

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho  
Mestrado em Administração Pública

Laura Angélica Moreira Silva

**A GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE NO PROCESSO DE  
DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA OS  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Belo Horizonte  
2012

Laura Angélica Moreira Silva

**A GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE NO PROCESSO DE  
DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA OS  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci  
Co-orientador: Prof. Dr. Marcus Vinicius Gonçalves Cruz

Belo Horizonte  
2012

Silva, Laura Angélica Moreira

S581g A Guarda Municipal de Belo Horizonte no processo de descentralização da política de segurança pública para os municípios brasileiros / Laura Angélica Moreira Silva – Belo Horizonte 2013  
184 p. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Referência: f. : 163-172

1. Segurança pública. 2. Guarda Municipal. 3. Políticas públicas. 4. Polícia Militar. I. Batitucci, Eduardo Cerqueira. II. Título.

CDU 351.74(815.11)

Laura Angélica Moreira Silva

**A GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE NO PROCESSO DE  
DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA OS  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública Fundação João Pinheiro – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

---

Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci (orientador) – Escola de Governo FJP

---

Prof. Dr. Marcus Vinicius Gonçalves Cruz (co-orientador) – Escola de Governo FJP

---

Prof. Dr. Marcos Luiz Bretas da Fonseca – UFRJ

Belo Horizonte, 28 de setembro de 2012.

*Às bússolas: Antônio, Clarete, Pedro Henrique e João Paulo.*

## AGRADECIMENTOS

Por mais que uma dissertação seja um trabalho artesanal, solitário e construído aos poucos, várias pessoas fizeram com que meu problema de pesquisa se tornasse mais brando.

Agradeço ao Dr. Paulo Melgaço Valadares e a Dra. Ana Karine por não serem somente médicos, como também amigos, cuidando de mim de forma muito afetuosa. Agradeço também aos enfermeiros do Núcleo de Hematologia e Transplante de Medula Óssea por toda atenção desprendida.

Tia Lu, obrigada por me ensinar a ler e escrever.

Mestre Eduardo Cerqueira Batitucci, orientador, que acreditou que essa discussão teórica teria êxito. Creio que sem seu apoio, principalmente nos meus momentos de devaneio completo e de bloqueio argumentativo essas páginas não estariam nas mãos do leitor. O senhor se mostrou disposto, sereno e com um sorriso divertido que me faz acreditar que o difícil caminho da academia vale a pena. Obrigada por me deixar apaixonar por sua intelectualidade. Ao professor Marcos Luiz Bretas que gentilmente aceitou o pedido de compor a minha banca de defesa.

Mestre Marcus Vinicius Gonçalves Cruz que jamais caberia o título de co-orientador, senão para cumprimento de formalidades. O senhor disponibilizou a minha primeira chance de conhecer melhor o universo acadêmico que discute a segurança pública, despertando em mim a curiosidade inerente a um pesquisador. Tentei ao máximo alcançar a excelência. Em conjunto com o Eduardo mostrou-me exatamente o tipo de profissional que pretendo ser.

Claro que toda a equipe do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro colaborou nesses dois anos com o meu crescimento acadêmico e profissional. Agradeço a Isabelle Ali Ganem e a Marianna Victoria pela disposição em ajudar a organizar os dados desta pesquisa. Agradeço imensamente aos membros do NESP, principalmente nos momentos em que fui advertida. Isto me fez amadurecer profissionalmente.

Aqueles na Prefeitura de Belo Horizonte, na Guarda Municipal de Belo Horizonte e na Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial que concederam entrevistas e dados importantes que valorizaram este trabalho.

Aos amigos presentes e cientes das minhas expectativas acerca desta dissertação.

Aos companheiros que conheci na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais que valorizam, assim como eu, a habilidade de questionar, ler e escrever.

Parafrazeando Sabino, “de tudo, ficaram três coisas: a certeza de que estava sempre começando, a certeza de que era preciso continuar e a certeza de que seria interrompido antes de terminar. Fazer da interrupção um caminho novo. Fazer da queda um passo de dança, do medo uma escada, do sono uma ponte, da procura um encontro.” O Linfoma de Hodgkin fez com que eu interrompesse uma lógica, todavia, agora é uma nova dança e outro jeito de olhar para a vida.

*O período de sua recuperação é determinado pela extensão de seus ferimentos. A vida é a coisa mais frágil, instável e imprevisível que existe. (GREY'S ANATOMY, 2009, 6ª temporada, tradução nossa)*

## RESUMO

Tendo como pano de fundo o debate acerca do federalismo brasileiro, este trabalho tem por objetivo discutir a conformação e atuação das Guardas Municipais no país, no âmbito da política de segurança pública proposta pela União e, em caráter específico, como a Guarda Municipal de Belo Horizonte se insere neste debate. A hipótese que norteia este trabalho é de que o provimento de segurança, por meio das Guardas Municipais, tanto em âmbito nacional como no município de Belo Horizonte, ainda não é uma ação uniforme e depende, principalmente, da vontade do Executivo local e das demandas presentes em cada município. Para tanto, o arcabouço teórico deste trabalho discute federalismo, descentralização, política pública de segurança e Guardas Municipais. Como método para alcançar este objetivo, além do levantamento bibliográfico, realizou-se entrevistas estruturadas junto aos gestores e guardas municipais que atuam na Guarda Municipal de Belo Horizonte e utilizou-se de dados secundários para i) analisar a dispersão das Guardas Municipais pelas regiões da federação e também por população, a fim de caracterizar e analisar o treinamento recebido, tipo de arma utilizada e formação do comandante e ii) analisar as intervenções realizadas pela Guarda Municipal de Belo Horizonte. Conclui-se que, mesmo com incentivos positivos e negativos propostos pela União, a atuação da Guarda Municipal é bastante descontínua e heterogênea no território nacional dependendo da iniciativa do prefeito em instituir e avançar com esta política de segurança no âmbito municipal. A Guarda Municipal de Belo Horizonte segue o panorama nacional e possui um papel secundário, devido à inexistência de uma demanda própria, atuando em função de uma parceria, principalmente, com a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, em caráter preventivo, dentro dos equipamentos municipais.

Palavras-chave: Federalismo brasileiro. Política pública de segurança. Guarda Municipal.

## ABSTRACT

Having the backdrop of the debate about the Brazilian federalism, this paper discuss the conformation and activity of the Municipal Guards in the country, in terms the public security policy proposed by the Union, and in specific character as the Municipal Guard of Belo Horizonte falls in this debate. The hypothesis that guides this it's that the provision of security, through the Municipal Guards, both nationally and in Belo Horizonte, is not an uniform action and mainly depends on the will of the local Executive and demands present in each municipality. The theoretical framework of this paper discusses federalism, decentralization, public security policy and Municipal Guards. As a method to achieve this goal, besides the literature review was conducted structured interviews with the managers and municipal guards who work in the Guard of Belo Horizonte and used secondary data to i) analyze the dispersion of the regions of the Municipal Guards federation and also by population, in order to characterize and analyze the training received, type of weapon used and the training commander and ii) analyze the interventions by the Municipal Guard of Belo Horizonte. The conclusion is that, even with positive and negative incentives proposed by the Union, the role of the Municipal Guard is quite discontinuous and heterogeneous in the country depending on the initiative of the mayor to institute and proceedwith this security policy at the municipal level. The Guard of Belo Horizonte follows the national scene and has a secondary role due to the absence of a demand itself, acting on the basis of a partnership mainly with the Military Police of Minas Gerais, in preventive, within the municipal services.

Keywords: Brazilian federalism.Public security policy. Municipal guard.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da Secretaria Municipal Extraordinária para Assuntos de Segurança Urbana .....	106
Figura 2 - Organograma da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial.....	110
Figura 3 - Organograma da Guarda Municipal de Belo Horizonte .....	115
Figura 4 - Organograma da Corregedoria da Guarda Municipal de Belo Horizonte .....	116
Figura 5 - Organograma da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil.....	117

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de Municípios que Possuem e que Não Possuem Guarda Municipal – 2009 .....	82
Gráfico 2 - Distribuição da Guarda Municipal por Regiões da Federação – 2009 .....	83
Gráfico 3- Distribuição da Guarda Municipal por Classe Populacional – 2009 .....	86
Gráfico 4 - Comparativo da Periodicidade do Treinamento da Guarda Municipal por Regiões da Federação e Minas Gerais - 2009 .....	88
Gráfico 5 - Comparativo das Guardas Municipais que Recebem Treinamento por Regiões da Federação e Classe Populacional – 2009.....	89
Gráfico 6 - Comparativo da Formação do Comandante da Guarda Municipal nas Regiões da Federação e Minas Gerais – 2009.....	92
Gráfico 7 - Comparativo sobre o Tipo de Arma Utilizada pela Guarda Municipal nas Regiões da Federação e Minas Gerais – 2009.....	94
Gráfico 8 - Distribuição da Guarda Municipal por Regiões de Planejamento do Estado de Minas Gerais – 2009.....	96
Gráfico 9 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH por Regionais Administrativas – Belo Horizonte – jan2008/jun2011 .....	130
Gráfico 10 -Número de Intervenções Realizadas pela GMBH por Tipo de Próprio – Belo Horizonte – jan2008/jun2011 .....	131
Gráfico 11 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH por Classificação – Belo Horizonte – jan2008/jun2011 .....	133
Gráfico 12 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Apoio Comunitário – Belo Horizonte – jan2008/jun2011 .....	134
Gráfico 13 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Intervenções Referentes à Pessoa – Belo Horizonte – jan2008/jun2011.....	136
Gráfico 14 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Intervenções Referentes ao Patrimônio – Belo Horizonte – jan2008/jun2011.....	137
Gráfico 15 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Intervenções Referentes ao Costume – Belo Horizonte – jan2008/jun2011 .....	138
Gráfico 16 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Intervenções Referentes ao Trânsito – Belo Horizonte – jan2008/jun2011 .....	139

Gráfico 17 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Intervenções Referentes a Drogas – Belo Horizonte – jan2008/jun2011 .....	140
Gráfico 18 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Intervenções Diversas – Belo Horizonte – jan2008/jun2011.....	142

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Guardas Municipais Presentes nas Regiões de Planejamento do Estado de Minas Gerais - 2009 .....	97
Mapa 2 - Próprios Municipais Presentes no Município de Belo Horizonte por Regional Administrativa – 2012 .....	124
Mapa 3 - Próprios Municipais no Município de Belo Horizonte com presença constante da GMBH – 2012 .....	125
Mapa 4 - Distribuição do Efetivo da GMBH por Regional Administrativa no município de Belo Horizonte – 2012.....	126

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Projetos de Lei a respeito da Guarda Municipal em Tramitação na Câmara dos Deputados .....	54
Quadro 2 - Programas e Projetos da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial (SMSEG)/ Guarda Municipal de Belo Horizonte (GMBH) .....	145

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ranking dos Estados Brasileiros X Presença de Guarda Municipal - Brasil – 2009 .....	85
Tabela 2 - Ranking dos Estados Brasileiros X Guarda Municipal não Treinada ou Capacitada - Brasil – 2009 .....	90
Tabela 3 - Caracterização dos Municípios Mineiros que Possuem Guarda Municipal: Região de Planejamento e População - Minas Gerais – 2010 .....	98
Tabela 4 – Percentual de Atividades Exercidas pela Guarda Municipal por Unidade da Federação – Brasil e Minas Gerais – 2009 .....	101
Tabela 5 - Proporção de Próprios Ocupados pela GMBH por Regional Administrativa - Belo Horizonte – 2012 .....	119
Tabela 6 - Distribuição do Efetivo Operacional de Controle Centralizado da GMBH - Belo Horizonte – 2012 .....	121
Tabela 7 - Distribuição do Efetivo no Setor Administrativo da GMBH - Belo Horizonte - 2012 .....	121

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AISPs – Áreas Integradas de Segurança Pública  
Batalhão ROTAM – Batalhão de Rondas Táticas Metropolitanas  
BI – Boletim de Intervenção  
CAC – Centro de Apoio Comunitário  
CECOGE – Central de Coordenação Geral  
CETRAN – Central de Trânsito  
CERSAM – Centro de Referência em Saúde Mental  
CF – Constituição Federal  
COMDEC – Coordenação de Defesa Civil  
CONSEP – Conselhos de Segurança Pública  
FISCOPE – Fiscalização Operacional Motorizada em Quatro Rodas  
FISCOPE Mtz – Fiscalização Operacional Motorizada em Duas Rodas  
FPE – Fundo de Participação dos Estados  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
GEAF – Gerência Administrativo Financeira  
GECOP – Gerência de Coordenação Operacional  
GEESP – Grupo de Emprego Especial  
GEINT – Gerência de Inteligência  
GEOP – Gerência de Execução Operacional  
GERHU – Gerência de Recursos Humanos  
GESGE – Gerência de Serviços Gerais  
GESUR – Gerência de Suporte Regional  
GGI – Gabinete de Gestão Integrada  
GGIM – Gabinete de Gestão Integrada Municipal  
GM – Guarda Municipal  
GMBH – Guarda Municipal de Belo Horizonte  
GPCS – Grupo Prevenção contra Sinistro  
GPEGM – Grupo de Pronto Emprego  
GPI – Grupo Prevenção de Invasão em Áreas Públicas  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
MJ – Ministério da Justiça

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PL – Projeto de Lei

PM – Polícia Militar

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

Senasp – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SCOMSEG – Secretaria Municipal Extraordinária para assuntos de Segurança Urbana

SINESP – Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas

SMSEG – Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

UMEI – Unidade Municipal de Educação Infantil

UPA – Unidade de Pronto Atendimento

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>2 O SISTEMA FEDERALISTA: UM MECANISMO DE ORGANIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE PODER.....</b>	<b>26</b>
2.1 Preâmbulo .....	26
2.2 Um debate teórico acerca do Sistema Federalista .....	27
2.3 Considerações acerca do federalismo brasileiro.....	33
2.4 Considerações a respeito da descentralização de políticas públicas .....	37
<b>3 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A CRIMINALIDADE .....</b>	<b>48</b>
3.1 Preâmbulo .....	48
3.2 O aparato que regulamenta o provimento de segurança pública .....	50
3.2.1 <i>Incentivos positivos e negativos para o provimento de segurança na esfera estadual e municipal</i> .....	50
3.2.2 <i>Demais iniciativas para provimento da segurança nos municípios</i> .....	58
3.3 A ordem pública municipal como bem público .....	65
3.3.1 <i>Por que se discute segurança no âmbito local?</i> .....	65
3.3.2 <i>Capilaridade por meio das Guardas Municipais</i> .....	71
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>74</b>
4.1 Sobre o método adotado.....	74
4.1.1 <i>Sobre os meios: revisão bibliográfica e pesquisa documental</i> .....	75
4.1.2 <i>Sobre os meios: compilação de dados secundários</i> .....	76
4.1.3 <i>Sobre os meios: entrevistas estruturadas</i> .....	77
<b>5 GUARDAS MUNICIPAIS CRIADAS DE FORMAS DIVERSAS EM CONTEXTOS DIVERSOS.....</b>	<b>80</b>
5.1 Preâmbulo .....	80
5.2 Comparativo acerca das Guardas Municipais.....	81
5.2.1 <i>Percentual de municípios brasileiros que possuem GM</i> .....	81
5.2.2 <i>Distribuição da GM por regiões da federação</i> .....	83
5.2.3 <i>Distribuição da GM pela população dos municípios da federação</i> .....	86
5.2.4 <i>Sobre o treinamento das GM</i> .....	87
5.2.5 <i>Sobre a formação dos comandantes das GM</i> .....	91
5.2.6 <i>Sobre o tipo de armamento utilizado pelas GM</i> .....	93
5.2.7 <i>Distribuição da GM em Minas Gerais</i> .....	95
<b>6 UMA INSTITUIÇÃO EM ESPECÍFICO: A GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE .....</b>	<b>104</b>
6.1 Preâmbulo .....	104
6.2 A Guarda Municipal de Belo Horizonte.....	105
6.2.1 <i>A gestão da política pública de segurança no município de Belo Horizonte</i> .....	105
6.2.2 <i>Distribuição no território</i> .....	118
6.2.3 <i>Projetos propostos pela Guarda Municipal de Belo Horizonte</i> .....	143
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>156</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>159</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>169</b>
<b>ANEXO A – ARTIGOS 21 A 25 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.....</b>	<b>169</b>
<b>ANEXO B – ARTIGOS 153 A 159 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.....</b>	<b>172</b>
<b>ANEXO C – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº534/2002.....</b>	<b>177</b>
<b>ANEXO D – BOLETIM DE INTERVENÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE .....</b>	<b>178</b>
<b>ANEXO E – TRECHOS DA CARTILHA “EDUCAÇÃO PARA SEGURANÇA PESSOAL”.....</b>	<b>182</b>
<b>ANEXO F – TRECHOS DA CARTILHA “PROGRAMA ULISSES: BUSCA DE PESSOAS DESAPARECIDAS” .....</b>	<b>184</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Para compreender o sistema federalista, as descentralizações que daí ocorrem, e a sua influência na gestão da política pública de segurança, destacando a atuação do nível municipal de governo, faz-se necessário ressaltar as características institucionais referentes a esse tipo de organização.

Em primeiro lugar, tal como Horta (2003) e Soares (2012) afirmam, o Estado Federal é uma das formas de organização política do Estado, ou seja, uma forma de estruturar espacialmente as relações de poder do Estado nacional. Como requisitos para o Estado Federal temos que o “Estado Federal é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição Federal para instituí-lo” (HORTA, 2003 p.305). Afirmam ainda, que o Estado Federal necessita de poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no âmbito da União e também dos entes subnacionais, além das divisões fiscais e administrativas para cada nível de governo. Por fim, enumeram a representação das subunidades nacionais por meio do sistema legislativo bicameral, e da existência de uma Corte Suprema de Justiça, com o objetivo de regular possíveis conflitos federativos (SOARES, 2012).

O conceito de federalismo está eminentemente ligado à ideia de descentralização. A organização político-territorial do País – federalista – pressupõe um compartilhamento de poder em formato matricial e não piramidal fazendo com que a União compartilhe a soberania dando autonomia aos governos subnacionais e que políticas públicas sejam desenhadas de forma a contemplar as heterogeneidades do território. Se o Estado tende a centralizar demasiadamente determinadas políticas, o controle relativo ao desempenho e a eficiência das políticas em nível local pode ser comprometido (ABRUCIO, 2006).

Sabe-se que a estrutura institucional do Sistema de Proteção Social brasileiro que agrega as políticas de previdência, saúde e assistência social vem, nos últimos anos, sendo redesenhada para melhor considerar a complexidade da federação brasileira, na perspectiva da integração, intersetorialidade e descentralização. Deste modo, é possível considerar que tal redesenho influencie, também, no processo descentralizador da política pública de segurança, na busca por atender de forma mais eficaz as demandas locais, tal como ocorre nas políticas de proteção já citadas.

Neste sentido, é possível observar que em algumas cidades brasileiras, a percepção social da sensação de segurança tem diminuído ano após ano<sup>1</sup>. Desta forma, a implementação

---

<sup>1</sup> Sensação subjetiva do indivíduo acerca do seu risco de ser vitimado.

de políticas públicas de segurança na esfera local tornou-se pauta emergente na agenda pública, o que gera um aumento na provisão de serviços nesta área. Neste trabalho, entende-se por segurança pública a capacidade do Estado em preservar a ordem pública, para que se garantam os direitos fundamentais, individuais e coletivos da pessoa humana, de forma sistêmica e preventiva e não única e exclusivamente por meio da manutenção e aparelhamento das polícias, tal como se encontra disposto nos termos da diretriz que estabelece o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Por isso, não há qualquer possibilidade de se pensar “Segurança Pública” no mundo moderno se continuamos lidando, isoladamente, com o trabalho policial e se concentramos nele todos os investimentos e toda a expectativa por resultados. As polícias são e continuarão sendo muito importantes para a Segurança Pública. É dever da União e dos Estados aperfeiçoá-las e capacitá-las para que estejam à altura de sua missão de fazer cumprir a Lei e é dever dos cidadãos colaborar ativamente com as forças policiais de forma a torná-las mais eficientes. Ocorre que uma política de segurança deve envolver também outras agências, públicas e privadas, capazes de desenvolver e apoiar políticas da prevenção. Assim, é preciso estruturar uma atividade em rede, que envolva as polícias e muitas outras instituições em um trabalho racional, no qual o esforço de cada um possa complementar o esforço dos demais e não concorrer com ele. Um trabalho onde, ao mesmo tempo, as comunidades desempenhem um verdadeiro protagonismo (BRASIL, 2005a, p.08).

Entende-se por prevenção o resultado de políticas, programas e/ou ações de redução do crime e da violência e/ou seu impacto sobre os indivíduos e a sociedade, atuando sobre os fatores de risco e os fatores de proteção que afetam a incidência do crime e da violência e seu impacto sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidades, e sobre a vulnerabilidade dos indivíduos diante do crime e da violência (BRASIL, 2005a).

Já a política de segurança pública é compreendida como uma ação intersetorial de responsabilidade do Estado visto como ator que articula, coordena e acompanha as ações necessárias para a implantação coerente da política nos entes federados, que devem possuir órgãos capazes de

- a) respeitar os direitos fundamentais;
- b) proteger os direitos humanos;
- c) resolver pacificamente os conflitos;
- d) usar, proporcionalmente a força que lhe cabe;
- e) prevenir e reprimir infrações;
- f) prevenir desastres e

- g) participar comunitariamente tal como é exposto nos art. 2º, 3º e 4º do Projeto de Lei (PL) que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública nos termos do mesmo Projeto de Lei que cria o SUSP.

A criação das Guardas Municipais (GM), por exemplo, é uma ação dentre outras que a política de segurança propõe, seguindo um processo de descentralização, que prevê maior autonomia aos municípios na atuação em segurança pública. Nesse sentido, a questão da descentralização nessa política para o nível local ganha força, na medida em que algumas prefeituras assumem um papel ativo no provimento de serviços em segurança pública por meio da institucionalização deste equipamento público.

A questão da dificuldade por parte da União em gerirmacro diretrizes voltadas para a atuação das GM, e o fato delas dividirem espacialmente o campo de atuação com a polícia militar, facilitando a ocorrência de sobreposições de ações, são conjunturas que nortearam a questão orientadora desse estudo: a atuação da Guarda Municipal (GM) no contexto de descentralização da política pública de segurança, em especial da Guarda Municipal de Belo Horizonte (GMBH). O objetivo geral, portanto, é observar se esta atuação está em conformidade com a política de segurança pública proposta pela União por meio do Ministério da Justiça (MJ), ou se esta é uma iniciativa de cunho local e desconectada da política nacional.

Pretende-se alcançar tal objetivo por meio da descrição dos principais aspectos que formam as GM existentes e as intervenções realizadas pela GMBH e caracterizar como o pacto federativo é considerado na gestão da política pública de segurança municipal, em específico, na criação de Guardas Municipais. A proposta desta análise não pretende explicar o porquê da atuação de algumas prefeituras, mas sim, demonstrar como estruturam as relações intergovernamentais quando a pauta na agenda é a política de segurança pública, destacando como os municípios se inserem nessa dinâmica.

A participação executiva do município na segurança pública não possuía contornos bem definidos e até meados dos anos 2000, a Constituição era interpretada de forma a considerar a segurança pública como de responsabilidade do governo estadual, o que, em certa medida, favorecia um comportamento ausente dos municípios, fazendo com que as duas polícias estaduais – civil e militar – atuassem no âmbito municipal atendendo ocorrências de variadas complexidades. Nesse sentido, nota-se um problema institucional colocado para a ótica do federalismo, que seria a ausência de um lugar próprio ao município, para o exercício

de algum tipo de atividade voltada ao controle social, uma vez que, até o momento, este nunca respondeu diretamente a respeito da segurança pública municipal.

O foco deste trabalho, portanto, é a Guarda Municipal de Belo Horizonte. Tal enfoque se justifica porque, a Guarda Municipal é a denominação utilizada para nomear a instituição que deve proteger os bens, serviços e instalações públicas presentes no município. Entretanto, a GMBH vem trabalhando de uma forma bastante ampla, tanto cumprindo o seu papel de “vigilante” do patrimônio público municipal, como também cumprindo o papel de polícia ostensiva, patrulhando praças e ruas da capital.

Diante deste cenário, temos os pressupostos que norteiam essa pesquisa:

- a) a criação das Guardas Municipais nos municípios é aqui considerada uma iniciativa ainda individualizada, com quadro de atuação municipal bastante heterogêneo, sendo que a proposta de criação e atuação desta instituição, apresentada pela União, ainda é recente e distinta daquela realizada na prática. Tal atuação heterogênea se expande em um contexto em que as prefeituras procuram construir Guardas Municipais na tentativa de criar maior governança sobre a segurança pública em dar respostas a problemas que até então não eram compreendidos como de sua responsabilidade, mas que cada vez mais são demandados pela população local.
- b) devido à ação da Prefeitura de Belo Horizonte no que tange a revitalização de áreas estratégicas da cidade e o crescente problema do trânsito na capital mineira, a GMBH tornou-se um instrumento de gestão destes espaços, ou seja, a GMBH foi pensada no momento da sua criação como um aparato através do qual cria-se maior governança sobre a capacidade da prefeitura mineira de dar respostas a problemas que até então não eram compreendidos como de sua responsabilidade.

Para alcançar o objetivo da pesquisa, realizou-se levantamento bibliográfico que envolveu os temas: federalismo, descentralização e política de segurança pública e Guardas Municipais, além da manipulação de dados secundários que abordam características de atuação e composição das Guardas Municipais no País na tentativa de realizar um breve comparativo entre as regiões da federação e os estados que possuem Guarda Municipal, como também a manipulação de dados secundários acerca das intervenções realizadas pela GMBH.

Um levantamento documental acerca da institucionalização das GM no Brasil e em específico da GMBH foi realizado paralelamente às entrevistas realizadas junto a Prefeitura

de Belo Horizonte, ao Comando da GMBH e aos guardas municipais de Belo Horizonte na tentativa de abordar como a GMBH se insere na política proposta pela União.

O que justifica, primeiramente, esta produção de conhecimento é o fato de que a segurança pública, na contemporaneidade, tornou-se pauta frequente e prioritária na agenda governamental devido, principalmente, ao aumento da criminalidade, fazendo com que o próprio sistema de segurança pública tornasse o protagonista do debate já que o mesmo foi alvo de críticas que afirmavam ser este ineficiente e ineficaz. Este contexto passou a influenciar diretamente as propostas de descentralização das políticas de segurança pública:

Municipalizar as políticas de segurança pública implicaria, a princípio, a descentralização do poder institucional de tomada de decisão relativo a esse assunto, o que, obviamente, pressupõe o fato de que tais políticas estariam tradicionalmente legadas às esferas estadual e federal (VERÍSSIMO, 2009, p.80).

A própria Constituição de 1988, em seu artigo 144, no trecho referente à segurança estabelece a possibilidade dos municípios, organizarem-se, por meio das GM mesmo sendo este um espaço em que a gestão local pouco se inseria (BRASIL, 1988).

O surgimento das Guardas Municipais é, em certa medida, contemporâneo à construção de um clima político favorável. Neste ponto, vale mencionar as ações do *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania* (Pronasci) que incentivam municípios brasileiros a atuarem de forma mais intensa no que tange à segurança pública, já que este é um programa específico do governo federal que disponibiliza recursos via Fundo Nacional de Segurança Pública para que os municípios liderem ações nesta área.

A escolha do tema e alguns dados mobilizados neste trabalho estão alicerçados nas atividades realizadas pela autora junto ao Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro e, em especial, na participação da autora na pesquisa contratada pelo Banco Mundial intitulada *Building Evidence-based Crime and Violence Prevention in Brazil – case of Minas Gerais*.

Diante do exposto, o presente trabalho está estruturado em sete capítulos. O primeiro capítulo compreende a Introdução, em que foi delimitado os objetivos e a justificativa do assunto proposto.

O segundo capítulo, de caráter teórico, apresenta o conceito de federalismo na tentativa de compreender como organizam-se as relações de poder e as conexões que daí existem – descentralização e democracia – além de explicar acerca do federalismo brasileiro. Diante do impacto da estrutura da relação federativa nacional nas políticas públicas

estratégicas, sendo a política de segurança uma dessas, o terceiro capítulo apresenta uma discussão sobre como o município se insere na política pública de segurança apresentando a estrutura regulatória existente para a institucionalização das Guardas Municipais.

Já o quarto capítulo apresenta a metodologia desta pesquisa, enquanto que o quinto capítulo demonstra, por meio de dados secundários, que os governos municipais desenvolvem ações de prevenção ao crime e da melhoria da sensação de segurança, por meio da Guarda Municipal, todavia estas ainda estão distantes das macrodiretrizes propostas pela União por meio do Ministério da Justiça. O sexto capítulo apresenta em específico o caso da Guarda Municipal de Belo Horizonte. No sétimo capítulo, tem-se as considerações finais desta pesquisa.

Por fim, vale ressaltar que estudos sobre a segurança pública em âmbito municipal são importantes para valorizar a atuação local em uma política que deve envolver atores diversos, principalmente os entes federados de forma coordenada. Assim, o ente local tem um papel importante nesta dinâmica, devendo ser “comprometido com uma agenda de prevenção e controle da violência que é condição *sine qua non* para o enfrentamento de um determinado tipo de violência e criminalidade cotidiana, ao mesmo tempo localizada e difusa, que assola grande parte das cidades brasileiras” (RICARDO; CARUSO, 2007, p.104).

## **20 SISTEMA FEDERALISTA: UM MECANISMO DE ORGANIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE PODER**

*“Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos.”  
Limongi (2005)*

### **2.1 Preâmbulo**

Para compreender como ocorrem as relações políticas, e a forma como determinadas políticas públicas estão dispostas no território brasileiro, faz-se necessário compreender a lógica que está por trás desse formato. Esta afirmação é o norte para entender, nos próximos capítulos, como foi pensada a política de segurança pública para que esta conseguisse alcançar todos os beneficiários. No presente capítulo, nos concentraremos em apontar o debate teórico acerca do federalismo e as conexões que daí decorrem – descentralização e democracia – e a partir daí caracterizar o sistema brasileiro, para depois apontar a atuação dos governos locais quando se trata da segurança dos municípios.

A questão da competência decisória dada aos municípios no momento de gerir algumas políticas públicas de segurança no contexto federativo nacional ainda é bastante questionada, sendo um desses o formato que foi estabelecido para que o município se tornasse um ator relevante na discussão: a implementação de Guardas Municipais, iniciativa esta com demasiada peculiaridade. Apesar dos questionamentos, quando o governo federal negocia com os demais governos subnacionais os dilemas que são de caráter nacional, tal ação demonstra o fortalecimento da democracia já que “os governos locais, deixam de ser meros objetos do Governo Federal se tornando sujeitos da mudança” (BROSE, 2002, p.99).

Cabe reforçar que a literatura especializada afirma ser melhor a descentralização das competências, mesmo quando esta não ocorre em sua plenitude. Mesmo possuindo requisitos mínimos para atuar, previstos em regimes de caráter democrático, a descentralização acaba ocorrendo de forma aleatória (ou até mesmo não ocorrendo, como foi o caso da 1<sup>o</sup> República) e os governos locais ainda possuem sérios desvios que ainda não foram necessariamente solucionados mantendo, portanto, a União como o ator capaz de centralizar algumas decisões e formular políticas (PRATES, 2007).

A raiz dessa discussão encontra-se na Teoria Política clássica e nas discussões acerca do sistema federalista brasileiro, compreendido aqui como alicerce para abordar o todo e as especificidades do tema. Desse modo, tenta-se explicar acerca do sistema federalista e como

é a experiência federativa brasileira que possui uma complexa representação institucional, que será aqui considerada.

## 2.2 Um debate teórico acerca do Sistema Federalista

As relações sociais ocorrem por meio de relações de poder e, conforme Daniel Elazar (1994) “o federalismo é, em todos os casos, um meio de organizar o poder e as relações que dele emanam” (ELAZAR, 1994, p.17). Valeriano Costa (2007) conceitua federalismo distinguindo-o de duas formas: primeiro, trata-o como uma ideologia política, uma tradução de um “conjunto de ideias sobre como governar um Estado, [...] descentralizando o poder em Estados centralizados” (COSTA, 2007, p.211). Costa (2007) afirma que o conceito em caráter ideológico, parte do federalismo norte-americano, que estabelece uma forma de organização política que centraliza, em parte, o poder num Estado resultante da união de unidades políticas preexistentes. A segunda forma, compreendida a partir de uma perspectiva mais prática, considera o federalismo a partir de um conjunto de normas que estabelecem a forma como o Estado será governado. De acordo com o autor, “constituições e a legislação ordinária de cada estado federal são elementos importantes para identificar a forma de organização federativa vigente em cada país” (COSTA, 2007, p.211).

Em caráter histórico, pode-se afirmar que a federação moderna nasceu nos Estados Unidos em 1787, sendo que uma das obras de referência é *O Federalista*, um conjunto ensaios explicativos e propagandas em defesa da adoção desta nova forma de Estado na Constituição de 1787 (ELAZAR, 1994; LIMONGI, 2005). O federalismo seria a melhor alternativa à recém-criada e instável Confederação norte-americana, surgida em 1777, após a proclamação da independência das 13 colônias da Inglaterra (ELAZAR, 1994; SOARES, 2012).

Diante do exposto, pode-se observar o quão importante foi a mudança política proposta, já que

o estado unitário significava realmente uma grande concentração de poder nas mãos dos governadores; por sua vez, as confederações representavam uma falsa alternativa de organização política, pois as unidades territoriais originais preservavam sua soberania e, portanto, tinham o direito de romper o pacto a qualquer momento (COSTA, 2007, p.212).

Soares (1998) reitera a origem da federação moderna ligada à formação do Estado norte-americano, na tentativa de sanar problemas existentes devido à unificação das treze

colônias inglesas independentes. Segundo a autora, o sistema federal surgiu como um conjunto de preceitos constitucionais acordados entre forças divergentes no duplo intuito de estabelecer a unidade nacional das treze colônias inglesas independentes e garantir a autonomia política dessas colônias.

Diante das dificuldades advindas da busca por conciliar estes dois propósitos, unidade nacional e autonomia subnacional, Limongi (2005) afirma que os autores de *O Federalista* encontraram a solução a partir da afirmação de que é preciso institucionalizar mecanismos de autoridade que controlem aqueles que detêm o poder, ou seja, “as estruturas internas do governo devem ser estabelecidas de tal forma que funcionem como uma defesa contra a tendência natural de que o poder venha a se tornar arbitrário e tirânico” (LIMONGI, 2005, p.251).

Tais estruturas internas são classificadas como “pesos” e “contrapesos” institucionais, aproximando esta colocação da discussão proposta por Montesquieu e a Teoria da Separação dos Poderes. Deste modo, Limongi (2005) afirma que “os diferentes ramos de poder precisam ser dotados de força suficiente para resistir às ameaças uns dos outros, garantindo que cada um se mantenha dentro dos limites fixados constitucionalmente” (LIMONGI, 2005, p.251).

Ao encontro das afirmações acima Costa expõe:

A grande originalidade do modelo proposto pelos autores d'O "Federalista" foi a combinação do princípio da representação popular com uma dupla divisão do poder. De um lado, dividiram o poder entre três órgãos independentes: os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário [...] do outro lado, distribuíram as responsabilidades de governo entre a União e os estados de forma que nenhum deles pudesse interferir nas tarefas do outro sem autorização política ou judicial (COSTA, 2007, p.212).

O federalismo moderno, portanto, pode ser definido como uma organização do Estado marcada pela dupla autonomia territorial do poder político, ou seja, no qual há duas esferas de governo, uma central e outra descentralizada, esta última composta por governos-membro, que possuem competências únicas e concorrentes dentro do mesmo território (SOARES, 1998). Sob esta perspectiva, o Brasil atual pode ser considerado federalista tendo os estados e os municípios como níveis descentralizados de poder.

Daniel Elazar (1994) explana que o conceito de federalismo é destinado a um sistema político descentralizado, sendo uma das formas mais conhecidas de organização política, às vezes confundida com as confederações. Estas são comunidades políticas unidas para alcançar objetivos bem delimitados, cujo governo funciona fundamentalmente por intermédio das mesmas comunidades constituintes que asseguravam sua existência como tal e, detêm a

soberania em última instância. Entre os séculos XIX e XX, devido à emergência da ideia de Estado-Nação e também devido à necessidade de atender as demandas por unificação de autoridade, a ideia de confederação foi extinguindo-se, retornando aos debates após a II Guerra Mundial com as iniciativas de formalizar a chamada Comunidade Européia.

Elazar (1994) elucida a existência de alguns princípios fundamentais para que um sistema seja caracterizado como federalista. O primeiro princípio é a não-centralização. Este princípio propõe a existência de múltiplos centros que se ligam por meio de uma rede comunicacional e uma lei compartilhada, gerando assim um caráter matricial ao sistema político. Essa forma, ao contrário da forma “piramidal” ou de caráter “centro-periferia”, não é classificada como hierárquica e permite a aproximação do poder dos cidadãos. O segundo princípio é relativo à democracia federal, que pressupõe para todas as esferas escolhas públicas e constitucionais. O terceiro princípio seria o que determina os pesos e contrapesos. Tal princípio supõe que em que cada esfera há uma previsão constitucional que estabelece a presença de uma instituição provida de poder para monitorar enquanto é monitorada por outra de forma mútua. Já o quarto princípio é relativo à negociação aberta, não restringindo as decisões às instituições e seus representantes. O quinto princípio se refere ao constitucionalismo que devido a

complexidade do estabelecimento da não-centralização, dos pesos e contrapesos e do esforço de negociação sem falar nos poderes e autoridades divididos e partilhados entre as comunidades constituintes e o governo central, representa um ímpeto poderoso para se desenvolver um conjunto definido e mutuamente consentido de normas para a organização desses mecanismos, normalmente enfeixados em constituições escritas (ELAZAR, 1994, p.11).

