CENTRO DE CIENCIAS JURIDICAS E ECONOMICAS
FACC/ FD/ IE/ IPPUR/ NEI
PROGRAMA DE GRADUAÇAO EM GESTAO PUBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL

WILLIAM SERGIO ANTUNES DE CAMPOS

A GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PUBLICA INTEGRADA:

desafios e perspectivas no exercício funcional frente à demanda por segurança e proteção do cidadão

Rio de Janeiro
2013

WWW.CONTEUDOJURIDICO.COM.BR

WILLIAM SERGIO ANTUNES DE CAMPOS

A GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PUBLICA INTEGRADA:

desafios e perspectivas no exercício funcional frente à demanda por segurança e proteção do cidadão

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social- GPDES do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Wallace dos Santos Moraes

Rio de Janeiro
2013

WWW.CONTEUDOJURIDICO.COM.BR

WILLIAM SERGIO ANTUNES DE CAMPOS

A GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRADA:

desafios e perspectivas no exercício funcional frente à demanda por segurança e proteção do cidadão

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social- GPDES do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Wallace dos Santos Moraes

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Wallace dos Santos Moraes
Instituto de Filosofia e Ciências sociais- UFRJ

_____

Prof. Dr. Claudia Ribeiro Pfeiffer
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional- UFRJ

_____

Prof. Msc. Luiz Claudio Moreira Gomes

Faculdade Nacional de Direito- UFRJ

Dedico este trabalho a todos os alunos que assim como eu descobriram que o mais difícil não é lograr êxito em um vestibular, mas permanecer em uma Universidade Pública de qualidade. Alunos que detêm responsabilidades com suas famílias e conciliam estudo- trabalho com uma grande parcela de renúncia em prol do seu objetivo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que guardou minha família e abençoou minha trajetória na universidade. Deu- me saúde e determinação para buscar esse sonho.

A minha esposa Ana Paula e minhas filhas Ana Clara e Ágatha pela paciência nos momentos em que não pude dá- las a devida atenção pela dedicação aos estudos.

A minha mãe Marta que sempre esteve presente nos momentos em que se apresentaram muitos desafios na minha vida e por vezes atendeu as minhas demandas mesmo sem ter condições de saúde.

Ao primeiro- Tenente da Polícia Militar do Rio de Janeiro Mário Pereira da Costa, um grande amigo no qual tive o imenso prazer em trabalhar na Guarda Municipal do Rio de Janeiro. Um profissional que me deu a oportunidade de aprimorar os conceitos de honestidade, profissionalismo e amizade em minha vida. Foi o grande incentivador na busca da qualificação acadêmica e que me fez acreditar que com objetivo e determinação não há limites para as nossas conquistas.

A Guarda Municipal do Rio de Janeiro- GMRIO, a qual tenho um enorme carinho e apreço, pela oportunidade proporcionada.

Ao meu professor orientador Wallace dos Santos Moraes, pelo carinho, dedicação e credibilidade nesse projeto acadêmico e o qual admiro como profissional e pessoa.

Ao professor Luís Felipe Osório, pela grande ajuda na construção desse trabalho, pela boa vontade, pela credibilidade e o qual tenho uma grande admiração pelo profissionalismo e dedicação à docência acadêmica.

Aos professores do GPDES pela ótima convivência, apreço e aprendizagem.

Ao corpo técnico da secretaria- GPDES, pela paciência na resolução de várias pendências administrativas e aos funcionários do IPPUR pelos quais foram criados laços de respeito e carinho nesses quatro anos de estudo.

A toda minha turma GPDES, em especial os amigos Humberto Batista, Luiz Eduardo, Alexandre Abreu e Raphael Mattos que foram fiéis companheiros de vários trabalhos acadêmicos desde o primeiro período.

É com grande satisfação e com o coração cheio de alegria e motivação que agradeço a vocês por fazerem parte da minha vida e acredito que o mundo gira e é a amizade, o carinho e o respeito que nos faz sermos pessoas melhores, pois não adianta todo conhecimento do mundo se não soubermos pôr em prática o básico: o respeito ao ser humano e o amor ao próximo. OBRIGADO!

“Deus é o que me cinge de força e aperfeiçoa o meu caminho”
Salmo 18: 32

“Motivar- se, estabelecer metas e trabalhar duro vão levar você longe. Acrescente a isso a autodisciplina e irá ainda além. A autodisciplina faz parte da fórmula de realização pessoal”.
Hal Urban

RESUMO

A segurança pública brasileira ao longo de sua história se moldou conforme as concepções e doutrinas vigentes em sua Administração Pública. Constituiu- se num modelo tradicional centralizado e caracterizado pela repressão e pela organização concorrente das polícias vinculadas no âmbito federal e estadual. A partir de 1988 há uma mudança nesse paradigma. A Constituição Federal de 1988 marca a transição do *modelo tradicional de segurança* para o *modelo de segurança pública cidadã* que se baseia na atuação preventiva das polícias. Apesar de procurar integrar os municípios ao sistema através da autorização para estes constituírem suas guardas municipais, este modelo não rompe com o tipo de *organização concorrente histórica das polícias*. É nesse contexto que se insere o debate acerca da Guarda Municipal no sistema de segurança pública. Ao longo de aproximados 25 anos estas vêm se tornando uma alternativa na prestação do serviço de segurança, porém o faz de forma limitada devido às competências constitucionais inerentes aos municípios e sua autonomia relativa, além da previsão genérica que ocasiona uma função interpretativa de suas reais atribuições. Diante do fato o presente trabalho tem por objetivo analisar e compreender as funções e o poder de polícia que deve ser exercido pelas guardas municipais, bem como o Município enquanto ente federativo no sistema criado a partir de 1988, com intuito de construir um entendimento funcional- legal uniforme para essas corporações. Para consecução deste objetivo utilizamos a mesclagem de diversas metodologias de pesquisa como fonte documental, bibliográfica e empírica vivenciada pelo autor na sua prática como agente da Guarda Municipal da cidade do Rio de Janeiro, procurando trazer à tona a discussão que cerca a atuação destas corporações cotidianamente e principalmente demonstrar as consequências que as limitações jurídicas e políticas geram para os profissionais guardas municipais no exercício da função.

Palavras- chave: Segurança Pública. Município. Guarda Municipal. Função. Poder de polícia. Limites

ABSTRACT

The Brazilian public safety throughout its history is shaped according to the concepts and doctrines current in its public service. Was constituted in a traditional centralized model and characterized by repression and by competing organization of linked police at the federal and state levels. From 1988 there is a change in paradigm. The Federal Constitution of 1988 marks the transition from the traditional model of security for the citizen public safety model that is based on preventive actions of the police. Although municipalities seek to integrate the system by allowing for these constitute their municipal guards, this model does not break with the kind of historical competitor police organization. It is in this context that the debate about the Home Guard in the public security system. Over the approximate 25 years these have become an alternative in the provision of security services, but does so in a limited way due to inherent constitutional powers to municipalities and its relative autonomy, beyond the general prediction that causes an interpretative function of their real assignments. Given the fact the present work aims to analyze and understand the functions and police power that is exercised by the municipal guards and the City while federal entity created in the system since 1988, aiming to build a standard understanding and uniform performance for these corporations. To achieve this goal we use the merge of different research methodologies as documentary, bibliographic and empirical power experienced by the author in his practice as an agent of the Municipal Guard of the city of Rio de Janeiro, trying to bring up the discussion about the performance of these corporations routinely demonstrate the consequences and especially the legal and political constraints to generate municipal guards professionals on the job.

Keywords: Public Safety. Municipalities. Municipal Guard. Function. Police power. Limits.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução quantitativa dos municípios brasileiros de 1872 a 2010 34

Gráfico 2 - Municípios segundo seus órgãos gestores da segurança- 2012 37

Gráfico 3 - Municípios por grandes regiões com Conselho de Segurança- 2012 39

Gráfico 4 - Municípios com Guarda Municipal por faixa populacional- 2012 40

Gráfico 5 - Municípios por unidade federativa com Guarda municipal- 2012 42

Gráfico 6 - Procedência dos gerentes nas Guardas Municipais- 2012 43

Gráfico 7 - Municípios com Guarda Municipal que utilizam arma de fogo segundo as classes de tamanho da população- 2009 45

Gráfico 8 - Indicador da dependência de transferência de recursos nos anos de 2006- 2011 do Município de Comendador Levy Gasparian- RJ 50

Gráfico 9 – Distribuição das demandas relativas ao estacionamento irregular atendidas pela GMRIO através da Central- 1746 72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo da atuação da Guarda Municipal e o exercício regular do poder de polícia na segurança pública em sua função de proteção aos bens, serviços e instalações municipais e na função da atividade policial “estrito senso” 67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Municípios segundo seus órgãos gestores da segurança- 2012 37

Tabela 2: Municípios por grandes regiões com Conselho de Segurança- 2012 38

Tabela 3: Municípios com Guarda Municipal por faixa populacional- 2012 40

Tabela 4: Municípios por unidade federativa com Guarda municipal- 2012 41

Tabela 5: Procedência dos gerentes nas Guardas Municipais- 2012 43

Tabela 6: Municípios com Guarda Municipal que utilizam arma de fogo segundo as classes de tamanho da população- 2009 45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.: Artigo

CF: Constituição Federal

CFN: Corpo de Fuzileiros Navais

CONSEG- Conselho de Segurança

FPM: Fundo de Participação dos Municípios

CPP: Código de Processo Penal

CR: Constituição da República

CTB: Código de Trânsito Brasileiro

CTN: Código Tributário Nacional

GM: Guarda Municipal

GMBH: Guarda Municipal de Belo Horizonte

GMCI: Guarda Municipal de Cachoeiro do Itapemirim

GMRIO: Guarda Municipal do Rio de Janeiro

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Inc.: Inciso

LC: Lei Complementar

LSN: Lei de Segurança Nacional

LOMRJ: Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro

MUCA: Movimento Organizado dos Camelôs

PEC: Projeto de Emenda Constitucional

PL: Projeto de Lei

PFF: Polícia Ferroviária Federal

PMERJ: Polícia Militar do Rio de Janeiro

PM: Polícia Militar

PNSP: Plano Nacional de Segurança Pública

PRF: Policia Rodoviária Federal

PRONASCI: Programa Nacional de Segurança com Cidadania

SENASP: Secretaria Nacional de Segurança Pública

SINARM: Sistema Nacional de Armas

STF: Supremo Tribunal Federal

UF: Unidade da Federação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14

2 ADMINISTRAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICAS NO BRASIL. A PERSPECTIVA HISTÓRICA DA HERANÇA E REPRESENTAÇÃO DA ORDEM SOCIAL ELITIZADA 19

2.1 A Polícia como instrumento histórico de fiscalização social 21

2.1.2 O novo do velho 22

2.1.3 Polícia e Forças Armadas. Um só corpo... Um só espírito 23

2.1.4 Marcas profundas no tecido social 24

2.2 Da Segurança Nacional à Segurança Pública Cidadã 25

2.3 Segurança Pública com cidadania. Um novo paradigma 27

2.4 A Guarda Municipal e sua vantagem histórica no contexto atual 31

3 O MUNICÍPIO E AS GUARDAS MUNICIPAIS NO CENÁRIO BRASILEIRO PÓS-1988 33

3.1 O perfil das Guardas Municipais brasileiras 35

3.1.2 Quanto à gestão da segurança 36

3.1.3 Quanto aos Conselhos Municipais de Segurança 38

3.1.4 Quanto aos municípios que possuem Guarda Municipal 39

3.1.5 Quanto ao gerenciamento das Guardas Municipais 42

3.1.6 Quanto ao uso de armas de fogo 44

4 O MUNICÍPIO E A GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DA GESTÃO INTEGRADA DA SEGURANÇA PÚBLICA. UMA NOVA TENDÊNCIA EM VOGA 47

4.1 A autonomia municipal 49

4.2 A Guarda Municipal e a segurança pública 51

4.2.1 A Guarda Municipal e análise do exercício de suas funções na segurança pública 52

4.2.2 A proteção aos bens, serviços e instalações 57

4.2.3 O poder de polícia e a Guarda Municipal 59

4.3 A Guarda Municipal e as limitações impostas ao exercício da segurança pública 67

4.3.1 A crise de identidade e a efetividade do serviço 68

4.4 A municipalização da segurança pública e o exercício da função policial de fato e direito pelas guardas municipais 77

4.4.1 Novas tendências e velhas práticas. A reformulação do Sistema Penal e um desafio para a segurança pública e a Guarda Municipal 84

5 CONCLUSÃO 88

REFERENCIAS 96

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública brasileira principalmente nos últimos vinte e cinco anos vem passando por transformações em suas concepções, procurando redefinir o papel das instituições responsáveis por prestá- la e do próprio aparelho estatal. Há de ressaltar que toda intenção de versar sobre a segurança pública, pelo menos atualmente, deve- se fazê- lo de forma a delinear uma perspectiva crítica baseada num paradigma epistemológico próprio das ciências humanas que englobe diversas *referências teórico- metodológicas*[1]*,* dado que este serviço é prestado por agentes que representam o poder público e carregam consigo um grande potencial de exercer a função pública não só de forma objetiva, mas por vezes, também subjetivamente. A visão crítica é importante na construção de instrumentos que se tornem ferramentas que consubstancie as mudanças pretendidas. Mudanças que comecem pela forma de pensar peculiar intrínseca aos agentes e a partir daí se consiga lograr êxito nas estruturas do sistema e também na sociedade, pois esta forma e molda as instituições. É por isso que se torna importante o envolvimento acadêmico no pensar e agir das diversas áreas de conhecimento e atuação do Estado, entre elas, a segurança pública.

O Sistema de Segurança Pública brasileiro ao longo da sua história relacionou- se intimamente com o tipo de administração pública vigente, carregando suas concepções, doutrinas e ideologias. Principalmente quanto à forma de governo, se centralizado ou descentralizado. Essas formas vão a cada período histórico se confrontando, refletindo suas vitórias e derrotas também no campo da segurança pública, moldando as instituições executoras do sistema. A história da segurança pública brasileira nos remete a um *modelo tradicional* onde a atuação policial está legitimada na repressão às questões sociais e políticas e uma *organização concorrente histórica* das instituições policiais no âmbito da União e dos Estados.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 cria- se um novo paradigma na segurança pública brasileira, onde os municípios começam a se

[1] Para aprofundamento do tema ver SEVERINO, A, J. **Metodologia do trabalho científico**, 23 ed., São Paulo: Cortez, 2007, p. 106- 126.

inserir nesse sistema através da criação das Guardas Municipais autorizadas na Carta Magna no § 8º do art. 144 marcando a transição para um *modelo de segurança pública cidadã.* A partir de então se constata um interminável debate acerca da efetividade do Município e os limites da atuação das guardas municipais no exercício da atividade policial “estrito senso” nesse sistema de segurança pública. A discussão gira em torno do fato de que as referidas instituições foram criadas para uma determinada finalidade na teoria e ao longo dos anos estas vêm exercendo uma função além do previsto constitucionalmente, ou seja, as Guardas Municipais foram instituídas para a proteção *dos bens, serviços e instalações do poder público municipal*, entretanto, estas na prática exercem, mesmo com algumas restrições, que variam de município para município, o policiamento ostensivo nas ruas da cidade. A previsão genérica na Constituição Federal de 1988 e a falta de norma regulamentadora gera uma análise interpretativa de suas reais funções que demonstra a necessidade de adequar a legislação à sua atuação policial ou uma definição constitucional mais específica de suas funções na Segurança Pública.

Diante do fato tem- se observado uma enorme despadronização e desnivelamento quanto à forma de atuação dessas corporações. Torna- se de grande relevância a exposição e análise do aparato legal, social, histórico e empírico que envolve a temática proposta nessa monografia e suas consequências para a segurança pública e a sociedade. Nessa perspectiva torna- se igualmente importante responder a seguinte pergunta: qual deve ser a função e o poder de polícia exercido pelas guardas municipais na segurança pública atual?

Hoje se constata que as guardas municipais detêm várias atribuições institucionais no exercício do poder de polícia no âmbito do Município e não possuem a função constitucional de proteção ao cidadão que legitime a função policial, em sua forma preventiva, exercida na prática no sistema de segurança pública. Esse cenário é extremamente prejudicial ao sistema de segurança e acarreta sérias limitações a atuação dessas corporações, além de uma *crise de identidade* nos seus profissionais, pois ora são considerados como policiais, ora tem sua atuação questionada, o que prejudica a efetividade dos relevantes serviços prestados à população em todo país.

Atualmente a análise do objeto Guarda Municipal passa por questões, como por exemplo, das competências constitucionais inerentes aos municípios no ordenamento jurídico, o poder de polícia que deve ser exercido por estas, a análise

dos aspectos *sociocultural- regionais* intrínsecos ao seu exercício funcional, a discussão a respeito da utilização ou não do armamento letal, da relação dessas instituições com a sociedade, além da tendência à municipalização da segurança.

O desejo de trabalhar essa temática nasce da vontade de contribuírmos trazendo para o debate acadêmico elementos sobre essas instituições, que dado o seu caráter de proximidade com o cidadão, muito pode contribuir para sua proteção e também porque atualmente muito se constrói teoricamente sobre esses elementos citados, porém poucos são baseados numa experiência empírica do guarda municipal.

Acreditamos que aliar a teoria acadêmica, a visão do gestor público e os aproximados dez anos de experiência na função de agente da Guarda Municipal do Rio de Janeiro (GMRIO) é o diferencial para se construir um trabalho sólido acerca do tema. Assim como o caráter multidisciplinar da formação do gestor público que lhe é peculiar e importante na tentativa de conferir à Administração Pública a eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços públicos, pretendemos realizar uma abordagem do tema nessa perspectiva, ou seja, conferir um abordagem multidisciplinar do objeto proposto a fim de entender os elementos que dão legitimidade e legalidade ao exercício da função pelas guardas municipais em suas várias facetas no sistema de segurança pública.

Diante disso, este trabalho tem por objetivo principal analisar e compreender a função das guardas municipais e o poder de polícia exercido por estas, bem como o Município enquanto ente federativo no sistema integrado de segurança pública cidadã, buscando construir um entendimento funcional- legal uniforme para essas corporações na execução do serviço público. Nesse intuito utilizamos a mesclagem de várias metodologias de pesquisa como fontes documentais, bibliográficas e empíricas vivenciadas pelo autor para solução da problemática proposta. Vale ressaltar que a pesquisa bibliográfica e documental é por excelência o tipo principal utilizado no trabalho, porém, outras se mostram relevantes na abordagem do tema, como o estudo de caso, por exemplo. Como procedimento operacional para a realização da pesquisa utilizamos a técnica de pesquisa da documentação por *ser* "uma forma de registro e sistematização de dados e informações para futura análise"[2]. Além de

[2] Ibid., p. 124.

técnicas como a observação, entrevistas não diretivas e histórias de vida[3] de profissionais integrantes da Guarda Municipal do Rio de Janeiro e relatadas em trabalhos acadêmicos acerca do tema.

A abordagem do tema se dá em três perspectivas: histórica, descritiva e analítica distribuídas em cinco capítulos.

O capítulo um é composto pela introdução onde realizamos um panorama geral do trabalho. Abordamos a problemática, a justificativa, o objetivo e a metodologia utilizada na pesquisa para consecução do objetivo proposto.

No capítulo dois é realizada a abordagem histórica do tema. Uma descrição da evolução da segurança pública e das organizações policiais, bem como sua relação com a Administração Pública brasileira. Trabalhamos o surgimento da repressão e da prisão como legitimadores da ordem social elitizada, assim como a mudança de paradigma na segurança pública que se constitui na transição do modelo de segurança pública tradicional para o sistema integrado de segurança pública cidadã proposta pela Constituição Federal de 1988 com a inserção dos municípios e suas guardas no sistema. A transição do modelo baseado na repressão policial para o da prevenção e integração dos órgãos componentes do sistema de segurança pública através de políticas de valorização institucional e de pessoal do efetivo policial sem exclusão social.

Abordamos o caráter sociológico- preventivo da nova maneira de se pensar a segurança pública a partir dos anos 90 que contradiz o programa de legitimação neoliberal conhecido como “Tolerância Zero” implantado pelo Departamento de Polícia de Nova York e defendido em larga escala e reproduzido em vários países, inclusive em algumas experiências brasileiras. Também abordamos o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e os esforços promovidos pela Secretaria Nacional de segurança Pública (SENASP) para consolidar o viés sociológico da segurança a partir do ano de 2001, além da proposição à construção de uma história moderna para as Guardas Municipais.

No capítulo três é realizada uma abordagem descritiva do tema. Faz- se uma exposição dos municípios e sua evolução, assim como das guarda municipais e suas peculiaridades institucionais apresentadas no perfil dessas instituições no âmbito nacional em cinco aspectos: quanto à gestão da segurança, quanto aos

[3] Ibid., p.125.

Conselhos Municipais de Segurança, quanto aos municípios que possuem Guardas Municipais, quanto ao gerenciamento das Guardas Municipais e quanto ao uso de armas de fogo.

No capítulo quatro é realizada a abordagem analítica dos elementos que compõem o objeto do trabalho. Todos os elementos que estão presentes quando se pretende versar sobre a Guarda Municipal e o exercício de suas funções. As competências constitucionais dos municípios, os aspectos da sua autonomia enquanto ente federativo, a análise do art. 144 da CF/ 88 que dispõe acerca da segurança pública, os aspectos sociocultural- regionais de sua atuação, a função de proteção aos bens, serviços e instalações previstas constitucionalmente, o poder de polícia, os limites impostos ao exercício da segurança pública, a crise de identidade e a efetividade comprometida gerada pelas limitações, as novas tendências e os projetos que visam corrigir esses limites a partir de propostas de municipalização e de reformulação do sistema de segurança pública.

Na conclusão é realizada um uma exposição sintetizada de todo o conteúdo abordado no trabalho.

2 ADMINISTRAÇAO E SEGURANÇA PUBLICA NO BRASIL. A PERSPECTIVA HISTORICA DA HERANÇA E REPRESENTAÇAO DA ORDEM SOCIAL ELITIZADA

Para entender o nosso sistema de Segurança Pública atual é de extrema importância que conheçamos o processo histórico que moldou este modelo. Entendermos de forma mais ampla a história da nossa administração pública que de certa forma sempre ramificou suas concepções administrativas e ideológicas para todas as áreas a ela intrínsecas. Com a Segurança Pública não foi diferente.

Algumas características herdadas da administração pública que permearam o modelo de segurança pública no Brasil ao longo de sua história podem ser bem resumidas, segundo Wehling (1999 apud COSTA, 2008, p. 34):

> A centralização, a ausência de diferenciação de funções, o mimetismo, a profusão e minudência das normas, o formalismo e a morosidade. Essas disfunções decorrem, em grande medida, da transplantação para a colônia das instituições existentes na metrópole e do vazio de autoridade (e de obediência) no imenso território, constituindo um organismo autoritário, complexo, frágil e ineficaz.

A presença qualificada de forças de segurança mais próximas da sociedade remete- nos "a análise de um fenômeno de longa duração da história social brasileira: a permanência do debate a respeito da centralização e descentralização". (MISSE et al., 2010, p. 08)

A centralização e as decisões administrativas no âmbito do poder executivo marcaram em grande parte a história da Administração Pública brasileira, ou seja, a hegemonia do Poder Executivo em vários momentos históricos sobressaiu sobre os outros poderes constituídos, o que leva a identificar a forte tendência centralizadora e hierarquizada das instituições policiais brasileiras. Outro fato interessante que se identifica historicamente é a dualidade funcional ou a não diferenciação de funções. Por exemplo, as funções policiais e judiciárias permaneceram acumuladas de 1808 a 1827 quando com a promulgação do Código de Processo Criminal do Império a organização policial foi descentralizada. "Em terras brasileiras o modelo policial seguiu o medieval português, no qual as funções de polícia e judicatura se completavam".[4] A partir de 1842 as funções de polícia administrativa e judiciária foram definidas pelo regulamento nº

[4] SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública. **A origem da polícia no Brasil**. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>. Acesso em: 08 set. 2013.

120 e em 1871 o sistema foi reformado e separado o sistema judicial do policial. Apesar dos constantes processos de reforma ao longo da história para Sousa e Morais (2011) "A configuração da Segurança Pública atual tem suas características na própria formação sócio-político-cultural do Brasil".

A própria história do principal órgão representativo do sistema, a polícia, é marcada por uma herança da representação dos interesses da elite no poder. Ou seja, a *manutenção da ordem social vigente* que se inicia com a transição na forma de exercer a repressão ocorrida no século XVIII e XIX, o momento que marca a passagem da punição à vigilância como aborda Foucault (2001, p. 130):

> O momento em que se percebeu ser, segundo a economia do poder, mais eficaz e mais rentável vigiar do que punir. Este momento corresponde à formação, ao mesmo tempo rápida e lenta, no século XVIII e no fim do fim do XIX, de um novo tipo de exercício do poder. (...) Mas quando penso na mecânica do poder, penso em sua forma capilar de existir, no ponto em que o poder encontra o nível dos indivíduos, atinge seus corpos, vem se inserir em seus gestos, suas atitudes, seus discursos, sua aprendizagem, sua vida quotidiana. O século XVIII encontrou um regime pro assim dizer sináptico de poder, de seu exercício no corpo social, e não sobre o corpo social.

A prisão foi o grande instrumento representativo dessa mudança, cumpriu sua função de transformar os indivíduos, porém de forma equivocada. Serviu para legitimar o domínio econômico e político da burguesia. A respeito, Foucault (2001, p.131) esclarece:

> Minha hipótese é que a prisão esteve, desde sua origem, ligada a um projeto de transformação dos indivíduos. (...) Desde o começo a prisão devia ser um instrumento tão aperfeiçoado quanto a escola, a caserna ou o hospital, e agir com precisão sobre os indivíduos. O fracasso foi imediato e registrado quase ao mesmo tempo que o próprio projeto. Desde 1820 se constata que a prisão, longe de transformar os criminosos em gente honesta, serve para fabricar novos criminosos ou para afundá-los ainda mais na criminalidade. Foi então que houve, como sempre nos mecanismos de poder, uma utilização estratégica daquilo que era um inconveniente. A prisão fabrica delinquentes, mas os delinquentes são úteis tanto no domínio econômico como no político.

Para proteger os seus interesses e suas riquezas era necessário que a fizesse de alguma forma. O jeito encontrado foi a ainda segundo Foucault (2001, p. 133), uma "formidável ofensiva de moralização que incidiu sobre a população do século XIX". Onde, ainda conforme sua análise:

> Foi absolutamente necessário constituir o povo como um sujeito moral, portanto separando- o da delinquência, portanto separando nitidamente o grupo de delinquentes, mostrando- os como perigosos não apenas para os ricos, mas também para os pobres, mostrando-os carregados de todos os vícios e responsáveis pelos maiores perigos. Donde o nascimento da literatura policial e da importância, nos jornais, das páginas policiais, das horríveis narrativas de crimes.

