

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

RENAN KELVER DUTRA ANACLETO

**A GUARDA MUNICIPAL É POLÍCIA?**

BELO HORIZONTE

2018

RENAN KELVER DUTRA ANACLETO

## **A GUARDA MUNICIPAL É POLÍCIA?**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Professora Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro.

BELO HORIZONTE

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Trabalho de conclusão de curso intitulado “*A Guarda Municipal É Polícia?*”, de autoria do bacharelado Renan Kolver Dutra Anacleto, aprovada pela banca examinadora constituída pelo seguinte professor:

Cláudio Beato Filho

---

Prof.

Belo Horizonte, 19 de outubro de 2018

**DEDICATÓRIA**

A minha filha Catarina;

Minha inspiração e coragem para lutar.

"Um homem pode morrer, lutar, falhar, até mesmo ser esquecido, mas sua ideia pode modificar o mundo mesmo tendo passado 400 anos."

(V de Vingança)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por ter a oportunidade passar por essa experiência maravilhosa e desafiadora que é ser humano. Aos meus pais que me trouxeram a este mundo e me transmitiram todos os conhecimentos que detinham sobre a vida, caráter, força de vontade, persistência e disciplina e que sempre me incentivaram a estudar por mais difíceis que fossem as provações.

Agradeço a todos os meus familiares que sempre acreditaram que eu fosse capaz e que sempre deram forças pra que eu conseguisse um dia ingressar na UFMG.

Agradeço a todos os meus professores que tive até hoje por terem paciência e persistência para ensinar tudo que aprendi até hoje. A todos os professores do curso de Gestão Pública e de outros departamentos que nos lecionaram matérias importantes e que serão de grande valia pelo resto da minha vida.

Finalmente agradeço de forma especial a minha professora e orientadora Ludmila Ribeiro que me ajudou de forma ímpar a conseguir organizar as ideias deste trabalho e de tantas leituras feitas para que eu pudesse ter propriedade maior e mais elaborada acerca dessa temática. Por ter sido a luz no fim do túnel quando eu não estava mais conseguindo pensar em uma ideia realmente funcional para fazer este trabalho e ela me salvou com uma ideia genial e que acabou sendo extremamente agradável de se trabalhar.

## RESUMO

O presente trabalho busca através de uma análise conceitual embasada em muitos autores especializados em segurança pública e atividades policiais para responder a seguinte questão: Afinal a guarda municipal é uma polícia? Para que fosse possível chegar aos resultados foi necessária uma grande retrospectiva acerca da história das polícias pelo mundo e principalmente como as instituições policiais militares surgiram no Brasil, em meio a essa reconstrução também foi percebido que as guardas pelo mundo são instituições muito antigas e que também realizavam atividades policiais. O conceito do serviço de policiamento foi explorado e ampliado para uma visão mais funcional e reflexiva sobre a realidade das atividades policiais nas grandes cidades. Após todo este percurso de revisão bibliográfica foi possível compreender o conceito de polícia de uma forma diferenciada e que dificilmente pode ser desvinculada das guardas devido aos serviços que prestam a sociedade.

**Palavras-chave: Guarda municipal, policiamento comunitário, poder de polícia.**

## **ABSTRACT**

**The present work searches through a conceptual analysis based on many authors specialized in public security and police activities to answer the following question: After all the municipal guard is a police? In order to achieve the results, a major retrospective on the history of the police throughout the world was necessary, and especially as military police institutions emerged in Brazil. In the midst of this reconstruction, guards around the world were also very old institutions. carried out police activities. The concept of the policing service has been explored and expanded to a more functional and reflective view on the reality of police activities in large cities. After all this literature review, it was possible to understand the concept of police in a differentiated way and that can hardly be detached from the guards due to the services provided by society.**

**Key-words: Municipal police, community policing, police power.**



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. A CRIAÇÃO E A ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR.....	14
1.1 A criação da polícia militar no Brasil .....	17
1.2 O que a Polícia Militar faz na atualidade.....	22
1.3 A ausência de controle da polícia pela sociedade.....	25
1.4 A ausência de legitimidade em razão da letalidade policial .....	29
1.5 Considerações finais .....	33
2. A CRIAÇÃO E A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL.....	34
2.1 De Guarda Nacional a Guarda Municipal: uma breve contextualização.....	35
2.2 O processo de expansão das Guardas Municipais no Brasil.....	39
2.3 A estrutura das Guardas Municipais: resquícios das polícias militares?.....	42
2.4 A formação das Guardas Municipais: em busca da identidade profissional?.....	45
2.5 O Estatuto Geral da Guarda Municipal: nova identidade? .....	49
2.6 Considerações finais .....	55
3. AFINAL, A GUARDA MUNICIPAL TEM ATUADO COMO POLÍCIA? .....	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	65

## INTRODUÇÃO

A função de proteger a incolumidade das pessoas é do Estado em todas as suas esferas e, atualmente, vem tomando novas proporções devido a grande demanda, resultante do aumento da violência e da insegurança. Neste contexto, as polícias são definidas como instituições com a função de fazer cumprir as leis e de garantir a ordem, a paz e a preservação dos bens públicos e particulares.

No Brasil, é a Constituição Federal de 1988 que disciplina como deve se dar a provisão dos serviços de segurança pública, estabelecendo que essa atividade está a cargo de instituições federais e estaduais. O dispositivo constitucional parece ser exaustivo, no sentido de citar todas as instituições que poderiam atuar como polícias, ou seja, nas atividades de prevenção e repressão ao crime, além da manutenção da ordem. A Constituição em seu artigo 144 diz:

CF/1988 – Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:  
I - polícia federal;  
II - polícia rodoviária federal;  
III - polícia ferroviária federal;  
IV - polícias civis;  
V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

Logo de início, no art. 144, as Polícias já são elencadas como instituições de segurança pública, responsáveis pela manutenção da incolumidade das pessoas e do patrimônio. As polícias das várias esferas, entretanto, além de serem listadas têm suas atribuições bem definidas e detalhadas em cada um dos parágrafos que compõem o art. 144 da CF/1988.

Às polícias militares dos estados, reservou-se a missão do policiamento ostensivo, por serem as instituições mais atuantes dentro das cidades e as precursoras em atividades de prevenção e repressão ao crime. São elas as instituições mais reconhecidas por qualquer cidadão como as que devem ser acionadas para se evitar a prática de um delito, ou para registrá-lo, quando esse já ocorreu. Atualmente, essa instituição tem procurado modernizar a sua atuação a partir do policiamento comunitário, como forma de impedir o cometimento do crime.

“CF/1988 – Art. 144, § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.”

Aos municípios, de acordo com o artigo 144 da Constituição Federal de 1988 em seu parágrafo 8º, foi reservada a faculdade de se criar Guardas Municipais destinadas à proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Por isso, as Guardas Municipais só são listadas no parágrafo 8º e, mesmo assim, de forma flexível para que os municípios optem sobre sua criação ou não. Trata-se, então, no texto constitucional, de uma instituição com atividade bastante diversa daquela atribuída à Polícia Militar.

“CF/1988 - Art. 144. § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

No contexto atual, contudo, as Guardas Municipais têm se inserido cada vez mais na prestação de serviços de segurança pública. Isso porque o fenômeno da criminalidade tem alcançado proporções nunca antes vislumbradas. Esses elevados índices de violência fizeram com que a discussão sobre segurança pública passasse a ser realizada também no âmbito municipal, o que inclui diretamente a Guarda Municipal como uma instituição que poderia contribuir, sobretudo, para a prevenção do crime. Para alguns, a Guarda Municipal poderia atuar como uma polícia, que poderia contribuir para a prevenção de crimes e reversão do cenário anteriormente apresentado (SANTOS, 2013) e, para entrarmos nesta discussão, é preciso compreender como as instituições de segurança pública se organizam no país e quais foram as mudanças introduzidas com a promulgação do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014).

Isso porque a constituição de 1988, no que diz respeito as Guardas Municipais, foi muito omissa em relação à definição do que seriam as atribuições dessas instituições. Se comparado ao detalhamento dado às instituições policiais, pode-se dizer que os legisladores deixaram uma lacuna muito grande no que diz respeito ao *modus operandi* das guardas, algo que só foi sanado e, em grande parte padronizado, em 2014 com o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Após a publicação da lei 13.022/2014, as atividades que seriam o cerne das funções cotidianas das Guardas Municipais foram mais detalhadas e até mesmo melhor padronizadas.

Essa lei delimita as atuações das Guardas Municipais da seguinte maneira: “Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.”

Nesse artigo é perceptível que há um cuidado para que não se tenha uma interferência jurisdicional de onde as instituições podem chegar com suas atuações. Dessa forma, o legislador preserva as características de outras instituições que já atuam na segurança pública (as polícias), mas não deixa de reforçar que a Guarda Municipal seria mais uma instituição responsável pela prevenção de delitos.

Outra característica de grande importância e que diferencia muito a atuação dos Guardas Municipais em relação à Polícia Militar é o enfoque na preservação da vida e não mais tão somente para os bens serviços e instalações. No art. 3º, da lei 13.022/2014, que trata dos princípios de atuação das guardas municipais isso pode ser percebido:

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:  
I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;  
II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;  
III - patrulhamento preventivo;  
IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e  
V - uso progressivo da força (BRASIL, 2014).

Em resumo, com a sanção da lei 13.022/2014, que regulamenta a atividade das Guardas Municipais de todo território nacional, essas instituições ampliaram muito suas atividades, deixando de ser um órgãos de segurança pública que atuam internamente em órgãos da prefeitura e passando a estar presente de forma ostensiva nas ruas, atuando em eventos esportivos, shows e outros eventos que ocorrem nas cidades.

Desde a aprovação da lei 13.022/2014, observamos a multiplicação de Guardas Municipais por todo o país, as quais muitas vezes realizam atividades bastante diversas. O anseio social por mais segurança e a dificuldade do Estado em atender prontamente a todas as solicitações dos cidadãos reforçou a necessidade de que os municípios também criassem suas estruturas de atuação no campo da segurança pública afim de que a eficiência em prevenir a violência e a desordem pública pudessem ter maiores e melhores resultados.

Contudo, há grande discussão e muitos questionamentos acerca da lei 13.022, que modifica e o escopo de atuação do guarda municipal no cenário nacional, pois de certa maneira essa legislação alteraria as funções da Guarda Municipal a ponto de transformarem-na em uma polícia, com atribuições semelhantes à Polícia Militar. Por isso, existe toda a polêmica sobre a constitucionalidade da lei que regulamenta a atividade das guardas municipais em todo território nacional. À época de sua promulgação, houve um parecer favorável da senadora Gleisi Hoffman acerca do tema em questão, o qual reconhece que a Guarda Municipal deve agir como polícia. Em suas palavras:

De imediato, observo que não foi encontrada nenhuma inconstitucionalidade formal ou material no projeto. [...] Os institutos de pesquisa mais renomados tem demonstrado que a Segurança Pública está entre as principais preocupações da população brasileira. E não foi por outra razão que o legislador constituinte admitiu uma atividade de polícia a partir das guardas municipais (BRASIL, 2014a).

Diante desses questionamentos sobre o que é a Guarda Municipal e o que ela faz, a questão que se busca compreender neste trabalho é se a guarda é uma polícia ou não, para além das mudanças legais. Para tanto, serão analisados textos que problematizam o que é a polícia, especialmente a ostensiva, e o que ela faz e, em seguida, serão revisados os artigos sobre *modus operandi* da Guarda Municipal.

Trata-se, assim, de reconstituir, no primeiro capítulo, como a Polícia Militar foi criada e o que ela faz atualmente e, no segundo capítulo, fazer o mesmo exercício para a Guarda Municipal. No terceiro capítulo, comparar as semelhanças e as diferenças entre as instituições, em termos de atividades práticas, para concluir se na realidade da vida como ela é, a Guarda tem atuado (ou não) como polícia ostensiva.

## 1. A CRIAÇÃO E A ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR

A criação das polícias está estreitamente relacionada ao desenvolvimento urbano (MONET, 2001). Como as polícias se desenvolviam à medida que as cidades cresciam, a forma municipalizada sobreviveu durante muitos séculos. Porém, com a centralização do poder houve uma modificação em termos do controle exercido sobre as forças policiais. Essa modificação gerou dois caminhos distintos, seguidos por muitos países em relação à dinâmica de criação de suas polícias.

Muitos países optaram pelo formato das Polícias Militares (replicando as estruturas dos Exércitos Nacionais) enquanto muitos países optaram por uma gestão de policiamento local, com estruturas policiais paramilitares. Alguns exemplos de polícias pelo mundo podem ser citados nestas duas direções.

Um exemplo de polícia militarizada é Piemonte, quando em 1814 o Rei Vítor Emanuel I cria o corpo de carabineiros com a missão de “zelar pela segurança pública, garantir no interior do Estado e, no campo junto com os exércitos reais, a manutenção da ordem e a execução das leis” (MONET, 2001).

Os carabineiros não se furtavam em utilizar de mão forte quando tanto para conter distúrbios no campo quanto para realizar suas atividades judiciárias cotidianas. Até a proclamação da República Italiana em 1946 permaneceram sendo os principais sustentáculos da Monarquia em especial na época de Mussolini. A dedicação total dos integrantes do corpo de carabineiros pode ser percebida até mesmo pelo juramento feito ao entrar em ação:

Juro solenemente ser fiel a Deus e sua Majestade o Rei Carlo Felice, nosso senhor, e a seus sucessores legítimos; sacrificar até meus bens e minha vida na defesa de sua Real Pessoa e na manutenção de Sua Coroa e de Sua Plena Autoridade Soberana, inclusive contra seus súditos que tentarem subverter a ordem do Governo. Juro enfim não pertencer a seita alguma ou sociedade proscrita pelo Governo de Sua Majestade, não aderir a essas no futuro e revelar sua existência se a oportunidade me apresentar (MONET, 2001).

Em 1853, o Reino de Piemonte instala junto aos carabineiros uma força auxiliar chamada de a Guarda da Segurança Pública para realizar o trabalho de policiamento nas cidades, sem estrutura militar e mais centrada nas cidades. Essa polícia é ancestral da atual Polizid di Stat, na época da unificação italiana essas duas forças permanecem em todo o Estado. Na Espanha,

em 1844, é também criada uma força de polícia igualmente militarizada chamada e Guarda Civil (Guardia Civil), assim como os carabineiros na Itália, a Guarda Civil funciona não somente como uma força de poder do Centro, mas também como uma bandeira que se ostenta nos territórios mais isolados.

Todas essas forças policiais resistiram a todas as mudanças ocorridas na Europa nos séculos XIX e XX e, em alguns casos mudaram somente de nome, como é o caso da Guarda Civil de Portugal que passou a se chamar Guarda Nacional Republicana. Porém, seus modelos de organização – militar e paramilitar – permaneceram razoavelmente os mesmos, razão pela qual eles tendem a ser vistos como os principais modelos de estrutura da polícia. No entanto, do ponto de vista da centralização ou descentralização do poder, houve uma mudança significativa que impactou substantivamente os modelos de policiamento municipais.

Em 1856, a Inglaterra e o País de Gales passaram a adotar uma lei que uniformiza todo o sistema de policiamento, centralizando-o nacionalmente. No século XX, para algumas burocracias centrais, os modelos de policiamento municipais não estavam mais atendendo as necessidades sociais e também não acompanhavam o desenvolvimento da criminalidade e principalmente porque esses modelos tinham naturalmente a barreira da territorialidade em sua atuação.