O sexto e último princípio proposto na obra de Elazar (1994) são as unidades delimitadas, fixadas constitucionalmente e que possam ser consideradas neutras. A neutralidade é uma condição prévia para que quaisquer ações dos tomadores de decisão não partam de certa pré-existência de grupos étnico-culturais ou partidários. Esta característica faz com que “qualquer conjunto de interesses ocupando um território particular possa encontrar expressão nas instituições desse território, tanto localmente quanto em relação ao todo federal” (ELAZAR, 1994, p.12).

Dentre todas estas características há duas que, de acordo com o autor, são diagnosticadas como de grande importância, ou seja, mantenedoras dos princípios federais. A primeira tem relação com a execução das atividades políticas em órgãos distintos e em sua esfera de governo específica, ou seja, para que o sistema federalista se mantenha, faz-se

necessário que as “comunidades políticas constituintes tenham suas próprias instituições de governo e o direito de modificá-las unilateralmente, dentro dos limites determinados pelo pacto federal” (ELAZAR, 1994, p.23). A segunda característica está ligada à divisão de responsabilidades, considerada pelo autor como o aspecto central do federalismo:

Tal divisão amplamente concebida inclui também um envolvimento comum na elaboração de políticas públicas, no seu financiamento e gerenciamento. Ela pode ser formal ou informal, mas em sistemas federais tal divisão é habitualmente contratual. A idéia de contrato é utilizada como um artifício legal para permitir que cada governo persiga um curso comum de ação, permanecendo simultaneamente como entidade independente. Mesmo na ausência de um arranjo formal o espírito do federalismo tende a infundir um sentimento de obrigação contratual a este tipo de relacionamento (ELAZAR, 1994, p.23-24).

A tensão entre governo central e partes constituintes gera uma espécie de equilíbrio próprio ao federalismo, já que uma preocupação pública tende a se refletir em todo o território que compõe o sistema federal. Para coexistir a divisão de responsabilidades com esta espécie de tensão entre o que cabe a União e o que cabe aos entes federados, o território deve possuir um “tipo particular de ambiente político” que possua cooperação política em um governo popular (ELAZAR, 1994).

De acordo com o autor, o federalismo transformou-se em uma organização política difundida no mundo, todavia, em cada país é possível encontrar peculiaridades. No sentido mais amplo, o federalismo funciona estreitando as relações da sociedade com as instituições com o objetivo de salvaguardar a autonomia e a liberdade:

sistemas federais conseguem realizar essa tarefa fazendo com que a produção e a implementação das políticas fundamentais se realize mediante negociação. Desse modo todos os seus membros podem partilhar a discussão e a tomada de decisões. Os princípios políticos que animam os sistemas federais enfatizam a primazia da barganha e da negociação coordenada entre vários centros de poder; eles procuram destacar as virtudes da dispersão do poder como um meio de salvaguardar liberdades [...] (ELAZAR, 1994, p.18).

O autor também reflete acerca da ambiguidade da palavra federalismo, que descreve, ao mesmo tempo, a união de estados distintos em uma comunidade federal e a difusão da autoridade e do poder entre governo geral e governos subnacionais.

Soares (1998) destaca quais instituições são necessárias para a sustentação de um sistema federal, já que este necessita garantir o equilíbrio entre a centralização e a

descentralização, possibilitando autonomia aos níveis de governo central e subnacionais. Segundo a autora, o federalismo se caracteriza<sup>2</sup>:

- a) pela divisão territorial do Estado em várias subunidades;
- b) por e um sistema bicameral no nível nacional;
- c) pela presença dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nos dois níveis federais;
- d) pela existência de uma Corte Suprema de Justiça com a responsabilidade de garantir a ordem federal;
- e) pela definição de competências administrativas, fiscais e jurisdições das esferas federativas, com cada nível de governo apresentando ao menos uma área em que se atua de forma autônoma; e
- f) pela autonomia de cada ente federativo para constituir seu governo (SOARES, 1998).

A autora também diferencia o sistema federalista de outras formas de Estado: sistema unitário e sistema confederado, diferença está baseada principalmente na forma como se dá a distribuição territorial do poder político: o sistema unitário centraliza e hierarquiza o poder, enquanto o sistema confederado descentraliza mais o poder nas unidades territoriais. A confederação é analisada como um sistema de difícil estabilidade, devido ao fato de que a união realizada entre subunidades territoriais soberanas tende-se a ser extremamente tênue dada a necessidade recorrente de consenso entre as unidades soberanas, a disputa pela hegemonia política e a ameaça de secessão (SOARES, 1998, p.141). O sistema federal teria uma divisão mais igualitária de poder entre o governo central e seus entes federados.

Soares (1998) aponta alguns motivos para a adoção do federalismo pelos países. A dimensão territorial é um fator importante dado que territórios muito amplos podem funcionar melhor diante de uma estrutura descentralizada de poder. Já as heterogeneidades regionais também podem ser melhor acomodadas em um sistema federal, sendo que “o federalismo é no mundo moderno a alternativa democrática de agregar interesses territoriais diversos sob um único governo nacional” (SOARES, 1998, p.146). A autora afirma que não somente o federalismo possibilita a democracia em determinados contextos de heterogeneidade

---

<sup>2</sup>A autora se utiliza das contribuições de William Riker, *Federalism: “Origin, operation and significance”* e de Hartmut Klatt: *“Bases conceptuales del federalismo y la descentralización”* para definir tais características.

territorial, como a democracia é uma condição indispensável para a existência de um sistema federativo efetivo: “a democracia no nível nacional é condição indispensável para a vigência do federalismo [...] a federação é condição necessária para a vigência de um governo democrático em determinados contextos [...] de pluralidades territoriais” (SOARES, 1998, p.146).

A elucidação da autora é que a federação é pactuada através de uma Constituição, que estabelece garantias legais às unidades federadas. Este pacto pressupõe que

1) as comunidades transferem parte dos seus poderes para um centro político nacional; 2) que há consenso das partes envolvidas em tomadas políticas que estabelecerão a comunidade política; e 3) que há garantia constitucional e institucional de autonomia para cada ente federativo (SOARES, 1998, p.148).

Desta forma, governos autoritários não podem ser caracterizados como federações porque rompem com as garantias constitucionais que sustentam o pacto federal, dentre elas a autonomia subnacional para constituir seu próprio governo.

O mecanismo de *checks and balances* é um determinante para compreender esta autonomia e esta descentralização política territorial dada aos entes federados. É possível caracterizar a presença da divisão clássica do poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – em pelo menos dois níveis territoriais de governo como forma de constituir governos autônomos nas esferas, todavia tal situação *per si* não gera a garantia dessa autonomia. Faz-se necessário compreender quem são os detentores do poder (SOARES, 1998, p.154).

Pode-se observar, diante das considerações dos autores sobre o federalismo que, de certa maneira, há um consenso teórico sobre o conceito e as características do estado federal moderno. A combinação de centralização e descentralização territorial do poder é a marca do federalismo, sendo importante ressaltar que não só o federalismo brasileiro, como outras nações possuem suas peculiaridades e que diante delas, reforçam mais ou menos alguns dos pilares do federalismo aqui expostos. O sucesso da dinâmica política inserida em um sistema federativo, está eminentemente associado à coordenação intergovernamental, o que nos remete ao papel dos entes federados nacionais na descentralização da política pública de segurança.

Compreendido o conceito de federalismo, tem-se que a atuação do Governo Federal é coordenar as demais instâncias federativas, articulando os níveis de governo na arena das políticas públicas (ABRUCIO, 2002). Esta relação pode ser dificultada quando se considera a segurança pública por termos o aparato de segurança estadual atuando no mesmo território

que o aparato de segurança municipal, o município, o que pode gerar um aumento das desconcentrações de atribuições.

Os Estados federais podem variar em grau de centralização/descentralização, portanto, trataremos adiante das características e fatores que diferenciam o federalismo brasileiro dos demais, composto na atualidade pela União, 26 estados, um Distrito Federal e 5.565 municípios (IBGE, 2010).

### **2.3 Considerações acerca do federalismo brasileiro**

De acordo com as afirmações de Costa (2007), todas as Constituições brasileiras já reconheciam o papel político de seus entes subnacionais, dividindo verticalmente a autoridade política. De forma contextual, esse tópico abordará tal afirmação na tentativa de compreender de que forma os estados e os municípios são atores relevantes no sistema federativo nacional.

A Constituição do Império, em 1824 (BRASIL, 1824), já adotava as províncias como atores com influência política relevante que tinham por responsabilidade sanar problemas de caráter provincial, tais como educação e transporte. A Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), que estabeleceu a república federativa no País, teve como alicerce para o seu desenho o federalismo norte-americano e distribuiu da seguinte forma as atribuições aos estados:

[...] os estados tinham autonomia para legislar sobre todo assunto que não fosse atribuição exclusiva da União, como política externa, controle da moeda, forças armadas etc. Mas a norma da Constituição de 1891 responsável pelo caráter 'estadualista' da República Velha (1891-1930) foi aquela que concedia o controle do imposto sobre exportações aos estados. Como os estados mais importantes eram aqueles que exportavam café, como São Paulo e Minas Gerais, foram esses também os estados politicamente dominantes (COSTA, 2007, p.214).

No que tange aos municípios, sua importância é destacada desde a Constituição de 1891: “Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891). Todavia, tal como explicou Costa (2007), a autonomia prevista aos municípios foi prejudicada devido à importância dos estados de São Paulo e Minas Gerais à época. Para além, tal autonomia não vigorou porque poucos possuíam legislação própria e poderes políticos autônomos, já que “proclamada à República, as municipalidades foram dissolvidas e substituídas por conselhos compostos por pessoas de confiança dos elementos dirigentes dos estados” (SILVEIRA, 1978, p.77).

Alterações podem ser vistas nas constituições subsequentes – 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, com oscilações entre períodos de centralização e descentralização até chegarmos a nova ordem constitucional de 1988. A Constituição de 1988 foi marcada pela descentralização e pelo posicionamento dos municípios como terceiro ente autônomo da federação brasileira. Os municípios também foram os principais beneficiários de um processo de descentralização fiscal das receitas da União. Contudo, na divisão de competências nas políticas públicas entre os entes federados prevaleceu o compartilhamento de atribuições, com escassos mecanismos de coordenação intergovernamental: “[...] cada vez mais a União, os estados e os municípios tem sido responsáveis por áreas comuns, como educação, saúde, transporte e meio ambiente, mas sem que haja qualquer tipo de coordenação” (COSTA, 2007, p.215).

Almeida (2011) afirma que, para além da sobreposição de funções, a relação entre União e os entes federados é fraca e se estabelece por meio de um ente – a União – que atua independentemente das outras partes, gerando fraca intensidade federativa com relação aos Estados, que ainda é mais enfraquecida devido ao “reforço” da posição dos municípios como componentes da federação. A crítica trazida pela autora está pautada na necessidade em assegurar uma gestão diferenciada ao regime de administração local, levando em consideração a heterogeneidade presente no território nacional, algo que requer uma participação importante dos estados: “uma federação que substancialmente mereça esse nome deve dar um tratamento de pertinência dos municípios em relação aos Estados, de modo que caiba aos Estados organizar seus municípios” (ALMEIDA, 2011, p.100).

Tal crítica é reiterada por Tomio, Camargo e Ortolan (2011) ao explicar que a CF de 1988 desconsidera a heterogeneidade do poder local. Em municípios brasileiros, a autonomia desses está ligada a aspectos financeiros, administrativos e políticos, esquecendo-se de que há em cada município uma demanda própria. Em todo território nacional só há um único formato de município: todos possuem o mesmo nível de autonomia, o que é desnecessário quando se observa as diferentes demandas oriundas do governo local.

[...] a organização das instituições locais é pormenorizada no texto constitucional, independentemente de extensão geográfica, densidade populacional etc. A capacidade de organização e ação nas dimensões política, administrativa e financeira é exercida conforme o modelo único definido constitucionalmente (TOMIO; CAMARGO; ORTOLAN, 2011, p.78).

A CF de 1988, em seus artigos 21 a 25 (ANEXO A), estabelece de forma mais clara aquilo que compete a cada ente federado. Todavia, de acordo com Costa (2007) os artigos 20 a 22 limitam o campo de atuação dos estados devido ao detalhamento de competências

“exclusivas da União, as comuns (que todos os membros da Federação, inclusive os municípios, podem exercer) e as concorrentes (sobre as quais tanto União como estados podem legislar)” (COSTA, 2007, p.216).

A respeito da tributação, utiliza-se ainda das afirmações de Costa (2007) que orienta serem os artigos 153 a 159 (ANEXO B) aqueles que norteiam a definição de quais impostos e quais taxas são exclusivas para cada ente federado. Para além, a CF aborda também a forma de compartilhamento das receitas, sendo que os artigos 157 e 159 são aqueles que determinam como se dá a repartição da arrecadação entre União, estados e municípios, que ocorre, principalmente, por meio dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a partir de impostos estabelecidos pela União, que ainda é o grande arrecadador mesmo transferindo ao município suas velhas atribuições, gerando impacto nas várias políticas públicas municipais, inclusive no que diz respeito à segurança (MISSE; BRETAS, 2010). A respeito da tributação, ainda é importante ressaltar tal como expôs Costa (2007):

O potencial arrecadador desses impostos está diretamente relacionado com o nível de atividade econômica de estados e municípios. Desse modo, apenas os estados e municípios mais desenvolvidos – principalmente os das regiões sudeste e sul – sustentam-se exclusivamente com seus impostos. A maioria dos estados e municípios no Brasil depende de transferências de receitas tributárias da União para realizar suas funções básicas (COSTA, 2007, p.216).

Nota-se, portanto, certo favorecimento, do ponto de vista fiscal, para estados e municípios (principalmente os maiores arrecadadores) e do ponto de vista de distribuição de competências certo favorecimento à União, o que nos leva a refletir até que ponto os dispositivos constitucionais demonstram que a legislação propõe baixa autonomia aos entes federados (ANASTASIA, 2007).

Os repasses obrigatórios por parte do governo federal e do governo estadual permitem que a gestão local aconteça, embora a capacidade do município de realizá-la possa ser alterada diante da variável socioeconômica de cada um. Tomio, Camargo e Ortolan (2011) consideram que do ponto de vista normativo há elevado grau de institucionalização aos governos locais no que tange à sua organização, em detrimento da efetiva autonomia:

[...] a ausência de variações no grau de autonomia e organização dos governos locais no Brasil determina que, em virtude da padronização constitucional, todos os municípios detenham as mesmas prerrogativas e garantias, independentemente de extensão territorial, quantidade populacional e complexidade socioeconômica (TOMIO; CAMARGO; ORTOLAN, 2011, p.53).

É possível perceber certo consenso teórico com relação à padronização das autonomias municipais que acabam de certa maneira engessando a formulação e implementação de políticas públicas de acordo com as diretrizes da União, desconsiderando as demandas locais que nem sempre serão as mesmas que o governo central pressupõe. A autoadministração, o autogoverno e a auto-organização são características importantes inerentes aos municípios, todavia a lei orgânica que define estas organizações é restringida pela CF.

Quando se trata da política de segurança pública, a Carta Magna atribui maior responsabilidade aos estados na administração e financiamento da segurança pública. No âmbito municipal, estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública sobre o gasto municipal na segurança recentemente publicado pela mídia impressa (SÃO PAULO, 2012) afirma que iniciativas em melhorar a segurança local são observadas, principalmente a partir dos anos 2000, ano em que os gastos nessa área praticamente dobraram. Este aumento pode ser resultante dos investimentos da União por meio, por exemplo, do Fundo Nacional de Segurança Pública, existente desde 2001 e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), existente desde 2007.

Diante das colocações apresentadas e do que norteia esse trabalho pode-se questionar previamente acerca do que realmente estimula alguns municípios a se responsabilizarem pela política de segurança pública, diante das diversas variáveis que limitam o exercício da autonomia dos municípios, já que muitos ainda possuem como obstáculo a criação de capacidades institucionais para o efetivo exercício dessa atividade. Operacionalizando o conceito de federalismo, tal situação é passível de análise quando se considera a forma como a dinâmica política brasileira está estabelecida, pois no caso da política de segurança pública percebe-se as relações intergovernamentais como uma proposta de adesão, e não somente como mera transferência de responsabilidades, principalmente no que diz respeito à política acima mencionada, já que historicamente existe a dificuldade dos municípios inserirem-se no sistema referente à segurança pública em condições de igualdade com os estados (MESQUITA NETO, 2004). A União incentiva à adesão por meio de incentivos negativos que seria a legislação que propõe determinada atuação do município no provimento de segurança, e por meio de incentivos positivos, que seria o repasse de recurso, coordenando assim as iniciativas locais.

[...] a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro,

os próprios recursos fiscais e administrativos com o quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa (ARRETCHE, 1999, p.115).

Deste modo, a adesão dos municípios às ações que visam à melhoria da política de segurança ocorrerá mediante estratégias bem elaboradas e sucedidas para que a transferência de atribuições ocorra em sua plenitude. Parafraseando Tomio, Camargo e Ortolan (2011), se há somente um modelo de organização da segurança local, sendo esse contraproducente, já que todos os 5.565 municípios detêm os mesmos benefícios e abonações independentemente das complexidades socioeconômicas e culturais existentes, é possível questionar acerca de um processo individualizado de iniciativa de gestão da segurança pública local, já que o processo de atuação dos municípios na área da segurança pública se desenvolve “num contexto constitucional adverso, e que se depara com a resistência das polícias estaduais ao fortalecimento das Guardas Municipais” (MESQUITA NETO, 2004, p.62).

## 2.4 Considerações a respeito da descentralização de políticas públicas

[...] Não deixa de ser no município que a força dos povos livres reside. As instituições de um município são para a liberdade o que as escolas primárias são para a ciência, foi colocado ao alcance do povo, pois eles trabalham de forma pacífica e se habitua a fazer uso dele. Sem as instituições de um município uma nação pode dar-se um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade<sup>3</sup> (TOCQUEVILLE, 2010, p.54, tradução nossa).

A sentença que abre esta seção remonta às comunidades norte-americanas do século XIX, no estudo realizado por Alexis de Tocqueville<sup>4</sup>, entre 1835 e 1840, que resultou na obra *A Democracia na América*, e é aqui reproduzida na tentativa de reforçar como os poderes locais e suas atribuições são relevantes no debate, seja na área da ciência política ou na área da administração pública.

A forma como a administração pública federal estabelece a importância dos municípios é um fator influenciador na forma como são pensadas e implementadas as políticas públicas. Na ação política contemporânea, em que a descentralização está inserida

---

<sup>3</sup> [...] it is nonetheless in the township that the force of free peoples resides. The institutions of a township are to freedom what primary schools are to science; they put it within the reach of the people; they make then its peaceful employ and habituate them to making use of it. Without the institutions of a township a nation can give itself a free government, but it does not have the spirit of freedom (TOCQUEVILLE, 2010, p.54).

<sup>4</sup> Além de Alexis de Toqueville, Stuart Mill também é um teórico defensor da descentralização. Souza e Blumm afirmam que Mill defende os governos locais afirmando que esses são capazes de promover maior participação política de nichos da sociedade civil, além de afirmar que as instituições locais são mais eficientes no provimento dos serviços públicos. (SOUZA; BLUMM apud OLIVEIRA, 2011).

em um contexto político neoliberal, a perspectiva descentralizadora das políticas públicas assume nova dimensão em um contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal, além do crescimento da adoção de uma ideologia privatizante no setor em questão (ABRUCIO, 2006). Nos anos 90, a descentralização foi fortemente recomendada aos países latino americanos e defendida por determinados movimentos democratizantes que compreendiam essa ação como uma forma de reforçar a democracia e a ampliação dos direitos sociais (OLIVEIRA, 2011) o que retoma a ideia de uma descentralização em um contexto político democratizante.

No contexto brasileiro, a (re)democratização e a crise fiscal resultaram em macrocondicionantes da mudança do sistema federativo nacional, gerando o *status* de importância ao tema por ser compreendido, muitas vezes, como sinônimo de cidadania e como forma de reverter a usurpação da autonomia governamental estadual e municipal pelos governos militares (ALMEIDA, 1995). Estas mudanças também se referem à criação de novas formas de relação entre os governos locais e a sociedade,

[...] que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores, para comandar diretamente sua administração, para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (ABRUCIO, 2002, p.03).

A literatura internacional compreende ser complexo estabelecer um objetivo específico para iniciativas de descentralização, entretanto essa também perpassa a ideia de maior *accountability*:

Os objetivos precisos da descentralização provavelmente variam entre os estados. De forma genérica, no entanto, a descentralização tem como objetivo distribuir o poder público de modo a alcançar mais eficácia e agilidade do governo, ampliar o acesso aos serviços públicos e recursos econômicos, incentivar maior participação do público no governo, para fornecer uma base sobre a qual diversos grupos possam viver juntos em paz, sustentando a estabilidade do Estado e convencendo grupos a permanecer dentro dele (SAUNDERS, 2012, p.2, tradução nossa).

Além das afirmações de Oliveira (2011), Almeida (1995), Abrucio (2002) e Saunders (2012), Bretas e Morais (2009) afirmam que no contexto de propostas descentralizadoras “a questão da segurança não escapou desse movimento. Falava-se muito em ‘polícia comunitária’ e se discutia o papel do município na segurança pública” (BRETAS; MORAIS, 2009, p.159).

Almeida (1995) afirma que a descentralização fortalece a capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo, o que pode ser observado principalmente, mas não exclusivamente, nas políticas de cunho social. Claramente a autora expõe acerca da peculiaridade existente entre difusão e concentração do poder político, dependente das relações intergovernamentais, sendo essas, competitivas e/ou cooperativas, “necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo” (ALMEIDA, 1995, p. 1).

Saunders (2012) explana que optar pelo processo de descentralização pode ser benéfico ou não, cabendo ao Estado se adequar a melhor modalidade de descentralização a fim de responder de forma positiva às necessidades dos indivíduos. De qualquer forma, arranjos federativos devem envolver entre todos os níveis de governo:

- a) Distribuição do poder legislativo, executivo e judicial;
- b) A divisão de responsabilidade para funções governamentais, tais como, a educação, policiamento, água, imigração, saúde e meio ambiente;
- c) A atribuição de autoridade sobre questões fiscais;
- d) A capacidade dos governos de gerir seus próprios arranjos institucionais, pelos quais são responsáveis perante os seus concidadãos, (com pouca ou nenhuma intervenção pelo centro) e
- e) A criação de instituições centrais que envolvam os entes federados na tomada de decisão.

Almeida (1995) afirma que no contexto brasileiro há certa dificuldade em definir precisamente o termo descentralização, sendo usado pelos especialistas de forma genérica a fim de categorizar diferentes formas de reduzir o escopo do governo central, seja:

- a) Com o intuito de deslocar o processo decisório e a fase de implementação de determinada política para governos subnacionais; ou
- b) Transferindo a administração de políticas definidas no plano federal; ou
- c) Repassando responsabilidades governamentais para o âmbito privado.

Saunders (2012) corrobora a afirmação acima, ao relatar que há uma “infinitude” de termos porque existem diversas razões para a descentralização e diversos formatos de descentralização, gerando, por consequência, certa inconsistência na literatura. No entanto, o autor lista quatro mecanismos mais comuns para que ocorra a descentralização, sendo esses:

- a) A “delegação” que constitui na atribuição de poder por parte do centro a outros níveis de governo em que permanece essencialmente um estado unitário, em que o centro retém a autoridade para retirar os poderes delegados ou orientar a sua utilização (“normalmente o poder delegado é o poder executivo ou administrativo” (SAUNDERS, 2012, p.1, tradução nossa));
- b) A “devolução” que se constitui em atribuir poder legislativo e executivo (e, às vezes judicial) a outros níveis de governo de uma forma a gerar maior autonomia, sem a completa entrega do controle formal pelo centro;
- c) A “autonomia regional” que propõe atribuir autonomia a uma ou mais regiões do que é conferido a outras regiões do estado; e
- d) A “federação” que pressupõe a divisão do ato de governar entre o centro e demais níveis de governo supondo autonomia em suas próprias áreas de responsabilidade.

A questão é que cada uma dessas formas é capaz de gerar diferentes consequências sobre as relações intergovernamentais. Entretanto, tal imprecisão conceitual observada por Almeida (1995), e o processo de centralização-descentralização que ocorre em muitos países federados não gera, na mesma proporção, a redução da importância do governo central:

[...] centralização e descentralização têm sido fenômenos antes concomitantes do que mutuamente excludentes. Assim não há razão para pensar que a descentralização implica inexoravelmente a redução da importância da estância nacional. Ela pode resultar seja na criação de novos âmbitos de ação, seja na definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios (ALMEIDA, 1995, p.2).

Saunders (2012) corrobora do posicionamento de Almeida (1995) quando explana a respeito dos quatro mecanismos por ele listados serem passíveis de observação ao longo de um espectro de arranjos capazes de retratar maior ou menor autonomia. Dessa forma, os tipos não são distintos e em alguns casos a escolha, em tese, por um dos modelos pode resultar em um tipo, na prática, diferente: “[...] pode ser diferente na prática: um arranjo que parece ser relativamente mais centralizado, no seu desenho, por vezes, pode fornecer a autonomia local significativa na prática, dependendo das circunstâncias do estado” (LITVACK AND SEDDON apud SAUNDER, 2012, p.2, tradução nossa).

O Brasil é um país federativo que, desde a Constituição de 1988, engloba os municípios no processo de descentralização, tendo como característica a ideia de

(re)democratização da vida pública devido a (re)valorização da esfera local – administrativa – de governo. Tal como observa Andrade (2007) houve um repasse de responsabilidades no que diz respeito a implementação de políticas públicas para a órbita dos municípios, o que pode ter gerado uma visão de melhoria diante da visão anterior predominante, de caráter coronelística,<sup>5</sup> existente no País.

De acordo com Abrucio (2006), a descentralização é um processo político que resulta na transferência de poder decisório da União aos governos subnacionais que:

i) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; ii) para comandar diretamente sua administração; iii) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem, e, por fim, iv) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (ABRUCIO, 2006, p.78).

Deste modo, a desconcentração do poder administrativo, ocorre por meio da transferência de atribuições.

Ainda de acordo com Abrucio (2006), entre os anos de 1950 e 1980 as intervenções do estado se davam via três pilares: o keynesiano (econômico), o *welfare state* (social) e o burocrático weberiano (administrativo) o que corroborava com o papel da intervenção estatal centralizada. Todavia, com a expansão do segundo pilar, maiores demandas foram surgindo, e, quando o Estado aumenta a provisão de serviços, tende-se a aumentar estruturas de gestão em nível local: “dito de outro modo, a expansão do *welfare state* e da democracia, frutos do período de grande nacionalização da política, favoreceu a constituição de demandas descentralizadoras” (ABRUCIO, 2006, p.80-81).

Bretas e Morais (2009) corroboram as afirmações de Abrucio (2006) a respeito das demandas descentralizadoras, quando estes afirmam que os serviços policiais foram questionados pela sociedade devido ao aumento dos índices de violência, gerando críticas à atividade policial e, ao mesmo tempo, motivando propostas de novos modelos de ampliação da segurança pública. Assim como nas políticas sociais, o município é o *locus* que responderá diretamente aos usuários quando estes não estiverem satisfeitos com a segurança.

Oliveira (2011) reforça os argumentos de Abrucio (2006) ao mencionar que a descentralização que ocorre no Brasil, requerida por meio da Carta Magna de 1988, está alicerçada em três pilares ou graus:

---

<sup>5</sup> O coronelismo é muito bem abordado na obra *Coronelismo, Enxada e Voto* de Victor Nunes Leal que explana ser este fenômeno o que gerou a dependência estrutural dos municípios com relação aos estados e a União, gerando baixa coordenação de atividades. O termo coronel ainda é utilizado para definir indivíduos que possuem influência no poder local.

[...] a) descentralização política, com a elevação dos municípios ao *status* de entes federados autônomos; b) descentralização administrativa, com repasse de responsabilidades sobre a prestação de serviços sociais para os governos locais; e c) descentralização fiscal, com repasse de recursos federais aos municípios, além da transferência da responsabilidade pela coleta de impostos municipais [...] (OLIVEIRA, 2011, p.199).

A autora explana que em caráter efetivo os municípios brasileiros adquiriram somente o *status* de ente federado, já que dependendo da política é passível de observação a maior ou menor participação do governo federal na direção em que se deve tomar determinada política pública. A autora nomeia, portanto, de “descentralização autonomista” o momento em que os governos subnacionais possuem maior autonomia e de “descentralização dirigida” o momento em que o governo federal torna-se mais ativo e com voz determinante no formato das políticas públicas.

Nesse ponto, faz-se necessário apontar a importância de explicitar o tipo de descentralização que está em discussão: se é uma descentralização voltada para os estados ou se está voltada para os municípios:

Estadualização é diferente de municipalização, uma vez que a capacidade de assunção das responsabilidades pelas políticas que estão sendo descentralizadas é muito diferente para estados e para municípios. Ambas podem ocorrer concomitantemente, o que de fato ocorreu no contexto da redemocratização, levando ao diagnóstico de ser esta uma das consequências da descentralização, tornando os governadores atores políticos centrais, detentores de amplos recursos de poder e influência sobre os rumos da política nacional [...]. Ao mesmo tempo, a descentralização deu amplos poderes aos governos locais, que ganharam autonomia política e recursos financeiros para uso discricionário, sob poucos sistemas de avaliação (OLIVEIRA, 2011, p.201).

Além da consequência acima citada, a autora afirma que a desigualdade gerada pela descentralização é consensual entre os teóricos que abordam o tema<sup>6</sup>. A autora também menciona, embasada em Duchacek (1970), acerca do relacionamento entre as esferas, sendo esse aspecto capaz de otimizar as consequências acima citadas. Tal aspecto é notório principalmente quando se trata da relação estado-município, já que a delegação de responsabilidades por parte da União para com os estados ocorre de maneira compartilhada entre os atores, enquanto que a descentralização proveniente da relação estado-município é, de acordo com a autora, de caráter unitário, ou seja, “os termos do ‘contrato’ são determinados pelos estados [...]”. Consequentemente os municípios podem receber recursos e

---

<sup>6</sup> A autora afirma que o governo federal não consegue controlar todos os aspectos das políticas subnacionais, principalmente no que tange a gastos sociais, já que é impossível definir um gasto padrão. Dessa forma, a autora explana que estados ou municípios mais ricos tendem a gastar mais e cada qual a sua maneira.

decidir sobre como aplicá-los localmente, mas sempre dentro das regras estabelecidas pelos estados” (DUCHACEK apud OLIVEIRA, 2011, p.205).

Diante da abordagem da autora, há na administração pública local dificuldades em definir diretrizes de determinada política pública, *todavia o prefeito tem o poder de decidir como aplicar recursos ou como gerir responsabilidades repassadas pelo governo estadual* (OLIVEIRA, 2011, grifo nosso). Nota-se que dessa discussão decorre uma peculiaridade referente ao federalismo brasileiro: a descentralização exercida não ocorre somente da União para os estados, como também da União para os municípios:

[...] municípios não estão subordinados aos comandos dos estados, ainda que em muitos casos dependam dos repasses financeiros destes – em complementação à aqueles realizados pelo governo federal – para arcarem com as atribuições municipais. A única restrição que os municípios têm em relação aos governos estaduais é a de não ultrapassar os limites impostos em suas constituições, assim como não podem ultrapassar os limites da Constituição Federal. De resto, pouca relação de dependência e subordinação [...] (OLIVEIRA, 2011, p.206).

Ao analisarmos a Constituição do Estado de Minas Gerais com o intuito de observar se a legislação estabelece algum limite para os municípios no que tange a segurança pública, é possível observar que não há prerrogativas além de simplesmente estabelecer a possibilidade de institucionalização de uma guarda civil ou municipal, mesmo sendo pautado pelo artigo 136 o fato de a segurança pública ser responsabilidade de todos:

Art. 136 – A segurança pública, dever do Estado e 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 Civil;

II – Polícia Militar;

III – Corpo de Bombeiros Militar.

Art. 137 – A Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar se subordinam ao Governador do Estado.

Art. 138 – O Município pode constituir Guardas Municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos do art. 144, § 8º, da Constituição da República (MINAS GERAIS, 1989:78).

Em nível de comparação, a Lei Orgânica do município de Belo Horizonte também restringe a segurança pública à criação de Guardas Municipais: “[...] Art. 12- Compete ao Município, entre outras atribuições: XIV - constituir Guarda Municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos da Constituição da República” (BELO HORIZONTE, 1990, p.05).

Pode-se observar, portanto, que a legislação vai ao encontro das afirmações da autora já que a atribuição dada aos municípios não ultrapassa limites previstos nas Constituições

estadual e na federal em seu artigo 144. Para além, resguarda-se aos municípios somente a autonomia no que tange a criação de Guardas Municipais, excluindo a possibilidade de ser responsável por executar outras atividades de cunho preventivo, “consagrando uma curiosa contradição de registrar de forma centralizada uma expectativa descentralizadora” (BRETAS; MORAIS, 2009, p.159).

Diante do exposto é possível constatar três efeitos referentes a este tipo de descentralização:

- a) Os municípios possuem autonomia no que tange ao repasse de recursos da União;
- b) A União tenta coordenar as atividades do município na medida em que repassa recursos para programas específicos e
- c) A tentativa de coordenar pode ser prejudicada quando a União formula determinadas políticas públicas desconsiderando características específicas dos entes federados, já que

[...] o Governo Federal, ao planejar políticas para todos os municípios, gera desenhos de políticas públicas “universais”, ou seja, que possam ser implementados em qualquer município e realidade regional; conseqüentemente, minora-se significativamente a possibilidade de variações locais. Paradoxalmente, o desenho altamente descentralizado do federalismo brasileiro neutraliza um dos seus objetivos centrais, qual seja, o de possibilitar alternativas adequadas para cada uma das distintas realidades locais (OLIVEIRA, 2011, p.207).

Pode-se argumentar previamente que a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social brasileiro, tais como a saúde e a assistência social vêm, nos últimos anos, sendo redesenhada devido à sua complexidade e, conseqüentemente, sua necessidade de descentralização e, nesse mesmo contexto, a pauta relativa à segurança pública possui investimentos do governo federal e do estado, sendo que a norma existente para a atuação da GM nem sempre é respeitada pelos gestores municipais, que tentam delinear as ações da GM de acordo com as demandas que surgem no município, diminuindo a indução que as diretrizes da União deveriam gerar na atuação dos municípios na área da segurança.

Se, tal como nos informa Arretche (2004), a forma como se dá o federalismo brasileiro estabelece variações quanto à coordenação das políticas públicas dependendo de como é estabelecida as relações entre os entes federados, é possível questionar acerca da possibilidade de que tal redesenho do Sistema de Proteção Social influencie no processo descentralizador, por exemplo, na área de segurança pública, como tentativa de atender de forma mais eficaz as demandas locais, tal como ocorre nas políticas de proteção já citadas, pois “a concentração da

autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental” (ARRETCHE, 2004, p.17). Ou seja, diante de repasses garantidos para determinados fins, os entes federados mantêm certo compromisso abaixo do esperado:

Estados e municípios, por sua vez, contam com recursos garantidos, independentemente tanto da lealdade política ou adesão a políticas federais quanto de seu esforço tributário. [...] a autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais, no sentido de que estas venham a coincidir com as suas próprias prioridades, permanece limitada, uma vez que esses detêm autonomia fiscal e política, tendo, portanto, condições institucionais para não aderir às políticas federais (ARRETCHE, 2004, p.19).

Parafraseando Arretche (2004), a autonomia dada aos entes federados permite que estes adotem uma agenda própria, principalmente no que tange a área de políticas públicas de cunho social. Ao inserirmos a perspectiva da segurança pública, nota-se que há certa variação na atuação dos municípios e na composição do que as Guardas Municipais devem fazer. Ou seja, o formato de distribuição de competências entre os entes federados “é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações, desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais” (ARRETCHE, 2004, p.22).

Em um país de abrangência continental e com demandas heterogêneas, criar um mecanismo que possa otimizar a forma como se compreende a segurança pública e, conseqüentemente, a forma de conduta e atuação das Guardas Municipais, como por exemplo, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)<sup>7</sup> é considerado neste trabalho uma iniciativa positiva, afinal em termos de segurança pública a nível estadual e federal muitos já são os impasses que provavelmente deságuam nos municípios tornando o debate e as decisões na arena política, referente a segurança pública, ainda mais complexo:

O formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação (ARRETCHE, 2004, p.24).