A burguesia necessitava institucionalizar seus interesses e a delinquência era o solo fértil para que isso acontecesse, pois "sem delinquência não há polícia". Foucault (2001, p. 137) Completa esse pensamento da seguinte forma:

> O que torna a presença policial, o controle policial tolerável pela população se não o medo do delinquente? Você fala do ganho prodigioso. Esta instituição tão recente e tão pensada que é a polícia não se justifica senão por isso. Aceitamos entre nós esta gente de uniforme, armada enquanto nós não temos o direito de o estar, que nos pede documentos, que vem rondar nossas portas. Como isso seria aceitável senão houvesse os delinquentes? Ou se não houvesse, todos os diais, nos jornais, artigo onde se conta o quão numerosos e perigosos são os delinquentes?

2.1 A Polícia como instrumento histórico de fiscalização Social

A história da Segurança Pública brasileira se entrelaça e por vezes se confunde com a das polícias, pois só podemos ter uma ideia de *sistema*[5] a partir da criação das instituições ou de acordo com o período histórico, da instituição executora e responsável pela, digamos, fiscalização social.

Todo o arcabouço institucional da segurança brasileira foi inaugurado com a chegada da Família Real portuguesa, utilizando- se de um anacronismo, ao país. Seguiremos essa corrente— que pese o fato das contradições no marco regulatório da criação destas instituições no Brasil— por acharmos mais viável e pela preferência aos dados oficiais utilizados pelas instituições.

No entanto, segundo um resgate histórico realizado por Gonçalves (2010) uma instituição de caráter policial surge por volta do século XIV, prevista nas ordenações Manuelinas e que tinha como missão cumprir mandados de prisão, reprimir os bêbados, capoeiristas e prostitutas. Eram os quadrilheiros— homens livres escolhidos para cada grupo de vinte moradores— obrigados a cumprir este serviço pelo período de três anos. No Brasil os quadrilheiros teve início no século XVII, por iniciativa do então Ouvidor Geral Luiz de Nogueira Brito. Entretanto, esse período histórico não é levado em conta pelas instituições policiais no Brasil que preferiram utilizar, como já comentamos, a chegada da família Real ao Brasil como marco histórico de suas respectivas criações. Autores como Holloway (1997 apud SOUSA E MORAIS, 2011) atribui esse marco inicial da atividade policial em solo

[5] Segundo Batista (2002, p. 25) o grupo de instituições que, segundo regras jurídicas pertinentes, se incumbe de realizar o direito penal e que é formado por instituições policiais, judiciária e penitenciária denomina- se *sistema penal.*

brasileiro conforme as datas oficiais utilizadas pelas corporações por entender que o corpo militar que aqui chegou antes de 1808 “não poderia se caracterizar como polícia por não atender aos princípios básicos inerentes À atividade policial, ou seja, policiar, gerar segurança e coletividade”.

Para corroborar com essa ideia podemos citar como exemplos a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), que data sua criação no dia treze de maio de 1809 com a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia e o Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) da Marinha do Brasil que tem na Guarda Real da Marinha sua origem e o dia sete de março de 1808 a data de sua criação. Diante desse fato podemos afirmar que todas as instituições policiais e/ou militares mais antigas do país tiveram sua gênesis nas forças de segurança da metrópole, que por sua vez reproduzia a forma administrativa que imperava no reino de Portugal. Dessas poderia- se excluir é claro, as que surgem no contexto do século XX: A Força Aérea Brasileira, a Polícia Federal, entre outras. Para Holloway (1997 apud SOUSA E MORAIS, 2011) “O processo de criação das forças policiais foi condicionada pelas disputas políticas entre o poder central e as lideranças locais, bem como pela realidade social e econômica da época marcada por uma sociedade conservadora de base escravista”.

Segundo Sousa e Morais (2011) a ineficácia em conter as crises do século XIX levou a extinção Guarda Real de Polícia e em seu lugar foi criado o corpo de Guarda Municipal Permanente que em 1866 ganhou a denominação Corpo Militar de Polícia da Corte e, em 1920, recebeu a designação de Polícia Militar.

2.1.2 O novo do velho

Para Costa (2008, p. 834) a Proclamação da República não alterou profundamente as estruturas socioeconômicas do Brasil imperial. A riqueza nacional continuou concentrada na economia agrícola de exportação, baseada na monocultura e no latifúndio. Porém a instituição de um federalismo descentralizado que acomodara os interesses de elites locais acentuou a interferência de chefes locais— os coronéis, que aqui já não precisavam mais das aspas— na estrutura de governo. Não precisamos nem dizer que é nesse período que se exacerba a função de manutenção dos interesses da classe hegemônica exercida pelas forças de segurança e há o repasse com mais vigor das características clientelistas da administração Pública para esses órgãos. Estes por vezes deixavam de exercer

suas funções na segurança para servirem como instrumento político- eleitoral na mão do coronel.

Nesse período as forças de segurança reinterpretam suas funções de fiscalização social, já que a abolição da escravatura no Brasil criara uma demanda de aspecto social nova. A partir de agora e com o desenvolvimento de novos instrumentos e mecanismos de *controle social* influenciado pelo *direito positivo*[6], como a reforma de 1890 do código Penal, a ênfase da atuação policial segundo Sousa e Morais (2011) "deveria recair sobre o criminoso e não sobre o ato criminal, o novo código passou a dar maior importância às práticas comuns ditas classes perigosas como vadiagem, prostituição, embriaguez e capoeira".

Essa nova perspectiva de atuação não era novidade se levarmos em consideração as funções exercidas pelos quadrilheiros. Demonstra que por vezes as reformas trazem "um novo do velho".

2.1.3 Polícia e Forças Armadas. Um só corpo... Um só espírito

No âmbito da administração pública brasileira, a partir de 1930 inaugura- se o Estado Burocrático Racional- Legal que tinha por objetivo, por exemplo, romper com as práticas clientelistas e patrimonialistas da velha ordem. Getúlio Vargas chegou ao poder com intuito de inaugurar uma ordem política que necessitava de um Estado forte, interventor e autoritário. "O pêndulo ideológico se inclinara decisivamente no sentido da centralização autoritária, e que esta concepção dava lugar a uma completa deslegitimação dos partidos políticos e dos mecanismos eleitorais". (SOUZA, M, 1983, p. 83)

Nesse contexto, as polícias e as forças armadas foram de extrema importância. As primeiras sofreram várias transformações para se adequarem as novas configurações constitucionais. A ênfase recaía sobre o controle de grupos políticos dissidentes. Esse controle irá se acentuar após 1964 e irá permear a formação dos nossos agentes policiais ao longo do século XXI. De acordo com Sousa e Morais (2011) "Em 1934, foi implementada uma ampla reforma na estrutura da Polícia – Decreto 24.531, de 2 de junho de 1934. Além de redefinir funções e responsabilidades dos quadros, ampliou-se o poder do chefe de Polícia e se expandiu a estrutura policial"

[6] Para Batista (2002, p. 21) "a função do direito de estruturar e garantir determinada ordem econômica e social, à qual estamos nos referindo, é habitualmente chamada de função conservadora ou de controle social".

Nesse período as Forças Armadas constituíram um mecanismo decisivo de centralização e o Exército brasileiro desempenhou dois importantes papéis de colaborador direto do governo Getúlio Vargas onde

> Desempenhou de um lado, o papel de avalista final de toda estrutura baseada no binômio interventorias- burocracia, vale dizer, de todo arranjo político montado para o controle dos estados (...). Por outro lado, o exército, através de seus quadros técnicos, surgiu como policy- maker, notadamente na formulação e implementação das decisões e planos relativos ao desenvolvimento industrial, como no caso da siderurgia e do petróleo. (SOUZA, 1983, p. 101)

Se não é aqui que nasce, pelo menos é nesse período que se acentua a concepção da ideia que irá acompanhar a atuação policial no decorrer dos anos vindouros e que atualmente é o carro chefe da proposta de mudança do *modelo de Segurança Pública tradicional*. O cidadão não é o inimigo. É nesse contexto que as relações não só nominais, mas de concepções, doutrinas e ideologias entre as, principalmente, polícias militares e as forças armadas começam a se estreitar. Concebe o que Vianna (2013) denomina "modelo anacrônico de segurança pública"[7].

2.1.4 Marcas profundas no tecido social

Como aconteceu no governo de Getúlio Vargas, o regime militar de 1964 sufocou a participação política e ampliou o poder das forças armadas e policiais. Focou- se na contenção da oposição política que segundo Carvalho (2007 apud SOUSA E MORAIS, 2011) "era justificada a partir da noção de inimigo interno inscrita na Doutrina de segurança Nacional, desenvolvida pela Escola Superior de Guerra do Exército brasileiro".

Nesses anos de ditadura todo o aparato policial foi reorganizado e o seu controle subordinado às forças armadas. Seguindo à caraterística histórica brasileira a Constituição Federal de 1967 manteve as polícias militares como reserva e forças auxiliares do Exército e, a fim de facilitar o controle do aparato policial, extinguiu as Guardas Civis e incorporou seus efetivos às policias militares, passando "a ser as únicas forças policiais destinadas ao patrulhamento ostensivo das cidades e sob tutoria do Exército brasileiro" (SOUSA E MORAIS, 2011). O que procurou complementar e legitimar esse aparato montado foi a Lei de Segurança Nacional (LSN) instituída em 1967, que teve um enorme efeito restritivo para as liberdades individuais do cidadão brasileiro.

[7] Modelo caracterizado por forças policiais militarizadas treinadas fora do contexto social vigente.

O fato mais marcante desse período não foi o arcabouço institucional montado para dar legitimidade as ações militares— notem que aqui não precisamos utilizar o termo policiais e/ ou militares— mas a exacerbação das concepções que definem um paradigma histórico: a Segurança Pública caracterizada por instituições militarizadas, hierarquizadas e treinadas para combater sua própria sociedade. Um modelo de segurança pública com foco na ação repressiva da polícia.

O regime militar no país deixou marcas profundas para a sociedade brasileira e reforçou a estrutura repressiva e autoritária das forças policiais. Marcas que até hoje estão difíceis de serem apagadas na relação Polícia- cidadão. A dificuldade está tanto para o cidadão quanto para as instituições policiais. Devemos entender que a polícia é uma fração da sociedade e todas as distorções que encontrarmos nela, é na verdade, distorções desta. Acredito que não adianta mudarmos concepções dentro da estrutura dos órgãos executores da segurança se não mudarmos também a concepção do cidadão em relação às instituições policiais.

Esse debate vai permear a Segurança Pública brasileira nos períodos seguintes e vai ser importante para compreendermos a importância do período de transição desse modelo tradicional para o modelo voltado para a prevenção com foco no cidadão, inaugurado com a Constituição Federal de 1988.

2.2 Da Segurança Nacional à Segurança Pública Cidadã

A LSN representou o modelo tradicional da segurança pública que perdurou desde a independência do Brasil. Podemos marcar o período de transição dos modelos se considerarmos os textos constitucionais de duas Constituições Federais: a de 1967 e a de 1988. As mudanças foram significativas e representou também uma forma diferente de pensar a segurança pública. A Constituição Federal de 1967 previa em seu art. 86: "Tôda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei". O art. 90 e 91 respectivamente completava- o:

> Art. 90. As Fôrças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.
> Art. 91. As Fôrças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos podêres constituídos, da lei e da ordem.

Cabiam as forças armadas a defesa da pátria e garantia da lei e da ordem. Todo treinamento militar adquirido com a finalidade de enfrentar uma guerra com objetivo de neutralizar um inimigo, onde a morte é a regra estava posta a disposição dos componentes dessas forças dentro de um contexto interno de reivindicações e lutas sociais. Ao retirar das forças armadas essa função, a polícia herdou o estigma e manteve as diretrizes desse treinamento voltado para o combate e eliminação do inimigo. A partir de então se vê a necessidade de reformular o sistema e adaptá- lo ao novo contexto político que se iniciara com a redemocratização. Acerca do assunto Misse et al. (2010, p. 09) contribui com a seguinte contextualização:

> No Brasil, tal debate começa a ser travado a partir dos anos 80, no prolongamento do processo de redemocratização. Carrega, no entanto, a desconfiança em relação ao Estado, resultante da crítica à ditadura militar, de presença fortemente autoritária, controlando, de modo negativo, a população, com a evidente demanda de que seja contido. O Estado brasileiro, no processo democrático dos anos 80, em larga medida é visto como um 'inimigo', como um sistema com o qual se deve tomar cuidado. É também o momento de consolidação de todo o quadro de organizações não governamentais, que buscam produzir alternativas de toda ordem e valorizam práticas comunitárias, as associações de moradores, todo um conjunto de ações dotadas de maior capilaridade para agir fora da esfera negativa do Estado. Tal dimensão negativa do Estado encontrou sua forma mais evidente e sua representação mais próxima do passado autoritário exatamente na área de segurança pública, nas polícias militares, judiciárias e na federal.

A Constituição Federal de 1988 ao descrever em seu capítulo III, art. 144, *caput*: "A segurança pública dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio" marca o período de transição do *modelo tradicional de segurança pública* para o *modelo de segurança pública cidadã*, caracterizada pela *gestão integrada da segurança pública*[8], onde a ênfase na atuação policial está no respeito aos Direitos Humanos e a participação cidadã é uma importante ferramenta na construção de uma nova relação polícia- sociedade.

2.3 Segurança Pública com cidadania. Um novo paradigma

[8] Previsão de um modo descentralizado de gestão da segurança pública que procura *integrar* os municípios ao sistema através da autorização para estes instituírem guardas municipais. O termo *gestão integrada* é utilizado para contrapor a ideia de *gestão compartilhada* utilizada por Sousa e Morais (2011) que será trabalhada no capítulo 4.

A partir de 1988 com o advento da nova Constituição e o reordenamento jurídico da segurança pública brasileira, há um mudança no tratamento do tema. A mudança de paradigma é representada justamente por essa nova forma desse olhar a segurança. A atuação policial deixa de ser focada somente na repressão do crime e passa a ter também um apelo social. Entretanto, não se rompe com a *organização concorrente histórica*[9] das instituições policiais. Cresce a predominância do viés sociológico da segurança pública. Este procura entender "os processos sociais geradores da deterioração progressiva e intensa da ordem pública em nossos grandes centros urbanos desde o inicio da década de 1980". (SAPORI, 2012, p. 11)

Essa perspectiva ganha força principalmente pelas concepções neoliberais vigentes na administração pública brasileira nos anos de 1990. A visão de Estado mínimo neoliberal causou um desmonte do aparelho estatal e o corte dos gastos públicos trouxe sequelas principalmente para as políticas sociais.

> Essa perversa combinação vem gerando um círculo vicioso, cuja ruptura tem sido mascarada por propostas de 'reformas' no âmbito social que nem sequer tem minimizado aquilo que se considera como 'sequelas transitórias' do ajuste. Pelo contrário, sob a denominação de 'reformas' têm- se provocado na América Latina processos de desmonte dos incipientes aparatos públicos de proteção Social. (SOARES, Laura, 2009, p. 71)

Esse desmonte do aparelho do Estado intensifica um cenário de degradação social que leva as ações do sistema de segurança pública através das instituições policiais a adquirirem uma abordagem com foco na prevenção, procurando- se entender alguns fenômenos como a violência e a criminalidade. Ao procurar entender também o crime como um fenômeno social se fez necessário atrelar o respeito à Cidadania e os Direitos Humanos à essa nova abordagem.

Nesse cenário de degradação social o neoliberalismo procura se legitimar principalmente através de programas que visam combater a desordem causada por suas próprias concepções, programas que intensificam o cenário de exclusão social. Um grande exemplo foi o programa conhecido como "Tolerância Zero", implantado pelo Departamento de Polícia de Nova York, nos Estados Unidos, que para Belli (2000, pp. 157-160) "se tornou referencia mundial na luta contra o crime" e onde

> O problema da violência é reduzido a uma questão de polícia, não no sentido tradicional da repressão 'ex facto', mas repressão aliada às novas estratégias de organização policial inspiradas em técnicas de gestão empresarial pós- fordistas. Baseadas em uma criminologia conservadora, a Tolerância Zero se afigura como uma nova forma de gerir o espaço urbano

[9] Organização das polícias no âmbito da União e dos Estados.

> e as relações entre polícia e comunidade. Em vez de repressão pura e simples, vigilância constante e escolha de alvos preferenciais. 'No lugar de burocracias centralizadas, atribuição de responsabilidades aos distritos policiais'. (...) O programa se baseia, em grande medida, na chamada teoria das 'janelas quebradas' onde o argumento principal é o de que uma pequena infração, quando tolerada, pode levar a um clima de anomia que gerará as condições propícias para que crimes mais graves vicejem e o resultado geral seria um sentimento de decadência e desamparo em que a desordem social encontraria um terreno fértil para enraizar- se e gerar frutos maléficos. (...) Seria necessário retomar o espaço público, que havia sido degradado pela presença de uma escória de pequenos infratores prontos a assumir características mais violentas.

Para Belli (2000, p. 161) a ideia típica capitalista neoliberal de concorrência, produtividade e competitividade representada no programa procura reverter a lógica das políticas sociais ao defender que

> O Estado de bem- estar das décadas de 1960 e 1970, longe de contribuir para a criação de uma sociedade ordeira, teria estimulado a passividade das classes mais baixas, (...) O pressuposto central da teoria das janelas quebradas é a crença nas causas individuais da criminalidade e rejeição das chamadas causas sociais. (...) Não à toa, os principais alvos da teoria das janelas quebradas são os excluídos da economia capitalista, os não consumidores, os remediados, enfim, aqueles que antes eram objeto do assistencialismo ou de politicas reabilitadoras e que hoje são considerados irrecuperáveis (...).

No Brasil o crescimento do viés sociológico nos anos 90 concebe o que chamamos de *abordagem sociológica*[10] da Segurança Pública, que é representada pelo foco no caráter preventivo da atuação policial e que procura entender alguns fenômenos intrínsecos a dinâmica criminal— ou como prefere denominar Sapori (2012, p. 11) "características do fenômeno criminoso" — entre elas a criminalidade e a violência que acabam se tornando um processo sistêmico acarretado pelas desigualdades societais. Esta abordagem representou um avanço significativo e um complemento à ação policial, contribuindo para a defesa dos Direitos Humanos e consolidação da cidadania no contexto do Estado Democrático de Direito em que vivemos.

A abordagem sociológica difere em suas concepções das pregadas por programas de cunho neoliberal. Porém, praticamente estas ficam nos níveis teóricos e de propostas às instituições responsáveis pela execução da segurança pública. Estas encontram dificuldades, justamente porque na prática as concepções neoliberais prevalecem, pois estão arraigadas na estrutura dessas corporações

[10] Forma teórica que procura entender a dinâmica criminal e não apenas reprimir o crime.

mais antigas e toda mudança se torna mais difícil devido a vícios adquiridos durante anos. A própria história evidencia e legitima a manutenção da ordem social vigente, ou seja, a ordem capitalista.

A ideia da abordagem sociológica vai ganhando forma principalmente no debate acadêmico que contrapõem as práticas dos programas policiais que acentuam a exclusão social. No Brasil, o processo de consolidação da democracia foi acompanhado por uma deterioração da ordem pública, porém a criminalidade não foi determinada somente pelas condições socioeconômicas. No entanto, não se pode excluir a influência das condições de pobreza sobre a ocorrência de alguns delitos. Sapori (2012, p. 80) afirma que "são os mais pobres e os menos educados que matam e morrem mais por violência (...) e as áreas mais pobres são as que apresentam taxas de homicídios mais altas".

Para este, os pobres e negros permaneceram como principais autores e vítimas desse processo de deterioração da sociabilidade urbana, apesar de terem alcançado padrões de consumo e acesso aos serviços públicos superiores aos seus antepassados nas décadas de 1960 e 1970. Essa contradição pode ser explicada pela associação da violência à juventude brasileira. "O processo de juvenescimento da violência urbana na sociedade brasileira é a chave para compreendermos a deterioração da ordem pública nas últimas décadas". (2012, p. 80)

O tráfico de drogas nas favelas foi o grande responsável pela mobilização e inserção de um grande número de jovens no ciclo da criminalidade e da violência. Essas comunidades se tornaram o grande centro da comercialização dessas substancias ilícitas. Para Sapori (2012, p. 82), não só a participação no varejo do tráfico de drogas tem constituído para os jovens negros um atrativo, mas também a possibilidade de participar da comunidade do tráfico, grupos primários que compartilham não apenas interesses, mas também valores, crenças e regras. Uma forma de se superar a angústia da invisibilidade a que estes jovens estão submetidos, invisibilidade atrelada ao preconceito social e à desigualdade social.

> Essas desigualdades sociais vivenciadas mais intensamente pela juventude da periferia social os tornam mais vulneráveis ao processo de acumulação social da violência, (...) É nesse processo social simultâneo e contraditório de redução de distâncias simbólicas entre o mundo dos pobres e o dos ricos, bem como da persistência das estruturas de desigualdades social que se pode compreender com maior clareza a crescente inserção da violência no universo da juventude pobre nas metrópoles brasileiras.

Outras dimensões, como a ação ineficaz dos governos na implementação de políticas de segurança pública— principalmente se levarmos em conta a questão do tratamento dado a essas políticas, que por vezes são tratadas como políticas de governo e não como políticas de Estado— são importantes para compreendermos esse processo de deterioração nesses anos de democracia no Brasil. Muito recentemente é que a questão da criminalidade penetrou o debate político brasileiro de forma mais incisiva. Compreendermos essa dimensão é importante para que se desfaça a perspectiva histórica das políticas de segurança pública, que para Sapori (2012, p. 87) nas duas últimas décadas: "se resume a uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam periodicamente a ordem pública".

Há de se concordar com o autor que é somente nos últimos doze anos que se têm realmente ações com objetivo de integração entre as diversas esferas federativas responsáveis pela segurança pública. É através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) que se nota os esforços objetivando a implementação de planos e programas visando uma restruturação do atual sistema de segurança pública no Brasil com a participação dos municípios e suas guardas municipais. O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) representou essa nova forma de se fazer segurança e também um contraponto a ideia de endurecimento do Código Penal e outras propostas.

Ao propor ações de caráter preventivo "que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade"[11], principalmente em relação aos delitos de menor potencial ofensivo que se não tratados poderiam evoluir para delitos mais graves, o PNSP delimitou e reforçou a nova visão sociológica da segurança pública. Por exemplo, este previu uma série de propostas chamadas compromissos— um total de quinze— entre eles: combate ao narcotráfico e ao crime organizado; desarmamento e controle de armas; redução da violência urbana; capacitação profissional e reaparelhamento das polícias; implantação do Sistema Nacional de Segurança Publica, entre outros.

Dentre esses compromissos, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) foi composto por 94 medidas divididas em ações estruturais e programas locais. As ações estruturais traduziram- se na modernização das

[11] BRASIL. Ministério da Justiça. Plano Nacional de Segurança Pública, Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.portal.mj.gov.br>. Acesso: 05 nov. 2013.

instituições de segurança pública e do sistema prisional, além da valorização desses profissionais, entre outros. A valorização profissional através do projeto Bolsa Formação representou uma grande contribuição à qualificação do efetivo policial. Elevou o nível de aprendizado e ofereceu às instituições uma estrutura de cursos através da SENASP que até então quase majoritariamente eram escassos e/ou oferecidos somente por instituições militares. O Projeto Bolsa Formação foi destinado *"para incentivar a qualificação profissional e contribuir com a redução das disparidades salariais"* [12]. Os profissionais que recebessem até R$ 1.700,00 ganhariam uma bolsa com valores entre R$ 180,00 a R$ 400,00, assumindo em contrapartida a obrigação de participar a cada doze meses de pelo menos um curso oferecido das opções disponíveis. Essa "via de mão dupla" foi um grande salto na qualificação dos profissionais de segurança pública envolvidos, entre eles os guardas municipais.

2.4 A Guarda Municipal e sua vantagem histórica no contexto atual

Da proposta de integração dos municípios advinda com a reforma do sistema de segurança pública brasileiro durante o processo de redemocratização e consolidada pela Constituição Federal de 1988 cresce a perspectiva do viés sociológico no tratamento do tema da segurança em âmbito nacional. É nesse cenário que se reforça e acentua a criação das guardas municipais e sua participação na segurança pública brasileira.

A segurança pública historicamente foi exercida de forma centralizada no âmbito federal ou estadual desde o Ato Institucional de 1834[13]. No Rio de Janeiro, por exemplo, A mesma lei que cria em 1831 a Guarda Nacional— que para Carvalho (2001) serviu "para colocar a manutenção da ordem nas mãos dos que tinham o que perder"— extingue no mesmo ato as guardas municipais, corpos de milícia e serviços de ordenanças. Logo após, no mesmo ano se reorganizam os corpos municipais, porém agora, estes são agregados ao Corpo de Guardas Municipais Permanentes que dá origem a atual Policia Militar. O mesmo acontece com as Guardas Civis que

[12] BRASIL. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Brasília, 2000. Disponível em: <www.porta.mj.gov.br/pronasci/data/pages/MJF4F53AB1PTBRNN.htm>. Acesso em: 07 nov. 2013.
[13] Que previu a organização policial pelas Províncias.

em 1969 são extintas e incorporadas à polícia pelas reformas militares para a segurança que objetivava estabelecer o rígido controle sobre as instituições policiais. Essas corporações denominadas Guarda Nacional, Corpo de Guarda Municipal, Civil— termo preferido no século XIX— dão origem às polícias— termo preferido no século XX. Logo estas não guardam similitude alguma com essas novas guardas municipais criadas nesse contexto do novo paradigma da segurança pública brasileira. Esse é um fator que essas instituições deveriam aproveitar e não tentar legitimar sua atuação numa história baseada num modelo de segurança pública que aproximados duzentos anos causa controvérsias e em concepções e doutrinas diversas pertencentes a outras instituições e que por vezes são contrárias ao curso do horizonte que estas instituições vêm delineando. A respeito do assunto Misse et al. (2010, p. 18) nos traz a seguinte contribuição:

> É interessante notar que a preocupação com o passado e a tradição institucional é uma característica comum a instituições militares. Tal tradição chega nas Guardas Municipais pelo emprego de policiais militares como gestores, trazendo lógicas de suas instituições de origem.

