos atuais.

Dados estatísticos sobre segurança pública no país têm demonstrado razões indiscutíveis do patamar de instabilidade pessoal no convívio coletivo, deixando muitas pessoas, principalmente as que residem nos centros urbanos, apreensivas e desejosas por dias tranquilos e pelo restabelecimento da paz social, o que, decerto, passa a ser também o desejo desses pesquisadores.

O trabalho apresenta a diversidade de conceitos e linhas de pensamento que norteiam o Estado na sua essência de governança, como também será analisada a competência dos municípios quanto à atividade de segurança pública, como ente independente, autônomo e capaz de gerir sua máquina administrativa no mesmo patamar do ente Estado. São apresentados os instrumentos legais de cooperação reconhecidos pelo direito administrativo. Discorre sobre as generalidades da relação entre os municípios e a segurança pública, a municipalização, seu contexto, competências e legislação.

Para o pesquisadores, esse trabalho se justifica como instrumento para o crescimento e engrandecimento profissional, e pessoal, como também uma contribuição para a solução de um problema que afeta a corporação, ou seja, a ausência de um modelo de convênio entre a polícia militar e as prefeituras, que contemple o aumento de efetivo policial militar no respectivo território, que tenha como pilares os princípios da legalidade e moralidade.

O presente trabalho está dividido em seis seções. A seção de introdução, aqui apresentada, aborda os aspectos delineadores da pesquisa, ou seja, tema, problema, hipótese, objetivos e justificativa. As seções dois e três destinam-se à apresentação do referencial teórico e envolvem as seguintes temáticas: o estado e a administração pública; o município, sua competência e autonomia; e o federalismo de cooperação. A quarta seção apresenta o percurso metodológico, que envolve a coleta de dados primários e secundários, bem como explicita a proposição do instrumento jurídico

para amparar o convênio entre as prefeituras do estado e a PMBA. Na quinta seção busca-se apresentar a análise dos dados coletados, apresentando também uma resposta à problemática estudada. Por fim, na sexta e última seção, são apresentadas as principais considerações finais sobre a análise e proposição realizadas.

## **2. O ESTADO E A GESTÃO PÚBLICA**

Esta seção busca apresentar uma reflexão sobre o Estado, partindo de uma análise sobre a sua origem e conceito, para em seguida apresentar a administração pública e o federalismo. Entende-se que essas três dimensões permitem compreender e alicerçar a discussão sobre a possibilidade de implementação de um modelo de convênio entre a PMBA e os municípios do estado, de modo a contemplar o aumento de efetivo policial militar no respectivo território mantendo-se suportado nos pilares e princípios da legalidade e moralidade.

### **2.1 ESTADO: ORIGEM E CONCEITO**

Descrever sobre Estado, antes de conceituá-lo, é admiti-lo como um ente presente em todos os lugares onde o cidadão se encontra e, de igual modo, em todo período de sua existência, desde antes do seu nascimento (feto) até a morte, dirimindo conflitos, intermediando as relações interpessoais, sociais, políticas e jurídicas.

A definição de Estado sempre causou controvérsias por conta das diversidades apresentadas em seus modelos. Matias-Pereira (2014) afirma que o Estado é um ente abstrato que se materializa por meio de instituições, e estas por sua vez vão materializar e arbitrar os conflitos e tensões que são levados para o Estado.

O Estado é a expressão da sociedade civil, que justifica o Estado ater-se àquilo que a sua sociedade deseja, clama, da mesma maneira que esta, a sociedade, responde tal qual o Estado lhe conduz. Sociedade e Estado estão intimamente ligados, jamais sendo identificados senão em único contexto.

Nesse prisma, chama-se a atenção para o fato de que o interesse do governo, inevitavelmente, vai esbarrar no interesse do cidadão, aquele que de uma maneira ou outra é sempre o atingido, querendo ou não, mas sempre sendo o foco e o resultado. É lógico que o viés sempre será em decorrência do seu bem-estar, mesmo que isso não se configure no final, por fatores adversos, ou que na sua visão (do cidadão) não devesse assim ser executado.

Tomando como base uma concepção moderna e democrática, Teixeira (2012) define o Estado como

uma autoridade soberana que nasceu simultaneamente ao processo de organização da sociedade e se destina a garantir que as relações sociais sejam baseadas em regras pré-estabelecidas, independentemente de qualquer força, física ou econômica, origem étnica ou crença religiosa. A democracia, segue o autor, não está adstrita exclusivamente ao direito de o cidadão votar, mas à capacidade de interferir e influenciar as decisões do Estado.

O autoritarismo e o absolutismo fizeram parte no passado na construção do Estado, entretanto, diante do processo de transformação e evolução, não há de se aceitar um Estado cujo poder se estabeleça tão somente nas mãos da autoridade, no caso do monarca.

De maneira objetiva e deveras explicativa, Teixeira (2008) afirma que o Estado se instala num determinado espaço territorial onde se reúne um contingente populacional ligado por laços comuns como língua, cultura, religião, entre outros. É nesse espaço territorial que o Estado exerce a autoridade que a lei lhe faculta sobre os habitantes, definindo o que pode e não pode ser feito.

No Brasil, o Estado se divide de maneira tripartite. Segue o autor:

Na forma atual, o Estado está dividido em três poderes:

1. Executivo, também conhecido como “governo”, que se encarrega de administrar a máquina pública, prover de serviços a sociedade e proteger os cidadãos;
2. Legislativo, cuja função é produzir ou modificar leis e fiscalizar os atos do governo em nome da sociedade;
3. Judiciário, que tem como função resolver os conflitos de interesse das pessoas em cada caso concreto por meio de um processo judicial (TEIXEIRA, 2012, p.10).

O processo de evolução do Estado para que alcançasse a condição atual passou por diferentes fases de desenvolvimento adequando-se às influências das mudanças sociais e econômicas, às mudanças de regime político e à universalização e ampliação dos direitos de cidadania.

Conforme Teixeira (2012, p.11), *apud* Bresser Pereira (2009), “Tais transformações também moldaram a forma de gerir os recursos públicos e de o Estado se relacionar com a sociedade”.

Durante todo processo de mudança, a influência dos setores sociais, econômicos e jurídicos repercutiram significativamente na forma de o Estado ser administrado alterando o modelo de democracia, favorecendo o aumento da participação popular no processo político.

A história registra cinco tipos de Estado: O primeiro – o Estado absoluto – cujo poder se concentrava nas mãos do monarca, que não apenas administrava como, ocasionalmente, legislava e julgava. O Estado era gerido por intermédio da administração patrimonial, vez que a propriedade pública se confundia com os bens pessoais do monarca. Como cita Teixeira (2012, p.12): “Na prática, o Estado era considerado um patrimônio da família real”; O segundo – o Estado liberal – que surgiu com a decadência do absolutismo. Há uma aderência ao ideal de Montesquieu em fazer com que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário fossem conduzidos por autoridades distintas e independentes. Surgiu a figura do parlamentar (Corpo de Legisladores) que eram eleitos para elaborar leis que deveriam submeter a todos, inclusive as autoridades do governo. O Estado se

limita à defesa da propriedade privada e à proteção da vida e da liberdade dos cidadãos. O serviço público começa a ser reformado. Verifica-se o início de uma administração pública burocrática ao se basear pela criação de critérios para acesso a cargos públicos, através de concurso (meritocracia). Não há mais dever de lealdade ao monarca, o que prevalece é a impessoalidade e a submissão a uma hierarquia de funções. O direito de votar restringiu-se aos latifundiários e a conhecida “burguesia urbana”. Apesar de liberal, identificavam-se traços autoritários no gerenciamento do Estado, pois grande parte da população permanecia à margem das decisões políticas; O terceiro – Estado liberal-democrático – surgido no meado do século XX foi marcado pela inclusão de temas sociais importantes na agenda do governo, sobretudo no Executivo e Legislativo, tais como melhoria na condição de trabalho e segurança dos trabalhadores. Um número maior de pessoas é inserido no processo político. Apesar dessa inclusão, mantém o caráter elitista da democracia, uma vez que o exercício do direito do voto permanecia limitado; O quarto – Estado social-democrático – que se consolidou com a inclusão de um conjunto de direitos sociais que visavam à igualdade de oportunidades e condições de vida, por intermédio de serviços públicos como saúde e educação, bem como benefícios aos desempregados. Neste diapasão, ampliava-se o papel do Estado. Semelhante ao liberalismo-democrático, a administração burocrática permanece e se desenvolve. Na gestão política surge a social-pluralista em substituição à democracia elitista. O voto perde o status de único instrumento de expressão política da população dividindo espaço para que novos setores da sociedade (sindicatos, associações e partidos políticos de ideologias diversas) conquistassem o direito de influenciar nas discussões de governo; e ao final, o quinto tipo de Estado – Estado social-liberal e republicano – que se caracterizou por ampliar os mecanismos de proteção social tais como seguro desemprego, programas de transferência de renda, benefícios previdenciários, dentre outros. “Comparada à forma de democracia praticada no Estado social-democrático, a democracia foi ampliada e impactou a qualidade de vida dos trabalhadores” (TEIXEIRA, 2012, p. 17). O que destaca o caráter republicano desse tipo de Estado é a forma de controle exercido de fora para dentro pelas diversas organizações da sociedade. O escopo é fiscalizar para que o poder público aloque o erário nas áreas consideradas prioritárias, a fim de atender o bem comum, evitando o desperdício do dinheiro público; e por fim, Estado social-liberal e republicano aproxima-se do ideal do Estado moderno; fundamenta-se na impessoalidade e na promoção da igualdade e justiça social, que são fatores indispensáveis para o alcance da melhoria do serviço público. Com ele, surge a ideia de gestão pública, que consiste na ampliação da administração e da prestação de serviços públicos que eram executadas exclusivamente por entidade estatal, contudo, após o surgimento das organizações não governamentais (ONGs), organizações sociais e empresas, essa tarefa passou a ser descentralizada.

Não há que se pensar que o Estado desaparecerá nesse contexto. Pelo contrário, continua exercendo a função de fiscal e regulador das ações de interesse público, assumindo a forma de financiador de políticas públicas, regulador da prestação de serviço e executor. O objetivo consiste em alcançar padrões de eficiência e qualidade no serviço público.

O Brasil é um país cuja democracia encontra-se em fase de aprimoramento. Não há que se negar o avanço político ocorrido a partir da Constituição de 1988 que favoreceu a melhoria significativa da

forma com a qual o Estado oferta seus serviços à sociedade. No entanto ainda persiste a cultura do clientelismo, “onde é dando que se recebe”, favorecendo, desse modo, a ocorrência de atos de corrupção que desgastam as práticas da gestão pública.

Na próxima seção será apresentada a evolução da administração pública e suas características, como também sua importância no mundo contemporâneo, dentro da visão de gestão integrada dos entes públicos.

## 2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao longo da história, Estado e a administração pública evoluíram de maneira entrelaçada, dentro de uma perspectiva de dependência mútua, e com o mesmo objetivo de oferecer um serviço eficiente e de qualidade à população.

Diferentes modelos de Estado, Governo e Administração Pública são conhecidos no mundo ocidental, desde o americano, voltado ao estímulo da competição e ao empreendedor individual, passando pelo modelo europeu, chamado de Estado de Bem-Estar Social, com uma administração e burocracia bem maximizadas; chegando ao terceiro modelo, adotado pela América Latina, onde o governo era o único condutor dos negócios públicos e privados, com políticas populistas e clientelistas. Como alude Matias-Pereira (2014) sobre as reformas do Estado do mundo contemporâneo:

Os estímulos provocados pelo movimento internacional de Reforma do Estado foram responsáveis pela proliferação, nos países latino-americanos, de implementações de diversas experiências na área da Administração Pública. Essas mudanças tiveram como características básicas buscar maior flexibilidade gerencial em relação à compra de insumos e materiais, à contratação e dispensa de recursos humanos, a gestão financeira dos recursos, além de estimular a implantação de uma gestão que priorizasse resultados, satisfação dos usuários e qualidade dos serviços prestados

(MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 144).

A rigor, tanto o Estado quanto a administração pública estão em permanente movimento de modernização a fim de fiscalizar, gerir e executar da melhor forma os recursos públicos, para que sejam investidos nas áreas que a sociedade entenda como prioritárias.

Um dos regentes da Administração Pública é o princípio da legalidade. É a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita (CARVALHO FILHO, 2011).

Segundo Di Pietro (2014), é no princípio da legalidade que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da Lei.

Assim sendo, Matias-Pereira (2014) bem delimita o contexto em que o Estado, ente federado, se

encontra em relação à sociedade política e juridicamente organizada, e ao governo, quanto a sua soberania, sendo esse último o núcleo estratégico ocupado de forma temporária com objetivos, diretrizes e metas definidos em prol do

Estado. Por fim define: “a administração pública é a máquina estatal que viabiliza a vontade política do governo” (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 75).

No ano de 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>1</sup> elaborou o Plano Diretor da Reforma do Estado, sob a coordenação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, passando por ampla discussão e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em reunião no dia 21 de setembro de 1995<sup>2</sup>.

Esse Plano Diretor, dentre os diversos conceitos, retrata as três formas de administração pública:

A reforma do aparelho do Estado não pode ser concebida fora da perspectiva de redefinição do papel do Estado e, portanto, pressupõe o reconhecimento prévio das modificações observadas em suas atribuições ao longo do tempo. Desta forma, partindo-se de uma perspectiva histórica, verificamos que a administração pública - cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas - evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 14-15).

Assim define que na Administração Pública Patrimonialista o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano (o governador), e os servidores, na condição de auxiliares, possuem status de nobreza real; em consequência tem a corrupção e o nepotismo a ele inerente. Nesse contexto, o grande jurista e coordenador do Plano Diretor em comentário afirma: “No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 15). É neste novo momento histórico que a administração patrimonialista se torna inaceitável, por ser uma excrecência.

Outra forma de Administração Pública é a Burocrática, a qual surge na segunda metade do século XIX, no momento da instalação do Estado liberal. Visava combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista; tinha como concepção na profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, enfim, o poder racional-legal, como princípio orientador do seu desenvolvimento.

A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade (BRESSER PEREIRA, 1995, p.

---

**1** FHC – Fernando Henrique Cardoso foi Presidente do Brasil por dois mandatos (1995-1998/1999-2003), destacou-se pelo Plano Real, reforma do Estado Brasileiro e o Bolsa Escola;

**2** Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Brasília, 1995, sob a coordenação do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado;

15).

Por fim, a Administração Pública Gerencial surge para realinhar e reformular tudo que havia sido posto em prática sobre o tema até a segunda metade do século XX. A sua aplicação deu-se em decorrência da necessidade da eficiência da administração pública, da redução dos custos e do aumento da qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário.

A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático (BRESSER PEREIRA, 1995, p.

16).

A distinção alicerça-se na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública. Nessa nova forma de gestão, a estratégia tem foco nos objetivos, garantia de autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros e no controle ou cobrança a *posteriori* dos resultados: "A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última." (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 16).

Continua o autor que a diferença entre as formas de administração está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado, e diz que na administração pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado, já a administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado, nela vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços.

Conclui, pois, que o modelo gerencial se tornou realidade no mundo desenvolvido quando da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado. Revelou-se mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais.

Então se constata o quanto importante é a gestão participativa, em que o cidadão é parte do processo e não oponente a esse. Nesse caso, para conhecer, debater e apresentar proposta, não há que se apartar a governança das parcerias; não há ente jurídico que sobreviva sem o apoio mútuo.

Dias e Matos (2012) registram as diversas formas de parcerias, senão vejamos: o consórcio (ajustes

de vontade firmados entre entidades estatais de mesma espécie); consórcio público (ente público responsável pela gestão); parceria público-privada (onde há a delegação da concessão ao setor privado); contrato de gestão (forma moderna de ajuste entre vários tipos de entidades estatais e não estatais); termo de parceria (substitui o termo de convênio, mais voltado para as Organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP); e, convênio (o poder público associa-se à entidade pública ou privada).

Di Pietro (2014), ao abordar os convênios, diz tratar-se de forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas e privadas, para realização de objetivos de interesse comuns, mediante mútua colaboração que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de *know-how* e outros.

Os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns, contudo sem afastar-se jamais dos princípios e ditames legais que regem o regramento de governo e administração pública.

É sabido que no âmbito do Estado a Polícia Militar é o órgão que dispõe da competência de promover a segurança pública por intermédio do policiamento ostensivo, de caráter preventivo e repressivo. Inserido no padrão de uma gestão integrada, a participação do ente municipal é fundamental para o alcance desse mister. Nessa perspectiva, urge a necessidade de celebração de convênios e outros instrumentos jurídicos de cooperação que fortaleçam essa integração.

## 2.3 FEDERALISMO

O Estado organiza-se por intermédio de formas básicas, entre as quais apresentam-se classicamente: federação, confederação e Estado unitário. Alude Moraes (2006), que a confederação é atualmente uma referência histórica, pois já encerrou sua trajetória no domínio da organização de Estados após as experiências relevantes da Confederação Germânica, Confederação Suíça e da Confederação Norte-Americana. O Estado unitário, ou não federado, possui apenas duas instâncias de poder: o Governo central e os municípios, diferente do Estado federado que conta com o ente intermediário regional (estado).

Como dizem Paulo e Alexandrino (2014), a nossa pátria não surgiu como Estado federado. No princípio adotou-se a forma unitária, que foi substituída pelo modelo federativo a partir da Constituição de 1891. No entendimento dos autores, a Federação brasileira não se constitui em um típico Estado federado, haja vista nas federações clássicas verificar-se a existência de um poder político central (União) e as instâncias regionais (estados). O federalismo brasileiro se desdobra nos três entes (União, estados e municípios), e não em dois (União e estados), como é da natureza do Estado federado.

Segundo a doutrina, por conta dessa especificidade, além de um federalismo de primeiro grau, que desdobra a competência da União para os estados, consagra o federalismo de segundo grau, que expande dos estados para os municípios.

O Estado federativo tem como aspecto essencial o fracionamento de competências, tendo a Constituição de 1988 adotado como regra geral a divisão de competência à predominância do interesse.

De acordo com Paulo e Alexandrino (2014), a Federação brasileira está classificada como federalismo cooperativo que é identificado por uma divisão não rígida entre a entidade central e os demais entes federativos. Há uma proximidade maior entre os entes federados, que deverão atuar em conjunto, de modo comum e coerente. Publicam ainda que os entes federados são pessoas jurídicas de direito público interno, que gozam apenas de autonomia, traduzidas na tríplice capacidade de auto-organização e legislação própria, autogoverno e autoadministração.

Além da União, o estado federado dispõe de competência para elaborar sua Constituição e o município sua Lei Orgânica. Por meio dessas legislações o ente federativo estadual e municipal define a estrutura, a organização e as atribuições de cada instituição pública. São detentores de estrutura própria de governo, bem como casa legislativa (o estado possui Assembleia e o município Câmara Legislativa).

No âmbito do judiciário, a União e estados detêm instância judiciária que no município se mostra ausente. Contudo os tribunais superiores são vinculados exclusivamente ao Poder Central, recaindo sobre eles as decisões de caráter definitivo. Todas as demandas judiciais que não forem atendidas na esfera judiciária estadual poderão ser decididas, em caráter definitivo, nos tribunais federais.

A Constituição Federal não apenas alterou a forma de organização do Estado, como também ofertou aos estados e municípios autonomia política, administrativa, legislativa e financeira.

Do ponto de vista das competências, afirma Teixeira (2012), na dimensão das políticas públicas, elas são mais compartilhadas do que exclusivas na esfera federativa. Em alguns casos, como na área da saúde, a União se restringe, tão somente, ao planejamento, regulação e financiamento do que como agente executor dos serviços. “Por outro lado, a cooperação entre os entes – tanto do ponto de vista do financiamento quanto da complementaridade de ações – é algo extremamente recorrente e reforça o pacto federativo brasileiro”, conclui o autor (TEIXEIRA, 2012, p.81).

Debater o processo de federalismo de cooperação e a competência, autonomia e capacidade de conveniar do município, é o que será apresentado na próxima seção.