A afirmação acima demonstra a existência de certa distinção entre as prerrogativas e atribuições de cada ente e a coordenação, formulação de regras gerais e execução de políticas

---

<sup>7</sup> O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) foi concebido com o objetivo de integrar as ações das polícias nas três esferas do Poder Executivo. Será considerado mais adiante.

públicas, ou seja, há transferências de competências sobre a execução de políticas públicas da União para seus entes federados e, paralelamente, há abertura para a União legislar sobre as mesmas políticas, caso seja de interesse do governante (ARRETCHE, 2009). A autora vai além ao afirmar que a formulação autônoma de políticas públicas por parte dos governos subnacionais foi limitada pela CF já que “a União está autorizada a legislar sobre todas as políticas estratégicas, mesmo que estas fossem implementadas pelos governos subnacionais” (ARRETCHE, 2009, p.404).

Nota-se, tal como Almeida (1995) explica, certa impropriedade de clareza na definição de competências no âmbito da federação devido à estipulação de cerca de trinta funções concorrentes entre União, estados e municípios. Todavia, alguns executivos municipais, em todo o território nacional, se atiraram de diferentes formas quando a pauta na agenda política é a respeito da criação das Guardas Municipais (BRETAS; MORAIS, 2009).

A respeito da segurança pública, legalmente, a União propôs a criação do SUSP que não é de adesão obrigatória, porém, é passível de questionamento se a dificuldade de adesão à iniciativa pode vir a ser explicada por meio dos argumentos de Arretche (2004), que acredita que o problema está na forma como estão estruturadas as relações federativas que acabam por afetar as estratégias de coordenação vertical das políticas nacionais, além da vinculação de receitas que podem vir a reproduzir desigualdades preexistentes. Pode-se questionar também pautado nas afirmações de Bretas e Morais (2009) a respeito dos municípios desconhecem a viabilidade de uma definição única para as inúmeras Guardas Municipais existentes.

O sistema federativo descentralizado bem ou mal cumpre seu papel de gestor e, se os estados e municípios não conseguem definir suas autonomias, há uma certeza: estados e municípios desejam a descentralização sempre que esta for conservada por financiamentos do governo federal. Se para as políticas sociais, muito bem avaliadas no processo de descentralização, há incertezas no que tange ao rumo dessas, devido a problemas de irregularidade nas transferências, para a política de segurança tais incertezas podem se repetir, já que “a disposição dos estados em desenvolver políticas ativas de descentralização; e a dos municípios em assumir plenamente as responsabilidades de gestão dos equipamentos e de prestação de serviços” (ALMEIDA, 1995, p.6) é dependente do repasse de recursos e, além disso, no caso da Segurança Pública, ainda existem limites constitucionais a serem considerados.

Saunders (2012) compreende, que independente da forma como se descentraliza, o importante é almejar às necessidades do Estado e dos cidadãos, todavia teóricos brasileiros, como Almeida (1995), acreditam que a iniciativa de descentralizar é clara e importante, mas,

não observa-se na arena política a criação de mecanismos adequados para otimizar um federalismo mais cooperativo capaz de utilizar de forma mais racionalizada as capacidades, os processos de financiamento, decisão, gestão e recursos disponíveis, já escassos.

Há uma gama de possíveis variáveis através das quais a coordenação pode ser alcançada. Estas incluem uma *chamber of the central legislature*, uma espécie de câmara central, na qual as unidades constituintes são representadas e reuniões formais de caráter regular com a presença de representantes de cada um dos entes federados com o objetivo de compartilhar experiências, coordenar políticas e desenvolver planos de melhoria. De acordo com o autor estas disposições permitem que as unidades constituintes contribuam para a tomada de decisão, embora cuidados devam ser tomados para que a garantia de cooperar não acabe resultando no incentivo à centralização, que mina na devolução do poder à União (SAUNDERS, 2012).

De acordo com o Ministério da Justiça, em seu *Projeto de Segurança Pública* nacional pressupõe-se a ideia de criação de uma espécie de *chamber of the central legislature* “agência composta por um colégio de Ministros, de Secretários de Estado, e de Secretários Municipais” (BRASIL, 2007c, p.18). O objetivo maior desta agência é formar uma coordenação unificada e apresentar a mesma abrangência da política a ser formulada e executada, sempre guardando as especificidades das esferas governamentais.

Nota-se que além da descentralização ser considerada uma demanda social para melhor *accountability* esta também é consequência do arranjo federativo. As afirmações acima são importantes para a tentativa de consolidar o processo de coletivização da segurança quando instituições federais, como o Ministério da Justiça, afirmam ser este “um bem por excelência democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, que constitui direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós” (BRASIL, 2007c, p.05).

### 3 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A CRIMINALIDADE

*“Depende da própria vontade dos gestores.”  
Ricardo e Caruso (2007)*

#### 3.1 Preâmbulo

O município é um *locus* eficiente para o enfrentamento de problemas relativos à criminalidade no Brasil? Esta questão, que anima o presente capítulo, é crucial diante da estrutura das relações federativas nas políticas específicas, já que a coordenação vertical destas é estrategicamente afetada por esta relação (ARRETCHE, 2004).

Ao discutir o formato das políticas públicas – incluindo a forma como o município executa a política de segurança, que é uma política estratégica – nota-se que determinadas iniciativas de inserir a temática na agenda partem da ação de indivíduos e/ou grupos que tem por objetivo influenciar o processo político, ou de forma mais ampla, desenvolver uma ação em solidariedade com outros atores, seja no âmbito de um grupo, classe ou Estado, com a finalidade de intervir, em uma estrutura formada em torno de interesses que costumam ser caracterizados como aleatórios (REIS, 2007). Uma das justificativas desse movimento de maturidade democrática tem sido representada pela ampliação das responsabilidades dos municípios, “já que não tem sido possível manter a mesma postura e as velhas justificativas” (SOARES, 2005, p.28).

É pertinente considerar que as esferas públicas funcionam como um sistema capaz de perceber, identificar, tematizar e problematizar as demandas da sociedade civil (HABERMAS, 1997) com o intuito de solucioná-las. Essas são escolhidas a partir de temas elaborados em forma de opiniões focalizadas, sendo, posteriormente, transformadas em opinião pública. Dessa forma, acredita-se que a temática da segurança pública recebe devida importância ao se transformar em opinião pública e ser compreendida como um bem público.

Ressaltar a importância que os atores políticos dão à segurança pública na contemporaneidade vai ao encontro das explicações de Habermas (1997), ao afirmar que a esfera pública tem por objetivo reforçar a pressão exercida pelos problemas, indo além de simplesmente percebê-los, e fazer com que tais problemas sejam assumidos pelos poderes. Se na esfera pública as demandas são escolhidas, essa mesma esfera pública não pode ser produzida de qualquer forma, e, antes que os atores que agem estrategicamente a assumam, ela deve reproduzir-se a partir de si mesma e deve se configurar como uma estrutura autônoma. Na esfera pública liberal, os atores podem exercer influência, mas não poder

político, mas tal influência tem que antes passar por um filtro formado pelos processos institucionalizados da formação democrática da opinião, transformar-se em poder comunicativo e infiltrar-se em uma legislação legitimada (HABERMAS, 1997).

Nota-se que o Estado tem, ao mesmo tempo, o papel de destinatário e co-formador da esfera pública, já que o mesmo procura assumir e tratar problemas em que as soluções encontrem a mais ampla aceitação possível a fim de evitar controvérsias. Uma destas soluções pode ser o que Abrucio (2005) intitulou de “medidas de descentralização”, sendo o município um ator importante capaz de colaborar ou fortalecer determinadas ações políticas.

Partindo do pressuposto que a administração pública nacional tende a centralizar a formulação e implementação de políticas públicas (PRATES, 2007) deixando aos entes a responsabilidade de gestão, que não é uniforme a todos, propõe-se neste capítulo abordar o conceito de descentralização, muito recorrente principalmente nas políticas sociais e relatar como a descentralização do provimento de segurança é analisada. Este debate é importante para compreender como teoricamente está discutida a questão da gestão local no que tange a segurança dos municípios e como os atores estrategicamente interessados em discutir tal temática o fazem.

A arena política em que se insere a segurança pública é constituída de diversos atores que atuam em diversas políticas públicas. Deste modo a reprodução da segurança no município ocorre por meio de políticas públicas de caráter social, pela Polícia Militar, pela Polícia Civil, como também por meio das Guardas Municipais. A GM é o objeto que será tratado no presente capítulo para compreender a forma de atuação proposta pela União, objetivo este alcançado por meio da legislação indicada pelos poderes Executivo e Legislativo nacional. Ressalta-se que a temática de atuação das Guardas Municipais como ator provedor de sensação de segurança local é considerada uma discussão recente, já que, no caso brasileiro, o que prevalece é o modelo de duas polícias estaduais: uma civil e outra militar. Nesse sentido, aborda-se a Guarda Municipal como componente do processo de descentralização da política pública municipal na área de segurança, trazendo um novo formato à mesma.

### **3.2 O aparato que regulamenta o provimento de segurança pública**

Será abordado nesta seção os incentivos positivos e os incentivos negativos que colaboram (ou não) para o provimento de segurança nas esferas de governo.

#### ***3.2.1 Incentivos positivos e negativos para o provimento de segurança na esfera estadual e municipal***

Para a administração pública alcançar o objetivo de prover segurança para toda a população, faz-se necessário à existência de leis e órgãos que colaborem na definição das responsabilidades de cada ator fazendo com que cada um tenha conhecimento daquilo que lhe compete. Neste tópico tenta-se compreender os principais movimentos na área da segurança pública em âmbito nacional anterior a 2012 já que são essas mudanças no tratamento do tema segurança que se resultará o quadro atual (KAHN; ZANETIC, 2006; SOARES, 2007; BARBOSA et al, 2008; BRASIL, 2012).

Dentre toda a descrição aqui traçada, considera-se de maior relevância a legislação constitucional e também o Projeto de Lei (PL)n.1937, de 04 de setembro de 2007 (GENRO, 2007), que dá origem ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) por considerar que este é a visão da União quando se discute a política de segurança, sendo resultado de iniciativa do próprio Ministério da Justiça. A legislação é aqui compreendida como um incentivo negativo por parte da União na tentativa de direcionar as ações e induzir o comportamento dos entes subnacionais enquanto que os incentivos positivos seriam os repasses financeiros aos municípios.

A Carta Magna de 1988 possui um capítulo específico sobre a segurança pública. No ano de 2002, o Congresso Nacional propôs Emenda Constitucional n.534, de abril de 2002 (ANEXO C) com o intuito de alterar o artigo 144 da Constituição Federal em seu §8º além de acrescentar o §10º para melhor identificar as competências da Guarda Municipal e a criação da mesma. O referido artigo da CF foi redigido originalmente da seguinte forma:

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;

V - 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 As 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 As 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 (TUMA, 2002, grifo nosso).

As mudanças propostas pela Emenda Constitucional seriam as seguintes:

§ 8º 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.

§ 10º Compete à União criar, organizar e manter a guarda nacional, com atribuição, além de outras que a lei estabelecer, de proteger seus bens, serviços e instalações. (TUMA, 2002, grifo nosso)

Nota-se que o §8º incrementa a responsabilidade da GM para além do patrimônio do município, dando à instituição a capacidade de atuar também nos logradouros e protegendo os moradores, tal como é atribuído à Polícia Militar.

A segurança pública assume um lugar central na agenda de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando em 2000 criou-se o Plano Nacional de Segurança Pública que “pretendia alcançar a segurança pública em seu conjunto e propunha uma abordagem sistêmica e holística no enfrentamento dos problemas da segurança pública no país” (ADORNO, 2003apud LIMA, 2010, p.122). Neste período a já existente Secretaria

Nacional de Segurança Pública (Senasp)<sup>8</sup> contribuiu para a melhoria da gestão da política de segurança pública com o:

estabelecimento de condições de cooperação entre as instituições da segurança pública; o apoio a iniciativas visando a qualificação policial; o investimento (ainda que tímido) na expansão das penas alternativas à privação da liberdade; o desenvolvimento de perspectivas mais racionais de gestão, nas polícias estaduais e nas secretarias de segurança, através da elaboração de planos de segurança pública, nos quais se definissem metas a alcançar (SOARES, 2007, p.84-85).

A implementação do Projeto de Segurança Pública para o Brasil iniciou no ano de 2003 e podem-se citar como principais propostas à normatização do SUSP, a instalação dos Gabinetes de Gestão Integrada nos Estados, à criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), o investimento em políticas preventivas, policiamento comunitário e nas GM (BARBOSA et al, 2008).

De acordo com o MJ, a perspectiva sistêmica é considerada a premissa maior para a boa execução da atividade de segurança pública, já que é necessária a interação permanente dos diversos órgãos públicos em consonância com a sociedade. A respeito da prestação de serviços públicos de segurança, a União afirma que este serviço engloba atividades de cunho repressivo e preventivo, seja de natureza policial ou não-policial (um exemplo de atividade não-policial seria o provimento de iluminação pública), sendo que ambos devem manter conjunta e permanentemente o sentimento coletivo de segurança e para tal faz-se necessário que todos os entes federados cooperem para a melhor execução da política (BRASIL, 2012).

Por meio do decreto nº.6.061, de 15 de março de 2007 (BRASIL, 2007b), já no governo Lula, a Senasp teve sua estrutura e suas competências abordadas de forma a promover, de acordo com Lima (2010), ações mais específicas que incluíam os estados e os municípios. Dentre as suas responsabilidades compete à Senasp:

i) assessorar o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade; ii) planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública; iii) elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado; iv) promover a integração dos órgãos de segurança pública; [...] viii) *estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos geradores de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade*; [...] xi) promover e coordenar as reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública; xii) incentivar e acompanhar

---

<sup>8</sup> Criada em 1997 (Barbosa et al, 2008).

a atuação dos Conselhos Regionais de Segurança Pública (BRASIL, 2007b, grifo nosso).

No ano de 2007<sup>9</sup>, um PL foi criado a fim de otimizar a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública além de instituir o SUSP e dispor sobre a segurança cidadã. Inserido neste Sistema, existe uma ação com o objetivo de reformar substancialmente a esfera municipal, com a institucionalização da Guarda Municipal, com um papel mais restrito em comparação com demais atores presentes no provimento da segurança, mas ainda sendo a instituição referência nos municípios. O SUSP se intitula como único, todavia possui diversos órgãos de segurança autônomos, que devem atuar “nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica” (BRASIL, 2007b). A operacionalização do SUSP como desdobramento do Plano Nacional de Segurança Pública, integra os órgãos pertinentes ao campo da justiça criminal nas três esferas do Poder Executivo e com isso, experiências bem sucedidas de uma localidade poderão ser implantadas em outras (BRASIL, 2007c).

No que tange o PL acima citado, a GM é mencionada em parágrafo único como o ator que irá colaborar nas atividades de prevenção de forma suplementar, além de auxiliar na implementação das políticas de segurança pública dos entes federados (Brasil, 2007b). Nota-se uma importante diferença de atribuições para a GM entre o PL que institui o SUSP e a emenda constitucional e para além, desde 2003, alguns PL tramitam a fim de criar maior autonomia para as GM, tal como demonstra o Quadro 1 abaixo.

---

<sup>9</sup> O Projeto de Lei citado de número 1937 do ano de 2007 tramita hoje na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei de número 3734 do ano de 2012.

**Quadro 1 - Projetos de Lei a respeito da Guarda Municipal em Tramitação na Câmara dos Deputados**

(continua)

Ano	Projeto de Lei		Aspectos Relevantes
2003	PL 1.332/2003	Dispõe sobre as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil, Regulamenta e disciplina a Constituição, atuação e manutenção das Guardas Civas Municipais como Órgãos de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências.	A justificativa é de que as GM deverão dar proteção mais ampla possível aos bens, serviços e instalações, de forma preventiva e repressivamente. Art. 2º - As Guardas Civas desempenharão missões eminentemente preventivas. Art. 3º - As Guardas Civas deverão possuir caráter essencialmente civil, porém, quando em serviço, seus integrantes estão autorizados a portar armas Art. 7º - § 1º Caso o fato caracterize infração penal, os Guardas Civas encaminharão os envolvidos, diretamente, à autoridade policial competente. Art. 8º - As Guardas Civas poderão integrar as atividades policiais de envergadura realizadas no Município, quando planejadas conjuntamente. Art. 16 - Os órgãos policiais Estaduais e Federais, quando solicitados pelos Comandos das Guardas Civas, poderão, em conjunto com as Prefeituras Municipais interessadas, desenvolver ciclos de debates, treinamento em conjunto, visando o aprimoramento profissional e operacional do serviço de segurança a ser realizado pelas Guardas Civas.
2004	PL 2.857/2004	Autoriza porte de arma de fogo aos integrantes das Guardas Municipais quando em serviço.	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.
	PL 3.854/2004	Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e dá outras providências.	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.

(continuação)

Ano	Projeto de Lei		Aspectos Relevantes
2005	PL 5.959/2005	Dispõe sobre regulamentação, atribuição e competências das Guardas Municipais como órgãos do Sistema de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências.	Função de polícia municipal preventiva e comunitária. Art. 2º São atribuições específicas das Guardas Municipais: V - exercer o poder de polícia com o objetivo de proteger a tranquilidade e segurança dos cidadãos dentro do respectivo município, bem como o poder de polícia administrativa, executando o serviço de fiscalização inerente a legislação municipal e o cumprimento de suas posturas. Art. 7º Quando solicitados para o atendimento de ocorrências emergenciais, ou deparando-se com elas, os guardas municipais deverão dar atendimento imediato, em especial nos casos de flagrante delito. § 1º Caso o fato caracterize infração penal, os guardas municipais encaminharão os envolvidos, diretamente, à autoridade policial competente. Parágrafo único. O cargo de Comandante ou equivalente deverá ser ocupado por guarda municipal de carreira. Art. 11. Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma, por tempo integral, nos limites territoriais do Estado a que pertença a instituição.
2006	PL 6.665/2006	Altera a redação da Lei nº 10.826/03, autorizando o porte de arma de fogo aos integrantes das guardas municipais, nos limites dos respectivos Estados.	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.
	PL 6.810/2006	Dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecimento de colete à prova de balas aos Guardas Municipais de todos os Municípios do Brasil.	Sem relevância para a pesquisa.
	PL 7.284/2006	Altera dispositivos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento), que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.

(conclusão)

<b>Ano</b>	<b>Projeto de Lei</b>		<b>Aspectos Relevantes</b>
<b>2007</b>	PL 1.017/2007	Altera dispositivo da Lei nº 10.826, de 2003 (Estatuto do Desarmamento).	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.
<b>2008</b>	PL 3.969/2008	Altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição.	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.
<b>2009</b>	PL 4.821/2009	Inclui inciso XII, no art. 295, do Código de Processo Penal (Decreto Lei nº 3689, de 3 de outubro de 1941).	Referente a prisão especial.
	PL 4.896/2009	Altera dispositivos da Lei nº 10.826, de 2003 (Estatuto do Desarmamento).	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.
<b>2010</b>	PL 7.937/2010	Destina o número telefônico 153 para chamadas gratuitas de emergência, exclusiva para as guardas municipais.	Sem relevância para a pesquisa.
<b>2011</b>	PL 201/2011	Destina o número telefônico 153 para chamadas gratuitas de emergência, exclusiva para as guardas municipais.	Sem relevância para a pesquisa.

Fonte: Projetos de Lei e outras proposições da Câmara de Deputados  
Elaborado pelo autor.

Pode-se concluir previamente que o PL nº1.332 de 2003 (SÁ, 2003), é referência para os demais documentos que discutem a atuação das GM, sendo que sete dos treze PL discutem a questão do porte de armas às GM independente das dimensões da população do município.

No que tange ao incentivo positivo disponibilizado pela União tem-se o Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído pela lei nº10.201, de 14 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001) que é o mecanismo de distribuição de recursos para o provimento da segurança. Na época de criação do Fundo a abordagem sistêmica de compreensão da segurança pública não foi priorizada e

o Fundo acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais: o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. Ou seja: o Fundo foi absorvido pela força da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo (SOARES, 2007, p.85).

Atualmente para obter tal incentivo é necessário que o ente federado tenha

- a) Instituído em seu âmbito, plano de segurança pública, ou
- b) Que os integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP)<sup>10</sup> cumpram os prazos estabelecidos pelo órgão competente para o fornecimento de dados e informações ao Sistema ou que
- c) Os municípios mantenham GM ou realizem ações de policiamento comunitário ou, ainda, institua o Conselho de Segurança Pública<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP) possui a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com: segurança pública; sistema prisional e execução penal; e enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas (Brasil, 2012).

<sup>11</sup> “Desde outubro de 2003, com a alteração da Lei que regulamenta o FNSP (Lei. 10.201/01, alterada pela Lei nº 10.746/03), não é necessário que o município mantenha Guarda Municipal para pleitear recursos do Fundo, mas se tiver implantado Conselho de Segurança Pública ou se realizar ações de policiamento comunitário, também poderá apresentar projeto para implementação de ações voltadas à prevenção da violência e criminalidade” (BRASIL, 2005a, p.27).

### *3.2.2 Demais iniciativas para provimento da segurança nos municípios*

Diagnóstico realizado no ano de 2003 resultou no documento Projeto Segurança Pública para o Brasil que afirma ser a falta de construção de instrumentos operacionais um dos problemas da segurança nacional. De acordo com o MJ, a própria segurança pública estadual é capaz de atuar na compreensão das dinâmicas criminais do próprio estado e de seus municípios, não sendo ações excludentes. Portanto, a “falta de instrumentos operacionais no âmbito local é que constitui a fonte das dificuldades mais urgentes e imediatas” (BRASIL, 2003, p.48) e a proposta para inverter este quadro é a Guarda Municipal. Faz-se necessário ressaltar que o Projeto explana acerca de reformas no âmbito municipal dando ênfase maior às GM. Entretanto ao mesmo tempo em que estas são consideradas gestoras e operadoras da segurança pública o relatório do MJ afirma que estas sofrem de “não institucionalização”, conforme trecho do próprio relatório que aponta (SOARES, 2005; BARBOSA et al, 2008; BRASIL,2012):

Hoje, muitas Guardas não têm metas claras e compartilhadas, não atuam segundo padrões comuns, não experimentam uma identidade institucional, que poderia ser a base para uma autoestima coletiva elevada, e tampouco têm sido objeto de questionamento ou alvo de propostas reformadoras. Várias guardas sequer dispõem de um organograma bem composto, transparente, articulado a uma dinâmica de fluxos racionalizados e apoiado em um regimento disciplinar moderno e funcional. Diversas não têm hierarquia, cadeia de comando ou gerenciamento adequado de informações. Faltam, em muitas, os fundamentos mínimos para que a organização mereça esse nome e se governe pelos princípios do planejamento, que supõem diagnósticos consistentes e avaliações regulares. Não há controle interno ou externo, nem transparência, nem mecanismos de legitimidade/confiabilidade/eficiência. Não há testes de rotinas ou recrutamento, formação e requalificação orientados por finalidades públicas e identidade profissional reconhecida. O acesso à tecnologia de informação e comunicação, frequentemente, é precário e contingente. Os equipamentos e a preparação física são precários. Não há, em tantos casos, símbolos distintivos, rituais próprios, uma linguagem particular e uma metodologia de comunicação com a sociedade. Os regimes de trabalho nas guardas de vários municípios não estão padronizados e não há uniformização nem mesmo no plano do vestuário ou no acesso a armamento – esse acesso, aliás, pode provocar uma tragédia, a qualquer momento, pois geralmente não é condicionado a treinamento condicional adequado (BRASIL, 2003, p.48).

Nota-se, pela descrição acima, o quão importante é considerar uma legislação que, tal como informa o Projeto Segurança Pública para o Brasil consiga gerir alguns pontos norteadores para que a institucionalização da Guarda Municipal ocorra em sua plenitude, diminuindo a existência de GM muito ou pouco preparada, almejando status de protagonistas da segurança municipal (BRASIL, 2003). O Projeto estabelece às Guardas Municipais responsabilidades para além da proteção do patrimônio ampliando o escopo de atuação. Para

o governo central, a Guarda Municipal é analisada como solucionador de problemas, devendo portanto, possuir inúmeras competências para “compreender a complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública e a agir em conformidade com esta compreensão” (BRASIL, 2003, p.49), tornando-se capaz de solucioná-los de fato.

Para alcançar o conhecimento pluridimensional, o guarda deve, em caráter permanente, se fazer presente nas vias públicas, portando armamentos leves<sup>12</sup>, aproximando-se dos moradores locais por meio do diálogo, conquistando assim a confiança desses e, por consequência, inibindo o crime e a violência<sup>13</sup>. Esta autonomia repassada para o guarda trará como benefício a “descentralização da estrutura de tomada de decisões operacionais” (BRASIL, 2003, p.49).

Outras mudanças propostas estão elencadas no documento, a saber,

- a) Adoção da metodologia de geoprocessamento e a gestão da informação atuando tal como o *CompStat*<sup>14</sup> norte-americano;
- b) Controle interno baseado no rodízio entre membros da própria GM e de instituições interessadas, afim de evitar prejuízos na progressão da carreira;
- c) Controle externo efetivado por ouvidoria independente;
- d) Estimulação da incorporação de mulheres e de minorias indo ao encontro das questões ético-legais;
- e) Formação analisada como um processo permanente e multidisciplinar;
- f) Constituição da identidade institucional e hierarquia da GM via mérito<sup>15</sup> (o que é considerado suficiente para sustentar a disciplina);
- g) Realização de qualificações profissionais, acompanhamento psicológico e, inclusive, prevenção ao alcoolismo e drogadição;
- h) Criação de centros de referência para formulação de agendas comuns com foco na intervenção e avaliação dos resultados; ix) “articulação com a Polícia Militar (e também com a Polícia Civil) [...] com as secretarias de Justiça e Segurança do

---

<sup>12</sup> O “Projeto Segurança Pública” propõe, inclusive, a ênfase no treinamento em artes marciais por crer que tal conhecimento é uma vantagem prática e cultural, infundindo na corporação o uso comedido da força compatível com o respeito aos direitos humanos (BRASIL, 2012).

<sup>13</sup> Nota-se, não em caráter exclusivo, todavia com maior ênfase, a metodologia de mediação de conflitos (Brasil, 2012).

<sup>14</sup> Computerized Statistics – Estatística Computadorizada: sistema informatizado de geoprocessamento dos dados criminais, articulado a modelo participativo e rigoroso de gestão, fundado na combinação entre planejamento coletivo e monitoramento permanente (BRASIL, 2012:50).

<sup>15</sup>. No caso específico da GM de Belo Horizonte, em 07/06/2012 Projeto de Lei 2214/12 segue para a sanção do prefeito Marcio Lacerda. Texto contempla progressão horizontal por merecimento. (SCOFIELD, 2012)

Estado [...] norteando-se por uma praxe suprapartidária, orientada pelo interesse público” (BRASIL, 2003:51); dentre outras, sendo que todas as mudanças devem “se constituir no pressuposto para a concessão do poder de polícia para as Guardas Municipais” (BRASIL, 2003, p.51).

No que tange a concessão do poder de polícia, o documento cria certa ambiguidade e utiliza-se da afirmação de Barbosa et al (2008) por estes compreenderem que

desloca-se as Guardas Municipais, talvez, de sua principal vocação e que, paradoxalmente, é evocada no mesmo documento através da expressão “solucionadores de problemas”. Em nosso entendimento, deveria se tratar, ao inverso, de confirmar a sua vocação como agentes de um trabalho de prevenção que, sem poder fazer uso do “poder de polícia”, afirma os processos de mediação e negociação de conflitos (BARBOSA et al, 2008, p.391).

No ano de 2007, pela Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007a), criou-se o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) um conjunto de 94 ações a serem desenvolvidas até 2012 “que reitera o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula, o qual, por sua vez, incorporava o que já estava, embrionária ou tacitamente, presente no Plano Nacional do governo Fernando Henrique Cardoso” (SOARES, 2007, p.92).

O eixo central do Pronasci é a articulação entre União, estados e municípios para o combate ao crime por meio de convênios celebrados, contratos, acordos e consórcios com estados e municípios. Cabe ressaltar que o MJ estabelece alguns parâmetros no que tange à segurança: a defesa social é conceituada como uma prestação de serviços de segurança pública e de defesa civil sendo que segurança pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, concretizada quando se protege a cidadania, prevenindo e controlando a criminalidade e a violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania. Já a defesa civil é um conjunto de medidas que visam prevenir e limitar os riscos e perdas a que estão sujeitos à população, os recursos da nação e os bens materiais de toda espécie, tanto por agressão externa quanto em consequência de calamidades e desastres da natureza (BRASIL, 2007c).

O Pronasci articula ações de defesa social com o intuito de prevenir os indivíduos e as causas que levam à violência por meio de quatro eixos, quais sejam:

- a) Valorização do profissional de segurança pública;

- b) Melhoria do sistema penitenciário;
- c) Combate à corrupção policial e
- d) Fortalecimento local na prevenção à violência. A execução do Programa é dependente de mobilizações policiais e comunitárias de forma articulada, não excluindo as estratégias de controle e repressão qualificada à criminalidade (Brasil, 2007c;Barbosa et al, 2008).

Aos estados que aderiram ao Pronasci viabilizou-se à criação do Gabinete de Gestão Integrada (GGI), que reforça a ideia de atuação sistêmica do provimento de segurança, já que o MJ afirma que a implementação do GGI se justifica devido à “interlocução dos planos nacional e estadual de segurança pública para promover um esforço conjunto das instituições na expansão do respeito às leis e aos direitos humanos e conseqüentemente redução da criminalidade e insegurança pública” (BRASIL, 2007c). A proposta é que o GGI atue em três frentes sendo essas

- a) Melhoria da integração entre os órgãos do sistema de justiça criminal;
- b) Implantação do planejamento estratégico como ferramenta gerencial;
- c) Constituição da informação como principal ferramenta de ação policial (Brasil, 2007c).

O MJ propõe que o GGI tenha como integrantes os seguintes atores: o Secretário Estadual de Segurança Pública, representantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Guardas Municipais, além da cooperação do Ministério Público e do Poder Judiciário. Cabe ao GGI definir ações de forma consensual, principalmente no combate ao crime organizado (tráfico de drogas e de armas, contrabando, lavagem de dinheiro, pirataria, roubo a banco e carro forte, roubo de carga, dentre outros). As decisões resultantes do debate que ocorre no GGI serão repassadas ao Conselho Nacional de Segurança Pública. Nota-se que mesmo a GM possuindo uma cadeira no Gabinete, a proposta do GGI perpassa muito mais pelo estabelecimento de uma rede estadual/nacional de informações a respeito do sistema de defesa social do que de uma rede municipal/estadual/nacional.

Com a criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) a rede municipal/estadual/nacional toma, em tese, mais força. O GGIM coordena as ações propostas

nos quatro eixos do Pronasci no que tange à segurança no âmbito local e deste modo, espera-se maior articulação entre representantes de nichos da sociedade civil e as diferentes forças de segurança no nível municipal, quais sejam, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Guarda Municipal e Secretaria Municipal de Segurança Pública. Nota-se que o Programa pressupõe a existência de Guardas Municipais e conta com tal organização para colaborar com as ações propostas. A Senasp, na implementação do SUSP, reconhece a importância dos municípios na implementação de políticas públicas estratégicas, em específico as de prevenção da violência e criminalidade.

O município tem um papel fundamental na atuação da prevenção da violência e criminalidade, que consistem na realização de ações que visem reduzir os fatores de risco e aumentar os de proteção, que afetam a incidência do crime e da violência e seu impacto sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidades, especialmente em locais (bairros/regiões) e junto a grupos em situação de vulnerabilidade criminal (BRASIL, 2006).

Acredita-se que os municípios devem atuar de forma articulada com os governos estaduais para que a consolidação do SUSP ocorra em sua plenitude. Para tal, no ano de 2005, o MJ com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) elaborou o Guia para a Prevenção do Crime e da Violência na tentativa de auxiliar os municípios na gestão dessas ações (Brasil, 2005a). Por acreditar que cada município possui seus próprios problemas devendo produzir suas próprias soluções, o Guia não pretende substituir a elaboração concreta de políticas públicas no âmbito local e observa a ação e a autonomia municipal como parte da política de segurança. Neste documento a União sinaliza um caminho possível para os municípios melhorarem a gestão da segurança sistematizando conceitos básicos, que devem ser considerados independentemente das particularidades do território, induzindo dessa forma, uma possível atuação entre os entes federados e não implementando uma política de caráter *topdown*.

Cabe ao município construir estratégias voltadas para a prevenção da violência e da criminalidade sendo que a GM um importante instrumento de atuação, recebendo investimentos devido ao fato da prevenção torna-se mais eficiente do que efetuar prisões. Há duas categorias básicas de prevenção ao crime que se convencionou nomear de prevenção social e prevenção situacional. A primeira atua sobre as causas sociais do delito para reduzir a motivação criminal enquanto que a segunda atua nas circunstâncias/oportunidades já que parte significativa dos crimes ocorre quando a oportunidade é observada como favorável para os infratores (BRASIL, 2005a, BARBOSA, 2008).

Mesmo ciente da importância das GM, a União reconhece que há muitas dúvidas sobre o tipo de atuação que se espera das mesmas, sobre suas relações com as estruturas estaduais de policiamento, formas de recrutamento, política de formação, recursos e missão a ser cumprida pela instituição. Excluindo-se o caráter preventivo da instituição, a União não concebe uma resposta única para a estruturação das GM já que “a experiência brasileira, neste particular, é muito heterogênea” (BRASIL, 2005a, p.27), todavia no que tange à política de formação das GM, a Senasp criou a Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais.

A Matriz pretende não se restringir ao simples acúmulo de informações já que esta foi criada observando o respeito às diversidades regionais, sociais, econômicas, culturais e políticas existentes no país, possibilitando a construção de referências nacionais que possam traduzir os pontos comuns que caracterizam a formação das GM nos municípios brasileiros (BRASIL, 2005b; BARBOSA, 2008; VARGAS, 2010). A Matriz tem o intuito de legitimar e/ou melhorar a condição de atuação das Guardas Municipais, sabendo que estas não podem atuar cada qual conforme julgarem necessário. A Matriz tem como proposta ser mais do que um currículo ou um conjunto de conteúdos, contribuindo para a construção de uma identidade profissional única da Guarda Municipal e, ao mesmo tempo, unificar a gestão da instituição (BRASIL, 2005b; VARGAS, 2010).

Tal documento possui como princípio orientador pautas como direitos humanos e cidadania e um diagnóstico que retrate as atuais carências dos municípios para que os eventos atuais, quando pertinentes, sejam inseridos no conteúdo das disciplinas que orientam a formação de um Guarda Municipal (BRASIL, 2005b). Nesse sentido, o documento vai ao encontro das afirmações de Saporì (2007) que explana a importância de compreender a violência também pela ótica da garantia dos direitos humanos:

Resultado na provisão da ordem pública significa redução dos indicadores de criminalidade e violência. O respeito aos direitos civis da cidadania constitui pré-requisito inalienável no alcance de tais resultados, sem dúvida alguma. E é possível, com certeza, implementar ações governamentais que garantam maior eficiência no controle da violência [...] (SAPORI, 2007, p.15).

Diante da documentação analisada, nota-se que a União reconhece a importância do município na prevenção à criminalidade, todavia esta importância não é diretamente proporcional ao investimento em GM. A afirmação se dá na medida em que a União acredita que a primeira definição a ser tomada quanto às GM diz respeito a sua qualidade e em

segundo lugar a sua estrutura, que deverá seguir os moldes de segurança comunitária, atuando em conflitos de baixa intensidade:

Por isso, entendemos que a primeira definição a ser tomada quanto às Guardas diz respeito a sua qualidade. Se não for para formar uma Guarda de excelente qualidade, melhor será não formá-la. Cabe, assim, ao município ter muito claro qual sua missão, qual seu propósito e qual o seu papel no âmbito do SUSP. Quando lidamos com segurança pública, estamos tratando de alguns dos bens mais importantes para o ser humano; entre eles a liberdade e a vida. Para lidar com estes bens, é necessário contar com estruturas altamente preparadas, capazes de incorporar em sua prática os ensinamentos sugeridos pela moderna criminologia e desenvolver, com a população, uma relação de intimidade e confiança [...] realizando o exercício de suas atividades à pé e manutenção de intensas relações com as comunidades, de forma a serem conhecidos por todos os residentes e virem a conhecê-los pessoalmente, um a um [...] atuando nos moldes de um “Policimento Orientado para a Solução de Problemas”. Isto significa que os integrantes da Guarda Municipal devem ter a capacidade de identificar em suas regiões quais são os fatores mais imediatos que agenciam o crime e a violência de forma a construir com as comunidades a outras agências, públicas e privadas, as iniciativas necessárias à eliminação destes agenciamentos [...] de forma a garantir que as comunidades passem a desempenhar um papel central na definição das prioridades da ação da Guarda (BRASIL, 2005a, p.29-30).

Após a análise de todos os mecanismos positivos e negativos, nota-se que o discurso comum feito por alguns municípios, de que a Constituição nacional aloca responsabilidades atribuindo a segurança pública à esfera de autoridade dos estados, não dos municípios, torna-se cada vez mais inviável (SOARES, 2005). Grande parcela do processo de descentralização da política de segurança pública é baseada na descentralização dirigida (OLIVEIRA, 2011), na indução da União, seja por incentivos negativos ou incentivos positivos, sendo a União a grande patrocinadora de uma lógica descentralizadora da segurança pública.