As Guardas Municipais devem se legitimar na história que está sendo construída nesses aproximados vinte e cinco, trinta anos, a considerar a data de criação de algumas corporações. Essa história deve ser construída na sua prática, assim como foram construídas a história de outras instituições, a vantagem está no contexto. As Guardas Municipais devem aproveitar essa vantagem histórica de surgirem no âmbito do Estado Democrático de Direito.

3 O MUNICÍPIO E AS GUARDAS MUNICIPAIS NO CENÁRIO BRASILEIRO PÓS- 1988

Antes mesmo de se tornar uma instituição politico- jurídica o Município sempre teve o seu caráter social. Este é consequência do agrupamento de pessoas num mesmo lugar, que se unem com um interesse distinto. A concepção Estado-Sociedade e a origem das funções do Estado moderno a qual conhecemos hoje surgem com o *Contratualismo,*[14] que tem por objetivo regular esse convício social seja ele em sua escala nacional, regional ou local. Independentemente da concepção da origem pela qual surge essa necessidade de regulação— seja na visão de, por exemplo, Thomas Hobbes ou Rousseau[15]— a discussão não é qual seria o estado de natureza que é a força motriz para a instituição do contrato, mas entendermos o marco que se tem na evolução do convívio apenas social para o convívio que chamaríamos de *institucional- social*.

É notório que a função de Estado dessas frações territoriais evoluiu de acordo com as características das sociedades em cada época e não necessariamente representaram continuidades. Porém, é importante a noção de que é somente a partir das características do convívio social que sempre existiu entre as pessoas que se delimitou as bases territoriais para a instituição do caráter jurídico- institucionais que conhecemos hoje como Município. Apesar do caráter distinto, o termo Município existe desde a antiguidade. Segundo o resgate histórico de Marco (2005):

> 'O Municipalismo foi conhecido a partir de Roma', é o que afirma Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho Tavares (1997, p. 169). A partir da República Romana, pode- se afirmar que o Município surgiu como unidade político-administrativa. O verdadeiro interesse dos romanos era a manutenção pacífica das cidades que os seus exércitos estavam conquistando.

Conforme o autor é após 1922 com a independência "que se iniciou a fase verdadeiramente brasileira de nossa história municipal". Com a previsão no art.167 da

[14] Teoria que concebe uma ruptura com o pensamento baseado na divindade e o surgimento do discurso acerca da origem do poder político e as funções do Estado moderno através do contrato social.

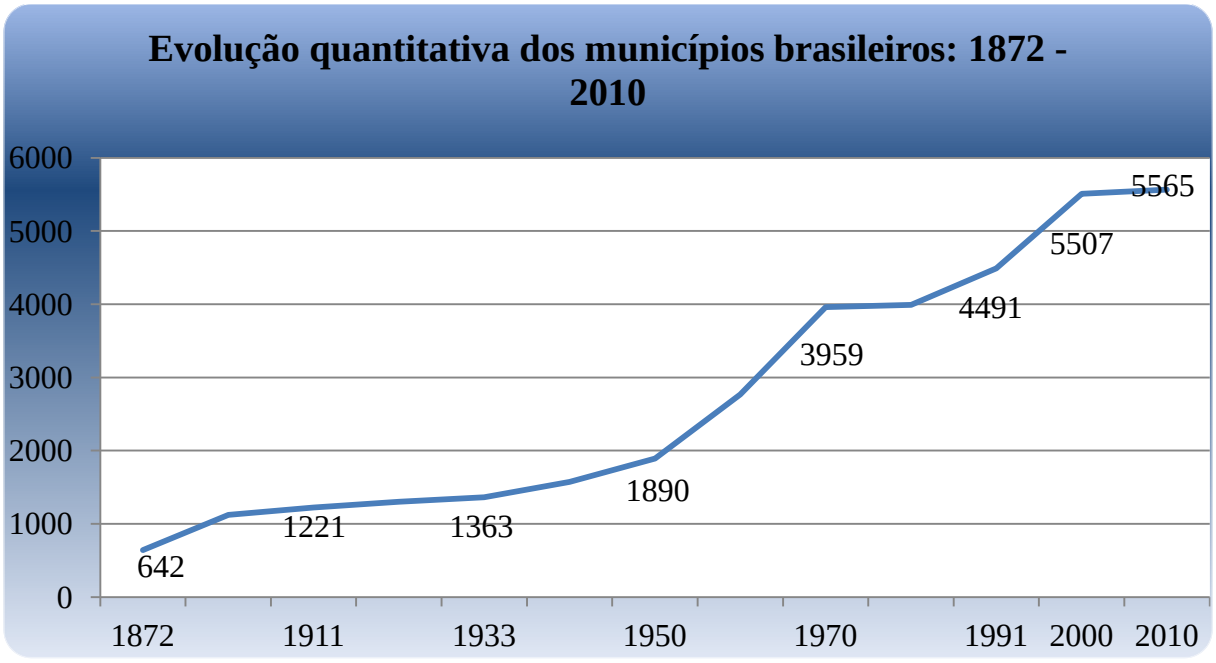
[15] Hobbes considera que naturalmente o homem é inimigo do homem e estes vivem em guerra uns contra os outros, e por isso, a necessidade de estipular um contrato, para proteger o bem maior que é a vida. Nesse caso o Leviatã, um homem artificial, é que tem a incumbência de agir pela multidão, transformando- a em um só sujeito. Já Rousseau diferencialmente considera que o homem em seu estado de natureza é bom, considerando que a estipulação do contrato representa a conquista da liberdade, pois é o pressuposto da passagem do estado de natureza para a sociedade civil.

Constituição outorgada em 1824 que se tem a origem constitucional dos Municípios brasileiros.

Atualmente a forma usual de criação de um Município é a emancipação do distrito, com sua elevação à categoria de pessoa jurídica de Direito Público interno, através da outorga de autonomia por lei estadual. Este surge sempre do território de outro município, ensejando quatro atos distintos, a saber: "desmembramento (separação de parte de um Município), anexação (Junção da parte desmembrada de um território à outro), incorporação (reunião de um Município a outro) e fusão (união de dois ou mais municípios)". (BRASIL, 2011)

A partir de 1988 a criação de novos municípios se faz por Lei Ordinária e a transformação institucional na regulamentação das emancipações para facilitar ou dificultar as mesmas se faz através de legislação complementar. O gráfico a seguir mostra a evolução quantitativa dos municípios brasileiros nos últimos 138 anos.

Gráfico 1: Evolução quantitativa dos municípios brasileiros de 1872 a 2010.



Fonte: Elaborado a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Evolução da divisão territorial do Brasil de 1872 a 2010. 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br. Acesso em: 15 out. 2013.

Com estes dados inferimos que a evolução dos municípios e suas cidades como a conhecemos hoje, sua estrutura, seu dinamismo, sua integração com a economia é fruto de um processo histórico lento e gradual e que se acelerou somente na segunda metade do século XX. Nesse período o Brasil se tornou um

país urbano, ou seja, mais de 50% de sua população passou a residir nas cidades. Isso se deveu, sobretudo, a intensificação do processo de industrialização brasileiro ocorrido a partir de 1956, consequência, entre uma série de outras, da "política desenvolvimentista" do governo Juscelino Kubitschek. Pelo gráfico, nota- se que entre as décadas de 1950 e 1970 a quantidade de novos municípios mais que dobra e depois apesar de menos intensa continua a crescer. Entre 1991 e 2010 a expansão destes cresce aproximados 23% devido as restrições impostas pela CF/ 88 para se constituir uma nova unidade federativa. Atualmente 84% da população brasileira moram em centros urbanos.[16]

A necessidade de descentralização federativa criou um panorama em que os municípios vêm ganhando notoriedade e assumindo responsabilidades num contexto que requer compartilhamento de funções, entretanto compartilhar requer definir delimitações das competências exercidas. É nessa seara que devemos colher os frutos de questões que ajudem os órgãos prestadores de serviços a atuarem em observância aos princípios e normas constitucionais, pois o poder está na legalidade e sua observância dá legitimidade na execução do serviço público.

A demanda pela participação municipal na segurança pública cria um novo cenário que requer uma quereda aprofundada sobre as suas competências, o limite do seu poder de polícia e também o nível de autonomia que este dispõe no exercício de suas atribuições. A construção de uma linha de interpretação servirá de base para discutirmos esses temas no âmbito da Guarda Municipal, que ao longo desses anos de inserção vem sendo o principal instrumento na prestação de serviço do poder público municipal.

3.1 O perfil das Guardas Municipais brasileiras

O perfil das Guardas Municipais é apresentado no estudo MUNIC 2012— Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais— um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que investiga todos os 5.565 municípios e divulga dados relativos a diversas áreas como recursos humanos das administrações municipais, Transporte, Cultura, Segurança e justiça,

[16] BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. CENSO 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 08 nov. 2013.

entre outros. Oferece- nos um conteúdo interessante para que se entenda a dinâmica e composição dessas corporações no cenário brasileiro atual. Foram selecionados cinco itens para serem evidenciados com objetivo de observar as similitudes e diferenças dessas corporações, a saber: quanto à gestão da segurança, quanto aos Conselhos Municipais de Segurança, quanto aos municípios que possuem Guardas Municipais, quanto ao gerenciamento (termo utilizado pela crítica à concepção militar da palavra comando implantada nas GMs) das Guardas Municipais e quanto ao uso de armas de fogo.

3.1.2 Quanto à gestão da segurança

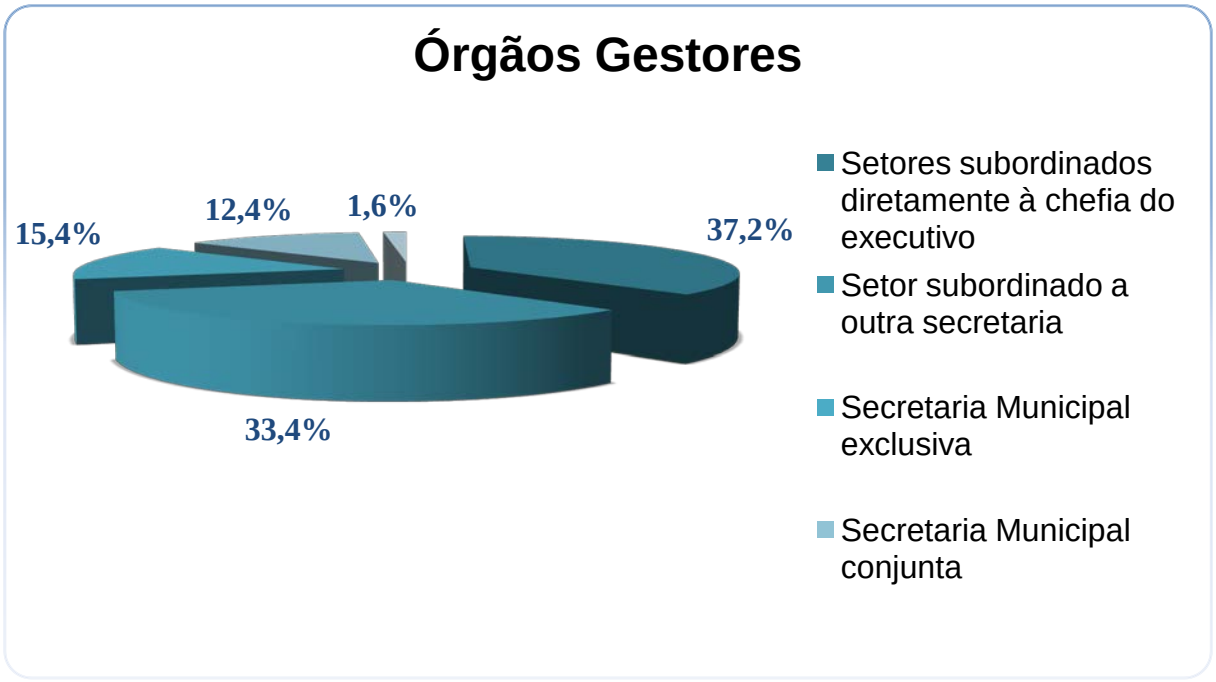
Quanto à gestão da segurança dentro dos municípios a pesquisa revela que a percentagem maior é de setores subordinados diretamente à chefia do executivo (37,2%), seguido pela atividade onde o setor responsável pela pasta de segurança é exercido com subordinação a outras secretarias (33,4%). O exercício através de uma secretaria municipal exclusiva representou 15,4%. Através de uma secretaria municipal em conjunto com outra representou 12,4%, e através de órgãos da administração indireta perfez um total de 1,6%. Podemos visualizar esses dados através da tabela e gráfico a seguir:

Tabela 1: Municípios segundo seus órgãos gestores da segurança- 2012.

Caracterização por órgão Gestor de Segurança	Municípios
	2012
Setores subordinados diretamente à chefia do executivo	473
Setor subordinado a outra secretaria	424
Secretaria Municipal exclusiva	196
Secretaria Municipal conjunta	158
Órgão da Administração Indireta	20

Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC 2012. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012>. Acesso em: 15 out. 2013.

Gráfico 2 - Municípios segundo seus órgãos gestores da segurança- 2012.



Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC 2012. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012>. Acesso em: 15 out. 2013.

3.1.3 Quanto aos Conselhos Municipais de Segurança

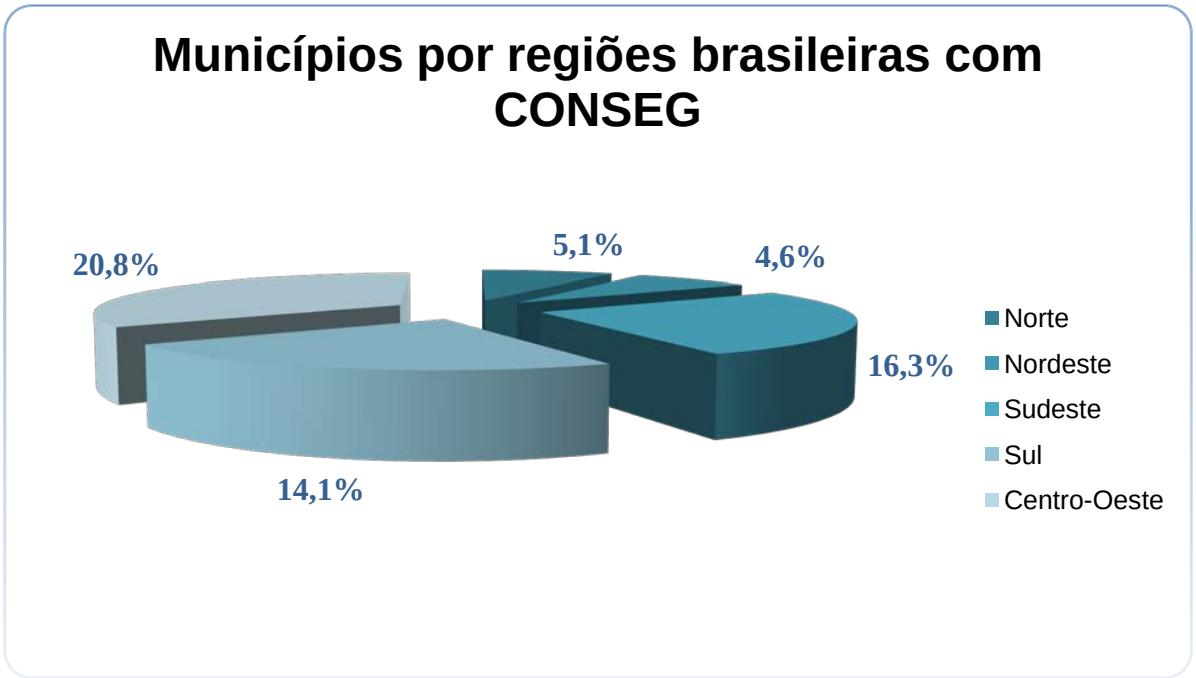
A existência de Conselhos Municipais de Segurança (CONSEG) é um bom indicador da gestão democrática da segurança pública e indica um bom nível de organização e de aproximação das instituições com a sociedade, já que estas participam, junto aos gestores, da formulação e implementação das políticas para o setor. Em 2012 apenas 11,5% dos municípios brasileiros alegaram possuir este tipo de conselho distribuídos percentualmente pelas regiões brasileiras conforme a tabela e gráfico a seguir:

Tabela 2: Municípios por grandes regiões com Conselho de Segurança- 2012.

Regiões brasileiras	Percentual de Municípios com conselho de segurança (%)
	2012
Brasil	11,5
Norte	5,1
Nordeste	4,6
Sudeste	16,3
Sul	14,1
Centro-Oeste	20,8

Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC 2012. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012>. Acesso em: 15 out. 2013.

Gráfico 3 - Municípios por grandes regiões com Conselho de Segurança- 2012.



Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC 2012. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012>. Acesso em: 15 out. 2013.

3.1.4 Quanto aos municípios que possuem Guarda Municipal

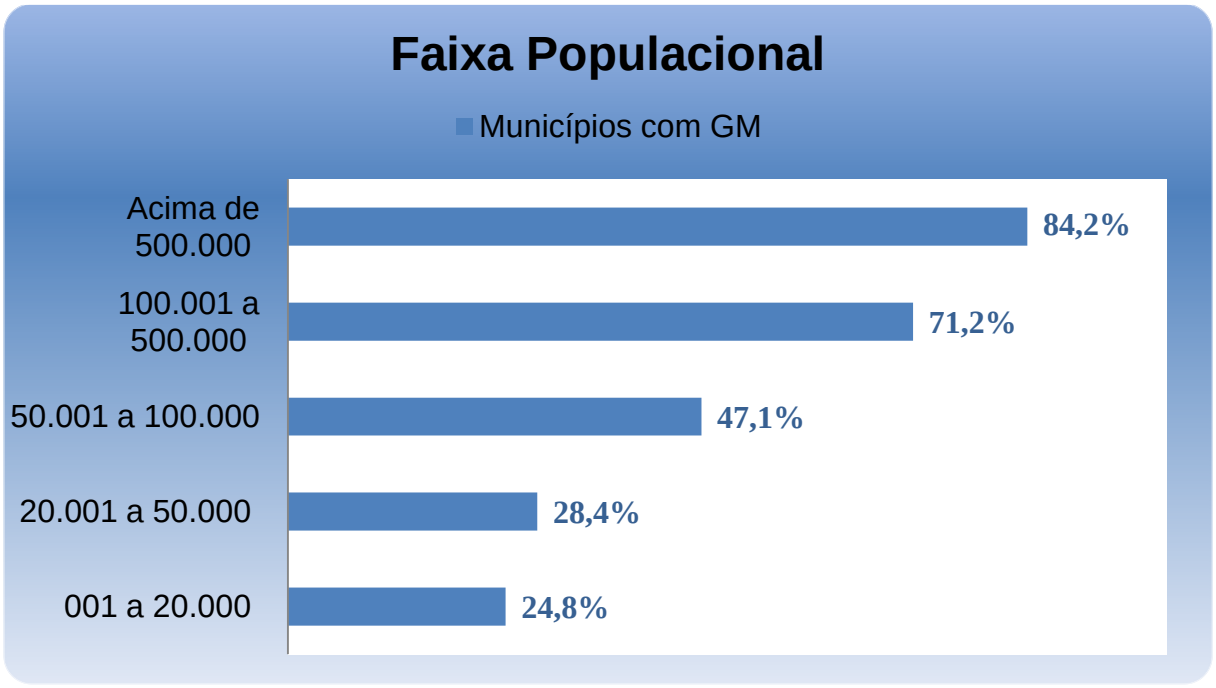
Dos 5.565 municípios atualmente, apenas 993 deles possuem Guarda Municipal, o que corresponde a 17,8% desse total. Nas cidades com população até 20 mil habitantes, 24,8% têm guardas municipais. Entre 20.001 a 50.000, 28,4%. Nas que possuem entre 50 mil e 100 mil habitantes, 47,1%. Entre os municípios com população entre 100 a 500 mil, 71,2% possuem GM, e nos grandes centros possuidores de população acima de 500 mil habitantes há Guarda Municipal em 84,2% deles.

Tabela 3: Municípios com Guarda Municipal por faixa populacional- 2012.

Faixa populacional	Percentual de Municípios com GM (%)
	2012
De 001 a 20.000	24,8
20.001 a 50.000	28,4
50.001 a 100.000	47,1
100.001 a 500.000	71,2
Acima de 500.000	84,2

Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC 2012. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012>. Acesso em: 15 out. 2013.

Gráfico 4 - Municípios com Guarda Municipal por faixa populacional- 2012.



Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC 2012. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012>. Acesso em: 15 out. 2013.

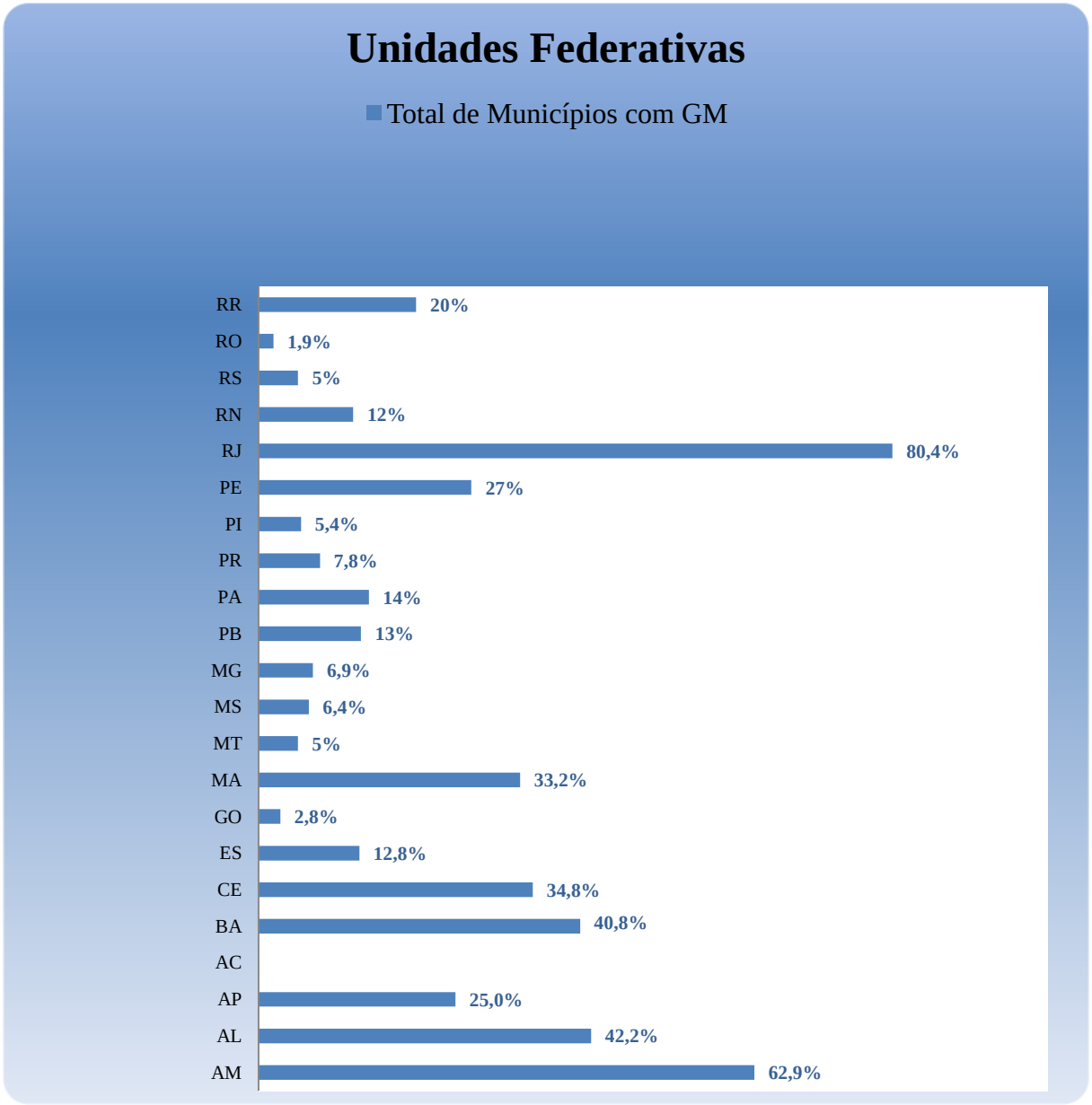
Por Unidades da Federação- UF o percentual se constitui conforme a seguinte distribuição mostrada na tabela e gráfico a seguir:

Tabela 4: Municípios por unidade federativa com Guarda Municipal- 2012.

Unidades da Federação	Percentual de Municípios com Guardas Municipais (%)
	2012
Amazonas	62,9
Alagoas	42,2
Amapá	25,0
Acre	0,0
Bahia	40,8
Ceará	34,8
Espírito Santo	12,8
Goiás	2,8
Maranhão	33,2
Mato Grosso	5,0
Mato Grosso do Sul	6,4
Minas Gerais	6,9
Paraíba	13,0
Pará	14,0
Paraná	7,8
Piauí	5,4
Pernambuco	27,0
Rio de Janeiro	80,4
Rio Grande do Norte	12,0
Rio grande do Sul	5,0
Rondônia	1,9
Roraima	20,0
Sergipe	26,7
Santa Catarina	5,1
São Paulo	32,2
Tocantins	3,6

Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC 2012. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012>. Acesso em: 15 out. 2013.

Gráfico 5 - Municípios por unidade federativa com Guarda Municipal- 2012.



Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC 2012. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012>. Acesso em: 15 out. 2013.