### **3. O FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO E A SEGURANÇA PÚBLICA – O PAPEL DO MUNICÍPIO**

Nesta etapa busca-se apresentar o federalismo de cooperação avaliando a sua interpelação com a segurança pública, principalmente quando se pensa na possibilidade de proposição de modelo de convênio na esfera municipal. Para tal traz-se aqui as percepções sobre autonomia e competência

e a seguir sobre o federalismo de cooperação.

### 3.1 AUTONOMIA E COMPETÊNCIA

O município foi consagrado pela Constituição Federal como entidade federativa indispensável a nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa com garantia de plena autonomia, como se observa no estudo dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Carta magna (MORAES, 2006).

Dessa forma, como expressa Moraes (2006), o município *auto-organiza-se* por meio de sua Lei Orgânica Municipal e em uma etapa ulterior, através da edição de leis municipais: *autogoverna-se* através de processo eleitoral, elegendo seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, sem interferência dos entes federal e estadual; e, *auto-administra-se*, no exercício de suas competências administrativa, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

A Constituição Federal em vigor, ao outorgar aos municípios, através da tríplice competência de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração, ofertou-lhe o *status* similar conferido aos estados-membros (AMORIM, 2008).

No entendimento de Paulo e Alexandrino, em um Estado do tipo federado, a autonomia dos entes federativos pressupõe repartição, estabelecida no texto constitucional, de competências administrativas, legislativas e tributárias. Seguem os autores:

Repartição de competências é, pois, a técnica que a Constituição utiliza para partilhar entre os entes federados as diferentes atividades do Estadofederal. Trata-se do ponto nuclear do conceito jurídico de Estado federal, haja vista que a autonomia dos entes federativos assenta-se, precisamente, na existência de competência que lhes são atribuídas como próprias diretamente pela Constituição Federal (PAULO; ALEXANDRINO, 2014, p.345)

No Brasil, essa estruturação confere autonomia política aos entes federados, assegurando-lhes isonomia, uma vez que nenhum deles dependerá da decisão de outro quanto ao que lhe cabe, ou não, fazer.

A repartição de competência, apesar de prevista no texto constitucional, não tem garantia de perpetuidade, pois não integra o núcleo das normas que estão sob a proteção da cláusula pétrea. Portanto, o modelo de repartição de competência pode ser modificado através de emenda constitucional, desde que não implique extinção da forma federativa de Estado (PAULO; ALEXANDRINO, 2014, p. 345-346).

As competências são classificadas pela doutrina em competências administrativas, competências legislativas e competências tributárias.

Na expressão de Paulo e Alexandrino (2014), as competências administrativas especificam o campo de atuação político-administrativa do ente federado. Sua eficácia está ligada à execução de tarefas, ou seja, se justifica na medida em que realiza as atividades concernentes às matérias nelas consignadas. As competências legislativas estabelecem normas sobre as respectivas matérias. Diferentemente das competências administrativas, não diz respeito à execução de atividade, mas à edição das normas que regularão determinada atuação. E, por fim, continuam os autores, a competência tributária que diz respeito à capacidade outorgada aos entes federativos de instituírem tributos, como forma de assegurar sua autonomia.

Ao definir a competência do município no texto constitucional, o legislador deu prova inequívoca de conhecimento do país, considerando como norteadoras da norma as peculiaridades de cada localidade e a vastidão do território nacional. Segundo o inciso I, do art. 30, compete aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 2015, p. 37).

Como conclui Hely Lopes Meirelles (2013), ao confrontar doutrinas e julgados, o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o município em relação ao do Estado e União. Isso porque não há assunto municipal que não possua vínculo com o interesse dos demais entes federativos.

Na visão de Paulo e Alexandrino, não há uma enumeração constitucional, expressa ou taxativa, do que poderia ser definido como **assuntos de interesse local** (grifo do autor), de competência do município. Deverão ser identificados individualmente, a partir da aplicação do **princípio da predominância do interesse** (grifo do autor).

Nos municípios, as competências se dividem em legislativa e administrativa: a competência legislativa desdobra-se em exclusiva, que tem função de legislar sobre assuntos de interesse local, e a suplementar, que tem como escopo legislar para complementar a legislação federal ou estadual, naquilo que couber; a competência administrativa outorga ao município atuar sobre os assuntos de interesse local, notoriamente sobre as matérias expressamente consignadas nos incisos III ao IX do art. 30 da Constituição Federal (PAULO E ALEXANDRINO, 2014).

Estabelecidas essas premissas, como bem diz Hely Lopes Meirelles (2013), estão criadas as condições para identificar os assuntos que são e os que não são de interesse local que possam ser abraçados pela competência municipal, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. Parece inútil, nesse contexto, a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do município, tendo em vista que a atividade da Comuna é multiforme nos seus aspectos e variável na sua apresentação. Existem matérias que se submetem conjuntamente, sob o aspecto da normatização, aos três entes federados, a saber:

Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente a regulamentação pelas três ordens estatais, dada a sua repercussão no âmbito federal, estatal e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o *trânsito* e a *saúde pública*, sobre os quais dispõem a União (*regras gerais*: Código de Trânsito Brasileiro, Código Nacional de Saúde Pública), os estados (*regulamentação*: Regulamentação Geral de Trânsito,

Código Sanitário Estadual) e os municípios (*serviços locais*: estacionamento, circulação, sinalização etc.; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse *predominante* de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu *interesse local* (MEIRELLES, 2013, p. 137).

Existem assuntos que, por não se enquadrarem no conceito de interesse local, são vedados aos municípios, tais como: atividade jurídica, segurança nacional, serviço postal, energia em geral, informática, sistema monetário, telecomunicações, dentre outros. Entretanto existem atividades que, mesmo sob a tutela ou combatidas pela União ou estados federados, apresentam características vinculadas à competência local, sobre as quais o município não apenas pode como deve intervir, haja vista ser a ação do Poder Público invariavelmente de poder-dever.

### 3.2 FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO

O princípio do federalismo, apresentado na seção anterior, é tomado como ponto de partida para a análise dos convênios celebrados entre entes públicos.

Observa Magalhães (2012) que, por um lado, a Constituição tutela a autonomia política da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o que possibilita que cada ente possa priorizar os seus interesses mais imediatos. Por outro lado, o próprio Constituinte previu modos de cooperação entre os entes federados, no intuito de garantir maior efetividade no cumprimento das inúmeras obrigações impostas às pessoas políticas.

Cabe a cada ente federativo, segundo Magalhães (2012), determinar a forma pela qual se cumprirão as obrigações constitucionais a ele impostas. Para tanto, a cada município incumbe determinar qual é o seu interesse *local* (grifo nosso); a cada estado definir qual é o seu interesse *regional* (grifo nosso); e à União competirá definir qual o interesse *nacional* (grifo nosso). “Melhor dizendo, cada pessoa política, no Brasil, tem o direito de decidir quais os problemas que deverão ser solvidos preferencialmente e que destino dar a seus recursos financeiros” (CARRAZZA apud MAGALHÃES, 2012, p. 26-27).

Diante das inúmeras carências apresentadas pelos serviços públicos, sobretudo na saúde, educação e em destaque a segurança, o federalismo de cooperação se propaga por todos os rincões do país. Assim, Magalhães (2012) lembra que a atuação cooperada entre os entes da federação é fundamental para a obtenção das finalidades próprias da atuação da administração pública.

Prevê o art. 241 da Constituição Federal que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Para alguns autores, o advento do surgimento do convênio de cooperação implicou a criação de uma nova espécie de acordo celebrado entre entes públicos, ou tão somente um resgate do tradicional instituto do convênio administrativo. Para Wladimir Antônio Ribeiro, *apud* Magalhães (2012), há diferença entre os institutos.

Tanto os convênios de cooperação quanto os convênios administrativos têm o fulcro específico de promover a gestão integrada de serviços públicos, contudo aqueles poderão ser celebrados exclusivamente por entes federados, ao passo que estes haverão de ser firmados por quaisquer entidades estatais.

O tema pesquisado no presente trabalho se delimita ao estudo da cooperação entre o ente federado municipal e a polícia militar, no território baiano, e ao final se propõe a apresentar um modelo mais adequado, portanto não é o intuito abordar a distinção de natureza doutrinária entre convênio de cooperação e convênio administrativo, uma vez que a matéria não possui caráter pacífico, e o interesse da pesquisa se direciona exclusivamente aos convênios de cooperação.

Nesse sentido, a redação do inciso VIII do art. 2º, do Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 define o convênio de cooperação como pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles.

Convênio público (ou convênio público-público), como ensina o professor Gustavo Alexandre Magalhães (2012), é o acordo de vontades firmado entre entes estatais sob o regime de cooperação mútua, com o desiderato de atender a objetivos de competência comum. Entende-se plenamente possível a celebração de convênios que não envolvam transferência de dinheiro entre entes públicos.

#### **4. METODOLOGIA**

Em relação ao percurso metodológico esta pesquisa, inicialmente e quanto aos fins, é classificada como um estudo exploratório. Um estudo exploratório é todo aquele que busca descobrir ideias, na tentativa de adquirir maior familiaridade com o fenômeno pesquisado, possibilitando aumentar o conhecimento sobre os fatos e gerando uma formulação mais precisa de problemas para outras pesquisas mais estruturadas. Gil (1999) considera que a pesquisa exploratória tem como objetivo principal desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias. Segundo o autor, esses tipos de pesquisas são os que apresentam menor rigidez no planejamento, pois são planejadas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. A pesquisa exploratória aqui empreendida se propõe a analisar uma possibilidade de implementação de um modelo de convênio que não existe no estado da Bahia. Sob o ponto de vista teórico, sua fundamentação demandou um esforço adicional, por conta das características do Estado brasileiro que não dispõe de unidade de doutrina que contemple o tema.

De acordo com a natureza da pesquisa e em conformidade com os ensinamentos de Cerqueira, Santos e Silva (2013), quanto aos meios foi realizada inicialmente a pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica tem por função a coleta de dados secundários e pode ser definida como: contribuições culturais ou científicas realizadas no passado sobre um determinado assunto, tema ou problema que possa ser estudado (LAKATOS e MARCONI, 2001). Para Lakatos e Marconi (2001, p.

183), a pesquisa bibliográfica, “[...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias,

teses, materiais cartográficos, etc. [...] e sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...]”.. Para tanto foram consultados os seguintes autores: Di Pietro (2014), Meirelles (2013), Carvalho Filho (2011), Dias e Matos (2012), Matias-Pereira (2014), Bresser Pereira (1995), Magnavita (2010), Soares (2003) e, Teixeira (2012) pertencente à Escola de Administração Getúlio Vargas que é referência em estudo de administração pública no Brasil; na mesma medida foram estudados os constitucionalistas Moraes (2006), Amorim (2008) e Paulo e Alexandrino (2014).

Após delineamento de referencial teórico e com vias de buscar modelos que fossem compatíveis com as características das demandas por segurança pública e estabelecimento de acordos com os municípios foi realizada uma pesquisa documental. A pesquisa documental, segundo Gil (1999), é muito semelhante à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica parte das contribuições de diversos autores, e a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico e que são de domínio público. Os documentos consultados:

Na Procuradoria Geral do Estado da Bahia, onde foi coletado o processo 0500130017080-0, originário da Secretaria de Segurança Pública, datado de 14/03/2013, cujo teor consiste na solicitação para elaboração de modelo padrão de convênio, a ser celebrado entre o estado da Bahia e as prefeituras;

Durante visita técnica realizada no estado de São Paulo, no período entre 8 e 10 de setembro de 2015, foi recolhida farta documentação referente à atividade delegada praticada pela polícia militar daquele estado. Senão vejamos: Instrução de processo; sugestão de lei; modelo da minuta de convênio; modelo plano de trabalho; sugestão de decreto municipal; decreto nº 54.734-13; Estatística de redução de óbitos; exposição de motivos, e o parecer CJ 3993, operação delegada (Anexos de B a I);

Na Secretaria de Segurança Pública deste estado, através da assistência militar, foi coletada cópia de minuta de convênio, nº 005/2014 (Anexo J), assim como ofício Nº 0242/2015-AM que trata de reivindicações de prefeituras do interior sobre demandas da segurança pública (Anexo O);

No Tribunal de Contas do Município da Bahia, foram coletados dados sobre o Fundo de Participação dos Municípios, tais como: relação atualizada dos municípios com seus respectivos coeficientes e a tabela de valores correspondente a cada coeficiente (Anexos K a M);

Na fase de coleta de dados primários, ou seja, durante a pesquisa de campo optou-se por diferentes olhares. Para avaliar a percepção dos prefeitos e comandantes de unidades operacionais da PMBA foi escolhido como ferramenta o questionário, elaborado e tabulado pelo Google Chrome Drive. Para a visão de 80 (oitenta) prefeitos e 55 (cinquenta e cinco) comandantes de UOp, optou-se pela entrevista semiestruturada, e por fim foram realizados dois grupos focais com policias militares pertencentes ao 11º BPM, 83ª CIPM, 84ª CIPM e a CIPT/OESTE. Cada grupo focal contou com a participação de cinco e seis praças, sendo 06 (seis) soldados, 01 (um) cabo, 02 (dois) sargentos e 01 (um) subtenente, dos quais 01 (uma) policial feminina; em tempo de serviço encontraram-se policiais com formação recente com menos de 02 (dois) anos de serviço e 01 (um) com 24 (vinte e quatro anos) de serviço, todos pertencentes à atividade operacional. Tais métodos de

levantamento foram aplicados, tabulados e analisados no período de setembro a outubro de 2015.

Quanto ao método, partindo do geral para o particular, diz-se tratar do método dedutivo; utilizando-se uma abordagem qualitativa. Quanto aos objetivos pretendidos, uma vez que se buscou conhecer e explicar os modelos atuais de cooperação entre as polícias militares de outros estados brasileiros e seus respectivos municípios, além do próprio modelo adotado pelo estado da Bahia, e por ter sido único, a pesquisa também foi considerada transversal; quanto à manipulação das variáveis a pesquisa foi não experimental, as variáveis não foram manipuladas, houve apenas a observação e análise do fenômeno em estudo.

Aos diversos comandos gerais das polícias militares do país, no total de 27 (vinte e sete), através do gabinete do comando geral da polícia militar da Bahia, em 02 de outubro de 2015, foi solicitado relato, com respectiva documentação, sobre experiência semelhante vivenciada por aquelas instituições policiais, obtendo apenas resposta de duas outras co-irmãs, conforme Anexo N.

A fim de melhorar a qualidade dos dados e o direcionamento do convênio a ser proposto, foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas (contava de roteiro básico e mapeamento do que se desejava saber). A primeira, realizada no dia 25 de agosto de 2015, com o Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia, Dr. Plínio Carneiro da Silva Filho. A segunda ocorreu durante uma visita técnica não participativa realizada no estado de São Paulo no período compreendido de 8 de a 10 de setembro de 2015, com o ex-comandante geral da PM de São Paulo, Cel PM RR Álvaro Batista Camilo, idealizador do projeto Atividade Delegada, atualmente deputado estadual, no seu gabinete, na Assembleia Legislativa de São Paulo. Ambas entrevistas foram gravadas e transcritas;

Outro momento importante que contribuiu para o levantamento de dados primários ocorreu durante a construção de um painel temático que visava abordar e discutir o tema “Os municípios e o seu papel na segurança pública”. Essa atividade compunha o quadro curricular da matéria Seminários, do Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública. Suas tratativas iniciaram-se no dia 5 de maio de 2015 no encontro da comissão de oficiais alunos do CEGESP e representantes da UPB.

A formação do evento decorreu de um conjunto de reuniões que contou com a participação dos prefeitos Antônio Carvalho da Silva Neto (Araci) Presidente da Comissão de Segurança da UPM, Josefina Maria Castro dos Santos (Coaraci), Ivan Silva Cedraz, (Piritiba), Hamilton Santana de Lima (Riachão das Neves) e Luiz Alberto Silva Muniz, (Utinga) além de outros. Naquele momento foram abordados de forma sistemática temas como - responsabilidades e competências dos entes governamentais, demandas municipais, apresentação do Programa de Resistência às Drogas (PROERD); Conselhos de Segurança Pública e possibilidade de integração dos técnicos da Secretaria de Segurança Pública à Comissão de Segurança Pública da UPB para análise das despesas dos municípios com segurança pública (aluguel de imóveis, alimentação para presos, auxílio combustível, manutenção de viaturas, manutenção das delegacias, gratificações e horas extras para os efetivos da Polícia Militar e Polícia Civil). Dessa experiência surgiram fatores que foram impactantes para confecção dos questionários aplicados.

Os dados primários foram pensados em três dimensões: inicialmente uma abordagem para os prefeitos. Nesse caso optou-se pela coleta de dados por meio de questionários com 24 (vinte e quatro) questões de múltipla escolha (Apêndice A). A pesquisa ocorreu no hotel Vila Galé, praia de Guarajuba (Camaçari-Ba), durante um encontro de prefeitos organizado pela União das Prefeituras da Bahia (UPB), no dia 18 de setembro de 2015. Na oportunidade foram respondidos 80 questionários, que buscavam entender o formato e a maneira como as prefeituras municipais atuam no contexto da segurança pública, bem como identificar como está ocorrendo o relacionamento entre os prefeitos e os comandantes de unidades operacionais na dimensão dos apoios e demandas peculiares.

Em seguida, através do mesmo instrumento de pesquisa, composto de 16 (dezesesseis) questões de múltipla escolha (Apêndice B), foram ouvidos os comandantes das unidades operacionais do orgânico da PMBA (capital, região metropolitana e interior do estado), que foi encaminhado para todos os titulares por meio eletrônico, entre os dias 21 de setembro a 01 de outubro do corrente ano. Diante da dificuldade no recebimento dos formulários respondidos, optou-se em aplicar, desta vez como questionário, em uma reunião de avaliação do Pacto Pela Vida, realizada na cidade de Santo Antônio de Jesus, no dia 2 de outubro de 2015, que contou com a presença de todos os comandantes pertencentes aos Comandos Regionais Leste e Chapada. Entre entrevistados e pesquisados foi alcançado o número de 55 (cinquenta e cinco) comandantes.

Para dar voz ao grupo não menos importante de atores, no dia 01 de outubro foram realizados, simultaneamente, nos municípios de Itaberaba e Barreiras, dois grupos focais constituídos por soldados, cabos, sargentos e subtenentes, totalizando o número de 11 (onze), ligados à atividade operacional, com experiência profissional em diversas cidades.

## **5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Com a finalidade de analisar os resultados expostos neste trabalho, buscou-se apresentar uma realidade sobre a segurança pública naquilo que se aplica a gestão municipal na dimensão do território baiano. Discutir doutrinariamente segurança pública, na perspectiva municipal, se revela uma tarefa árdua, em virtude da escassez de bibliografia ou estudos específicos a respeito da temática. São encontradas algumas experiências recentes, porém pouco analisadas.

De fato, o cidadão não reside no estado ou na União; ele nasce e se instala no município. Consequentemente, é preciso considerar que o munícipe conhece bem o local onde mora, as dimensões e os problemas de sua cidade e tem o entendimento claro da proximidade de que dispõe com as autoridades públicas municipais. Isso é bem diferente, para a maioria da população brasileira, com relação ao Estado membro, cujos limites territoriais em geral são muito distantes e onde grande parte dos habitantes conhece as autoridades, porém seu acesso a elas é negado.

A proximidade entre a população e quem administra uma cidade provoca a obrigatoriedade de produzir respostas rápidas, assumir novos desafios e desenvolver políticas públicas voltadas para a segurança.

O ambiente onde as políticas públicas se materializam é o município, um dos entes federados que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a ter mais atribuições e, em contrapartida, capacidade reduzida de investimento.

As competências constitucionais de cada ente federado não passam de mero conteúdo doutrinário para o cidadão, que clama por ter suas necessidades básicas de alimentação, saúde, moradia, educação e segurança, atendidas.

Na atualidade, a violência está entre as questões mais graves em nosso país. Seu aspecto devastador e sua capacidade de permeabilidade provocam danos materiais e psicológicos, muitas vezes irreparáveis, dizimando famílias e destruindo o tecido social. Patrocinada em grande parte pelo tráfico de drogas, a violência se expandiu e se instalou nos povoados, distritos e municípios, independente da população ou da dimensão do território. É imperativo à administração municipal não ser displicente e direcionar suas atividades também com vistas à intensificação da segurança pública, sem invadir o que é de competência policial, mas dar respaldo para essa atuação.