É importante ressaltar que o MJ tem como modelo ideal de GM aquela que possui profissionais desarmados, com atividade eminentemente preventiva, administrando conflitos, deixando bem claro que este modelo é distante do modelo policial convencional que dentre outras características de cunho repressivo, utilizam do armamento letal (MISSE; BRETAS, 2010). Espera-se que as GM brasileiras cumpram um papel de colaborador em um novo padrão de segurança pública, maximizando os recursos e o potencial de ação, invertendo o quadro de dispersão, sobreposição de atuação e ineficiência “administrando conflitos de acordo com a sua natureza, sua especificidade e à promoção da civilidade” (BARBOSA et al, 2008, p.395). Diante do exposto, cabe compreender em que conjuntura a importância do município na descentralização da política pública de segurança ocorre.

### **3.3 A ordem pública municipal como bem público**

A urbanização acelerada, alta concentração de moradores, principalmente em áreas periféricas e acentuada desigualdade social podem acarretar em problemas crônicos de ausência de serviços públicos, sobretudo o acesso à justiça, já que é passível de observação que, na sociedade contemporânea, a tentativa de solucionar conflitos é vista como algo distante desses indivíduos localizados nas periferias das grandes cidades ou nas regiões metropolitanas, deixando a figura do Estado arranhada, já que esse é o responsável por gerar um bem coletivo denominado segurança.

#### ***3.3.1 Por que se discute segurança no âmbito local?***

A manutenção da ordem pública é, indubitavelmente, um dos principais bens coletivos da sociedade moderna. O combate a criminalidade constitui uma atribuição estruturante do Estado nas sociedades contemporâneas. Além de prover saúde e educação bem como outros serviços que garantem o bem-estar social, deve o Estado zelar pela preservação do patrimônio dos cidadãos e de suas respectivas integridades físicas (SAPORI, 2007, p.17).

Em um contexto em que as instituições tradicionais de combate ao crime mostram-se ineficientes tendo seus serviços colocados à prova, a consequência é o surgimento de críticas à atividade estadual de segurança pública e, como por espelhamento, o aumento de propostas de modelos alternativos para ampliar a segurança dos indivíduos (PONCIONI, 2007). A sensação de aumento da criminalidade e violência, fez com que o próprio sistema de segurança pública se tornasse o protagonista do debate acerca dessa temática, já que o mesmo foi alvo de críticas que abordavam a questão da má gestão. Entretanto,

municipalizar as políticas de segurança pública implica, a princípio, na descentralização do poder institucional de tomada de decisão relativo a esse assunto o que obviamente pressupõe o fato de que tais políticas estariam tradicionalmente legadas às esferas estaduais e federal (VERÍSSIMO, 2009, p.80).

A rápida expansão da população urbanizada criou condições para que as atividades criminais fossem concebidas como uma realidade passiva de intervenção por ser analisada justamente como um problema público (BRASIL, 2003; SOARES, 2005; SAPORI, 2007). A sensação de insegurança abala o tecido social, desaguando nas relações pessoais e nas instituições públicas que “sem credibilidade, perdem as bases de sua legitimidade, o que traz riscos aos alicerces da democracia, cuja reconstrução vem custando tanto ao povo brasileiro”

(BRASIL, 2003, p.04). Esta falta de legitimidade pode submeter algumas regiões brasileiras à dupla tirania exercida por traficantes e policiais corruptos (amostra minoritária, mas significativa das polícias). Esse poder “paralelo”, portanto, acaba subtraindo parte da abrangência do Estado Democrático de Direito e se não houver ações que inviabilizem tal situação, a consequência será de nichos da sociedade civil se tornarem tolerantes ao convívio com a violência e começar a naturalizá-la (BRASIL, 2003). Na tentativa de reverter esse quadro acredita-se que o município é o sujeito da gestão pública da segurança local, mesmo atribuindo a esfera federal o papel de coordenador da política de segurança pública e a esfera estadual o papel de provedor da segurança.

Propõe-se, nos três níveis em que se desdobra o presente programa (federal, estadual e municipal), a instauração de um novo ângulo de abordagem da problemática da segurança pública, a formação de um novo sujeito institucional para a gestão da política de segurança e a negociação de uma nova aliança, de uma nova modalidade de pacto com a sociedade, *particularmente com as comunidades locais* (BRASIL, 2003:17, grifo nosso).

“Não estamos apenas aterrorizados, mas também impotentes. Nenhum dos órgãos do sistema de justiça penal – e muito menos a polícia –, criados supostamente para nos proteger, parece eficaz” (SKOLNICK; BAYLEY, 2001, p.15). Desse modo, essa espécie de descompasso entre a velocidade com que o provimento de políticas públicas alcança os beneficiários, e a percepção por parte do indivíduo da necessidade de aprimorá-las, faz com que a insegurança se torne pauta emergente na arena em que se discute a política pública de segurança.

Se todo território urbano possui uma história própria que acaba afetando a utilização dos recursos já escassos nas políticas públicas (seja a tradição de governo, economia, base populacional em mudança ou algum tipo de instabilidade social), a afirmação de Poncioni (2007) vai ao encontro das explanações de Skolnick e Bayley (2001), que envolvidos em um projeto baseado em observações em seis departamentos de polícia em cidades norte-americanas, afirmam que pesquisas tendem a evidenciar a ineficiência das estratégias tradicionais de policiamento, o que faz com que os representantes da sociedade comecem a se preocupar com a dificuldade de encontrar uma solução para o problema da falta de sensação de segurança.

Descobriu-se, portanto, algumas condições que auxiliaram no entendimento das chamadas estratégia de policiamento. De acordo com Skolnick e Bayley (2001), aumentar o efetivo não reduziria o índice de criminalidade o que também não causaria impacto positivo

no quantitativo de crimes solucionados, ou seja, a aplicabilidade da lei *per se* não causaria resultados diretos. A patrulha motorizada distribuída no território de forma aleatória, pouco benefício alcançaria no que tange a redução do crime. “Por outro lado, patrulhas regulares de policiais a pé, embora não tenham um impacto comprovável sobre o índice de criminalidade diminuem o medo do crime por parte dos cidadãos” (SKOLNICK; BAYLEY, 2001, p.18). Uma terceira descoberta foi que a patrulha com um único policial ou com a presença de dois é indiferente, enquanto que o patrulhamento de caráter intensivo pode vir a reduzir a criminalidade por tempo indeterminado. Tal situação se dá porque esse crime não desaparece, e sim, é deslocado para outras regiões onde o patrulhamento não ocorre de forma intensiva.

Nota-se que a forma como o policiamento acontece é uma importante variável neste contexto de instabilidade tão pressionado pela comunidade. Ao mesmo tempo em que o uso intensivo de tecnologias colabora na atividade policial e otimiza o uso de recursos a mesma impacta na relação com o indivíduo criando maior distanciamento, separando o trabalho dos policiais da comunidade (BATITUCCI, 2011). Para Skolnick e Bayley (2001) o patrulhamento a pé cria maior sensação de segurança e vai ao encontro das estratégias de prevenção ao crime.

a nova popularidade da patrulha a pé significa um movimento maior de afastamento do controle reativo do crime para aproximar-se das estratégias positivas de prevenção do crime [...] a polícia se esforça para mobilizar toda a comunidade para que faça sua própria defesa. Todavia para que isso aconteça, é necessário que o departamento encare firmemente o policiamento como uma empreitada baseada na comunidade (SKOLNICK; BAYLEY, 2001, p.223).

Mesmo com as possíveis adoções de uma perspectiva orientada para a comunidade existia certa dificuldade em compreender, por parte da instituição policial, que o objetivo maior – prover segurança/prevenir a criminalidade – estava diretamente ligado à comunidade, principalmente devido ao aspecto tradicional que as instituições policiais possuem (SKOLNICK; BAYLEY, 2001). Todavia observar que houve demanda por uma segurança qualificada e próxima dos indivíduos é um avanço e uma mudança no paradigma que defendia que o profissional de segurança deveria manter-se afastado daqueles que deveria proteger. Um policiamento com viés comunitário era considerado a “contaminação, a negociação, algo não positivado, o inverso da grande maioria das tendências contemporâneas, que enfatizam o contrário: o melhor policial é aquele que está mais próximo, que conhece a realidade sobre a qual atuará” (MISSE; BRETAS, 2010, p.08), ou seja, a cultura tradicional de polícia,

amplamente consolidada, balizada pelo discurso nós-eles foi um grande obstáculo para pensar a ação policial mais próxima da sociedade.

Para além da cultura tradicional de polícia há outros obstáculos na tentativa de orientar o policiamento para algo mais próximo do cidadão, tais como, a necessidade do uso da força na tentativa de manter a lei e a ordem para assim garantir a segurança pública; a existência de certa expectativa por parte da sociedade pela pronta resposta diante do crime; o corporativismo dos policiais, a falta de capacidade das organizações policiais de monitorar e avaliar o próprio trabalho e fazer escolhas entre tipos diferentes de policiamento, levando em consideração sua eficácia, eficiência e legitimidade; as divisões e conflitos entre os policiais da direção e os da ponta da linha, entre policiais experientes e os policiais novos. (SKOLNICK; BAYLEY, 2001).

Esse relato não é algo exclusivo das instituições norte-americanas. A orientação voltada para o cidadão é observada também nas instituições policiais nacionais a partir dos anos 80, todavia no caso do Brasil o município nem sempre possui instrumentos operacionais para o provimento da segurança, sendo as polícias estaduais a instituição referência para qualquer tipo de problema (BRETAS; MORAIS, 2009; MISSE; BRETAS, 2010). Além das dificuldades acima elencadas há um obstáculo adicional na divisão de competências entre os atores estaduais responsáveis pelo policiamento ostensivo na Polícia Militar, os responsáveis pela investigação criminal na Polícia Civil e o ator municipal, a Guarda Municipal presente em alguns municípios atuando em conjunto com as demais instituições de segurança no cotidiano da ação e no debate de questões pertinentes quando o município possui GGIM. Outras dificuldades também podem ser citadas, tal como afirma Gomes (2010), quando esse explana da dificuldade de compreender a criminalidade como um fenômeno multicausal, que não deve ser reduzido a problemas de ordem econômica ou social. Para além dessa vertente existe certa dificuldade em unir prevenção e repressão porque os serviços públicos tendem a privilegiar um ou outro seguimento, restringindo assim as possibilidades de abranger as ações da política pública de segurança.

Mesmo com a dificuldade existente na cultura da organização, Skolnick e Bayley (2001) afirmam que o policiamento mais próximo dos cidadãos é possível, e que esse se dá devido a quatro inovações presentes no atual policiamento, quais sejam,

- a) Reciprocidade entre a polícia e a comunidade, realizada mediante mudança no pensamento do policial – principalmente – que passa a observar o indivíduo para o qual serve como alguém que muito tem a contribuir para o policiamento;
- b) Descentralização do comando por área, com a finalidade de criar maior interação entre a comunidade e a polícia;
- c) A reorientação da patrulha que pode gerar quatro possíveis efeitos na comunidade, sendo eles, a fácil adaptação às rotinas das ruas daquela comunidade em específico, a possibilidade de realização de prisões ou advertências devido à presença, a elevação da sensação de segurança e da moral do morador e, por último, a elevação da moral do próprio policial e,
- d) O emprego de civis, repassando a esses algumas tarefas administrativas e na área de comunicação, deixando o agente de segurança pública com maior tempo para atuar naquilo que é prioritário em sua profissão: proteger os indivíduos e conquistar a confiança desses.

Ações com foco no indivíduo podem ser observadas em determinadas práticas da GM, aqui compreendida como mais uma iniciativa do poder público de enfrentar o problema da criminalidade. Tais ações acabam por convergir para a questão da municipalização da segurança pública, e a GM é o reflexo disso, buscando como fim último prover a ordem pública como bem coletivo aos indivíduos. É diante deste contexto que, “a garantia da ordem interna transformou-se em problema público, de modo que sua provisão adquiriu o caráter de bem coletivo” (SAPORI, 2007, p.18), na tentativa de ultrapassar a ideia de que a segurança pública no Brasil possui caráter militarista com foco no “combate” ou “guerra” ao crime, ou na capacidade que o Estado tem de encarcerar pessoas (RICARDO; CARUSO, 2007).

A criação de GM tornou-se pauta tanto nos discursos quanto nas plataformas de governo dos líderes do Executivo em nível municipal, independente do partido político em execução de mandato colocando em primeiro plano as iniciativas de prevenção à criminalidade. Este comportamento é razoável e o investimento municipal na prevenção, na proximidade com a comunidade e nas tentativa de absorver as peculiaridades referentes à criminalidade ocorre paralelamente às ações de nichos da sociedade civil organizada que movimentam-se com o objetivo de auxiliar na redução da violência, sendo o exemplo mais comum os Conselhos Municipais de Segurança Pública, instâncias que propõem a

constituição de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil (CRUZ; BATITUCCI, 2006).

Esta atuação política pede respostas diferentes de acordo com cada local devido às demandas de caráter heterogêneo. Cabe ressaltar que o controle, a repressão qualificada, atribuições das instituições de segurança estaduais, são formas ainda acolhidas pela sociedade, entretanto tais iniciativas são válidas, mas não são exclusivas (RICARDO; CARUSO, 2007):

É bom esclarecer neste momento que de modo algum a segurança pública pode prescindir do controle e da repressão qualificada do crime, bem como da prisão de criminosos. Todavia atuar exclusivamente nessa perspectiva, em nosso entendimento, não tem mostrado eficiência e eficácia em nenhum país democrático, muito menos em um país como o Brasil de dimensões continentais e de configuração geopolítica baseada numa república federativa (RICARDO; CARUSO, 2007, p.105).

Nota-se que a sensação de medo e insegurança possui caráter de problema público devido à alta probabilidade dos indivíduos tornarem-se vítimas de um crime em qualquer ponto do território, fazendo com que o Sistema de Justiça Criminal Brasileiro redirecione suas práticas a fim de criar políticas “cujo foco aponta claramente para o cidadão, sua proteção e guarda” (BATITUCCI, 2008, p.17). De acordo com o mesmo autor, o desempenho no que tange a segurança pública é constitucionalmente gerido pelos estados, mesmo com os atores cientes de que é no espaço dos municípios que a política pública de segurança se desenvolverá cabendo a este ente federado maior participação no Sistema de Justiça Criminal.

Os velhos modelos policiais e suas respectivas atribuições estão mantidos na CF de 1988, todavia acrescidos da possibilidade da existência das GM, que em muitos casos é gerida por um policial militar, reconhecido por saber lidar com a segurança, “embora a demanda fosse por uma modalidade de segurança que o policial militar não faz ou não sabe fazer” (MISSE; BRETAS, 2010, p.12). Diante disso, as ações de segurança passaram a ser disputadas entre as polícias estaduais e a GM já que a atuação destes atores ocorre no mesmo local (BRETAS; MORAIS, 2009; MISSE; BRETAS, 2010).

Desta forma, em virtude das ações de municipalização, as GM vêm contraindo nova configuração que visa municipalizar a segurança. Acrescido da manutenção de forças tradicionais a indefinição das ações fez com que as GM criassem métodos e propósitos dos mais diversos, muitas vezes negligenciando a ideia de proteção e preservação do patrimônio, estendendo o policiamento ao cidadão agora considerado o maior patrimônio municipal (MIRANDA; MOUZINHO; MELLO, 2003).

### 3.3.2 Capilaridade por meio das Guardas Municipais

Sapori (2007) explica que há uma desarticulação no sistema de segurança pública devido ao desenho institucional nacional ser diferenciado diante das inúmeras e divergentes demandas. O primeiro fator evidenciado pelo autor é o caráter “municipalizado/estadualizado/federalizado” do próprio sistema, o que é determinante quando se tenta compreender o nível de fragmentação existente. O alto nível de divisão do trabalho com diferentes tipos de responsabilidades, a estrutura burocrática das organizações e os níveis de *accountability* do sistema também colaboram para o afrouxamento interno do sistema e sua relação com o ambiente externo. Para além, há a ausência “de entrosamento entre as polícias e os órgãos ligados às polícias urbanas municipais na implementação das ações policiais de cunho preventivo e repressivo que contribui em maior desperdício de recursos policiais e municipais” (BATITUCCI et al, 2003, p.35).

Difícilmente governos contemporâneos não optarão por graus de descentralização já que tal formato governamental pode trazer algumas vantagens, a saber:

Oportunidades para maior participação no governo e na vida pública. Maior eficiência e responsabilidade; uma abordagem para o governo que incentiva a inovação em algumas partes do país que, se bem sucedida, pode ser adotada em outros lugares; a concorrência produtiva entre os governos como um subproduto da maior gama de opções disponíveis para as pessoas; mecanismos adicionais para a prevenção, gestão e resolução de conflitos (SAUNDERS, 2012, p.32, tradução nossa).

Partindo da afirmação de que mecanismos de prevenção são efetivos quando descentralizados e de que a manutenção da ordem pública é um dos principais bens coletivos da sociedade moderna, e que a prevenção à criminalidade constitui uma atribuição estruturante do Estado e da própria sociedade (SAPORI, 2007; SAUNDERS, 2012), faz-se necessário, compreender o que denominamos de bem público. De acordo com Sapori (2007), a noção de bem público pressupõe a existência de um coletivo que:

institucionaliza uma atitude específica em relação ao acesso a bens socialmente valorizados, caracterizada pela noção de que tais bens devem estar acessíveis a todos os membros da coletividade e, portanto, ser providos com vistas a esse objetivo. O corolário do processo de coletivização dá-se quando o provimento do bem socialmente valorizado passa a ser executado por arranjos organizacionais estatais, providos do aparato burocrático necessário para a sua distribuição. E para que esse processo de coletivização se consolide, as elites econômicas e políticas são decisivas, cabendo-lhes realizar a escolha de colaborar ou não no rateio dos custos econômicos advindos da coletivização (SAPORI, 2007, p.18).

Desse modo, as Guardas Municipais transformaram-se, principalmente a partir dos anos 2000, em práticas inovadoras no quadro referente às políticas de segurança atuais para solucionar problemas de viés social ligados à expansão da criminalidade (BRETAS; MORAIS, 2009).

Os fatores que dificultam as atividades das GM são os inúmeros métodos e propósitos que cada Guarda Municipal brasileira possui, situação esta resultado de um arranjo federativo até então sem mecanismos de coordenação ou regulamentação nacional. O problema pode não estar eminentemente ligado à Guarda Municipal em si e seu gestor, mas vai além, com as variações que podem existir dependendo de como se compreende a Guarda Municipal: “efetivo, atribuições ou, pura e simplesmente, o nome” (BRETAS; MORAIS, 2009, p.160). Almeida (1995) compreende que, nos territórios em que a municipalização avançou (seja em qualquer política pública), os Executivos locais tendem a enfrentar uma demanda maior que “não apenas significam pressão sobre os gastos municipais, mas também supõe a existência de capacidade gerencial para operar um sistema complexo, além de recursos humanos qualificados, nem sempre ao alcance dos municípios” (ALMEIDA, 1995, p.06).

Para além de um problema de definição, nichos da sociedade civil buscam, ou “forças de segurança de perfil igual ao das já existentes” (BRETAS; MORAIS, 2009, p.160), ou as Guardas Municipais como proposta de atuação alternativa, por meio de novas práticas de cunho comunitário ou assistencialista. Os autores ainda discorrem da dificuldade de quem deve gerir essa nova realidade institucional:

Agravando esse problema, a criação de guardas parecia uma boa ideia aos mandatários do poder público, mas não havia pessoal qualificado para formular um projeto de criação de guarda, o que levou muitos municípios a colocar suas guardas sob a direção de especialistas em segurança pública disponíveis, entregando essas novas organizações a policiais militares ou civis, muitos deles impregnados com as visões mais tradicionalistas de segurança pública (BRETAS; MORAIS, 2009, p.160).

Na esteira desse debate, compreende-se a Guarda Municipal como um novo ator na área da segurança pública um serviço público visto pelos munícipes como importante e legitimado perante o Executivo municipal em alguns municípios do território nacional (MISSE; BRETAS, 2010). Todavia, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) diferentes formatos são atribuídos às Guardas Municipais no território nacional. A tentativa de explicar tais formatos diversos pode ser estabelecida por meio das considerações de Almeida (1995) que acredita que o processo de descentralização

transformou-se em uma descentralização caótica, argumento acrescentado à visão de engajamento “individual” do prefeito, na qual,

esta progride ao sabor da capacidade de demanda das clientelas, da disponibilidade de recursos e do engajamento político dos executivos estaduais e municipais e do ainda complicado jogo de alianças e oposições entre governadores e prefeitos eleitos em um sistema pluripartidário (ALMEIDA, 1995, p.6).

A União é ator que possui o papel de coordenador e indutor das ações municipais e isto nos remota ao questionamento de que descentralizar é muito mais do que transferir, é aderir às características que tornam tal ação benéfica para o governo local. Não se trata de um processo trivial, reduzido à mera decisão política do líder do Executivo e demais *stakeholders*. A disposição operacional nos planos subnacionais de governo para planejar, coordenar e controlar o processo proporcionará um padrão mínimo na qualidade da prestação de serviços ofertados pela administração pública.

A existência de Guardas Municipais em diversos municípios brasileiros é interessante, mesmo que de forma diferenciada da proposta do governo federal demonstra que transformações na política de segurança pública acontecem no Brasil. Partindo dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010)<sup>16</sup> expostos na próxima sessão, pode-se refletir previamente que, para o Executivo local presente em cada região, as Guardas Municipais são consideradas investimentos na área da segurança pública, pois, querendo ou não, o município acaba por compartilhar com os governos estaduais e com a União a responsabilidade pela prevenção do crime e da violência, na expectativa de melhorar a segurança da população residente em seu território.

---

<sup>16</sup> Perfil dos Municípios Brasileiros, 2009.

## 4 METODOLOGIA

*“O único homem que está isento de erros é aquele que não arrisca acertar.”  
Albert Einstein*

### 4.1 Sobre o método adotado

De acordo com Silva (2004) metodologia é um conjunto de processos ou operações mentais que se deve empregar na investigação, ou seja, é a linha de raciocínio adotada no processo de pesquisa. Nota-se que o processo de produção de conhecimento necessita de uma forma de pensar específica para se chegar à natureza de um determinado problema, seja para estudá-lo ou explicá-lo. Para fins desse estudo, as abordagens metodológicas assumidas foram a de cunho quantitativo, já que a mesma permite a realização de estatísticas descritivas e simplificar representações complexas além da verificação da existência de correlações entre variáveis de interesse, e a de cunho qualitativo, típico em situações nas quais apenas as observações quantitativas não explicam *per se* os dados coletados ou são difíceis de serem submetidas apenas à observação direta.

O método qualitativo “fornece uma compreensão mais profunda de certos fenômenos sociais” dado o “aspecto subjetivo da ação social e a incapacidade da estatística de dar conta dos fenômenos complexos e dos fenômenos únicos” (HAGUETTE, 2005:63). Deste modo, a ferramenta de caráter qualitativo – a entrevista estruturada – foi utilizada nesta pesquisa com o objetivo de captar de forma imediata a informação desejada.

Bertucci (2011) explana que existem três tipos de pesquisa usados para abordar problemas científicos: a pesquisa exploratória, a pesquisa descritiva e a pesquisa explicativa. Mediante os objetivos e finalidades desse estudo, do ponto de vista da abordagem, optou-se por realizar uma pesquisa de natureza descritiva, que tem por base a descrição de um determinado evento, procurando compreender a realidade sem causar modificações ou alterações nesta, portanto, os dados aqui registrados são em sua maioria descritivos e a análise destes tende a seguir um processo indutivo. Destaca-se, ainda, seu aspecto exploratório, devido à dificuldade de compilar informações cientificamente produzidas que atendessem as necessidades da pesquisa proposta.

Sabe-se que há uma grande dificuldade em encontrar na adaptação dos conceitos das três pesquisas o tipo ideal para cada trabalho. Justifica-se a escolha embasada na afirmação de Gil em que a pesquisa descritiva:

[...] tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses. Pode-se dizer que tais pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado (GIL apud BERTUCCI, 2011, p.48).

O uso da pesquisa descritiva justificou-se pelas afirmativas acima citadas, que remetem justamente a forma de como o problema de pesquisa foi abordado e como os objetivos foram alcançados. Para além, a pesquisa descritiva é feita sobre um problema de pesquisa com pouco ou nenhum estudo anterior feito a seu respeito, justamente o que ocorre no estudo proposto neste trabalho.

#### ***4.1.1 Sobre os meios: revisão bibliográfica e pesquisa documental***

A presente pesquisa consta de revisão bibliográfica referente ao objeto de pesquisa, aqui definido como a temática do processo de descentralização, a questão da segurança pública sob a ótica dos municípios, as Guardas Municipais e a Guarda Municipal de Belo Horizonte. A revisão bibliográfica, de acordo com Demo (2000) consiste na pesquisa “dedicada a reconstruir teoria, conceitos, ideias, ideologias, polêmicas, tendo em vista, em termos imediatos, aprimorar fundamentos teóricos” (DEMO, 2000:20), tentando criar um diálogo entre os autores. O conhecimento teórico ganha força ao sustentar as leituras que se fazem de determinado contexto social, embasado por teorias e teses, capazes de ler o fenômeno e, a partir de então, propor uma solução para o problema que se coloca.

Além da revisão bibliográfica, realizou-se uma pesquisa documental tendo como principal acervo documentos legais, sobretudo a legislação, disponibilizados nos portais do Ministério da Justiça e da Prefeitura de Belo Horizonte, a fim de compreender as diretrizes da União para com os demais entes federados quando a pauta na agenda política é a respeito do provimento de segurança local e como efetivamente instituí-lo. Foi utilizada também documentação obtida junto à Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial (SMSEG), a Secretaria Municipal de Governo, a Gerência de Estatística da Guarda Municipal de Belo Horizonte e da própria Guarda Municipal de Belo Horizonte, como manuais, cartilhas, apostilas entre outros.

Segundo Marconi e Lakatos (1996), a vantagem desse tipo de pesquisa é que as informações obtidas podem ser consideradas fidedignas e válidas, uma vez que os documentos não foram escritos com o intuito de fornecer informações para investigação e

servem de complementos a informações obtidas em outras fontes de coleta. Os dados levantados foram compilados nesta pesquisa em formato de quadros descritivos.

De fato, por se tratar de um objeto em certa medida novo dentro do contexto acadêmico foram empregados esforços no sentido de organizar informações dispersas conferindo-lhes uma análise.

#### ***4.1.2 Sobre os meios: compilação de dados secundários***

Na tentativa de agregar valor a pesquisa, utilizou-se de documentos secundários tendo como fonte de informação bancos de dados estatísticos acerca da atuação da Guarda Municipal no Brasil, para esclarecer determinadas características e aspectos inerentes ao objeto de pesquisa.

Como a pesquisa necessita de um corte temporal, utilizou-se das informações referentes ao ano de 2009 presentes na *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*, em específico, no tópico *Segurança*, do portal eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de informações referentes ao ano de 2009 a 2011, disponibilizadas pela Gerência de Estatística da GMBH, intitulada de *Kit Intervenções*. Realizado o corte temporal nos dados secundários, foi realizada a etapa de compilação e análise destes dados já em formato utilizável. De acordo com o próprio documento do IBGE e com o gestor da SMSEG estas informações existem com o intuito de auxiliar as administrações municipais a lidar com a segurança pública no âmbito da própria prefeitura.

Os dados obtidos resultaram em uma melhor compreensão do contexto e do fenômeno das GM existentes no território nacional e suas variáveis. Estes dados secundários foram processados na ferramenta do Pacote Office – Microsoft Excel/2007 e reelaborados em forma de tabelas, gráficos e percentagens para fins analíticos. Os dados secundários presentes no portal do IBGE auxiliaram no momento de comparar as regiões da federação e os estados brasileiros, principalmente Minas Gerais, que se destacam quando se trata da forma como a GM está institucionalizada. Já os dados adquiridos junto à Gerência de Estatística da GMBH foram úteis para descrever as principais intervenções que os guardas realizam no município de Belo Horizonte e observar se há certa correspondência com o panorama nacional.

Para o escopo desta pesquisa foi realizado uma seleção no universo de dados disponíveis no portal do IBGE. A escolha das informações foi baseada num conjunto de variáveis que possibilitam descrever as características das Guardas Municipais presentes no

País. O tratamento realizado por meio de técnicas estatísticas procurou estabelecer a relação da forma como a política pública de segurança é proposta pela União e como a mesma é retrada nos municípios por meio das GM. Deste modo, tenta-se esboçar um comparativo que diz respeito à distribuição da GM nas regiões da federação e também por contingente populacional, além de descrever como é o treinamento, a formação do comandante da GM e o tipo de armamento que é utilizado pelas GM nas regiões da federação e, em específico, no estado de Minas Gerais.

No que tange ao tratamento dos dados acerca das intervenções realizadas pela GMBH manteve-se o mesmo padrão da GMBH utilizando todo o universo de dados disponíveis: i) intervenções por regional; ii) intervenções por tipo de próprio, iii) intervenções por tipo, iv) intervenções por tipo – apoio comunitário, v) intervenções por tipo – pessoa, vi) intervenções por tipo – patrimônio, vii) intervenções por tipo – costumes, viii) intervenções por tipo – trânsito, ix) intervenções por tipo – drogas e x) intervenções por tipo – outras. Dentro destes registros foram contabilizados todos os relacionados no *Memento de Rotinas Operacionais* da Guarda Municipal. Os dados acima listados foram correlacionados com trechos das entrevistas realizadas.

#### ***4.1.3 Sobre os meios: entrevistas estruturadas***

Partindo do pressuposto de que instituições necessitam regular sua atividade, uma vez que mudanças organizacionais são resultantes de uma relação sociopolítica e não de uma ação indeterminada, esta relação não ocorrerá, portanto em um vazio sociológico. Organizações contemporâneas sofrem pressões que surgem do ambiente externo e do ambiente interno, influenciando o posicionamento dos atores (Srour, 1994). Uma instituição é vista como um microcosmo social e, se neste espaço há relações sociopolíticas, estas são passíveis de observação que são mantidas por meio de discursos construídos a fim de otimizar benefícios e desenvolver possíveis afinidades entre as partes. Deste modo, achou-se prudente realizar entrevistas estruturadas tanto com os gestores que ocupam posições estratégicas ou de comando quanto os guardas municipais por acreditar que na fala destes atores presentes na Prefeitura e na GMBH as respostas para os pressupostos elencados nesta pesquisa seriam encontradas. É importante ressaltar que devido ao caráter hierarquizado da instituição, comandado por egressos militares, este grupo pode possuir um discurso mais ou menos

institucional “no sentido de transmitir uma doutrina ou impor comportamentos” (VARGAS, 2010:55).

O método de entrevista é válido, sobretudo, na elaboração das deduções específicas sobre um acontecimento ou uma variável de inferência precisa, e não em inferências gerais. Pode funcionar sobre *corpus* reduzidos e estabelecer categorias mais discriminantes, visto não estar ligada, tal como a análise quantitativa, a categorias que deem lugar a frequências suficientemente elevadas para que os cálculos se tornem possíveis (Bardin, 2004).

Já Yin (2003), explana que este instrumento é recomendado para inferir questões menos mensuráveis, como a cultura das organizações, o conhecimento dos indivíduos, a aceitação e reconhecimento da ferramenta como instrumento de gestão, a absorção dessa tecnologia e adaptações no modelo. Esse tipo de pesquisa dá oportunidade para a obtenção de dados que não se encontram em fontes documentais e que sejam relevantes e significativos. É importante a ressalva de não enviesar as questões e saber interpretar corretamente as respostas, pois os entrevistados podem direcioná-las no rumo que lhes convém. De acordo com Quivy e Campenhoudt (1998), a entrevista tem, portanto, a função de revelar aspectos do fenômeno estudado em que o investigador não teria espontaneamente pensado por si só.

A entrevista estruturada é normalmente composta por um conjunto de questões administradas para cada entrevistado na mesma sequência e sempre utilizando as mesmas palavras. Julgou-se a entrevista estruturada como a ferramenta mais adequada, pois esta permite a união, em um curto espaço de tempo, da opinião de um grupo (Orlandi, 2001). As perguntas relacionadas respondiam as hipóteses estabelecidas nesta pesquisa dando condições necessárias para fornecer dados relevantes a respeito da gestão da política pública de segurança, da execução das atividades, da forma de atuação e da percepção de cultura policial.

No ano de 2011 foram realizadas entrevistas com gestores que atuam na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte por meio da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial e com gestores e inspetores que atuam na Guarda Municipal de Belo Horizonte. No ano de 2012 realizou-se entrevistas com gestores que atuam na SMSEG, na GMBH e na Secretaria Municipal de Governo. Em uma segunda etapa, no mesmo ano, depois de recebida por e-mail, a autorização para a realização de entrevistas junto aos guardas municipais que atuam nos equipamentos públicos, estas foram realizadas, somando, portanto 12 entrevistas. Não foi necessário desprender esforços para convencer o Comando da GMBH da importância das entrevistas, todavia, este solicitou que as mesmas fossem realizadas enquanto o guarda municipal estivesse em serviço. Desta forma, a pesquisadora escolheu os seguintes postos

fixos para a realização das entrevistas: um Centro de Saúde na Regional Administrativa Noroeste, um Parque na Regional Administrativa Centro-Sul, uma Praça na regional Administrativa Centro-Sul, uma Escola na Regional Administrativa Noroeste e a Estação Rodoviária de Belo Horizonte. A fim de não abordar somente os guardas fixos nos próprios, foram entrevistados guardas municipais que atuam no grupamento de trânsito e na ronda de apoio.

Todas as entrevistas foram gravadas em dois aparelhos distintos – um gravador de voz digital e um telefone celular que porta um aplicativo para a gravação – e transcritas integralmente (o que inclui hesitações, risos, silêncios, bem como estímulos do entrevistador). A coleta de dados por meio de entrevista estruturada finalizou no momento em que a pesquisadora concluiu que as respostas à entrevista já estavam saturadas. Iniciou-se, portanto o processo de transcrição das falas dos indivíduos e criaram-se categorias para a realização da análise de discurso. Nesta pesquisa também foram consideradas as conversas informais realizadas durante visitas à Prefeitura e ao Comando da GMBH e por telefone como dados relevantes.

A respeito da análise de discurso, Orlandi (2001) explana que esta não trata da Língua ou de conceitos gramaticais, embora mantenha o interesse por estas vertentes. “O discurso é o lugar em que se pode observar a relação entre língua e ideologia” (ORLANDI, 2001:17), relação esta alicerçada na racionalidade, ou seja, na forma como os atores, tanto o ouvinte quanto o falante, se fazem compreender no mundo. Tem-se, portanto, como uma conclusão inicial, que é por meio do discurso que emergem as motivações e, as mudanças que elas sofrem.

Estabeleceu-se que o somatório do número de guardas nos territórios considerados, ainda é pequeno em relação ao somatório dos municípios brasileiros, e para além, identificou-se que são territórios com demandas locais bem específicas, conferindo importância ambígua à organização (Bretas; Morais, 2009). Tal ambiguidade é retratada também na GMBH que acredita ter uma atuação comunitária, todavia é mais expressiva a atuação preventiva dentro dos próprios municipais, não abrangendo a comunidade como um todo.

## **5 GUARDAS MUNICIPAIS CRIADAS DE FORMAS DIVERSAS EM CONTEXTOS DIVERSOS**

*“Não pretende ser polícia, mas uma instituição diferente, o que é mais complicado.”  
Misse e Bretas (2010)*

### **5.1 Preâmbulo**

Quando nos debruçamos sobre a legislação vigente acerca dos mecanismos capazes de prover maior sensação de segurança aos cidadãos, é possível observar a existência de leis em todos os níveis federados que contemplem a criação de Guardas Municipais. Nota-se que o município é o “elo mais tangente entre o Estado e o cidadão, o que o qualifica como a esfera de governo mais sensível a perceber e demonstrar os problemas com maior nitidez e isso faz dele o principal interessado em desenvolver mecanismos de controle e responder à sociedade as demandas desta (GOMES, 2010).

Diante de macrodiretrizes propostas pela União, muitas vezes não seguidas pelos municípios, este capítulo propõe demonstrar da literatura mobilizada e por meio de dados secundários que em diferentes regiões da federação desenvolvem-se ações de prevenção ao crime e da melhoria da sensação de segurança, por meio da GM, que possuiu a responsabilidade de preservar o patrimônio municipal excluindo a possibilidade de realizá-la coercitivamente. Deste modo, observou-se nos últimos anos que as GM ampliaram seu leque de atuação que pode ser comparado tal como um pêndulo, com uma atuação predisposta a formação de uma polícia comunitária de um lado ou com uma atuação já referenciada na Própria Carta Magna de preservação dos equipamentos públicos de outro (MISSE; BRETAS, 2010).

Sabe-se que a violência possui como característica a multicausalidade e que diversas ações ocorrem no âmbito municipal para contribuir na melhoria da segurança dos munícipes, sendo que estas podem convergir como ações de prevenção à criminalidade, ou podem divergir entre si. As iniciativas por parte das prefeituras existem através da criação de conselhos, comissões, comitês dentre outros mecanismos que abordem o tema da segurança local. O objetivo dos prefeitos é fazer com que nestes espaços surjam ações municipais na área da segurança, inserindo assim outras práticas que não somente a atuação da GM e dos demais agentes de segurança pública (MESQUITA NETO, 2004).