3.1.5 Quanto ao gerenciamento das Guardas Municipais

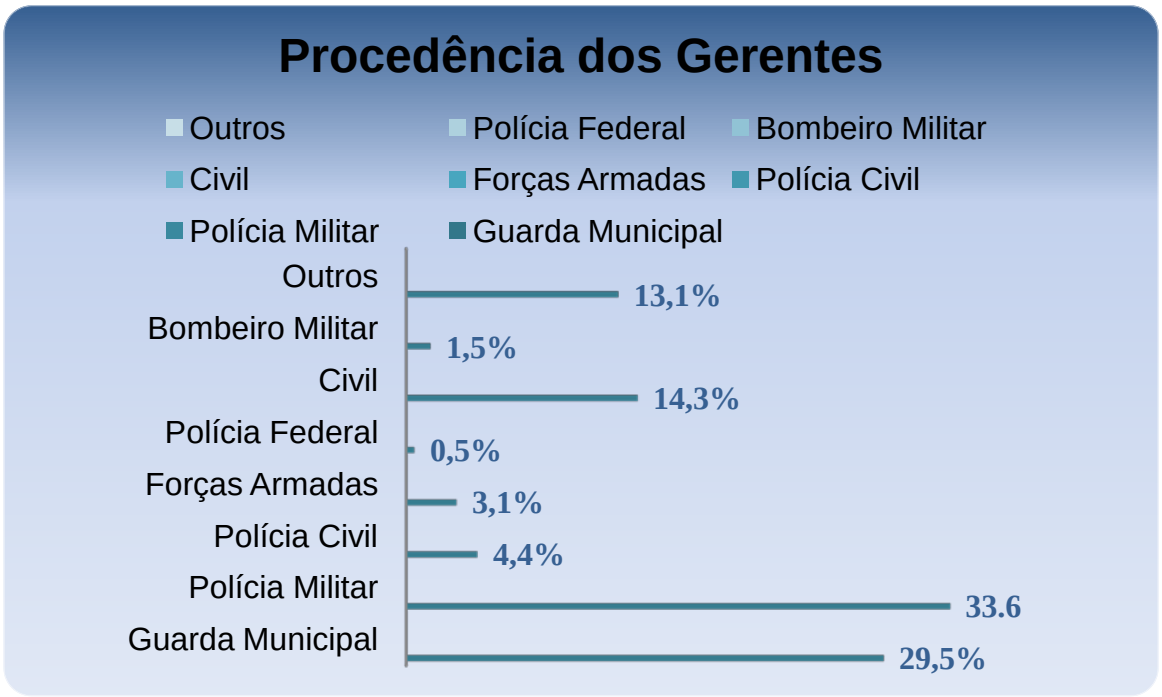
O perfil do gerenciamento das Guardas Municipais apresenta uma alta percentagem em relação aos gerentes dessas corporações que são oriundos de outras forças em detrimento às que são gerenciadas por guardas municipais de carreira. Os que são oriundos de outras instituições juntos representaram 70,5% e os de carreira representaram 29,5% da pesquisa realizada em 2012.

Tabela 5: Procedência dos gerentes nas Guardas Municipais- 2012.

Procedência dos gerentes	Percentual (%)
Guarda Municipal	29,5
Oriundos de outras instituições	70,5
Policia Militar	33,6
Polícia Civil	4,4
Forças Armadas	3,1
Civil	14,3
Polícia Federal	0,5
Bombeiro Militar	1,5
Outros	13,1

Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC 2012. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012>. Acesso em: 15 out. 2013.

Gráfico 6 - Procedência dos gerentes nas Guardas Municipais- 2012.



Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC 2012. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012>. Acesso em: 15 out. 2013.

3.1.6 Quanto ao uso de armas de fogo

Quanto à utilização de armas de fogo a pesquisa mostrou que dos 993 municípios que possuem guarda municipal 153 utilizam armamentos letais, um percentual de 15,4%. A utilização de armas de fogo pelas Guardas Municipais foi regulamentada pela lei 10.826/ 2003, o chamado Estatuto do Desarmamento. De acordo com o § 3º, do art. 6º, redação dada pela Lei 10.867/ 2004:

> A autorização para o porte de arma de fogo das guardas municipais está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial e à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei, observada a supervisão do Comando do Exército.

De acordo com o texto a supervisão da atividade pertence ao Exército brasileiro, entretanto a expedição do porte de armas para a Guarda Municipal é de competência da Polícia Federal através do Sistema Nacional de Armas (SINARM) como dispõe o art. 10 do Estatuto do Desarmamento: "A autorização para o porte de arma de fogo de uso permitido, em todo o território nacional, é de competência da Polícia Federal e somente será concedida após autorização do Sinarm".

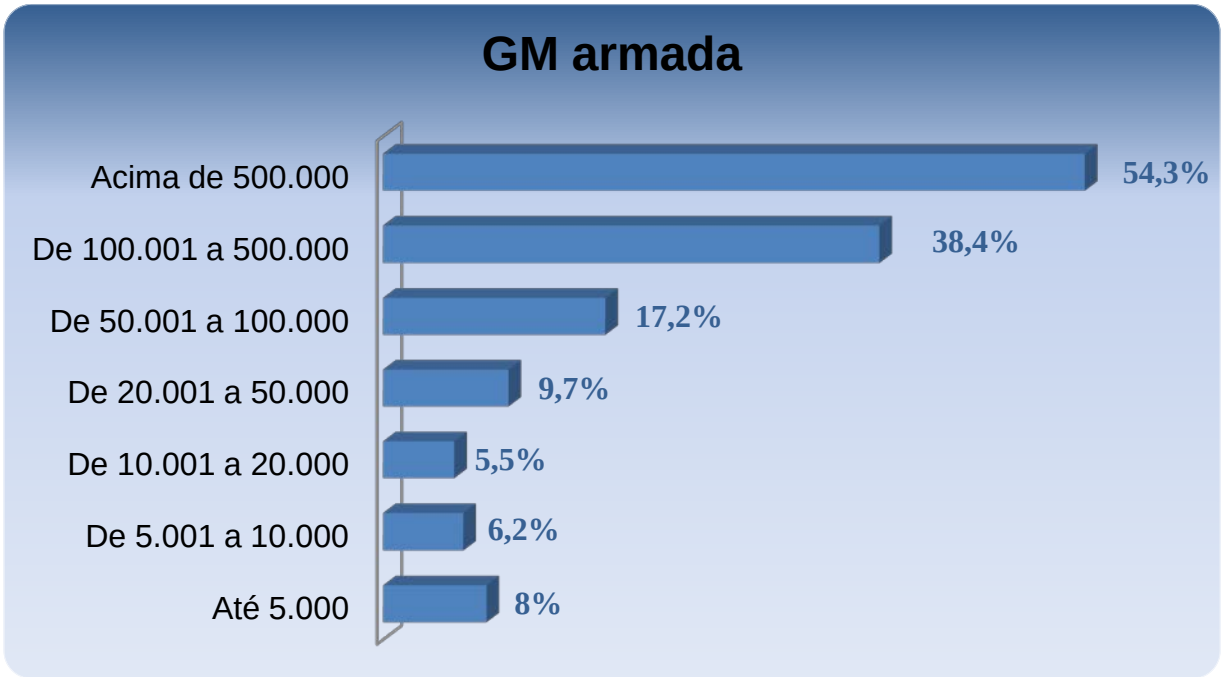
Conforme o Estatuto do Desarmamento, aos municípios que possuam acima de 500.000 habitantes e capitais será concedido o porte de armas integral em conformidade com as condições estabelecidas no regulamento desta Lei (Inc. III do art. 6º). Já para os municípios com população entre 50 e 500 mil habitantes serão concedidos os portes de arma funcionais, ou seja, em serviço (Inc. IV do art. 6º). Independente do número de habitantes, este mesmo tipo de porte de arma será concedido aos municípios integrantes de Regiões Metropolitanas (§ 7º do art. 6º). De acordo com a MUNIC- 2009 pode- se visualizar a proporção de municípios com Guarda Municipal que utilizam arma de fogo segundo as classes de tamanho de suas respectivas populações na tabela e gráfico a seguir:

Tabela 6: Municípios com Guarda Municipal que utilizam arma de fogo segundo as classes de tamanho da população- 2009.

Faixa populacional	GM armada (%)
	2009
Até 5.000	8,0
De 5.001 a 10.000	6,2
De 10.001 a 20.000	5,5
De 20.001 a 50.000	9,7
De 50.001 a 100.000	17,2
De 100.001 a 500.000	38,4
Acima de 500.000	54,3

Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC 2012. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012>. Acesso em: 15 out. 2013.

Gráfico 7 - Municípios com Guarda Municipal que utilizam arma de fogo segundo as classes de tamanho da população- 2009.



Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais- MUNIC 2012. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012>. Acesso em: 15 out. 2013.

Segundo a MUNIC- 2009 a região sudeste é a que tem a maior proporção de guardas municipais armadas do Brasil. Dos 318 municípios da região com Guarda Municipal, 101 utilizam arma de fogo, o que representa 33,8 % no Brasil. Somente no Estado de São Paulo 93 fazem uso desse instrumento, o que representa 29,2% desse total. Se levarmos em consideração somente o total de guardas que utilizam armamento letal na região sudeste, as GMs de São Paulo perfazem aproximados 92%.

Segundo levantamento[17] treze capitais já usam armas ou estão com processos em andamento. Cidades como São Paulo, Porto Alegre, Vitória, Florianópolis, Curitiba, Belém e Aracaju já usam armas há algum tempo. Outras capitais estão em processo avançado e devem passar a usar armas em breve, como Belo Horizonte e Goiânia onde os convênios com a Polícia Federal já foram assinados. Segundo o levantamento, por exemplo, na cidade de Belo Horizonte as armas já foram compradas, e apenas os portes são aguardados.

Recentemente as prefeituras de Natal e Salvador anunciaram convênios com a Polícia Federal. Em João Pessoa, um projeto prevendo a utilização de arma de fogo foi aprovado na Câmara dos Vereadores em 2011 e em Maceió existe um projeto tramitando na Polícia Federal desde 2010. Já em outras capitais como na cidade do Rio de Janeiro opta- se pelo não uso de *armamento* letal inclusive este é vedado na Lei Orgânica do Município (LOMRJ) [18].

[17] MEDEIROS, Carlos. **Metade das capitais já tem ou prepara guarda municipal armada para ser "polícia preventiva"**. Notícias uol, 31 mar. 2012. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br>. Acesso em: 21 jul. 2013.

[18] A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro veda em seu art. 30, Inc. VII a utilização de armamento pela Guarda Municipal, onde não especifica o tipo, se letal ou não letal. Uma Lei Complementar autoriza a utilização dos armamentos não letais (LC nº 109/ 13) promulgada após a contestação de uma ação impetrada pelo Movimento Organizado dos Camelôs (MUCA) no Ministério Público do Rio de Janeiro.

4 O MUNICÍPIO E A GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DA GESTÃO INTEGRADA DA SEGURANÇA PÚBLICA. UMA NOVA TENDÊNCIA EM VOGA

A partir de 1988 se acentua a polêmica acerca das Guardas Municipais no cenário brasileiro, principalmente pela proposta de uma *Gestão Integrada da Segurança Pública* inaugurada com a nova Carta Magna e não uma *gestão compartilhada da Segurança Pública* como aborda Sousa e Morais (2011). Gestão integrada e não compartilhada pelo fato de que compartilhamento nos remete à ideia do ato ou efeito de compartilhar, de tomar parte[19]. Analisando o sistema criado observamos uma enorme lacuna na atuação dos municípios no sistema, pois mantem- se a *organização concorrente histórica*. Já integração nos remete à ideia de "complemento, ato de integrar"[20], onde apesar das relações consultivas, decisões são tomadas pelos entes federativos dentro da sua esfera de competência. Nesse caso os municípios contribuem com o que podem e bem entendem, interpretam a sua participação no sistema. Mesmo não tendo, por vezes, acesso à participação nas políticas de segurança pública, a autonomia federativa em suas decisões política, administrativa e financeira é mantida. Essa máxima também pode ser aplicada em relação à sociedade, apesar de prevista constitucionalmente sua responsabilidade, sua participação é constantemente ignorada nas políticas que dizem respeito à

---

[19] Com.par.ti.lha.men.to.***sm*** (***compartilhar+mento***[2]) Ato ou efeito de compartilhar. ***C. de arquivo, Inform:*** um arquivo que pode ser usado por dois ou mais usuários ou programas em uma rede, normalmente usando o bloqueio de arquivo. ***C. de dados, Inform:*** um arquivo ou conjunto de dados que pode ser acessado por vários usuários. Dicionário Michaelis. Disponível em: <http://www.michaelis.uol.com.br>. Acesso em: 15 out. 2013.

[20] In.te.gra.ção. ***sf*** (***lat integratione***). **1** Ato ou processo de integrar; incorporação, complemento. **2** Condição de constituir um todo pela adição ou combinação de partes ou elementos. **3** ***Mat*** Operação que consiste em achar a integral de uma equação diferencial. **4** ***Med*** Função de correlação e coordenação nervosa do cérebro, do cerebelo etc. **5** ***Zool*** Processo pelo qual indivíduos de ordem inferior se unem para formar outros de ordem mais elevada com o resultado de uma maior complexidade de estrutura ou constituição. **6** Ação pela qual substâncias estranhas ao indivíduo passam, por assimilação, a fazer parte integrante dele. **7** ***Sociol*** Processo social que tende a harmonizar ou unificar diversas unidades antagônicas, sejam elementos da personalidade dos indivíduos, dos grupos ou de agregações sociais maiores ***I. de sistemas, Inform:*** combinação de produtos diferentes, de fabricantes diferentes, para criar um sistema. ***I. grupal, Sociol:*** ajustamento recíproco dos membros de um grupo e sua identificação com os interesses e valores do grupo. ***I. social, Sociol:*** ajustamento recíproco de grupos, de modo a formar uma sociedade organizada. ***I. social, cultural:*** ajustamento recíproco dos elementos constitutivos de uma dada cultura de modo a formar um todo equilibrado. ***I. total, Inform:*** processo de inclusão de um novo dispositivo ou programa num sistema sem quaisquer problemas. Dicionário Michaelis. Disponível em: <http://www.michaelis.uol.com.br>. Acesso em 15 out. 2013.

segurança (basta observar no perfil apresentado os municípios que possuem CONSEG). Em suma, não se pode compartilhar se não participar. Porém, pode- se integrar teoricamente e não participar efetivamente.

A partir do ano 2000, o governo federal, através do PNSP ao contemplar no compromisso nº 7/ 56 o apoio às Guardas Municipais mediante elaboração e difusão da Matriz Curricular[21] dessas instituições e o repasse de verbas mediante apresentação de projetos criou uma disparidade entre a real função dessas corporações prevista constitucionalmente e a prática cotidiana. Essas disparidades são ainda mais acentuadas se levadas em consideração às questões sociocultural-regionais dos municípios brasileiros que puderam ser visualizadas no perfil apresentado. Ou seja, uma mesma legislação rege as Guardas Municipais, porém na prática, a depender do Município/ Estado (pelas *"parcerias")* essas cumprem funções totalmente distintas no tocante à segurança pública. Como exemplo, podemos citar a cultura criada nos municípios do Estado de São Paulo onde as GMs atuam efetivamente na atividade policial "estrito senso", ao contrário da prática exercida nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, com raríssimas exceções. Algumas possuem caráter estritamente de órgão protetor dos próprios municipais, outras possuem estritamente um caráter policial. Segundo Misse et al. (2010, p. 11) "as Guardas Municipais do Estado de São Paulo, por exemplo, seguem um projeto já definido de ser uma nova polícia".

Nessa perspectiva é que se torna importantíssimo entendermos a dimensão política da ação governamental nas políticas de segurança pública. Pois é necessário que se adeque juridicamente a função das Guardas Municipais nesse sistema, Já que se utilizado os referenciais da *abordagem das atividades rotineiras*[22] a Guarda Municipal hoje é a força que mais poderia contribuir com a segurança (pois encontra- se mais próximo do cidadão pelo tipo de patrulhamento predominantemente empregado)[23]. Para compreendermos toda a dinâmica que

[21] A Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais tem por objetivo enfatizar a atuação das Guardas Municipais na prevenção da violência e criminalidade, destacando o papel dos Municípios no Sistema Único de Segurança pública (SUSP), assim como estabelecer diretrizes e princípios que norteiem a atuação das Guardas Municipais existentes nas diversas regiões do país, respeitando e considerando as especificidades regionais. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View>. Acesso em: 10 jan. 2014.

[22] De acordo com Sapori (2012, p. 99) "o ato criminoso se consuma quando alvos disponíveis são identificados e quando tais alvos não estão devidamente protegidos. Os alvos podem ser pessoa ou objetos em dada posição no tempo e no espaço".

[23] Patrulhamento a pé.

envolve a atuação das Guardas Municipais se faz necessário avaliar outras variáveis no âmbito do município que são a causa das ações que por vezes são ineficazes e sem efetividade no exercício funcional, principalmente no viés da segurança pública pela Guarda Municipal.

4.1 A autonomia municipal

A promulgação da CF/ 88 modificou profundamente a posição institucional do município dentro da Federação. Deu a este o que chamamos de uma *autonomia relativa* se levados em consideração aspectos como: dependência de transferências de recursos do governo federal, a sua vinculação ao Estado- parte explicita no art. 29, caput da CF/ 88 e algumas de suas próprias competências elencadas nos Incisos II, IV, VI e VII do art. 30 da mesma base jurídica, a saber:

> Art. 29. O município reger- se- á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos (...)
> Art. 30. Compete aos municípios:
> II- suplementar a legislação federal e estadual no que couber;
> IV- criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
> VI- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de educação infantil e de ensino fundamental; e
> VII- prestar, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de atendimento à saúde da população.

Analisados estes trechos podemos concluir que a doutrina eleva o Município ao status de ente federativo autônomo, porém a realidade é um pouco diferente. A própria Carta Magna limita essa autonomia, quando, por exemplo, restringe a criação do Tribunal de Contas do Município no § 4º do art. 31 da CF/ 88 com exceção dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo que já possuíam esses órgãos de prestação de contas quando da promulgação da nossa atual Constituição Federal.

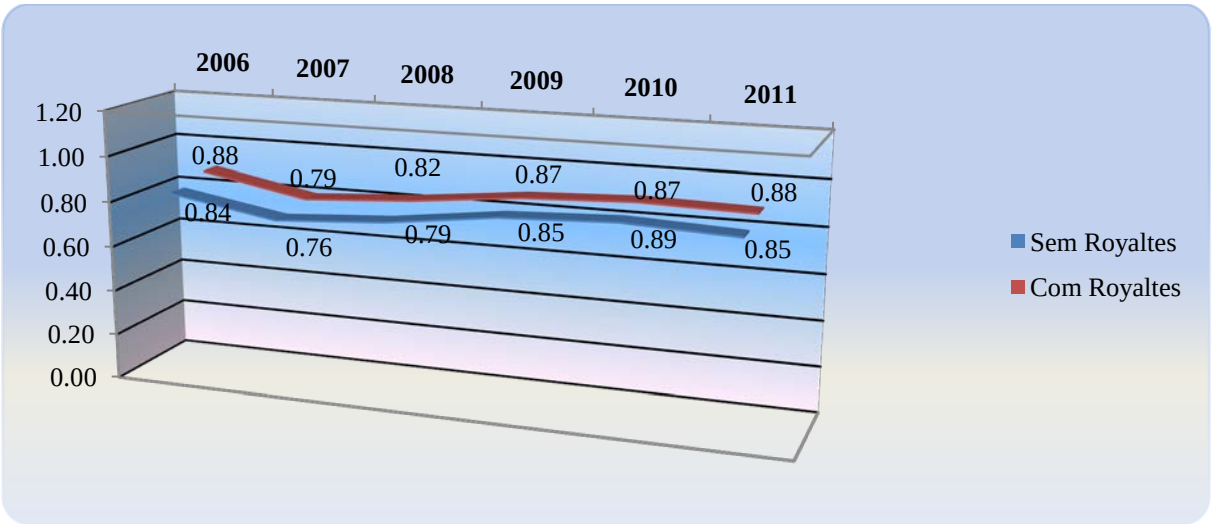
Os municípios possuem uma autonomia político- administrativo- financeira que lhes conferem o exercício da auto- organização, de autogoverno, de uma autonomia normativa e autoadministração que por vezes não são suficientes para realmente fazer deles entes federativos totalmente autônomos. Se considerarmos uma análise orçamentária dos 5.565 municípios chegaremos a conclusão que

poucos são aqueles que dependem somente dos seus recursos orçamentários. Muitos sobrevivem dos recursos de transferências constitucionais do governo federal, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), onde o sistema de rateio utilizado—10% para as capitais; 86,4% para os municípios do interior; e 3,6% para os municípios participantes da reserva— por vezes não é suficiente para reduzir as desigualdades existentes e concedê- los a autonomia desejada, conforme analisa Coelho (2007, p. 62):

> Essa sistemática tem como pressuposto que quanto menor o município, mas necessidade ele tem dos recursos do FPM. Deduz- se essa necessidade dos recursos do FPM é consequência da ausência de receita própria, que, por sua vez, é causada pelo pequeno desenvolvimento do município. Enfim, a sistemática tem como ponto de partida que todo município pequeno é pobre.

Há Município que possui taxa da dependência de transferências de recursos— Valor das transferências correntes e de capital divididas pela receita realizada do Município—[24] de outros entes na casa de 85%, caso do Município de Comendador Levy Gasparian no Rio de Janeiro em 2011. Este percentual eleva- se à 86% se considerados as receitas dos *Royalties.* O gráfico a seguir demonstra essa assertiva:

Gráfico 8 - Indicador da dependência de transferência de recursos nos anos de 2006- 2011 do Município de Comendador Levy Gasparian- RJ.



Fonte: Reproduzido a partir dos Estudos socioeconômicos 2012 do Município de Comendador Levy Gasparian. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudossocioeconomicos1>. Acesso: em 15 out. 2013.

[24] RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Estudo socioenomico dos municípios do Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudossocioeconomicos1>. Acesso em: 10 nov. 2013.

A CF/ 88 define a competência do município para legislar sobre, por exemplo, *assuntos de interesse local* (art.30, Inc. I). A respeito do interesse local Tauil (2006) argumenta que "Ao definir- se 'interesse local' sobre o primado da predominância do interesse local, não resta dúvida que a competência dos Municípios se destaca sobre os demais entes políticos, levando em conta o fato de que é no Município que se vive" e na visão de Berwig (2012)

> Isso significa que o município tem ampla gestão político- administrativo, através da legislatura e da concretização dos interesses locais. É uma autonomia política, administrativa e financeira. A autonomia política consiste na eleição direta de seus dirigentes— agentes políticos; a autonomia administrativa corresponde ao exercício do poder de polícia municipal, à prestação de serviços públicos e à concretização de obras e ao atendimento de necessidade da coletividade; a autonomia financeira corresponde à capacidade de estabelecer e receber dos habitantes os tributos estabelecidos por competência constitucional.

De acordo com esses autores podemos entender que o Município possui a autonomia, porém, analisado o conjunto das competências constitucionais e as delimitações do pacto federativo essas assertivas corroboram com a ideia da *autonomia relativa* defendida nesse capítulo. Para Berwig (2012) "o município detém a autonomia para legislar sobre o interesse local e concretizar suas disposições respeitadas às disposições obrigatórias decorrentes do próprio ordenamento jurídico nacional".

4.2 A Guarda Municipal e a Segurança Pública

No jogo de inovações políticas, os municípios ganham certa autonomia e são responsáveis por instituírem suas Guardas Municipais "conforme dispuser a lei" inaugura a arena de discussão acerca da função das Guardas Municipais, principalmente no exercício da atividade policial "estrito senso" na segurança pública. A previsão genérica descrita na CF/ 88 e a falta de norma regulamentadora somada à autonomia *relativa* do município contribuem para desnivelar essas corporações e criar uma despadronização quanto à sua forma. Essa assertiva se evidencia como vimos, no próprio perfil dessas corporações que revela os aspectos

sociocultural- regionais na concepção da segurança pública a depender do município e unidade federativa.

O aspecto social é consequência da atuação diferenciada a depender da região por percepções diferenciadas acerca de um fator relevante. O aspecto social, por exemplo, mostra- se quando Waiselfisz (2011, p. 21) observa que

> Na década estudada todas as regiões, salvo o sudeste, evidenciam crescimento em seus quantitativos. E em todas elas, o ritmo de crescimento foi significativamente elevado. Nesse sentido, destacam-se as regiões Norte e Nordeste, onde vários estados— Pará, Alagoas, Maranhão, Bahia, Rio Grande do Norte e Sergipe— quadruplicaram, ou quase, seu número de homicídios na década analisada.

O aumento dos homicídios é um fator que altera a percepção quanto à contribuição que as guardas municipais podem oferecer a sociedade e reforça a perspectiva de uma atuação mais eficaz dessas corporações.

O aspecto cultural da inserção da Guarda Municipal na segurança pública é aquele que tem por consideração elementos característico quando do fato de uma cultura iniciada nos primórdios da criação dessas corporações. Por exemplo, como nos municípios do Estado de São Paulo, que conforme observação nos dados apresentados concentra a maior porcentagem de guardas municipais armadas do Brasil, com 33,8% chegando ao percentual de 47,9% se considerados somente a proporção dos municípios que possuem Guarda Municipal. A Guarda Civil Metropolitana já foi criada em 1986 utilizando armamento que eram emprestadas pelo Exército brasileiro. Diferentemente, no Rio de Janeiro não temos essa cultura armamentista nas GMs.

Os aspectos regionais da inserção das GMs no sistema são aqueles considerados quanto à peculiaridade de cada região na interpretação e avaliação de fatores atrelados às funções que devem ser exercidas por estas. A depender da região, funções distorcidas pelas necessidades locais. Por exemplo, a Guarda Municipal de Aracaju tem como uma das missões "coordenar e exercer atividades de policiamento, fiscalização e vigilância ao meio ambiente, bem como os objetos e áreas que integram o patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico loca"l[25].

[25] SERGIPE. Prefeitura Municipal de Aracaju. Guarda municipal. Disponível em: <http://www.aracaju.se.gov.br/guarda_municipal/>. Acesso em: 10 nov. 2013.

4.2.1 A Guarda Municipal e análise do exercício de suas funções na segurança pública

A atual Constituição ao fazer a previsão da criação das Guardas Municipais no § 8º do art. 144: "Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" procurou integrar os Municípios à segurança pública, pois na nova perspectiva esta é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Toda contestação acerca da função das Guarda Municipal passa pela construção dos limites das competências constitucionais atribuídas aos municípios. Por isso a importância de entendermos certas variáveis, como a sua *autonomia relativa* e suas competências previstas no ordenamento jurídico. A *autonomia relativa* pelo fato das articulações políticas que envolvem a composição, aparelhamento e qualificação dos agentes da Guarda Municipal, por exemplo, e a limitação de competências para entendermos os limites da atuação dessas corporações na segurança pública.

Essa discussão é relevante por que "as guardas por vezes são desvirtuadas de seus fins" e "em alguns municípios elas são alvo de tentativas de transformação em polícias municipais, dotadas erroneamente de poderes de policiamento ostensivo e do dever de manter a ordem pública". (PAULA, 2006)

Na esteira desse entendimento está ocorrendo nos Municípios que assim procedem a usurpação de função[26] das Polícias Militares, cabendo inclusive a intervenção dos Ministérios Públicos (MP) dos estados onde isso estiver ocorrendo, com amparo no artigo 127 da Carta Magna, que assim discorre: "O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo- lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis."

Analisar o conteúdo do art. 144 da Constituição Federal somado as competências atribuídas aos entes federados nos ilumina acerca das competências que devem ser exercidas por cada órgão componente do sistema de segurança pública. Pois no entendimento do mestre Canotilho (1998 apud MENDONÇA, 2011) "só quem tenha competência previamente definida por regras jurídicas está apto, num qualquer Estado de Direito, a desempenhar funções, com o selo da autoridade pública".