O que se busca para o município é algo maior: é a quebra do paradigma de que a segurança pública é dever do Estado, e a este apenas é consentido o direito e a competência de atuar de maneira ostensiva e repressiva. Como estabelece no mesmo texto constitucional, a segurança pública também é responsabilidade de todos, inclusive do município.

Pode a municipalidade contribuir nas ações na atividade de segurança pública em consonância com a polícia militar e nunca em sua substituição, como também a polícia militar pode atuar nas atividades de fiscalização e controle de competência do município de forma integrada, sem necessariamente substituí-lo.

O município é o ente federado com competência para realizar diversas regulamentações e fiscalizações em questões como poluição sonora, horário de abertura e fechamento de estabelecimentos comerciais (principalmente bares e casas de show), uso e ocupação do solo, distribuição do comércio ambulante, entre outras. Como, em regra, grande parcela dos municípios não dispõe de pessoal treinado e equipamento adequado (contratação de pessoal e aquisição de equipamento requer investimento em recurso que o município não detém), contratar policiais militares, através de convênio, é uma solução mais eficiente e econômica.

É indiscutível a importância de uma Guarda Civil Municipal, porém há situações em que não haverá condições financeiras para a sua manutenção e qualificação. Nem por isso o município ficaria sem condições de trabalhar na busca pela segurança. Nesse processo nada pode ser excluído, devendo-se somar esforços e aperfeiçoar as ações que já são desenvolvidas.

Não se trata de admitir o trespasse de atividades, da municipalização das polícias, de delegação de competências, mas da simples colaboração entre os entes federados interessados e responsáveis pela segurança pública, sendo esta possível nos limites dos respectivos orçamentos e sem prejuízo de suas responsabilidades.

Na atualidade, o tema segurança pública tornou-se de grande interesse e polêmica em toda a sociedade, imprensa e dos governos. As ocorrências de violência e do crime transformaram-se em assunto de discussão diária; as redes sociais propagam esse tema com uma normalidade e naturalidade que banaliza a vida de quem sofre com isso. Na CF/88 está prevista a atribuição do município quanto à segurança pública: “Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Entenda-se também como atividade de segurança pública a vigilância da higiene e da tranquilidade das ruas e dos imóveis, a proteção das pessoas e dos bens contra a ação de delinquentes, dos vândalos e dos baderneiros.

Assim afirma Magnavita (2010, p. 33):

Questão da segurança pública deve ser vista pelo município como uma necessidade premente, uma vez que a violência e a criminalidade vêm se tornando o maior obstáculo ao desenvolvimento destes, não só no campo material como também no campo psicossocial.

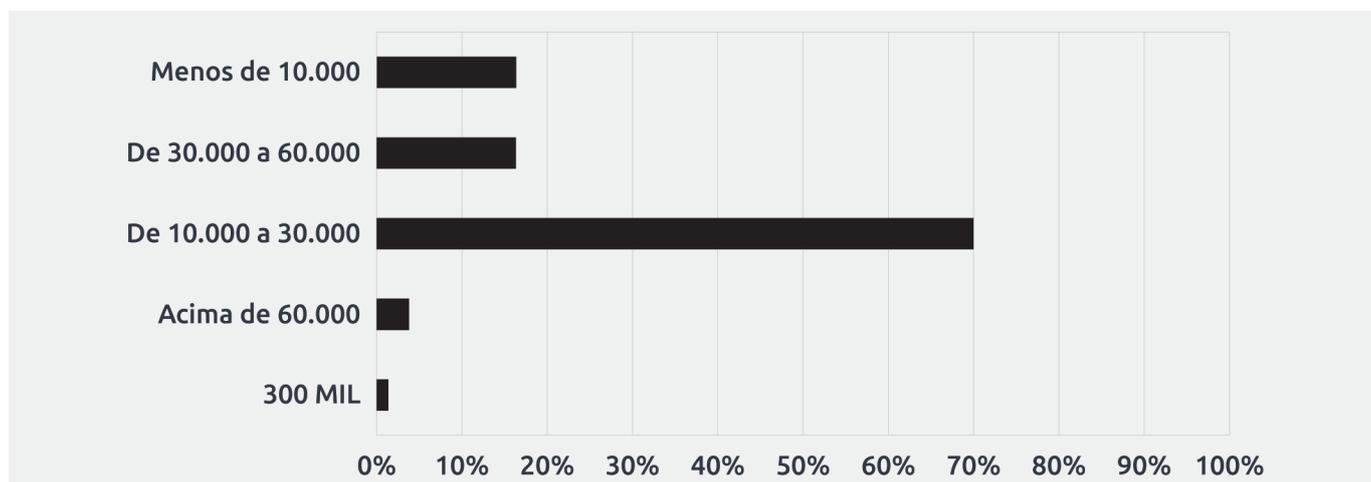
Deve-se entender que o município é o ente que tem a ação direta e material de qualquer ação de toda circunstância; antes de o estado ou a União virem a sofrer qualquer seqüela, o município já tem os reflexos. Por isso deve-se enxergar o município como ente principal de todo o contexto, tendo-o como parceiro e principal atuante desse complexo organismo de segurança pública.

Como fulcro de identificar qual seria o melhor modelo de convênio que atendesse as necessidades da população, gestão municipal e polícia militar sob o ponto de vista da segurança pública, no estado da Bahia, foram ouvidos diferentes atores que estão intrincados umbilicalmente com essa temática.

## **5.1 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS**

Esta etapa buscou avaliar a percepção dos prefeitos dos municípios do estado da Bahia acerca da possibilidade e qualidade da implantação de um modelo de convênio que suporte uma parceria entre a PMBA e os diferentes municípios envolvidos.

Em relação à população dos municípios estudados, verificou-se que a maioria dos prefeitos[70%] governam municípios que possuem de dez a trinta mil habitantes.



**Gráfico 01 – População dos municípios**

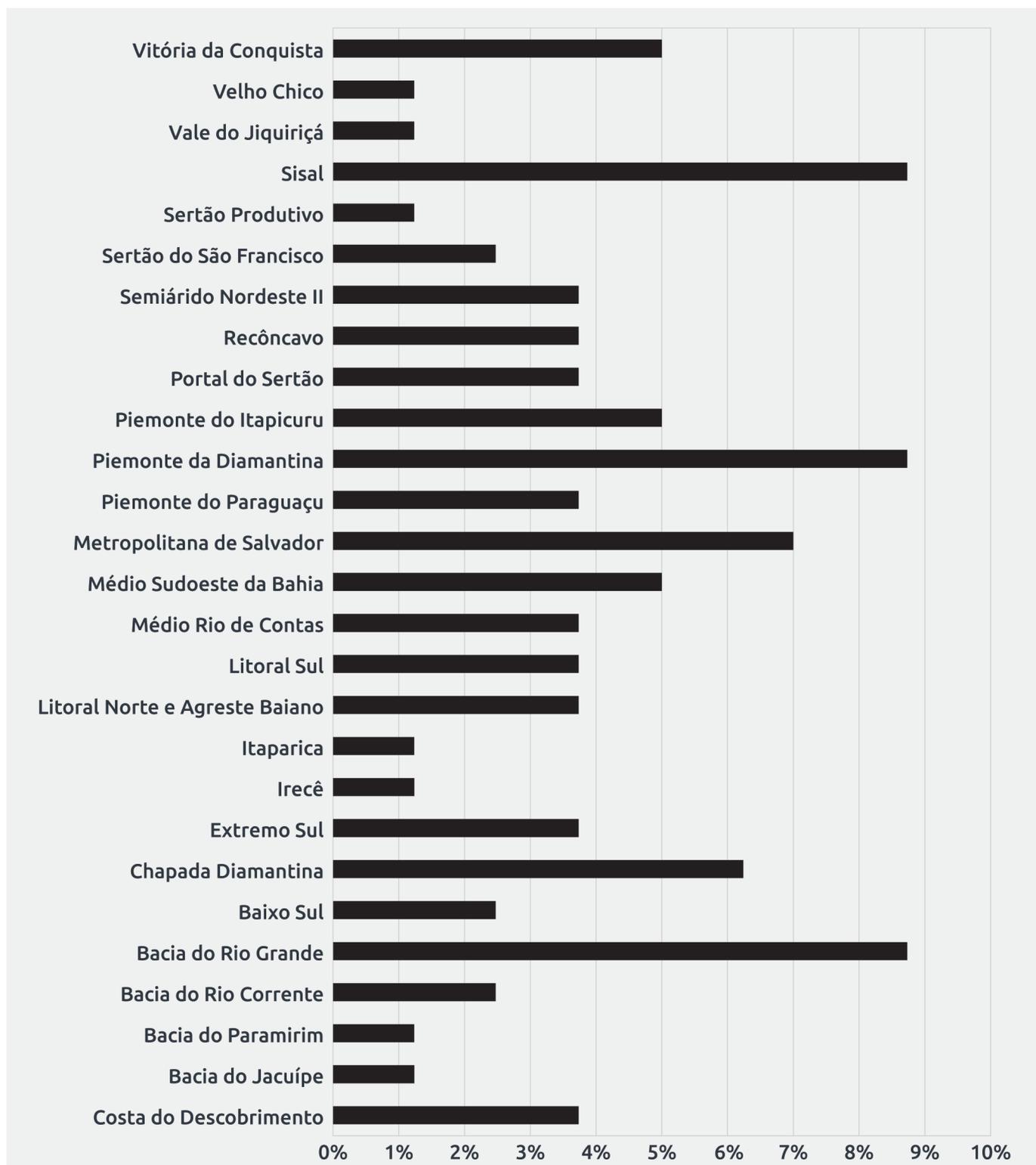
**Fonte: Pesquisa de campo (2015)**

Conforme tabela de transferência do fundo de participação dos municípios (Anexos K até M), municípios com até 30.000 (trinta mil) habitantes são contemplados com o coeficiente de no máximo 1,4, que corresponde ao valor de R\$ 1.137.826,06, de acordo com tabela FPM.

Entendemos ser esse valor insuficiente para atender as necessidades de saúde, educação, segurança, infraestrutura, ações sociais, todas elas consideradas básicas.

Quanto à localização do município com base nos Territórios de Identidade<sup>4</sup>, podemos observar no gráfico 02.

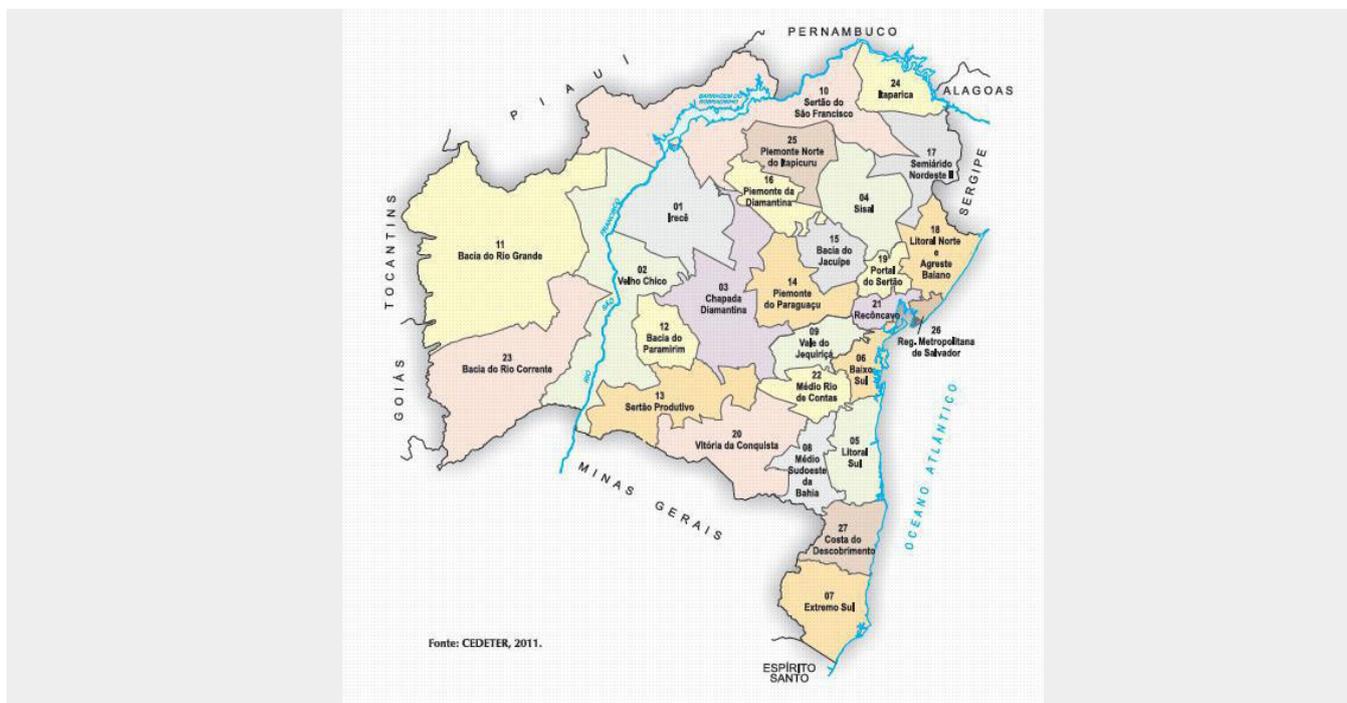
Portanto, dos 27 (vinte e sete) territórios existentes todos foram representados nessa pesquisa, ao menos por um município, a partir da especificidade de cada região, tal qual define a SEPLAN<sup>5</sup>. Logo, podemos deduzir que as informações produzidas por esse questionário são especificidades relacionadas a todo contexto do estado da Bahia.



**Gráfico 02 – Território de Identidade**

**Fonte: Pesquisa de campo (2015)**

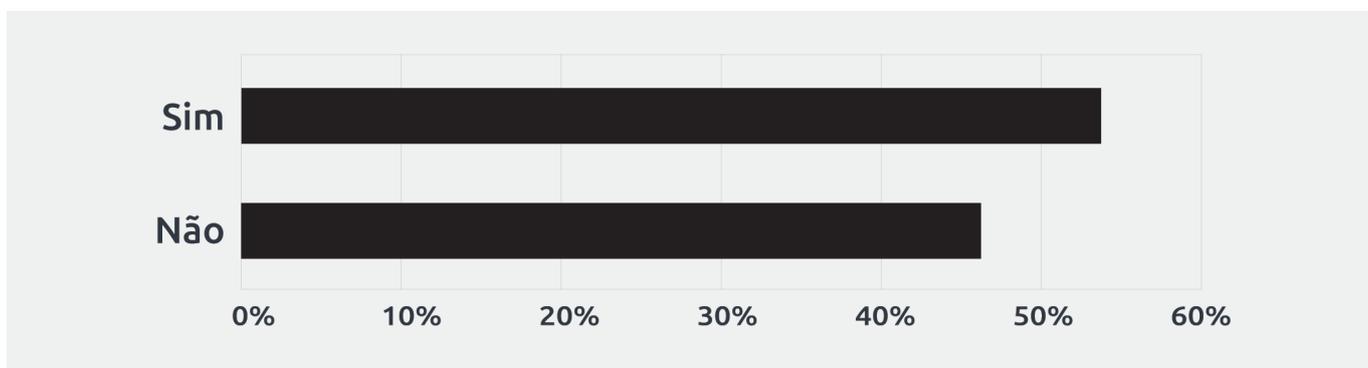
A figura abaixo demonstra a distribuição dos territórios de identidade, portanto percebemos que a pesquisa com os prefeitos atingiu todas as fronteiras do estado.



**Figura 02 – Mapa do Estado da Bahia – Território de Identidade**

Fonte: SEPLAN / CEDETER (2011)

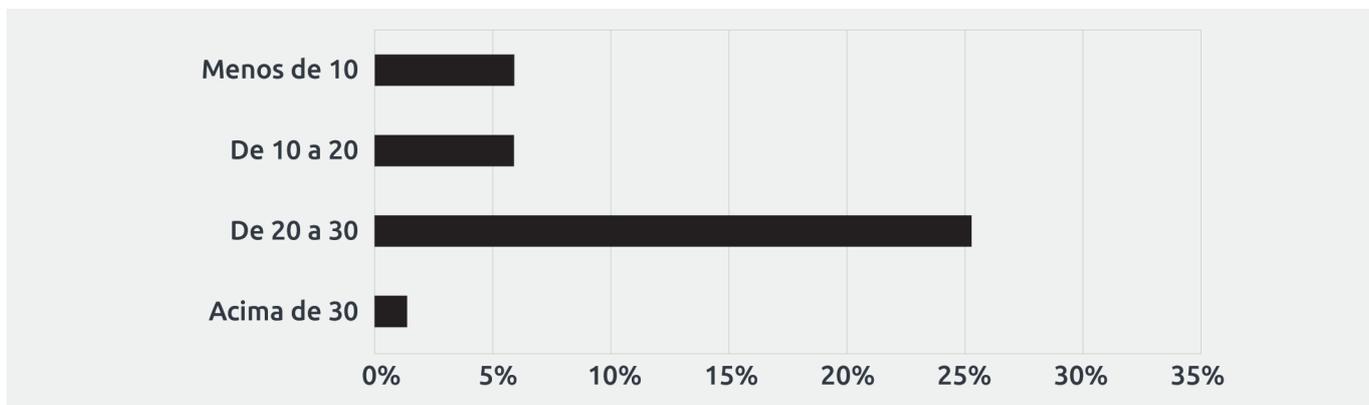
Portanto nos faz entender que as informações levantadas foram relevantes na medida em que, no seu conteúdo estão inseridas as características e peculiaridades que norteiam o estado da Bahia.



**Gráfico 03 – Guarda Municipal instalada**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

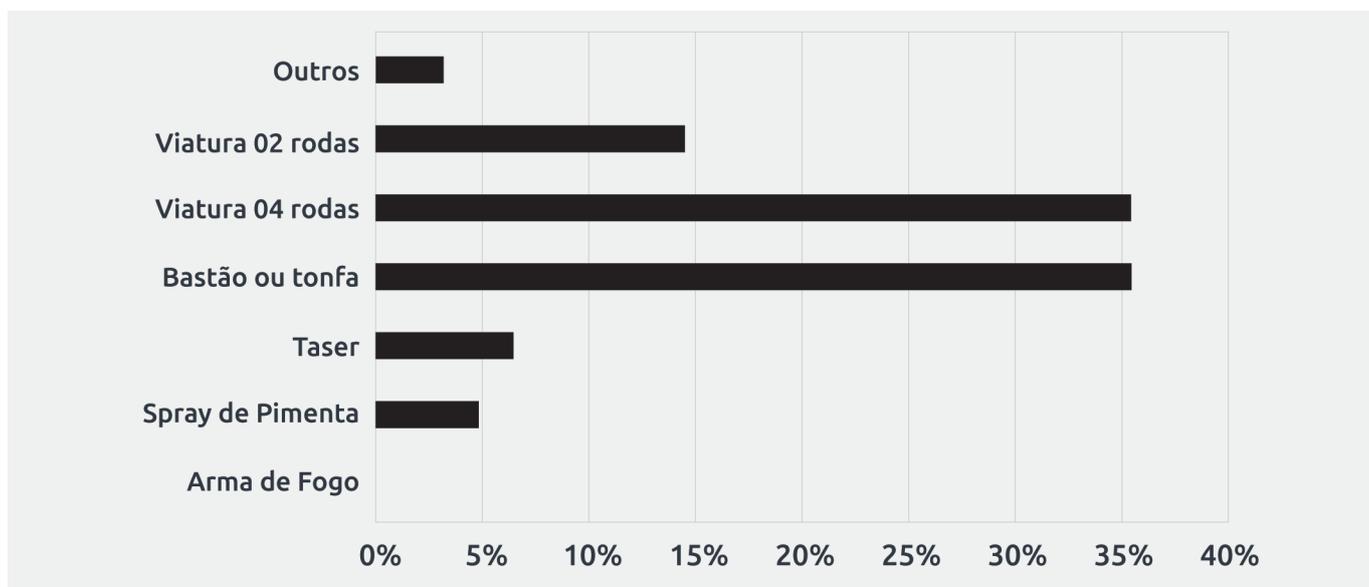
Quanto à presença de Guarda Municipal, notamos que pouco mais da metade dos municípios possui essa instituição dentro do contexto de sua estrutura administrativa. Isso prova que quase a metade dos municípios depende, exclusivamente, dos serviços da polícia militar para atender às necessidades oriundas da esfera de competência do ente municipal e, muito provavelmente, não possui condições financeiras para constituir e manter uma guarda municipal.