Na Grécia, em 1906, as forças municipais são integradas à Polícia Militar. A Finlândia em 1903-1904 passa a adotar uma polícia de Estado. Na Dinamarca, em 1919, por força de lei é adotada uma polícia nacional com sede em Copenhague. A Noruega, após muitos conflitos decorrentes da grande depressão, estrutura em 1931 passa a ter uma polícia nacional. Na Suécia, embora as polícias de Estado e as polícias municipais coexistam, em 1960 ocorreu a fusão de ambas. Na França, a nacionalização das polícias começa de forma gradual devido a grandes manifestações e, assim, a partir de 1930, as cidades com mais de 10 mil habitantes passam a ter policias estatizadas.

A nacionalização das polícias levou ainda ao aumento de seus efetivos (MONET, 2001). Em Copenhague em 1800 tinham 284. Em Estocolmo em 1850 havia 390 policiais, porém na prática mais da metade deles só trabalhava a noite, pois tinham outro emprego durante o dia. Em 1924, eles passam para quase mil. Em Londres eram três mil em 1929 e, em toda Inglaterra, 13 mil após a reforma de 1856 e 120 mil nos dias atuais.

Segundo Monet (2001), muito mais importante do que o aumento dos efetivos é a sua profissionalização, sendo este o ponto que diferencia as polícias modernas das antigas estruturas militares e municipais. Essa evolução está relacionada à criação de uma identidade profissional consolidada. A entrada nas instituições por meio de concursos públicos, a jornada de trabalho de forma integral, a elaboração e transmissão de um saber técnico nos processos de formação, a remuneração suficiente para que o policial possa ter somente uma profissão. Até o início do século XIX, as instituições policiais eram constituídas por voluntários e pessoas escolhidas aleatoriamente e que estavam ocupando o cargo e não exercendo um ofício de fato.

A profissionalização dos policiais começa com certos pré-requisitos para que se faça parte de uma instituição policial. Um exemplo é a *meréchaussee* francesa: mesmo no século XVIII para que o cidadão pudesse servir em suas fileiras era necessário saber ler e escrever. E o policial já recebia um soldo regular para exercer a atividade.

Na Inglaterra somente após 1751, os irmãos Fielding, impulsionados pelo aumento da violência e da ineficácia do sistema penal, publicam um livro que se chama *Investigação Sobre Causas do Aumento de Roubos*. O objetivo dessa publicação era provocar um movimento para uma reforma da polícia. Nesse período começa a atividade da primeira organização de agentes encarregados de tarefas policiais recrutados por critérios rígidos e com remuneração regular, conhecidos como os *Fielding's Bow Street Runners*.

Nos outros países até havia uma preocupação com relação ao recrutamento de policiais, porém isso só valia para os comandantes e não para os policiais de linha de frente. Na Dinamarca, por exemplo, o chefe de polícia de Copenhague até meados do século XIX necessitava ter Diploma de direito, mas os policiais de linha de frente eram escolhidos na sociedade de acordo com a preferência do chefe de polícia.

Em Paris, só se podia ter o ofício de comissário de polícia se tivesse um diploma de direito. Antes da virada do século XIX para o XX a maioria das polícias era formada por militares, esse tipo de recrutamento está relacionado ao alto grau de disciplina dos ex-militares.

As escolas de formação também são um ponto importante relacionado a evolução das polícias. Na França, os guardas-civis começaram a ter uma formação ainda que de meio



período em 1884. O processo se acelera com a virada do século. Em 1909 é aberta uma escola na Dinamarca, em 1919 na Suécia. Na França, em 1941 após a criação da polícia de Estado a escola de polícia dos comissários começa a desenvolver uma formação profissional para os quadros de polícia. Na Espanha, a primeira escola destinada a formação dos investigadores de polícia nasce em 1908, mas os agentes de base só passam a receber a formação profissional em 1941.

Portanto, a partir do século XX, as polícias como as conhecemos atualmente se estruturam dentro de certos parâmetros que deveriam ser seguidos mundialmente. Em primeiro lugar, seu recrutamento e seleção deveriam ser impessoais e rígidos, para que todos os indivíduos pudessem concorrer a esses postos, mas somente os mais aptos para a função fossem selecionados.

Em segundo lugar, o treinamento deveria ser extenso e rigoroso, para que o policial aprendesse a como agir diante de diversas circunstâncias e tivesse envergadura moral suficiente para não ceder às tentações da corrupção. Exatamente por isso, a terceira mudança implementada foi a polícia como profissão, na qual os profissionais se dedicariam exclusivamente à prestação de serviços de policiamento para toda a população, recebendo, para tanto, um salário digno, que garantiria a polícia ser a única ocupação do sujeito.

Do ponto de vista da estrutura, dois são os modelos possíveis: militar e paramilitar (MONET, 2001). Em princípio, os países escolhem entre os dois de acordo com suas necessidades. Porém, há uma tendência para a eleição do primeiro tipo dada a crença de que a hierarquia e controle, características típicas das polícias militares, garantiriam maior controle sobre os policiais de linha de frente. Este foi o modelo escolhido pelo Brasil, como veremos na seção a seguir.

### ***1.1 A criação da polícia militar no Brasil***

A Polícia Militar foi criada no Brasil como parte da estratégia de constituição de uma burocracia real, com a chegada da corte portuguesa no início do século XIX. Sua instituição ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, capital na qual a coroa se instalou à época. As Polícias

Militares foram criadas em 1809 como forças paramilitares subordinadas aos Ministérios da Guerra e da Justiça portugueses (MUNIZ, 2001, p. 179).

Do ponto de vista do padrão de operação da Polícia Militar quando de sua constituição, Bretas (1997) demonstra os limites da autoridade dos policiais no Brasil, no início do século XIX, quando do início da formação dos policiais como conhecemos hoje. Ao atuar com as elites, muitas ocorrências eram de certa forma ignoradas, pois os custos de uma atuação dentro da legalidade e cumprindo o rigor da lei poderiam gerar consequências negativas na vida do policial atuante.

Em outras palavras, se analisarmos muitos dos exemplos deixados por Bretas (1997) acerca dessa temática e refletirmos sob o aspecto da ética de ação dos policiais em algumas situações ficam nítidos os equívocos em ações em que há diferenças significativas de tratamento em relação a alguns cidadãos. Em um dos exemplos demonstrados por Bretas (1997) em que fica evidenciada essa dinâmica social:

[...]Na noite de 31 de março de 1917, às 23:30, Antônio Pereira foi conduzido à delegacia do 5º DP para pagar multa, por ter sido encontrado urinando no muro do Passeio Público. Mais tarde, às 3 horas da manhã, um guarda civil surpreendeu outro homem no mesmo local e circunstâncias (“com o membro de fora, a urinar no passeio” anotou o embaraçado comissário). A diferença foi que desta vez o infrator identificou-se como Almiro de Campos, juiz da 3ª Pretoria Criminal, que declarou “ter assim procedido por ser esta a praxe existente nesta cidade”. Também era praxe entre os poderosos escapar da lei, e ele telefonou para o 3º Delegado Auxiliar, que ordenou sua imediata liberação (BRETAS, 1997).

No caso demonstrado nesse trecho um importante aspecto a ser levado em consideração é o de que as ocorrências com os dois cidadãos foram idênticas. A diferenciação de tratamento por parte da polícia em relação a cidadãos de classe social “distinta”, e de cidadãos considerados “comuns” caso do primeiro homem a ser abordado por urinar no passeio público, e por isso foi conduzido e passou pelos trâmites convencionais de uma ocorrência que a época se configurava como delito. O segundo homem ao ser identificado como juiz da 3ª Pretoria Criminal já coloca um limite sobre o tamanho do alcance da autoridade do agente policial em questão.

O que se pode refletir a partir do comportamento demonstrado pelos atores envolvidos nessas ocorrências policiais é que a autoridade policial é condicionada a fatores sociais extrínsecos institucionalmente, ou seja, podemos perceber que o poder de atuação da polícia em muitos

casos está condicionado a fatores como renda e status social. Nessas ocorrências percebe-se como à época o tratamento com a elite, além de diferenciado, era também mais brando, diferentemente do que ocorria quando a polícia se via diante de ocorrências envolvendo indivíduos mais pobres.

Durante o império, toda a estrutura das Polícias Militares para a organização burocrática e funcional era (e ainda são nos tempos atuais) baseada no Exército, com Estado Maior, Cadeia de comando, Batalhões, Companhias, destacamentos e tropas, além do mais há a questão da vestimenta que, no caso das PM's, chama-se farda assim como no Exército e não uniforme como no caso Guardas Civis municipais que foram constituídas alguns anos depois.

Fazendo uma reconstituição histórica acerca da formação das Polícias Militares que foram utilizadas como forças auxiliares do Exército desde a época do Segundo Império para questões de defesa nacional (guerra do Paraguai, revoltas populares, motins e operações de grande porte para defesa das fronteiras nacionais), as atividades para as quais as polícias militares foram criadas inicialmente não eram direcionadas para o serviço de policiamento e atendimento a população, de patrulhamento, presença física para prevenção de crimes e outras atividades importantes e características do serviço policial dos tempos atuais (MUNIZ, 2001, p 182). Eram atividades voltadas para a guerra, para a aniquilação do inimigo, o que não se coaduna com os padrões de policiamento desejáveis para uma sociedade livre.

Uma visão muito interessante sobre a identidade policial militar proposta por Muniz (2001, p 183) é que a atividade policial estava pautada em defender o Estado e isso se reforça ainda mais nos períodos autoritários de Vargas (1937-1945) e da ditadura civil-militar (1964-1985). A regulamentação de tamanha similaridade entre as PM's e o Exército em termos organizacionais foi institucionalizada posteriormente pelo decreto-lei 192 de 1936 que reorganiza as Polícias Militares, as quais passam a ser consideradas forças reservas do Exército. O treinamento dos policiais militares nos vários estados brasileiros tem semelhanças operacionais e teóricas com as forças do exército brasileiro.

Durante o Estado Novo, a polícia se incumbiu da atividade de defesa nacional fronteiriça e de controle social estava sob o foco de que o cidadão “rebelde” é o inimigo do Estado e precisa ser contido e controlado. Nessa concepção, como argumenta Muniz (2001), cria-se uma produção de segurança pública em que se exclui o cidadão do que se deve ser protegido, dá se

importância à segurança dos quartéis, prédios públicos, autoridades governamentais, porém se esquece de que a proteção do cidadão no seu dia-a-dia é de fundamental importância.

O policiamento em praças, parques, órgãos públicos diversos através de presença e convívio com a população. Apesar de esses fatos terem ocorrido há muito tempo, em períodos históricos tão distantes, ainda se vê em muitos casos um distanciamento de servidores das polícias militares da sociedade civil, como se fossem uma classe de pessoas diferentes simplesmente pelo fato de serem militares.

Porém, foi durante a ditadura civil-militar de 1964-1985 que a militarização da polícia se deu de forma mais intensiva. Primeiro, porque por força do Decreto-Lei Nº 667, de 2 de julho de 1969, a Polícia Militar se tornou subordinada ao Exército, que passou a exercer “o controle e a coordenação” de tais organizações (art.2). Nesse período, ocorreu a separação das polícias em duas instituições de ciclo incompleto. A polícia militar recebeu a exclusividade de fazer o patrulhamento fardado e ostensivo urbano, e as polícias civis com função judiciária incumbidas de atividades de investigação de crimes.

Em 1983, por força do Decreto-Lei nº 2010, as polícias militares passaram novamente a fazer o trabalho ostensivo convencional que estamos acostumados a ver atualmente. Nesse sentido, como determina o art. 3º de tal diploma legal, passou a ser competência das PMs:

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;
- e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico (BRASIL, 1983 a).

Com a publicação deste Decreto-Lei, a atividade policial voltada para a proteção civil exigiu novas percepções das polícias militares acerca do modo de agir. Os cursos de formação tiveram de ser modificados e aprimorados para que os policiais trabalhassem de forma mais comedida, dentro dos princípios de legalidade e da legitimidade (MUNIZ, 2001, p 186).

A formação do policial militar, que antes era baseada no adestramento e condicionamento para uma força de combate, com a modificação do foco, que passou a ser mais voltado para a proteção e manutenção da ordem na sociedade civil, ensejou muitas modificações. A necessidade do policial se inteirar de questões legais relacionadas a suas atuações fez com que, segundo Muniz (2001), surgisse um fenômeno chamado de bacharelismo.

O mesmo autor ainda, critica o fato de que a formação dos oficiais ser muito focada em disciplinas da área jurídica de forma tão reforçada que, após o Curso de Formação de Oficiais, é possível sair com formação de bacharelado em direito em dois anos. A implicação negativa para este modelo de formação é que fica comprometida a parte prática do contato com o mundo real e a atuação ostensiva das ruas, ou seja, pode-se dizer que em certa medida cria-se no policial uma visão mais mecânica dos fatos que ocorrem a sua volta, o que Muniz (2001) chama de criminalização do mundo social.

O policial interage de forma descontínua com os cidadãos e com um pensamento focado em condutas possíveis de “enquadramentos criminosos”. Com isso, o agente tende a enxergar mais do que realmente está ocorrendo, em outras palavras, há um nível mais elevado de suspeita acerca de todo o tipo de evento que ocorre em sua proximidade.

Segundo Muniz (2001, p. 189), há a necessidade de modificar a formação das polícias, transferindo a responsabilidade por essas qualificações para as Universidades, pois estas possuem fóruns privilegiados e independentes de produção de conhecimentos úteis a todos os campos profissionais. Essa proposta tende a dirimir os muitos vícios históricos das polícias ao longo de tantos anos de existência e a seu histórico funcional e de origens, em grande medida essencialmente militares explicitamente falando.

A qualificação das polícias precisa ser compartilhada com a sociedade civil, pois é da sociedade civil que saem as pessoas que serão formadas como policiais. A formação policial necessita de conhecimentos variados e principalmente de visões diversificadas acerca da

atuação policial, é preciso que uma perspectiva de trabalho em comum com a sociedade de forma dinâmica seja disseminada na cultura policial, dessa forma o policial como ator fundamental da segurança pública passa a ser parte e não só um passageiro da vida diária.

A diminuição da distância entre as polícias e a população é de grande importância para que a atividade seja aprimorada. Por outro lado, é importante destacar a necessidade de compreensão por parte dos policiais das necessidades e carências da população quanto ao seu serviço e também da desconstrução da imagem negativa das polícias como agente do Estado meramente repressor, mas também como parceiro e auxiliador.

## ***1.2 O que a Polícia Militar faz na atualidade***

De acordo com Lima (2009), desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, onde direitos como a liberdade e a integridade pessoal foram reconhecidos, poucas foram as mudanças que ocorreram na prática policial. Com isso, na realidade, o comportamento policial muitas vezes não condiz com o que é determinado na constituição e há grande impunidade em relação a atos violentos em que não são observados os direitos individuais e principalmente os limites de atuação. É importante no entanto frisar os esforços e a melhoria que nos serviços policiais após a constituição e que embora ainda sejam relativamente frequentes os desvios de conduta definitivamente são de uma minoria dentre os policiais militares.