[26] Há de se ressaltar que esta máxima não é ponto pacífico no âmbito jurídico.

É importante essa noção pelo fato de que, como nos alerta Mendonça (2011) “o império da lei deve ser entendido como dimensão essencial do Estado de Direito, no sentido de que o pode politico não é livre, mas subordinado ao direito, em especial a uma Constituição, pois atua por meio dela, e todas as demais normas devem ser informadas pela ideia de direito”.

A Carta Constitucional é bem clara quando define quais órgãos são responsáveis pelo exercício da segurança pública no art. 144, *caput* e taxativamente nos parágrafos que se seguem quais as respectivas funções dos órgãos dentro do sistema.

> 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.
> § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina- se a:
> I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
> II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
> III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
> IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.
> § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina- se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.
> § 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina- se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.
> § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.
> § 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.
> § 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam- se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.
> § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.
> § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.
> § 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

Na análise desse artigo apesar das guardas municipais não estarem expressamente previstas no *caput* não enseja que esta não faça parte do sistema, apenas que dentro de um federalismo assimétrico o município não possui as mesmas competências que os outros entes federativos e também porque este não possui o instrumento necessário para a *preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*, a polícia. Acerca do assunto Paula (PAULA, 2006) atenta que "embora não figurem no art. 144, as guardas municipais integram o sistema de segurança pública da CF/ 88. Mas a própria ausência de menção no referido artigo nos dá uma pista de que as guardas não possuem as mesmas responsabilidades dos demais órgãos e o mesmo status constitucional". Devemos discordar somente da questão de que as guardas municipais não possuem o mesmo *status* constitucional dos outros órgãos. Não existe hierarquia entre os órgãos do sistema de segurança pública, o que existe são competências distintas e funções específicas de cada componente e sua parcela de reponsabilidade que devem ser observadas.

A luz do *caput* do art. 144 inferimos que a manutenção da ordem é constitucionalmente prevista como função dos órgãos majoritariamente denominados de polícia, seja ela no sistema de segurança pública, seja no âmbito da Câmara dos Deputados (art. 51, inc. IV) ou no Senado Federal (art.52, inc. XIII). Na análise sistemática da Carta Constitucional percebemos que esta prerrogativa de possuir uma polícia ostensiva ou judiciária foi refutada ao Município. Assim a atual Constituição brasileira manteve a visão tradicional de que preservação das relações jurídicas impostas pelo Estado e a isenção do perigo ao seu corpo social deve ser prestado pelas instituições policiais, não que seja necessário utilizar- se da denominação Polícia. Logo, se cria duas vertentes de atuação dos órgãos componentes do sistema de segurança pública, a saber: *a vertente pessoal*, entendido como a relação do Estado com os membros que integram a sociedade e a *vertente patrimonial*, entendido a relação do Estado com seus bens, à prestação dos seus serviços e a guarda e vigilância de suas instalações.

A partir dessa primeira analise do art. 144, *caput* concluímos que os órgãos componentes do sistema de segurança pública são responsáveis pela manutenção da ordem, da segurança das pessoas e do seu patrimônio e deve ser exercido por órgãos policiais, ou seja, a Polícia Federal, Rodoviária e Ferroviária Federal e as Polícias Civis, Militares e o Corpo de Bombeiros. Como foi negada ao município a possibilidade de possuir esse instrumento legalmente constituído, há de concordar

com a afirmação em voga que a Guarda Municipal "não é polícia", logo se retira do mesmo a possibilidade destas atuarem de forma completa nas duas vertentes previstas para os órgãos elencados no caput do art. 144 da CF/ 88.

A partir dessa construção é possível entendermos que se faz necessário especificar as competências relativas ao exercício da manutenção da *preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*, e é justamente essa a pretensão dos parágrafos que se seguem ao especificar as competências privativas de cada órgão, incluindo- se nesse rol a Guarda Municipal. A incumbência do exercício da função de polícia ostensiva e preservação da ordem pública cabem às Polícias Militares (§ 5º do art. 144). As funções de polícia judiciária cabem à Polícia Federal, no âmbito da União e às Polícias Civis no âmbito dos Estados (§ 1º, inc. I a IV e § 4º). Logo de acordo com Paula (PAULA, 2006) "as guardas municipais não podem exercer nenhuma das funções expressas como exclusiva das instituições mencionadas no art. 144, caput, da Carta Magna, e as previstas como sendo atribuição de outros órgãos". Em tempo, é bom acrescentar, salvo se for prevista uma competência comum entre os entes federativos como, por exemplo, alguma tipificada no art. 23 da CF/ 88. Essa explanação vai ao encontro da perspectiva da atuação que se pode chamar de *público- patrimonial* das guardas municipais.

É importante frisarmos que o exercício da atuação nas duas vertentes dos órgãos da segurança pública prevista no *caput* do art. 144 da CF/ 88 não advém da especificação das competências privativas, mas da perspectiva, repetimos, da *preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio* descrito no enunciado do mesmo (poderá advir também de uma regulamentação infraconstitucional às competências privativas), ou seja, da possibilidade de atuarem na *vertente pessoal* da segurança pública. Essa assertiva fica clara quando analisamos as competências destinadas à Polícia Rodoviária federal (PRF) e a Polícia Ferroviária Federal (PFF) que possuem a incumbência do *patrulhamento*[27] e não do *policiamento*[28] das rodovias e ferrovias federais respectivamente. Se fossem levadas em consideração apenas as competências elencadas para esses órgãos,

[27] Patrulhamento: função exercida pela Polícia Rodoviária Federal com objetivo de garantir obediência às normas de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes. Lei 9.503/ 1997, ANEXO I- Código de Trânsito Brasileiro.

[28] Policiamento: função exercida pelas Policias Militares com o objetivo de reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança do trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes. Lei nº 9.503/ 1997, ANEXO I- Código de Trânsito Brasileiro.

esses só cumpririam a *vertente patrimonial* da segurança, a vigilância das rodovias e ferrovias. No entanto, estar elencado nos Incisos do art. 144, *caput* lhes conferem a legitimidade para atuar na proteção dos cidadãos.

Os termos *policiamento* e *patrulhamento* estão intimamente relacionados com a construção da ideia das duas vertentes na análise do art. 144 da atual Constituição Federal. Utilizamos como nota de rodapé um conceito exemplificativo do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), porém o que se propõe é mostrarmos a diferença conceitual que eles representam. O termo *policiamento* nos remete a ideia de uma atuação mais abrangente na segurança pública que envolve a incidência de um poder sobre as pessoas. *O* "ato ou efeito de policiar"[29] pressupõe além da *vigia e guarda,* por exemplo, *civilizar.* Logo, só se civiliza pessoas. Em contrapartida, o *patrulhamento* pressupõe a "guarda e vigia com patrulhas, rondas"[30]*.* Esses conceitos nos revelam o caráter amplo e específico das funções exercidas pelos órgãos componentes do sistema de segurança pública. Revela que estes podem atuar em duas modalidades de prestação de serviço na segurança, ou seja, a proteção do patrimônio e das pessoas. À Guarda Municipal cabe o *patrulhamento* e somente o exercício da função de segurança pública em sua *vertente patrimonial.*

4.2.2 A proteção aos bens, serviços e instalações

A guisa da construção teórica realizada com a análise do art. 144, seus parágrafos e a afirmação de que as guardas municipais legitimamente devem atuar somente na *vertente patrimonial* da segurança, convém a partir de agora, analisar essa *vertente* do sistema de segurança pública. De acordo com o § 8º do art. 144 da Carta Magna a função constitucional das guardas municipais devem ser a proteção dos *bens, serviços e instalações* no âmbito do poder público municipal e a lei que dispuser qualquer regulamentação da atuação dessas corporações deve fazê- la no âmbito da sua competência. O problema não está como muito se houve, na atuação dos guardas municipais, digamos *"extramuros",* pois a previsão constitucional de proteção a bens, serviços e instalações é muito ampla. A atuação *"intramuros"* é

---

[29] Po.li.ci.a.men.to. ***sm*** (***policial+mento***[2]) Ação ou efeito de policiar; guarda. Dicionário Michaelis. Disponível em: http://www.michaelis.uol.com.br. Acesso em 10 nov. 2013.

[30] Pa.tru.lha.men.to. ***sm*** (***patrulhar+mento***2) Ato ou efeito de patrulhar; patrulha. Disponível em: http://www.michaelis.uol.com.br. Acesso em 10 nov. 2013.

válida somente para a proteção às suas instalações, sendo esse *pressuposto* o precursor da ideia que segundo Frederico (2008 apud SANTOS, 2013) confere a "pseudo interpretação de guarda patrimonial" as Guardas Municipais.

Contrapondo a ideia do exercício funcional "*intramuros"*, podemos afirmar que a proteção aos bens e serviços legitima a atuação das guardas municipais nas ruas, Pois uma das competências dos municípios é planejar o uso e ocupação do solo urbano, as calçadas, as vias públicas, os logradouros públicos, as praias, são exemplos de bens públicos segundo o Código Civil brasileiro- Lei nº 10.406/ 2002, art. 98 e 99 respectivamente*:* "São públicos os bens de domínio nacional pertencente às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencem".

> Art. 99. São bens públicos:
> I- os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
> II- os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento de administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive suas autarquias;
> III- os dominicais, que se constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Para Mello (2010, p. 913) "Bens públicos são todos os bens que pertencem ás pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados e Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (...)". Na análise de Santos (2013) o novo Código Civil se adaptou melhor as instituições públicas que surgiram após o Código Civil de 1916, as quais a natureza jurídica não estava bem ajustada. Na concepção de Alexandrino (2009 apud SANTOS, 2013)

> São bens públicos, integralmente sujeitos ao regime jurídico dos bens públicos, somente os bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito público. Os bens das pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração pública não são bens públicos, mas podem estra parcialmente sujeitos ao regime próprio dos bens públicos, quando estiverem sendo utilizados na prestação de um serviço público.

Essa explanação é importante na medida em que imaginamos o universo e amplitude que a proteção aos *bens, serviços e instalações* confere às Guardas Municipais. A análise da atuação da proteção dos bens municipais pela Guarda Municipal nos mostra que é errôneo quando se propaga que o agente da guarda municipal deveria trabalhar num posto fechado das instalações da prefeitura.

Conforme alegado, a proteção aos serviços juntamente com a proteção aos bens municipais garante legitimidade ao exercício funcional dos Guardas Municipais nas ruas da cidade. Os *serviços públicos* representam o campo mais amplo na

atuação das Guardas Municipais. É nesse pressuposto de atuação que se entende legítimo "o uso da guarda municipal como uma força de garantia da municipalidade" (PAULA, 2006). Nesse raciocínio o autor afirma que "As guardas municipais tem como uma de suas funções a proteção dos serviços do município. Tal não significa que devam elas executar esses serviços, mas sim assegurar que aos municípios seja da a oportunidade de presta- lo (...)", dissonante dessa ideia, entendemos que o uso da Guarda Municipal como garantidor da municipalidade não exclui sua competência para prestar o serviço, desde que sejam previstas no rol de suas atribuições institucionais. Como exemplo, cita-se o inc. XIII do art. 2º da Lei Complementar (LC) nº 100[31] que prescreve uma das funções institucionais da GMRIO da seguinte forma:

> Exercer o poder de polícia no âmbito do Município do Rio de Janeiro, inclusive sancionatório, ressalvadas as hipóteses em que, por força de lei, a atribuição seja privativa de outra categoria funcional, situação em que poderá auxiliar a fiscalização com a prática de atos meramente materiais.

Entendemos que a própria *proteção* é um serviço prestado, com isso não se esgota no termo *proteção* a mera competência do "ato ou efeito de proteger"[32], pois como órgão municipal a GM deve executar serviços que estejam no rol das competências municipais e que estejam elencadas nas suas atribuições institucionais ou previstas em normas regulamentares. A própria contribuição à luz do conceito de serviço público corrobora com a assertiva do não esgotamento do termo proteção. No conceito proposto por Pietro (2009, p. 102) serviço público é "Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente públicos".

Todo serviço público é prestado por órgãos através dos seus agentes públicos e dessa máxima não podemos excluir a Guarda Municipal quanto ao seu caráter prestador de serviço municipal, além das suas funções constitucionais previstas para o exercício da segurança pública.

---

[31] Lei Complementar nº 100/ 2009- lei que cria a autarquia denominada Guarda Municipal na estrutura da administração indireta da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.

[32] Pro.te.ção. ***sf*** (***lat protectione***) **1** Ato ou efeito de proteger. **2** Abrigo, amparo, auxílio, socorro. **3** Esforços em favor do aumento ou progresso de alguma coisa. **4**Cuidado que se toma na fortuna ou nos interesses de alguém. **5** ***Econ polít*** Auxílio, favor, privilégio concedido à indústria nacional; protecionismo. **6** Pessoa que protege. **7** ***Astronáut*** Conjunto de disposições tomadas para assegurar a manutenção de uma base de lançamento de foguetes. ***P. de blocos, Inform:*** num processador de textos, ação de evitar que um bloco de texto selecionado seja dividido por uma quebra automática de página. ***P. de célula, Inform:*** ação de impedir que o conteúdo de uma célula particular ou grupo de células seja alterado.***Tomar sob sua proteção:*** dar proteção a; proteger. Disponível em: http://www.michaelis.uol.com.br. Acesso em: 10 nov. 2013.

4.2.3 O poder de polícia e a Guarda Municipal

Com o constante crescimento das Guardas Municipais nos municípios brasileiros nos anos 90 a maior questão a respeito da atuação dessas corporações se deu no âmbito da pergunta: qual deve ser a função e o poder de polícia exercido pelas Guardas Municipais na segurança pública? Dentro da proposta de construção que está sendo realizada ao longo de trabalho, percebemos que variáveis como a *autonomia relativa* dos municípios e as competências constitucionais influenciam o poder de polícia exercido pela Guarda Municipal, a partir de agora procuraremos entender o porquê.

É fato que o munícipio deve exercer o poder de policia no âmbito de suas competências. Este por sua vez "é uma expressão cujo significado está sujeito aos contornos políticos e sociais de um momento histórico" (TAUIL, 2006). Importa entendermos que

> O poder de polícia está relacionado ao uso da liberdade e da propriedade, o que não se pode confundir com o direito de liberdade e direito de propriedade que são expressões daquelas, e onde não há limitações administrativas a esses direitos, pois integram o desenho do próprio perfil do direito. O que existe são limitações à liberdade e à propriedade (2010, p. 818).

O poder de polícia não se limita a assegurar somente a ordem pública, na ótica policial de segurança, mas se estende a disciplinar direito, tarefa não muito fácil de exercer na prática, pois supostamente deve- se regular o cidadão de bem, que paga seus impostos e reivindica os seus direitos. Mas por vezes, não atenta para a sua incivilidade que afeta outros cidadãos que também pagam seus impostos e reivindicam os seus direitos. Destarte, segundo Mello (2010, p. 820) "descaberia falar em limitação a direitos, pois os atos restritivos, legais e administrativos, nada mais significam senão a formulação jurídica do âmbito do Direito". Essa ideia nos mostra que a quereda acerca do poder de polícia no ordenamento jurídico brasileiro não é ponto pacífico, pois essa ideia contrapõe justamente o conceito mais difundido de poder de polícia, inclusive o mais utilizado por instituições policiais e desse rol não se exclui a Guarda Municipal, o previsto no art. 78 da Lei nº 5.172/ 1966- Código Tributário Nacional (CTN) que apregoa:

> Considera- se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de

> ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.
>
> Parágrafo único**.** Considera- se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Para o autor, inclusive, a própria expressão "poder de polícia" é equívoca e trata- se de um designativo manifestadamente infeliz que engloba, sob um único nome, coisas radicalmente distintas, submetidas a regimes de inconciliável diversidade: leis e atos administrativos; isto é, disposições superiores e providências subalternas. Concorda ainda que esta deveria ser banida do vocabulário jurídico, pois traz consigo a evocação de uma época pretérita, a do "Estado de Polícia", que precede o Estado de Direito.[33]

Para Tauil (TAUIL, 2006) "A expressão 'poder de polícia' passa a ser, nos tempos modernos, um 'dever de polícia', uma obrigação jurídica e administrativa de cuidar do interesse público". A respeito do dever- poder da Administração Pública, Mello (2010, p. 820) afirma que

> Enquanto em certas hipóteses a atividade individual seria manifestadamente danosa, por transparente este caráter, noutras a determinação depende de um exame concreto. Nos primeiros casos a limitação já vem assinalada de modo inarredável na lei, pelo quê nenhuma margem há para colaboração da Administração no precisá- la ou em eventual possibilidade de suspendê- la. Sem embargo, resta, ainda assim, à Administração o poder- dever de assegura-lhe o respeito, fiscalizando sua observância e impedindo- lhe a transgressão.

Compreendemos que Administração Pública deve salvaguardar o interesse público em detrimento do particular, impor limites se este for danoso, caso não, deve a Administração guardar para que este não venha a ser. Acerca dos limites, Mello (2010, pp. 819-822) completa:

> Realmente, por vezes, a efetiva e concreta aplicação da limitação, prevista em lei— modeladora da esfera jurídica da liberdade e da propriedade—, é remetida à apreciação da Administração Pública, que a determina segundo as circunstâncias, cabendo- lhe uma avaliação discricionária. (...) a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando- a aos interesses coletivos designa- se "poder de polícia.

[33] *Ibid.*, p.821

O poder de polícia possui um sentido amplo e outro estrito. De acordo com Mello (2010, p. 822) em seu sentido amplo "refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delineia a esfera juridicamente tutelada da liberdade e propriedade dos cidadãos" e em seu sentido estrito

> Relaciona- se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com o interesses sociais. Esta acepção mais limitada responde à noção de polícia administrativa.

O exercício da atividade de polícia administrativa decorre da função executora da administração Pública através do seu Poder Executivo e define- se segundo Mello (2010, p. 837) como

> A atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamentos em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (' non facere') a fim e conformar- lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

No âmbito do município, por exemplo, Berwig (2012) nos traz a seguinte contribuição:

> Para compreender o poder de polícia em seus sentidos amplo e estrito, devemos iniciar a análise a partir da Constituição da República, que estabelece um sistema de competências reservadas para os Municípios ao prever a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inc. I, CR). A competência para fixar leis que estabeleçam o poder de polícia decorre do art. 30, da CR. Já o exercício da polícia administrativa (sentido estrito) é a própria atuação em decorrência da previsão dos artigos 30 e 23 da CR. A Constituição da República apresenta as situações e limites em que a Administração Municipal poderá agir.

Costumasmente faz- se diferenciações entre a polícia administrativa e a polícia judiciária, sendo esta exercida pela polícia de segurança, procurando- se evidenciar o caráter preventivo da primeira e o caráter repressivo da segunda. Rolland (apud MELLO, 2010) rejeita a ideia, pois observa que a polícia judiciária não reprime: ajuda o Poder Judiciário a promover a repressão. Mello (2010, pp. 834-835) Destaca:

> Com efeito, frequentemente a Administração, no exercício da polícia administrativa, age repressivamente. Sempre que obsta a uma atividade particular, já em curso, é porque esta se revelou contrastante ao interesse público, isto é, lesou- o; enfim, causou um dano para a coletividade. (...) o

> que efetivamente aparta a polícia administrativa de polícia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades anti-sociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica.

Da construção acerca do poder de polícia notamos que este é um tipo de poder que é prerrogativa da Administração Pública e do ente federativo que delega as suas competências e responsabilidades a um determinado órgão sob sua tutela. Essa afirmação é importante para sustentarmos que não existem diferenciações no poder de polícia exercido, por exemplo, pela Guarda Municipal e a Polícia Militar. Ventris (2010) Define que "não existe dois ou mais tipos de Poder de Polícia. Portanto, não existe Poder de Polícia da polícia e poder de polícia da administração. Os órgãos do Estado não têm poder". Os órgãos exercem suas funções dentro da esfera de competência que lhes é peculiar.

Muitos defendem que há diferenciação no poder de polícia exercido pelas polícias na segurança pública em relação a outros órgãos. Se este poder fosse da polícia não seria utilizado costumeiramente, por exemplo, o conceito retirado do CTN. O poder de polícia não pertence ao agente público- policial, mas delegado a este pela Administração Pública para fazer cumprir a imposição do interesse público coletivo no âmbito das suas competências expressas no ordenamento jurídico. Logo, o poder de polícia na segurança pública não provém das instituições policiais que a exercem e sim da função constitucional do Estado e da União, a quem o Estado Democrático de Direito incumbiu de exercê- la.

No município o poder de polícia está fundamentado na Constituição da República e deverá ser reproduzido na Lei Orgânica municipal e regulamentado nas leis infraconstitucionais nos limites da competência constitucional atribuída a estes. Dessa forma o Poder de Polícia estrito vai ser exercido mediante o exercício da polícia administrativa e pode ser apoiada nas legislações infraconstitucionais que por ventura deleguem alguma competência exclusiva ou compartilhada com algum outro ente federativo no exercício de alguma função. Acerca do assunto Berwig (2012) nos traz a seguinte contribuição:

> Assim, a regra é que o Município, de forma exclusiva ou suplementar, legisle sobre assuntos de interesse local, regulando as competências e condutas de seus agentes fiscais para o exercício legal de suas funções. Em outras palavras, sem dispositivo legal do próprio Município, torna-se inválida a atuação de seus agentes, mesmo que exista norma legal emanada de outro ente político, salvo ocorrendo delegação expressa em convênio que permita o exercício da função. Além disso, o Município deve

> atribuir competência por lei ao agente público encarregado de atuar no poder de polícia.

Como ilustração, um exemplo prático atual que temos é o CTB que confere em seu art. 24, inc. VI. "o exercício regular do poder de polícia de trânsito" aos agentes municipais na função de fiscalização das normas de circulação e conduta e nas infrações de trânsito.

Diante do exposto é fato que as Guardas Municipais devem exercer o poder de polícia nos limites das competências constitucionais inerentes ao Município no ordenamento jurídico brasileiro, tanto constitucional, como em legislações infraconstitucionais próprias enquanto ente federativo ou convênio federado. Na segurança pública não há diferenciação do poder de polícia exercido pelas Guardas Municipais em relação às instituições policiais, a não ser no tocante as próprias limitações impostas à estas no exercício do policiamento, que é prerrogativa dos órgãos policiais quando atuam na *vertente pessoal* da segurança pública. É justamente a atuação nessa vertente que legitima o exercício do poder de polícia preventivo na segurança pública.

O poder de polícia está intimamente ligado à função exercida. Na função da atividade policial a Guarda Municipal deve exercer apenas o poder de polícia judiciária, agindo repressivamente quando atua no precedente do flagrante delito previsto no art. 301 do Código processual Penal (CPP)[34]. Dessa forma o exercício do poder de polícia da Guarda Municipal somente encontraria uma limitação em comparação ao poder de polícia exercido pelos órgãos policiais na segurança pública no que lhes é peculiar, nesse caso, um exemplo seria a atuação ao que se conhece por *em fundada suspeita* (que caracteriza o exercício do poder de polícia preventivo)[35] prevista no art. 240, § 2º do CPP: "Proceder- se- á à busca pessoal quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou objetos mencionados nas letras b a f e letra h do parágrafo anterior". Mesmo assim por que essa atuação compete à autoridade policial e/ou judiciária conforme preceitua o art. 241 do mesmo

---

[34] "Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito". Destarte "a lei obriga que as autoridades policiais e seus agentes, predam quem se encontre em flagrante delito e permite que o faça o particular, excepcionalmente exercendo, transitoriamente uma função pública". Fonte: Cartilha Jurídica elaborada pela consultoria jurídica da GMRIO, publicada no Boletim Interno nº 214 de 2013. Disponível em: <http//www.gm.rio.rg.gov/intranet.> Acesso em: 02 de jan. 2014

[35] Difundida popularmente. Na verdade trata- se de uma observância, um requisito que deve justificar a ação policial no objetivo deste proceder a uma Busca e Apreensão em pessoas ou domicílio.

instrumento legal, ressalvando- se os casos de prisão em que a busca pessoal poderá ser realizada. (art. 244, CPP). O parecer nº 694/ 2013 da Coordenação Geral de Controle de Segurança Privada da Diretoria Executiva da Polícia Federal vai ao encontro desse entendimento ao analisar que

> Com relação à busca há de se considerar que, de acordo com o momento em que é realizada, bem como a sua finalidade, a busca terá um caráter preventivo ou processual. Identifica- se, nesse raciocínio, a natureza jurídica do ato. Antes da efetiva constatação da prática delituosa, ela é realizada por iniciativa da autoridade policial competente e constitui ato legitimado pelo exercício do poder de polícia, na esfera da Administração Pública, com objetivo preventivo (busca pessoal preventiva).

Acerca do assunto Mendonça (2011) nos alerta:

> Portanto, repisada a competência das Guardas Municipais, é importante frisar que a atuação de tais corporações em descompasso com o dispositivo do Art. 144, § 8º da Constituição Federal de 1988, em alguns casos, pode dar ensejo à nulidade de prova em sede de processo penal, uma vez que certas condutas são praticadas com excesso e não estão previstas em lei, a exemplo das revistas pessoais, pois tudo o que excede à lei é antijurídico e expõe- se à anulação e pode tornar o autor responsável disciplinar, civil e criminalmente.[36]

Dessa forma a Guarda Municipal encontra dificuldades e não possui a competência para atuar preventivamente no exercício funcional da atividade policial "estrito senso" na segurança pública, indo de encontro e frustrando as expectativas da sociedade frente à demanda por segurança e proteção que se impõe com o crescimento da violência e da criminalidade, principalmente nos centros urbanos brasileiros. Demanda que requer uma atuação mais eficaz da Guarda Municipal na função policial e o exercício funcional do poder de polícia na *vertente pessoal* da segurança pública.

A contradição atual acerca das GMs justamente ganha forma nessa assertiva, pois a ação preventiva na segurança pública é caracterizada pelo exercício do policiamento, que é prerrogativa dos órgãos policiais que possuem a legitimidade para atuar na *vertente pessoal* da segurança pública, sendo que esta prerrogativa foi refutada às GMs pelos limites impostos ao seu exercício funcional. Inclusive, essa contradição atualmente é matéria de avaliação do Supremo Tribunal Federal (STF) através da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 608.588 São Paulo (RE

[36] Exemplifica em nota de rodapé um exemplo de desconstituição de provas obtidas por meio de revista pessoal realizada por um guarda municipal em São Paulo. (processo nº I. 270.983- 9 da 4ª Câmara de Apelação/ Santos- SP).

608588 RG / SP) da relatoria do ministro Luiz Fux no tocante à declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, Inc. I, da Lei nº 13.866 / 2004, do Município de São Paulo, o qual fixou como atribuição da Guarda Civil Metropolitana a atividade de policiamento preventivo e comunitário[37].