**Gráfico 04 – Efetivo das Guardas Municipais**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

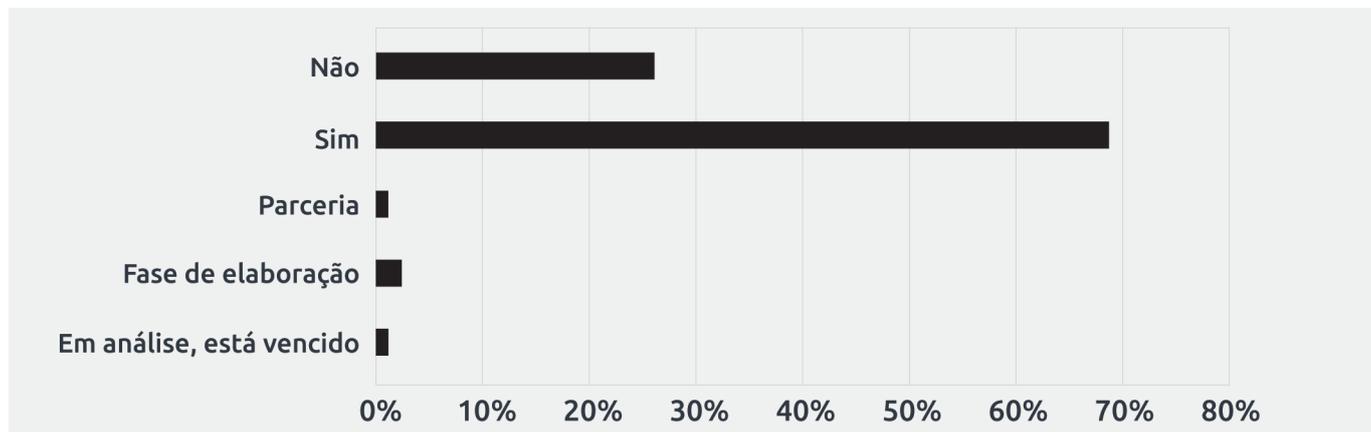
No levantamento do efetivo que compõe as guardas municipais, fica claro que, apesar do município possuí-la, quase a metade tem efetivo inferior a 20 integrantes.



**Gráfico 05 – Itens que compõem a Guarda Municipal**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

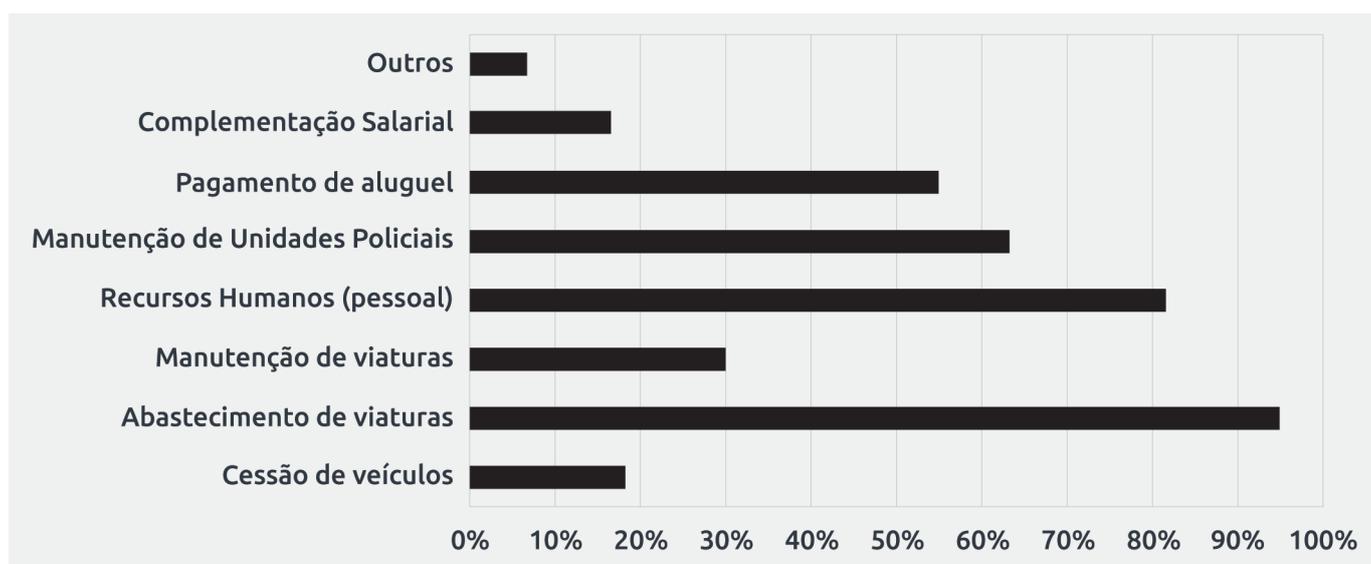
Mais de 70% dos equipamentos das guardas municipais se restringem a veículo quatro rodas e bastão ou tonfa, ficando evidente o desaparelhamento dessas instituições. Na impossibilidade do uso de armamento letal diante das impossibilidades legais, o uso de equipamentos de baixa letalidade, como spray de pimenta e arma *taser*, proporcionaria às guardas municipais melhores condições para o enfrentamento das questões de sua competência.



**Gráfico 06 – Termo de Convênio em vigor, entre a Prefeitura e a Secretaria de Segurança Pública**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

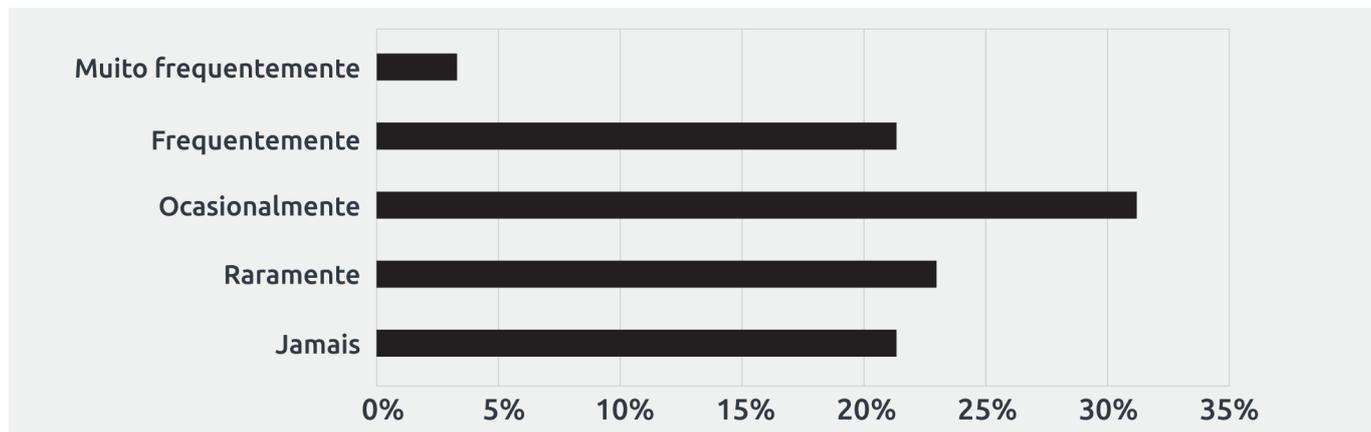
O percentual aproximado de 70% (setenta por cento) dos entrevistados possui convênio com a Secretaria de Segurança Pública, o que nos leva a constatar que o ente municipal demonstra interesse em investir recursos na gestão da segurança pública do seu território.



**Gráfico 07 – Encargos da Prefeitura com a Segurança Pública nos municípios**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

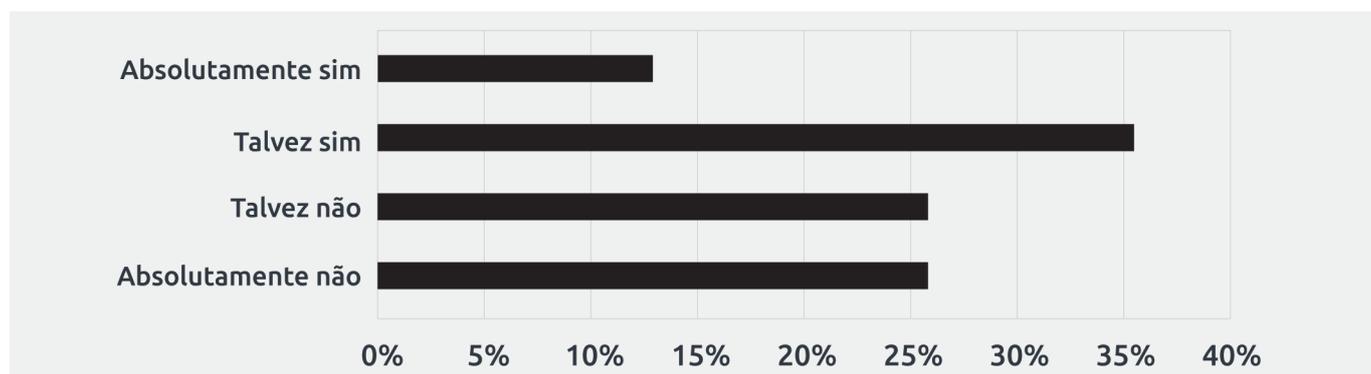
Dos recursos municipais investidos na gestão da segurança, mais de 40% (quarenta por cento) são gastos na locação de imóveis, manutenção de unidades policiais e cessão de funcionários, benefícios que não impactam no aumento da sensação de segurança dos munícipes.



**Gráfico 08 – O Termo de Convênio atende às necessidades de segurança do município**  
**Fonte: Pesquisa de campo (2015)**

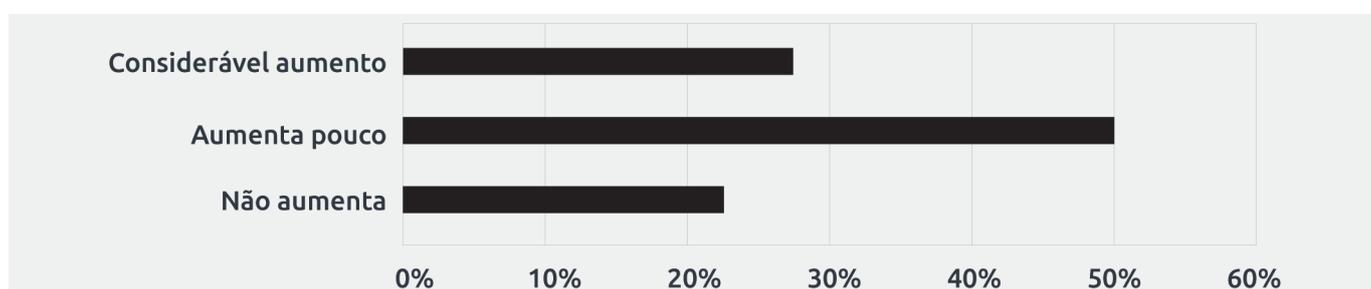
Quanto à eficácia do convênio, somadas as respostas “jamais”, “ocasionalmente”, e “raramente” foi alcançado o resultado de 70% (setenta por cento). Portanto, os convênios celebrados atualmente, na perspectiva dos prefeitos, não satisfazem à necessidade de segurança do município.

Essa conclusão se amplia com a análise do gráfico seguinte.



**Gráfico 09 – O Termo de Convênio e redução dos índices de violência do município**  
**Fonte: Pesquisa de campo (2015)**

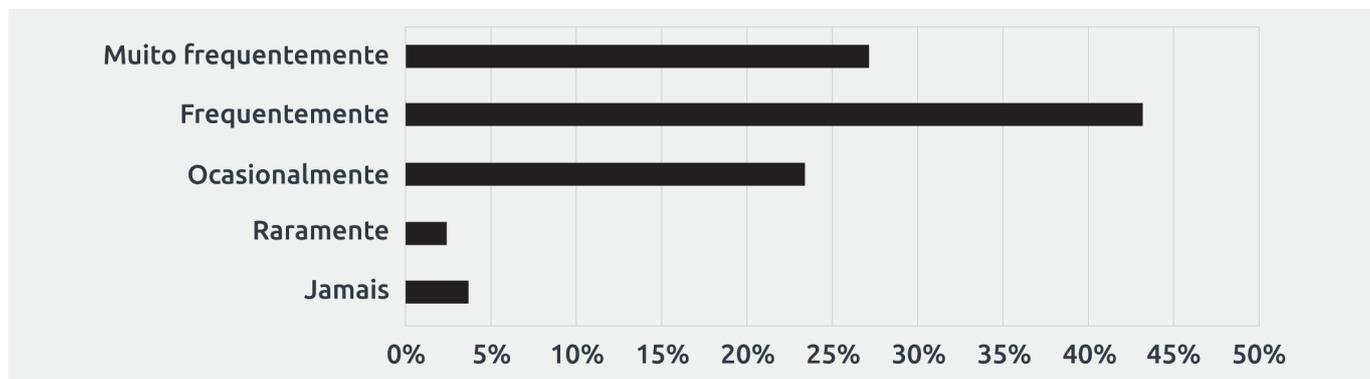
Pouco mais de 10% (dez por cento) dos entrevistados têm convicção de que o convênio celebrado no município do qual é gestor reduz os índices de criminalidade. O que no nosso entendimento é insignificante diante do investimento realizado pelo gestor do município. Há uma evidente desproporção entre o percentual que é gasto com despesa de pagamento de aluguel, manutenção de viatura e cessão de funcionários (40%) e o nível de satisfação do gestor (13%).



### Gráfico 10 – Termo de Convênio e a Sensação de segurança da população no município

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

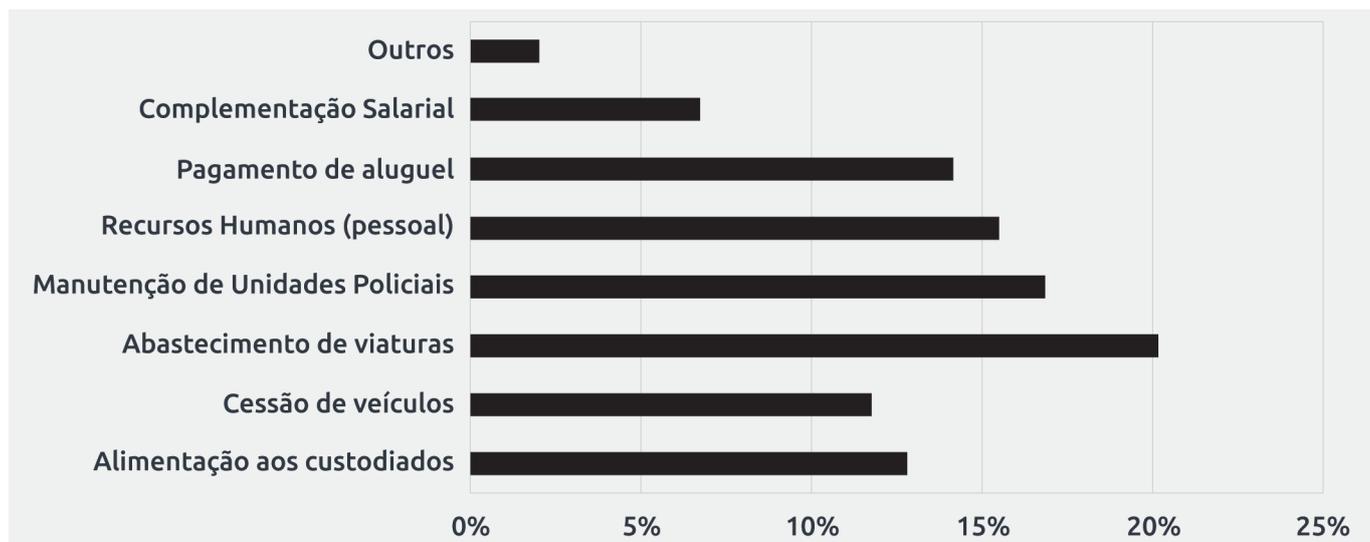
No que se refere à sensação de segurança, apesar de pouco mais de 25% (vinte e cinco por cento) informarem que o convênio proporciona um considerável aumento da sensação de segurança da população, o percentual acentuado de mais de 70% (setenta por cento) declara constatar que há pouca ou quase nenhuma melhoria.



### Gráfico 11 – Apoio à prestação dos serviços de segurança pública, independente de Termo de Convênio

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

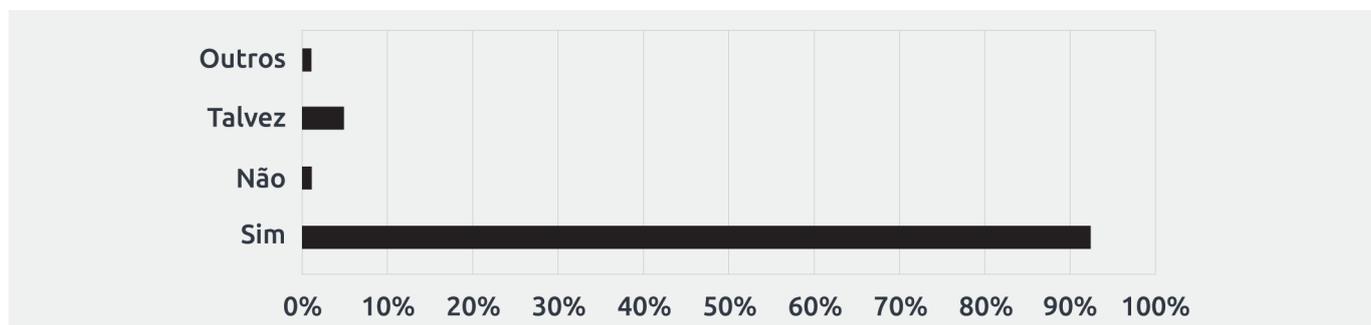
Referente ao caráter informal das parcerias entre a prefeitura e os órgãos de segurança, surpreende-nos o fato de apenas 4% (quatro por cento) dos entrevistados não estarem ao alcance da lei de responsabilidade fiscal. Os demais 96% (noventa e seis por cento) de alguma forma ferem o princípio da legalidade da administração pública.



### Gráfico 12 – Encargos informais promovidos pelas Prefeituras

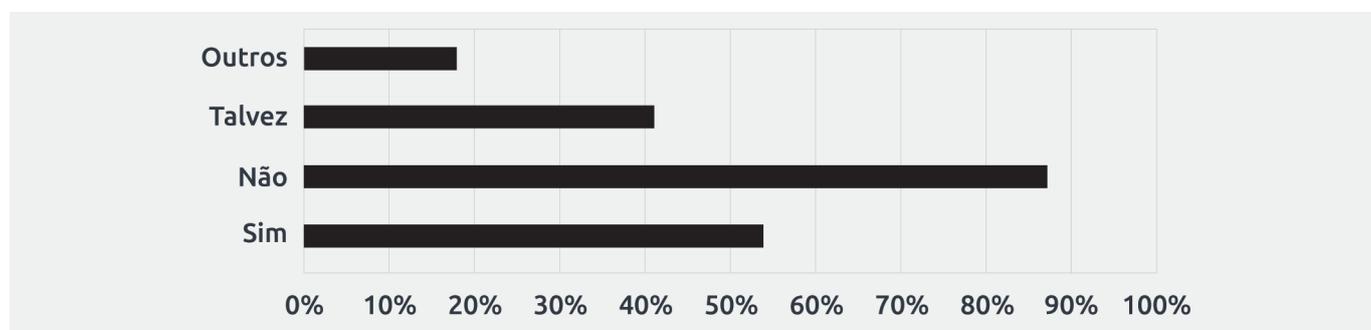
Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Dos investimentos aplicados em caráter informal, constatamos que, apesar do pagamento de aluguel, cessão de pessoal, alimentação de custodiados serem objetos de convênio reconhecido pela legislação, quase 45% dos prefeitos optam em permanecer na informalidade.