Pinheiro (1997) argumenta que a distância entre a lei e a prática são raízes do fracasso dos países democráticos latino americanos em consolidarem o controle legítimo da violência. As democracias que não promovem a cidadania de fato, como no caso Brasileiro e de outros países da América do Sul, produzem fenômenos sociais negativos, como pessoas que são excluídos de trabalho, educação, moradia e saúde e acabam por serem tratados como caso de polícia, chegando ao ponto de serem consideradas classes perigosas, se tornando o foco da repressão policial (LIMA, 2009).

Torturas, detenções arbitrárias e outras violências oficiais gozam de ampla impunidade e, para piorar, ainda geram nas classes desfavorecidas uma sensação de medo e revolta em relação às instituições policiais. As elites, por sua vez, recebem tratamento diferente tanto por parte da

polícia quanto por parte do judiciário enquanto as classes mais baixas recebem punições mais contundentes (LIMA, 2009).

Segundo Lima (2009), neste contexto, a manutenção da ordem pública se torna nada mais do que vigiar e controlar aqueles que poderiam ameaçar a ordem social. No Brasil, ao longo da história o foco da ação de vigilância, controle e repressão foi mudando, adotando também filosofias de guerra, fazendo com que as instituições policiais ficassem sempre em busca de combater um determinado “inimigo”. De início, eram os índios e estrangeiros nos espaços da colônia, depois os escravos e ex-escravos. Durante a ditadura civil-militar, os comunistas e opositores do sistema e, por fim, na democracia contemporânea, as classes mais pobres da sociedade e também imigrantes ilegais e terroristas de forma eventual.

Em razão deste cenário, Lima (2009, p. 4) conclui que o Brasil é um país em que a atividade policial é baseada na Lei e na Ordem, em que muitas ações são baseadas no uso da força e até mesmo lançando mão de práticas de terror contra a população em situação de vulnerabilidade.

O problema desse estado policial, segundo Lima (2009), é que o foco é retirado das reais causas da criminalidade e, segundo dados levantados por Cardia (1998), os maiores índices de risco de violência letal e intencional estão nas faixas etárias de 15 a 24 anos de jovens pobres, não brancos, moradores de áreas sem infraestrutura e empregos. Esses jovens entram nesses dados como vítimas e também agressores. Esse tipo de estatística comprova e reafirma o que foi mencionado por Lima (2009) acerca do foco em que se deveria se dar as políticas de prevenção à criminalidade, em termos de alterar as suas causas, ao invés de ocupar a polícia de literalmente prender as suas consequências. É perceptível que os comandos das polícias militares de todos os estados Brasileiros vem fazendo esforços tanto no intuito de implementar políticas e atividades de policiamento comunitário quanto para fazer com que o policial militar esteja literalmente mais presente no cotidiano diário e com isso há uma soma positiva de melhora da imagem institucional e uma maior eficiência na prevenção e consequentemente maior sensação de segurança.

É imprescindível levar em consideração o lado humano do profissional policial, afinal de contas as pressões que sofrem dentro e fora do ambiente institucional proporcionam um peso, stress e confusão muito grandes nesses agentes. Lima (2009) elenca algumas situações e falas

de policiais que demonstram a dificuldade de se colocar em prática preceitos democráticos em conflito com a realidade social. Em suas palavras:

[...] muitas vezes a sociedade não quer que a gente chegue conversando, [...] tem lugar que dizem logo que a gente é ‘frouxo’, que o policial bom é aquele que tem o peito estufado, que é arrogante, pois este impõe respeito para os ‘marginais’ (LIMA, 2009, p. 6).

As falas desses policiais demonstram a dificuldade prática de sua atividade e principalmente a situação de entendimento da atividade policial por parte dos próprios policiais. O desconhecimento que existe na temática de segurança pública brasileira pode ser até mesmo discutido por dois prismas: um o de que o policial não está sendo formado para lidar com a realidade social da “vida real” e, por isso, acaba ultrapassando o seu poder a partir do cometimento de uma série de ilegalidades. Outro, segundo o ponto de vista da sociedade, é o de que os cidadãos de classes mais baixas em sua grande maioria não possuem conhecimentos constitucionais básicos e por sua vez não tem uma ideia definida acerca do serviço prestado pela polícia.

Há a necessidade da formação de uma nova polícia que seja realmente pautada nos preceitos da constituição de 1988 e que trabalhe para a proteção do cidadão sem distinções. As instituições policiais precisam de uma reforma em seu interior no sentido de se qualificarem melhor para o atendimento civil externo. A questão da forma como a polícia trabalha, a forma como os próprios policiais veem a sua instituição e principalmente a visão da comunidade acerca da atividade realizada pelas polícias militares culminam em várias questões abarcadas por Barros (2006), mas principalmente em uma questão: para que serve a polícia?

A partir dessa pergunta, Barros (2006, p. 162) segue explicando duas linhas de pensamento. Uma primeira linha defende que o aparato policial deve ser utilizado essencialmente para repressão e combate a violência e criminalidade e da forma que for necessário, inclusive com o uso de violência. Uma segunda linha de pensamento defende que é preciso distribuir as tarefas de repressão à violência e criminalidade com outras instituições e setores da sociedade, ou seja, é preciso entender o que causa a violência e atacar as várias possibilidades, ao invés de partir para as resoluções repressivas que podem resolver momentaneamente, mas não estancam a origem principal do problema que pode persistir em produzir mais violência.



O crime pode estar associado a diversas causas e muitas dessas podem ser estruturais como o desemprego, a pobreza, a marginalidade e ao forte processo migratório. Fato lamentável é que após a redemocratização a criminalidade aumentou, e colocou em xeque a eficiência do sistema de segurança pública e justiça criminal e, conseqüentemente, recaiu grande responsabilidade por parte das instituições que são visíveis, ou seja, as Polícias Militares.

Situações em que a atuação da Polícia Militar em vários estados se mostrou ineficiente, desastrosa ou mesmo pouco profissional e que tiveram grande repercussão midiática podem ser lembradas como: o massacre na Casa de Detenção Carandiru (São Paulo, 1992), a chacina de Vigário Geral (Rio de Janeiro, 1992), a chacina na Candelária (Rio de Janeiro, 1993), a matança no Eldorado dos Carajás (Pará, 1996), o espancamento de cidadãos na Favela Naval em Diadema (São Paulo, 1997) e a ação desastrosa dos policiais no caso da linha 174 no Rio de Janeiro, em 2000.

Esses são exemplos de atuações que serviram de motivos mais do que suficientes para repensar a atuação das instituições policiais militares e suas funções e atuações. Após esses e muitos outros acontecimentos importantes políticos, tanto de esquerda quanto de direita, viram a importância de se modificar e dar maior importância para órgãos do sistema de segurança pública, e vislumbrando as peculiaridades da atividade, começaram a se preocupar cada vez mais com a importância do controle da instituição desde uma perspectiva democrática.

### ***1.3 A ausência de controle da polícia pela sociedade***

A atividade policial numa sociedade democrática impõe uma questão do controle dos agentes policiais para que esses como detentores imediatos do uso da força não violem direitos civis (OLIVEIRA, 2010). Uma das formas de controle da atividade policial parte das próprias instituições através do controle interno. A discricionariedade da atividade policial é da natureza do serviço, pois o agente precisa ter liberdade e autonomia para escolher o que fazer de forma rápida, porém muitas vezes as escolhas dos profissionais de segurança pública são equivocadas e desviantes em relação a conduta esperada como correta tanto internamente como para a sociedade.

A atividade policial de início já se mostra complexa, pois o mesmo policial que tem a função de reprimir, também deve proteger os cidadãos (OLIVEIRA, 2010). A partir dessa premissa, Oliveira (2010) demonstra uma das características que faz dessa atividade tão peculiar e que necessita de uma expertise do operador diferenciada e muitas vezes instintiva, e por isso a necessidade básica da discricionariedade para tomar decisões rápidas e autônomas.

Os agentes de segurança pública têm também um grande desafio a ser enfrentado no seu contexto dentro das instituições que fazem parte, quando não confrontam os cidadãos que os desafiam, são reprovados por seus pares (OLIVEIRA, 2010). Esses desafios feitos pelos cidadãos são concebidos por alguns agentes como um desacato a sua “autoridade” de ator policial.

O policial em muitos casos não pensa em si mesmo como um servidor do Estado incumbido de servir, proteger e também coibir o cidadão por meio da conservação da ordem, da prevenção da criminalidade e também da repressão, mas sim como uma pessoa em interação com a outra. Ou seja, o policial toma para si uma espécie de pessoalidade para sua atividade como se sua profissão fosse parte de sua vida particular de forma indissociável, e isso pode ser percebido, por exemplo, com uma frase clássica do meio policial: “você é policial 24 horas por dia”. Esse pensamento pessoal que o agente policial pode desenvolver ao longo de sua carreira pode desencadear diversos comportamentos violentos e desviantes em relação a norma constitucional. É preciso ter em mente que esse tipo de pensamento e comportamento são heranças de certa forma culturais de dentro dessas instituições e que é nitidamente percebido uma modernização da filosofia de trabalho dessas instituições e também dos novos profissionais que ingressam na carreira, sendo assim, podemos constatar que embora as mudanças sejam lentas e graduais elas estão acontecendo.

A discussão sobre o mau uso da força na atividade policial se direciona muito para as questões de agressão física, no entanto, há outras formas de coerção e um outro fator que pesa é o fato de que a maioria dos abusos ocorrerem em situações de pouca visibilidade e com cidadãos de segunda classe (OLIVEIRA, 2010).

Outro problema levantado por Oliveira (2010) é que a polícia possui uma fonte de suspeitos que podem ser utilizados com o objetivo de resolver alguns casos, principalmente os de grande repercussão pública. Essa fonte de suspeitos é composta de indivíduos pobres ou

pertencentes a grupos marginalizados, por preencherem características estereotipadas de bandidos e ou algum infrator que negocia informações para não ser alvo da violência policial.

A violência e a brutalidade, contudo, não são termos intercambiáveis. Segundo Oliveira (2010), a brutalidade implica uma série de comportamentos indevidos que vão desde gritos desnecessários, modos de tratamento desrespeitosos e também as agressões físicas. A força excessiva é um risco do profissional que lida com o perigo em tempo integral, é treinado para isso e está autorizado ao uso da força inclusive letal, porém é necessário questionar o quanto de violência é justificável e em quais situações.

Os policiais no dia-a-dia nas ruas enfrentam situações ambíguas em que devem tomar decisões em frações de segundo que podem tanto custar a vida dos profissionais de segurança pública quanto dos cidadãos envolvidos. Os parâmetros para o uso da força letal são complexos de serem determinados, mas há normas restritivas para esse uso que norteiam a ação policial, embora a variabilidade de possibilidades em situações reais é incomensurável. Com relação ao uso da força não letal, esses parâmetros de uso e as suas restrições já são muito mais difíceis de controlar, e por não ser letal a princípio há menos cautela para o uso desses meios por parte dos policiais. O quanto de força não letal pode ser usado pelo policial em determinada situação é, segundo Oliveira (2010), irrespondível.

Dessa forma, ao refletirmos sobre essa dinâmica acerca da atividade policial fica a difícil tarefa de consolidar mecanismos que coloquem obstáculos para a agressão praticada de forma ilegítima pelos policiais. As agressões praticadas por policiais contra transgressores das leis e criminosos podem ser percebidas pela população equivocadamente como um merecido castigo aplicado ao desviante, conseqüentemente essas agressões não são denunciadas, pois para a coletividade expectadora do fato julga como correta a atitude do guarda. Não se pode, contudo, eximir da responsabilidade de atos ilegítimos de agressão práticas por policias.

Segundo Oliveira (2010), há uma forte cultura organizacional de restrição ao uso da força letal que está associado a reverência a vida humana, nessa política estão diversos treinamentos e equipamentos não letais diferenciados que são disponibilizados para os agentes de segurança pública para aumentar as alternativas ao uso da força letal. Porém, tudo isso se perde quando o policial entra em contato com a cultura da rua. O trabalho de Weagel, segundo Oliveira (2010), já trata de aspectos relacionados a representação dos policiais sobre

o uso da força letal sobre as crenças e contextos que influenciam esse uso e faz interpretações sobre os eventos ocorridos com agentes policiais.

As primeiras são relacionadas aos valores e princípios defendidos pelo agente e que legitimam a violação das normas específicas da sua instituição, as segundas estão relacionadas a interpretações dos eventos em que os agentes se envolveram e revelam modos específicos de justificação das ações cometidas. Esses mecanismos de justificação da conduta ilegal são chamados de técnicas neutralizantes, são racionalizações que fazem com que a agressão seja transformada em um fato justificável e a pessoa que recebeu essa agressão ser merecedora da injúria e conseqüentemente se absolve o agente infligidor do dano.

A eficiência dos mecanismos de controle possui muitas limitações, mas muitos pesquisadores consideram indispensáveis essas ferramentas. Oliveira (2010) destaca a análise feita por Paulo de Mesquita Neto que ao analisar a agressão policial indica a permanência da regulação externa, mas também a destaca a importância do controle interno, pois este exige profissionalização das agências policiais e melhorias na formação dos agentes o que influencia diretamente na qualidade dos serviços prestados e no controle da violência policial.

Neste contexto, a lei criminal, por não conseguir agir nas agências policiais, faz com que a origem sistêmica de um mau comportamento individual também não sejam afetadas, ou seja, os fatores institucionais que contribuem para a conduta indevida permanecem intocados, e os incentivos das agências policiais para o destemor e a bravura estimulam ainda mais os excessos dos profissionais de segurança pública.

No fim dessa discussão acerca do controle policial é necessário rever e refletir sobre pontos importantes. A atividade policial deve ser controlada externamente e essa necessidade é óbvia, mas não se deve ignorar a natureza dessa profissão. Porém, os atores externos que pretendem intervir nas agências policiais não devem encarar essa possibilidade como um instrumento de reforma e modificação feito de qualquer maneira se baseando apenas no interesse público

É necessário lembrar que estão lidando com uma profissão e que essa está sujeita a interesses privados e que, por conta disso, mudanças internas podem estar acompanhadas de forte resistência por parte desses profissionais. É de extrema importância o reconhecimento do

aparelho policial como autônomo e essa característica não pode ser ignorada, do contrário pode ocorrer a negação ou a camuflagem dos problemas inerentes a atividade policial.

#### ***1.4 A ausência de legitimidade em razão da letalidade policial***

Passados muitos anos após o fim da ditadura militar e 30 anos da constituição de 1988, ainda há dificuldades para garantir direitos sociais e civis para uma grande parcela da população. Na área da segurança pública um dos grandes desafios ainda encontrados é a modificação da mentalidade institucional enraizada e solidificada dos policiais militares mais antigos em relação ao seu papel como policial em si e como ator social, os quais ainda são muito distantes da ideia de prestação de serviço de policiamento à comunidade, como abordado na seção anterior, porém novos agentes estão chegando com pensamentos mais modernos, democráticos e precavidos em termos judiciais, o que faz com que mudanças significativas na forma de trabalho sejam percebidas no dia-a-dia, ainda que não sejam praticadas por todos os profissionais de forma integral.