Diante dos fatos faz- se necessário respondermos a pergunta feita no começo desta seção e que é o objeto principal de esclarecimento desse trabalho: qual deve ser a função e o poder de polícia exercido pelas guardas municipais na segurança pública?

No sistema de segurança pública atual a Guarda Municipal deve exercer duas funções dentro da *vertente patrimonial desta.* Deve exercer a proteção dos bens, serviços e instalações sob tutela dos municípios e a atividade policial para repressão de crimes que violem a ordem jurídica em flagrante delito.

No âmbito da proteção dos bens, serviços e instalações municipais devem exercer o poder de polícia completo, ou seja, o exercício da atividade de polícia administrativa e judiciária, agindo preventivamente e repressivamente dentro das suas atribuições. No âmbito da atividade policial deve exercer apenas a atividade de polícia judiciária, agindo repressivamente quando em flagrante delito, observando os limites e o princípio da legalidade e legitimidade nas suas ações, já que por vezes dependerá de uma interpretação jurídica acerca do seu exercício funcional nessa forma de atuação.

As duas funções e o poder de polícia que deve ser exercido pela Guarda Municipal na segurança pública podem ser visualizadas no quadro a seguir que representa o resumo dessa construção teórica.

[37] Disponível em: http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8930686/recurso-extraordinario-re-608588-sp-stj. Acesso em: 01 fev. 2014.

Quadro 1 - Resumo da atuação da Guarda Municipal e o exercício regular do poder de polícia na segurança pública em sua função de proteção aos bens, serviços e instalações municipais e na função da atividade policial "estrito senso".

ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL E O EXERCÌCIO DO PODER DE POLÌCIA			
Quanto à função	**Quanto à atividade do poder de polícia**	**Quanto à característica da ação**	**Quanto ao objetivo da ação**
Proteção aos bens, serviços e instalações.	Exercício da polícia administrativa	Preventiva e Repressiva	Garantir a municipalidade (as atividades inerentes às competências municipais).
Atividade Policial " estrito senso"	Exercício da polícia judiciária	Repressiva	Garantir a responsabilização dos violadores da ordem jurídica efetuando eventuais prisões em flagrante delito.

4.3 A Guarda Municipal e as limitações impostas ao exercício da segurança pública

A atual conjuntura com o crescimento da violência e criminalidade no país vem elevando e proporcionando contornos maiores na atuação da Guarda Municipal no cenário da segurança pública brasileira. As guardas vêm adquirindo ao longo desses anos com seu caráter comunitário e cidadão na prestação do serviço à sociedade uma relevância que confere um patamar de responsabilidade ao município no sistema de segurança pública não abrangida por suas competências legais previstas constitucionalmente.

Aspectos como a *autonomia relativa*, as competências constitucionais e uma legislação conservadora acerca do papel dos municípios na segurança pública tem como consequência a limitação deste enquanto ente federativo nas políticas de segurança pública e minam a efetividade da Guarda Municipal na perspectiva de uma atuação na atividade policial mais efetiva. A *função interpretativa*[38] acerca do papel exercido por estas na segurança provoca uma enorme despadronização na forma de composição destas corporações. A referida *função interpretativa* da legislação e os aspectos sociocultural- regionais a depender do município fazem variar o modo com que essas instituições são concebidas e como elas se inserem na segurança. Em muitos destes as Guardas Municipais são coordenadas de forma amadora e utilizadas como cabides de emprego ou utilizadas como laboratório de experiência da Polícia Militar principalmente[39]. Essa assertiva mostra- se fiel quando analisadas a gestão dessas corporações, principalmente em municípios menores.

4.3.1 A crise de identidade e a efetividade do serviço

Os limites são importantes para delinear um horizonte para as Guardas Municipais, levados em consideração o grande conjunto de atribuições que a instituição hoje possui, o que por vezes é motivo de reclamação dos agentes como muito bem aborda Misse et al. (2010, p. 35):

> A literatura sobre a polícia já registrou inúmeras vezes a sensação dos policias de que são obrigados a fazer uma infinidade de atividades que não seriam propriamente suas, e que se tornam obstáculo para que se cumpram, de forma devida, sua atividade – fim. Os guardas não enfrentam um dilema semelhante, pois têm seu mandato definido de forma mais ampla, sobre um conceito muito aberto de ordem urbana. Isto não impede, porém, que as demandas do público produzam surpresas, e por vezes, coloquem os guardas em posição delicada para definir seu curso de ação, ou fazendo com que entrem em choque com instruções formais.

O universo e amplitude da proteção aos *bens, serviços e instalações* conferem às Guardas Municipais um status de destaque na prestação de serviço no âmbito municipal, porém se não estiver bem delineada acarreta um emaranhado de

[38] Previsão genérica da CF/ 88 e a falta de norma reguladora acerca das funções da Guarda Municipal ocasiona interpretações equivocadas na forma de atuação das corporações.

[39] "Nesse contexto político, a resposta mais comum tem sido a criação de Guardas Civis como agentes de segurança pública, treinadas e organizadas como policias militares em miniatura e comandadas por oficiais das PMs. O resultado tende a ser a reprodução, na escala municipal, dos erros e problemas observados nas policias militares" (SOARES, Luiz, 2006, p. 102).

atribuições que gera uma crise de identidade que tem consequências na efetividade do serviço prestado pela guarda. Produz falta dela ou extrapolação do mandato constitucional das mesmas, essa última se dá principalmente no exercício da função policial dessas corporações. A crise de identidade é fruto da despadronização e falta de regulamentação que está atrelada aos aspectos sociocultural- regionais intrínsecos à atuação da Guarda Municipal e na limitação ao exercício da atividade policial na segurança pública. Essa assertiva contrapõe a visão dos seus gestores como bem observa Misse et al. (2010, p. 73) em relação a Guarda Municipal de Belo Horizonte (GMBH) em sua pesquisa:

> Entretanto, observa- se que a doutrinação falha quando a grande maioria dos guardas (86%) concorda com a afirmativa de que falta clareza no que é o trabalho do guarda. Este se confunde com o de outros agentes: vigilantes, PM, etc., sendo que a maior parte dos guardas (65%) concorda totalmente com esta sentença. Isto nos remete à questão da identidade profissional do guarda. Se para os gestores esta identidade parece estar bem definida, demarcada por fronteiras de atuação em relação aos outros agentes que lhe são próximos e concorrentes (PM, bombeiro, vigilantes), para os guardas ainda permanece confuso o que deve ser a sua atividade e o que a diferencia da dos outros agentes, principalmente os de segurança. Pode- se aventar que em razão da sua juventude a Guarda belo- horizontina encontra- se em uma crise de identidade, não tendo ainda desenvolvido uma cultura própria.

Certa vez, ao lermos uma reportagem sobre a Guarda Municipal do Rio de Janeiro um leitor se referiu a instituição em um comentário como “o guarda Bombril”, aquele “que tem mil e uma utilidades”. Analisando a conjuntura se observa que esse assunto não é um problema somente da GMRIO, mas de várias outras guardas municipais do Brasil. Mostra que vários problemas e reivindicações são comuns à categoria, como por exemplo, a falta de um plano de cargos e salários, reivindicação por melhores salários, por um gerenciamento de carreira, a necessidade de normas regulamentadoras para a profissão, etc.

A crise de identidade vivenciada pela Guarda Municipal é um processo de construção da mesma, conforme se tem observado cotidianamente, a guarda vem redescobrindo o seu caráter civil em oposição ao caráter militar que estas adquiriram ao longo dos seus anos de atividade. O próprio entendimento de que a Guarda Municipal “não é polícia” e o entendimento cada vez mais difundido dos limites impostos às GMs se traduz numa ferramenta importante para a mudança das concepções arraigadas, se estas fossem somadas ao interesse político das referidas

instituições serem gerenciadas por servidores de carreira[40]—que aprenderam o que é ser guarda municipal na prática— e não por gerentes alheios à corporação, as mudanças se dariam mais rapidamente. Contudo, se visualiza que esse processo chegará a um ponto que será impróprio a ocupação desse cargo por um servidor que não pertença à estrutura da Guarda Municipal. A divergência de percepção analisada pelo autor se dá justamente pelo não conhecimento de certos gestores do que é função das guardas (dentro das amplas atribuições municipais e dos limites policiais na segurança pública), pois utilizam a Guarda Municipal como laboratório de tentativas e reprodução de ações pertinentes à Polícia Militar.

A crise de identidade somada a uma política de pessoal inadequada contribui para uma baixa autoestima dos guardas municipais. Produz insegurança e desejo de não permanecer nos quadros da instituição. Provoca uma enorme taxa de evasão[41]. Acerca do assunto Misse et al. (2010, p. 24) nos dá a seguinte contribuição:

> Podemos chamar a atenção para o fato de que os governantes municipais vêm firmando um compromisso para a expansão da guarda. Concursos têm sido realizados. Além disso, ocorre extenso aproveitamento de aprovados em concursos anteriores. A Guarda enfrenta, porém, grande dificuldade em conseguir aumentar o seu efetivo. Isto indica que está havendo uma evasão muito grande, que dificulta projetos de dispor de uma guarda maior.

Diante do fato, devemos buscar um projeto de expansão que contemple não somente a abertura de concursos, mas uma política que trabalhe o desejo do profissional em permanecer na corporação, pelo menos a médio e longo prazos, pois só assim se consegue planejar cobrindo as eventuais deficiências via concurso público.

O controle da taxa de evasão é muito importante nesse processo. Não adianta promover concursos públicos se o objetivo de expansão não estiver alicerçado numa política de pessoal que contemple um bom salário, uma carreira atrativa que permita visualizar onde o profissional estará num determinado tempo de serviço prestado à corporação, condições e estrutura nos locais de trabalho, entre outros. Caso contrário, qualquer projeto de expansão estará fadado ao fracasso e representará uma perda de recursos públicos.

---

[40] Nota- se no perfil dessas instituições um percentual ainda baixo de comando por servidores de carreira. (ver tabela 5).

[41] Segundo a Gerência de Admissão e Demissão da Diretoria de Recursos Humanos da GMRIO houve 433 exonerações a pedido no último triênio (2011- 2013). Somente esse valor representa 21,6% das vagas oferecidas no último concurso em 2011.

Uma boa política de pessoal é importante até para criar laços de comprometimento na prestação do serviço. Não que isso faça diferença para o bom profissional, mas para o mau com certeza faria, pois com uma boa política esse não teria desculpas para se eximir de suas atribuições.

Certa vez numa missão no bairro da Lapa- RJ houve uma solicitação para atendermos uma demanda de liberação das faixas de trânsito que estavam sendo fechada por frequentadores de um bar mais adiante. A equipe estava composta por quatro GMs e havia mais cinco agentes em outra viatura, um total de nove. O espaço ocupado era aproximadamente de cinco metros, avaliamos que com o efetivo presente resolveríamos tranquilamente o problema. Ao abordar os companheiros para que fossemos atuar, um respondeu: "não é minha função!" outro: "e o apoio?" outro ainda: "não vou fazer. Não tô ganhado para isso!" Resumo: acabamos por fazer contato com o responsável da missão que chegou com outros quatro guardas e resolvemos o problema. É verdade que a política de pessoal da Guarda Municipal do Rio de Janeiro não está a contento na visão dos guardas, plano de cargos estagnado, os processos de promoção que existiram não foram transparentes e justos. Porém, com exceção do caso discorrido e mais alguns, a Guarda Municipal do Rio de Janeiro mostra uma grande efetividade na prestação do serviço municipal, principalmente no que diz respeito ao CTB. Alcança lugar de destaque no cenário carioca atualmente ao lado da COMLURB.[42]

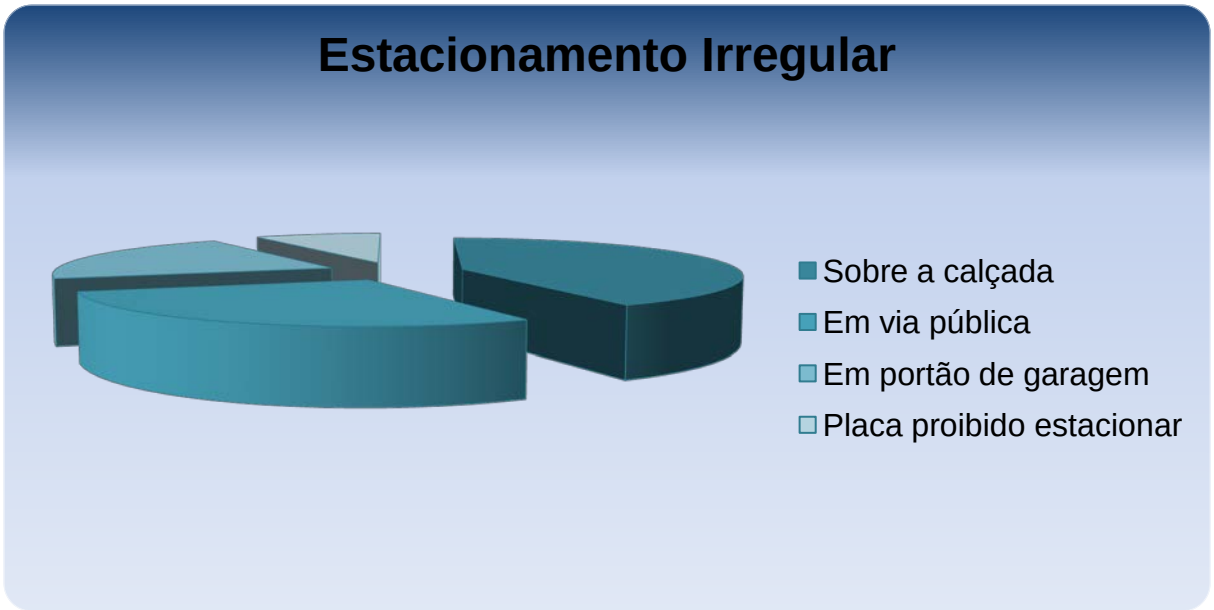
Na cidade do Rio de Janeiro das mais de 2,6 milhões de ligações recebidas pela central 1746[43] até outubro de 2013, mais de 100 mil foram repassadas para a GMRIO. Dessas, 87% foram demandas relativas ao estacionamento irregular como a parada de veículo sobre a calçada (36,5% - 31.755 ligações), em via pública (24,7% - 21.489), em portão de garagem (18,3% - 15.921) e em local com placa de proibido estacionar (7,5% - 6.525).

---

[42] Companhia Municipal de Limpeza Urbana da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Essa afirmação pode ser mensurada no Acordo de Resultado de 2012. A Guarda Municipal alcançou o que se chama *supermeta*, obtendo nota 10 em sua avaliação.

[43] **Central 1746**- Criada em março de 2011, a central de atendimento da prefeitura concentra mais de mil serviços municipais e é o principal canal de comunicação entre a prefeitura e os moradores do Rio. Tem uma capacidade para 274 atendimentos simultâneos e 600 mil atendimentos/ mês, o contato com o 1746 pode ser feito por telefone, com o custo de uma ligação local, pelo site <www.1746.rio.gov.br>, ou através de aplicativos para celulares, permitindo que os usuários fotografem os problemas e enviem fotos em tempo real nas solicitações de reparo. O serviço está disponível à população 24 horas por dia, todos os dias da semana, inclusive feriados. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br>. Acesso em: 07 nov. 2013.

Gráfico 9 – Distribuição das demandas relativas ao estacionamento irregular atendidas pela GMRIO através da Central- 1746.



Fonte: Elaborado a partir de dados informativos do site da Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4413353>. Acesso em: 07 nov. 2013.

O maior problema acerca da efetividade do serviço das guardas municipais está relacionado com o exercício da atividade policial por estas. Nesse caso, como já dito, a questão é a falta dela ou a extrapolação do seu mandato constitucional. Essa dinâmica fica muita clara se comparadas novamente as guardas municipais do Rio de Janeiro e de São Paulo, como já analisado, por fatores relativos aos aspectos sociocultural- regionais intrínsecos a atuação dessas corporações em âmbito nacional.

A extrapolação do mandato constitucional é a inobservância aos limites impostos às Guardas Municipais na atividade policial criado pelo *exercício do policiamento ostensivo*[44] na segurança pública. O desconhecimento acerca das suas reais funções no sistema colabora para que essa dinâmica se reproduza principalmente nas guardas municipais armadas que possuem maior efetividade no exercício dessa função. Há GMs que reproduzem verdadeiras aberrações jurídicas no seu mandato, as corporações que atuam dessa forma vêm sofrendo constantemente intervenções do Ministério Público para que adequem sua forma de atuar dentro dos parâmetros jurídicos concernentes a estas. Um exemplo nos é

[44] Consequência do exercício do poder de polícia preventivo na atividade policial de segurança pública por algumas GMs.

dado por Misse et al. (2010, p. 211) no tocante a Guarda Municipal de Cachoeiro do Itapemirim (GMCI) no Espírito Santo:

> A trajetória de colisão da GMCI com o ordenamento legal e os seus desmandos no exercício do policiamento ostensivo foi a responsável por ter despertado o Ministério Publico e acionado as prerrogativas constitucionais de interpor sua autoridade em prol do respeito e observância as questões atinentes a Guarda Municipal de Cachoeiro de Itapemirim. (...) Finalmente, em fevereiro de 2007, o Ministério Público ajuizou ação civil pública face do Município de Cachoeiro do Itapemirim para que a sua Guarda Municipal se abstenha de exercer atividades de policiamento ostensivo, preventivo, repressivo e de Polícia Judiciária. (...) O principal alvo da ação do Ministério Público parece ter sido a adequação das atribuições da Guarda Municipal ao comando constitucional. Na ação liminar de tutela antecipada, ficou demonstrada a ausência de controle disciplinar e administrativo no âmbito da GMCI e a gravidade d algumas condutas por parte dos guarda municipais, sem que se tivesse noticia de qualquer responsabilização administrativa dos servidores envolvidos.

Ainda há de se procurar o equilíbrio nas ações mais efetivas da Guarda Municipal na atividade policial e sua adequação ao ordenamento jurídico. Não numa situação extrema como essa, mas a partir de concepções que exalem de dentro das estruturas da corporação. Entretanto, o que mais pesa hoje a respeito da efetividade dessas instituições está atrelado à sua falta de efetividade.

A falta da efetividade na atividade policial é a outra face da mesma moeda que contribui para a crise de identidade. O braço fardado do Município é uma referência para o cidadão necessitado, que não tem a quem pedir socorro, a figura encontrada é o guarda municipal que por vezes não tem meios operacionais de atender a demanda. É contraditório, pois a lugares que o efetivo da GM e maior do que a da Polícia Militar[45]. O guarda é ao agente mais presente e não possui os meios necessários para defender o cidadão. A falta de efetividade hoje passa pelo debate da utilização de arma de fogo por essas instituições. A arma de fogo confere efetividade em ações repressivas (entendida como o combate à ações criminosas) na segurança pública, que por vezes são demandadas aos guardas. Certa vez, dois agentes da guarda do Rio, assim que esta foi criada, foram atender o chamado de um transeunte alegando que acabara de ter sua bicicleta roubada. Deu as características do ladrão e alertou aos guardas que esse poderia estar armado, pois havia mostrado um “volume na cintura”. Os guardas saíram na busca e encontram o

[45] Durante sua pesquisa Misse et al. (2010, p. 91) constatou que na cidade de Mariana- SP o efetivo da GM era praticamente o dobro do efetivo da PMMG. A primeira possuía 71 guardas e a segunda possuía um efetivo local de 36 policiais.

tal suspeito com a bicicleta da cidadã e foram abordar. Ao se aproximarem, o ladrão rendeu- os e roubou- lhes suas carteiras e relógios (LISBOA 2013). É cômico! Porém poderia ter sido trágico. Sobre uma situação parecida ocorrida na Guarda Municipal de Vitória o agente não teve a mesma sorte. Misse et al. (2010, p. 226) Conta- nos a ocorrência noticiada num jornal local:

> Centro de Vitória, ontem de manhã. O agente municipal Magno Pereira Rocha Junior, 23 anos, faz sua ronda na Praça Costa Pereira, desarmado. Perto dali, um assaltante rende uma mulher. A vítima pede socorro. Magno persegue o criminoso, que armado, reage atirando. O agente, que não usava colete a prova de balas, foi atingido por dois disparos— ombro e abdômen, pelo lado esquerdo— que atravessaram os dois pulmões, provocando uma lesão gravíssima [...]

Poderia aqui descrever várias histórias para contar o cotidiano do guarda municipal nas ruas do Rio de Janeiro. Esses exemplos nos mostram que os problemas são idênticos e os debates acerca de se usar ou não armas letais também. Existem administrações que se orgulham em ressaltar a atuação desarmada de suas guardas municipais, nesse rol cito a GMRIO que se apresenta como um modelo alternativo. Os responsáveis pelo gerenciamento da instituição se orgulham em dizer: "Nós temos a maior Guarda desarmada do Brasil. Não pretende ser polícia, mas uma instituição diferente, o que é mais complicado" [46]. Outras seguem um projeto diferente e se intitula uma "nova polícia".[47]

Pela crescente demanda de proteção ao cidadão a arma de fogo acaba sendo o principal instrumento da eficácia no exercício da atividade policial "estrito senso" pela Guarda Municipal na segurança pública. Há de se ressaltar que a utilização desse instrumento nada tem haver com a questão de ser polícia. É recorrente ouvimos pessoas associando o armamento com essa condição. Há de se concordar que no contexto das Guardas Municipais a utilização do armamento letal não é ponto pacífico. A utilização de arma de fogo passa por vários debates, não jurídica, pois já se tem o estatuto do desarmamento que regulamenta tal situação, mas ideológica, de interesse, de legitimação, de afirmação. Acerca dessa assertiva Misse et al. (2010, p. 38) discorre:

> Em primeiro lugar, os guardas sentem como expressão de desigualdade de tratamento, competência e postura, a exigência de Guardas armadas enquanto outras não são. Essa diferença é percebida porque a arma representa um interesse e uma alternativa para a atuação. Boa parte dos

[46] MISSE, 2010, *op. cit*., p. 18
[47] Caso das Guardas Civis Municipais de São Paulo. MISSE, 2010, *loc. cit.*

> guardas defende o emprego da arma, ainda que haja uma parcela contra. Debates Sobre armas tendem a se tornar acalorados. Parece claro que não é possível justificar a arma por seu potencial agressivo. Os dois tipos de argumento em seu favor são a defesa pessoal e a produção de respeito. O argumento da defesa pessoal reflete certa insegurança de uma profissão que tem claramente, um componente de risco. Ao mesmo tempo, é uma forma de enfrentamento pessoal do risco que a vida na cidade traz aos seus moradores. (...) O Outro argumento fala da arma como uma necessidade para construir o respeito. Esta associação entre arma, poder e respeito é muito interessante. A base da autoridade do guarda deixa de ser a legitimidade de sua função— talvez se possa afirmar que não existe muita legitimidade nas funções públicas no Brasil— para ser sua capacidade de recorrer à violência letal.

A questão da arma como elemento para se ter o respeito é uma construção equivocada do guarda municipal. O respeito se constrói em exercer a profissão dentro dos princípios da legalidade e respeito aos Direitos Humanos. Constrói- se ao não compactuar com os abusos e situações irregulares, o respeito se se constrói no relacionamento com a sociedade e não *possuir a arma como elemento dissuasório*[48]. Há de se entender que o profissional de segurança pública deve possuir os instrumentos necessários para, de acordo com a necessidade, avaliar e decidir qual desses instrumentos utilizar em determinada ocorrência. Deve- se dar o preparo, mas também as opções operacionais para o agente.

A questão armamentista, assim como das questões funcionais, também realça o conflito existente nas diferentes visões dentro da Guarda Municipal entre os agentes e os seus gestores, a maioria como vimos, formados por policiais militares. Sobre o fato Misse et al. (2010, pp. 103-104) diz:

> Entre os gerentes, há algumas vozes discordantes quanto ao seu uso. A justificativa é a de que até agora os guardas vêm obtendo êxito em suas ações sem a utilização do armamento de fogo. (...) Assim, principalmente na visão dos gerentes do operacional, a arma não serve como proteção, antes o contrário. (...) O fato de não andar armado apareceu como um dos principais motivos que mais desagradam aos guardas de Belo Horizonte, ao lado dos motivos 'serem cobrados pela população e não poder agir', e 'ter que reportar- se a outros agentes tais como os policiais militares'. (...) Ainda segundo apercepção destes agentes, a atuação desarmada é uma das três principais razões pelas quais a população costuma criticar o trabalho do guarda.

Ao analisar o debate acerca da utilização de armamento letal pelas Guardas Municipais e os conflitos que essa temática suscita na opinião de seus gestores e agentes, talvez seja porque haja um temor na disputa desse mercado de segurança, já que guardas municipais devidamente armados seria uma ameaça a diversos

[48] MISSE, 2010, *op. cit.*, p. 39.

interesses particulares de policiais que compõem esse sistema. Como abordado, os guardas municipais levariam uma pequena vantagem pela presença mais comunitária no patrulhamento diário.

Talvez possamos entender esse conflito justamente pelas pressões políticas externas à corporação considerando um argumento fictício utilizado por Soares, Luiz (2006, p. 99) a respeito do mercado segurança privada existente nos Estados:

> Tenho em mãos uma lista de empresas prestadoras de serviços de segurança, cujos proprietários são esposas ou familiares de coronéis e delegados. Não foi necessário nenhum trabalho profundo de investigação, porque o vínculo de vários dos senhores com essas empresas são amplamente conhecidos. Apesar da flagrante ilegalidade, há dimensões éticas extremamente graves envolvidas. Um servidor público não pode oferecer ao público, privadamente e em termos comerciais, um serviço cuja demanda cresça na exata medida em que se degrade a qualidade do serviço público. Simplesmente porque isso significa que passa a ser do interesse privado de cada agente individual da segurança pública a decadência do serviço público que oferece.

Porém independente dessa discussão, o que se pretende no levantamento da questão é observar como as questões sociocultural- regionais são importantes para entendermos a dinâmica de inserção das Guardas municipais na segurança pública, e por vezes essas dificuldades não estão atreladas somente as questões jurídicas e legais, mas a interesses políticos e privados e permite sustentar a crítica a respeito da influencia que os coronéis (sem aspas)— não desmerecendo a contribuição significativa de vários destes— exercem nas Guardas Municipais reproduzindo nelas a dinâmica da Polícia Militar em relação ao Exército brasileiro, ou seja, a perspectiva de que as guardas sejam uma força reserva da polícia. Essa dinâmica prejudica uma maior autonomia das Guardas Municipais e colabora para que as GMs permaneçam imobilizadas no que tange a uma função policial mais efetiva dentro dos seus limites, privando a sociedade da sensação de segurança que estas corporações poderiam proporcionar aos munícipes.