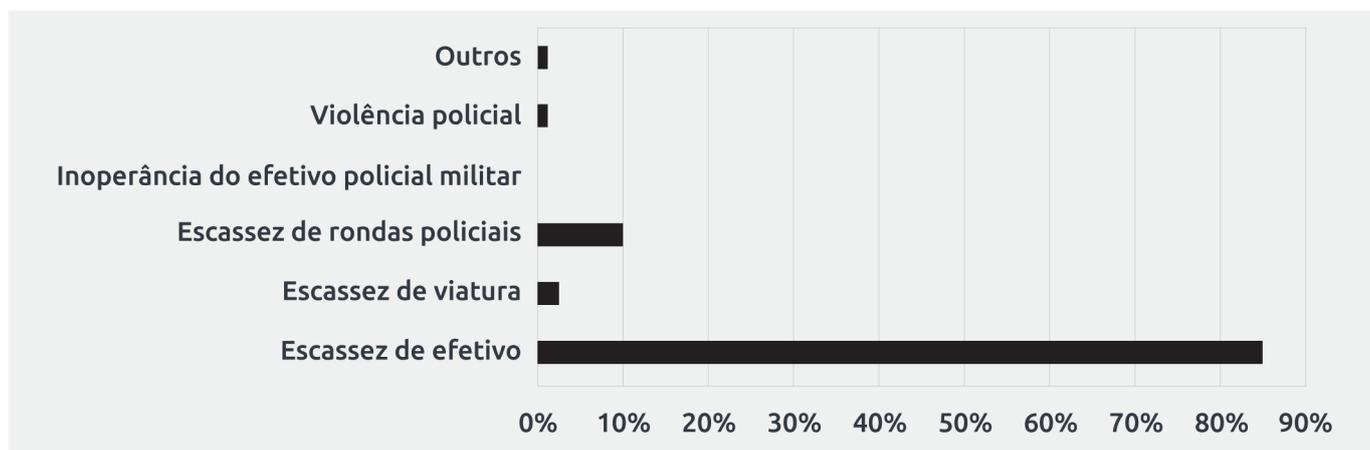
**Gráfico 13 – Celebração de convênio que contemple aumento de efetivo de policiais militares**  
Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Perguntado quão seria importante a celebração de um convênio que proporcionasse o aumento do efetivo policial militar para o aumento da sensação de segurança, um percentual extraordinário de mais 90% (noventa por cento) reconhece que aumentaria. Evidente o reconhecimento dos prefeitos de que o número de policiais militares está diretamente ligado à sensação de tranquilidade e paz social



**Gráfico 14 – Disposição do gestor municipal a pagar, eventualmente, ao PM em regime extraordinário**  
Fonte: Pesquisa de campo (2015)

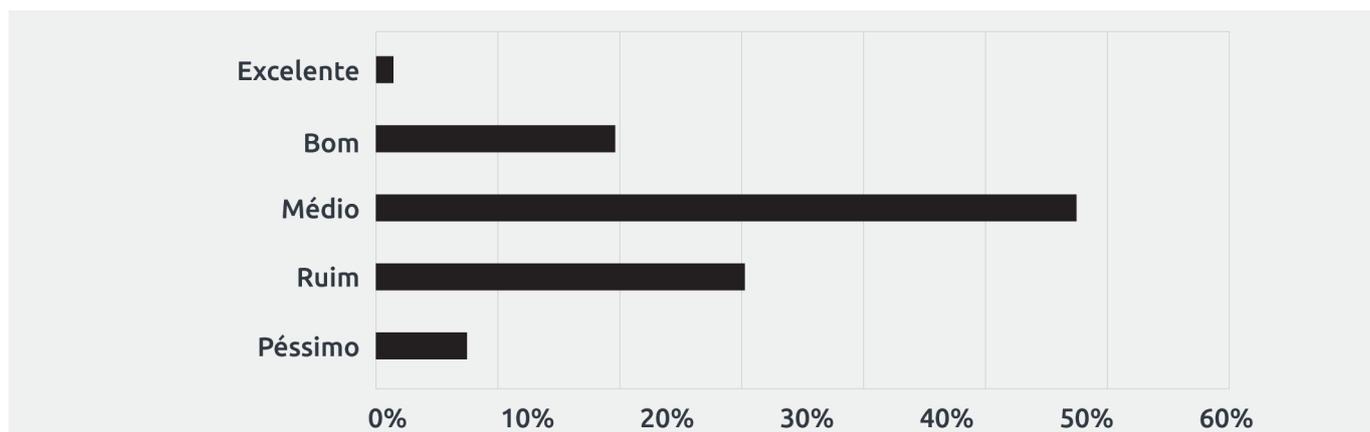
Ao serem questionados se se disporem em remunerar policiais militares em regime extraordinário, a fim de aumentar o efetivo no município, apesar da grave crise econômica que afeta o país, provocando consequências negativas para os estados e municípios, 47% (quarenta e sete por cento) afirmam entre que SIM e TALVEZ. Percebemos um empate técnico entre essas respostas e o NÃO.



**Gráfico 15 – Problemas referentes à Polícia Militar considerado mais grave**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

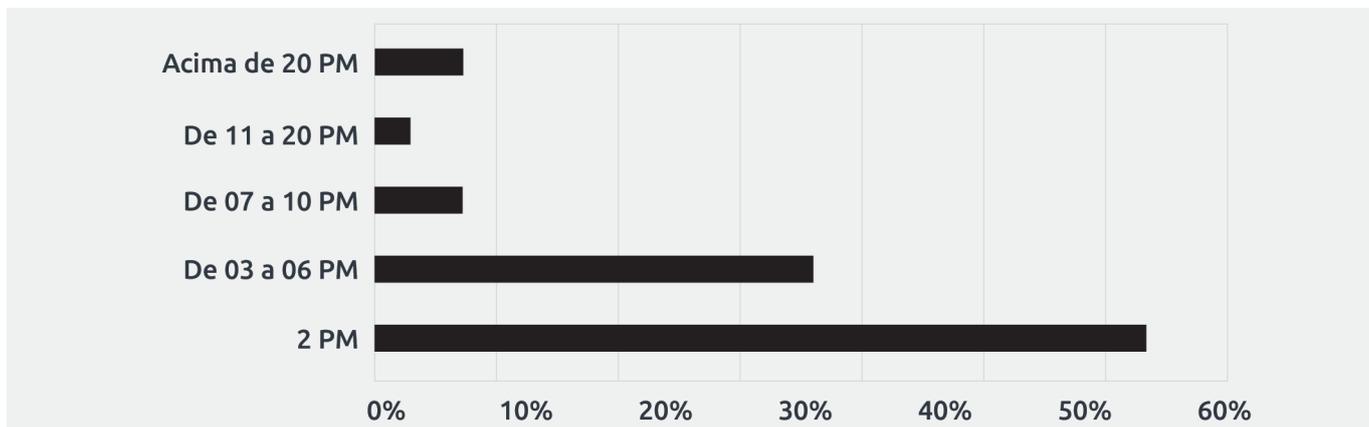
Perguntado qual o problema considera mais grave na segurança pública, a escassez de efetivo despontou com aproximadamente 85% (oitenta e cinco por cento) das respostas. Em seguida, a escassez de rondas policiais com 10% (dez por cento). Observa-se que o número reduzido de efetivo é um problema que afeta expressivamente a sociedade.



**Gráfico 16 – Classificação do grau de segurança no município**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

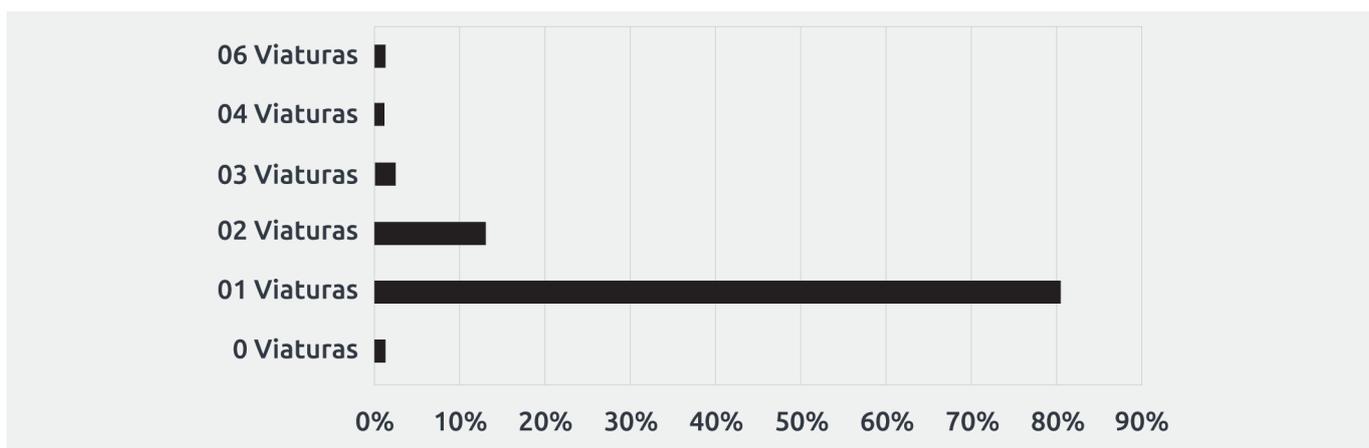
Quanto à satisfação pelo serviço prestado pela PM, os gestores municipais afirmaram vê-lo de MÉDIO a BOM, somando um total 66% (sessenta e seis por cento), contra 33% (trinta e três por cento) de RUIM e PÉSSIMO, e apenas 1% classificando como EXCELENTE. Entendemos que esse percentual moderado de satisfação ocorre em virtude do número reduzido do efetivo.



**Gráfico 17 – Efetivo atual diário no município**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

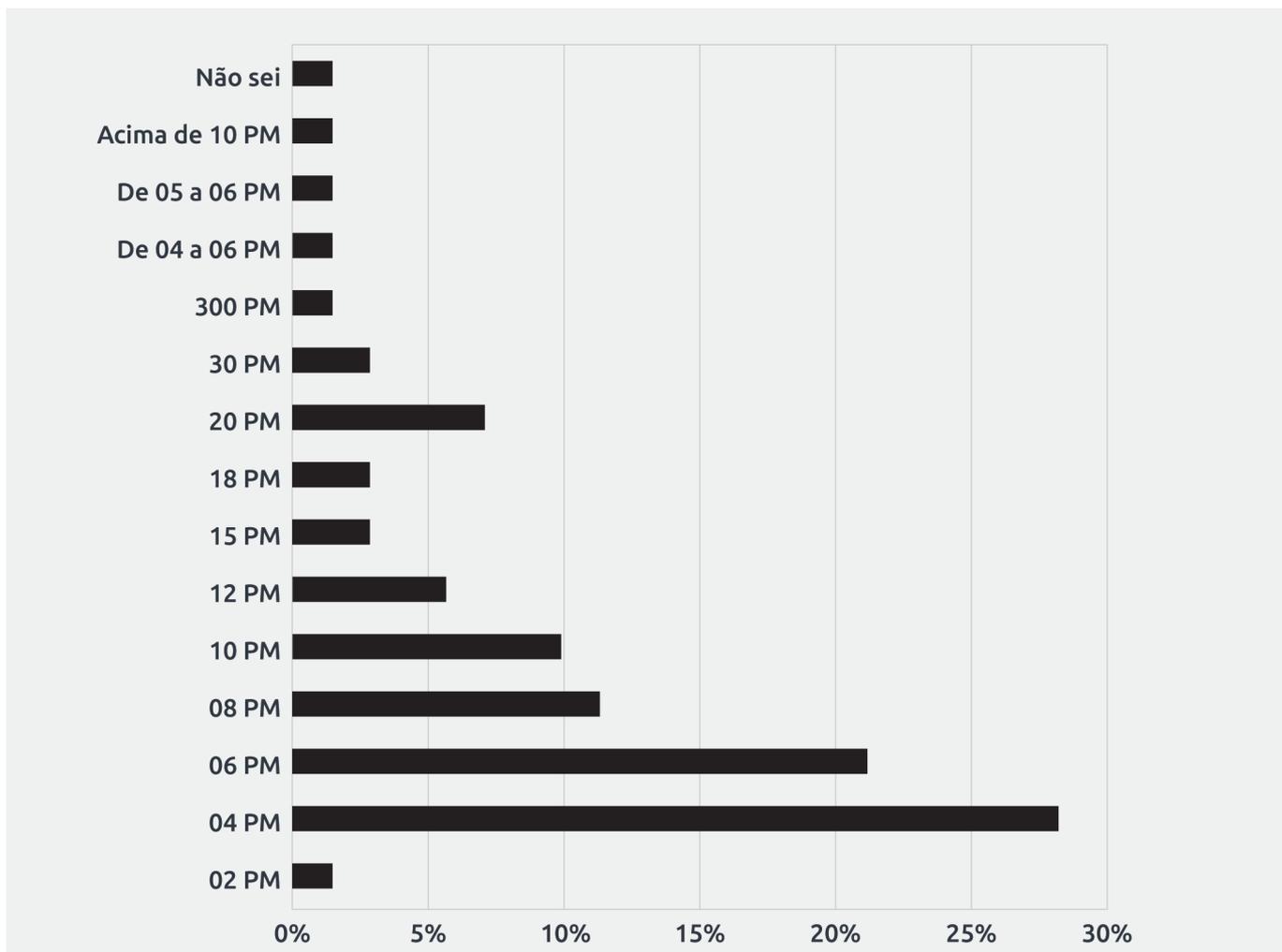
A maioria dos municípios, com 54%, tem apenas 02 (dois) PM/dia, sendo seguido por 31% dos municípios com efetivo de 03 a 06 PM/dia, demonstrando assim a fragilidade e deficiência do emprego do policiamento ostensivo, principalmente no interior do estado.



**Gráfico 18 – Quantidade de viaturas da PMBA disponível em patrulhamento no município**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

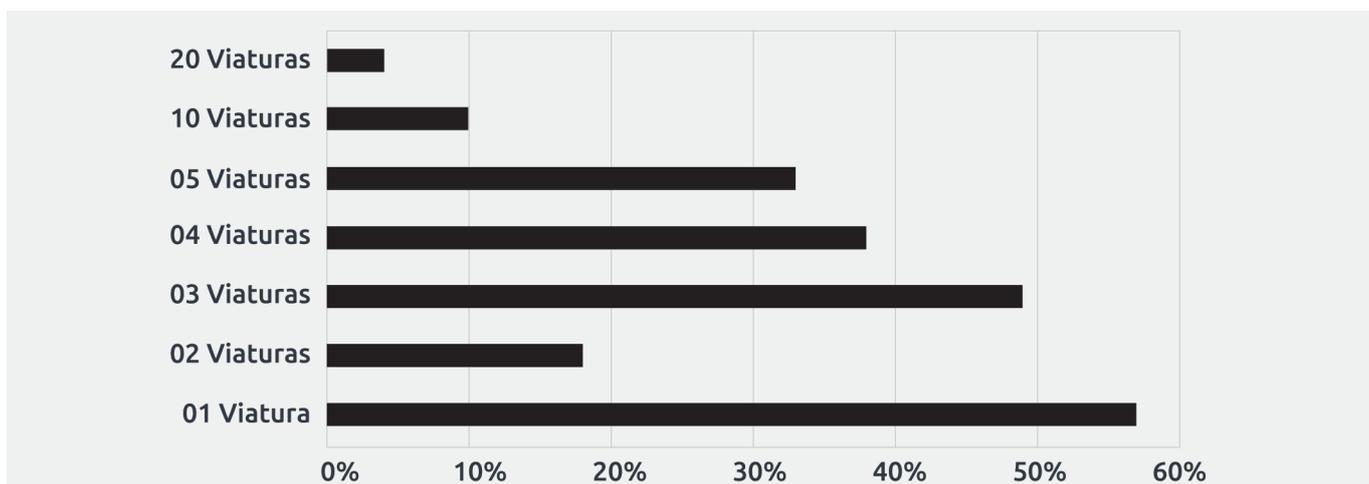
No que tange à viatura, destaca-se um número insignificante de municípios que não possuem viaturas. Portanto, um possível incremento no policiamento, ainda que seja em caráter extraordinário, será utilizado em pleno esforço tático.



**Gráfico 19 – Quantidade de policiais militares sugerida à demanda de segurança do seu município.**

**Fonte: Pesquisa de campo (2015)**

Instado ao prefeito sugerir o número de policiais militares que supostamente seria capaz de atender às demandas do município, de todas as quatorze sugestões, aproximadamente 50% (cinquenta por cento) dos prefeitos entendem que o número que varie entre 4 a 6 policiais militares por dia podem atender à demanda de segurança do município. Esse número nos parece razoável e adequado para fins de convênio.



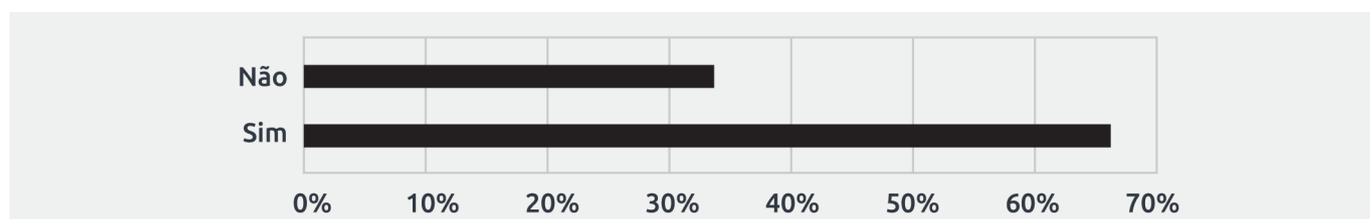
## Gráfico 20 – Quantidade diária de viaturas da Polícia Militar sugerido a atender à demanda de segurança pública do município

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Destaca-se o percentual de quase mais de 60% (sessenta por cento) dos entrevistados entenderem que até duas viaturas seriam suficientes para atender à demanda de segurança do município.

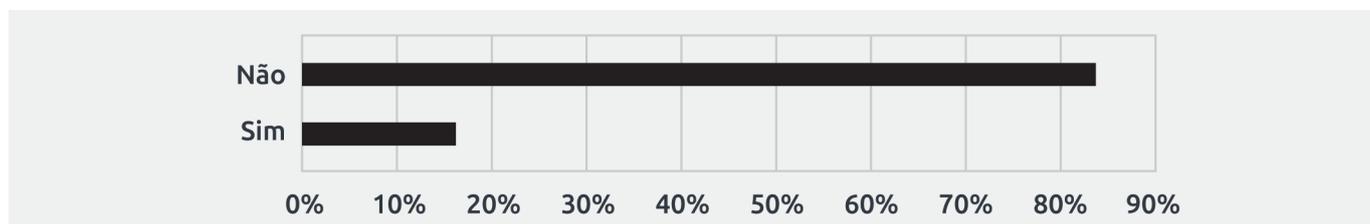
Esses dados provam a necessidade de celebração de convênio para aumento do efetivo, posto que mais de 50% (cinquenta por cento) dos municípios possuem apenas 02 (dois) policias diariamente, conforme o gráfico 17.

Os próximos quatro gráficos estão relacionados às políticas públicas do Pacto Pela Vida e PRONASCI. Os pesquisadores visam identificar o nível de permeabilidade desses programas.