Ainda hoje existe certa disparidade ideológica entre as instituições de segurança pública e os preceitos da constituição de 1988, já que muitos direitos civis não são garantidos e pior ainda são violados pelos profissionais de segurança pública. Coincidentemente muitos dos abusos cometidos por agentes de segurança pública acontecem em favelas e contra jovens negros do sexo masculino (ZALUAR, 2010).

Os abusos cometidos contra direitos civis por parte dos policiais militares, ao longo dos de 1980 e 1990, foram justificados a partir de um discurso belicista, no qual a letalidade era apresentada como um mal menor diante da situação que era enfrentada (LEITE, 2012). Para completar ainda há uma grande “queda de braços” entre as populações mais pobres das favelas que reivindicam a garantia de direitos no que diz respeito a atuação do Estado e a maneira com que os agentes de segurança pública se comportam nessas áreas, e por outro lado as classes média e alta pressionam o Estado para que sejam tomadas medidas eficazes contra a criminalidade e a violência, o que inclui a possibilidade de uso da violência policial contra os pobres.

Sobre os desafios relacionados ao respeito dos direitos civis, as polícias brasileiras foram por muito tempo e em sua maioria violentas e tinham seu modo de trabalho baseado em princípios ultrapassados e muito conflituos com os valores democráticos. A principal tensão, segundo pesquisadores como Kant de Lima (1995), Caldeira (2000) e Adorno (1998), está na conciliação das atividades de prevenção e combate à criminalidade, e ao mesmo tempo do respeito e proteção dos direitos civis de todos os cidadãos sem qualquer distinção seja étnica, socioeconômica ou geográfica. Essas tensões são complexas dentro de instituições com culturas organizacionais tão fortes, no entanto é inegável os esforços governamentais para implementação de políticas de segurança pública mais voltadas a prevenção, não deixando de lado a repressão e combate a criminalidade que é dever constitucional das polícias militares.

Porém, o que se percebe são policiais com dificuldades para lidar com o aumento da criminalidade e o medo associado a ela. Esta situação vem motivando estudos que apontam para três direções que são no fim confluentes: a formação policial e a “cultura policial”; as práticas policiais decorrentes das expectativas da sociedade; e a instrumentalização histórica das forças policiais de modo a garantir o interesse dos detentores do poder estatal.

A “cultura policial” que se constitui e se perpetua ao longo dos cursos de formação policiais faz surgir problemas como o isolamento institucional, que faz com que os profissionais tenham dificuldades em compreender e até mesmo aceitar o controle externo a suas atividades. Outra consequência gerada pela formação policial está relacionada com o serviço em si desempenhado pelo policial que passa a perceber o mundo a sua volta através de parâmetros adquiridos nos treinamentos da formação institucional.

Os abusos e outras falhas cometidos por policiais não podem ser interpretados apenas como atitudes isoladas dos chamados “maçãs podres”, há um contexto maior por trás. Poncione (2007) argumenta que a raiz do problema está no processo de formação, pois nele existe grande dificuldade em incorporar uma mentalidade que valorize a prestação do serviço dentro do respeito as normas democráticas. As polícias por terem sua origem advinda de um modelo organizacional e “cultural” militar têm muita desconfiança acerca da sociedade civil e isso faz com que passem a controlá-la e não a servi-la.

Outra abordagem enfatiza a atuação das forças policiais como impositoras de ordem pela vigilância permanente e o rígido controle dos grupos sociais que podem representar risco a seus objetivos. As polícias e seus agentes não estão alienados do ambiente social que os cerca.

Trabalhos como os de Zaluar (2010), Caldeira (2000), Leite (2012) exemplificam como essa articulação foi construída ao longo do tempo. As favelas foram representadas historicamente como os locais mais pobres e onde há maior incidência de violência. Essa imagem foi mais fortemente solidificada na década de 1980, quando começaram a ter nessas localidades a presença do crime organizado, equipados com armamentos sofisticados e grande potencial de letalidade (ZALUAR, 1985).

Durante as décadas de 1980 e 1990, principalmente no Rio de Janeiro, houve um aumento da sensação de insegurança e a reação a isso foi a maior demanda por mais policiais nas ruas e a desvalorização dos direitos humanos, prevalecendo o pensamento de que se estava em guerra (LEITE, 2012). Em meio a esse cenário as pessoas que tinham seus direitos violados eram negras, do sexo masculino e residentes em favelas (MINAYO; SOUZA; CONSTANTINO, 2007; ZALUAR, 2010), o que leva a percepção em relação a seletividade das ações policiais que são direcionadas pela hierarquização da sociedade.

Uma parte central acerca da discussão sobre a falta de cumprimento das normas legais para com as pessoas residentes em favelas está diretamente relacionada às palavras “respeito” e “desrespeito”. O comportamento dos policiais nas favelas é interpretado com uma sinalização de que os direitos civis não estão sendo respeitados.

Esse “desrespeito” pode ser materializado de muitas maneiras, no caso da atuação policial, pode ser desde a forma de tratamento, quando se usa de palavras que são associadas a diminuição da pessoa ou humilhação, quando do uso excessivo da força desnecessariamente, principalmente com pessoas que não pertencem ao “movimento”, nas práticas que interferem no descanso ou no dia-a-dia convencional dos residentes de favelas como as incursões ou mesmo tiroteios, e também nas práticas em que se pode caracterizar omissão em que a falta de ação dos agentes policiais pode fazer com que os traficantes tenham o domínio do cotidiano por ditar as regras dentro da favela.

A corrupção policial nas áreas mais pobres das grandes cidades é outro fator preponderante para causar tanta descrença na instituição como promulgadora da paz e da ordem e

principalmente para fortalecer as organizações criminosas que estão instaladas principalmente nas favelas. A função dos policiais deveria ser de proteger a integridade física dos moradores e coibir o comércio de drogas e o controle do local, porém ao se ter uma relação de “intercâmbio” entre policiais e bandidos através de propinas pagas por esses últimos para se ter liberdade de ação devido a não intervenção policial em suas práticas criminosas a polícia inverte a sua função.

A violência do tratamento dos agentes policiais no tratamento com moradores de favela é um fator complicador, já que as pessoas que não fazem parte do “movimento” sentem-se lesadas por passarem por situações que consideram incompatíveis com sua situação de “trabalhadores”, pois por não serem criminosos sentem sua dignidade ferida. Esse contexto todo de conflito entre limites legais de atuação e demanda por “respeito” e tratamento dignos exigidos pelos cidadãos que moram nas favelas faz com que haja desconfiança em relação a polícia e a seus serviços, e principalmente gera medo, e aversão a imagem do policial nesses ambientes.

Em resumo, os policiais militares têm dificuldades para lidar adequadamente com os indivíduos mais pobres, atuando com o uso da violência para manutenção da ordem ou da corrupção para a criação de outra ordem, o que gera revolta na população desses locais. Situações essas que não podem ser generalizadas pois há diversas mentalidades dentro de instituições do porte das polícias militares e principalmente pela modernização do pensamento policial que pode ser percebido nos últimos 20 anos. Segundo Oliveira (2010), as pessoas categorizadas por estereótipos são vistas essencialmente diferentes das pessoas tidas como “respeitáveis”, em muitos casos são percebidas como subumanas e também anormais, é imputado a elas inferioridade moral e que de certa forma causa uma sensação equivocada de legitimação do tratamento abusivo e violento por parte de agentes de segurança pública e também da sociedade.

O comportamento de neutralização da culpa por parte de agentes de segurança é utilizado para efemerizar suas ações contraventoras das leis. Se por um lado há policiais que utilizam dessas técnicas que distorcem a realidade dos fatos para não serem penalizados, outros já assumem a culpa de ter utilizado a força letal de forma errada. Porém a maioria dos policiais acredita que os erros são inevitáveis dada a complexidade e a velocidade que eles têm de fazer escolhas



nas situações desse trabalho, o que fomenta ainda mais o rechaço dos mais pobres à presença dos policiais em áreas de favela.

### ***1.5 Considerações finais***

Neste capítulo foram abordados os processos de criação da polícia, como uma instituição responsável pela manutenção da ordem nas cidades desde uma perspectiva eminentemente profissional e que, por isso, deveria se pautar no respeito à lei e aos direitos do cidadão. No Brasil, contudo, as polícias são constituídas para manter a ordem de forma militar em uma sociedade hierárquica muito desigual e, por isso, em sua constituição, a cultura policial tende a ser em essência violenta, pelo menos, perante aos pobres. Neste contexto, procura-se alterar, pela inserção do policiamento comunitário, a cultura policial, dado o entendimento de que não se pode também condenar agentes que foram formados com conhecimentos arcaicos para atuar em uma sociedade moderna, porém extremamente heterogênea.

O tratamento por parte de funcionários públicos em relação a quaisquer pessoas não deveria ser diferente, cabe para a gestão dos serviços públicos moderna qualificar melhor os profissionais e se possível tentar a todo custo requalificar os profissionais de segurança pública formados em períodos que não se levava em consideração a importância da pessoa humana como digna de ser respeitada e tendo seus direitos garantidos, o que leva ao último tema deste capítulo, que é como controlar a ação policial.

O controle da ação brutal e letal da polícia no Brasil é dificultada por várias questões. Primeiro, a ausência de uma definição mais detalhada de como a força – letal e não letal – deve ser utilizada por parte das próprias polícias. Ainda carecemos de manuais mais detalhados neste sentido, tal como pontuado por Oliveira (2010), e de uma supervisão mais efetiva por parte dos próprios policiais quanto aos seus excessos, o que seria o exemplo mais direto de controle interno.

Por outro lado, quando esses regulamentos existem é difícil aplicar a lei, dado o entendimento que vários cidadãos têm de que bandido bom é bandido morto e, ainda, de que se a polícia não matar o problema do crime não irá se resolver. Nesse contexto, os excessos de conduta por parte da polícia não são denunciados e, com isso, o controle externo não pode ser exercido.

Em um cenário de carência de mecanismos de controle, a Polícia Militar perde a sua legitimidade, se tornando uma agência que presta um serviço diferenciado aos membros da nossa sociedade de acordo com o seu status socioeconômico. Aos ricos, um policiamento ostensivo, muitas vezes pautado nas regras previstas na Constituição Federal. Aos pobres uma violência que serve para autuá-los de forma pouco condizente com os princípios de cidadania ou para aniquilá-los quando eles são vistos como bandidos (MISSE, 2010).

É neste contexto de discussão sobre a legitimidade da ação da Polícia Militar que se insere a discussão da criação e implantação das guardas municipais em certos municípios. Elas seriam novas estruturas, que poderiam ser melhor moldadas em termos de uso progressivo da força, respeito a direitos da cidadania e, ainda, desenvolvimento de atividades preventivas nos termos do Estatuto Geral de 2014. Assim sendo, no próximo capítulo, será realizada uma revisão dos estudos que tratam da constituição e funcionamento das Guardas Municipais no Brasil, destacando suas potencialidades e vicissitudes, especialmente, do ponto de vista de respeito aos direitos da população à qual ela serve.

## **2. A CRIAÇÃO E A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL**

A partir dos anos 2000, o debate acerca da atuação dos municípios na área da segurança pública começou a ganhar força, momento em que a exclusividade do planejamento, elaboração e execução de políticas nessa área, que até então era exclusividade dos Estados, passou a ser questionada por pesquisadores, gestores públicos e organizações do terceiro setor, instituições policiais, guardas municipais e até mesmo financiadores nacionais e internacionais. A ideia principal era de que os municípios por serem entidades federativas mais próximas dos cidadãos poderiam contribuir com a gestão local da criminalidade e da violência (RICARDO; CARUSO, 2007).

É sabido que existem mais de 5565 municípios constitucionalmente definidos como entes federativos (RICARDO; CARUSO, 2007, p. 103), ainda sim é preponderante no país uma visão centralizadora de políticas públicas com uma necessidade de que a dinâmica ocorra de cima para baixo como um efeito cascata. O grande problema nesse tipo de pensamento acerca de uma temática tão complexa como a segurança pública está no fato de que as peculiaridades

dos municípios fazem com que seja necessária uma adaptação própria de cada cidade para o desenvolvimento de políticas de segurança pública que sejam condizentes com a realidade de cada localidade. Segundo Ricardo e Caruso (2007), é importante que se deixe claro que esse tipo de argumento não exclui a importância da União, estados e municípios trabalharem juntos e terem sim uma agenda nacional e um diálogo constante.

Esse diálogo entre município e segurança pública tem se tornado mais frequente no Brasil com a constituição das Guardas Municipais e, por isso, precisamos entender como elas entram no ordenamento jurídico, por meio da previsão constitucional que dá aos municípios a possibilidade de criação de GMs; como elas se multiplicam nas diversas cidades brasileiras a partir dos planos desenvolvidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) que ajudaram na constituição dessa instância e, depois, privilegiaram ações locais de segurança pública em municípios que já contassem com uma Guarda Municipal devidamente constituída e, por fim, como elas passaram a agir de forma mais policial, com ações voltadas ao “policiamento preventivo” tal como previsto na lei 13.022/2014, e quais são os dilemas que elas têm enfrentado, considerando o legado institucional das Polícias Militares, tal como discutido no capítulo anterior. São esses os três temas que orientam a discussão deste capítulo.

## ***2.1 De Guarda Nacional a Guarda Municipal: uma breve contextualização***

KOPITTKE (2016) remonta fatos históricos que demonstram a longevidade dos debates em torno da existência de Guardas Municipais no Brasil, os quais remontam o século XIX. O primeiro momento dos questionamentos acerca da formação de uma força civil institucionalmente organizada que receberia o nome de Guarda aconteceu no período do império, quando o Governo Imperial criou em 18 de agosto de 1831 a Guarda Nacional inspirada nos ideais liberais que agitavam a Europa naquele período.

Em seus primeiros anos de atuação, a Guarda Nacional chegou a confrontar e neutralizar unidades do que lutavam pela restauração do Brasil colônia (RIBEIRO, 2014). A Guarda Nacional mesclava em seu modelo organizacional a centralização e a descentralização, sua gerência era compartilhada entre juízes de paz, o alistamento era responsabilidade dos presidentes das províncias e o Ministro da Justiça emitia as cartas de nomeação aos oficiais. Essa instituição atuou em prol da manutenção da ordem escravocrata e do coronelismo, e

apesar de ser uma instituição civil, seguiu o modelo organizacional militar e não evoluiu para uma força civil como a polícia de Londres.

Após o golpe militar que trouxe a proclamação da república, o Exército transformou a Guarda Nacional em uma segunda linha de atuação cada vez mais enfraquecida e subordinada à Polícia Militar até que em 1922 foi completamente extinta (KOPITTKÉ, 2016).

Apesar de a Guarda Nacional não ter permanecido em atividade, o legado deixado por suas atividades com características ainda que militares mas com uma forte atuação dentro das cidades de forma participativa no dia-a-dia, diferentemente das polícias militares a época que eram mais aquarteladas, isso fez com que as cidades ficassem carentes de algum tipo de força policial presente de forma constante nas ruas e que atuassem em tempo integral e não somente em situações emergenciais, nesse sentido é possível conectar a Guarda Nacional com a necessidade das cidades de criarem suas Guardas Civis, ainda que essas instituições tenham características organizacionais diferentes a forma de atuação era muito similar, e a ausência da Guarda Nacional acabou sendo um forte motivador para a criação das primeiras Guardas Civis.