4.4 A municipalização da segurança pública e o exercício da função policial de fato e direito pelas Guardas Municipais

Dos limites impostos ao Município,[49] que causa um entrave a um serviço mais efetivo das Guardas Municipais na segurança pública, e que contrapõe a demanda por proteção do cidadão que almeja realmente poder ser protegido, é que faz nascer as ideias de reformulação do sistema atual que propõe o *compartilhamento*[50] das funções de segurança pública, onde o Município se torna realmente parte efetiva desse sistema e as Guardas Municipais alcançam o status de polícia[51]. Sobre essa assertiva misse et al. (2010, pp. 195-196) discorre o seguinte:

> O entendimento de que os municípios têm um papel central no aperfeiçoamento da segurança pública no Brasil deu o tom do relatório de outubro de 2003, preparado pelo Grupo de Trabalho sobre Segurança Municipal (...). Tem- se evidenciado o compromisso e a responsabilidade do município com a regulamentação e fiscalização e com a repressão de posturas urbanas dissonantes em relação ao interesse coletivo e as funções sociais da cidade. Cumprir a "matriz de responsabilidade" exige dos municípios a criação de mecanismos suficientemente fortes, voltados à observância da legalidade e garantia da civilidade na ocupação e uso do espaço urbano. (...) Basicamente a proposta do GT de Segurança Municipal é que os municípios tenham postura preventiva, atuando de maneira a evitar e coibir atividades tendentes a produzir conflitos ou a acobertar práticas de ilícitos diversos. (...) O Plano Nacional de Segurança Pública para o Brasil é taxativo: as Guardas Municipais são o único instrumento especificamente voltado para a segurança municipal.

No Brasil há um forte indício de que essa tendência ocorra, pois o país tende a importar modelos e concepções do exterior. Esse sistema já vigora em vários países e ganha base de sustentação pelas críticas à composição das nossas polícias, especificamente da Polícia Militar por possuir a característica de ser militar. Sobre o assunto Soares, Luiz (2006, pp. 16-17) Afirma:

> No Brasil, as melhores experiências curiosamente, têm sido aquelas realizadas na esfera municipal. (...) No exterior, alguns dos destaques têm sido Bogotá, Boston, nos anos 1990,e Nova York, os consórcios locais italianos, os contratos de gestão franceses, os experimentos preventivos

[49] Principalmente pela previsão do exercício da função patrimonial precipuamente.
[50] É nessa reformulação que há de se concordar com o termo utilizado por Sousa e Morais (2011) acerca do compartilhamento de funções. (ver p. 46 do trabalho).
[51] Em substituição ao modelo centralizado que prevê a organização das policias somente pela União e pelos Estados. Acerca do assunto Souza, J (2000) dispõe: "O sistema policial brasileiro se insere, portanto, entre aqueles denominados centralizados, cujo paradigma é o adotado na França e que se distinguem pelo fato de estarem os órgãos policiais subordinados a autoridades próximas do poder central e não ao poder municipal".

> ingleses e a ouvidoria irlandesa. Tem havido experiências interessantes no Uruguai, em Santiago do Chile, no Peru, no Panamá, na Cidade do México.

É nessa perspectiva que o debate acerca da desmilitarização da polícia e a maior autonomia para as Guardas Municipais por sua identificação comunitária e cidadã ganha força.

A crítica à militarização de nossas polícias reside no fato de que apesar dos esforços em introduzir essa concepção moderna nas polícias atuais não se rompe com práticas antigas. Não adianta introduzir conceito de *Polícia Comunitária*[52] se não se rompe com essas práticas na formação policial fora do contexto social vigente, onde o stress psicológico, a fustigação e a destruição do inimigo ainda se encontram na pauta da ordem do dia. Quanto a esse assunto Vianna (2013) nos traz a seguinte contribuição:

> Nossa polícia Militar é uma distorção dos principais modelos de polícia do mundo (...). A sociedade reclama do tratamento brutal da Polícia, mas insiste em dar treinamento militar aos policiais, reforçando neles, a todo o momento, os valores de disciplina e hierarquia, quando deveria ensiná- los a importância do respeito ao Direito e à cidadania.

A desmilitarização das polícias converge com a prática construída pela Guarda Municipal. Nessa perspectiva do contexto social atual acho interessante fazer uma comparação entre as instituições para demonstrar a diferença que começa a se delinear entre estas nos últimos anos no exercício de práticas cidadãs na segurança pública e para demonstrar e citar a importância e o espaço que as Guardas Municipais vêm adquirindo ao longo desses anos com essa linha de atuação. Uma prática muito comum observada nas ruas é a questão de quando o cidadão tem de pedir uma informação e existe um guarda municipal e um policial militar. Nessa situação este prefere se reportar ao guarda e não ao policial. O cidadão se sente à vontade com o guarda municipal, tanto para auxílio quanto para cobrar. Quanto à cobrança há guardas municipais que realçam apenas o lado negativo de que todos querem mandar na guarda. Entretanto deveriam pensar o contrário. Deveriam pensar que essa cobrança é fruto da relação e proximidade que

[52] Policia comunitária: é uma filosofia e uma estratégia organizacional fundamentada, principalmente, numa parceria entre a população e as instituições de segurança pública e defesa social. Baseia- se na premissa de que tanto as instituições estatais, quanto à população local, devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas que afetam a segurança pública, tais como o crime, o medo do crime, a exclusão e a desigualdade social que acentuam os problemas relativos à criminalidade e dificultam o propósito de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Disponível em: <http://www.portal.mj.gov.br/main.asp?View>. Acesso em: 15 nov. 2013

a Guarda Municipal mantem com o cidadão, uma relação onde o guarda o trata com respeito e este ao solicitar os serviços da Guarda Municipal tem a plena certeza que este será realizado. Essa tendência a uma maior autonomia das Guardas Municipais é apoiada por Soares, Luiz (2006, p. 103) que defende:

> O país poderia aproveitar o momento de criatividade municipal para constituir polícias de novo tipo, ao nível municipal, comprometidas com a qualidade (eficiência e responsabilidade diante da sociedade, com respeito às leis e aos direitos humanos), saltando etapas e fazendo as novas Guardas Civis alcançarem, já em seu momento de constituição, o que poderia ser definido como estágio futuro das polícias brasileiras pós-reforma (supondo- se que ocorra a reforma que defendemos, cuja matriz é a desconstitucionalização, e que significa a transferência aos estados da autoridade para definir o modelo de policia que desejem ter). Nesse sentido, as Guardas Civis, formadas segundo tais modelos de excelência, corresponderiam à prefiguração das policias brasileiras do futuro, o que serviria para animar o movimento pela reforma policial e para apontar seus rumos.

É nessa perspectiva que a surgem várias propostas de municipalização da segurança pública e projetos de regulamentação e padronização das Guardas Municipais no Brasil, onde de acordo com Rocha (2005):

> No âmbito da câmara dos Deputados, desde o ano de 1992 são encontradas PECs tratando sobre organização, atribuições, funcionamento e atuação das Guardas Municipais, sob as mais diversas óticas, criando as policias municipais, concedendo às guardas municipais a condição de órgão de segurança pública e ampliando sua competência e outras ideias correlatas.

Entre essas propostas que estão vigorando atualmente podemos citar O projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 534/ 2002 de autoria do então Senador Romeu Tuma- PFL/ SP que dispõe "sobre a alteração do Art. 144 da CF/ 88 para dispor sobres às competências da Guarda Municipal e criação da Guarda Nacional", a PEC nº 51/ 2013 de autoria do Senador Lindbergh Farias- PT/ RJ que dispõe "sobre a alteração dos Art. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os Art. 143- A, 144- A e 144- B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial" e o Projeto de Lei nº 1332/ 2003 de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá- PTB/ SP que dispõe "sobre as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil, regulamenta e disciplina a constituição, atuação e manutenção das Guardas Civis Municipais como Órgão de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências".

A PEC 534/ 2002 amplia as atribuições das Guardas Municipais no sentido da proteção ao cidadão ao alterar o § 8º do art. 144 da CF/ 88 que passa a vigorar com a seguinte redação: "Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais,

conforme dispuser lei federal". Ao fazer essa previsão confere a legitimidade para as guardas municipais exercerem o poder de polícia preventivo na função da atividade policial na segurança pública, ou seja, atuar na *vertente pessoal* desta. Nesse caso ocorrerá o inverso da ideia trabalhada acerca da PRF quanto à sua função policial[53]. Aqui o exercício do poder de polícia na *vertente pessoal* da segurança pública pela Guarda Municipal decorrerá da especificação das suas competências privativas elencadas no § 8º.

A PEC 51/ 2013 se mostra bem mais completa convergindo para uma demanda da sociedade no tocante ao debate da desmilitarização e unificação da Polícia, atuação em *ciclo completo*[54] e também para uma reformulação do sistema de segurança pública atual[55].

O projeto organiza as competências dos órgãos elencadas de acordo com a esfera federativa onde ao criar o art. 144- A autoriza os municípios a possuírem sua polícia, porém este só poderá organiza- la após a definição acerca do território ou sobre infrações penais pelos Estados conforme o Art. 4º e seu §3º:

> Art. 4º. A Constituição passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 144- A e 144- B:
>
> Art. 144- A. A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiro.
>
> § 3º. Os Estados e o distrito federal terão autonomia para estruturar seus órgãos de segurança pública, inclusive quanto à definição da responsabilidade do município, observado o disposto nesta constituição, podendo organizar suas polícias a partir da definição de responsabilidades sobre territórios ou infrações penais.

No tocante a guarda Municipal o projeto prevê a faculdade para os municípios converterem suas Guardas Municipais criadas até a data da promulgação desta Emenda à Constituição em suas polícias municipais conforme dispõe o seu art. 6º:

> O município poderá observado o disposto no art. 144- A da Constituição, converter sua guarda municipal, constituída até a data de promulgação da presente Emenda á Constituição, em polícia municipal, mediante ampla reestruturação e adequado processo de qualificação de seus profissionais, conforme parâmetros estabelecidos em lei.

---

[53] Ver pág. 55 do trabalho.

[54] Uma polícia unificada executa da função ostensiva- preventiva à repressivo- investigativa em todo o seu processo consecutório. Ver Soares, Luiz (2006, pp. 150-151) que trabalha essa proposta mais definidamente.

[55] A respeito dessas temáticas sugiro ver: § único do art. 2º, § 1º e 2º do art. 4º da PEC 51/ 2013.

O projeto propõe uma grande reforma e institui a União como a principal formuladora das diretrizes e políticas de segurança pública. É bem abrangente na reformulação das polícias, que não analisarei por não ser o objeto desse trabalho. No bojo da reformulação proposta pelo projeto chama a atenção, de forma positiva, a própria redefinição do conceito de segurança pública, que se preocupa com a questão do tratamento igualitário, de forma democrática na prestação do serviço à sociedade pelos órgãos responsáveis pela segurança pública.

> Art. 2º. A Constituição passa a vigorar acrescida do seguinte art. 143- A, ao capítulo III- Da segurança pública.
>
> Art. 143- A. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública democrática e para a garantia dos direitos do cidadão, inclusive a incolumidade de pessoas e do patrimônio, observados os seguintes princípios (...).

Nessa linha de propostas há o Projeto de Lei nº 1332/ 2003 que converge para a padronização e regulamentação das atividades da Guarda Municipal em âmbito nacional. Há ressalvas que precisam ser ditas, a começar pela nomenclatura utilizada no Projeto de Lei, deve- se atentar para não cair na inconstitucionalidade. As instituições autorizadas pela CF /88 no nível dos Municípios a exercer a segurança pública denomina- se Guardas Municipais e não Guardas Civis, ou Guardas Civis Municipais. A começar pela nomenclatura utilizada se constata um erro. Entretanto, o projeto se mostra uma alternativa às PECs por conferir a Guarda Municipal um *status quo* diferente do encontrado atualmente apenas regulamentando suas funções e com isso corrige sua principal deficiência no exercício da segurança pública ao fazer a seguinte previsão:

> Art. 1º. Às Guardas Civis, corporações uniformizadas e armadas sendo seus integrantes servidores policiais no âmbito do território municipal onde servem, e agentes da Autoridade Policial para todos os efeitos legais, compete:
>
> I – prevenir, proibir, inibir e restringir ações nefastas de pessoas que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
>
> II – educar, orientar, fiscalizar, controlar e policiar o trânsito nas vias e logradouros municipais, visando a segurança e a fluidez no tráfego;
>
> III – vigiar e proteger o patrimônio ecológico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, adotando medidas educativas e preventivas;
>
> IV – exercer o poder de polícia com o objetivo de proteger a tranquilidade e segurança dos cidadãos;
>
> V – colaborar, com os órgãos estaduais para o desenvolvimento e o provimento da Segurança Pública no Município, visando cessar atividades

> que violarem as normas de saúde, higiene, segurança, funcionalidade, moralidade e quaisquer outros de interesse do Município;
>
> VI – Participar das atividades de Defesa Civil.
>
> Parágrafo Único – Para efeito do disposto nos incisos II, V e VI, as Guardas Civis poderão receber cooperação técnico- financeira do Estado e da União, através da celebração de Convênios entre as respectivas Prefeituras do município e órgãos competentes do Poder Público Estadual e/ ou Federal, objetivando atendimento pleno das necessidades municipais.

Dessa forma resolveria a principal limitação existente à sua atuação: o exercício preventivo do poder de polícia na segurança pública, pois agora poderia exercer a busca e apreensão prevista no art. 240 do CPP por possuírem *o status de agente da autoridade policial.*

A PL 1332/ 2002 regulamenta a previsão das Guardas Municipais na CF/ 88 reforçando o caráter civil das Guardas Municipais e dá entendimento à amplitude de proteção dos bens, serviços e instalações como se pode observar nos artigos que se seguem:

> Art. 3º. As Guardas Civis deverão possuir caráter essencialmente civil, porém, quando em serviço, seus integrantes estão autorizados a portar armas e uniformizados, sendo estas de caráter social, e, voltadas para a segurança e apoio aos cidadãos, devendo desde sua formação estar comprometidas com a evolução social da comunidade, observando os princípios de respeito aos direitos humanos devendo ainda, ser empregadas para garantir os direitos individuais e coletivos além de assegurar o exercício da cidadania e proteção das liberdades públicas.
>
> Art. 4. Aos municípios compete, concorrentemente com o Estado, zelar pela segurança pública nos limites de seus Territórios.

Outra preocupação da Lei é no tocante a uma reivindicação antiga dos guardas municipais, principalmente as que executam a função policial mais efetivamente. É o caso da prisão especial para delitos ocorridos no exercício da função e regulamentação da profissão por um órgão específico:

> Art. 14 - Fica assegurado aos Guardas Civis, sejam estes recolhidos em cela especial isolados dos demais presos, a fim de garantir a segurança dos mesmos, quando sujeitos a prisão antes de condenação definitiva.
>
> Art. 17 - Os Guardas Civis serão credenciados pelo Conselho Federal das Guardas Municipais, ou pelos Conselhos Regionais, devendo constar do credenciamento à identificação da Guarda Municipal, a qualificação e graduação do Guarda Civil e a autorização para o porte de arma.
>
> Parágrafo Único – O credenciamento de que trata este artigo será por tempo indeterminado, cuja validade se estenderá pelo tempo em que pertencer ao efetivo de sua corporação, mesmo que inativo, concedido gratuitamente e legalmente reconhecido em todo o território nacional como documento funcional e pessoal.

> Art. 18 - O funcionamento e emprego das Guardas Civis dar- se- á após registro no Conselho Federal das Guardas Civis, por tempo indeterminado nos termos da lei municipal.

O referido Projeto de Lei em sua justificativa afirma que "o grupo de trabalho constituído para a elaboração da presente proposta teve a preocupação de abordar as questões referentes à regulamentação da ATUAL ATIVIDADE das Guardas Municipais e não da ampliação de suas atribuições", e ao ter esta preocupação mostra- se como o caminho mais fácil para que se consiga adequar as atuais atividades práticas dessas corporações à teoria jurídica com objetivo de corrigir as limitações impostas a estas. É importante frisar que esse projeto não transforma a guarda em polícia "estrito senso", porém confere a esta a condição de exercer todos os requisitos do poder de polícia na atividade policial no âmbito da segurança pública. A Guarda Municipal não precisa se denominar polícia para ser "Polícia". Pois, o sentido de se denominar policial não está atrelado a pertencer à instituição polícia, mas exercer a atividade policial. Essa assertiva pode ser observada no próprio art. 144 da CF/ 88 com o Corpo de Bombeiro. Essa associação é cultural, não teria problema algum se um bombeiro ao se identificar utilizasse a expressão: "policial do Corpo de Bombeiro", assim como não vejo problema algum em um guarda municipal se identificar com a referida expressão: " policial da Guarda Municipal". A Guarda Municipal é o órgão autorizado a exercer a função policial no âmbito dos municípios, a exerce de forma despadronizada e limitada por conta da *função interpretativa.* É justamente isso que o projeto vem corrigir. Este vem conferir legitimidade a atuação dessas corporações preventivamente na função da atividade policial posta em prática por diversas GMs.

Todos os três projetos evidenciam o mesmo teor quanto à reformulação do sistema, porém diferenciam- se quanto à sua amplitude e objeto e convergem no sentido do rompimento com a *visão tradicional de organização concorrente das policias* ao concederam o status de polícia às Guardas Municipais ou transformá- las em polícia "estrito senso". A PEC 51/ 2013 confere inclusive a nomenclatura tradicionalmente utilizada no século XX para caracterizar as instituições responsáveis por exercer a atividade policial: Polícia.

4.4.1 Novas tendências e velhas práticas. A reformulação do Sistema Penal e um desafio para a segurança pública e a Guarda Municipal

Como vimos, atualmente tramitam por vias legais várias propostas que convergem para uma ampliação das funções das guardas municipais e correção das interpretações acerca destas, ora limitadas pelas competências constitucionais impostas aos municípios pela atual Constituição. Porém essas tendências mostram um horizonte de desafios para as Guardas Municipais. O maior deles sem dúvida é ao conseguir de fato e de direito exercer a ação preventiva da função policial na segurança pública, estas não perderem o que hoje é o seu diferencial, ou seja, o seu caráter de proximidade com o cidadão, de respeito aos Direitos Humanos. Acreditamos que mesmo armando, por exemplo, a GMRIO, esta não perderia o seu caráter comunitário, pois a formação dos seus guardas municipais atualmente passa pela construção dessa identidade. Entretanto o debate é muito mais amplo. A respeito de toda essa proposta de reformulação o que tem que se objetivar é a forma da atuação policial, seja pela Guarda Municipal ou pelas polícias. Devemos corrigir certas tradições de preconceitos e de diferenciações na aplicação da lei conforme aborda Batista (2002, p. 25): "o sistema penal é apresentado como igualitário, atingindo igualmente as pessoas em função de suas condutas, quando na verdade seu funcionamento é seletivo, atingindo apena determinadas pessoas, integrantes de determinados grupos sociais, a pretexto de suas condutas". Corroborando com essa ideia Zaffaroni (1990, p. 53) discorre:

> A seletividade, a violência, a reprodução de violência do sistema Penal é da essência do sistema penal: não são dados circunstanciais, são dados essenciais, caracteres substanciais do exercício do poder próprio de todo sistema penal desde o século XII até agora. É verdade que no mundo temos sistemas penais mais seletivos, mais violentos, mais reprodutores de violência e sistemas menos seletivos, menos violentos, menos reprodutores de violência. Isso é verdade, sem duvida. Como regra geral, poderíamos dizer que o sistema penal é mais seletivo, mais violento, mais reprodutor de violência quanto mais extratificada seja uma sociedade, quanto maior seja a polarização da riqueza numa sociedade, quanto maior seja a injustiça social numa sociedade. "E que é menos seletivo, menos violento, menos reprodutor de violência quanto menor seja o grau de injustiça social de uma sociedade".

A reformulação não deve ser apenas no sistema, devemos reformular a *criminologia,*[56] principalmente na tentativa de se adequar com a evolução da sociedade, pois não adianta ter instituições policiais modernas, cumpridoras dos direitos e próximas do cidadão, se a criminologia é arcaica e não contempla os ajustes para que seja estabelecida uma ordem social justa em detrimento da *ordem social vigente.* Acerca desse fato Batista (2002, p. 29) nos dá uma significante contribuição:

> Quando a criminologia positivista não questiona a construção política do direito penal (como, por quê e para quê se ameaçam penalmente determinadas condutas, e não outras, que atingem determinados interesses, e não outros, com o resultado prático, estatisticamente demonstrável, de esse alcançar sempre pessoas de determinada classe, e não de outras), nem a parição social de comportamentos desviantes (seja pelo silêncio estratégico do legislador, que não converte aquilo que a maioria desaprova— desviante— em delituoso, seja pelo descompasso entre vetustas bases morais, a partir das quais se instalam instrumentos de controle social, e sua incessante transformação histórica; (...) quando a criminologia positivista não questiona nada disso, ela cumpre um importante papel político, de legitimação da ordem estabelecida.

Nessa linha de análise é importante que o nosso ordenamento jurídico acompanhe o incessante processo de mudança social e que se apresentem propostas e princípios baseados no desempenho empírico das instituições componentes do sistema penal. A esse conjunto de princípios e recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação Batista (2002, p. 34) denomina- o de *política criminal.*

A *política criminal* é importante no sentido de uma reforma do sistema de segurança pública e suas instituições na consecução de uma ordem social justa. Baratta (1975 apud BATISTA, 2002, p. 37) nos dá um norte de como deve ser a reforma do sistema penal:

> Deve estruturar- se como politica de transformação social e institucional, para a construção da igualdade, da democracia e de modos de vida comunitária e civil mais humanos. (...) a partir da consideração de um direito penal como direito desigual, deve- se empreender dois movimentos: instituir o chamado “uso alternativo do direito” e contrair ao máximo o sistema punitivo, (...). A esses objetivos corresponderia uma profunda transformação no processo e na organização judiciaria, bem como na instituição policial. (...) Pugnar pela abolição da pena privativa de liberdade, (...). Por essa linha, a alternativa oferecida ao mito da reeducação consistiria na criação de condições que levassem o condenado a compreender as contradições sociais que o conduziram a uma reação individual e egoística (o

[56] Segundo Lola Aniyar de Castro (1987 apud BATISTA, 2002, p. 27) “é a atividade intelectual que estuda os processos de criação das normas penais e das normas sociais que estão relacionadas com o comportamento desviante”.

> cometimento do crime), que, desenvolvida nele a consciência de classe, se transformaria em participação no movimento coletivo. Em quarto e último lugar, (...) propõe Baratta uma “batalha cultural e ideológica em favor do desenvolvimento de uma consciência alternativa no campo das condutas desviantes e da criminalidade”, tentando- se inverter as “relações da hegemonia cultural com um trabalho de decidida crítica ideológica, de produção cientifica e de informação”.

Além de se orientar por essas ideias, a reformulação deve permitir a extinção de uma história de criação de estereótipos que se originou com a profissionalização criminosa promovida pelas prisões. Acerca do assunto Zaffaroni (1990, p. 57) descreve:

> Hoje sabemos muito bem que essas características comuns são a causas da prisionização da pessoa, mais do que da conduta da pessoa. (...) sabemos que sem estereótipo não temos preso, (...) sabemos que a prisão fixa os dados do estereótipo, produz a interiorização do roubo, do sujeito, da pessoa, da prisão, (...). O estereótipo e o treinamento são as duas condições sociais da sua vulnerabilidade na frente do sistema penal. (...) Eu acho que a ressocialização não é possível, mas elevar o nível de invulnerabilidade da pessoa, isso sim e uma tarefa que podemos fazer. (...) Eu acho que nesse sentido talvez possamos começar a sair da anomia, possamos começar, mais uma vez, a tomar um caminho claro, uma definição, um perfil profissional que, num certo sentido, temos perdido, todos os operadores do sistema penal, não só do segmento penitenciário mas de todas as agencias do sistema penal.

É nessa perspectiva que devemos pensar a reformulação do sistema de segurança pública. Devemos pensar não só em reformular atribuições dos órgãos, como no caso da ampliação funcional das guardas municipais, mas entender o sistema de segurança como um subsistema mais amplo e complexo que é o sistema penal. Sistema esse que precisa de uma política que rompa com mais ideologias distorcidas acerca do verdadeiro sentido da prisão e complementarmente e não menos importante pensar os direitos dos profissionais operadores do sistema penal. Uma reformulação onde as instituições sejam promotoras de um sistema moderno e condizente com um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido Zaffaroni (1990, p. 67) nos alerta:

> A criminologia contemporânea estudou a deterioração pelo criminalizado, mas não estudou ainda suficientemente a deterioração do pessoal das agências do sistema penal, muitas poucas pessoas pensaram, até agora, nos direitos humanos do policial, nos direitos humanos do funcionário penitenciário, nos direitos humanos do juiz.

Que essa reformulação que caminha para uma municipalização da segurança pública— entendida no sentido de uma maior participação dos municípios frente à demanda por segurança pública — possa ser efetiva, e não apenas figura num

debate político entre a ala conservadora/ liberal e a esquerda[57], mas possa ganhar forma legal, e a Guarda Municipal possa realmente se tornar uma alternativa em não só prestar um serviço relevante na segurança pública, mas prestá- lo de uma forma diferenciada e com humanidade. A Guarda Municipal deve se orientar no sentido de se manter como uma instituição garantidora de uma ordem social justa e defensora dos Direitos Humanos, vencendo o grande desafio que estar por vir. Desafio de se tornar realmente uma polícia no âmbito do município, conseguindo conciliar a função policial mais efetiva e sua excelência no trato com a sociedade, além da sua referência na prestação do serviço municipal.

[57] Soares, luiz (2006, p. 103) Aborda esse embate da seguinte forma: “A maioria dos políticos conservadores e liberais tem defendido a transformação das Guardas Civis Municipais em forças policiais ostensivas, equivalentes, em suas funções, às polícias militares. (...) Por sua vez, a maioria dos políticos ligados aos partidos de esquerda tentam frear a dinâmica em curso no país, defendendo o retorno das Guardas Civis à suas funções originais, o que significaria limitá- las à proteção do patrimônio público municipal (...)”