## Gráfico 21 – O Gestor Municipal conhece o Programa Pacto Pela Vida

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

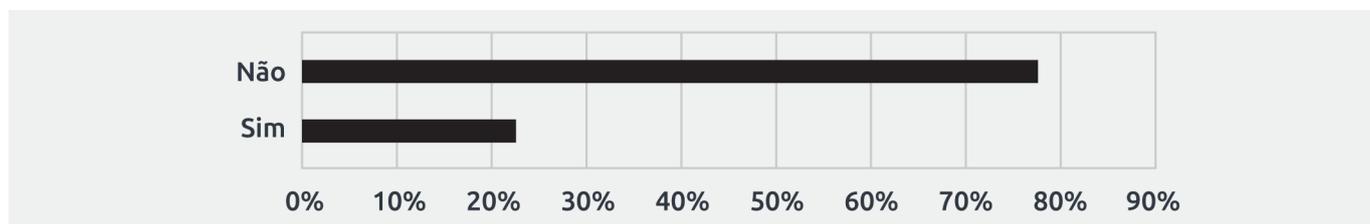


## Gráfico 22 – Ações do Programa Pacto Pela Vida nos municípios

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

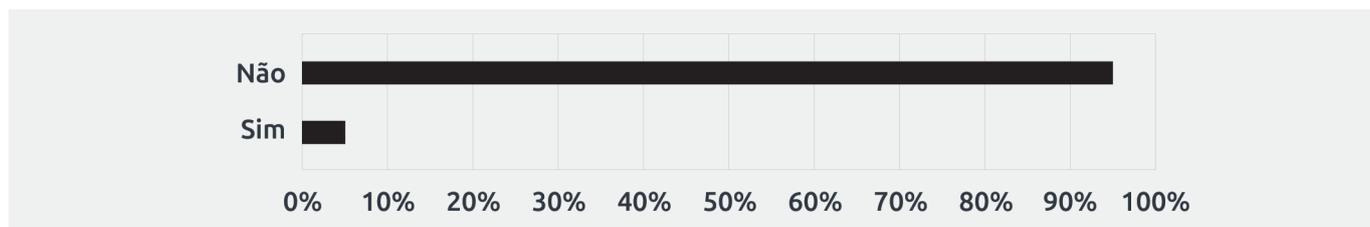
A despeito do programa Pacto Pela Vida se constituir em um importante pilar do projeto do atual governo na área de segurança pública, e ser conhecido por 66% (sessenta e seis por cento) dos gestores municipais, apenas 16% declaram existir alguma ação específica daquele, no seu município.

Quanto ao PRONASCI:



### Gráfico 23 – Conhecimento do PRONASCI por parte do Prefeito

Fonte: Pesquisa de campo (2015)



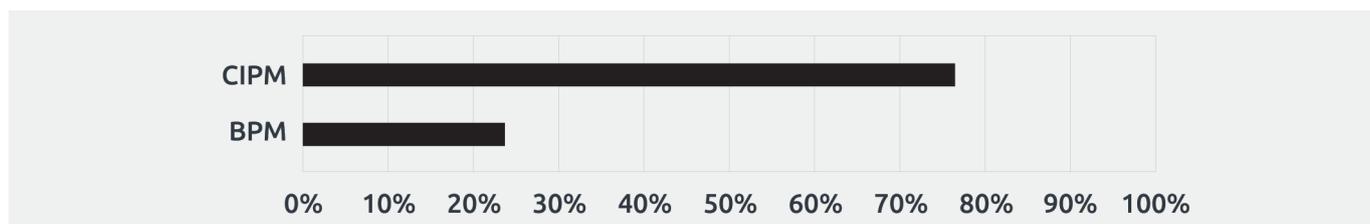
### Gráfico 24 – Ações do PRONASCI no município

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

O quadro torna-se mais crítico, pois além dos gestores não o conhecerem em sua maioria, 78% (setenta e oito por cento), o percentual de 95% (noventa e cinco por cento) dos municípios não são atendidos pelas ações do programa. Apesar da incontestável importância, os programas Pacto Pela Vida e PRONASCI ainda não alcançaram parte expressiva das cidades do estado da Bahia.

## 5.2 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS COMANDANTES DE UNIDADES OPERACIONAIS

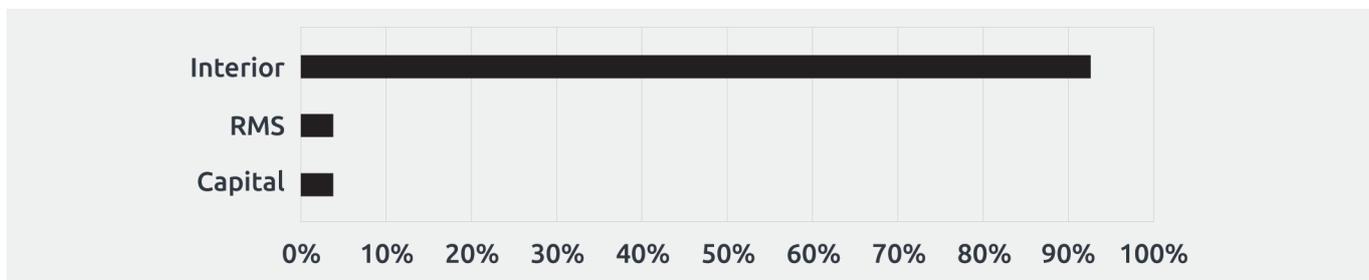
Considerado também como ator na presente pesquisa, a perspectiva do comandante de unidade operacional quanto aos fatores relacionados à atividade de segurança, encontra-se evidenciada no gráfico a seguir:



### Gráfico 25 – Tipologia da Unidade Operacional

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

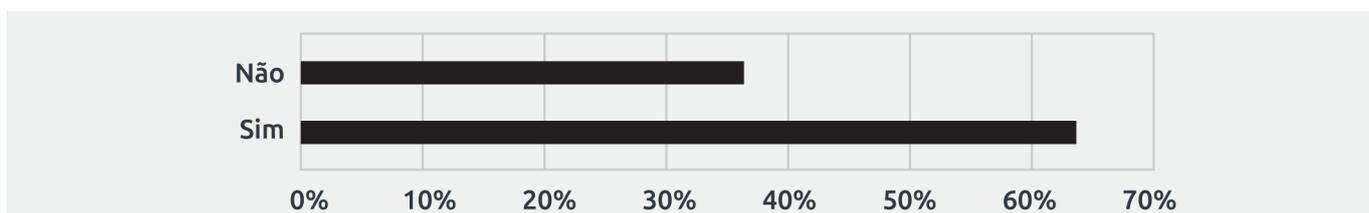
A amostra é composta por 76% (setenta e seis por cento) de comandantes de CIPM e 24% (vinte e quatro por cento) de BPM, das quais 92% (noventa e dois por cento) sendo do interior, restando apenas 8% entre a capital e RMS, conforme o gráfico 26.



**Gráfico 26 – Localidade da Unidade Operacional**

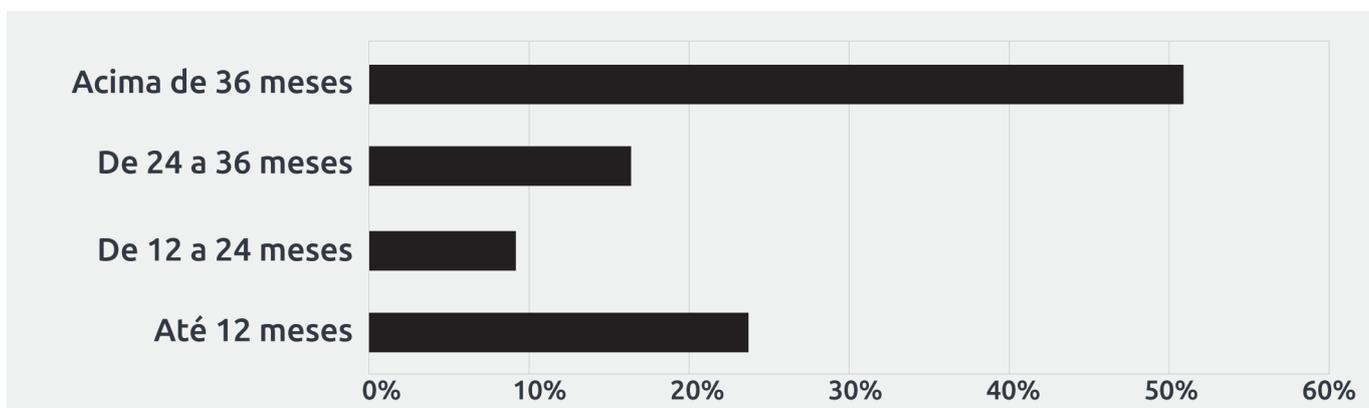
Fonte: Pesquisa de campo (2015)

A quantidade de vezes que comandou e o tempo total como comandante são características que os pesquisadores reconhecem como relevantes para a coleta dos dados, e que serão analisadas a partir dos gráficos seguintes:



**Gráfico 27 – Experiência profissional em outros comandos**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

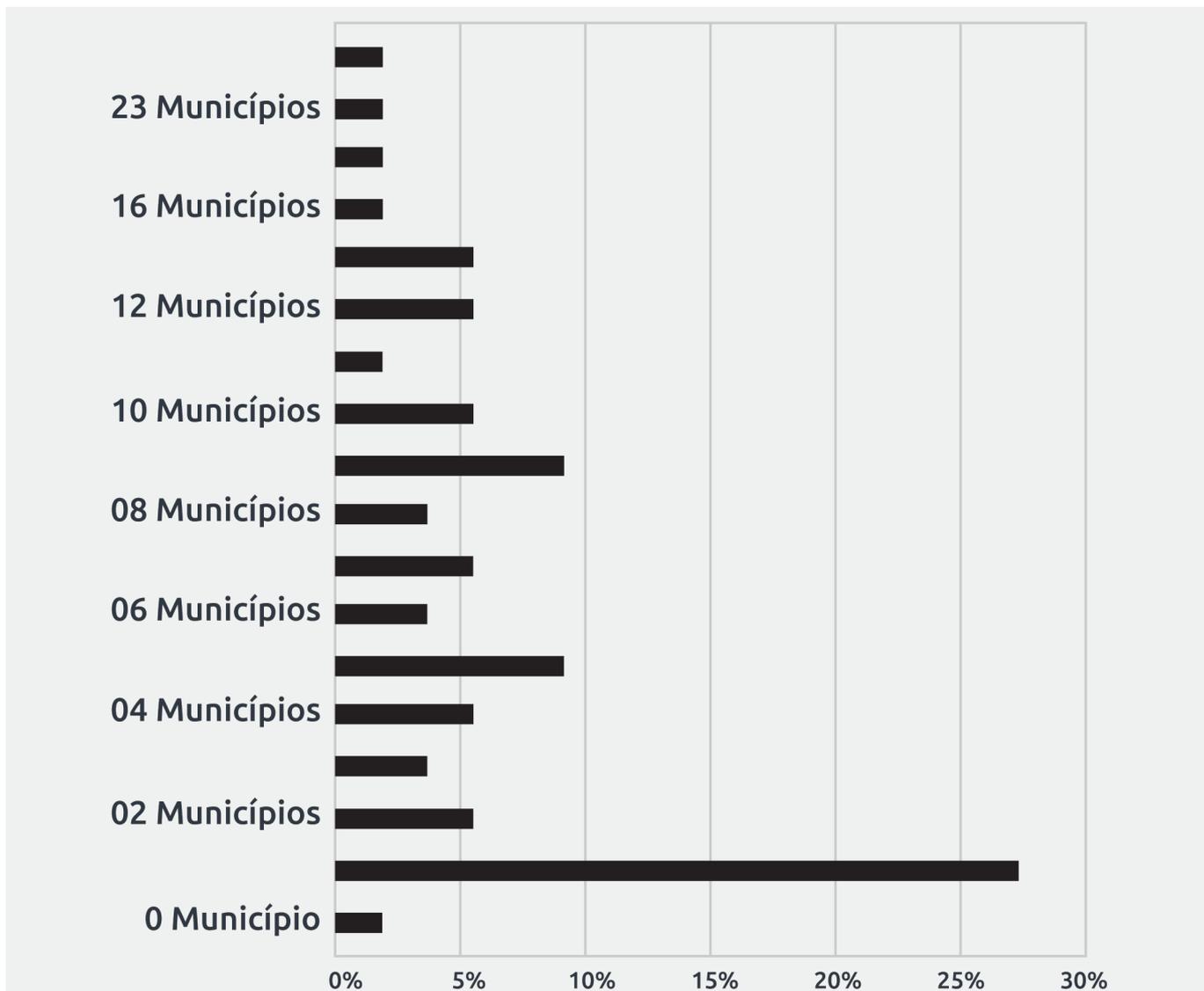


**Gráfico 28 – Tempo de comando**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Verificando os resultados, observamos que 64% (sessenta e quatro por cento) admitem ter comandado outra unidade operacional. Considerando o tempo total de comando, constatamos que aproximadamente 65% (sessenta e cinco por cento) têm mais de dois anos, sendo que pouco mais de 50% ultrapassaram os três anos na função de comando.

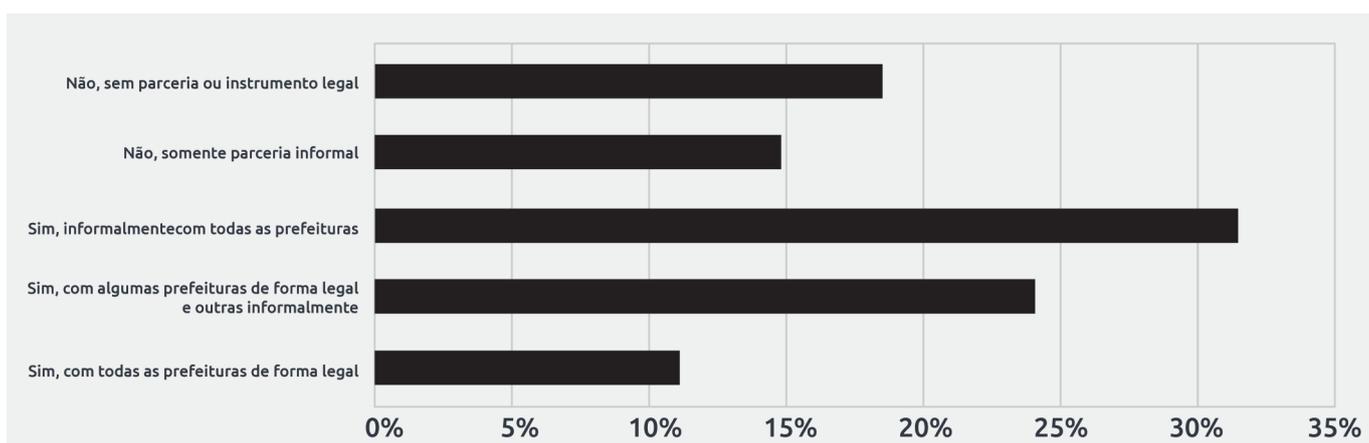
Consideramos que o grupo investigado tem experiência profissional suficiente para qualificar os dados que serão coletados.



**Gráfico 29 – Quantidade de municípios por comando**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Concernente à quantidade de municípios sob sua competência, mais de 25% (vinte e cinco por cento) dos comandantes tem no seu território de competência apenas um município, sendo bem diversificado para outras quantidades, chegando ao máximo de 23 municípios em única OPM de comando.

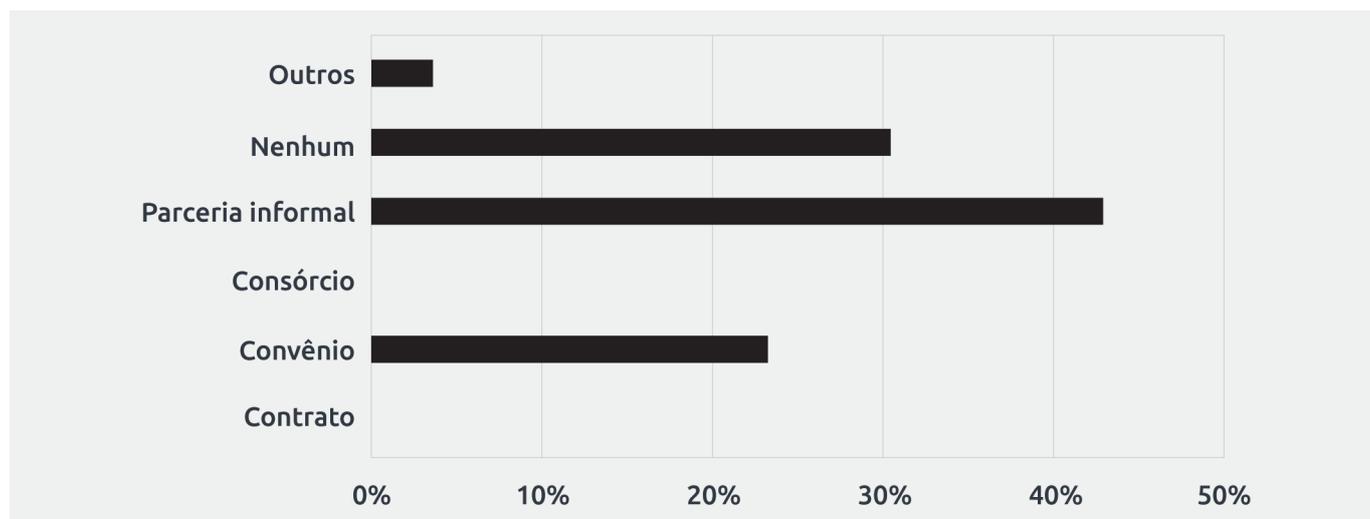


### Gráfico 30 – Parceria entre as prefeituras e as Unidades Operacionais

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Em situação parametral ao questionado aos gestores municipais, argui-se aos comandantes de unidade quanto à existência de parceria entre a PMBA e a(s) prefeitura(s) do seu território. Observa-se a predominância do caráter informal, semelhante à percepção dos prefeitos.

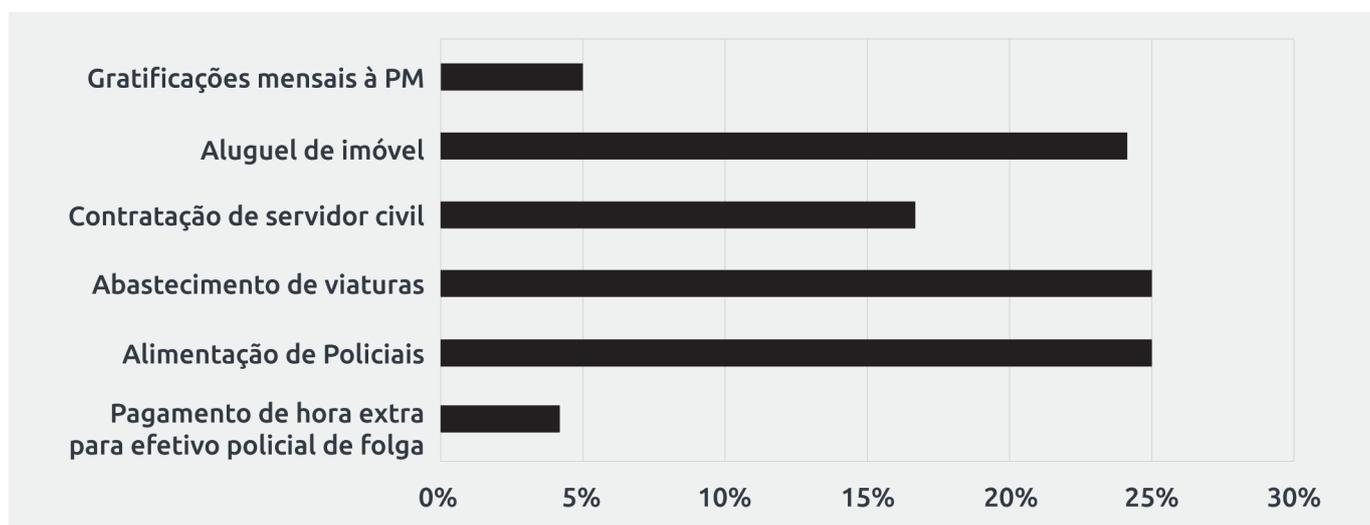
Quanto à quantidade de prefeituras com parcerias indicadas pelos pesquisados, deixamos de analisá-la pelo fato dos dados ofertados serem sobrepostos, em razão de não notabilizar a proximidade da realidade. Ficando dessa forma comprometido.