Pesquisa realizada pelo IBGE (2010) afirma que há esferas da vida social que fazem parte das políticas públicas de forma prioritária, como saúde e educação, sempre presentes no administrativo municipal na forma de secretarias exclusivas ou em conjunto com outras secretarias municipais. Quando a pauta é segurança tal unanimidade não acontece porque a necessidade de se criar uma estrutura específica na esfera municipal para cuidar da segurança pública nem sempre existe. Mesquita Neto (2004) afirma que foi a partir do ano de 2001 – momento de posse das novas administrações municipais – que prefeitos ampliaram a atuação no que tange a segurança pública compartilhando proposições com o objetivo de atuar na prevenção do crime ou atuando de forma independente por meio das Guardas Municipais.

O Executivo local tem ciência de que o mesmo possui “papel subsidiário na área da segurança pública” (MESQUITA NETO, 2004, p.55) e, na esteira desse debate, propõem-se as análises e as abordagens relatadas no presente capítulo, com foco na instituição Guarda Municipal. Os cruzamentos realizados e aqui apresentados facilitaram a construção do argumento de que não está facultado ao município somente a proteção de instalações municipais.

## **5.2 Comparativo acerca das Guardas Municipais**

Com o intuito de reforçar as hipóteses deste trabalho, considera-se importante realizar breve comparativo acerca das características mais relevantes das Guardas Municipais consideradas pelo IBGE. O retrato destas características demonstrado nesta seção colabora com a análise dos dados próprios da Guarda Municipal de Belo Horizonte, que serão apresentados mais adiante.

### ***5.2.1 Percentual de municípios brasileiros que possuem GM***

De acordo com a dinâmica federativa, o Brasil possui 5.565 municípios distribuídos de maneira não homogênea pelo território nacional entre os 26 Estados mais o Distrito Federal. Desses, apenas 865 municípios possuem os serviços da Guarda Municipal o que representa 15,54% das prefeituras. O Gráfico 1 demonstra a parcela de municípios que contém a Guarda Municipal institucionalizada.

**Gráfico 1 - Percentual de Municípios que Possuem e que Não Possuem Guarda Municipal – 2009**



**Fonte: Adaptado de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2009**

O número ainda é incipiente diante da quantidade de municípios existentes, todavia, tal panorama não é considerado uma surpresa, afinal a institucionalização da Guarda Municipal ainda é algo analisado como novo, além dos atos normativos que dão sustentação às ações de investimento na segurança local, que são datados de 2007 (principalmente aqueles vinculados ao Pronasci, como o Bolsa Formação para qualificação profissional, o Fundo Nacional de Segurança Pública e o Sistema Único de Segurança Pública).

O crescente surgimento das GM pelo país é aqui analisado como consequência de uma nova percepção por parte dos prefeitos com relação à forma de atuação na área da segurança pública. Como a União vem, nos últimos anos, valorizando via repasses de verba a atuação local no provimento da segurança, esses 865 municípios podem compreender que é, tal como Mesquita Neto (2004, p.56) aponta, “mais vantajoso para as prefeituras expandir e aperfeiçoar as ações das Guardas Municipais, ou mesmo criar Guardas Municipais”.

A proposta desta análise não pretende explicar o porquê da adesão de algumas prefeituras, todavia a questão do repasse de verbas é aqui compreendida como a variável mais significativa. Outras vantagens que levem as prefeituras a considerar a institucionalização da GM como positiva existem e é possível considerar que, mantendo as variáveis tais como estão este percentual aumente a cada ano.

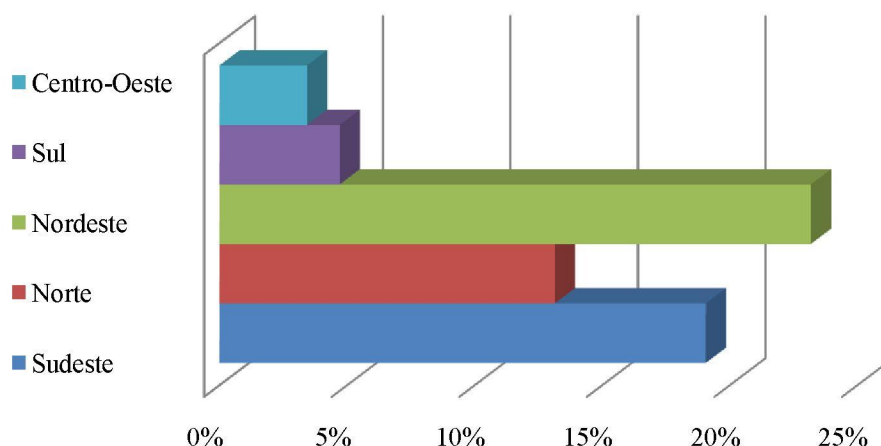
A atuação das prefeituras é condicionada por diversos fatores, incluindo as inclinações dos prefeitos e de seus partidos, mas principalmente pelos problemas de segurança pública no município e pelas demandas da população, pelos investimentos estaduais na prevenção do crime e da violência e na melhoria da segurança pública do município [...] (MESQUITA NETO, 2004, p.57).

### 5.2.2 Distribuição da GM por regiões da federação

Levando em consideração a proporção do número de municípios de cada região geográfica do país, é possível ver a disparidade de concentração da Guarda Municipal entre as regiões. A distribuição da GM pelas regiões pode ser analisada no Gráfico 2<sup>17</sup>. Entre as 5 regiões do Brasil, a Nordeste possui o maior número de municípios com Guarda Municipal, 23,18%, seguida da região Sudeste, 19,6%. A região Norte possui um percentual de 13,14% de municípios com GM. Por último, a região Sul apresenta 4,71%, e a região Centro-Oeste, 3,43% de municípios protegidos por este equipamento.

Pode-se questionar previamente se esta variação está relacionada com os incentivos gerados pela regulamentação da atuação da GM. Por meio dos dados seguintes pode-se questionar que alguns estados parecem ter um papel indutor.

**Gráfico 2 - Distribuição da Guarda Municipal por Regiões da Federação – 2009**



Fonte: Adaptado de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2009

Entre os estados que se destacam percentualmente com relação a municípios com GM, na região Norte, os dois estados que mais se destacam pela presença da Guarda Municipal são

<sup>17</sup> Percentagens: Número de municípios da região com Guarda Municipal/Número total de municípios da região X 100.

- a) Amazonas, em que a GM está presente em 35 municípios, ou seja, 56,45% (mais da metade dos municípios do estado); e
- b) Pará, que possui GM presente em 15 municípios, o que equivale a 10,49% do total.

No Nordeste se destacam Bahia e Alagoas, que contam com a Guarda Municipal, respectivamente, em 38,37% e 35,29% de seus municípios. Já no Sudeste, Rio de Janeiro e São Paulo são os estados com maiores proporções de Guardas Municipais entre os municípios, 73,91% e 29,14% respectivamente. No Sul, o estado de maior visibilidade é o Paraná, que conta com a presença da GM em 6,15% dos municípios ultrapassando Santa Catarina, 3,07%, e Rio Grande do Sul 4,54%. Por fim, na região Centro-Oeste se sobressai em Mato Grosso do Sul com 7,69% dos municípios com GM. Neste ponto cabe o questionamento acerca da possibilidade dos estados com maior número de GM serem os estados em que atuação da polícia civil e da polícia militar é deficiente, gerando, por conseguinte maior incentivo por parte das prefeituras para criar GM.

Ao ordenar os estados brasileiros segundo os dados de 2009 do IBGE, a partir da proporção dos municípios que contêm a Guarda Municipal, o estado de Minas Gerais ocupa a 17º posição. Entre os seus 853 municípios, apenas 54 deles contavam com a Guarda Municipal.

Neste *ranking*, se sobressaem Rio de Janeiro, Amazonas e Bahia como os três primeiros estados a apresentarem uma alta proporção de cidades com a Guarda Municipal instituída. Por último, estão os estados de Rondônia com 1,92%, e Acre, com nenhum município a contar com a GM. O Distrito Federal também não possui GM. Estas informações estão ilustradas na Tabela 1:

**Tabela 1 - Ranking dos Estados Brasileiros X Presença de Guarda Municipal - Brasil – 2009**

Posição	Estados	Total de Municípios	Municípios com GM	%
1	Rio de Janeiro	92	68	73,91%
2	Amazonas	62	35	56,45%
3	Bahia	417	160	38,37%
4	Alagoas	102	36	35,29%
5	Ceará	184	55	29,89%
6	São Paulo	645	188	29,15%
7	Maranhão	217	55	25,35%
8	Pernambuco	185	42	22,70%
9	Sergipe	75	16	21,33%
10	Amapá	16	3	18,75%
11	Paraíba	223	24	10,76%
12	Pará	143	15	10,49%
13	Espírito Santo	78	8	10,26%
14	Rio Grande do Norte	167	15	8,98%
15	Mato Grosso do Sul	78	6	7,69%
16	Roraima	15	1	6,67%
<b>17</b>	<b>Minas Gerais</b>	<b>853</b>	<b>54</b>	<b>6,33%</b>
18	Paraná	399	24	6,02%
19	Piauí	224	13	5,80%
20	Rio Grande do Sul	496	23	4,64%
21	Mato Grosso	141	5	3,55%
22	Santa Catarina	293	9	3,07%
23	Tocantins	139	4	2,88%
24	Goiás	246	5	2,03%
25	Rondônia	52	1	1,92%
26	Acre	22	0	0,00%
27	Distrito Federal	1	0	0,00%

Fonte: Adaptado de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2010

Os três primeiros estados são de regiões da federação diferentes, possuem contingente populacional diferente e culturalmente também são diferentes. Não existe, previamente, algo que ligue a institucionalização da GM e os três primeiros estados, o que nos leva a questionar se há baixa integração entre as ações de cada um desses estados com seus respectivos municípios, levando em consideração que o total de municípios em cada um dos três estados citados é praticamente o dobro daqueles municípios com presença da GM.

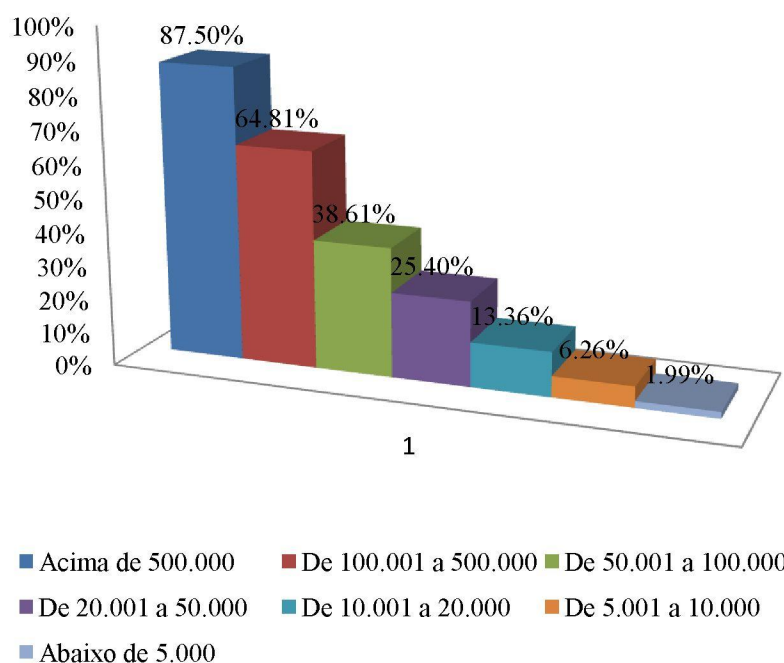
Quando consideramos o estado de Minas Gerais a diferença é extremamente maior, nos remetendo à hipótese deste trabalho. A posição do estado de Minas Gerais neste *ranking*

poderia ser diferente, já que este possui informações sobre o impacto da criminalidade no território, o que colaboraria na verificação de quais municípios poderiam desenvolver políticas de prevenção e institucionalizar GM (MESQUITA NETO, 2004). Estas informações sobre a incidência e o impacto de crimes e violência poderia ser uma ferramenta útil para balizar a criação de GM, fazendo com que estas existissem onde realmente é necessário, ou seja, o uso de informações que nos remeta ao legado de políticas prévias (polícia militar e polícia civil deficientes) talvez seja a variável-chave.

### 5.2.3 Distribuição da GM pela população dos municípios da federação

A relação da Guarda Municipal por tamanho da população dos municípios brasileiros nos direciona a compreender que a presença da Guarda Municipal nos municípios brasileiros está diretamente relacionada com o tamanho da população dos municípios. Quanto maior em população é o município, mais chances deste ter instituído a Guarda Municipal (GRAF.3):<sup>18</sup>

**Gráfico 3- Distribuição da Guarda Municipal por Classe Populacional – 2009**



**Fonte: Adaptado de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2009**

<sup>18</sup> Percentagens: Número de municípios da região com Guarda Municipal/Número total de municípios da regiãoX100.

Uma possível explicação pode ser referente a uma boa gestão por parte da prefeitura destes municípios com população superior a 500.000 habitantes em conjunto com nichos da sociedade civil organizada no que tange a criação de equipamentos – tais como os fóruns metropolitanos<sup>19</sup> e os Conselhos Municipais de Segurança Pública– que colaboram para que o município se insira como ator estratégico nas ações de segurança. Em municípios mais populosos esta visão por parte da prefeitura é mais fácil porque espera-se que maior seja a resposta da sociedade, do governo federal e do governo do estado às demandas do prefeito que estarão diretamente ligadas às preocupações dos indivíduos residentes.

#### **5.2.4 Sobre o treinamento das GM**

De acordo com Soares (2006), soluções uniformes e medidas lineares *per si* não funcionam para as GM. Entretanto, é importante considerar que para o efetivo atuar de forma a prevenir as ocorrências graves que envolvem o provimento de segurança pública faz-se necessário que o mesmo esteja devidamente treinado ou capacitado para tal.

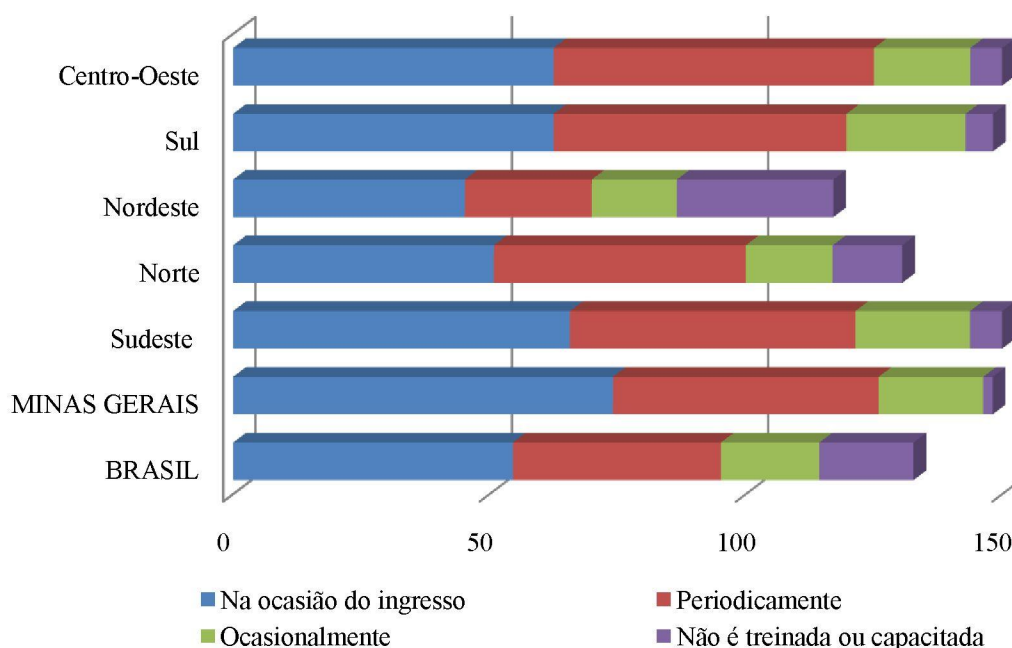
O que se percebe é que Sul e Centro-Oeste, regiões que apresentam menor número de municípios com Guarda Municipal, a manutenção em termos de treinamento se destaca no cenário nacional. Ao se ingressar na Guarda Municipal 62,5% dos servidores do Sul e Centro-Oeste passam por capacitação logo no início, contudo, ainda permanecem altas as taxas de treinamento periódico da guarda, 57,14% no Sul e 62,5% no Centro Oeste. O Sudeste acompanha o bom desempenho das GM do Sul e Centro-Oeste. Nesta região 65,72% dos municípios recebem treinamento na ocasião do ingresso. Verifica-se uma rotina de 55,66% de treinamentos periódicos, 22,33% de treinamentos ocasionais e por fim, 6,29% das GM não são treinadas ou capacitadas em nenhum momento.

A região que apresenta resultado menos satisfatório é o Nordeste, em que menos da metade dos municípios com Guarda Municipal recebem treinamento na ocasião do ingresso, 45,19%, e esta baixa de capacitação inicial não é minimizada com capacitações periódicas ou ocasionais, o que gera um percentual de 30,53% de municípios sem treinamento ou capacitação (GRAF. 4).

---

<sup>19</sup> Fóruns Metropolitanos são instâncias em que é possível minimizar as áreas de conflito e ampliar o consenso entre os municípios, criando condições mais favoráveis para debater e negociar sobre assuntos referentes à segurança pública com o estado e com a União (MESQUITA NETO, 2004).

**Gráfico 4 - Comparativo da Periodicidade do Treinamento da Guarda Municipal por Regiões da Federação e Minas Gerais - 2009<sup>20</sup>**



**Fonte: Adaptado de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2009**

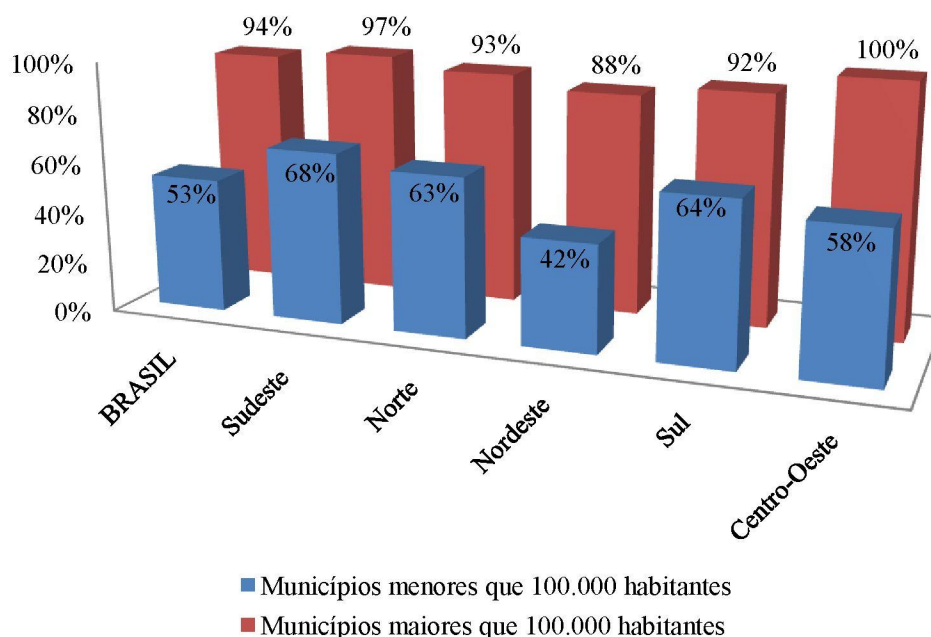
Neste ponto cabe ressaltar a importância da criação da Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais. O já citado artigo 144 da CF limitou a atuação das Guardas Municipais à proteção dos bens, serviços e instalações presentes nos municípios, entretanto, as atribuições das Guardas Municipais praticamente se multiplicaram graças ao crescimento inúmeras vezes desordenado das cidades e os complexos problemas referentes à urbanização. Deste modo a iniciativa de criar um documento que unifique o que é pertinente em seu treinamento, assim como definir que não se resume à proteção do patrimônio, não só é interessante, como importante para uma boa gestão da segurança.

Ao analisar a capacitação da Guarda Municipal por classes de tamanho da população municipal, parece haver uma relação inversamente proporcional que segue um padrão regional e nacional. Ao diminuir o tamanho da população em um município aumenta a chance da Guarda Municipal não ser treinada ou capacitada, o que torna o inverso também verdadeiro, quanto maior a cidade, mais chance da Guarda Municipal ser treinada ou capacitada, isto em três estágios; na ocasião do ingresso, que pode ser combinada com treinamentos de capacitação periódicos e/ou ocasionais. No Gráfico 5 segue a descrição

<sup>20</sup> Na análise a soma total das % resulta em mais de 100% porque é possível que o município tenha treinado a GM “na ocasião do ingresso”, e este treinamento continuado periodicamente ou ocasionalmente.

detalhada do percentual de Guardas Municipais capacitadas por município levando em consideração a região geográfica e a população nos municípios.

**Gráfico 5 - Comparativo das Guardas Municipais que Recebem Treinamento por Regiões da Federação e Classe Populacional – 2009**



Fonte: Adaptado de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2009

É possível classificarmos também os piores desempenhos no que tange treinamento e capacitações nas Guardas Municipais. O pior desempenho no quesito treinamento e capacitação da Guarda Municipal se concentra no Nordeste, que apresenta os três primeiros estados do *ranking* nacional: Paraíba, em que quase a metade das GM não passa por este processo, 45,83%, seguidas da Bahia, 44,5% e Sergipe, 37,77%.

Minas Gerais apresentou, em 2009, apenas 1,85% das GM sem treinamentos e/ou capacitações, tal como pode ser observado na Tabela 2 abaixo:

**Tabela 2 - Ranking dos Estados Brasileiros X Guarda Municipal não Treinada ou Capacitada - Brasil – 2009**

<b>Posição</b>	<b>Estados</b>	<b>Número de GM não capacitada</b>	<b>%</b>
1	Paraíba	11	45,83%
2	Bahia	71	44,38%
3	Sergipe	6	37,50%
4	Rio Grande do Norte	5	33,33%
5	Piauí	4	30,77%
6	Pernambuco	12	28,57%
7	Santa Catarina	2	22,22%
8	Amazonas	7	20,00%
9	Mato Grosso do Sul	1	16,67%
10	Rio de Janeiro	11	16,18%
11	Maranhão	8	14,55%
12	Ceará	7	12,73%
13	Espírito Santo	1	12,50%
14	Alagoas	3	8,33%
15	Pará	1	6,67%
16	Paraná	1	4,17%
17	São Paulo	7	3,72%
<b>18</b>	<b>Minas Gerais</b>	<b>1</b>	<b>1,85%</b>
19	Rondônia	0	0,00%
20	Amapá	0	0,00%
21	Tocantins	0	0,00%
22	Rio Grande do Sul	0	0,00%
23	Mato Grosso	0	0,00%
24	Goiás	0	0,00%

**Fonte: Adaptado de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009**

A própria Matriz já citada propõe que alguns conteúdos “devem apresentar-se de maneira padronizada no conjunto das ações como, por exemplo, a noção de cidadania ou algumas técnicas de atuação profissional”, ou seja, nenhuma GM deveria estar classificada como “não capacitada”. Para além, indo ao encontro do pressuposto básico do federalismo que é ser um sistema mais adequado aos países com heterogeneidades territoriais, a Matriz Curricular deve levar em conta a diversidade que caracteriza o País e os processos educativos deverão manter-se sincronizados e adequados às realidades específicas de cada Município” (Brasil, 2005b, p.8). Tal afirmação nos leva a refletir que existem diferentes motivos para a criminalidade ser um fenômeno presente no município, sendo extremamente necessário que as

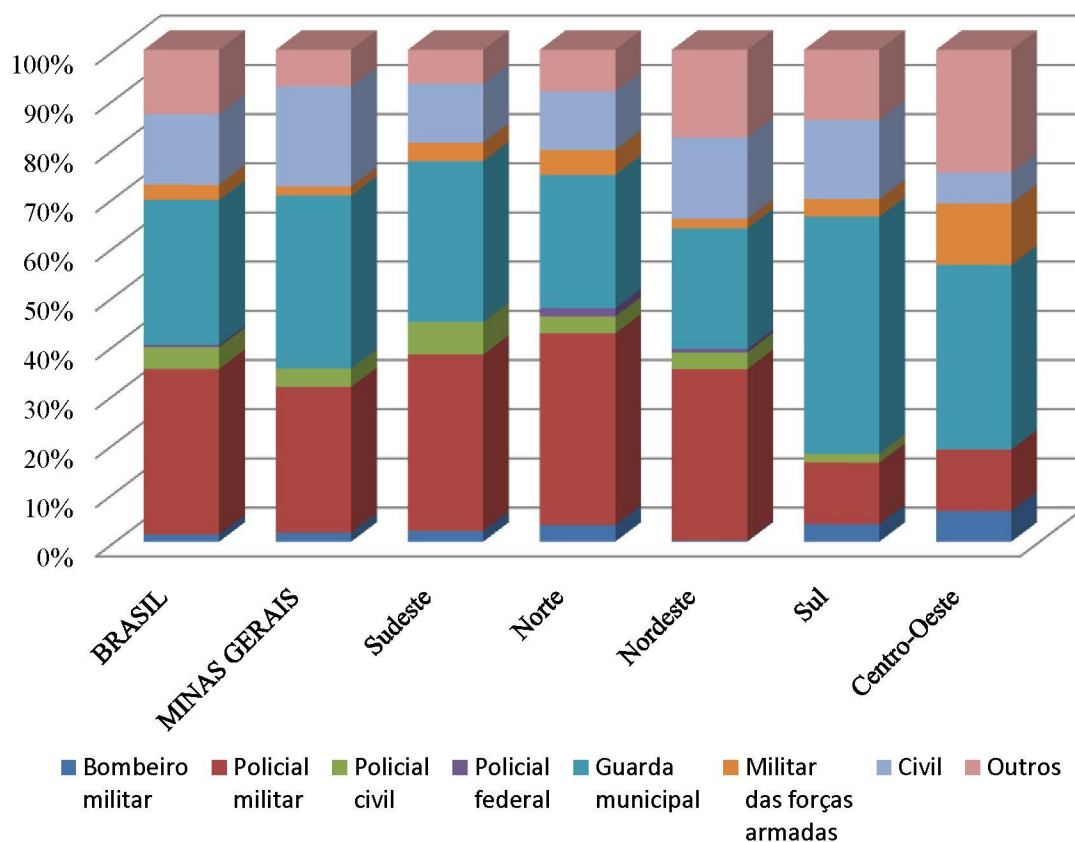
prefeituras invistam em capacitações para reduzir efetivamente a sensação de insegurança no território. Para Soares (2006), a existência de GM não treinadas coloca em cheque a real importância que esta possui para a segurança pública. É importante

[...] valorizá-las profissionalmente, qualificá-las organizacionalmente, para que elas se tornem as agências de segurança pública do futuro, eficientes e respeitadas da legalidade, merecedoras da confiança popular, ágeis e transparentes, inteligentes e capazes de prevenir, geridas racionalmente e dotadas de mecanismos de diagnóstico-planejamento-avaliação e monitoramento, antecipando mudanças às quais as polícias estaduais e federais deveriam se submeter, assim que possível (SOARES, 2006, p.04).

### ***5.2.5 Sobre a formação dos comandantes das GM***

A respeito da formação do comandante das Guardas Municipais no Brasil percebe-se que a maior parte dos indivíduos que ocupam cargos de comando são oriundos da polícia militar ou da própria formação da Guarda Municipal. A análise dos dados retrata que a cultura da polícia civil não é predominante na escolha de um comandante para a Guarda Municipal. Os números que representam o comando formado por policiais civis são baixos: em números absolutos são 38 Guardas Municipais no Brasil que apresentam essa característica, e somente 2 no estado de Minas Gerais (GRAF. 6).

**Gráfico 6 - Comparativo da Formação do Comandante da Guarda Municipal nas Regiões da Federação e Minas Gerais – 2009**



Fonte: Adaptado de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2009

Esse elevado número de policiais militares presentes nas Guardas Municipais vai ao encontro das afirmações de Bretas e Moraes (2009) e Ricardo e Caruso (2007) que discutem ser essa uma das variáveis que prejudica a implantação de Guardas Municipais ou de um modelo nacional de guarda já que tal iniciativa acaba colaborando para que o guarda opere com códigos simbólicos presentes no *ethos* policial militar:

[...]muitos municípios colocaram suas guardas sob a direção de especialistas em segurança pública disponíveis, entregando essas novas organizações a policiais militares ou civis, muitos deles impregnados com as visões mais tradicionalistas de segurança pública. Essa presença de policiais afetou o que nos parece uma das grandes qualidades do processo de implantação de Guardas Municipais: a possibilidade de agir sem a preexistência de uma cultura organizacional, de saberes e práticas consolidadas e compartilhadas pelos agentes policiais, que tanto obstáculo têm posto à reforma das polícias (BRETAS; MORAIS, 2009, p.160).

Autores como Soares (2006) reforçam as explicações de Bretas e Moraes (2009) e Ricardo e Caruso (2007). A iniciativa do prefeito em institucionalizar a GM é importante,

porém cabe ao líder do Executivo local, saber qual é o papel da GM (que em tese deveria ser o papel estabelecido constitucionalmente) e cobrar que os membros dessa instituição atuem como é esperado. Cabe nesta análise considerar a possibilidade do prefeito entender que a Guarda Municipal compreenderá melhor o seu papel quando o líder desta é um dos membros. Este questionamento pode ser observado por meio do elevado número de GM que possuem em seu organograma um Guarda como comandante da instituição, pois do contrário,

quando o prefeito acha que se enfrenta a insegurança com truculência repressiva, pensa imediatamente em criar uma Guarda Civil Municipal, armá-la até os dentes e lançá-la às ruas, provavelmente induzindo-a a agir preferencialmente contra pobres e negros. Convida um oficial da PM para chefiá-la (não um oficial crítico, mas um entusiasta do modelo belicista) e aposta todas as fichas na criação de uma Polícia Militar em miniatura, sem atentar para o fato de que a PM, via de regra, já é um pequeno exército em desvio de função. A Guarda será a cópia da cópia, o desvio do desvio, a miniatura da miniatura, importando e ampliando todas as deficiências organizacionais, culturais, gerenciais e estratégicas da PM (SOARES, 2006, p.03).

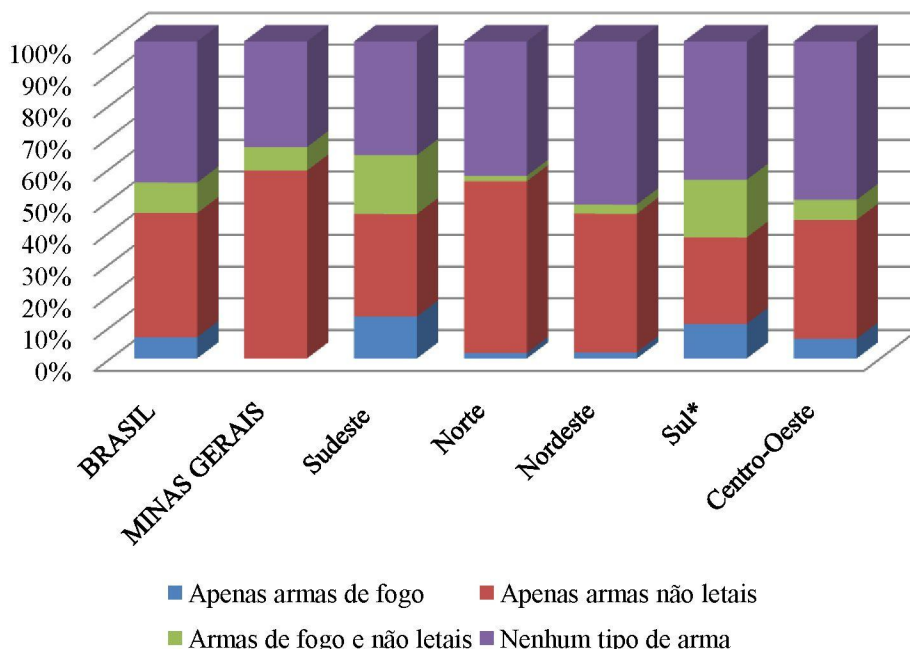
### ***5.2.6 Sobre o tipo de armamento utilizado pelas GM***

Outro aspecto que retrata a institucionalização em caráter individualizado da Guarda Municipal é a respeito do tipo de armamento utilizado pelos guardas. O Gráfico 7 demonstra que a Guarda Municipal, em sua predominância, atua sem nenhum tipo de arma ou com apenas armas não letais. O Sudeste e Sul são as regiões em que se tem maior predominância de armas de fogo, 13,21% e 10,71% respectivamente. Pode-se questionar se estas regiões da federação, por possuírem contingente populacional maior, necessitem de GM armadas e formadas com um perfil mais militarizado, preparados para uma abordagem mais repressiva e próxima do formato atual das polícias militares. Para a Senasp este não é o melhor caminho:

Um caminho que, sustentamos, não é apenas equivocado, mas perigoso. De qualquer forma, o Estatuto do Desarmamento – e sua regulamentação – já definiu os critérios para o porte de arma por parte dos profissionais das Guardas Municipais, sendo que o Guarda Municipal esteja ou não apto ao uso da arma de fogo, deve estar sempre consciente de seu papel – prevenir a violência – através, principalmente, do atendimento à população do município e a mediação pacífica de conflitos (BRASIL, 2005a, p.29).

Cabe nesse ponto uma observação: a Guarda Municipal de Belo Horizonte, no ano de 2012, terá permissão de portar armas de fogo no mês de julho de 2012, o que demonstra um alto grau de autonomia municipal na regulamentação da política de segurança pública (GUARDA..., 2011).

**Gráfico 7 - Comparativo sobre o Tipo de Arma Utilizada pela Guarda Municipal nas Regiões da Federação e Minas Gerais – 2009**



Fonte: Adaptado de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2009

Nota: \* A soma percentual dos municípios da Região Sul que possuem Guarda Municipal x Tipos de Armas Utilizadas não atinge 100%, sendo um erro do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE)

O alto índice do uso de armas de fogo nas regiões Sudeste e Sul vai de encontro ao objetivo a ser alcançado pela *Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais* e pelo *Guia de Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios* (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2005b). que está eminentemente ligado à questão da atuação pela ótica da prevenção. Diante das especificidades do município modos operacionais um tanto quanto diversificados podem surgir, todavia a legislação e o modo de atuação predominante não leva em consideração a arma de fogo, afinal o uso de armamento de fogo possui caráter ostensivo (VARGAS, 2010). A prevenção está relacionada às ideias de cidadania, e o próprio documento vai além ao afirmar que as Guardas Municipais são os verdadeiros “agentes” da construção desse processo de cidadania por que:

é no espaço público que ela (*a Guarda*) vai exercer a maior parte de suas funções, tais como: garantir a ocupação e a utilização democrática deste mesmo espaço público, garantir o respeito dos direitos fundamentais do cidadão na vida cotidiana, proteger o meioambiente e o patrimônio ecológico, detectar todo tipo de deficiências e panes que impedem a livre circulação do cidadão e a correta utilização dos

serviços públicos urbanos. Sua presença, reconhecida pela população, também contribui para prevenir e mediar pequenos conflitos (BRASIL, 2005b, p.08, grifo nosso).

na espera que tal contribuição ocorra muito mais via diálogo do que imposição de uma cultura de polícia, afinal, tal como nos explana Soares (2006), segurança não é provida somente por meio de ações oriundas das polícias tradicionais. É possível planejar “políticas preventivas especificamente desenhadas para esse fim, concebidas com base em diagnósticos precisos, sensíveis as particularidades locais e aptas a interceptar as dinâmicas imediatamente geradoras de violência” (SOARES, 2006, p.02). As GM podem desejar o uso de armas de fogo, todavia esta não é a forma de atuação proposta, sendo que tal ação possa ser melhor analisada caso esteja articulada com outros métodos de gestão.

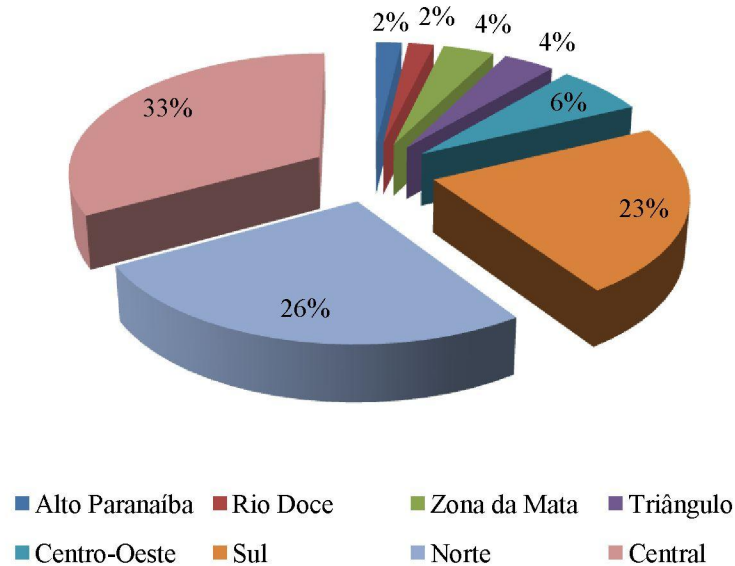
Com relação às demais regiões da federação em que não é utilizado armamento ou é utilizado armas não letais, pode-se inferir que o efeito inibitório da exclusiva presença das Guardas Municipais nas ruas, de forma ostensiva e uniformizada seja suficiente, ou seja, “[...] mesmo sem poder de polícia a Guarda Municipal não está impedida de cumprir um relevante papel na provisão de segurança” (SOARES, 2006, p.02).