5 CONCLUSÃO

O entendimento acerca do nosso sistema de segurança pública atual passa pelo conhecimento de sua relação com a Administração Pública brasileira e o processo que moldou o modelo de segurança ao longo da história do país. A centralização e as decisões administrativas no âmbito do poder executivo marcaram em grande parte a história da administração pública brasileira, ou seja, a hegemonia do Poder Executivo em vários momentos históricos sobressaiu sobre os outros poderes constituídos, o que leva a identificar a forte tendência centralizadora e hierarquizada das instituições policiais brasileiras e sua herança histórica de manutenção da ordem social capitalista. Ao longo dessa representação dos interesses da burguesia através da repressão, a prisão foi o grande instrumento utilizado que serviu para legitimar o domínio econômico e político da elite brasileira.

Na história da segurança pública só podemos ter uma ideia de sistema a partir da criação das instituições executoras e responsável pela fiscalização social, as polícias.

Em cada período histórico as forças de segurança reinterpretaram suas funções de acordo com a demanda que se criava, acompanhava as diretrizes que eram impostas pelas concepções vigentes na Administração Pública.

É nos anos de ditadura iniciada em 1964 que todo o aparato policial foi reorganizado e o seu controle subordinado às Forças Armadas. O fato mais marcante desse período não foi o arcabouço institucional montado para dar legitimidade às ações militares, mas sim a exacerbação das concepções que definem um paradigma histórico: a Segurança Pública caracterizada por instituições militarizadas, hierarquizadas e treinadas para combater sua própria sociedade. Um modelo de segurança pública com foco na ação repressiva do ato criminal.

Esse debate vai permear a segurança pública brasileira nos períodos seguintes. A Constituição Federal de 1988 ao conceituar: “a segurança pública dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” marca o período de transição desse *modelo tradicional de segurança* para o *modelo de segurança pública cidadã*, caracterizada pela *gestão integrada da segurança da segurança pública*, onde a ênfase na atual

policial está no respeito aos Direitos Humanos, onde a participação cidadã é uma importante ferramenta na construção de uma nova relação polícia- sociedade.

A partir de 1990 o neoliberalismo e sua concepção de Estado mínimo causou um desmonte do aparelho estatal e corte dos gastos públicos trouxe sequelas principalmente para as políticas sociais. Esse desmonte do aparelho do Estado intensifica um cenário de degradação social que leva as ações do sistema de segurança pública através das instituições policiais a adquirirem uma abordagem com foco na prevenção, procurando- se entender alguns fenômenos como a violência e a criminalidade.

Procurando legitimar suas próprias deformidades o neoliberalismo distorce essa nova forma de se olhar a segurança pública com políticas e programas excludentes. Um exemplo foi o programa conhecido como Tolerância Zero, implantado pelo Departamento de Polícia de Nova York, nos Estados Unidos. A ideia típica capitalista neoliberal de concorrência, produtividade e competitividade representada no programa procura reverter a lógica das políticas sociais.

No Brasil o crescimento do viés sociológico nos anos 90 gera o que chamamos de *abordagem sociológica* da segurança pública que difere em suas concepções das pregadas pelos programas de cunho neoliberal. No entanto, a ideia da *abordagem sociológica* vai ganhando forma principalmente no debate acadêmico que contrapõem as práticas dos programas policiais que acentuam a exclusão social.

Como forma de consolidar esse caráter sociológico da segurança pública, a partir do ano de 2001 é que se tem realmente ações com objetivo de integração entre as diversas esferas federativas responsáveis pela segurança pública. É através da SENASP que se nota os esforços objetivando a implementação de planos e programas visando uma restruturação do atual sistema de segurança pública no Brasil com a participação dos municípios e suas guardas municipais.

A necessidade de descentralização federativa criou um panorama onde os municípios vêm ganhando notoriedade e assumindo responsabilidades. A demanda pela participação municipal na segurança pública cria um cenário novo que requer uma discussão aprofundada sobre as suas competências, o limite do seu poder de policia e também o nível de autonomia que este dispõe no exercício de suas atribuições e que deve ser exercido pelas Guardas Municipais. Entretanto, analisando o sistema criado observamos uma enorme lacuna na atuação dos

municípios no sistema, pois a proposta de integração não rompe com a *organização concorrente histórica* das polícias, ou seja, segurança pública ainda é assunto de polícia, nos níveis Estadual e Federal.

Nos municípios são encontradas disparidades nas Guardas Municipais que são ainda mais acentuadas se levadas em consideração às questões sociocultural-regionais dos estados brasileiros visualizadas no perfil profissional dessas corporações. Ou seja, uma mesma legislação rege as Guardas Municipais, porém na prática, a depender do Município/ Estado (pelas *"parcerias")* essas cumprem funções totalmente distintas no tocante à Segurança Pública. Algumas possuem caráter estritamente de órgão protetor dos próprios municipais, outras possuem estritamente um caráter policial.

Todo debate acerca da função das Guarda Municipal passa pela construção dos limites das competências constitucionais atribuídas aos municípios. Por isso a importância de entendermos certas variáveis, como a sua *autonomia relativa* e suas competências previstas no ordenamento jurídico. A *autonomia relativa* pelo fato das articulações políticas que envolvem a composição, aparelhamento e qualificação dos agentes da Guardas Municipal, por exemplo, e a limitação de competências para entendermos os limites da atuação dessas corporações na segurança pública.

Na análise do art. 144 da CF/ 88 apesar das guardas municipais não estarem expressamente previstas no caput não enseja que esta não faça parte do sistema, apenas que dentro de um federalismo assimétrico o município não possui as mesmas responsabilidades que os outros entes federativos e também porque este não possui o instrumento necessário para a preservação *da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*, a polícia. Dessa forma a atual Constituição brasileira manteve a *visão tradicional de organização concorrente* da segurança, ou seja, a preservação das relações jurídicas impostas pelo Estado e a isenção do perigo ao seu corpo social deve ser prestado pelas instituições policiais no âmbito dos Estados e da União.

Na linha de análise do art. 144 existem duas vertentes de atuação dos órgãos componentes do sistema de segurança pública, a saber: a *vertente pessoal*, entendido como a relação do Estado com os membros que integram a sociedade e a *vertente patrimonial*, entendido a relação do Estado com seus bens, à prestação dos seus serviços e a guarda e vigilância de suas instalações. Assim, os órgãos componentes do sistema de segurança pública são responsáveis pela manutenção

da ordem, da segurança das pessoas e do seu patrimônio e deve ser exercido por órgãos policiais, ou seja, a Polícia Federal, Rodoviária e Ferroviária Federal e as Polícias Civis, Militares e o Corpo de Bombeiros. Como foi negada ao município a possibilidade de possuir esse instrumento legalmente constituído, há de concordar com a afirmação em voga que a Guarda Municipal “não é polícia”, logo se retira do mesmo a possibilidade destas atuarem de forma completa nas duas vertentes previstas para os órgãos elencados no caput do art. 144 da CF/ 88.

A partir dessa construção é possível entender que se faz necessário especificar as competências relativas ao exercício da manutenção da *preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*, e é justamente essa a pretensão dos parágrafos que se seguem ao especificar as competências privativas de cada órgão, incluindo- se nesse rol as guardas municipais. É importante frisarmos que o exercício da atuação nas duas vertentes dos órgãos da segurança pública prevista no *caput* do art. 144 da CF/ 88 não advém da especificação das competências privativas, mas da perspectiva, repetimos, da *preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio* descrito no enunciado do mesmo (poderá advir também de uma regulamentação infraconstitucional às competências privativas), ou seja, da possibilidade de atuarem na *vertente pessoal* da segurança pública.

Na definição dessa atuação os termos *policiamento* e *patrulhamento* estão intimamente relacionados com a construção da ideia das vertentes pessoal e patrimonial embutida no art. 144 da Constituição Federal de 1988. Esses conceitos nos revelam o caráter amplo e específico das funções exercidas pelos órgãos componentes do sistema na segurança pública. Revela que estes podem atuar em duas modalidades de prestação de serviço na segurança, ou seja, a proteção do patrimônio e das pessoas. À Guarda Municipal cabe o *patrulhamento* e somente o exercício da função de segurança pública em sua *vertente patrimonial.*

Está condicionada à atuação na *vertente patrimonial* não significa o exercício funcional “intramuros”, pode-se afirmar que a proteção aos bens e serviços legitima a atuação das guardas municipais nas ruas. Os *serviços públicos* representam o campo mais amplo na atuação dessas corporações.

Com o constante crescimento das Guardas Municipais nos municípios brasileiros nos anos 90 a maior questão a respeito da atuação dessas corporações

se deu no âmbito da pergunta: qual deve ser a função e o poder de polícia exercido pelas Guardas Municipais na segurança pública?

De acordo com a construção realizada neste trabalho concluímos que no sistema de segurança pública atual a Guarda Municipal deve exercer duas funções dentro da *vertente patrimonial desta.* Deve exercer a proteção dos bens, serviços e instalações sob tutela dos municípios e a atividade policial para repressão de crimes que violem a ordem jurídica em flagrante delito.

No âmbito da proteção dos bens, serviços e instalações municipais devem exercer o poder de polícia completo, ou seja, o exercício da atividade de polícia administrativa e judiciária, agindo preventivamente e repressivamente dentro das suas atribuições. No âmbito da atividade policial deve exercer apenas a atividade de polícia judiciária, agindo repressivamente quando em flagrante delito, observando os limites e o princípio da legalidade e legitimidade nas suas ações, já que por vezes dependerá de uma interpretação jurídica acerca do seu exercício funcional nessa forma de atuação.

Aspectos como a *autonomia relativa*, as competências constitucionais e uma legislação conservadora acerca do papel dos municípios na segurança pública tem como consequência a limitação deste enquanto ente federativo nas políticas de segurança pública e minam a efetividade da Guarda Municipal na perspectiva de uma atuação funcional da atividade policial mais efetiva. Acarreta uma *função interpretativa* acerca do papel exercido por estas na segurança gerando uma enorme despadronização na forma de composição destas corporações. A referida *função interpretativa* da legislação e os aspectos sociocultural- regionais a depender do município fazem variar o modo com que essas instituições são concebidas e como elas se inserem na segurança.

O universo e amplitude que a proteção aos *bens, serviços e instalações* confere às Guardas Municipais um status de destaque na prestação de serviço no âmbito municipal, porém se não estiver bem delineada acarreta um emaranhado de atribuições que gera uma crise de identidade que tem consequências na efetividade do serviço prestado pela guarda. Ocasiona falta dela ou extrapolação do mandato constitucional das mesmas, essa última se dá principalmente no exercício da função policial dessas corporações.

A extrapolação do mandato constitucional é a inobservância aos limites impostos às Guardas Municipais para que atuem na segurança pública criado pelo

exercício do policiamento ostensivo. A falta de efetividade hoje passa pelo debate da utilização de arma de fogo por essas instituições. A arma de fogo confere efetividade em ações repressivas na segurança pública, que por vezes são demandadas aos guardas. Essa discussão envolve várias concepções de autojustificativa para sua utilização como: autoproteção, construção de respeito, poder intimidação, etc. Porém deve-se atentar que o respeito se constrói em exercer a profissão dentro dos princípios da legalidade e respeito aos direitos humanos. Constrói-se ao não compactuar com os abusos e situações irregulares, o respeito se se constrói no relacionamento com a sociedade e não *possuir a arma como elemento dissuasório*.

Esta crise vivenciada pelo guarda municipal é um processo de construção da mesma, conforme se tem observado cotidianamente, a guarda vem redescobrindo o seu caráter civil em oposição ao caráter militar que estas adquiriram ao longo dos seus anos de atividade. Esse cenário começa a mudar e pode ser corrigido mais rapidamente se houver um interesse político no sentido de que as referidas instituições sejam gerenciadas por servidores de carreira, que aprenderam o que é ser guarda municipal na prática, e não por gerentes alheios à guarda.

Os limites impostos aos municípios causam um entrave a um serviço mais efetivo das Guardas Municipais na segurança pública e contrapõe a demanda por proteção do cidadão, levando a se pensar e criticar o sistema atual, que apesar de procurar integrar os um municípios à segurança pública, o fez de forma assimétrica.

É nessa perspectiva que a surgem várias propostas de municipalização da segurança pública através de projetos de regulamentação e padronização das Guardas Municipais no Brasil, como a PEC 534/ 2002, a PEC 51/ 2013 e o PL 1332/ 2003. Todos os três projetos evidenciam o mesmo teor quanto à reformulação do sistema, porém diferenciam-se quanto à sua amplitude e objeto e convergem no sentido do rompimento com a *visão tradicional de organização concorrente das polícias* ao concederam o status de polícia às Guardas Municipais. No entanto, a PEC 51/2013 confere inclusive a nomenclatura tradicionalmente utilizada no século XX para caracterizar as instituições responsáveis por exercer a atividade policial: o termo Polícia.

A Guarda Municipal é o órgão autorizado a exercer a função policial no âmbito dos municípios, a exerce de forma despadronizada e limitada por conta da *função interpretativa.* É justamente isso que os projetos visam corrigir. Estes vem conferir

legitimidade a atuação dessas corporações na função da atividade policial preventiva já posta em prática por algumas GMs.

No entanto, o debate é muito mais amplo. A respeito de toda essa proposta de reformulação o que tem que se objetivar é a forma da atuação policial, seja pela Guarda Municipal ou pelas polícias. Devemos corrigir certas tradições de preconceitos e de diferenciações na aplicação da lei. Devemos corrigir a seletividade e a reprodução da violência do sistema penal como um todo. Corrigir a atuação policial a partir da criação de estereótipos. A reformulação não deve ser apenas no sistema, devemos reformular a criminologia, principalmente na tentativa de se adequar com a evolução da sociedade, pois não adianta ter instituições policiais modernas, cumpridoras dos direitos e próximos do cidadão se a criminologia é arcaica e não contempla os ajustes para que seja estabelecida uma ordem social justa em detrimento da *ordem social vigente.* É necessário que reformulemos a *política criminal* que é importante no sentido de uma reforma do sistema de segurança pública e suas instituições na consecução dessa ordem social almejada.

Nessa linha de análise é importante que o nosso ordenamento jurídico acompanhe o incessante processo de mudança social e que se apresentem propostas e princípios baseados no desempenho empírico das instituições componentes do sistema penal para que a reformulação da segurança pública que caminha para uma municipalização da segurança pública— entendida no sentido de uma maior participação dos municípios frente a demanda por segurança— possa ser efetiva, e não apenas figura num debate político entre a ala conservadora/ liberal e a esquerda, mas possa ganhar forma legal, e a Guarda Municipal possa realmente se tornar uma alternativa em não só prestar um serviço relevante na segurança pública, mas prestá-lo de uma forma diferenciada e com humanidade. Pois, a Guarda Municipal não se expande no âmbito da concepção sociológica da segurança pública para substituir ou para ocupar o lugar vago deixado pela Polícia Militar, ou ainda para disputar espaço com esta. No entanto, o caráter comunitário intrínseco à atuação das Guardas Municipais nas ruas vai delineando esse contorno e fazendo com que a GM seja essa alternativa.

As Guardas Municipais devem aproveitar a vantagem histórica de surgirem no contexto do Estado Democrático de Direito em que se propõem mudanças na estrutura da segurança pública e procurar legitimar- se no seu caráter civil, comunitário, de mediador de conflito, de instituição respeitadora dos Direitos

Humanos, de uma instituição cidadã, além da proximidade que estas possuem com o cidadão que se sentem à vontade em solicitar um determinado tipo de serviço dos agentes nas ruas. Se legitimar pela importância que a corporação dispõe na qualificação e profissionalização de seus servidores. Se legitimar na construção de uma identidade que lhe seja peculiar e não ser apenas uma reprodução de ações ineficazes e tentativas fadadas ao fracasso por culturas funcionais arraigadas que não condizem com essa forma que vai se delineando com a presença cada vez mais constante das Guardas Municipais no dia- a- dia das cidades brasileiras. O fato histórico de muitas Guardas Municipais terem sido criadas nesse contexto do viés sociológico confere a estas instituições uma vantagem enorme para se adaptar às demandas de uma sociedade moderna e se despir de certas características adquiridas por não ter um gerenciamento institucional próprio, conseguindo assim, estar ainda mais atenta à demanda da sociedade.

REFERENCIAS

ANJOS, Cláudia Regina dos (organizadora). **Guia prático para normalização de trabalhos acadêmicos da biblioteca do IPPUR/ UFRJ.** Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadoippurdaufrj.blogspot.com.br/p/guia-pratico.html>. Acesso em: 03 fev. 2014.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao Direito penal brasileiro.** 8º ed., Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 09- 39.

BENONI, Belli. **Polícia, "tolerância zero" e exclusão social.** In: novos estudos, CEBRAP, nº 58, nov. 2000. p. 157-171.

BERWIG, Aldemir. **Aspectos do poder de polícia municipal**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, nº 101, jun. 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/ ?nlink=revista_artigos_leitura&artigo>. Acesso em: 15 nov. 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872- 2010.** 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 nov. 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de informações básicas municipais- Perfil dos municípios 2012**. Biblioteca do IBGE, 2013. Disponível em:< http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ perfilmunic/2012/ default>. Acesso em: 20 set. 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de informações básicas municipais- Perfil dos municípios 2009**. Biblioteca do IBGE, 2013. Disponível em: <http;//www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ perfilmunic/ 2009/ default>. Acesso em: 20 set. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.portal.mj.gov.br>. Acesso: 05 nov. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais.** Brasília, 2005. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View>. Acesso em: 10 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**. Brasília, 2000. Disponível em: <www.porta.mj.gov.br/pronasci/data /pages/ >. Acesso em: 07 nov. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Parecer n. 694/2013. Brasília. DF. Disponível em: <http://www.dpf.gov.br>. Acesso em: 07 nov. 2013.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br >. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br >. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. DENATRAN. Lei n. 9. 503, 23- 07- 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Lex. Brasília. DF. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br>. Acesso em: 05 de jan. 2014.

BRASIL. Decreto- Lei n. 3.689, 03- 10- 1941. Código de Processo Penal. Lex. Brasília. DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689 .htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Lei Federal n. 5.172, 25- 10- 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Lex. Brasília. DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivilL5172 .htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Lei n. 10.826, 22- 12- 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munições, sobre o sistema nacional de armas- sinarm, define crimes e dá outras providências. Lex. Brasília. DF. Disponível em: <http://www.planalto .gov.br /2003/L10.826.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Lei n. 10.867, 22- 12- 2003. Altera o art. 6º da lei 10.826 de 22 de dezembro de 2003 que Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munições, sobre o sistema nacional de armas- sinarm, define crimes e dá outras providências. Lex. Brasília. DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov. br/2003/L10.826.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Lei n.10.406, 10- 01- 2002. Institui o Código Civil. Lex. Brasília. DF. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10.406.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 534/ 2002. dispõe sobre a alteração do Art. 144 da CF/ 88 para dispor sobres às competências da Guarda Municipal e criação da Guarda Nacional. Lex. Brasília. DF. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?id Proposicao= 50573 >. Acesso em: 22 de dez. 2013.

BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 51/ 2013. Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. Lex. Brasília. DF. Disponível em: <http ://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao? Id Proposicao=50613>. Acesso em: 22 de dez. 2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1332/ 2003. Dispõe sobre as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil; regulamenta e disciplina a constituição, atuação e manutenção das Guardas Civis Municipais como Órgãos de segurança pública em todo o território nacional e dá outras providências. Lex. Brasília. DF. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=50543>. Acesso em: 22 de dez. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 608.588/ São Paulo, 23- 05- 2013. Discussão acerca dos limites e do alcance da reserva legal contida no art. 144, § 8º, da Lei Maior. Lex. Brasília. DF. Disponível em: http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8930686/recurso-extraordinario-re-608588-sp-stj. Acesso em: 01 fev. 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **As metamorfoses do coronel.** Jornal do Brasil. 06 maio. 2001, p. 04.

COELHO, Dulce Maria Alves da Rocha. **Federalismo Fiscal no Brasil:** Uma análise do Fundo de Participação dos Municípios. 2007. 67 f. Monografia (Curso de Especialização em Orçamento Público)- Tribunal de Contas da União e Câmara dos Deputados, 2007.

COMPARTILHAMENTO. In: Dicionário Michaelis online. Disponível em: <http://www.michaelis.uol.com.br> . Acesso em 15 out. 2013.

COSTA, Frederico Lustosa. **Brasil:** 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública [online]. Vol. 41, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42ms/a03v42ms.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 23 ed., São Paulo: Atlas, 2010. p. 95- 120.

FOCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** 16 ed., São Paulo: Graal, 2001. P. 128-143.

GONÇALVES, Jorge Luiz Alves. De (2010). **A origem das forças policiais no Brasil.** Disponível em: <http://www.cafehistoria.ning.com/profiles/blogs/>. Acesso em: 03 jul. 2013.

INTEGRAÇÃO. In: Dicionário Michaelis online. Disponível em:< http://www .michaelis.uol.com.br >. Acesso em 15 out. 2013.

LISBOA, Edvaldo Paredes. Depoimento sobre abordagens de guardas municipais. Rio de Janeiro, 20 nov. 2013. Entrevista concedida a William Campos.

MARCO, Cristhian Magnus de. De (2005). **Evolução Constitucional do município brasileiro**. Disponível em:< http://jus.com.br/artigos/6798/evolucao-constitucional-do-municipio-brasileiro. Acessado em: 08 nov.2013>. Acesso em: 20 jul. 2013.

MEDEIROS, Carlos. **Metade das capitais já tem ou prepara guarda municipal armada para ser " polícia preventiva"**. Notícias uol, 31 mar. 2012. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br>. Acesso em: 21 jul. 2013.

MENDONÇA, Marilda Watanabe de. **As Guardas Municipais e o Poder de Polícia sob a Ótica do Estado de Direito e da Constituição Federal.** Revista jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, Curitiba**,** n. 2, p. 33- 48, 2011. Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/file/Revista_pge_2011/Asguardas_municipais .pdf>. Acesso em: 04 nov. 2013.

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 27 ed., São Paulo: Malheiros, 2010. p. 810- 850.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz. (organizadores). **As guardas municipais no Brasil:** diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/ UFRJ, Booklink, 2010. 316 p.

MORAIS, Maria do Socorro Almeida de; SOUSA, Reginaldo Canuto de. **POLÍCIA E SOCIEDADE:** Uma análise da história da segurança pública brasileira. V Jornada Internacional de Políticas Públicas, UFMA, 23 a 26 de outubro, São Luiz, MA, 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/>. Acesso em: 15 jul. 2013.

PATRULHAMENTO. In: Dicionário Michaelis online. Disponível em:< http://www .michaelis.uol.com.br>. Acesso em 10 nov. 2013.

PAULA, Luiz Augusto Módolo de. De (2006). **As atribuições das GMs e seus limites de competência**. Disponível em: <http://www.jus.com.br/artigos/17604/ poder-de-policia-e-atribuicoes-das-guardas-municipais>. Acesso em: 01 nov. 2013.

POLICIAMENTO. In: Dicionário Michaelis online. Disponível em:< http://www .michaelis.uol.com.br >. Acesso em 10 nov. 2013.

PROTEÇÃO. In: Dicionário Michaelis online. Disponível em:< http://www .michaelis .uol.com.br> . Acesso em 10 nov. 2013.

RIO DE JANEIRO. **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro**. Lex. Rio de Janeiro. RJ. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/controle_atividade_parlamentar.php?m1=legislacao&m2=lei_organica&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/organica.nsf/leiorg?OpenForm&Start=1&Count=30&Collapse=1>. Acesso em: 03 jan. 2014.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 100, 15- 10- 2009. Extingue a Empresa Municipal de Vigilância S.A., cria a autarquia denominada Guarda Municipal na estrutura da administração indireta e dá outras providências. Lex. Rio de Janeiro. RJ. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/controle atividade_parlamentar. php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leicomp&url=http://mail.camara.rj.gov.br /APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiCompInt?OpenForm> . Acesso em: 03 jan. 2014.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http:// www.rio.rj.gov.br/web/guest/>. Acesso em: 17 set. 2013.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Estudo socioenomico dos municípios do Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http:// www.tce.rj.gov.br /web/ guest/ estudossocioeconomicos1>. Acesso em: 10 nov. 2013.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **Situação das PECs que tramitam na Câmara dos deputados tratando do emprego das guardas municipais em atividades de segurança pública**. Consultoria legislativa, Brasília- DF: Câmara dos Deputados. 2005.

SAPORI, Luiz Flávio. **Segurança Pública no Brasil:** desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Edição eletrônica 2012. p.11- 104.

SANTOS, Marcelo Alves Batista dos. De (2013). **Guardas Municipais e o Poder de Polícia**. Disponível em: <http://www.editorajc.com.br/ 2013/03/guardas-municipais-e-o-poder-de-policia/>. Acesso em: 25 out. 2013.

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública. **A origem da polícia no Brasil**.. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>. Acesso em: 08 jul. 2013.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. Guarda Civil Metropolitana. Disponível em: <http://www. prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretaria/segurança_ urbana/guardacivil/historia/index.php?p=8603>. Acesso em: 10 jul. 2013.

SERGIPE. Prefeitura Municipal de Aracaju. Guarda Municipal. Disponível em: <http://www.aracaju.se.gov.br/ guarda_ municipal/>. Acesso em: 10 nov. 2013.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 3 ed., São Paulo: Cortez, 2009. 119 p.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída.** Rio de Janeiro: Sextante, 2006. 160 p.

SOUZA, João Ricardo carvalho de. **A Municipalização da Segurança.** Consultoria Legislativa, Brasília- DF: Câmara dos Deputados, 2000.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil.** São Paulo: Alfa- Ômega, 1983. p. 83- 104.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed., São Paulo: Cortez, 2007. 304 p.

TAUIL, Roberto. De (2006). **O Poder de Polícia e a Fiscalização Municipal**. Disponível em: <http://www.consultamunicipal.adv.br/novo/admmun/0030.pdf>. Acesso em: nov. 2013.

VENTRIS, Osmar. De (2012). **O PODER DE POLÍCIA:** existem quantos poderes de polícia? Disponível em: <http:// www.osmunicipais.blogspot.com.br/2012/12/poder-policia-existe-quantos-poderes.html>. Acesso em: 15 nov. 2013.

VIANNA, Túlio. De (2013). **Desmilitarizar e unificar as polícias.** Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/01/desmilitarizar-e-unificar-a-policia/>. Acesso em: 04 nov. 2013.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. 14 ed., Vol.1, São Paulo: Ática, 2006. 288 p.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da violência 2011**- os jovens no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari. Brasília, D.F: Ministério da Justiça, 2011.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. **A criminologia como intervenção na realidade**. I Fórum de Debates sobre o Processo de Prisionização no sistema Penitenciário. II semestre do Curso de Especialização em criminologia. Escola do Serviço Penitenciário do Rio Grande do Sul e Pontifica universidade Católica- RS, de 21 a 24 de maio de 1990, Porto Alegre- RS. p. 51- 83.