### Gráfico 31 – Tipo do Instrumento celebrado

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

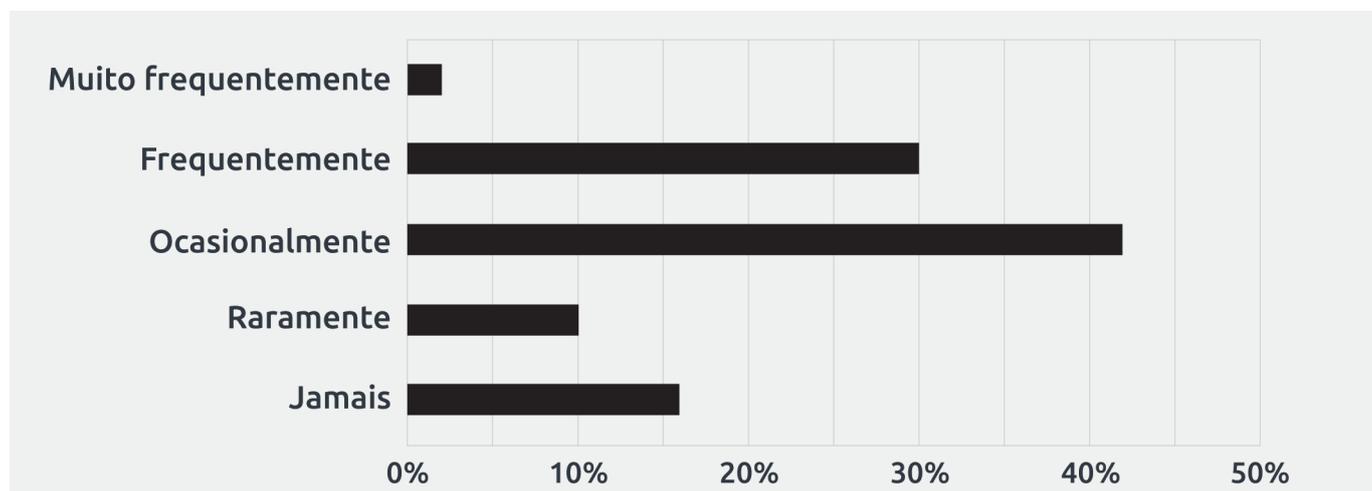
Quanto ao tipo de instrumento celebrado, destaca-se outra vez a informalidade e a consequente necessidade de criação de um instrumento jurídico que atenda as exigências legais.



### Gráfico 32 – Encargos assumidos pelas prefeituras em parceria

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Ao serem questionados sobre os encargos assumidos pelas prefeituras os percentuais referentes ao abastecimento de viaturas, aluguel de imóveis e alimentação para policiais empataram com aproximadamente 26% (vinte e seis por cento), restando 18% de contratação de servidor civil e 4% restantes no pagamento de gratificações a policiais militares.



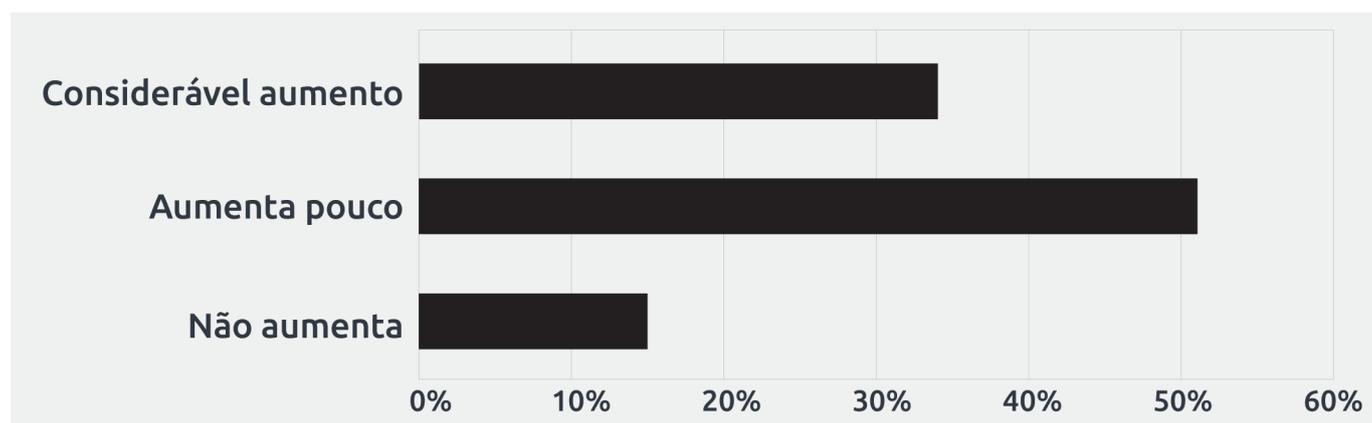
**Gráfico 33 – A parceria atende às necessidades de Segurança Pública**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Análogo ao que se questionou aos gestores municipais, também foi perguntado aos comandantes sobre a aplicação da parceira atual se tem atendido às necessidades de segurança do município, bem como se tem sido fator de aumento da sensação de segurança, conforme visto nos gráficos 31 e 32.

Na visão desses oficiais, somando-se as respostas “raramente” (10%), “jamais” (16%) e “ocasionalmente” (43%) tem-se a soma de 69% dos que estabelecem condição duvidosa ao resultado eficaz do modelo de parceria.

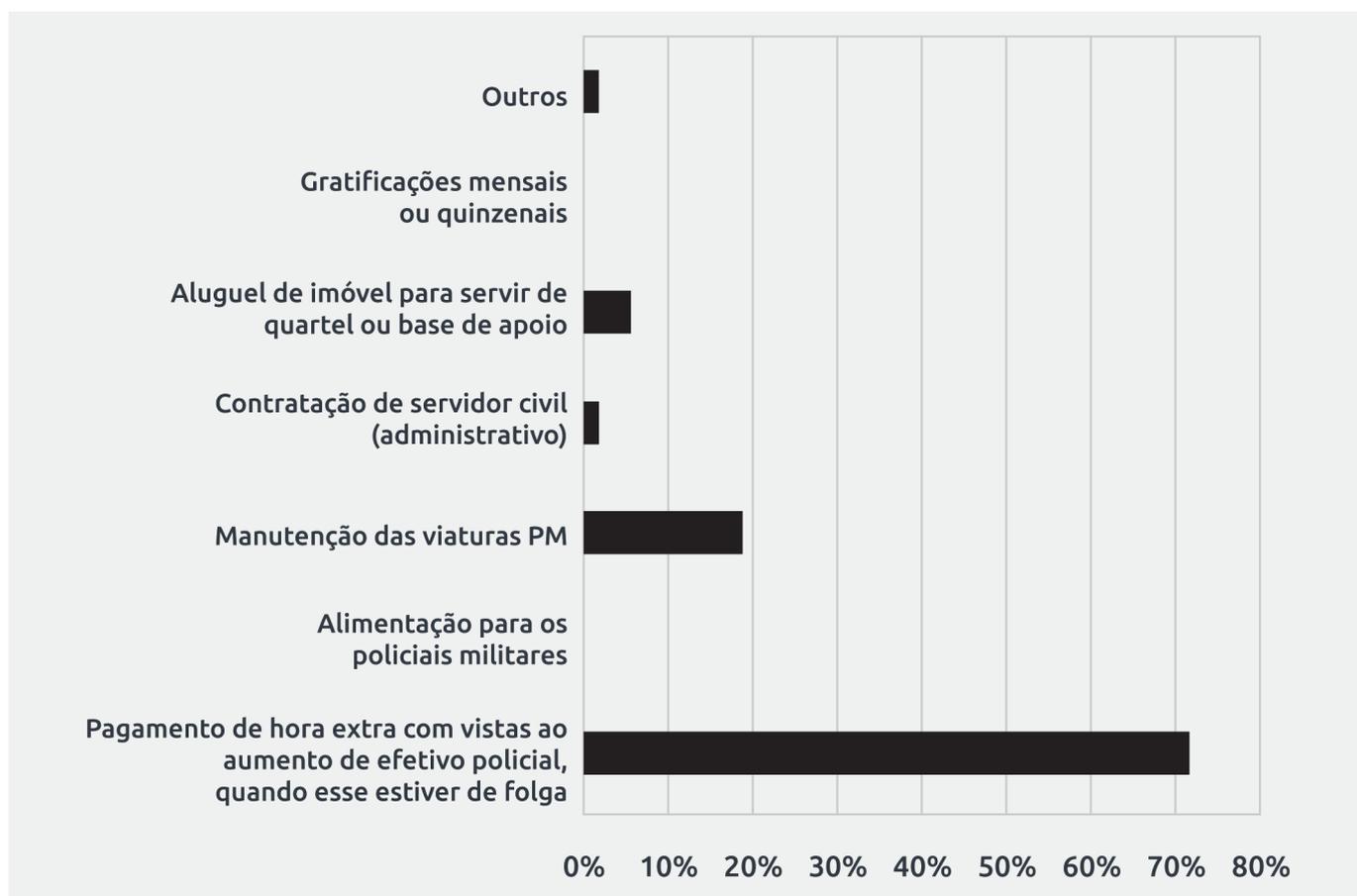
Não nos surpreende esse resultado. A informalidade carece de normas que regulamentem minimamente as obrigações das partes e o resultado que se almeja ser alcançado.



### Gráfico 34 – Quantificação da sensação de segurança em função da parceria

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

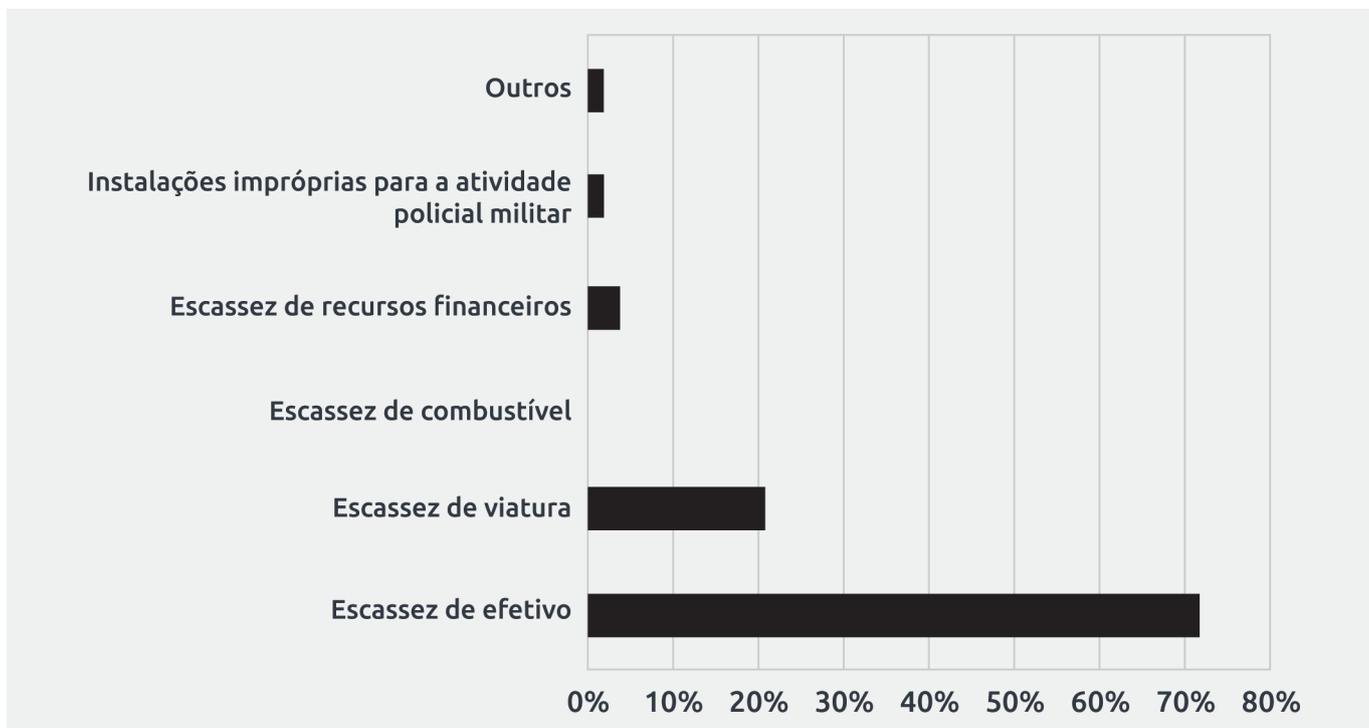
Quanto ao aumento da sensação de segurança relacionado ao efeito das parcerias, mais da metade dos comandantes afirma que aumenta pouco. Quando na verdade o que se deseja é a melhoria expressiva da qualidade de vida da população, considerando a segurança pública como parâmetro.



### Gráfico 35 – Encargo que mais contribui para o aumento da sensação de segurança da população

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

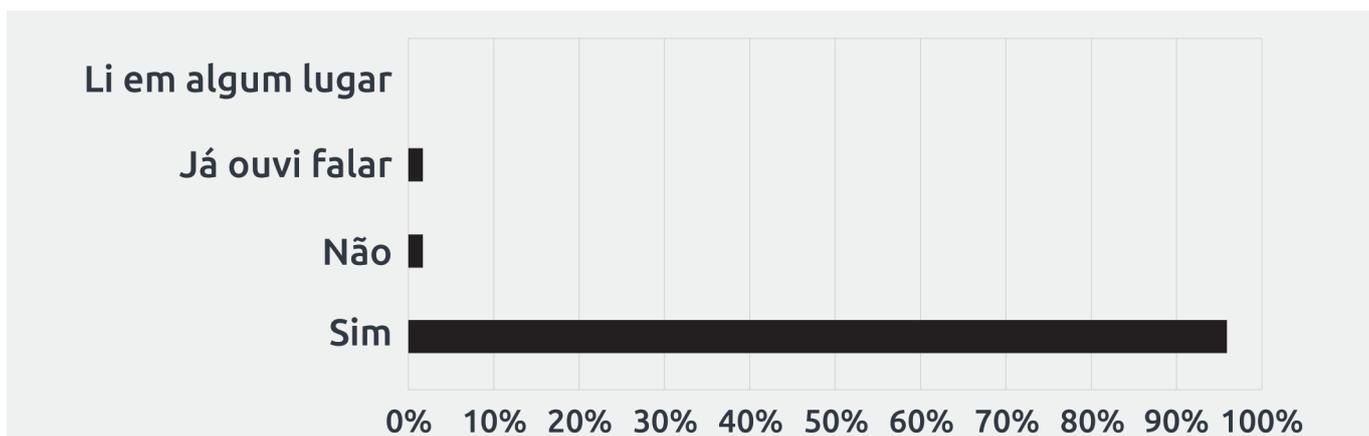
Baseado em sua experiência profissional, os comandantes foram instados a indicar qual a parceria contribuiria para a redução dos índices de criminalidade e conseqüente aumento da sensação de segurança. Com um percentual relevante de mais de 70% (setenta por cento), a remuneração por serviço extra apresentou-se como destaque na visão dos entrevistados. Manutenção de viaturas surgiu na segunda posição com menos de 20% (vinte por cento).



**Gráfico 36 – Dificuldades relatadas pelos comandantes da UOp**

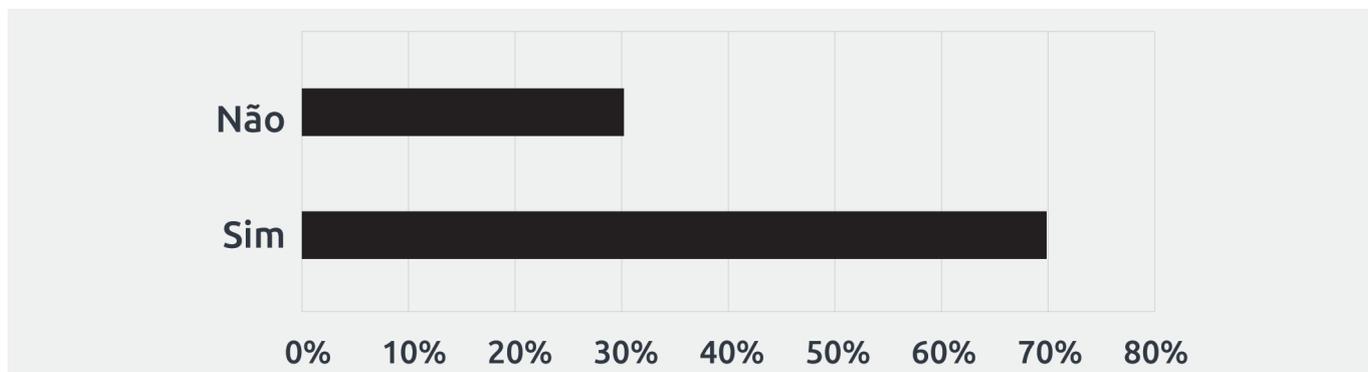
Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Nos gráficos 37, 38, 39 e 40, do mesmo modo como ocorreu com os prefeitos, o Pacto Pela Vida e o PRONASCI mais uma vez são abordados. Vejamos os resultados:



**Gráfico 37 – Conhecimento do Programa Pacto pela Vida**

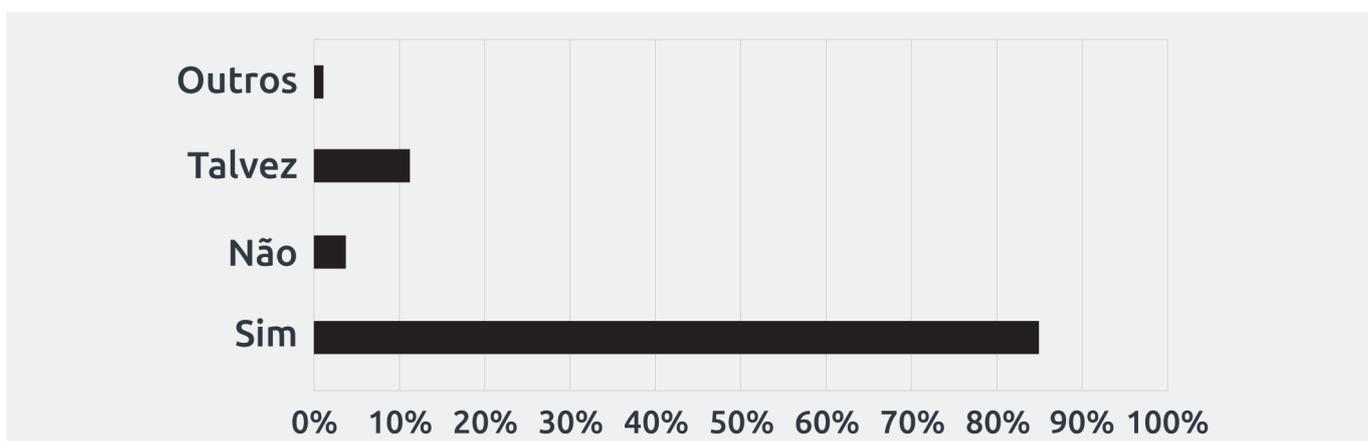
Fonte: Pesquisa de campo (2015)



**Gráfico 38 – Ações do Pacto pela Vida no município**

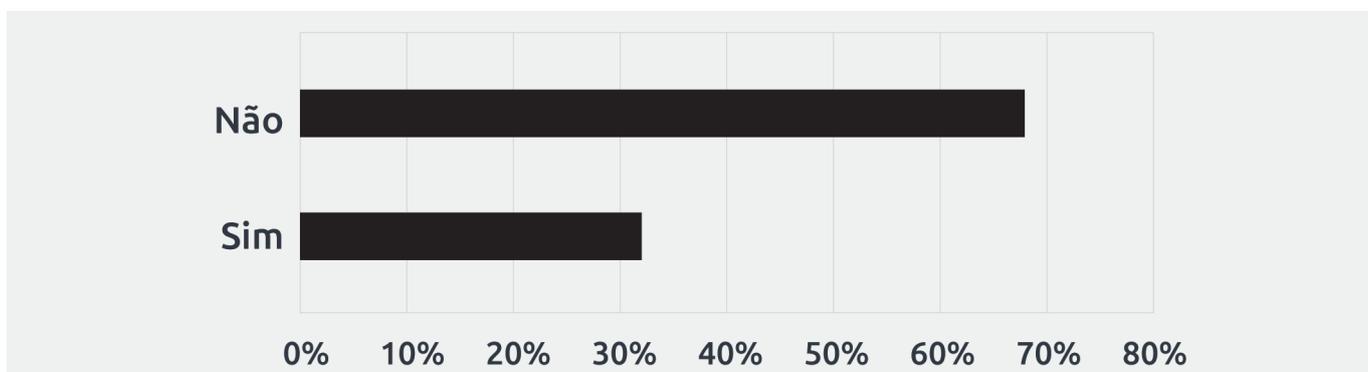
Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Os comandantes, em sua maioria, 96%, demonstram conhecer o Programa de Governo Pacto Pela Vida, assim como afirmam que há investimento desse programa, com 70% (setenta por cento).