Os municípios após esse período ficaram desguarnecidos de forças policiais e com isso passaram a criar guardas civis, que tinham como referência a polícia de Londres. As Guardas Civis se fortaleceram até a metade do século XX e, em muitos estados, o policiamento ostensivo passou a ser executado quase que majoritariamente por guardas civis, as polícias militares ficaram por conta de situações de manutenção da ordem (ROCHA, 2015).

Em 1964, no entanto, outro golpe militar ocorreu, e a segurança pública ostensiva novamente ficou exclusivamente a cargo das polícias militares. As guardas municipais novamente foram extintas o que prejudicou uma evolução para uma doutrina de segurança pública civil. A constituinte de 1988 veio como um facho de luz no fim do túnel, pois, embora proibidos pelo ministro do Exército de fazer alterações no modelo policial já consolidado durante o período da ditadura militar, os constituintes deixaram ainda que de forma modesta um parágrafo em que as guardas municipais estivessem destinadas especificamente a proteção de bens serviços e instalações dos municípios, apesar da função bem aquém do potencial produtivo em segurança pública que as guardas têm foi ali que tudo recomeçou para as guardas no Brasil.

Durante a elaboração da CF de 1988, muitos constituintes ainda traziam consigo características de autoritarismo, acreditando que o militarismo seria uma alternativa para as organizações responsáveis pelo policiamento ostensivo, como ocorrida durante a ditadura. Além disso, havia forte presença das forças armadas, essas últimas por sua vez fortemente interessadas em permanecer com sua hegemonia de poder no que diz respeito ao campo de segurança pública. Em razão dessas duas forças, a temática da segurança pública era discutida na “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, que era ligada a “Comissão da Organização Eleitoral Partidária e Garantias das Instituições” e que representava os interesses das Forças Armadas e de Defesa do Estado (CARDEAL, 2018, p. 14).

Os integrantes das Forças Armadas tinham grande foco em manter a subordinação das polícias militares ao Exército assim como manter seus privilégios. Os partidos de esquerda, no entanto, não conseguiram elaborar propostas homogêneas para a área de segurança pública, embora fossem progressistas e com ideias inovadoras. Nesse aspecto é de suma importância levar em consideração a expertise dos militares em falar com propriedade sobre a questão da segurança pública, o que não quer dizer que eles estivessem totalmente corretos acerca de suas propostas políticas dessa temática. Houve esforços por parte dos esquerdistas, defensores de direitos humanos que defendiam a desmilitarização das polícias, porém não possuíam um entendimento comum para repensar essas organizações (CARDEAL, 2018, p. 15).

Na elaboração do texto constitucional a inserção das guardas despertou discussões acerca de suas atividades, se atuariam na proteção do cidadão ou na proteção do patrimônio público e além dessas sobre o porte de arma de fogo. Ao final, o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, em seu parágrafo oitavo, abriu a possibilidade às prefeituras dos municípios brasileiros de criarem guardas municipais para a proteção dos bens serviços e instalações. Porém, o policiamento ostensivo continuou a ser uma atribuição da Polícia Militar, a qual a realiza com uma cultura militar fortemente presente em suas ações, construída ao longo de muitos anos e que muitas vezes está em descrédito em razão do uso excessivo da força, como descrito no capítulo anterior.

Nesta temática, especificamente, um ponto interessante abordado por Ricardo e Caruso (2007) é que muitos legisladores a época da constituinte (e ainda hoje) entendem que a segurança

pública deve ter um cunho militarista, pois alguns acreditam que as desordens e conflitos devem ser combatidos, extirpados e sufocados. O conceito de guerra ao crime, agir depois do conflito já ter se instaurado, diminui consideravelmente o espaço para se pensar em prevenção e aumenta as ações letais da polícia, o que coloca em xeque a legitimidade dessa instituição, como problematizado anteriormente. Os prejuízos de um pensamento não preventivo na área da segurança pública em que não se planeja o antes, e o ônus de um possível confronto, por exemplo, faz com que só ocorra um combate a um inimigo, o que de fato não resolve o problema.

Em razão dessas dimensões, temos toda a indefinição acerca do tema relacionado às atividades das Guardas Municipais, o que resultou na forma vaga como o art. 144 foi redigido, sendo que os gestores dos municípios ficaram com a possibilidade de criarem ou não guardas municipais. No entanto, se as Polícias Militares têm a função de segurança pública e estão subordinadas aos governos estaduais, as guardas municipais ficaram limitadas a preservação dos próprios municipais e impedidas de atuar na segurança dos cidadãos.

Baseando nesse argumento constitucional, de que a segurança pública é assunto de polícia e que as Guardas Municipais, quando constituídas não poderiam se incumbir do policiamento ostensivo, mas apenas da proteção dos bens municipais, muitos gestores municipais continuam deixando a responsabilidade para os estados. A alegação era a de que não existia respaldo legal e que por isso uma atuação mais incisiva poderia ser usurpação de funções que não são do município e por fim acabam por jogar para outros a responsabilidade de prevenir e controlar a violência em seu município.

Outra questão que muito pesa no pouco empenho dos municípios em implementarem políticas de segurança pública mais preventivas é uma visão que prepondera entre juristas e legisladores e também na sociedade civil de que a violência e a criminalidade podem ser reduzidas com mais prisões, mais julgamentos e os governos criarem mais prisões. Segundo Ricardo e Caruso (2007) esse tipo de pensamento está focado na capacidade de encarcerar pessoas e não de impedir que delitos aconteçam. A repressão e prisão de pessoas que cometem crimes não devem deixar de ser feitas, porém os mesmos autores argumentam que o foco não deve permanecer somente nesse tipo de atuação, pois esse tipo de política de segurança pública não tem se mostrado eficaz e eficiente.

Ainda do ponto de vista do texto constitucional, outro ponto que merece destaque diz respeito ao fato de que, apesar do artigo 144 no parágrafo oitavo ser vago e limitador da atuação dos municípios, existem outros artigos e outras interpretações sobre o conceito de prevenção da violência que podem ampliar e muito a atuação municipal nessa seara.

De acordo com a Constituição de 1988 é atribuído aos municípios a responsabilidade do ordenamento do espaço público e da gestão dos serviços públicos de interesse local. A partir desse raciocínio Ricardo e Caruso (2007) esclarecem que tendo como foco a integração das políticas de forma transversal e aliando a prevenção da violência o resultado pode ser um: “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem-estar de seus habitantes”, como é proposto no art. 182º.

Partindo do princípio de que o município pode atuar na prevenção da criminalidade e da violência não estará “usurpando funções do estado” (RICARDO; CARUSO, 2007), muitos municípios passaram a se envolver, desde a Constituição Federal, com a segurança pública e com a implementação de Guardas Municipais, aumentando a sua participação no cenário da segurança pública e também suas funções (CARDEAL, 2018).

Segundo Ricardo e Caruso (2007) é possível que com essa mudança de foco sobre a questão de como cada ente federativo atua sobre a questão da segurança pública que os municípios se tornem cogestores. Através da descentralização União e estados podem avançar na repressão qualificada dos delitos, pois grande parte das demandas cotidianas seriam resolvidas por meio de políticas municipais de segurança pública voltadas a prevenção.

Nos últimos 20 anos a realidade brasileira mudou e é necessário que os municípios por meio de suas guardas municipais possam atuar mais e que as leis contribuam para que isso ocorra ao invés de se constituírem em entrave para a formulação de políticas públicas voltadas para a atuação municipal de prevenção a violência e criminalidade. Vejamos como algumas cidades têm lidado com essa questão.

## ***2.2 O processo de expansão das Guardas Municipais no Brasil***

Há uma grande inquietação acerca do artigo 144 da Constituição federal de 1988 que mais limita do que permite a atuação no que diz respeito aos municípios. Nas eleições de 2000 muitos candidatos dos municípios falaram em segurança pública no âmbito municipal. Porém o número de guardas municipais no Brasil começou a se multiplicar quando, na esfera federal, foi criado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, sendo que com esse último foi estabelecido o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para financiamento de ações específicas voltadas para a segurança pública. Esses órgãos em conjunto possibilitaram um processo de multidimensionalidade e de ampliação e criação das guardas municipais.

O Plano Nacional de Segurança Pública apresenta em seu capítulo IV grandes mudanças na esfera municipal de segurança pública do município valendo-se da Guarda Municipal para tratar da questão. Em outras palavras, o plano lançado no começo dos anos 2000 reconhecia o protagonismo desta agência na prevenção de delitos e passou a, inclusive, estimular a sua criação. O Fundo Nacional de Segurança Pública foi construído com o objetivo de dar apoio a projetos de segurança pública, assim os entes federativos e municípios poderiam solicitar verbas ao Governo Federal para desenvolvimento de ações. Porém, uma das condições para que os municípios pudessem utilizar os recursos era definitivamente a existência de Guarda Municipal.

Em 2003, a lei 10.201 do FNSP foi alterada pela lei 10.746 e os municípios que não tivessem guardas municipais, mas que fomentassem atividades de segurança pública voltados para o policiamento comunitário e desenvolvessem planos e diagnósticos e ou possuíssem Conselho Municipal de Segurança, também poderiam pleitear os recursos.

Com essa mudança foi dado um novo papel às Guardas Municipais e, por isso “no período de 2003 a 2005 foram contemplados 75 municípios com verba do FNSP e em 2006, 100 municípios, com população acima de 100 mil habitantes, também foram contemplados com tais recursos (RICARDO; CARUSO, 2007, p. 106)”.

O interessante, destacado por Ricardo e Caruso (2007), não é a quantidade de municípios contemplados por recursos do FNSP, mas a qualidade dos projetos que são apresentados a Secretaria Nacional de Segurança Pública, em que os municípios devem apresentar diagnósticos da realidade local assim com ter como base para o projeto a política pública



nacional de segurança pública do Governo, o que significa enorme envolvimento com as Guardas Municipais para entendimento das principais demandas do nível local.

Todos esses incentivos resultaram na multiplicação exacerbada de Guardas Municipais por todo o país. Ricardo e Caruso (2007) citam o Perfil dos Municípios Brasileiros realizado pelo IBGE em 2002 em que 682 municípios brasileiros possuíam guardas municipais e que 75,08% delas estavam nos municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes.

Em 2006, o Brasil possui 5564 municípios e desses a época 786 possuíam Guardas Municipais. Entre as Unidades da Federação a proporção ficou da seguinte forma: Rio de Janeiro com (71,7%), seguido do Amazonas com (64,5% dos municípios), Bahia (30,2%), São Paulo (28,7%), Maranhão (25,8%), Pernambuco (23,8%), Alagoas (23,5%), Sergipe (13,3%) e Amapá (12,5%). O estado de São Paulo possui o maior número de municípios com Guardas Municipais, 185 no total.

O efetivo das Guardas Municipais no Brasil em 2006 contabilizava 74797 profissionais. A variação do tamanho das instituições nos municípios varia de acordo com o tamanho populacional, quanto maior a população residente maior o efetivo de guardas. Em cidades pequenas fica em torno de 11 e 40 profissionais, em cidades médias de 100 a 300 guardas e em cidades grandes e metrópoles passa de 300 integrantes.

Em 2007, com a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), dirigido pelo Ministério da Justiça, os municípios também passaram a ser responsáveis pelo combate a criminalidade através de mecanismos de atuação local que é um dos princípios do programa (CARDEAL, 2018, p. 17).

Em 2009, ocorreu a primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), que foi executada em etapas municipais, estaduais e finalizando com a etapa nacional. Nessa conferência foram estabelecidos diretrizes e princípios e entre eles estava a consolidação do papel do município como cogestor da segurança pública e uma das diretrizes que foram aprovadas foi a regulamentação dos guardas civis como polícias municipais.

O efeito dessas duas políticas federais, em âmbito municipal, foi um novo aumento da quantidade de Guardas Municipais. De acordo com o levantamento do IBGE, na pesquisa

Perfil dos Municípios Brasileiros de 2009, do total de municípios brasileiros (5564), 865 possuem Guarda Municipal (15,5% do total de municípios).

Em termos absolutos, o estado com a maior quantidade de agências dessa natureza é São Paulo (188 GMs), mas, no outro extremo, está o Acre, que não possui qualquer município com GMs (Ribeiro e Diniz. 2014). Já em 2012, dos 5.565 municípios do país, 993 - o equivalente a 17,8% - possuíam guarda municipal, segundo os dados do IBGE, o que indica o progressivo envolvimento dos municípios com a segurança pública.

Em conjunto, os dados apresentados nesta seção indicam que as políticas executadas ao longo da década de 2000 remetem ao caráter preventivo da segurança pública que passou a se desenvolver e que também poderiam ser exercidas pelos municípios. Foi a partir delas que as guardas municipais saltaram de instâncias pouco conhecidas pela população e pelo poder público para agências que poderiam atuar efetivamente na prevenção de delitos e na garantia da segurança pública em âmbito municipal.

Atualmente, para além das Guardas Municipais, a preocupação com a segurança pública tem reverberado, em âmbito local, na criação de secretarias municipais de segurança pública. Essas instâncias passam a fazer parte do executivo municipal com as nomenclaturas variando nos municípios como secretarias ou coordenadorias municipais de segurança pública, de ordem pública, prevenção da violência e outros.

Um problema que ocorre com as secretarias ou coordenadorias de segurança pública dos municípios é que muitas vezes não há comunicação adequada com outras secretarias de temáticas diversas, isso faz com que em alguns casos surja um isolamento dessas secretarias que acabam por gerir somente suas Guardas Municipais, repetindo um comportamento de gestões estaduais em que seus agentes acabam por agir somente quando há uma situação emergencial . Devido a falta de comunicação e de articulação com outras secretarias municipais as políticas de segurança pública preventiva e integrada podem ficar de lado.

### ***2.3 A estrutura das Guardas Municipais: resquícios das polícias militares?***

As guardas municipais em sua grande maioria pelo menos no início tiveram seu comando nas mãos de policiais militares reformados ou da ativa e os cursos de formação também foram feitos dentro dessas instituições. Esse contato tão grande com as polícias militares segundo Ricardo e Caruso (2007) ajuda a explicar porque tantos comportamentos e códigos são tão similares ao ethos policial.

A estrutura organizacional das guardas municipais também é um aspecto relevante, o caso da Guarda Municipal de Belo Horizonte como exemplo de uma implementação inicial através da coordenação de policiais militares reformados para assumirem cargos de gerência, esses por sua vez inevitavelmente transmitiram sua carga cultural institucional para a guarda e não só na GMBH, mas como em muitas guardas do Brasil em que houve esse tipo de interação, ao longo dos anos foi gerando grande confusão acerca da identidade institucional, se os guardas eram de fato policiais ou não, se os guardas desejavam ser policiais militares e os próprios gestores os incentivavam a uma forma de atuação próxima da polícia militar (MARIANO, 2013).

Sobre esses dados acerca do comando das guardas municipais, Patrício (2008) faz considerações a respeito da cultura organizacional e o quanto policiais militares nesses cargos trazem grande influência da cultura policial militar e, com isso, grandes conflitos de identidade nos profissionais. A sensação de fazerem parte de mini-polícias, mas não possuírem o poder de polícia que daria o devido respaldo para suas atuações, é uma questão inclusive de debates atuais. Esses conflitos de identidade ocasionaram muitas tensões, entre as guardas municipais e as polícias militares, relacionados às competências dessas instituições, gerando muitos problemas de cooperação e de dificuldades de interação e planejamento no que diz respeito a segurança local.