Percebe-se que as Guardas Municipais ainda não são vistas, pelo Executivo local, como um ator estratégico para resolver problemas referentes à segurança devido à adesão baixa, mesmo com iniciativas de inverter esta lógica por parte da União. A atuação da GM ainda mescla entre uma ação voltada para o policiamento comunitário, que busca atuar de forma preventiva e o policiamento ostensivo e a aplicação da lei penal, sobrepondo-se às práticas das polícias militares; sendo que esta tendência pode estar relacionada às demandas do município. Todavia, a possível redução do crime e do medo do crime *in loco* pode estar vinculada, dentre outras ações governamentais, à presença da GM no território, que pode, em certa medida, intimidar um ato infracionário e para além, conseguir modificar fatores comportamentais.

### **5.2.7 Distribuição da GM em Minas Gerais**

Na realização do estudo do Perfil dos Municípios brasileiros, em 2009 pelo IBGE (2010), Minas Gerais possuía 54 municípios com a presença da Guarda Municipal. De 2009 em diante, mais três municípios a implementaram: Cachoeira Dourada, Itapeçerica e São Thomé das Letras. O Gráfico 8 representa essa distribuição considerando as regiões de planejamento do estado de Minas Gerais:

**Gráfico 8 - Distribuição da Guarda Municipal por Regiões de Planejamento do Estado de Minas Gerais – 2009**



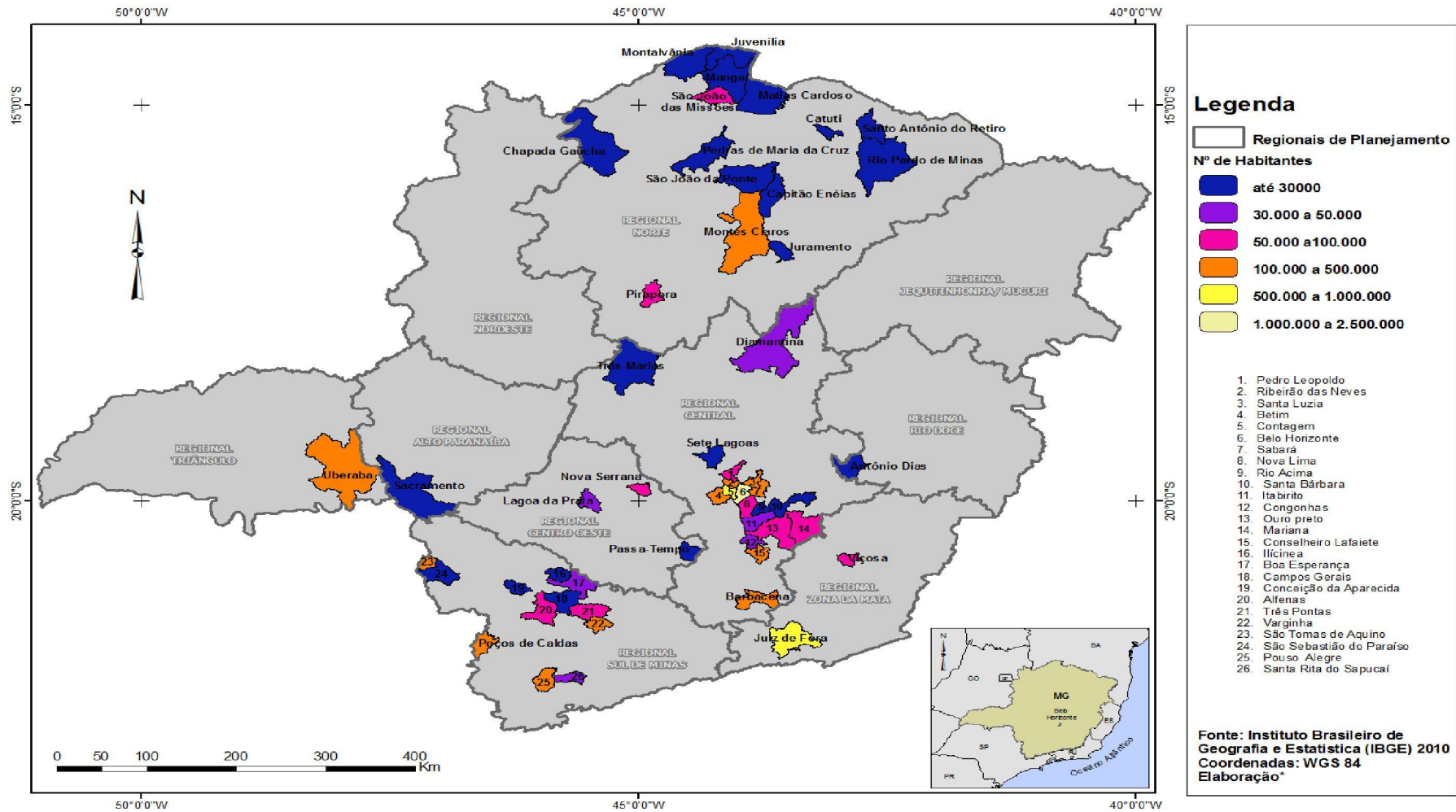
Fonte: Adaptado de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2009

De acordo com o Ministério da Justiça (BRASIL, 2007c), o investimento existente em Minas Gerais no que tange a segurança pública é referente a um convênio<sup>21</sup> de adesão ao Pronasci pelo estado de Minas Gerais celebrado em 2007, quatro anos após a criação da Guarda Municipal de Belo Horizonte em específico. Quando analisamos os municípios do estado de Minas Gerais que aderem ao Pronasci esses totalizam em 08 municípios (Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ibirité, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Uberaba e Varginha) sendo que dos oito municípios mineiros integrantes do Pronasci, somente o município de Ibirité não possui uma Guarda Municipal, tal como está ilustrado no Mapa 1<sup>22</sup> abaixo:

<sup>21</sup> Convênio de cooperação federativa que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério da Justiça, e o estado de Minas Gerais, visando promover a institucionalização do Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (BRASIL, 2007c).

<sup>22</sup> Agradeço a geógrafa Laura Lima pela colaboração no geoprocessamento dos dados

Mapa 1 - Guardas Municipais Presentes nas Regiões de Planejamento do Estado de Minas Gerais - 2009



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2010. Elaborado pelo autor.

Ainda no que tange ao estado de Minas Gerais julga-se importante listar os 54 municípios enquadrados pelo IBGE (2010) como municípios que possuem GM, independente se estes aderem ao Pronasci. A Tabela 3 abaixo informa quais são esses municípios e também como é heterogênea a existência de GM, sendo um exemplo da não uniformidade na criação das GM a questão populacional. Dos municípios que institucionalizaram a Guarda Municipal, Juramento, cidade localizada ao norte de Minas Gerais, possui 4.113 habitantes e uma GM, enquanto que a capital, Belo Horizonte, com mais de 2 milhões de habitantes, também está listada como município que possui GM.

**Tabela 3 - Caracterização dos Municípios Mineiros que Possuem Guarda Municipal:  
Região de Planejamento e População - Minas Gerais – 2010**

(continua)

Cidade	Região de Planejamento de Minas Gerais	População*
Alfenas	Sul	73.774
Antônio Dias	Rio Doce	9.565
Barbacena	Central	126.284
<b>Belo Horizonte</b>	<b>Central</b>	<b>2.375.151</b>
Betim	Central	378.089
Boa Esperança	Sul	38.516
Campos Gerais	Sul	27.600
Capitão Enéas	Norte	14.206
Catuti	Norte	5.102
Chapada Gaúcha	Norte	10.805
Conceição da Aparecida	Sul	9.820
Congonhas	Central	48.519
Conselheiro Lafaiete	Central	116.512
Contagem	Central	603.442
Diamantina	Central	45.880
Ilicínea	Sul	11.488
Itabirito	Central	45.449
Juiz De Fora	Zona da Mata	516.247
Juramento	Norte	4.113
Juvenília	Norte	5.708
Lagoa Da Prata	Centro Oeste	45.984
Manga	Norte	19.813
Mariana	Central	54.219
Matias Cardoso	Norte	9.979
Montalvânia	Norte	15.862
Montes Claros	Norte	361.915
Nova Lima	Central	80.998
Nova Serrana	Centro Oeste	73.699
Ouro Preto	Central	70.281
Passa Tempo	Centro Oeste	8.197
Pedras de Maria da Cruz	Norte	10.315

**(conclusão)**

<b>Cidade</b>	<b>Região de Planejamento de Minas Gerais</b>	<b>População*</b>
Pedro Leopoldo	Central	58.740
Pirapora	Norte	53.368
Poços de Caldas	Sul	152.435
Pouso Alegre	Sul	130.615
Ribeirão das Neves	Central	296.317
Rio Acima	Central	9.090
Rio Pardo de Minas	Norte	29.099
Sabará	Central	126.269
Sacramento	Alto Paranaíba	23.896
Santa Bárbara	Central	27.876
Santa Luzia	Central	202.942
Santa Rita do Sapucaí	Sul	37.754
Santo Antônio do Retiro	Norte	6.955
São João da Ponte	Norte	25.358
São João das Missões	Norte	11.715
São Sebastião do Paraíso	Sul	64.980
São Tomás de Aquino	Sul	7.093
Sete Lagoas	Central	214.152
Três Marias	Central	28.318
Três Pontas	Sul	53.860
Uberaba	Triângulo	295.988
Varginha	Sul	123.081
Viçosa	Mata	72.220

**Fonte:** Adaptado de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos Municípios*. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

**Nota:** \*População de 2010.

Tem-se por pressuposto que nenhuma instituição de segurança pública conseguirá responder a todas as demandas relacionadas à segurança, assim como nem todas as demandas estão relacionadas às polícias. Se “a sensação generalizada de insegurança pode estar relacionada muito mais a fatos difusos do que atos criminosos” (BATITUCCI et al, 2003, p.35) as Guardas Municipais poderiam prestar um serviço referente à segurança que provavelmente a administração local deixou em segundo plano. Diante do exposto, a Tabela 4 ilustra que tal como apresentado nas edições de 2004 e de 2006 da pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros*, as GM agregam atividades para além da atribuição constitucional. Se no ano de 2006 foram acrescentadas mais sete atividades que não foram contempladas em 2004 (VARGAS, 2010), no ano de 2009 foram contempladas mais quatro atividades, quais sejam, *atendimentos sociais, serviços administrativos, assistência ao Judiciário e programas sociais de prevenção à violência*.

A Tabela 4 abaixo relaciona as atividades exercidas pelas Guardas Municipais no Brasil e no estado de Minas Gerais e observa-se certa variação no que tange às atividades. A proteção de bens serviços e instalações municipais e a atividade de auxílio ao público são as mais realizadas pelas GM, totalizando 88,89%. Nota-se que a primeira atividade que caracteriza a existência da GM conforme preceito constitucional, não abrange 100% das GM no país. Já a segurança em eventos e a ronda escolar empatam com 87,04%. O auxílio à Polícia Militar é a quarta atividade mais realizada entre as GM com 79,63% enquanto que o patrulhamento a pé, motorizado ou montado é a quinta atividade mais realizada com 75,93%. Se a maioria dos pequenos delitos ocorre atualmente nos espaços públicos é cabível questionarmos o quão importante é a presença da GM na atividade de auxílio ao público podendo interferir na diminuição de certo ato criminoso (BATITUCCI et al, 2003).

Nota-se que atribuir à criminalidade ao abandono destes espaços pelo Poder Público ou a ineficiência das organizações policiais não é suficiente. Se a criminalidade suscita de uma política pública de segurança sistêmica em detrimento de um conjunto aleatório de ações governamentais cabe à gestão pública elencar prioridades de modo a aprimorar sua estrutura de governança para dar resposta as questões atinentes à gestão do município no que tange à criminalidade e pressionar os outros atores para realizarem aquilo que lhe competem (BATITUCCI et al, 2003; KAHN; ZANETIC, 2006).

**Tabela 4 – Percentual de Atividades Exercidas pela Guarda Municipal por Unidade da Federação – Brasil e Minas Gerais – 2009**

(continua)

Unidade da Federação	Segurança e/ou proteção do prefeito e/ou outras autoridades	Ronda escolar	Proteção de bens, serviços e instalações do município	Posto de guarda	Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado	Atividades da defesa civil	Atendimento de ocorrências policiais	Proteção ambiental	Auxílio no ordenamento do trânsito	Controle e fiscalização de comércio de ambulantes
Brasil <sup>1</sup>	51,45%	74,45%	93,87%	40,12%	64,39%	47,51%	34,22%	33,29%	59,31%	37,23%
Minas Gerais <sup>2</sup>	51,85%	87,04%	88,89%	37,04%	75,93%	61,11%	29,63%	37,04%	62,96%	46,30%

(conclusão)

Unidade da Federação	Auxílio à Polícia Militar	Ações educativas junto à população	Auxílio à Polícia Civil	Patrulhamento de vias públicas	Auxílio ao público	Auxílio no atendimento ao Conselho Tutelar	Segurança em eventos / comemorações	Atendimentos sociais (partos, assistência social, dentre outros)	Serviços administrativos	Assistência ao Judiciário	Programas sociais de prevenção ao crime e violência	Outras
Brasil <sup>1</sup>	70,40%	49,60%	54,10%	64,97%	75,26%	62,77%	83,82%	30,06%	32,72%	30,64%	32,49%	7,98%
Minas Gerais <sup>2</sup>	79,63%	72,22%	50,00%	68,52%	88,89%	64,81%	87,04%	33,33%	37,04%	24,07%	44,44%	5,56%

**Fonte:** Adaptado de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) Perfil dos Municípios. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

**Nota:** 1 Considerando 865 municípios com Guarda Municipal no universo de 5.565 municípios

2 Considerando 54 municípios com Guarda Municipal no universo de 853 município

Diante dos dados expostos pode-se concluir previamente que as categorias escolhidas neste trabalho a fim de observar a atuação da GM nas regiões da federação oscilam entre restringir-se ao seu mandato constitucional ou extravasá-lo, definição esta em que se enquadra também o estado de Minas Gerais (Vargas, 2010). Observa-se, portanto, um quadro descontínuo e heterogêneo da presença e estruturação da Guarda Municipal no âmbito local de governo, mesmo com a tentativa do Governo Federal de determinar possíveis padrões de atuação. Na tentativa de fortalecer a presença da União neste cenário, que ainda é um desafio, a política pública de segurança que a União propõe está relacionada à integração e coordenação dos aparatos de segurança nos três níveis de governo.

A disposição operacional nos planos estaduais de governo para planejar, coordenar e controlar a segurança proporciona um padrão mínimo de qualidade na prestação de serviços ofertados pela administração pública e a União, diante deste cenário, não pretende passar por cima da autonomia dos estados. Todavia, por meio do Pronasci e da regulamentação do SUSP, reconhece-se que o município possui papel relevante no debate e que o reconhecimento desta importância pelo município não pode ocorrer de forma desordenada ou individualizada. “As Guardas Municipais seriam as gestoras e operadoras da segurança pública em nível local, sem descuidar de sua articulação com as polícias estaduais e com as polícias integradas propostas no âmbito do SUSP” (BARBOSA et al, 2008, p.390). Para tanto, estratégias da União na tentativa de coordenar melhor as ações do município no âmbito da segurança se dão via incentivos negativos, que seriam as legislações recém criadas e os incentivos positivos que seriam os recursos financeiros para investimento na área da segurança repassados aos municípios.

Diante destes problemas, percebe-se que a proposta de institucionalização de um sistema único de segurança ainda está aquém do esperado e que as relações intergovernamentais na área da segurança pública ocorrem por meio de propostas de adesão, que é uma forma possível nas federações, e não somente pela mera transferência de responsabilidades. Para que a transferência de atribuições ocorra em sua plenitude, a adesão dos entes federados deverá ocorrer mediante estratégias bem elaboradas, que contenham incentivos negativos e positivos, por parte do Governo Federal.

No que tange ao processo de expansão de atribuições das GM verifica-se forte influência de uma cultura reativa, uma fragilidade conceitual e escassez de capacitações para a gestão de uma GM mais cidadã:

isso favorece a reprodução de estratégias, vícios e limitações que hoje caracterizam as polícias estaduais, assim como a consequente disputa irracional de competências, em lugar do intercâmbio solidário, da troca de informações e da cooperação nas ações de prevenção (GUINDANI, 2004, p.76).

O município de Belo Horizonte conseguiu desenvolver de forma considerável os mecanismos de descentralização e propiciar políticas sociais consideradas eficientes, que alcançassem a população e, além disso, desde o ano de 2003, há na cidade uma Guarda Municipal atuando junto à população e aos “próprios municipais”. A Guarda Municipal de Belo Horizonte (GMBH), em tese, está limitada aos próprios municipais, todavia é possível observar *in loco* que a sua prática é mais abrangente, tal como veremos adiante.

## 6 UMA INSTITUIÇÃO EM ESPECÍFICO: A GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

*“Vamos além do patrimônio físico.”  
GM em Belo Horizonte*

### 6.1 Preâmbulo

Ressaltou-se nos capítulos anteriores que o contexto urbano da baixa sensação de segurança, dentre outros fatores que suscitam à criminalidade, faz da temática da segurança um problema sensível principalmente às metrópoles brasileiras. A percepção de que há certo esgotamento do modelo atual de segurança pública produz efeitos, incluindo o estabelecimento de alternativas para sanar o problema como, por exemplo, a criação das Guardas Municipais (BEATO FILHO, 2002; BRETAS; MORAIS, 2010). Na prática, Guarda Municipal é a denominação utilizada para nomear a instituição que deve proteger os bens, serviços e as próprias instalações presentes nos municípios. Entretanto, a Guarda Municipal de Belo Horizonte, em específico, vem trabalhando de forma ampla, tanto cumprindo o seu papel de “vigilante” do patrimônio público municipal, como também cumprindo o papel de polícia ostensiva, patrulhando praças e se distribuindo segundo uma lógica de ocupação do território público, especialmente no centro da cidade e nos grandes corredores de transporte, sendo um “auxílio importante para a Polícia Militar de Minas Gerais visto que esta libera a polícia da atividade de prevenção e da atuação em relação aos crimes de menor potencial ofensivo” (VARGAS, 2010, p.64).

Diante do exposto, o presente capítulo propõe dissertar acerca da instituição Guarda Municipal de Belo Horizonte a fim de compreender se esta é considerada um ator importante aos olhos do Executivo Municipal e também para a sociedade, colaborando assim para uma gestão melhor do sistema de segurança municipal. Tal compreensão é feita por meio da a) apresentação da estrutura da Secretaria Municipal bem como da Guarda Municipal de Belo Horizonte; b) da disposição do efetivo da GMBH; c) das intervenções realizadas pelos guardas municipais e d) dos projetos realizados (ou não) pela Secretaria em conjunto com a GMBH. Além da apresentação dos dados disponibilizados pela PBH, a presente pesquisa sepropôs correlacionar os dados consolidados à teoria já mobilizada sobre a GMBH, juntamente com trechos das entrevistas realizadas na SMSEG, Secretaria Municipal de Governo, na GMBH e entre os guardas municipais que atuam nos próprios municípios.

Considera-se a descrição da GMBH importante para observar e qualificar como a instituição está enfrentando a problemática da segurança pública, pois é a partir da compreensão do equipamento que será possível analisar as variáveis escolhidas na metodologia da pesquisa de forma mais aprofundada e coerente. Na teoria relacionada há autores que acreditam que é a cultura organizacional e características da instituição, incluindo os saberes e as práticas da instituição militar inseridos na GMBH, que dificulta a reforma da política (SOARES, 2006; BRETAS; MORAIS, 2009). Portanto, as Guardas Municipais também criaram seus parâmetros de uma cultura organizacional “com reflexos tanto na estrutura interna como no projeto de difusão nacional de um modelo de guarda” (BRETAS; MORAIS, 2009, p.161).

## **6.2 A Guarda Municipal de Belo Horizonte**

Por meio da Lei 8.620, de 18 de julho de 2003 (BELO HORIZONTE, 2003b)<sup>23</sup> o então prefeito Fernando Damata Pimentel criou a Secretaria Municipal Extraordinária para assuntos de Segurança Urbana (SCOMSEG), que tinha por objetivo ampliar a capacidade de resposta aos cidadãos no que tange à criminalidade como também melhorar a capacidade de resposta da já existente Guarda Municipal Patrimonial, além de contribuir com o Sistema de Defesa Social.

### ***6.2.1 A gestão da política pública de segurança no município de Belo Horizonte***

O grupo criador procurou estudar o município, conhecer a administração municipal, os problemas relacionados aos próprios municipais, aos usuários daqueles serviços no próprio, bem como as dificuldades que os prestadores de serviço do próprio tinha” (entrevista 02).

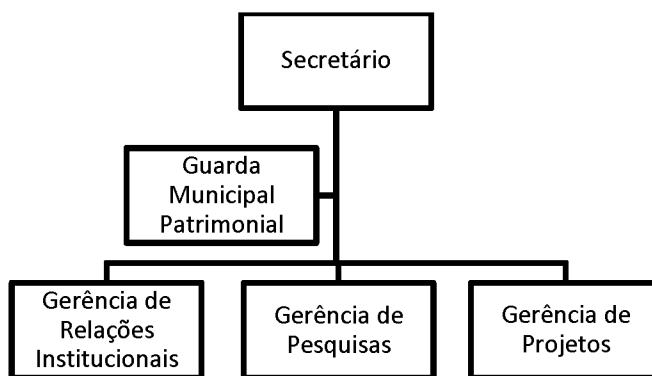
---

<sup>23</sup> Além da Lei n.8.620, de 18 de julho de 2003, tem-se como legislação o Decreto 11.575, de 29 de dezembro de 2003 que “Dispõe sobre a alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos subníveis da estrutura organizacional da Administração Direta do Executivo, na Secretaria Municipal Extraordinária para Assuntos de Segurança Urbana e dá outras providências”, além do Decreto 11.743, de 28 de junho de 2004 que “Dispõe sobre alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos subníveis da estrutura organizacional da Administração Direta do Executivo, na Secretaria Municipal Extraordinária para Assuntos de Segurança Urbana e dá outras providências.” Revoga o Decreto 11.575, de 29 de dezembro de 2003 (BELO HORIZONTE, 2005a, p.07).

[...] para não fazer um trabalho concorrente com estas instituições já pré-estabelecidas, pré-determinadas e bem definidas na Constituição, nós caminhamos para essa Guarda Municipal Patrimonial, mas vamos além do patrimônio físico. Nós estamos ali porque a nossa legislação permite a preservação dos nossos bens e serviços, então nós estendemos aí (entrevista 02).

Como Secretaria Extraordinária, esta poderia ser destituída pelo prefeito a qualquer momento e a Guarda Municipal estava subordinada a esta obedecendo ao seguinte organograma:

**Figura 1 - Organograma da Secretaria Municipal Extraordinária para Assuntos de Segurança Urbana**



Fonte: BELO HORIZONTE, 2005b

A Lei também estabeleceu a criação da Ouvidoria da Guarda Municipal Patrimonial que atuaria em conjunto com o Conselho Municipal de Segurança e Cidadania composto por representantes da sociedade civil organizada (BELO HORIZONTE, 2003b; MORAES, 2007; GOMES, 2010).

O comando da Guarda Municipal Patrimonial à época estava subordinado à Secretaria Municipal de Coordenação de Administração e Recursos Humanos e além do comandante (coronel da Polícia Militar), ocupavam o organograma da Guarda Municipal Patrimonial, o gerente de 2º nível, o inspetor e o referido guarda municipal patrimonial que neste cargo teria sua ocupação gradativa com contratação temporária até a homologação do primeiro concurso público de provimento de cargos.

A contratação daqueles que ocupariam o comando da GM, assim como dos primeiros guardas municipais, se deu por recrutamento amplo feito junto aos egressos das Forças Armadas, mesmo com o § 2º do Capítulo 3 da Lei acima citada explicitando a preferência por indivíduos que atuavam na condição de vigilante nos equipamentos municipais. Pode-se

inferir, previamente, que o Executivo municipal queria para a instituição GM a responsabilidade para além da simples vigilância, ou evitar que o guarda recebesse o rótulo de “faz tudo” dentro do equipamento como pagar contas, manobrar carros, organizar filas, dentre outras atividades comuns dos antigos vigilantes que trabalhavam nos equipamentos municipais:

[...] havia aquela ideia de que o Guarda seria o vigilante, e a ideia nossa não era essa. A ideia nossa era que a Guarda tivesse um espectro de atuação principalmente na defesa do patrimônio e na proteção das pessoas [...] a sugestão de buscar os reservistas foi do próprio Pimentel. Reservistas para esta contratação (entrevista 01).

A Prefeitura tinha algo em torno de 600 a 800 vigilantes no seu quadro, não sabia nem ao certo o quê que queria da Guarda. Sabia que era uma questão estrutural, que iria tirar os Vigilantes e inserir a Guarda Municipal, mas não sabia ao certo o quê que esses Guardas iriam fazer (entrevista 04).

Esta seleção entre os egressos das Forças Armadas pode ser explicada devido a estes indivíduos já possuírem certa “experiência militar e por já se encontrarem adaptados aos padrões de comportamento militares” (BRETAS; MORAIS, 2009, p.166).

As gerências acima mencionadas, além de outras atividades, criaram o instrumento operacional próprio chamado Boletim de Intervenção (BI), documento no qual é registrado os fatos ou atividades que exigiram a ação/intervenção da GMBH. O BI “codifica as ocorrências mais afetas à atuação dos Guardas Municipais, de modo a avaliar seu desempenho e fornecer dados para a pesquisa da criminalidade nos locais de serviço” (BELO HORIZONTE, 2011a, p.8). É interessante ressaltar que toda a codificação de descrição das intervenções é idêntica à codificação de descrição de ocorrências da Polícia Militar, excluindo os itens *averiguação de disparo de alarme, lixo, buraco, entulho ou material de construção obstruindo ou dificultando o trânsito em vias públicas, violação de posturas municipais e apreensão de linhas de pipas com cerol* que estão previstas na categoria *Intervenções Diversas* (ANEXO D).

A SCOMSEG à época criou o Projeto *Um Novo Modelo de Participação Municipal no Provisamento da Segurança Urbana* com o objetivo de esclarecer que o município de Belo Horizonte adotaria uma política “ofensiva” na área da criminalidade considerando que “apesar de a legislação brasileira não escalar o município como responsável pela execução direta de ações de combate à criminalidade, a PBH se coloca, com a instituição da SCOMSEG, disponível para uma ofensiva mais ampla nesta atividade” (BELO HORIZONTE, 2011a, p.1). As ações projetadas referem-se à informação compartilhada, promoção de campanhas

educativas, avaliação da segurança dos próprios, combate às drogas e à violência, criação de contingente policial-militar para apoio as atividades municipais, disponibilização da Guarda Municipal Patrimonial, criação do Seminário belorizontino de Conselhos de Segurança Pública (CONSEP) e a criação de um Fundo Municipal de Segurança Pública. No que tange as atividades específicas da Guarda Municipal, a SCOMSEG prevê neste documento que a instituição atue com vistas a reduzir a demanda que é aportada à Polícia Militar além da criação de um grupo de emprego especial que se constituiria em uma força de reação do prefeito (BELO HORIZONTE, 2011a).

a segurança pública na verdade deve evoluir para o conceito de defesa social ou então para o objetivo de tranquilidade pública; o que a gente tem que produzir, o que a administração pública tem que produzir no caso do município para seus munícipes é a tranquilidade pública. Esse é o produto que a sociedade espera. Então quando a gente tem essas polícias estaduais atuando no território você tem uma dificuldade muito grande que é a questão da governabilidade sobre esse serviço por parte do administrador local, ou seja, o principal gestor da cidade é o prefeito, mas ele não tem sobre a sua governabilidade as polícias (entrevista 07).

Neste ponto, cabe ressaltar alguns aspectos: a Guarda Municipal Patrimonial não possui competências referentes às de um grupo estratégico e especial, sendo de competência da polícia estadual a criação e manutenção de um grupo com esta finalidade, dotado de adestramento/treinamento próprio, ágil deslocamento e armamento específico de combate urbano para controlar quaisquer distúrbios civis e a criminalidade violenta. A linguagem utilizada no documento redigido à época pelo gestor evidencia traços de uma cultura policial militar característicos da herança profissional do mesmo.

Para além, pode-se concluir previamente que tal proposta elencada no documento é retórica, e para além, não existe legalmente a capacidade de a Guarda Municipal de Belo Horizonte atuar de forma a executar ações e/ou operações táticas de recobrimento em situações emergenciais no campo da segurança pública, sendo estas atividades correlatas às atividades realizadas pelo Batalhão de Rondas Táticas Metropolitanas (Batalhão ROTAM) que é o grupo de força de reação e manobra do Comando-Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

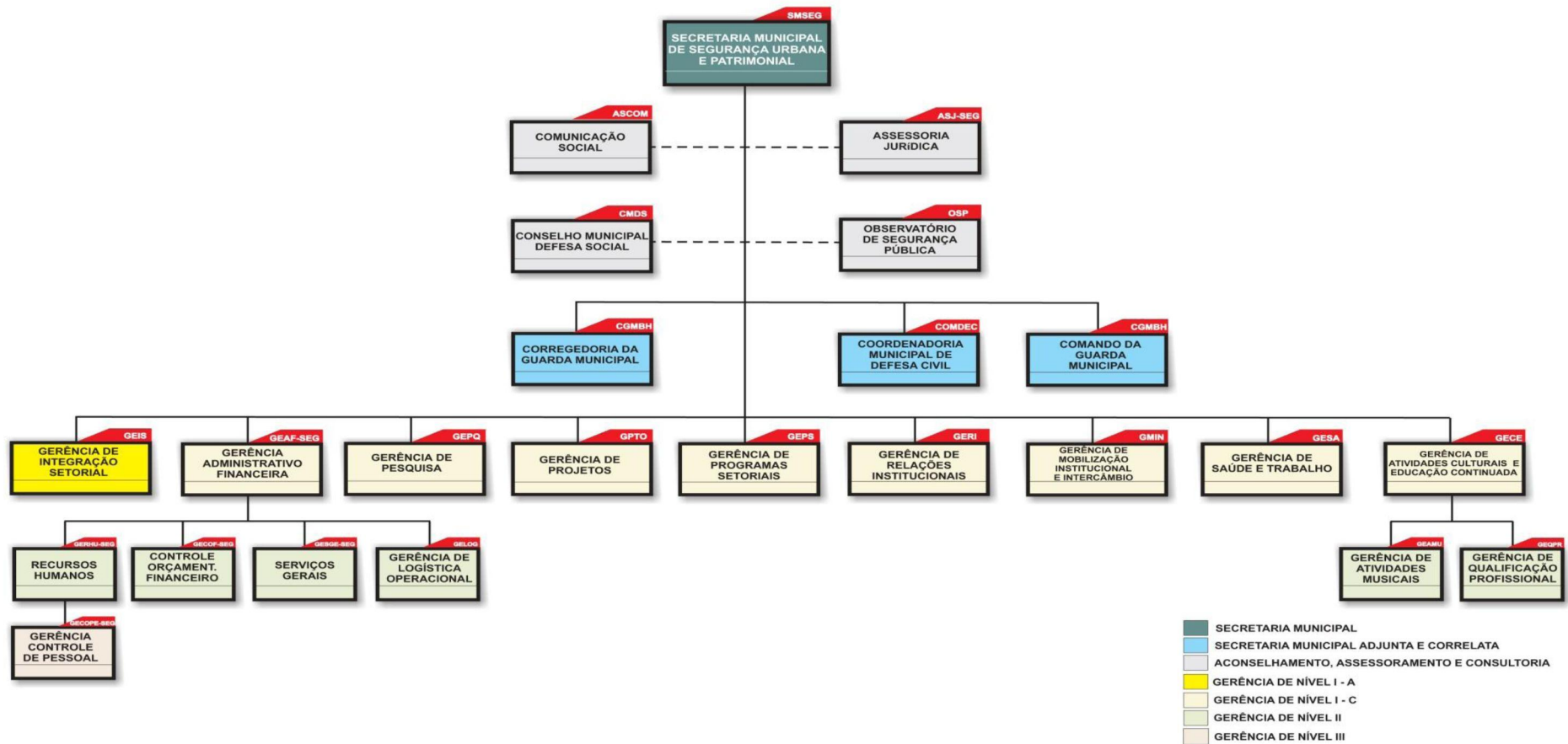
Já por meio da Lei n.9.011, de 1 de janeiro de 2005, instituiu-se a estrutura organizacional da administração direta do Poder Executivo do município de Belo horizonte, institucionalizando, dentre outras Secretarias, a atual Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial (SMSEG), tornando-se uma pasta efetiva, cuja finalidade é “planejar e coordenar políticas municipais de segurança patrimonial e em conjunto com o estado e a

União cooperar na busca da redução do índice de criminalidade no município de Belo Horizonte” (BELO HORIZONTE, 2005a). Em parágrafo único, a Guarda Municipal Patrimonial e a Corregedoria da Guarda Municipal Patrimonial integram a SMSEG que coordena as atividades da Guarda Patrimonial do Município previstas na Lei de criação da mesma obedecendo ao organograma ilustrado na Figura 2 abaixo.

Nota-se que a estrutura da Secretaria na qual a GMBH faz parte cresceu e em conjunto ganhou outras/novas atribuições tais como a institucionalização da coordenadoria municipal de defesa civil (ilustrada na Figura 5 adiante) que é um órgão correlato à GMBH:

[...] quando o chefe do executivo vem a ampliar a atuação da guarda é porque ele tá prestigiando a instituição ele confia na instituição aí é uma responsabilidade a mais que a gente tem (entrevista 11).

**Figura 2 - Organograma da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial**



Fonte: BELO HORIZONTE, 2005b

A Guarda Municipal de Belo Horizonte foi criada por meio da Lei n.8.486, de 20 de janeiro de 2003 (BELO HORIZONTE, 2003a)<sup>24</sup>, situação em que ainda recebia o nome de Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte. Nesta Lei a atividade do guarda municipal patrimonial refere-se à proteção de bens, serviços e instalações do município, serviços de vigilância e de portaria das administrações direta e indireta, auxílio nas ações de defesa civil e auxílio permanente no exercício da fiscalização municipal, sendo que os dois últimos incluem ainda situações excepcionais baseadas no critério do prefeito.

o Estado acabou jogando em cima do município a responsabilidade, e chegava até o ponto que a coisa ficava tão séria pro prefeito que não tinha outra saída, era considerado até como uma chantagem. “O prefeito, se eu não estiver aqui no local pra poder instalar a PM aqui, a insegurança do motivo é por sua conta também.” Está certo?! E eu nunca concordei com essa postura, quando falaram que segurança é dever de todos, a segurança é dever de todos sim, mas a segurança, o meu ato no município, para prover a segurança, não é comprar viatura, pagar combustível da viatura, meu ato não é esse não, meu ato é desenvolver as minhas atividades na área social e na área urbana e de forma a proporcionar o melhor ambiente para que a segurança se processe da forma mais adequada (entrevista 01).

O Guarda hoje acompanha a fiscalização da Prefeitura no Código de Postura. Nós temos esse... a gente acompanha os Fiscais da Prefeitura. Num futuro bem próximo (pausa). Eu falo para os meus Guardas ‘gente, isso é um serviço que futuramente vai ser da Guarda’. Porque a Guarda, dentro da Prefeitura, ela trabalha 24 horas por dia. Todas as demandas que acontecem dentro da Prefeitura que são 24 horas a Guarda está presente (entrevista 03).

Tais atribuições vão ao encontro daquelas competências das Guardas Municipais presentes na CF de 1988, na Constituição Estadual bem como na Lei Orgânica do Município, tal como já foi explanado. Para além, há ainda como atribuição da GMBH à orientação e proteção dos agentes públicos e usuários dos serviços públicos, o que é considerado neste trabalho um entendimento melhor por parte do município no que tange a administração da segurança municipal (BELO HORIZONTE, 2003b; VARGAS, 2010).

---

<sup>24</sup>Além da Lei n.8.486 de 20 de janeiro de 2003 que cria a GMP, tem-se ainda vinculado à última gestão municipal o Decreto 11.566 Designa patrono da Guarda Municipal Patrimonial – GMP – o Embaixador Sérgio Vieira de Mello Decreto 11.575, de 29 de dezembro de 2003 que “Dispõe sobre a alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos subníveis da estrutura organizacional da Administração Direta do Executivo, na Secretaria Municipal Extraordinária para Assuntos de Segurança Urbana e dá outras providências; a Lei 8.794, de 02 de abril de 2004 “Prorroga o prazo para contratação, por excepcional interesse público, de trabalhador da Guarda Municipal Patrimonial e autoriza a abertura de crédito adicional para atender às despesas com segurança patrimonial e de projetos de convênio com o Estado e entidades da sociedade civil na área de segurança pública e dá outras providências” e o Decreto 11.743, de 28 de junho de 2004 que “Dispõe sobre alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos subníveis da estrutura organizacional da Administração Direta do Executivo, na Secretaria Extraordinária para Assuntos de Segurança Urbana e dá outras providências” (BELO HORIZONTE, 2005a, p.14).