**Gráfico 39 – Conhecimento do PRONASCI**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)



**Gráfico 40 – Ação do PRONASCI na área de responsabilidade**

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

O PRONASCI é um programa relativamente conhecido pelos comandantes, entretanto muito pouco aplicado nos municípios, fato que é confirmado pelos prefeitos.

A visão dos comandantes de UOp é que estes reconhecem as dificuldades inerentes à prestação de serviço de segurança pública, tanto por parte da corporação (PMBA) quanto por parte do município, foco dessa pesquisa, que apesar de não ser o ente ordenado por lei para gerir os encargos e despesas com essa atividade (segurança pública) o faz em larga escala, muitas das vezes em desacordo com a lei ou sem seu consentimento.

Da mesma maneira que os gestores municipais, esses comandantes reconhecem que a presença ostensiva de policiais militares nas ruas é condição que interfere positivamente na sensação de segurança por parte da comunidade.

### **5.3 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DAS PRAÇAS – GRUPOS FOCAIS**

Na visão dos pesquisadores houve necessidade de oportunizar voz e vez a mais um ator. Desse modo, dois grupos de praças (soldados, cabos, sargentos e subtenente) que atuam na atividade operacional foram reunidos simultaneamente nas cidades de Itaberaba e Barreiras. Nessa oportunidade expressam suas visões quanto à proposta de um modelo de cooperação que estabelecesse o emprego dos policiais militares em atividade delegada do município, e por este remunerados, nos horários de folga.

Foi lido para os participantes o tema e objetivo do presente TCC. Em seguida foram feitas as indagações pertinentes ao tema discutido, obtendo-se o seguinte resultado:

Em relação ao grupo focal realizado na cidade de Barreiras os praças disseram que falta de credibilidade quanto ao fato das praças serem beneficiadas; citaram o convênio entre a Prefeitura de Salvador e o Esquadrão Águia, responsável pela fiscalização do trânsito na capital baiana, no qual os PM trabalhavam em conjunto com agentes de trânsito e recebiam uma gratificação; desconhecem como funciona um convênio; declararam que participaram de eventos festivos em que, de maneira informal, a Prefeitura Municipal faz o pagamento de HE; acreditam que o convênio atual aumenta a sensação de segurança, pois se a prefeitura cede servidor para atuar na faxina ou no refeitório do quartel há, com certeza, a mesma quantidade de PM deixando de atuar no serviço administrativo para atuar no policiamento ostensivo; quanto à manutenção do aluguel do prédio de um DPM, pago pela prefeitura, ou mesmo o incentivo da alimentação diária ao PM de serviço, isso é fator motivacional, sendo que assim o PM trabalha mais satisfeito e conseqüentemente favorece na diminuição dos índices criminológicos e a sensação de segurança é mantida, quando não aumentada; quanto à questão de aceitar que a Prefeitura Municipal faça o pagamento de HE por serviço prestado ao município por parte do policial militar, fardado, devidamente escalado por sua OPM concordam positivamente; acham bom, pois o valor é entregue de imediato.

Tratando-se do grupo focal realizado na cidade de Itaberaba, o entendimento dos integrantes

foi de que o apoio se restringe à logística; eles têm interesse em atuar na folga, mas devem ter cuidado com os direitos constitucionais; no interior, preponderam os delitos contra instituição financeira; a possibilidade de aumento da segurança dos policiais que estão escalados na escala normal; acreditam que aumenta a sensação de segurança; deve-se ter cuidado com a escolha dos policiais que participarão da atividade; em laço ocorre com muita frequência que o policiamento de folga atue como reforço do policiamento ordinário; entendem que o que acontece com laço não é regra; existem municípios como Itaetê em que os policiais da atividade extra teriam dificuldades logísticas. Teriam que mudar para o município; citaram o exemplo do município de Luis Eduardo Magalhães, na região oeste, sofre muito com a quantidade de pessoas que migram de outros municípios e estados; se houver possibilidade do policial militar trabalhar na sua folga na atividade policial, certamente a adesão seria maciça; via de regra, policiais militares que possuem “bico” optariam pela escala extra; outro empecilho seria a possível intervenção dos gestores municipais, ou de outras personalidades políticas; o que há de se inferir que essa interferência já ocorre; necessitaria de regulamentação clara que crie impedimento pra interferência política.; destacamos a economia de recurso que será alcançada pelos cofres municipais.

Para os pesquisadores, haverá adesão da grande parte das praças que se interessaram muito pela temática e demonstraram disposição em aceitar a proposta. Para eles, exercer a atividade policial militar é o que importa, mesmo no momento da folga, desde que sejam remunerados e protegidos seus direitos de funcionário público.

## **5.4 ANÁLISE E RESULTADOS NA PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS**

Foram realizadas duas entrevistas. A primeira com o Dr. Plínio Carneiro da Silva Filho, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado; a segunda com o Cel PM RR Álvaro Batista Camilo, ex-comandante geral da Polícia Militar do estado de São Paulo.

### **5.4.1 Percepção do Conselheiro Plínio Carneiro**

Entende que a utilização de um convênio semelhante à atividade delegada seria menos dispendiosa para o município do que a manutenção de uma guarda municipal;

Declara desconhecer atividade delegada, porém entende ser uma ótima solução para o enfrentamento das questões de segurança pública;

Observa que pagamento extra, tem que ser analisado, porque pelo seu caráter habitual, em se tratando de remuneração, passa a ser contabilizado, diferentemente do indenizatório, muito

embora alguns defendam que o indenizatório pode passar a ser habitual e, dessa forma, passa a contar;

Percebe que existem alguns óbices que podem travar a aceitação dessa proposta, que deverão ser identificados após um estudo pormenorizado de todo percurso realizado pelas instituições envolvidas no estado de São Paulo, incluindo o parecer da Procuradoria Geral e o entendimento do Tribunal de Contas do Município desse estado federativo;

Complementa o entrevistado que essa solução seria o “bico institucionalizado”; ao invés do município contratar mais funcionários, faria a convocação do policial militar, indenizando-o pela atuação na atividade delegada;

Depõe que o município precisa ajudar; é necessário conhecer a realidade, pois ninguém é mais próximo e tangível que o município. Para que se viabilize, basta que a Procuradoria Geral do Estado, como órgão jurídico administrativo, entenda ser viável.

#### **5.4.2 Percepção Cel PM RR Camilo**

Durante visita técnica à capital paulista, foi entrevistado o Cel PM RR Alvaro Batista Camilo, ex-Comandante Geral da Polícia Militar, atualmente Deputado Estadual.

Como Comandante Geral da Polícia Militar, demonstrou transparência nas ações e promoveu a valorização dos policiais militares. Criou a Operação Delegada, conhecida como Atividade Delegada.

O entrevistado reforça o papel do município e sua importância estratégica nas atividades de Segurança Pública, principalmente na atividade fim da polícia militar, que é a segurança ostensiva e a preservação da ordem pública;

Cita a Constituição Federal quando diz que é dever do estado a segurança pública, contudo é responsabilidade de todos, inclusive do município. Nesse diapasão surgiu a ideia da operação delegada;

É importante convencer o policial de que ele deve trabalhar nos pequenos delitos, o que é difícil;

A Operação Delegada, assim intitulada, foi criada em abril de 2009, após a celebração de um acordo entre o entrevistado e o prefeito da cidade de São Paulo, Gilberto Kassab. Seria necessário fazer uma operação em que o policial trabalhasse para a prefeitura, aliado também à necessidade de se tirar o policial que morria muito no “bico”;

A PMESP não poderia atuar em uma atividade que fosse de competência da prefeitura para o estado? O que parecia ser competência exclusiva, posteriormente foi aceito, pelo jurídico da prefeitura, como atividade possível de delegação;

Segundo o entrevistado, pela diretriz da atividade delegada (Anexo C) o policial militar poderá

trabalhar no máximo 08h (oito) por dia, e no máximo 10 dias por mês, para possibilitar que o mesmo tenha oportunidade de ficar com sua família. A carga máxima de trabalho não poderá ultrapassar 80h (oitenta) mensais.

Enfatiza o Cel Camilo que, segundo a diretriz da atividade delegada, apenas os policiais militares aptos para o serviço poderão atuar na operação. Com isso, um “monte” de restrições médicas foram cortadas;

Destaca também que pela primeira vez a mulher conseguiu fazer o “bico”, porque a policial feminina nunca era contratada para serviço de segurança particular.

“Deu muito certo; está na intranet até hoje; todos acompanham; chegou-se a ter 31 (trinta e um) locais para ter a atividade delegada e 4600 (quatro mil e seiscentos) homens trabalhando concentrados durante o dia nas áreas de compras; reflexo positivo para o estado; a prefeitura passou a ser idolatrada; as áreas de compras ficaram extremamente seguras; pela primeira vez, a sensação de segurança aumentou demais; isso deu um reflexo bom para o estado, e a prefeitura resolveu um problema; a guarda civil metropolitana para fiscalizar não era respeitada, já o policial militar é respeitado de forma inconteste;”

Existem cidades do Mato Grosso do Sul, informa o entrevistado, que também copiaram o instrumento jurídico atual; em São Paulo existem mais de 50 (cinquenta) cidades que já aderiram à atividade delegada.

## 5.5 ANÁLISE CONCLUSIVA DOS DADOS COLETADOS

Este capítulo se encerra com a análise conjunta dos dados coletados, que foram estudados e interpretados exaustivamente, buscando construir um caminho que respondesse à pergunta de partida, assim como atendessem ao objetivo geral e aos específicos.

Todos os territórios de identidade foram alcançados pelo questionário aplicado com os gestores municipais, sendo que cada um deles foi representado com ao menos um município. Portanto, essa amplitude territorial nos garante afirmar que o termo de convênio adiante proposto se adequará, pela sua flexibilidade, às características e realidades das cidades do estado da Bahia.

Declara o Cel PM RR Camilo, em sua entrevista, fazendo alusão ao *caput* do art. 144 da Constituição Federal, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, inclusive do município. Nesse sentido, como estabelece o inciso VIII do art. 2º, do Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, citado no referencial teórico, o convênio de cooperação é definido como pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles. Dessa forma, atendendo às formalidades legais, poderá o poder público municipal conveniar com a polícia militar da Bahia, à semelhança da Atividade Delegada

que objetiva, exclusivamente, aumentar o efetivo policial militar através de contratação, pela prefeitura, para atuar nas tarefas que sejam da competência da esfera municipal. O que vai ao encontro do entendimento dos prefeitos (90%) que afirmam ser importante esse tipo de convênio (Gráfico 13), e pouco mais de 80% (oitenta por cento) dos prefeitos estão certos de que o problema mais grave da segurança pública é a escassez de efetivo. Seguem na mesma percepção os comandantes (mais de 70%) que declaram ser o pagamento de indenização com vistas ao aumento de efetivo policial, quando de folga ser a melhor solução para o aumento da sensação de segurança. Outros (mais de 70%) afirmam ser a escassez de efetivo o problema que mais causa dificuldade para efetuar o policiamento.

Apesar do esforço dos pesquisadores, não foi possível identificar se existem práticas relacionadas a convênio entre os municípios e a polícia militar, nos demais estados da federação. Muito embora todos eles tenham sido consultados, apenas os estados do Acre e Mato Grosso do Sul responderam, porém de maneira equívoca que não atendia ao objetivo da pesquisa.

Ao investigar quais as características e formalidades jurídicas da atual cooperação entre os municípios da Bahia e a Polícia Militar, quando aqueles investem recursos materiais e financeiros na atividade desta última, os pesquisadores concluíram que atualmente existe em vigor convênio entre as prefeituras e a Secretaria de Segurança Pública (Anexo J), cujos objetos mais frequentes são: pagamento de aluguel, manutenção de unidades policiais, cessão de funcionários com ônus para a prefeitura, cessão de viaturas abastecidas, alimentação dos custodiados e abastecimento e manutenção de viaturas.

Investigando a característica de custo e benefício, detectamos que 70% (setenta por cento) dos prefeitos entrevistados entendem que esse modelo de convênio não satisfaz à necessidade de segurança (Gráfico 8); apenas 10% (dez por cento) declaram que reduz os índices de criminalidade (Gráfico 9); e, mais 70% (setenta por cento) entendem que não há melhoria na sensação de segurança (Gráfico 10). Quanto à informalidade, 96% (noventa e seis por cento) em algum momento praticaram parcerias informais (Gráfico 11).

Fica evidente que os gestores públicos municipais estão insatisfeitos com a contrapartida do recurso investido. Vultosa a quantidade de prefeitos que mesmo sem o amparo legal promove a prestação de serviço de segurança pública, a despeito de estarem ao alcance da lei penal e de responsabilidade fiscal.

Insatisfação semelhante parte dos comandantes. Para 69% (sessenta e nove por cento) o convênio não atende plenamente as necessidades de segurança (Gráfico 33); e, mais de 50% (cinquenta por cento) informam que a sensação de segurança aumenta pouco (Gráfico 34).

Essa característica de informalidade é confirmada pelos comandantes de unidade operacional quando mais de 40% (quarenta por cento) dos entrevistados afirmam que existe parceria informal, contra pouco mais de 20% (vinte por cento) afirmarem haver convênio (Gráfico 31).

Rebatendo essa condição informal, a qual não deveria existir, Magalhães (2012, p. 202) define:

Convênio público (ou convênio público-público) é o acordo de vontades celebrado entre entes estatais sob o regime de mútua cooperação, no intuito de atender a objetivos de competência comum.

Não há por que as partes não promoverem tal entendimento e celebrarem o termo de convênio, a legalidade em primeiro lugar, com certeza ambos ficam satisfeitos com a cobertura da lei.

Para os pesquisadores, à exceção do levantamento de práticas semelhantes em outras polícias militares, todos os outros objetivos foram alcançados e a pergunta de partida foi respondida.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro de uma perspectiva de gestão integrada, a União, os estados e os municípios, ao menos teoricamente, buscam soluções conjuntas para a contenção dos conflitos sociais e manutenção da ordem pública. O Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), do Governo Federal, e o Pacto Pela Vida do estado da Bahia são exemplos dessas iniciativas que têm como objetivo comum o enfrentamento da violência e o restabelecimento e preservação da paz e bem-estar social. São políticas dotadas de relativa complexidade que exigem condições mínimas para que sejam efetivadas.

Os gráficos de 21 a 24, e de 37 a 40 demonstram, a partir da percepção dos gestores municipais e dos comandantes de unidades operacionais, respectivamente, a absoluta ausência dessas ações governamentais nos municípios da Bahia. Concentram-se na capital, região metropolitana e grandes centros no interior.

Utilizando desse estudo científico, verificamos que o problema que mais afeta a segurança pública nos municípios é a falta de policiamento, conseqüente a escassez de policiais militares. Segundo questionário aplicado com os prefeitos, mais da metade dos municípios do estado possui apenas dois policiais militares escalados, por dia.

Investigando as características da parceria entre os municípios e a segurança pública, verificamos que as obrigações convenientes do município, em geral, não se revertem em ações que impliquem no aumento sensação de segurança.

Antes de apresentar um modelo de cooperação entre os municípios e a polícia militar da Bahia, percebemos a necessidade de buscar na doutrina e na pesquisa documental elementos que comprovassem a plena capacidade do município de conveniar. Depois de um estudo detido, verificamos que há possibilidade do município celebrar convênio que tenha como objeto o aumento do efetivo, desde quando percorra o caminho construído pelo estado de São Paulo que findou na Atividade Delegada.

Ao buscar identificar práticas que se assemelham a Atividade Delegada nos demais estados da

federação, fizemos uma consulta por *e-mail* com todos os comandos gerais das polícias militares do Brasil. Contudo recebemos apenas resposta das polícias militares do Acre e Mato Grosso do Sul, as quais não atenderam ao objeto de análise da pesquisa, o que demonstra inclusive que a União não está estruturada no sentido de que os estados não possuem doutrina, enquanto conjunto. Contudo, foi encontrado o modelo do estado de São Paulo, já analisado no capítulo 5.4.2, que diz que é possível um modelo de cooperação desde que seja validado percorrendo as etapas na Assembleia Legislativa e Câmara Municipal e PGE.

Dessa forma, ao tentar responder o objetivo deste trabalho e propor um modelo de convênio verifica-se que não é mister criar um modelo de convênio uma vez que já existe todo um percurso estabelecido, analisado, testado e aplicado em São Paulo, que deve ser analisado pelo estado da Bahia de modo a fazer uma adaptação para nossa realidade e com essa adequação, muito provavelmente, os modelos inadequados desaparecerão e em seu lugar será concebido uma espécie de convênio que trará de fato para as gestões municipais, para a Polícia Militar, para a população uma condição muito melhor.

Diante disso, a hipótese de que o modelo mais adequado de cooperação entre os municípios baianos e a Polícia Militar é o institucionalizado, amparado por um termo de convênio que contemple o aumento do efetivo operacional remunerado, em regime extraordinário, preservando os direitos e garantias constitucionais é válido, porque tudo que foi dito é contemplado pela solução pensada em São Paulo.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Maria do Socorro Gomes de. **Direito Constitucional e Direito Administrativo para Concursos**. São Paulo: Ícone, 2008.

BAHIA, **Constituição do Estado da Bahia**. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

BAHIA. **Parecer Procuradoria do Estado da Bahia, nº 0500120057432-0**, Procuradora Maria Angélica dos Santos Rodrigues, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAVALCANTI, Bainor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério.

**Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, 200p.

CERQUEIRA, Antonia Lilian Santana de; SANTOS, Dilson Antonio Rosário dos Santos; SILVA, Deraldo Antonio Moraes da. **Metodologia Científica: desmistificando o método.** Salvador: Artset, 2013.

DALLARI, Adilson Abreu. **Direito Municipal Brasileiro.** 17ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

ESPINHEIRA, Gey. **Sociabilidade e Violência: criminalidade no cotidiano de vida dos moradores do Subúrbio Ferroviário de Salvador.** Ministério Público do Estado da Bahia -Universidade Federal da Bahia, 2004. 204 p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IBGE – Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>> Acesso em 05 de setembro de 2015.

PEREIRA, Bresser. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília. 1995. Acesso em: 15 jan 2015.

Perfil dos Municípios Brasileiros 2012. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/defaulttabzip\\_ods.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/defaulttabzip_ods.shtml)>. Acesso em 05 de setembro de 2015.

Plano Nacional de Segurança Pública é prioridade do governo federal. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/plano-nacional-de-seguranca-publica-e-prioridade-do-governo-federal/>>. Acesso em 04 de setembro de 2015.

IGESP - Integração da Gestão em Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.seds.mg.gov.br/component/gmg/page/360-integra%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 05 de setembro de 2015.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001. LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Metodologia do trabalho científico. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios administrativos: aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico.** São Paulo: Atlas. 2012.

MAGNAVITA. Augusto César Miranda. **A atuação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal na gestão do PRONASCI: o caso de Lauro de Freitas – Ba.** Salvador – 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª ed. São Paulo:Malheiros Editores, 2007.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. 13.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

PLATÃO, 427-347ª.C. **A REPÚBLICA**. Tradução Leonel Vallandro. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

Relatório do Grupo de Trabalho de Segurança Pública do Comitê de Articulação Federativa. Disponível em: [http://www.esteio.rs.gov.br/documents/SMSMU/A\\_Seguranca\\_Publica\\_Municipios\\_F NP.pdf](http://www.esteio.rs.gov.br/documents/SMSMU/A_Seguranca_Publica_Municipios_F NP.pdf). Acesso em 04 de setembro de 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, Casos Práticos**. 2ª Ed. São Paulo, Cengage Learning, 2013.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**, 2003., Estudos Avançados. Estud. av. vol.17 no.47, São Paulo Jan./Apr. 2003. Disponível em: < SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**, 2003., Estudos Avançados. Estud. av. vol.17 no.47, São Paulo Jan./Apr. 2003.> Acesso em 12 de setembro de 2015.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2012.

VISCARO, Alessandro. **Guerra irregular : terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história**. São Paulo : Contexto, 2009.