O guarda municipal pode ser percebido como o agente de segurança pública mais próximo dos cidadãos, fazendo parte do cotidiano das cidades. Muitas vezes os cidadãos se dirigem ao guarda para solicitar apoio em diversas demandas, desde uma simples informação a um pedido de socorro por algum cidadão que foi furtado, roubado ou que sofre um acidente de trânsito. Ricardo e Caruso (2007) fazem um questionamento interessante acerca desse ator da segurança pública: Guarda municipal e polícia militar são a mesma coisa?

Segundo Ricardo e Caruso (2007), para gestores em segurança pública e pesquisadores essa pergunta parece sem sentido, mas é algo que paira na cabeça de grande parte da população e ainda vem acompanhada de outros questionamentos como: A Guarda Municipal é subordinada da polícia militar? A Guarda Municipal pode prender? Guarda pode multar? Ricardo e Caruso não respondem a essas perguntas em seu artigo, mas o interessante é que, embora tenha sido publicado em 2007, essas perguntas por eles citadas ainda são atuais e demonstram que ainda há um desconhecimento da população acerca das guardas municipais e suas funções.

Ao analisar atividades desempenhadas pelas guardas municipais, segundo Patrício (2008), destaca-se que muito além da proteção de bens serviços e instalações municipais, essas instituições também atuam diretamente na segurança pública com atividades de patrulha escolar, auxílio ao público patrulhamento de vias públicas, trânsito, controle de ambulantes e até mesmo em alguns casos atividades de proteção ambiental e atendimento de ocorrências policiais. Todavia, a despeito da definição constitucional, muitas guardas atuam de acordo com a interpretação de seus prefeitos o que gera uma série de variações dessas instituições e por sua vez ausência de identidade.

Por parte da população, como não era compreendido o papel, as funções e as atribuições dos guardas municipais, se esperava uma atuação, um encaminhamento ou uma resposta. Assim, há muito tempo elas já vêm atuando como mediadores de conflito nos espaços públicos seja no trânsito, nas escolas, centros de saúde, praças e outros órgãos públicos.

Contudo, como não é claro e nem consensual o papel que as guardas devem desempenhar vis-à-vis a Polícia Militar que, muitas vezes, foi a responsável pela constituição da própria Guarda Municipal e isso gera uma crise de identidade entre os membros dessas instituições. Na prática há uma exigência acerca do serviço de policiamento comunitário, porém não há um reconhecimento consolidado do poder de polícia do guarda municipal. Soma-se a isso o fato de que durante o serviço nas ruas, policiais militares e guardas municipais não compartilham de identidades comuns e isso faz com que os guardas vivam uma constante negociação sobre suas identidades.

## ***2.4 A formação das Guardas Municipais: em busca da identidade profissional?***

As guardas municipais surgiram num contexto de busca por inovações nas políticas de segurança pública com um viés mais comunitário de proximidade, e diferentes formas de inibição da violência e da criminalidade principalmente através da presença e da prevenção. As guardas foram, contudo, vulneráveis as percepções coletivas sobre segurança pública que exigem um endurecimento das medidas e modelo de trabalho parecido com as instituições já existentes, dessa forma fugindo a ideia cerne de um policiamento mais comunitário próximo e preventivo e repetindo a receita já conhecida de ostensividade e repressão. Esses conflitos sobre a forma de atuação contribuem para uma grande crise de identidade das guardas municipais que é uma das características abordadas por Almeida e Brasil (2011).

Nesta dimensão, a formação das guardas municipais é vista como um campo sensível e de grande importância, pois nesse momento é que se fundam as bases e diretrizes de um comportamento funcional, definição de funções, estatutos, procedimentos e a preparação para lidar com incerteza do mundo real e com as inseguranças inerentes de profissão.

Considerando a multiplicação das Guardas Municipais pelo país e a diversidade de estruturas organizacionais encontrada em cada uma dessas agências, além da crítica à reprodução do modelo de mini-polícias-militares, que poderia levar ao mesmo problema de elevada letalidade e baixa legitimidade, inicia-se a discussão sobre a possibilidade de uma formação mais padronizada dessas instâncias, de maneira que elas fossem guiadas pela missão de prevenção, o que poderia ser operacionalizado por uma matriz nacional de formação das Guardas Municipais que enfatizasse, entre outras dimensões, a perspectiva do policiamento comunitário. Com isso, esperava-se ainda que as guardas municipais não ficassem tão susceptíveis a funcionar de acordo com o que cada prefeito entendesse como válido.

Entre 2004 e 2005 a SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública) elaborou a Matriz curricular Nacional para Guardas Municipais, documento esse destinado a servir de base para a orientação e de políticas de formação continuada e qualificação profissional para esses profissionais, além dessas atividades também foi feita uma consulta junto as Guardas Municipais do Brasil para gerar a Pesquisa de Perfil Organizacional das Guardas Municipais.

Anjos e Caruso (2005) tratam da questão da formação profissional das guardas municipais e da importância da Capacitação de Recursos Humanos da Administração que é uma das diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública. Nessas diretrizes, aspectos importantes de valorização profissional, ascensão na carreira, consideração das potencialidades dos profissionais, atualização dos profissionais das guardas municipais e dos gestores em segurança pública são responsabilidade dos municípios.

Outro aspecto de grande relevância segundo Anjos e Caruso (2005) é o de que os profissionais das guardas municipais devem ser reconhecidos como tal e que tenham inclusive funções delegadas a eles que exijam graduação de ensino superior específicas. O que elas querem dizer com esse tipo de política organizacional, é que um modelo em que se agrega ciência e tecnologia tanto nos aspectos de execução como de gestão e que sejam realizados pelos próprios guardas pode ter vantagens em diversas direções.

Por exemplo, se produz forte estímulo profissional através de premiação e reconhecimento dos profissionais que se dedicam a uma melhoria em suas qualificações. Nesse modelo, as instituições têm ganhado, pois muitas vezes os próprios profissionais, motivados pelo aumento salarial, por exemplo, buscam se qualificar em diversas áreas de interesse. Por fim, a população sai ganhando, pois passa a contar com profissionais muito melhor qualificados para a atuação na diversidade das demandas das cidades.

Com a publicação da matriz curricular das Guardas Municipais, alguns estudos sobre esse tema passaram a ser realizados. Patrício (2008) destaca que na maior parte dos estados os treinamentos e qualificações começam logo no ingresso as instituições, porém um número expressivo de 131 guardas a época informou nunca ter realizado nenhum tipo de treinamento ou capacitação para a realização do trabalho, o que poderia ser um sinal de cooptação dessas instâncias pela Polícia Militar ou de deixá-las à mercê dos prefeitos locais.

Já Almeida e Brasil (2011) analisaram o curso de formação da Guarda Municipal de Fortaleza, o qual segue os parâmetros da Secretaria Nacional de Segurança Pública e prioriza conteúdos que direcionam a atuação desses agentes no sentido de ações preventivas e de policiamento comunitário.

Dentre as principais características ocupacionais do projeto pedagógico de formação dos guardas municipais de Fortaleza no ano de 2008 podemos destacar: garantir a ocupação democrática dos espaços públicos, respeitar os direitos fundamentais do cidadão na sua vida diária, proteger os patrimônios históricos e ecológicos, garantir circulação segura dos cidadãos nos equipamentos públicos, contribuir na mediação e resolução de pequenos conflitos urbanos e facilitar o acesso dos cidadãos a seus direitos. O perfil do guarda municipal também deve estar pautado em alguns preceitos importantes, e envolve o treino de capacidades de diálogo, persuasão, análise crítica dos acontecimentos a sua volta, além de habilidade de negociação e gerenciamento de conflitos entre outras.

O projeto pedagógico de formação de guardas municipais procura refletir características de situações reais, porém ao encontrar os eixos teóricos e práticos o guarda se vê em uma situação de incertezas profissionais, seja diante dos órgãos públicos aos quais muitas vezes está instalado e também com os possíveis enfrentamentos contumazes da segurança pública. Mais além, dentro da discussão acerca das incertezas profissionais há outro desafio que é o intra-institucional, ou seja, o guarda está sujeito também aos seus superiores hierárquicos que muitas vezes são de origem militar e que podem ter visões equivocadas acerca da atividade a ser desempenhada pelos guardas municipais.

Além do conflito entre as situações do cotidiano e o texto constitucional, há também as discrepâncias encontradas nos comandos das instituições. O caráter personalista dos comandantes que acabam por determinar normas de procedimentos internos dentro dessas instituições como descrito no trecho do artigo de Almeida e Brasil (2011, p. 610):

Professora, acho muito bom todo esse conteúdo sobre a cidade, a violência, a ideia de prevenção comunitária, o respeito aos direitos humanos, os exemplos bem-sucedidos de nosso trabalho. Mas nem sempre podemos fazer assim, temos que obedecer ao comandante (agente da Guarda Municipal, 2008).

Neste trecho um guarda municipal relata esse aspecto da dinâmica relacional entre os agentes e seus comandantes e o resultado de diversos conflitos de informação se refletem em dificuldades em se encontrar uma diretriz definida para atuação desses agentes, pois podemos perceber que há alinhamento entre o texto constitucional e as grades curriculares dos cursos de formação dos agentes, mas há diferenças grandes entre a prática nas ruas e o entendimento de comandantes e gestores públicos municipais acerca da atuação dos agentes.

As autoras ainda destacam em outra obra um trecho que define bem as relações conflituosas de interpretação constitucional, as atribuições esperadas das guardas municipais pelos cidadãos nas cidades: “Na prática, tais princípios democráticos entram em choque com a demanda por mais segurança e diminuição das taxas de criminalidade, como também com a “cultura policalesca” que predomina nas corporações (ALMEIDA e BRASIL, 2004, p. 120)”.

Essa “cultura policalesca” que Almeida e Brasil (2011) mencionam fez muita diferença nos treinamentos das guardas municipais, pois alguns hábitos adquiridos tanto por conhecimentos técnicos e operacionais e também do dia-a-dia dos policiais, foram transmitidas durante os treinamentos para diversas guardas de muitos municípios brasileiros, como resultado houve também muita dificuldade para se chegar a um pensamento definido acerca das funções das guardas e da diferença necessária do serviço de guardas municipais e policias militares.

O guarda não pode sair do seu curso de formação com um pensamento de soldado, pelo contrário deve sim sair com uma consciência diferenciada de cidadania e de desenvolvimento de relacionamento comunitário no intuito de estabelecer ordem através de civilidade com disciplina e proximidade. Exatamente por isso, o Estatuto Geral da Guarda Municipal no Capítulo IV, que diz respeito à formação estabelece de forma explícita que precisa seguir a Matriz Curricular elaborada pelo Ministério da Justiça e, ainda, não pode ser realizado por Forças Militares de qualquer natureza.

Art. 11. O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.

Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3o.

§ 1o Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo.

§ 2o O Estado poderá, mediante convênio com os Municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos Municípios conveniados.

§ 3o O órgão referido no § 2o não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares (BRASIL, 2014).



Trata-se, assim, de um dispositivo que procura evitar essa cultura policialesca descrita por Almeida e Brasil (2011). Vejamos então o que os estudos que analisam a aplicação do Estatuto das Guardas Municipais dizem a respeito da mudança prática dessa instituição para além da alteração de seus dispositivos legais.

### ***2.5 O Estatuto Geral da Guarda Municipal: nova identidade?***

Em seu cotidiano, o Guarda Municipal se depara com diversas situações nas ruas que extrapolam o que está previsto na constituição que seria a proteção de bens serviços e instalações municipais. No entanto, na prática, a população solicita aos guardas demandas de naturezas diversas, desde apoios no trânsito, gerenciamento de conflitos entre civis, socorro em áreas de acidentes de trânsito e também com pedestres que podem vir a cair até mesmo apoio a parturiente e muitos outros tipos de intervenção.

Ao longo de três décadas de atuação as guardas foram se modificando, muitas comandadas por oficiais das polícias militares dos estados, muitas assimilaram o modelo militar de organização e até mesmo possuem unidades especializadas “caveiras”. Outras guardas vêm tentando criar um modelo baseado na concepção de segurança pública preventiva, e algumas guardas possuem de forma muito contraditória dentro da mesma instituição núcleos com políticas de trabalho muito distintas coexistindo, como os que fazem o policiamento comunitário, agente de trânsito patrulhas escolares e também os “caveiras”.

Para evitar essa confusão de identidade e clarificar as atribuições das guardas municipais foi que o Ministério da Justiça formulou e apresentou o texto que se tornou a Lei 13.022. O intuito era garantir que as Guardas Municipais não confundissem suas atribuições com as das Polícias Militares, mas que também não se restringissem somente à proteção de bens serviços e instalações dos municípios.

Segundo Patrício (2008) as guardas municipais já eram reconhecidas no âmbito do governo federal desde o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), segundo o qual o modelo organizacional desejável seria o que esses profissionais fossem reconhecidos como gestores e operadores da segurança pública na esfera municipal. Porém, muito tempo depois dessas recomendações do PNSP, em 2014, foi aprovada a lei 13.022 de 2014, em que muitas

atribuições das Guardas Municipais foram ampliadas e outras atribuições foram regulamentadas.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014) caracteriza as guardas como instituições civis, armadas e uniformizadas e que têm como competência geral a proteção da vida, dos direitos da cidadania e do patrimônio público municipal, razão pela qual deve seguir pela prevenção de crimes e uso progressivo da força. O objetivo do Ministério da Justiça, que promoveu a tramitação na câmara do projeto de lei que resultou no Estatuto, era que não houvesse confusão de atribuições das guardas e a identidade institucional das polícias militares.

Além das competências de zelar pelo patrimônio municipal, os prédios públicos e equipamentos, também fica ressaltada a função de inibição pela presença e vigilância de infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens serviços e instalações. Por fim, no texto da legislação ficam evidenciadas as atividades de prevenção primária a violência, ações preventivas na segurança escolar, patrulha preventiva e auxiliar na segurança de grandes eventos entre outros.

O que a lei 13.022 trouxe de mais novo em relação a todo o tipo de atuação das Guardas Municipais foi um reflexo da realidade do que as guardas já desempenhavam em muitas cidades, que é um serviço não somente voltado à proteção de bens, serviços e instalações municipais, incluindo a proteção a vida que é o patrimônio mais precioso.

Com isso, podemos até mesmo citar princípios de atuação das guardas presentes no novo estatuto o que faz com que essas instituições possam desempenhar de forma prevista, ou seja, a partir do estatuto há a regulamentação prévia de todo o tipo de atividade desempenhada, desde patrulhamento preventivo, segurança escolar, patrulhamento a pé nas cidades e também fiscalização de trânsito.

Após a aprovação da Lei 13.022, os debates acerca dos limites e também o foco da atuação das Guardas Municipais do Brasil seguem em dois ramos de discussão, o primeiro se atém ao texto constitucional onde a atividade das guardas deveria ser focada na proteção dos próprios municipais; a segunda linha de pensamento amplia essas atribuições para atividades relacionadas à prevenção da criminalidade e da violência, por meio de atividades de

policiamento ostensivo. Essa segunda vertente de pensamento tem sido majoritária, mas tem suscitado muita rejeição no âmbito das Polícias Militares.