Para que o guarda de fato proteja os funcionários e os usuários dos próprios municipais primeiramente realizam-se ações preventivas “que se constituem de todas as atividades que possam prevenir a eclosão de atos infracionais ou que venham a perturbar ou comprometer a normalidade do funcionamento dos diversos próprios municipais” (BELO HORIZONTE, 2011b, p.13) e em segundo plano, realizam-se ações repressivas, sempre que necessário, para retomar a normalidade.

Por meio da Lei n.9.319, de 19 de janeiro de 2007 (BELO HORIZONTE, 2007), criou-se o *Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte* em que é possível observar que a Guarda Municipal, além de excluir o termo Patrimonial do nome, adota novas atividades para além da proteção do patrimônio municipal: “quando você diz da extensão ao prestador de serviços é também para o usuário do nosso serviço naquele próprio. Ali nós somos responsáveis pela segurança dele naquele estabelecimento” (entrevista 02).

Art. 5º - Compete à Guarda Municipal de Belo Horizonte:

I - proteger órgãos, entidades, serviços e o patrimônio do Município de Belo Horizonte;

II - exercer a atividade de orientação e proteção dos agentes públicos e dos usuários dos serviços públicos municipais;

III - prestar serviços de vigilância nos órgãos da administração direta e nas entidades da administração indireta do Município;

IV - auxiliar nas ações de Defesa Civil sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras situações, a critério do Prefeito;

V - auxiliar o exercício da fiscalização municipal, sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras condições e situações excepcionais, a critério do Prefeito;

VI - atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, por determinação expressa do Prefeito;

VII - garantir a preservação da segurança e da ordem nos próprios municipais sob sua responsabilidade;

VIII - planejar, coordenar e executar as atividades de prevenção e combate a incêndios nos próprios municipais, como medida de primeiro esforço, antecedendo a atuação do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais;

IX - planejar, coordenar e executar ações de interação com os cidadãos;

X - promover a realização de cursos, treinamentos, seleções, seminários e outros eventos, visando ao constante aperfeiçoamento, qualificação e promoção de seus integrantes;

XI - manter seus planos e ordens permanentemente atualizados, de forma a garantir sempre a qualidade de seus serviços;

XII - assegurar que suas ações estejam sempre fundamentadas no respeito à dignidade humana, à cidadania, à justiça, à legalidade democrática e aos direitos humanos;

XIII - atuar de forma preventiva nas áreas de sua circunscrição, onde se presume ser possível a quebra da situação de normalidade;

XIV - atuar com prudência, firmeza e efetividade, na sua área de responsabilidade, visando ao restabelecimento da situação de normalidade, precedendo eventual emprego da Força Pública Estadual;

XV - manter relacionamento urbano e harmônico com as instituições que compõem o Sistema de Defesa Social, promovendo o intercâmbio e a colaboração recíprocos.

XVI – VETADO (BELO HORIZONTE, 2007).

Cabe ressaltar que diante do discurso de que a CF não deixa claro o papel das Guardas Municipais, há “proposições do Estatuto que revelam também os objetivos e orientações políticas do prefeito (IV, V, VI)” (VARGAS, 2010, p.71), “porque a gente sabe que, na verdade, é sempre na mesma estratégia da Prefeitura” (entrevista 01), indo ao encontro da hipótese desta pesquisa.

Lá no parágrafo 8º, no artigo 144, fala que “os Municípios poderão criar suas Guardas Municipais”, não fala que os municípios poderão criar suas Guardas Municipais Patrimoniais. Fala, muito genericamente, que é “para a proteção de seus bens e serviços e instalações”, mas peca quando fala “conforme definir a lei”. Quando fala “conforme definir a lei”, deixa aberto para os municípios criar Guardas conforme o entendimento do Chefe do Executivo. Então nós temos uma realidade de Guardas aqui em Belo Horizonte, temos uma realidade de Guardas em São Paulo, e o nosso vizinho aqui, Contagem, tem uma realidade de Guardas e aí vai. Nós temos realidades totalmente diferentes de Guardas (entrevista 04).

Para além dos itens citados no Estatuto, um exemplo que vai ao encontro da afirmação acima é a proposição XVI, vetada pelo prefeito por invadir a competência da Polícia Militar de Minas Gerais. Atualmente, o Estatuto continua em vigor, e o ato de vetar *per si* uma proposição alegando convergência de atuação é insuficiente quando a questão da segurança é interpretada por alguns gestores como a atividade que ainda reforça atuações sobrepostas: “[...] você aumenta uma superposição de atividades de segurança e de defesa social né? Hoje são muitos atores trabalhando na segurança pública de forma não sincronizada” (entrevista 03). Para os guardas municipais que atuam em Belo Horizonte, a PBH já definiu, por meio do Estatuto sancionado pelo ex-prefeito quais são suas atividades:

[...] o nosso Estatuto, que define o que a Guarda tem que fazer dentro do município, aí é: serviço de orientação e fiscalização do trânsito, trabalho de prevenção na Defesa Civil, proteção. É garantir a execução do trabalho da fiscalização da Prefeitura, os serviços municipais, garantir que os serviços municipais sejam executados da melhor forma possível, garantindo a proteção dos usuários e dos funcionários. Esse é o nosso “conforme dispuser a lei” dentro do Município de Belo Horizonte (entrevista 05).

Além da preocupação, em teoria, do ex-prefeito em distinguir as atividades inerentes à GMBH das atividades da polícia estadual, existe, de acordo com a SMSEG, uma preocupação da administração com relação à atuação dos guardas no intuito de padronizar, ao máximo possível, os serviços realizados sempre respeitando à dignidade humana a legalidade democrática, mantendo uma formação que viabilize a execução das competências acima descritas e que, ao mesmo tempo, acompanhe a ampliação da GMBH. Esta padronização é

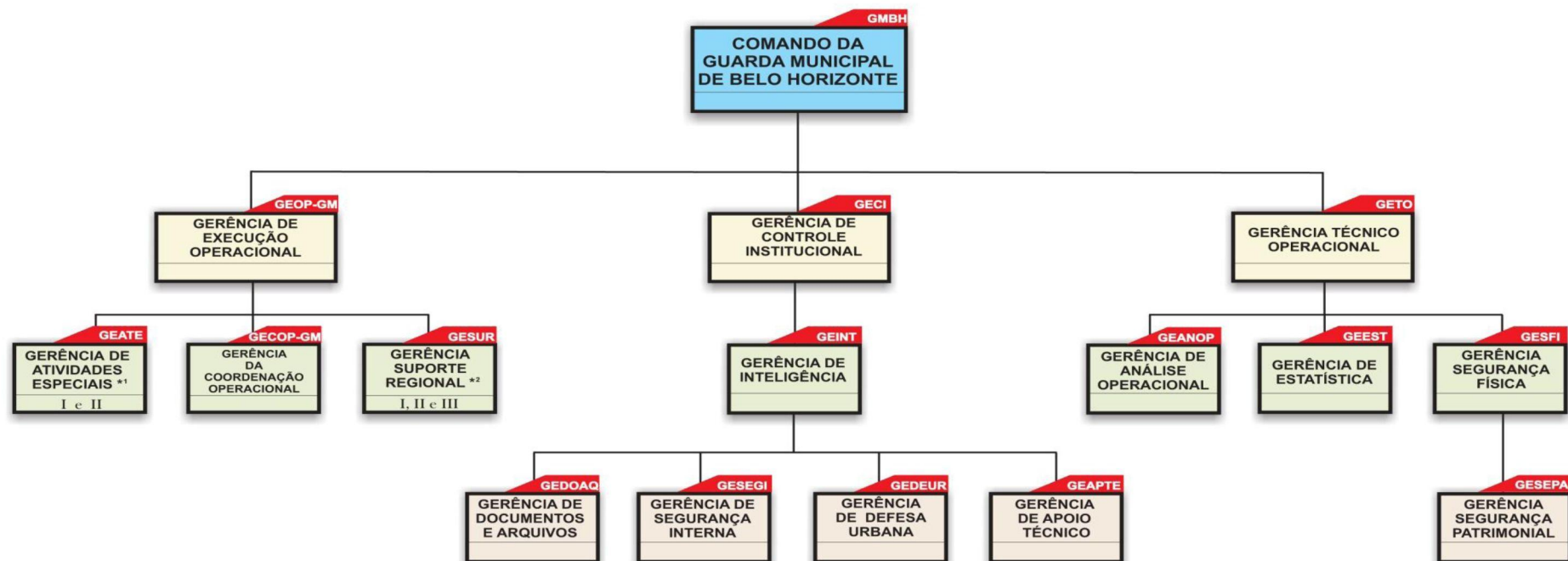
adquirida por meio da formação do guarda balizada nas características de uma instituição militar, reforçando o discurso de que o guarda municipal não é um vigilante. A formação é realizada pela Polícia Militar nas dependências da corporação e possui características e instrutores semelhantes ao curso de formação de soldados da Polícia Militar de Minas Gerais acrescido das diretrizes estabelecidas na *Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais*. Esta “origem” militar dos Guardas Municipais faz com que eles tenham certo discurso institucional: “embora seja uma guarda civil em sua concepção, a guarda de Belo Horizonte apresenta todas as características de uma corporação militar” (BRETAS; MORAIS, 2009, p.166), todavia a fala dos gestores é de que a GMBH é muito mais do que defender o patrimônio e tão importante quanto a Polícia Militar: “a atividade dele é importantíssima, ele não precisa ser polícia pra isso não, então quando ele pensa em grau de importância, ele tem a mesma importância dos outros órgãos” (entrevista 01). Todavia, para os militares egressos, contratados deste a criação da GMBH, o trabalho inicialmente foi difícil: “no início foi traumático, em termos de função. A gente saiu realmente formado como um Policial Militar de fato. No início. A nossa visão era essa: atuar como Policial Militar” (entrevista 05).

Diante das novas competências atribuídas à GMBH por meio de seu estatuto, esta vem tentando responder de forma satisfatória às demandas políticas e as pressões sociais, mesmo diante da ampliação da concepção de segurança pública (VARGAS, 2010). Nota-se que a GMBH ganhou visibilidade, “hoje a Guarda tem o seu espaço definido e o cidadão belorizontino, dependendo da situação, ele sabe para onde que ele vai ligar, e ele vai ligar para a Guarda” (entrevista 04), perdendo o rótulo de defensora do patrimônio somente e preparando seu efetivo para atender a população.

O cidadão não conseguia enxergar o guarda como uma autoridade constituída, ‘não, você é um vigilante’. A visão do cidadão era essa, era difícil o cidadão enxergar isso. Tanto que nós tivemos um avanço com o Estatuto criado em 2006, o Estatuto da Guarda Municipal, com a retirada do ‘Patrimonial’ da Guarda Municipal [...] Vigilante tem o sentido de vigiar, de olhar, de tomar conta. O Guarda não só faz isso, mas ele monitora, ele previne, ele orienta. Ele é um orientador (entrevista 04).

Deste modo, é interessante observar o organograma atual da GMBH em que, assim como na SMSEG, é notável o crescimento da instituição na última gestão municipal. Desmembrando o organograma da Secretaria exposto acima se tem a estrutura de atuação da Guarda Municipal de Belo Horizonte definido abaixo.

**Figura 3- Organograma da Guarda Municipal de Belo Horizonte**

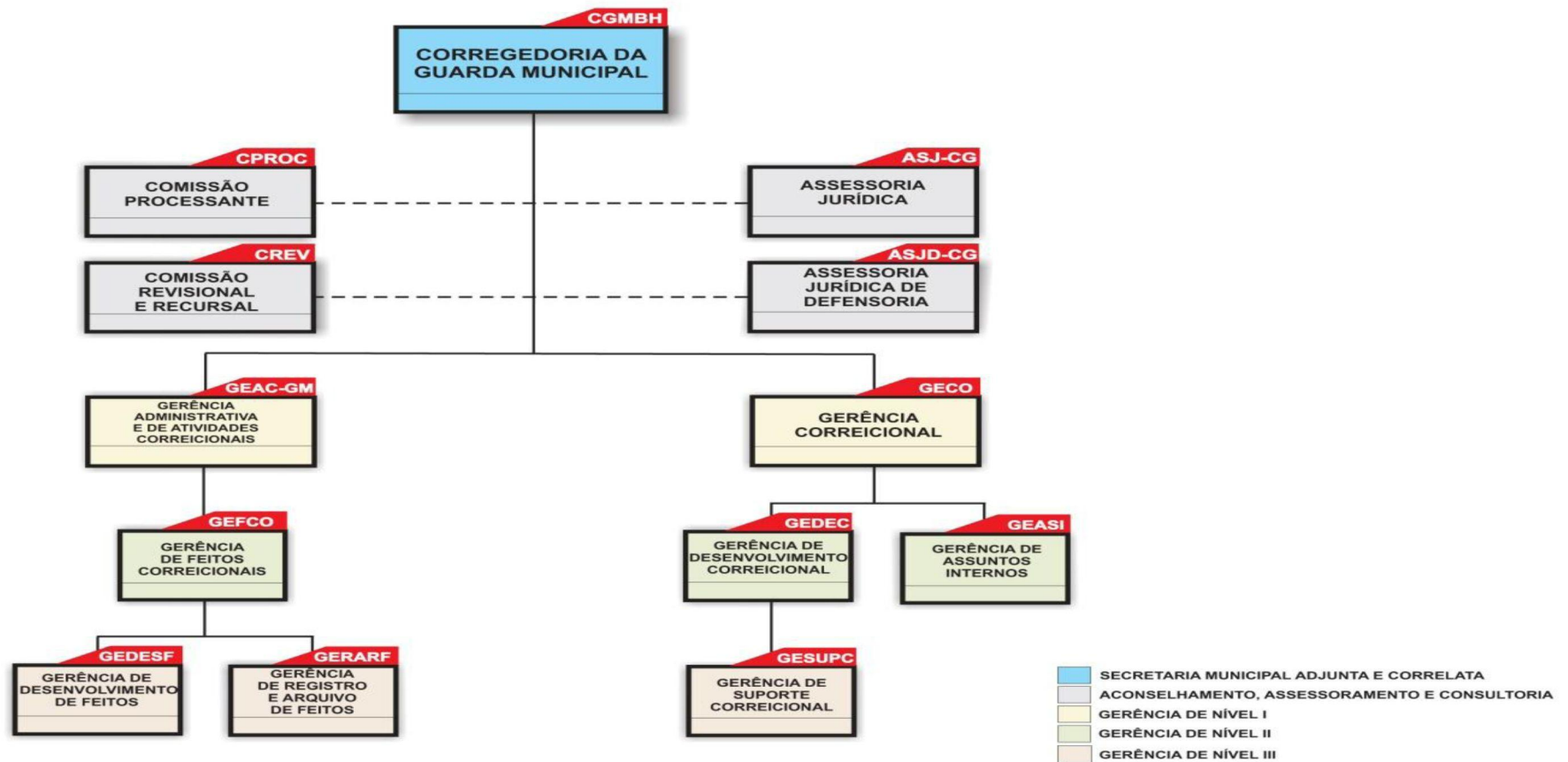


SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA E CORRELATA  
 GERÊNCIA DE NÍVEL I  
 GERÊNCIA DE NÍVEL II  
 GERÊNCIA DE NÍVEL III

\*2  
 I GESUR (PAMPULHA / VENDA NOVA / NORTE)  
 II GESUR (CENTRO SUL / NORDESTE / LESTE)  
 III GESUR (BARREIRO / OESTE / NOROESTE)

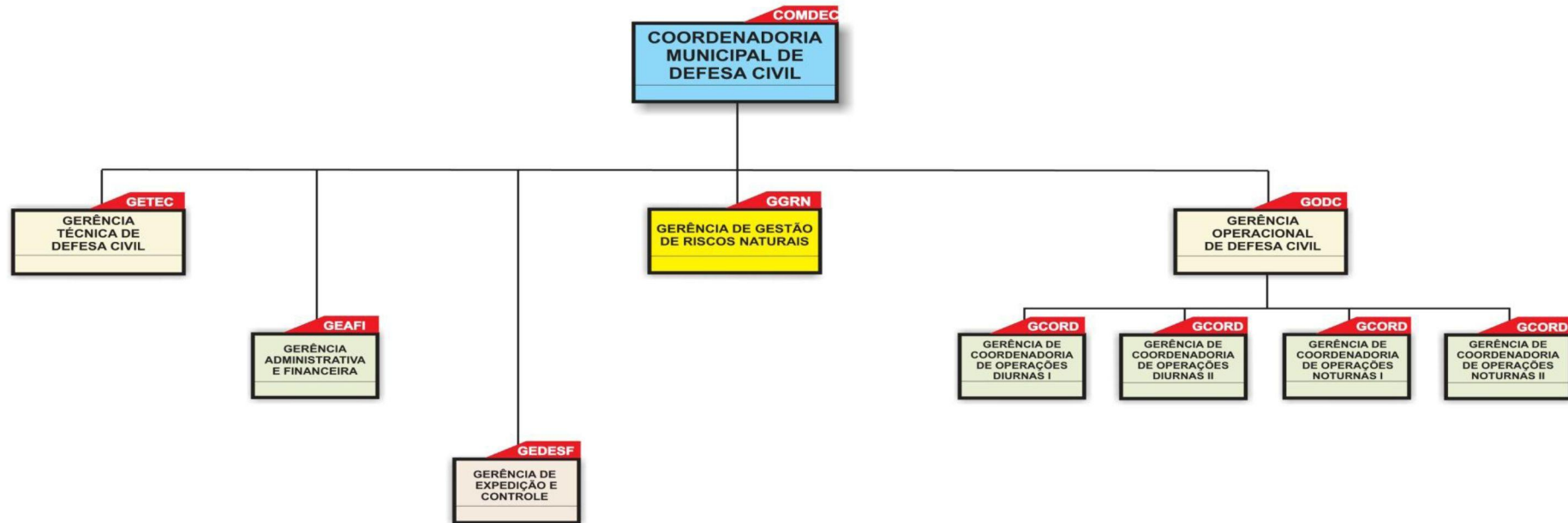
Fonte: BELO HORIZONTE, 2005b

Figura 4 - Organograma da Corregedoria da Guarda Municipal de Belo Horizonte



Fonte: BELO HORIZONTE, 2005b

Figura 5 - Organograma da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil



- SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA E CORRELATA
- ACONSELHAMENTO, ASSESSORAMENTO E CONSULTORIA
- GERÊNCIA DE NÍVEL I - A
- GERÊNCIA DE NÍVEL I - C
- GERÊNCIA DE NÍVEL II
- GERÊNCIA DE NÍVEL III

Fonte: BELO HORIZONTE, 2005b

### **6.2.2 Distribuição no território**

A GMBH possui estrutura centralizada, localizada na regional administrativa Centro-Sul de Belo Horizonte<sup>25</sup>. A partir deste equipamento as operações são divididas entre as nove regionais administrativas da Prefeitura existentes. A disposição do grupo no território se dá por meio de agentes realizando patrulhamento motorizado ou a pé, além dos guardas municipais presentes em pontos fixos. Cada regional recebe um percentual de guardas municipais para cobrir a respectiva área, podendo ocorrer revezamentos contínuos ou parciais. O espaço geográfico que integra um próprio municipal constitui área de responsabilidade da GMBH, considerado pela Secretaria como o nicho que foi esquecido pelos órgãos de segurança: “existe um nicho que hoje ele é muito abandonado pelas forças policiais, que é um nicho de proteção nas áreas de convivência” (entrevista 01). Diante deste contexto, o Guarda Municipal escalado nestas áreas tem competência para o desempenho de suas funções legais. “Nesse espaço geográfico, além das obrigações ligadas à proteção da vida, insere-se no rol das suas responsabilidades funcionais a proteção dos bens e do patrimônio público municipal” (BELO HORIZONTE, 2011b, p.13).

Até o mês de junho do ano de 2012 a GMBH contava com um efetivo de 2.327 guardas municipais sendo que deste total, 66 guardas municipais estão alocados na instituição como inspetores e 2.263 atuam como guardas municipais seja no setor administrativo, no efetivo operacional de controle ou nos próprios municipais. Vargas (2010) utilizando das explicações de Monjardet (2002) afirma que o inspetor possui papel importante nas relações práticas construídas dentro da organização já que este ator é o “homem do meio”, aquele que não se integra ao comando da GMBH por ser originário do corpo de guardas municipais e justamente por esta razão é mais legitimado e aceito pelos demais guardas municipais para comandá-los. “A PM tem um valor, o valor da PM é essencial, mas a atividade de Guarda quem conhece mais é o Guarda no cotidiano. O Guarda aprende a ser Guarda como Guarda. Não a PM” (entrevista 06). Com a proposta do plano de carreira para a GMBH aprovado os guardas municipais poderão receber promoções verticais e horizontais.

[...] o mais importante é que somos dois guardas tratando de guarda. E não outro. É lógico que a instituição... nós temos os Coronéis da PM também, que ajudaram a crescer, estão ajudando, fazendo a gente crescer... temos um chefe, uma pessoa excelente na área operacional, sabe tudo, passou o conhecimento para a gente (entrevista 04).

---

<sup>25</sup> Avenida dos Andradas, nº881, Centro, Belo Horizonte/MG.

O uso de tonfas, colete balístico, algemas, rádios de comunicação são equipamentos comuns a todo o efetivo da GMBH. O *taser*<sup>26</sup> é utilizado por aqueles que trabalham no serviço de ronda. Coletes refletivos e apitos são disponibilizados para os guardas que atuam no trânsito. Ainda é disponibilizado para os guardas o *segway*<sup>27</sup> para locomoção rápida em locais fechados, tal como a Rodoviária de Belo Horizonte e o . O uniforme é caracterizado pela calça azul marinho, blusa azul claro, boné branco e coturno.

A Tabela 5 abaixo relaciona a proporção de próprios ocupados por pelo menos um guarda municipal por regional administrativa. De acordo com a SMSEG, os próprios municipais referentes à saúde – centros de saúde e Unidades de Pronto Atendimento (UPA) – e à educação – escolas municipais e Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) – estão contempladas pela GMBH em sua totalidade. É possível observar também que o total de guardas municipais – 1.538 guardas municipais – disponibilizados por regional administrativa praticamente cobre o número de próprios – 1.147 próprios municipais – dispersos na cidade de Belo Horizonte.

**Tabela 5 - Proporção de Próprios Ocupados pela GMBH por Regional Administrativa - Belo Horizonte – 2012**

<b>Regional Administrativa</b>	<b>Número de próprios</b>	<b>Número de próprios com GMBH</b>	<b>Total de GMBH na regional</b>	<b>Percentual</b>
Norte	104	66	147	62,85%
Nordeste	137	84	180	61,31%
Barreiro	124	74	151	59,67%
Venda Nova	118	68	136	57,62%
Pampulha	106	58	167	54,71%
Noroeste	115	57	161	50,44%
Oeste	106	53	105	50%
Leste	110	54	152	49,09%
Centro-Sul	227	93	339	40,96%
<b>Total</b>	<b>1147</b>	<b>607</b>	<b>1538</b>	

Fonte: Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial. Gerência de Estatística da Guarda Municipal de Belo Horizonte. Elaborado pelo autor.

Além da distribuição do efetivo por próprios municipais nas regionais administrativas, o mesmo é também distribuído entre setor operacional de controle centralizado e setor

<sup>26</sup> Arma de baixo poder ofensivo que, por meio de uma descarga elétrica de alta tensão, imobiliza momentaneamente o indivíduo.

<sup>27</sup> Meio de transporte de duas rodas com funcionamento elétrico. Atinge até 25km/hora.

administrativo. No que diz respeito ao efetivo operacional de controle centralizado existem as seguintes subdivisões: Ronda motorizada, Fiscalização Operacional Motorizada em duas rodas (FISCOPE Mtz) que é um inspetor responsável pelo grupo que atua pilotando as motocicletas, Fiscalização Operacional Motorizada em quatro rodas (FISCOPE), Efetivo disperso em motocicletas, Grupo de Pronto Emprego (GPEGM), Grupo Prevenção de Invasão em Áreas Públicas (GPI), Grupo de Emprego Especial (GEESP), Grupo Prevenção contra Sinistro (GPCS), Gerência de Execução Operacional (GEOP), Gerência de Suporte Regional (GESUR), Segurança própria da Sede da GMBH, Central de Coordenação Geral (CECOGE), Gerência de Coordenação Operacional (GECOP), Intendência para tratar de assuntos referentes à logística e equipamentos, Equipe de videomonitoramento, Gerência de Inteligência (GEINT), Equipe ferista, destinada a cobrir férias dos guardas municipais, Central de Trânsito (CETRAN), Apoio Operacional em atividades específicas de tecnologia da informação, estatística, análise operacional e condução de viatura, Coordenação de Defesa Civil (COMDEC) e a Banda de Música. Já o setor administrativo possui as seguintes divisões: Gerência Administrativo Financeira (GEAF), Gerência de Recursos Humanos (GERHU) e a Gerência de Serviços Gerais (GESGE).

A Tabela 6 abaixo informa a distribuição deste efetivo operacional de controle centralizado da GMBH e a Tabela 7 ilustra a distribuição do efetivo administrativo. Comparando proporcionalmente, o efetivo operacional de controle centralizado totaliza 99,61%, enquanto que o efetivo administrativo refere-se a somente 0,39%.

**Tabela 6 - Distribuição do Efetivo Operacional de Controle Centralizado da GMBH - Belo Horizonte – 2012**

<b>Setorização</b>	<b>Número de Guardas</b>
Ronda Mtz	76
FISCOPE Mtz	1
FISCOPE	54
Motocicletas	22
GPEGM	15
GPI	15
GEESP	11
GPCS	6
GEOP	22
GESUR	6
Segurança	22
CECOGE	49
GECOP	8
Intendência	11
Monitoramento	24
GEINT	12
Equipe Ferista	52
CETRAN	261
Apoio Operacional	30
COMDEC	44
Banda de Música	39
<b>TOTAL</b>	<b>780</b>

**Fonte: Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial. Gerência de Estatística da Guarda Municipal de Belo Horizonte**

**Tabela 7 - Distribuição do Efetivo no Setor Administrativo da GMBH - Belo Horizonte - 2012**

<b>Efetivo Administrativo</b>	<b>Número de Guardas</b>
GEAF	3
GERHU	4
GESGE	2
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>

**Fonte: Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial. Gerência de Estatística da Guarda Municipal de Belo Horizonte**

Uma das características do efetivo da GMBH é que a maior parte deste está fixo nos locais que desempenha a proteção do próprio e a orientação aos munícipes. “nós perguntamos a Polícia militar se a Polícia Militar lançaria um efetivo fixo de 24h por dia, a Polícia Militar falou que não. Isso poderia ser confundido até com atividade de zeladoria” (entrevista 10), deste modo, abriu-se uma janela de oportunidades para a atuação da GMBH, gerando uma

possibilidade de atuação “naqueles próprios que se localizam nas regiões mais violentas da capital mineira, onde, geralmente, os policiais militares encontram resistências, até mesmo para acessar o local” (VARGAS, 2010, p.96).

O fato de o guarda trabalhar em um ponto fixo na cidade pode colaborar para a aproximação do agente com a comunidade e facilitar na interrupção dos problemas da violência e criminalidade devido à possibilidade do guarda conhecer melhor a rotina do território no qual foi designado. Devido a esta possibilidade de aproximação, muitos guardas entrevistados referem-se ao seu trabalho como o de policiamento comunitário: “a polícia comunitária, aquela próxima, aquela que é o braço forte e a mão amiga. Principalmente a mão amiga” (entrevista 13). É importante ressaltar que a sentença acima citada pelo entrevistado é o mote do Exército Brasileiro, o que evidencia a influência militar e o dilema colocado no que tange a gestão e a atuação da GMBH, de um grupo com características policiais e uma atuação que vai, em alguns aspectos, de encontro com tais características. O número de próprios existentes em Belo Horizonte por regional administrativa pode ser observado no Mapa 2<sup>28</sup>, enquanto que o Mapa 3<sup>29</sup> ilustra a disposição do efetivo fixo no território nos equipamentos de saúde e educação 100% cobertos.

---

<sup>28</sup> Agradeço à geógrafa Ana Maria pela colaboração no geoprocessamento dos dados.

A divisão de equipamentos considerada no Mapa 2 é a seguinte:

i) Equipamentos de Educação: Escolas e Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI);

ii) Equipamentos de Cultura, Lazer e de Convivência Coletiva: Área de Lazer, Belotur, Biblioteca, Casa do Baile, Centro Cultural, Centro de Referência Áudio Visual (CRAV), Clube, Mirante, Mercado, Museu, Teatro, Fundação Municipal de Cultura, Ponto de Informação Turística (PIT) Praças e Zoológico;

iii) Equipamentos de Esporte: Academia, Campo, Centro Poliesportivo e Quadra; iv) Parques e Áreas Verdes: Parques, Áreas Verdes, Praças e Bosque;

v) Equipamentos Sociais: Associação Municipal de Assistência Social (AMAS), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal do Idoso (CMI), Abrigo, Albergue, BH Resolve, Centro de Apoio Comunitário (CAC), Centro de Apoio a Escola Integrada (CAEI), Casa de Apoio, Casa de Passagem, Casa do Idoso, Centro de Atendimento ao Usuário (CAU), Centros de Convivência (CC), Centro de Apoio à Mulher, Centro de Oportunidade, Centro de Vivência Agroecológica (CEVAE), Centro Integrado de Atendimento ao Menor (CIAME), Conselho Tutelar, Centro de Referência de Atendimento a população de Rua (CRAP), Centro de Referência em Área de Risco (CRAR), Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Esportivo para Portadores de Deficiência (CRE), Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), Creche, Centro de Referência a Criança e ao Adolescente (CRIA), Centro de Referência a Pessoas Idosas (CRPI), Centro de Trabalho Cooperado (CTC), Curral, Curumim, Escola Profissionalizante, Espaço BH Cidadania, Miguilim, Núcleo Defesa da Criança (NDF), Núcleo de Formação Artística (NFA), Programa Liberdade Assistida (PLA), Plantão Social, Polo de Integração do Barreiro (POINT), Programa Muriki, Programa Vila Viva/Vila Viva, Qualificante, Refeitório Popular, República, Restaurante, Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), Sistema Nacional de Emprego – Gerência Do Equipamento de Intermediação do Trabalho Barreiro (SINE), Vão para Cidadania; vi) Equipamentos de Saúde: Centro Geral de Reabilitação (CGR), Centro de Orientação e Apoio Sorológico/Centro de Testagem e Aconselhamento (COAS), Centro de Reabilitação (CR), Centro de Treinamento e Reabilitação em Doenças Infecciosas e Parasitárias Orestes Diniz (CTRDIP), Centro de Controle de Zoonozes (CCZ), Centro de Especialidades Médicas (CEM), Centro de Esterilização, Centro de Referência em Saúde Mental (CERSAM), Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CERSAT), Clínica, Centro Municipal de Diagnóstico por Imagem (CMIDI), Centro Municipal de Oftalmologia (CMO), Centro de Referência de Imunobiológicos Especiais (CRIE), Farmácia, Hospital, Laboratório, Núcleo de Cirurgia

Já o Mapa 4 ilustra o dado apresentado na Tabela 5, referente ao quantitativo de guardas municipais atuando por regional administrativa da PBH.

---

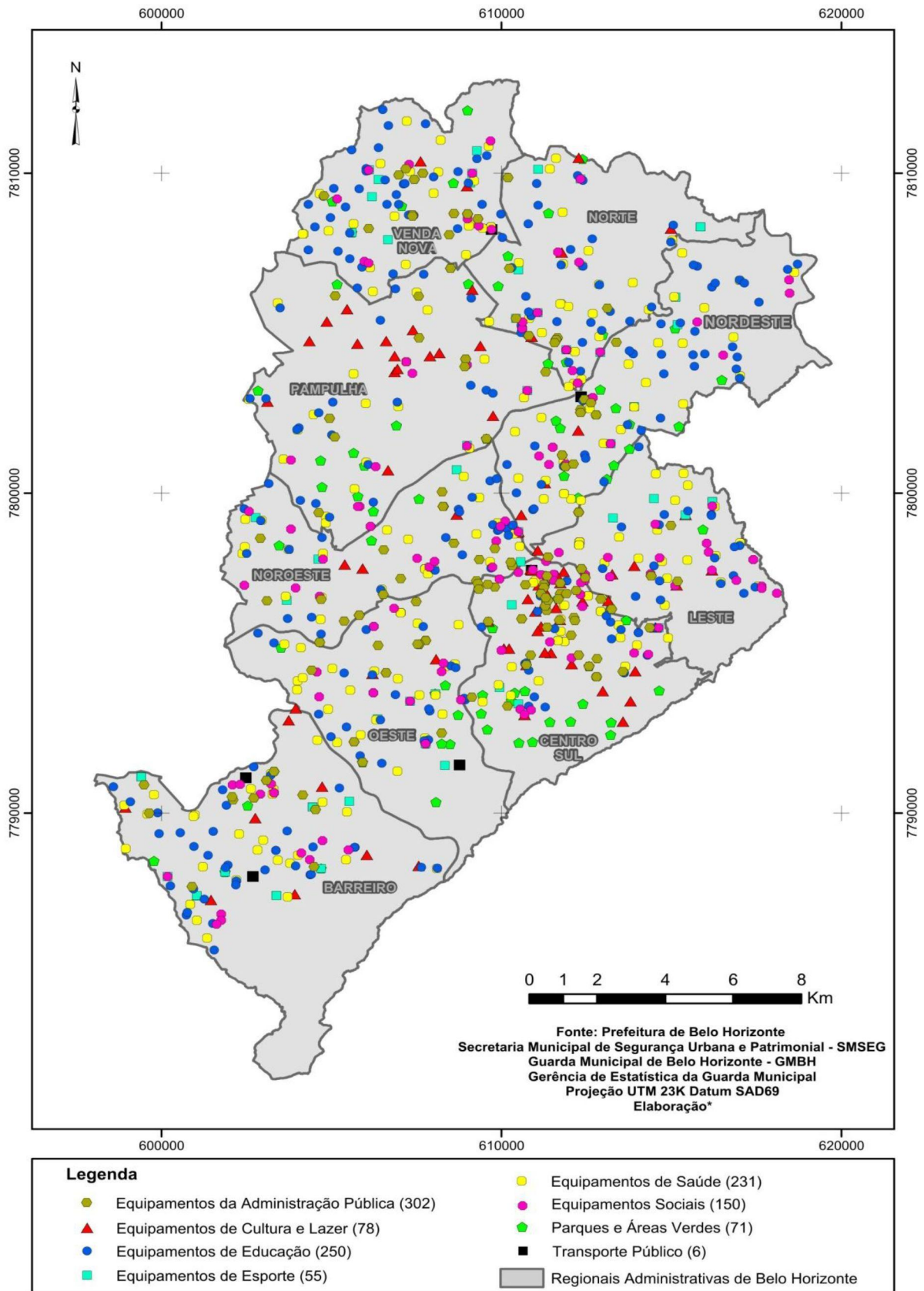
Ambulatorial (NCA), Núcleo Odontológico, Oficina Central da Saúde, Posto de Atendimento Médico (PAM), Policlínica, RaioX, Residência Terapêutica, Saúde Bucal, SOS Saúde, Serviço de Urgência Psiquiátrica (SUP), Unidade de Referência Secundária (URS), Unidade de Pronto Atendimento 24 horas (UPA), Zoonozes;

vii) Equipamentos da Administração Pública: Almoxarifado, Arquivo Ger. Inspeção Financeira, Auditoria, Beneficência da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (BEPREM), Central de Abastecimento, Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC), Conselho Administrativo, Corregedoria, Diretoria, Estacionamento, Galpão, Lavanderia, Gerência, GMBH, Junta de Serviço Militar, Procuradoria Geral do Município (PGM), Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (PRODABEL), Procon, Regional, Residência Oficial, Secretaria, Sede da Prefeitura, Setor de Informática, Superintendência de Limpeza Urbana (SLU); Unidade de Recebimento de Pequenos Volumes (URPV);

viii) Equipamentos de Transporte Público: BHTrans, Estação Rodoviária, Estação BHbus.