O debate sobre a forma de atuação das guardas municipais perdura há muitas décadas e após o Estatuto Geral das Guardas Municipais ter sido sancionado pela presidenta Dilma Rousseff houve muita resistência e até mesmo a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 5651, pautada em doutrinas arcaicas ainda do período da ditadura militar.

O ponto quente do debate acerca da constitucionalidade da Lei 13022, segundo KOPITTKE (2016) está relacionado ao poder de polícia, posto que essa lei teria autorizado as guardas municipais a desempenharem todas as atribuições das polícias militares. Por poder de polícia, entende-se aqui a possibilidade de exercício das atividades de patrulhamento preventivo, previstas no art. 3º, II do Estatuto.

A Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (Feneme) ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5156) argumentando que por conceder poder de polícia aos guardas municipais a Lei 13022 feriria a Constituição Federal de 1988. A confusão feita pela Feneme em relação a lei 13022 está na questão da prevenção. No entendimento dos modelos de segurança pública tradicionais, principalmente os construídos durante os períodos da ditadura militar até a constituinte de 1988, a prevenção é uma exclusividade das polícias militares.

Segundo a Feneme, em seu argumento na ADI, a lei 13022 quando atribui as guardas municipais o patrulhamento preventivo extrapolou o que está previsto na constituição invadindo competências constitucionais das Polícias Militares, pois a elas cabe a proteção ostensiva por meio da atribuição de polícia ostensiva também chamada de polícia preventiva.

O Decreto nº 88.777, de 1983, conhecido como Regulamento das Polícias Militares até hoje não teve questionamento sobre sua constitucionalidade e ele vinculou o papel das polícias militares à concepção reativa de policiamento ostensivo por meio de radiopatrulha (art. 2º, n.27), nominando isso policiamento preventivo. Pode-se ver como está prevista essa função: “19) Manutenção da Ordem Pública: É o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a

prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública (BRASIL, 1983b)”.

A grande dificuldade acerca da inserção de fato, das guardas municipais, no cenário da segurança pública está centrada numa discussão limitada em que só se pode fazer segurança pública atuando de forma ostensiva e repressiva. A visão limitada está no entendimento de que a atuação “policial” deve se voltar prioritariamente para a prisão de criminosos.

Prender criminosos é sim algo necessário, porém é imprescindível que se dê a devida importância ao fato de que combater os criminosos e detê-los não resolve de fato o problema social que pode tê-los motivado a se tornarem cidadãos que cometem delitos. Portanto, é preciso atacar o problema na raiz ou ao menos não permitir, através de presença ostensiva e preventiva, que as condutas delituosas aconteçam.

A atuação ostensiva e próxima da população é um dos objetivos relacionados a inovação na segurança pública em âmbito municipal, sendo essa a dimensão em que o Estatuto inova, já que as Guardas Municipais têm grande potencial para realização de novas propostas nessa área. Com isso, as guardas municipais passam a estar cada vez mais envolvidas nas possíveis novas soluções para a redução do crime e da violência.

A partir desses princípios, a lei 13022 começa a dar uma diretriz formal e muito mais ampliada da atuação das guardas. No art. 3º., inciso I, já trata da proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas. Nesse primeiro inciso já é perceptível uma visão muito mais abrangente dos tipos de atuação e principalmente do âmago do que é o serviço de policiamento comunitário, ou seja, as guardas através da presença e principalmente de uma atuação conjunta com a comunidade e outras forças de segurança pública fazendo com que garantias fundamentais de cidadania, direitos e liberdades dos municípios possam ser não só preservados, mas fomentados por essas instituições.

A lei 13.022/2014 também prevê em seu artigo 12 que é facultado ao município a criação de centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal. Porém, em seu parágrafo 3º. ressalta que esse órgão não pode ser destinado a formação, treinamento e aperfeiçoamento de forças militares. A proposta aqui é evitar que as Guardas Municipais se tornassem mini-polícias militares, com policiais aposentados responsáveis pela

formação, treinamento e aperfeiçoamento e, dessa maneira, reproduzindo a cultura e as vicissitudes das polícias militares.

Como forma de retirar os antigos policiais dos postos de comando das Guardas Municipais, no artigo 15 da lei 13.022/2014 fica também esclarecido que os cargos comissionados só podem ser somente ocupados por membros efetivos do quadro de carreira do órgão. Neste caso, a lei concedeu um prazo para que as instituições que estivessem com policiais militares em posições de comando dispensassem tais profissionais, colocando em seu lugar os guardas municipais.

Portanto, o novo estatuto geral veio com uma função clara de diferenciar as guardas municipais das instituições policiais militares e de não permitir que a similaridade pela atividade fizesse com que naturalmente as guardas absorvessem culturas institucionais das polícias militares, embora em muitos aspectos percebem-se muitas características fortemente militarizadas nos comportamentos dos integrantes dessas instituições. O objetivo do estatuto geral das guardas foi diferenciar as duas instituições (guarda municipal e polícia militar), para que as guardas possam prover segurança pública de uma forma inovadora e para tanto é essencial que as formas de controle institucional, treinamento e estruturação hierárquica também sejam distintas.

Ao analisar a lei a partir dessa perspectiva fica mais fácil compreender porque as guardas municipais não podem criar unidades de choque ou dispor de grupamentos especializados os “caveira”. Não podem ainda dispor de centrais de atendimento a emergência a não ser que estas sejam no caso das guardas municipais para o atendimento aos próprios municipais, o que inclui praças, parques, órgãos municipais como centros de saúde, hospitais e demais unidades de atendimentos diversos aos cidadãos e também de posturas administrativas municipais.

Por outro lado, a própria concepção a cerca do policiamento preventivo vem se modificando últimas décadas (Kopittke, 2016) e, no Brasil, um passo importante foi o Estatuto Geral das Guardas Municipais, que em seu art. 4, XI, estabelece que cabe às Guardas Municipais “articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município”. De acordo com Kopittke (2016), os governos de países com democracias consolidadas estão percebendo que modelos de policiamento

reativo têm saído muito mais caros em diversos aspectos e menos eficientes no combate a violência.

A evolução sobre a questão da prevenção está no fato de que é necessário o trabalho conjunto de várias agências com o intuito de atuar nos fatores de risco da violência. Mas, não somente isso, as parcerias multissetoriais e de diversas agências contribuindo de forma interdisciplinar entre si de forma a trocarem conhecimentos de psicologia, sociologia, criminologia, saúde pública, arquitetura e urbanismo, educação, economia, assistência social, e que por fim se tornam uma força maior em termos de estruturação técnica e bem mais completa para atuar na prevenção situacional, desenvolvimento social-ambiental, prevenção comunitária, polícia comunitária e outros (KOPITTKE, 2016).

No Brasil tem se tentado implantar diversas das medidas encontradas nessas pesquisas. Porém, todas elas têm curta duração e rapidamente são esquecidas, retornando ao modelo de policiamento tradicional que se resume a práticas reativas e ostensivas, protagonizadas especialmente pela Polícia Militar (KOPITTKE, 2016). A questão de que a atividade de prevenção ostensiva é uma exclusividade das Polícias Militares é um argumento muito abrangente e que não leva em consideração uma lacuna imensa de atividades e ações multidimensionais que as Guardas Municipais vem há muito tempo promovendo em diversos municípios, e que contam com apoio das comunidades e outros setores da administração pública como os da saúde, educação, arquitetura, engenharia e infraestrutura urbana.

Ações com focos diversificados fazem total diferença para que as medidas preventivas tenham um efeito realmente palpável, pois o somatório de toda a estrutura de vida das pessoas que residem nas cidades pode ser a chave para a eclosão de violências cotidianas. Quando se tem qualidade na educação, saúde, as condições de funcionamento urbano da cidade como limpeza, conservação das ruas, prédios públicos e outros fazem grande diferença em termos ambientais, o que reflete diretamente na forma como as pessoas se comportam e reagem as diversas situações que podem ser individuais e coletivas. Portanto, medidas preventivas multifacetadas diminuem consideravelmente fatores motivadores de atitudes violentas.

Portanto, o que se busca através da lei 13022/2014, que regulamenta as atividades das Guardas Municipais, não é usurpar funções ou mesmo acabar com a Polícia Militar. Essas instituições são parte da história do país e o que temos na segurança pública hoje veio de

melhoramentos e pesquisas acerca da atuação dessas instituições, as quais procuram mostrar como essas instituições evoluindo ao longo do tempo. As Guardas Municipais, por sua vez, ocupam um espaço muito vasto entre o universo da segurança privada dos vigilantes prediais, seguranças privados e outros, e as Polícias Militares.

Há muito que ser feito para que se possa atingir as origens dos comportamentos violentos, das práticas de depredação e outras violências do nosso cotidiano. A busca por um novo sistema de segurança pública em que além do que já temos tenha espaço também para políticas relacionadas à prevenção proativa, ou seja, medidas que além de serem inibidoras da criminalidade por meio da participação direta dos agentes de segurança pública, de setores com condições técnicas e toda a sociedade de forma multidisciplinar possam viabilizar a integração e a proximidade para a diminuição de pessoas que possam vir a entrar para a criminalidade.

## ***2.6 Considerações finais***

No Brasil uma das consequências da inserção dos municípios na temática da segurança pública foi a criação de Guardas Municipais. Muitas prefeituras estruturam suas guardas para atender a necessidades imediatas, o que gerou muitos conflitos de identidade e grandes debates acerca da atuação dessas instituições. Os debates mais atuais sobre Guardas Municipais estão centrados em duas vertentes: os que defendem o cumprimento restrito ao texto constitucional (de proteção aos próprios municipais) e, por outro lado, os que compreendem que é necessário adaptar essas instituições a vida real e as necessidades que se apresentam na seara da segurança pública das cidades.

Apesar dos dilemas relacionados ao que diz a constituição a respeito das guardas municipais e as realidades distintas encontradas em cada município essas instituições seguem trabalhando de acordo com a interpretação de cada prefeito sobre o que é a função da Guarda Municipal e com o respaldo que elas encontram na sociedade para a realização de suas atividades (CARUSO; ANJOS, 2006).

A lei 13022 fez com que os guardas municipais fossem legitimados e regulamentados formalmente. Algumas atribuições apenas sedimentam legalmente o que as Guardas

Municipais em muitos casos já até faziam em algumas cidades, como o patrulhamento preventivo, a proteção escolar e outras atribuições que promovem segurança para os cidadãos por meio da prevenção e medidas de integração inclusive com outras instituições de segurança pública para obter o melhor aproveitamento possível dos recursos públicos disponíveis.

Isso não significa dizer que os conflitos com a Polícia Militar, especialmente, em termos da constitucionalidade do Estatuto das Guardas Municipais tenham se encerrado. Pelo contrário: o que essas instituições parecem não compreender é que com uma taxa de 30 homicídios intencionais por 100.000 habitantes, uma das maiores do planeta, quanto maior o número de instituições contribuindo para a prevenção do delito, melhor. Só assim poderemos garantir os direitos da cidadania a todos os indivíduos, sendo esse um dos maiores princípios do art. 3º. da lei 13.022/2014.

### **3. AFINAL, A GUARDA MUNICIPAL TEM ATUADO COMO POLÍCIA?**

A ampliação na área da segurança pública, incluindo também o papel das guardas como protagonistas da segurança urbana, esbarra em entendimentos acerca do conceito da função policial. De acordo com Minayo, Souza e Constantino (2007), o cerne da função policial são as práticas, habilidades e comportamentos daqueles que integram a polícia com o objetivo de prevenir a ocorrência do delito e, quando isso não puder mais ser realizado, prender aquele que violou a norma, para que ele possa ser investigado e, depois, processado e, se for o caso, responsabilizado, sendo essas duas últimas atividades realizadas pelo Judiciário. Trata-se, assim, de uma função que é mais civil do que militar.

Ocorre que no Brasil, as atividades de prevenção e repressão do delito têm sido desempenhadas pelas Polícias Militares, as quais herdaram muitas características das Forças Armadas tanto em suas estruturas organizacionais quanto na forma de trabalho. Algumas mudanças, ainda que tardias, no sentido de uma clareza maior acerca do que é a atividade policial têm ocorrido, mas as Polícias Militares ainda são resistentes em muitos aspectos, e a proximidade com a população ainda é um desafio.



As Guardas Municipais, em contrapartida, por se tratarem de instituições mais novas e estão mais propensas a estar num enquadramento mais democrático do conceito de função policial exercendo uma atividade voltada para o público civil e com muito mais proximidade dos cidadãos. Além disso, as Guardas Municipais por serem instituições das prefeituras municipais que são um braço de atuação estatal mais próximo da população, têm a possibilidade de se articular para prevenir e coibir pequenos delitos e contravenções, o que pode vir a se tornar mais eficiente na prevenção à criminalidade.

As semelhanças entre algumas atividades das Polícias Militares e das Guardas Municipais que foram proporcionadas pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais estão no fato de que as atividades de prevenção e de atuação em situações de flagrante delito foram de certa forma estendidas também para as Guardas Municipais. É importante ressaltar que as atividades de cunho essencialmente repressivo e de combate a criminalidade sempre foram e continuam sendo exclusividade das polícias militares.

Em resumo, as Polícias Militares e as Guardas Municipais possuem muitas características comuns em muitas de suas atividades. Porém é importante frisar de forma reforçada que a repressão e o combate à criminalidade são atribuições específicas das Polícias Militares. Com isso, as Guardas Municipais são incumbidas de cuidar da segurança municipal nos aspectos determinados pela legislação mais específica, sendo que na lei 13022 estão presentes princípios e detalhamentos dos quais podemos perceber que as atividades das Guardas Municipais estão diretamente relacionadas à prevenção da criminalidade, proteção da vida e dos direitos humanos e também do policiamento comunitário presencial e participativo no cotidiano das cidades.

As atribuições específicas das Polícias Militares que foram dadas pelo Decreto-Lei nº 2010 de 1983 e as que a lei 13022 de 2014 concede às Guardas Municipais são diferentes em diversos pontos, a começar pela diferença entre o cunho repressivo e preventivo das duas instituições. Começamos pelas principais atribuições das Polícias Militares, tal como descritas no Decreto-Lei nº 2010 de 1983:

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;
- e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico (BRASIL, 1983 a).

No Decreto-lei 2010, art.3º, alínea c, o legislador já destaca a atuação repressiva das polícias militares em caso de perturbação da ordem. Outra atribuição que muito difere as instituições Policiais Militares das Guardas está no art.3º. alínea “D” que trata de convocação para situações de guerra para auxiliar as forças armadas com as atribuições de Polícia Militar, mas atuando como defesa interna e também do território. As Guardas Municipais por se tratar de um serviço de segurança pública específico de cada município não tratam de questões de defesa nacional nem externa nem interna e menos ainda de questões de apoio as forças armadas.

As Guardas Municipais por sua vez estão claramente definidas pelas diretrizes da lei 13.022 para atividades de prevenção e policiamento comunitário, proteção dos direitos humanos e atuação com cunho de policiamento comunitário. Quanto às competências das guardas municipais o que é perceptível na lei 13022 é que o legislador não fugiu ao que está presente no texto constitucional. Inclusive no art. 4º da referida lei é praticamente transcrito o que reza no parágrafo 8º. da CF de 1988: é competência geral das Guardas Municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.

Esse respeito ao que já estava pré-determinado na CF de 1988 foi acrescido de mais competências que reforçam o ideário do policiamento comunitário e da proteção da população

levando em consideração as especificidades de cada cidade que tiver guarda municipal. Seguem outras competências do serviço das guardas municipais, disciplinadas no art. 5º. da referida lei:

Art. 5o São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários;

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local. Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento (BRASIL, 1988).

Ao analisar os incisos do art. 5º da lei 13022, verifica-se ser perceptível a preocupação do legislador para fazer com as atividades das Guardas Municipais não sejam conflituosas nem usurpadoras das funções das Polícias Militares, já que em nenhum momento a menção à repressão ou à manutenção da ordem pública, que são missões precípuas das Polícias Militares.

Constitucionalmente e através das regulamentações analisadas, percebe-se que dentre as instituições Guardas Municipais e as Polícias Militares as atribuições são muito diferentes. As guardas municipais estão destinadas à função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal, como previsto no artigo 20 da lei 13022. As Polícias Militares, por outro lado, nos termos do Decreto nº 2010, de 1983, atuam de acordo com a concepção reativa de policiamento ostensivo, precedendo, inclusive, o eventual emprego das Forças Armadas.

Por fim, é importante destacar que polícia não necessariamente é o mesmo que Polícia Militar. O agente de segurança pública Guarda Municipal faz sim um serviço de policiamento, haja visto que como conceito básico desse serviço está a ideia de que é necessário ter pessoas legitimadas pelo estado para prevenir o crime e assegurar o cumprimento das leis. As guardas municipais por meio da prevenção feita através da sua presença física em praças, parques, escolas, no trânsito, grandes eventos, estádios de futebol e pelas ruas da cidade com suas

viaturas fazendo patrulhamento preventivo, promovem sensação de segurança e contato constante com a sociedade.

Por isso, é de grande importância refletir sobre as grandes diferenças constitucionais e práticas dos serviços das Guardas Municipais e das Polícias Militares como foi mencionado nos capítulos anteriores. Os guardas municipais são agentes de segurança pública de caráter civil e, portanto, já nesse ponto muito se diferem dos policiais militares que como o próprio nome já diz são militares e para além são forças auxiliares e reservas do Exército.

As guardas municipais não são instituições com funções de atendimento emergencial e não necessariamente reativas. A função de atendimento a ocorrências emergenciais é das Polícias Militares, o que cabe as guardas é o espaço entre a função ostensividade repressiva e preventiva das Polícias. Neste ínterim, a atuação das guardas nas ruas, sua presença física tanto com o policiamento a pé como no projeto “sentinela” que é realizado na cidade de Belo Horizonte e também outros como o viagem segura são atividades que podem também ser realizadas pelas Polícias Militar, mas que por se tratarem de policiamento preventivo e comunitário não entram em conflito jurisdicional com as atribuições das Polícias Militares.

Em resumo, a proximidade com a sociedade é o que faltava na segurança pública e está sendo desempenhado de forma progressiva pelas Guardas Municipais que estão se qualificando e aprimorando atividades fazendo com que a prevenção seja mais do que a presença física no cotidiano dos cidadãos, mas uma participação na vida das cidades. Fato é que o campo da segurança pública é vasto se pensar na excessiva demanda de serviços nas quais as instituições devem atuar. A Guarda Municipal é uma instituição que não compete com a Polícia Militar, mas pode com ela colaborar para a construção de cidades mais seguras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, a proposta foi verificar se a Guarda Municipal pode ser qualificada como Polícia, dada que essa instituição recebeu diversas atribuições de policiamento, com a publicação da lei 13022/2014 e, por isso, tem sido constantemente questionada pelas Polícias Militares sobre a constitucionalidade no exercício dessas funções.

Para entender essa disputa que tem se instaurado em torno do exercício de funções policiais pela Polícia Militar e Guarda Municipal, essa monografia foi organizada em três capítulos. No primeiro, discorreu-se sobre o histórico das Polícias Militares, o qual indicou como essa instituição, na história do Brasil, sempre muito relacionada à submissão ao Exército, especialmente durante o Estado Novo e a ditadura militar.

Ainda neste capítulo foi detalhada a formação dos policiais militares e como essa foi muito influenciada por profissionais e manuais do Exército, que formam indivíduos preparados para a defesa do território, o que significa dizer prontos para fazerem guerra. Com isso, as principais funções dos policiais se tornam, basicamente, as de vigiar e controlar aqueles que poderiam ameaçar a ordem social, uso da violência letal como forma de garantia da lei e da ordem. Logo, o afastamento das polícias da sociedade somado ao aumento da violência fez com que o seu papel fosse colocado em xeque, ao mesmo tempo estimulando mobilizações da sociedade civil em busca de alternativas para o campo da segurança pública.

No segundo capítulo, reconstituiu-se a trajetória das Guardas Municipais, especialmente em termos do seu mimetismo com a Polícia Militar, já que muitas foram criadas por policiais aposentados, à imagem e semelhança dessa instituição, o que poderia levar aos mesmos vícios e, por conseguinte, perda de legitimidade. Ressaltou-se como a demanda por soluções para segurança pública no início da década de 1990 nos grandes centros urbanos fortaleceu a necessidade da criação de novas alternativas em segurança pública e foi nesse contexto as Guardas Municipais se fortaleceram.

Com vistas a garantir o afastamento da Polícia Militar da instituição Guarda Municipal, bem como melhor regulamentar aquilo que várias guardas já faziam, em 2014 foi sancionada a lei 13022 que é o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Através dessa lei as atividades dos

Guardas Municipais foram padronizadas normativamente em nível nacional, com um parâmetro legal e único a seguir. Há, entretanto discussões acerca da constitucionalidade da lei 13022 e também acerca da atuação do guarda municipal.

Barros (2006) argumenta sobre a inconstitucionalidade da lei 13022. Um de seus principais argumentos que é a não conformidade com o parágrafo 8º. do artigo 144 da CF/1988 que diz que os municípios poderão criar guardas municipais destinadas a protegerem bens, serviços e instalações. Segundo Barros (2006) este órgão não é responsável pela segurança pública, mas sim um prestador de serviços de vigilância do município, razão pela qual não poderia realizar quaisquer das funções policiais descritas por Minayo, Souza e Constantino (2007).

Na mesma linha, está Mazza (2013, p. 253), que argumenta que a Guarda Municipal não exerce poder nem de polícia administrativa e nem de polícia judiciária e que suas funções estão limitadas ao disposto no parágrafo 8 do art. 144, que é a proteção de bens serviços e instalações e que sua competência é a de conservação do patrimônio público municipal.

Em contrapartida aos argumentos que defendem a inconstitucionalidade da lei 13022 e também da restrição das atividades das Guardas Municipais, porque elas não seriam competentes para exercerem o poder de polícia temos em Ventris (2010, p.58) uma visão diferente, já que o autor dispõe o seguinte quanto a este tema:

[...] o poder de polícia não é exclusivo dos funcionários públicos com função policial. o poder de polícia, expressão máxima da soberania do Poder Público, é exercido pelos três Poderes no exercício da Administração de sua competência. Todo funcionário público, legalmente investido no âmbito de sua competência legal, atua em nome do Estado, portanto, a sua atuação está revestida pelo poder do Estado. É o Poder Público em ação mediante a ação do funcionário público. Portanto, poder de polícia não é exclusivamente da Polícia, qualquer que seja (VENTRIS, 2010).

O poder de polícia está investido nas Guardas Municipais ainda que ocorram discordâncias jurídicas acerca desse tema. O poder de polícia dado à Guarda Municipal se sustenta na ideia de que quando um agente público está atuando em nome do Estado e sua ação está embasada em um enquadramento legal e a pessoa com quem ela interage esteja em cometimento de ato infracional, essa está passível de ser detida por qualquer servidor público.

Inclusive, partindo desse raciocínio, ainda há outro argumento para a questão de que o município como parte integrante do Estado deve sim atuar também na segurança pública. Sobretudo, porque no caput do art 144. da CF de 1988 está disposto que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, sendo "exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Portanto, a Guarda Municipal tem se constituído como uma instituição que exerce funções policiais, especialmente após a lei 13022/2014 e o faz para garantir a segurança pública a todos os indivíduos em nossa sociedade, para além das instituições já existentes. Com essa mudança, há a possibilidade de uma ampliação do alcance da segurança pública, a qual é benéfica para a manutenção da ordem pública, prevenção de crimes e aumento da agilidade dos atendimentos aos cidadãos em necessidade.

Os estados como entes federativos não conseguem sozinhos prover a segurança pública de forma totalmente eficiente e atenciosa em todos os municípios que os compõem. O advento das Guardas Municipais como instituições de segurança pública atuantes nos municípios e com poder de polícia proporciona muito mais segurança e não só por questões numéricas, mas também por questões de qualificação, já que as guardas municipais estão crescendo e com qualidade, como indica a revisão de Cardeal (2018) e isso faz com que seus agentes tenham uma atuação diferenciada.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. *Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade*. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, v. 10, n. 1, 1998.

ALMEIDA, Rosemary de Oliveira [e] MOTA BRASIL, Maria Glaucíria. (2004), "Polícia e comunidade". Em: BARREIRA, César (org). *Questão de segurança: Políticas governamentais e práticas policiais*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da Política da UFRJ, pp. 117-183.

BALESTRERI, R. B. *Direitos humanos: coisa de polícia*. 2. ed. Passo Fundo [RS]: CAPEC-Gráfica; editora Berthier, 2002.

BARROS, L. A. de. *Polícia e sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial*. Tese (Doutorado). Belo Horizonte, Programa de Doutorado em Ciências Humanas/Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2005. (Org.). *Polícia em movimento*. Belo Horizonte:Ed. Aspra, 2006.

BRASIL. Presidência de Republica. Decreto Lei nº 667 de 02 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jul. 1969.

BRASIL, a. Presidência de Republica. Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983. Altera o Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 1983.

BRASIL, b. Presidência de Republica. Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 set. 1983.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Presidência de Republica. Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 fev. 2001.

BRASIL. Presidência de Republica. Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003. Altera a redação dos arts. 1o, 4o e 5o da Lei no 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 out. 2003.

BRASIL. Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 ago. 2014. Edição extra, , p. 1.

BRASIL. Presidência de Republica. Lei n. 13.022 de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 ago. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2018.

BRETAS, M. L. *A Guerra das Ruas*. Povo e Polícia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional/Ministério da Justiça, 1997. (Org.). "Observações sobre a falência dos modelos policiais". Tempo Social. São Paulo. Revista de Sociologia da USP, v.9, nº 1, 1997.

CALDEIRA, Teresa P. R. *Direitos humanos ou 'privilégios de bandidos'?* Novos Estudos Cebrap. São Paulo, n.30,1991. p. 162-174. \_\_\_\_\_. *Cidades de muros-crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2000.

- CARDEAL, C. *De Guarda Patrimonial a Polícia Municipal: A Guarda Municipal de Belo Horizonte e o seu lugar em construção*. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro.
- CARDIA, N. *A violência urbana e os jovens*. In: PINHEIRO, P. S. et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- CARUSO, Haydée. DOS ANJOS, Verônica. (2005) *Papel da Guarda Municipal na Segurança Pública: propostas para uma guarda profissional*. Viva Rio/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Rio de Janeiro.
- CARUSO, H. G. C.; ANJOS, V. dos. *O papel da Guarda Municipal na segurança pública: propostas para uma guarda profissional*. Relatório técnico elaborado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Viva Rio. 2006.
- IBGE. (2006), *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública*.
- KANT DE LIMA, R. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- KOPITTKE, A. L. *Segurança Pública e democracia no Brasil: uma história de desencontros*. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Faculdade de Direito da PUC. Porto Alegre, 2015. 172 f.
- KOPITTKE, A. *Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação*. Rev. bras. segur. pública, São Paulo, v. v. 10, n. n. 2, p. 72-87, ago. 2016.
- LEITE, M. P. *Da metáfora da guerra ao projeto de pacificação: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 6, n. 2, 2012.
- LIMA, C. *Direitos Humanos e Trabalho Policial na Ordem Democrática Brasileira*. In: LIMA, C. *Direitos Humanos e Trabalho Policial na Ordem Democrática Brasileira*. Belém PA: [s.n.], 2009. p. 1-20.
- MARIANO, B. *Formação cidadã para uma Guarda Civil Municipal Cidadã*. In: MINGARDI, Guaracy. *Violência e segurança pública*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- MAZZA, A. *Manual de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MINAYO, M. C. S; SOUZA, E. R; CONSTANTINO, P. *Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in) segurança pública*. Cadernos de Saúde Pública, v. 23, p. 2767-2779, 2007.
- MENDES, MIN GILMAR. *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5156*. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4618655>>. Acesso em: 05 jun. 2018.
- MISSE, M. 2010. *Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria 'bandido'*. Lua Nova, 79, pp. 15-38.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp, 2001. (Capítulo 2 – O nascimento das polícias modernas).
- MUNIZ, J. *Crise de Identidade das Polícia Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional*. In: *Crise de Identidade das Polícia Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional*. [S.l.]: Security And Defense Studies Review, 2001. p. 177-198. v. Vol.1.
- OLIVEIRA, Antonio. *Os policiais podem ser controlados?*. Sociologias, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 12, n. 23, p. 142-174, abr. 2010.
- OLIVEIRA ALMEIDA, Rosemary; MOTA BRASIL, Glauécia. *Formação da Guarda Municipal: Uma aventura*. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, [S.l.], v. 4, n. 4, p. 601-628, dez. 2011.
- PATRÍCIO, L. *Guardas Municipais brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário*. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, v. 2, p. 68-71, 2008.

PINHEIRO, P. S. *Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias*. São Paulo, Tempo Social. Rev. Sociol. USP, n. 9, p. 43-52, 1997.

PONCIONE, P. *Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil*. Revista Brasileira de Segurança Pública, Rio de Janeiro Brasil, v. Vol.1, n. 1, p. 22-31, jul. 2007.

RIBEIRO, L. M. L.; DINIZ, A. M. A. *Guardas Municipais no Brasil: um panorama descritivo*. In: Ana Paula Mendes de Miranda; Joelma de Souza Azevedo; Talitha Mirian do Amaral Rocha. (Org.). POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA MUNICIPAL *Guardas Municipais: saberes e práticas*. 1ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2014, v. 1, p. 15-45.

RIBEIRO, L. *O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012)*. Revista do instituto de ciências sociais da universidade de Lisboa. Número 211, volume XLIX, segundo trimestre, ano de 2014.

RICARDO, C.; CARUSO, H. *Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros*. 1. ed. [S.l.: s.n.], 2007. 18 p.

ROCHA, F. C. W. *Desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias – desconstruindo mitos*. São Paulo: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/New%20folder/Texto%20Consultoria%20-%20desmilitarizacao.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2018.

SANTOS, M. A. B. *Guardas Municipais e o Poder de Polícia*. Revista Direito & Dialogicidade, v. 4, n. 2, p. 76-92, 2013.

VENTRIS, O. *Guarda municipal- poder de policia e competência*. 2 ed. São Paulo: IPECS, 2010

ZALUAR, A. *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ZALUAR, A. *A abordagem ecológica e os paradoxos da cidade*. Revista de Antropologia, São Paulo, USP, v. 53, n. 2, p. 612-644, ago. 2010.