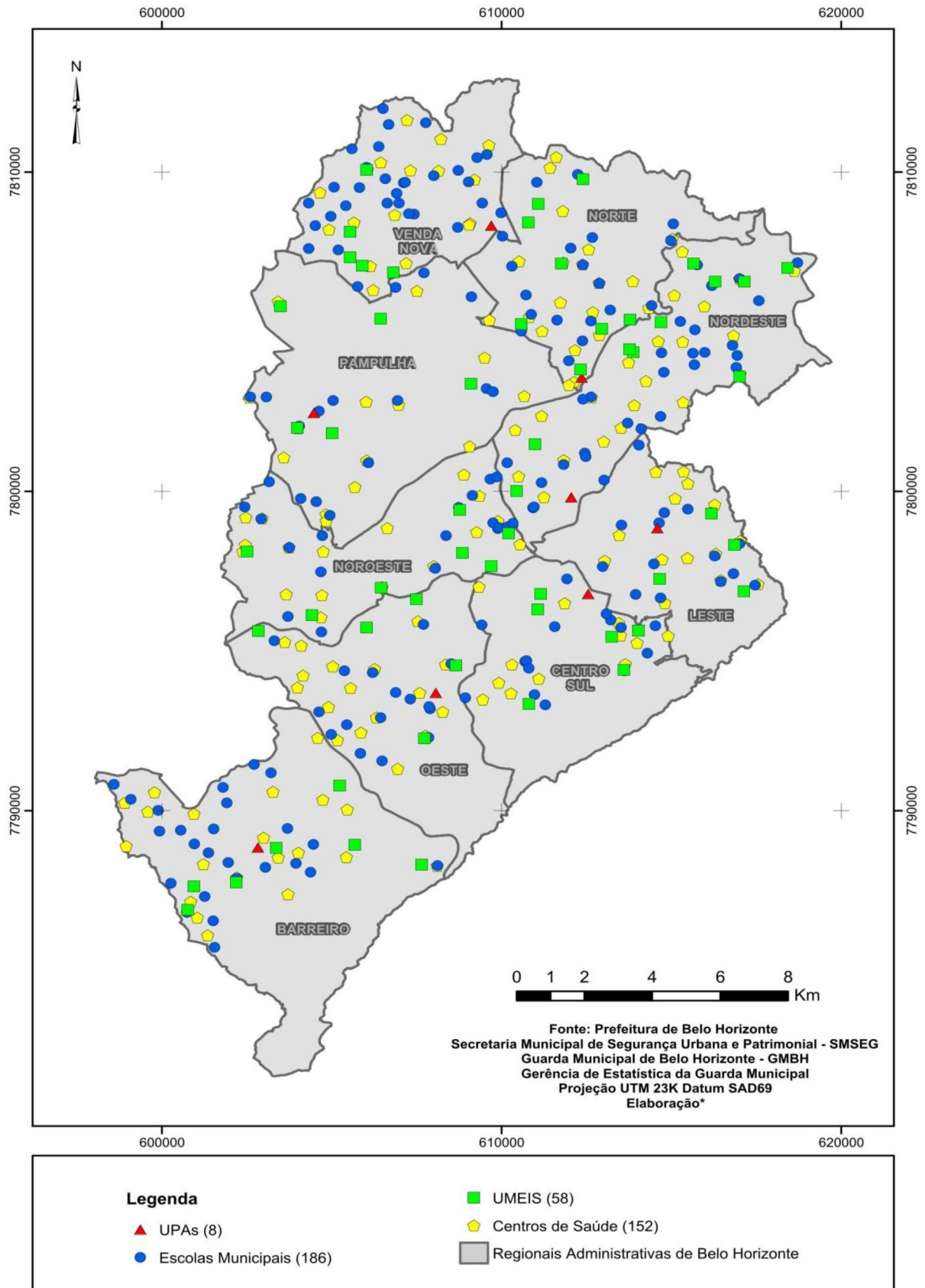
<sup>29</sup> A fim de evitar a duplicação de informação referente aos equipamentos de educação com a presença constante da GMBH, as UMEIs com o mesmo endereço de Escolas Municipais, tais como, UMEI Nova Esperança, UMEI Luxemburgo, UMEI Lagoinha/Pedreira Prado Lopes, UMEI Heliópolis, UMEI Cardoso e UMEI Lucas Monteiro Machado não foram computadas já que há um guarda por equipamento.

**Mapa 2 - Próprios Municipais Presentes no Município de Belo Horizonte por Regional Administrativa – 2012**



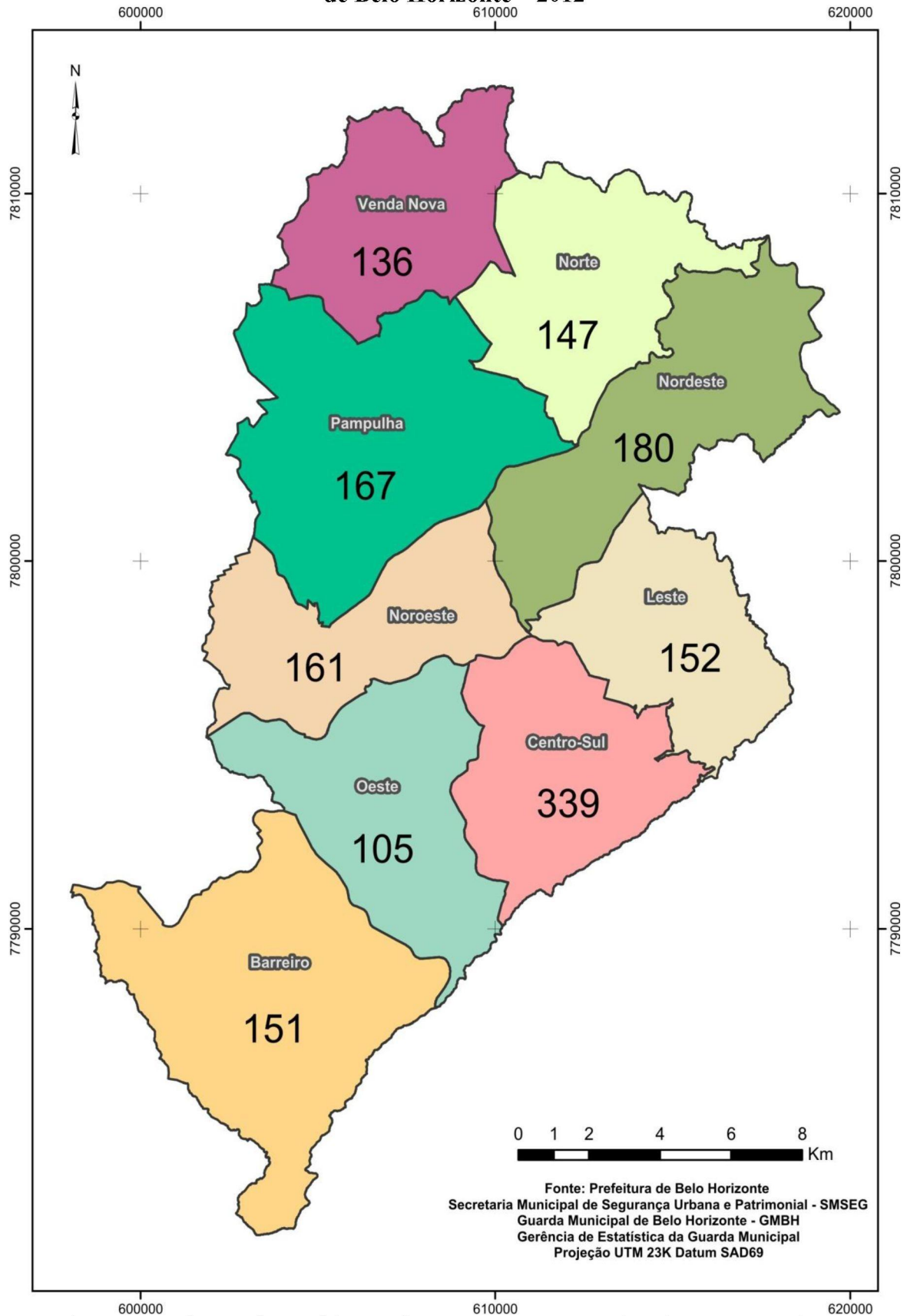
Fonte: Adaptado da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial de Belo Horizonte, 2012.  
 Elaborado pelo autor.

**Mapa 3 - Próprios Municipais no Município de Belo Horizonte com presença constante da GMBH – 2012**



**Fonte:** Adaptado da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial de Belo Horizonte, 2012.  
 Elaborado pelo autor.

**Mapa 4 - Distribuição do Efetivo da GMBH por Regional Administrativa no município de Belo Horizonte – 2012**



Fonte: Adaptado da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial de Belo Horizonte, 2012.  
 Elaborado pelo autor.

A GMBH realiza suas intervenções de forma a sobreviver em um ambiente altamente ocupado pela Polícia Militar (VARGAS, 2010). “A forma de intervenção vai se definindo no que se pode considerar como um expansionismo que vai caracterizando as Guardas” (BRETAS E MORAIS, 2009, p.171), que no caso da GMBH à época da realização da pesquisa dos autores citados, é uma expansão lenta para a manutenção de um bom relacionamento com a Polícia Militar mineira. Esta orientação delimita a atuação dos guardas apenas ao primeiro atendimento e posterior encaminhamento ao órgão responsável (VARGAS, 2010; BELO HORIZONTE, 2011b).

Para tal existem regras formalmente instituídas esboçadas no Memento de Rotinas Operacionais para que não ocorra o conflito de atribuições. Por meio das categorias esboçadas no documento citado, os gráficos abaixo registram as intervenções mais realizadas pela GMBH no período de janeiro de 2008 a junho de 2011 e em caráter ilustrativo citam-se, na descrição dos dados, os valores que não sobressaem devido aos baixos números absolutos. O total de intervenções em 2009 foi de 6.383 intervenções, com uma ligeira queda em 2010 – 6.271 – aumentando novamente em 2011: 6.867 intervenções de caráter diverso.

Para a realização da compilação das intervenções nos próprios municipais, a SMSEG por meio do Memento definiu a conduta operacional em locais de infração penal, listou todas as intervenções que competem ao guarda e como ele deve preencher o BI, além de direcionar o comportamento do guarda com relação à mediação de conflitos e com profissionais da imprensa nos locais de intervenção. O Memento também relata como os guardas devem utilizar as algemas e como agir preventivamente nos diversos próprios. Para além, define-se acerca da autoridade do Guarda Municipal, que no exercício de suas funções, constitui uma autoridade municipal já que ao relatar uma intervenção, efetuar uma abordagem, uma busca pessoal, orientar um cidadão, no perímetro interno do próprio municipal onde se encontra escalado, estará exercendo sua competência. O objetivo final do Memento é regular os procedimentos dos guardas para assim, formular rotinas (BELO HORIZONTE, 2011b).

Para a realização da intervenção o guarda utiliza o já mencionado BI que após preenchimento é encaminhado à Central de Coordenação Geral da GMBH (CECOGE) para assim ser dirigido às autoridades a *noticia criminis*.

Dentro ou fora dos próprios públicos às providências a serem tomadas são delimitadas à intervenção inicial, quando esta não é da sua competência, sendo então repassada a quem compete agir: Corpo de Bombeiros, Polícia Militar, dentre outros (VARGAS, 2010, p.71).

Para que esta forma de atuação seja eficiente, faz-se necessário que esta esteja balizada pela cooperação, parceria e complementaridade (VARGAS, 2010). O discurso da instituição ilustrado abaixo vai ao encontro das afirmações da autora e para além informa que a atuação da GMBH no futuro será com vistas à integração:

[...] seria uma liberação da polícia para a sua atividade principal no provimento da segurança pública. Aí eu não tenho nenhuma dúvida de que o serviço da Guarda Municipal vem complementando a atividade policial que eu acho que deve seguir a da integração (entrevista 02).

Entretanto, a análise dos discursos dos guardas que estão presentes nos próprios municipais retrata outro ponto de vista. Há guardas que acreditam na possibilidade de trabalhar em caráter mais proativo: “não há nenhum impedimento legal com relação a isso, receber a ocorrência na Delegacia, o Delegado pode receber do Guarda Municipal, mas hoje precisa dessa intermediação. Em outros municípios isso já acontece” (entrevista 05); e que a forma hoje exercida gera desgaste na relação entre as instituições: “fala que é repetida no dia a dia: que há um desgaste em termos de aceitação de ter que acionar a PM para a PM junto com a Guarda, levar – os dois, a instituição Guarda e a Polícia – a mesma ocorrência para a Delegacia” (entrevista 05). Além do “desgaste” citado pelo entrevistado, a atual relação entre instituições envolve “certa submissão, o que contribui com um sentimento de impotência e inferioridade nos guardas quando se comparam aos PM” (VARGAS, 2010, p.95):

[...] uma das coisas também que eu fico muito chateado, e entendo que no futuro isso vai estar funcionando, é a situação de ter que acionar a Polícia Militar para uma ocorrência típica de Guarda, para conduzir ela para a Delegacia. Isso é algo que eu não gosto de fazer. Mas tenho que fazer, porque hoje funciona dessa forma. Mas não precisaria. A instituição Guarda Municipal, como órgão integrante da Segurança Pública, tem plenas condições de pegar essa ocorrência, que é típica de Guarda – não é ocorrências típicas da Polícia Militar não, mas ocorrências típicas de Guarda, geradas dentro da área de atuação da Guarda – levar essa ocorrência para o Delegado. Nós estamos aí envolvendo Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal, para resolver uma única ocorrência. Olha a sobreposição de esforços, de desgaste desnecessário (entrevista 05).

Quando criada, a GMBH realizava a chamada ronda mista, em que policiais militares em conjunto com guardas municipais visitavam os próprios preventivamente, situação que colaborou para a legitimidade de atuação do guarda (VARGAS, 2010). O BI é institucionalmente considerado um precioso instrumento de resguardo da legalidade da ação desempenhada pelo guarda, além de ser um instrumento capaz de avaliar o desempenho e controlar a qualidade do serviço prestado pela GMBH. Todavia, pode-se ressaltar que diante

das categorias idênticas à da PM em seu Boletim de Ocorrências, a GMBH pode, simbolicamente, ser avaliada de acordo com a sua ofensividade e ostensividade. Já a visão do guarda municipal é de que o BI colabora para alimentar o banco de informações de outras Secretarias e não como um mecanismo de avaliação.

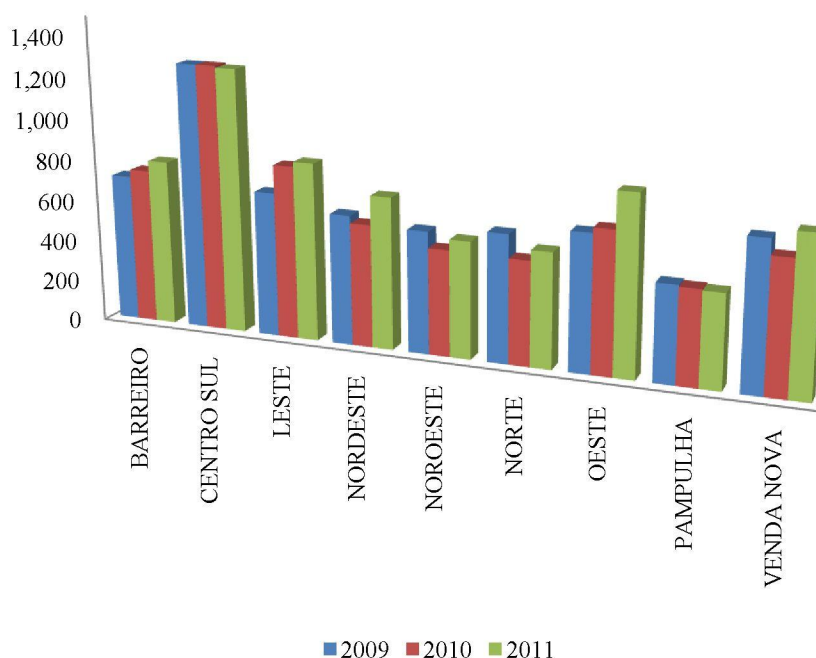
[...] gera-se BI até mesmo pra gente ter, ajudar o município a processar essas informações e alimentar as outras secretarias de informação “opa, no parque municipal nós estamos tendo um foco muito grande de pessoas em trajetória de rua” vem uma equipe de abordagem de rua para trabalhar essas pessoas, para retorno ao seu lar... ou recuperar a autoestima é feito um trabalho pelo município pra isso depende das nossas informações das informações que vem dos nossos documentos (entrevista 12).

As rotinas operacionais da GMBH são divididas em sete categorias, quais sejam a) Intervenções Referentes ao Apoio Comunitário; b) Intervenções Referentes à Pessoa; c) Intervenções Referentes ao Patrimônio; d) Intervenções Referentes aos Costumes, à Paz, à Fé, à Administração Pública e a Organização do Trabalho; e) Intervenções Referentes ao Trânsito Urbano/Rodoviário; f) Intervenções Referentes a Drogas e g) Intervenções Diversas, cada qual possuindo suas subdivisões.

Diante do exposto, questiona-se previamente se a criação do Memento é uma iniciativa de estabelecer um limite entre o que é de atribuição ao guarda, da Polícia Militar e o que é de responsabilidade do antigo vigilante presente nos equipamentos públicos, além de ser um mecanismo que tenta bloquear conflitos de competência com os demais agentes que atuam na segurança pública.

Ao correlacionar o número de intervenções realizadas pela GMBH com as regionais administrativas de Belo Horizonte, observa-se que na regional administrativa Centro-Sul o número é bem superior às demais regionais, com 1.280 intervenções em um total de 6.867 intervenções somente no ano de 2011. As regionais Leste, Oeste e Barreiro possuem números de intervenções muito próximos no ano de 2011: 862, 861 e 805 respectivamente (GRAF. 9). Conforme apresentado no Mapa 2, a regional Centro-Sul possui maior quantidade de próprios municipais o que não confere a ela, diretamente, a característica de regional mais violenta.

**Gráfico 9 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH por Regionais Administrativas – Belo Horizonte –jan2008/jun2011**



**Fonte: BELO HORIZONTE, 2011a**

Nos anos analisados, vinte tipos diferentes de próprios municipais receberam intervenções da GMBH: Escolas, Centros de Saúde, Unidade de Pronto Atendimento (UPA), Parques, Estação Rodoviária, Hospitais, Praças, Gerências, Sede da Prefeitura, Regionais, Centros de Apoio Comunitário (CAC), Abrigo, Restaurante, Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI), Estação BHbus, Centros de Referência em Saúde Mental (CERSAM), Conselhos Tutelares, Zoológico e outros. Destes, quatro próprios municipais são responsáveis pelo maior número de intervenções: as Escolas com 2.735 intervenções, UPAs com 1.127 intervenções, Centros de Saúde com 803 intervenções, e os Parques com 571, tal como ilustra o Gráfico 10 abaixo. Acredita-se que a razão para o elevado número de intervenções nas Escolas, nos Centros de Saúde e nas UPA é devido a estratégia da própria prefeitura em enxergar as Escolas e Centros de Saúde como o maior cliente da GMBH, presente em 100% destes equipamentos:

[...] hoje você tem um policiamento feito por viatura, não é aquele policiamento do contato, do dia-a-dia. E as nossas escolas o nosso centro de saúde que nós entendíamos que seriam os grandes clientes da Guarda Municipal, a gente precisava

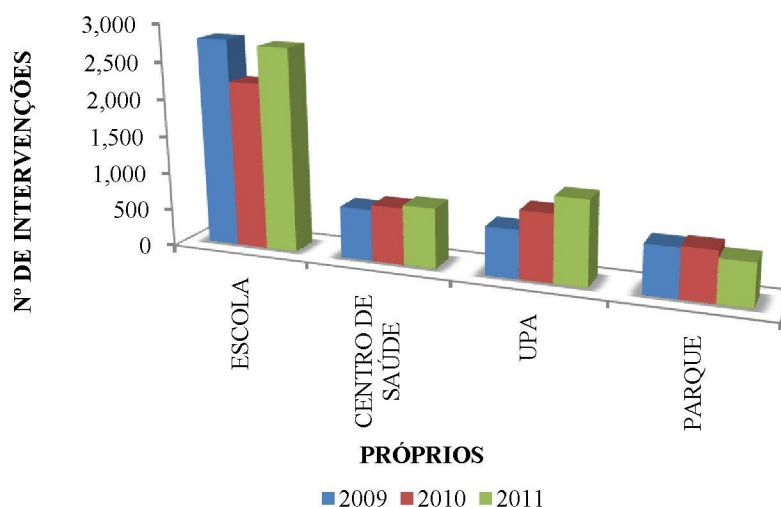
ter um controle, precisava ter um domínio da verdadeira situação interna desses órgãos, por quê? Nós tínhamos aí uma situação interessante, nós tínhamos aí um fechamento de centro de saúde e de escola, por vários motivos e a alegação maior era sobre a segurança (entrevista 01).

[...] houve um espaço preocupante sobre o que faria a Guarda Municipal, então eu posso falar pra você no modelo que é a Guarda Municipal de Belo Horizonte hoje ela é altamente salutar à Polícia Militar porque antigamente preocupavam-se muito em prover demanda de solicitação a polícia para que provesse segurança àquela escola, por exemplo, ou a qualquer estabelecimento municipal. Isso deixou de ser uma preocupação para a Polícia Militar. Permitiu a Polícia Militar desencadear a sua missão geral de policiamento e em contra partida a Guarda Municipal está cuidando desses estabelecimentos. Ocorrências simples, por exemplo, um pequeno furto dentro da escola, um desentendimento provocado entre alunos, uma discórdia, uma coisa nesse sentido, uma invasão naquele próprio causando danos (pausa) a presença do guarda municipal reduziu drasticamente isso (entrevista 02).

Ao mesmo tempo, que o entrevistado relata que há certa autonomia na atuação da GMBH nas escolas, deixando a Polícia Militar com as ocorrências de alta complexidade, o mesmo se contradiz ao relatar que a GMBH atua apenas na já citada intervenção inicial prevista no Memento:

se estamos em praça pública encontramos uma irregularidade, um flagrante, por exemplo, qualquer ocorrência em flagrante o guarda inicia, faz sua atuação inicial, e repassa à PM para o registro em delegacia, nós ainda não registramos em delegacia. Todas as nossas providências são repassadas à PM para o desfecho (entrevista 02).

**Gráfico 10 -Número de Intervenções Realizadas pela GMBH por Tipo de Próprio – Belo Horizonte – jan2008/jun2011**



Fonte: BELO HORIZONTE, 2011a

Uma segunda hipótese para o alto número de registros em equipamentos escolares pode estar ligado ao próprio discurso do guarda municipal: a atuação deste está vinculada a um espaço que – em tese – não pressupõe a criminalidade e que por ser um próprio municipal o guarda deveria ser o indivíduo que exerce a autoridade: “nós viemos lidar com o cidadão de bem e não com o criminoso, isso é muito importante. Porque o foco da PM está no criminoso, está no enfrentamento, o foco da Guarda está no cidadão de bem” (entrevista 04).Entretanto, o mesmo entrevistado se contradiz quando afirma querer realizar atividades inerentes às polícias estaduais:

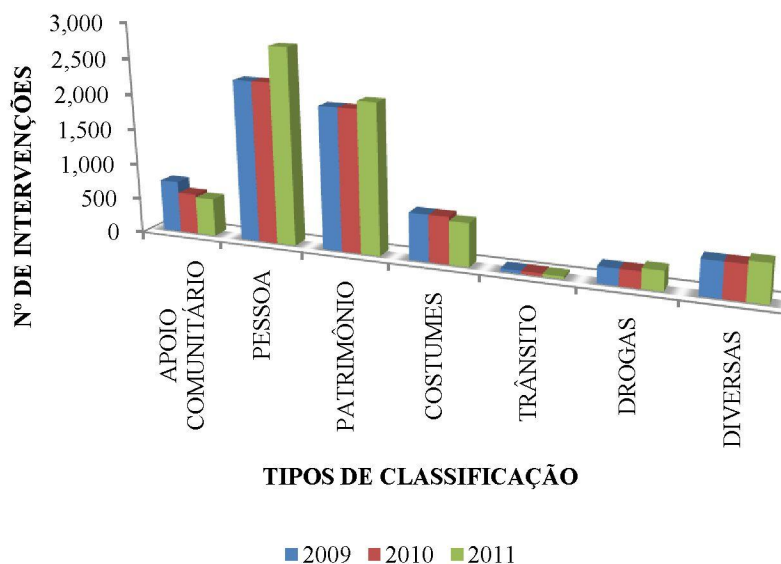
A Guarda é um agente de segurança pública, está inserido dentro do mesmo contexto. O Guarda ali está se responsabilizando pelos seus atos (pausa), o autor da prisão é o Guarda, quem algemou é o Guarda. Aí tem que acionar a Polícia Militar para conduzir essa ocorrência para a Polícia Civil. Por qual razão? Por qual motivo? (entrevista 04).

No que tange as rotinas operacionais e as subdivisões daí existentes, *Intervenções Referentes à Pessoa e Intervenções Referentes ao Patrimônio* são as mais recorrentes. Em números absolutos, a primeira é responsável por 2.769 registros (40,32%) enquanto que a segunda é responsável por 2.113 (30,77%) boletins de intervenção registrados no ano de 2011. Em terceiro lugar encontra-se a categoria *Intervenções Referentes aos Costumes*, com 607 (8,84%) boletins de intervenção registrados até junho de 2001. A categoria *Intervenções Referentes ao Apoio Comunitário* encontra-se em quarto lugar com 535 (7,79%) registros, aproximadamente  $\frac{1}{4}$  das intervenções mais registradas. Para a SMSEG “estas intervenções não são muito importantes porque são referentes ao apoio comunitário que não é exatamente o trabalho da Guarda.” <sup>30</sup>*Intervenções Diversas* apresentam 533 (7,76%) registros em 2011, seguida pela categoria *Intervenções Referentes a Drogas*, com 275 (4%) registros e, por fim, *Intervenções Referentes ao Trânsito* somando 35 (0,51%) registros até junho de 2011 (GRAF. 11).

---

<sup>30</sup>Informação recebida por telefone de um gestor.

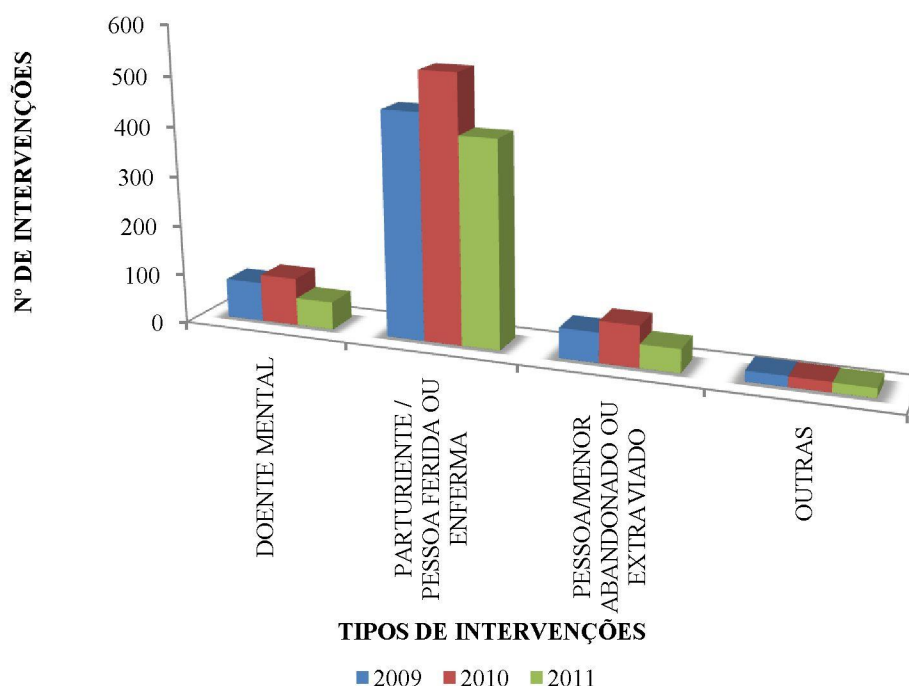
**Gráfico 11 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH por Classificação – Belo Horizonte – jan2008/jun2011**



Fonte: BELO HORIZONTE, 2011a

O gráfico 12 ao 18 ilustram os registros referentes às subcategorias existentes dentro de cada classificação apresentada acima. No que tange à categoria *Intervenções Referentes ao Apoio Comunitário* a subcategoria *intervenções junto à parturiente/pessoa ferida ou enferma* possui o maior número de registros em todo o período avaliado: 452 intervenções realizadas em 2009, 532 intervenções realizadas em 2010 e 413 intervenções até junho de 2011. *Intervenções junto a pessoa/ menor abandonado ou extraviado* é a segunda mais registrada: no ano de 2009 foram 60 intervenções, 83 intervenções em 2010 e, até junho de 2011, 47 intervenções. Registros na subcategoria *doentes mentais* ilustraram, em 2009, o total de 79 intervenções, em 2010 um aumento para 96 intervenções e até junho de 2011 o total de 56 intervenções. Podem-se citar ainda as subcategorias *vítimas de calamidade*, que não possui registro e *outras* com 19 boletins de intervenção registrados referentes a demais casos que se enquadram nesta classe (GRAF. 12).

**Gráfico 12 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Apoio Comunitário – Belo Horizonte – jan2008/jun2011**



**Fonte: BELO HORIZONTE, 2011a**

É interessante ressaltar que as falas dos gestores e dos guardas apresentam um caráter dúbio quando se discute acerca da cultura de atuação da GMBH: entre os gestores, há aqueles que não avaliam os registros referentes ao apoio comunitário como importantes, sendo a GMBH uma instituição com uma “cultura de prevenção”, assim como há gestores que afirmam que a vocação da GMBH é comunitária: “a Guarda Municipal de Belo Horizonte nasceu com essa vocação de trabalhar principalmente próximo ao cidadão, uma vocação comunitária” (entrevista 10) o que deveria gerar, por consequência maior número de registros nesta classificação, já que há gestores que deixam bem claro que a GMBH não realiza um policiamento comunitário: “Eu não vou dizer a expressão Polícia Comunitária porque hoje o que nós ouvimos é isso: Polícia Comunitária, mas sim, uma atuação comunitária, uma atuação de segurança comunitária pra não ser confundido, volto a dizer, a guarda não é polícia” (entrevista 11). Tal incongruência entre o discurso apresentado pelos gestores pode ser explicada por meio do próprio BI. Se o BI é o instrumento que avalia a efetividade da atuação do guarda, o registro referente ao apoio comunitário não traduziria o olhar policial da realidade, ou não geraria consequências organizacionais importantes para a GMBH. Já os guardas, em suas falas, compreendem que a presença constante é suficiente na atuação de policiamento comunitário, reforçado pela própria instituição, tal como os exemplos abaixo:

O Guarda, na verdade, é um policial dentro do ambiente da esfera que é atribuída a ele, que é responsabilidade dele. Ali dentro ele é um policial, mas ele é um policial com a visão protetora, é um policial comunitário, uma pessoa que está ali dentro para poder orientar o cidadão e ajudar o cidadão e proteger. O Guarda tem essa visão, é dada essa visão ao Guarda, na verdade. O Guarda vem para cá, ele tem a mentalidade inicial repressora, vamos dizer assim, ainda equivocada da Guarda. Porque a Guarda é proteção, a Guarda é para proteger (entrevista 04).

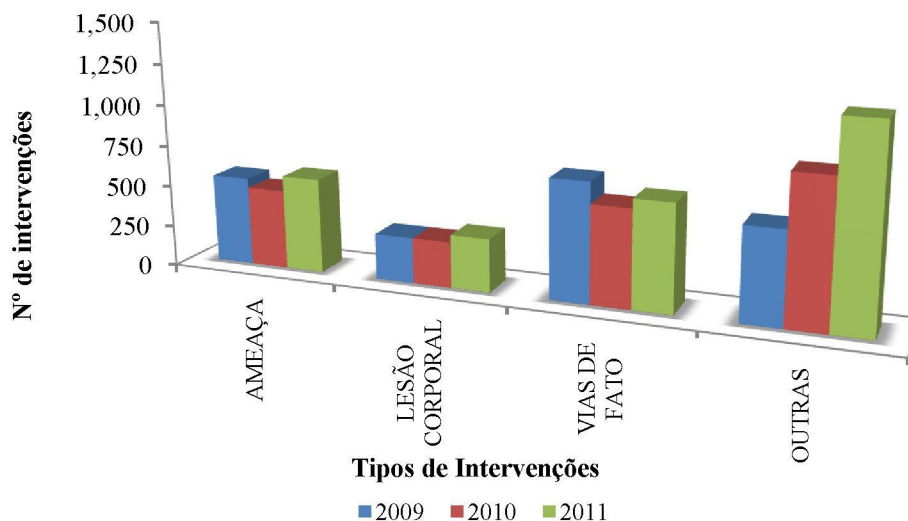
[...] não um ser policial repressor, mas sim um ser o policial comunitário, o Policial que está ali para prevenir, o Policial que está ali para ajudar a comunidade, para lidar com o cidadão de bem. E não o Policial do enfrentamento, do subir morro, de utilizar (pausa), de lidar com sequestro. Não, não é esse ser policial. É o ser policial comunitário. O Guarda está lá dentro, ele está no morro, ele não sobe o morro. Ele sobe o morro para trabalhar, ele trabalha dentro do morro. Ele está ali não é para apagar o fogo e sair não, ele está ali é para evitar que o fogo seja acendido, fazendo aquele trabalho rotineiro, preventivo, orientativo, sendo respeitado e respeitando, garantindo direitos, promovendo direitos (entrevista 05).

[...] Policia Comunitária seria aquela segurança aproximada, vamos dizer assim, o agente de segurança pública mais próximo do cidadão não como repressão, mas como presença que isso já inibe qualquer ato infracional. então no contexto geral só de estar presente, só de estar fazendo uma ronda perimetral nós já estamos exercendo um trabalho de polícia comunitária, então já é exercido o que basta. (entrevista 13).

Cabe ressaltar, diante dos trechos apresentados, que a atuação do guarda municipal de caráter comunitário, com vistas à garantia de direitos ou a promoção de direitos ou de orientação não é mencionada em nenhum momento nas naturezas dos BI e tampouco no Memento.

Já nas Intervenções *Referentes à Pessoa* a subcategoria *outras* possui o maior número de registros com 1.194 intervenções até junho de 2011. Dentro desta subcategoria inserem-se fatos presenciados por guardas municipais dentro de próprios municipais tais como *induzimento/instigação/auxílio a suicídio, infanticídio, aborto provocado por terceiro, tortura, submeter criança que se tem guarda ou violência a vexame ou constrangimento, corrupção de menores ou ato obsceno* (GRAF. 13).

**Gráfico 13 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Intervenções Referentes à Pessoa – Belo Horizonte – jan2008/jun2011**



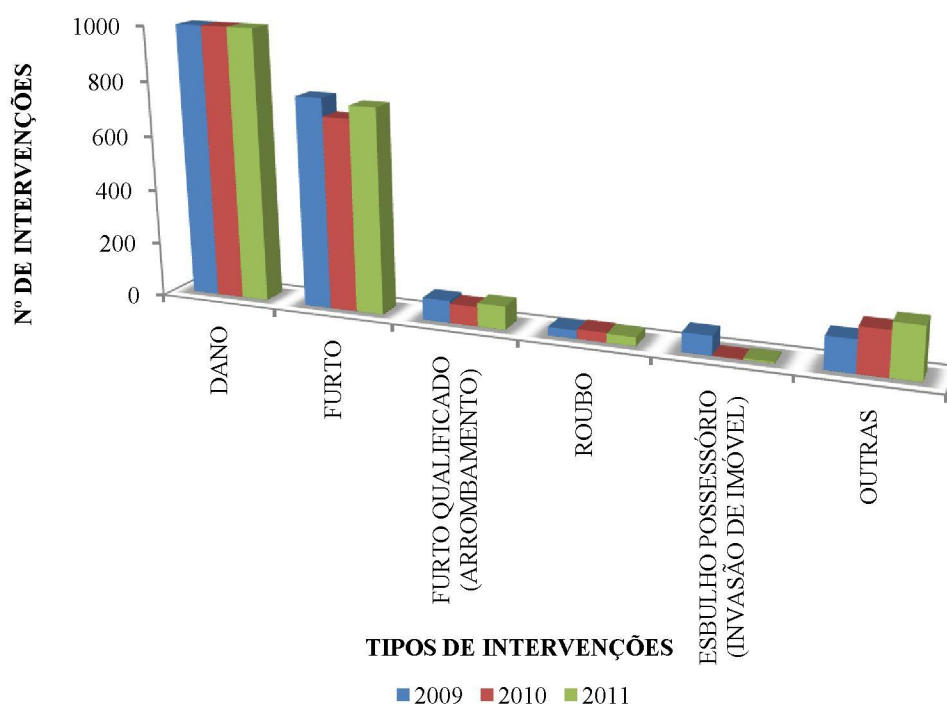
Fonte: BELO HORIZONTE, 2011a

A segunda subcategoria registrada – *vias de fato* – referente à agressão simples ou mútua em que não ocorreram lesões corporais, incômodo à saúde ou dano, apresentou 722 registros no ano de 2009, registrando uma queda até junho de 2011 que apresenta 649 intervenções. A terceira subcategoria mais registrada – *ameaça* – apresenta 576 intervenções até junho de 2011. Já a última subcategoria mais registrada é a *lesão corporal* com 323 intervenções até junho de 2011. As demais subcategorias são *abandono de incapaz* (05 registros em 2011), *aborto provocado pela gestante ou com seu consentimento* (01 registro em 2011), *estupro-consumado/tentado* (06 registros em 2011), *exposição ou abandono de recém nascido* (nenhum registro em 2011), *homicídio consumado/tentado* (05 registros em 2011), *omissão de socorro* (nenhum registro em 2011), *rixa* (05 registros em 2011), *porte ilegal de arma de fogo de uso permitido* (05 registros em 2011) e *porte ilegal de arma de fogo de uso restrito* (nenhum registro em 2011). Pode-se inferir que o baixo registro pode estar vinculado ao fato das intervenções referentes a homicídio, por exemplo, serem atividades eminentemente policiais.

O Gráfico 14 abaixo expõe dados referentes às *Intervenções Referentes ao Patrimônio*. A subcategoria *dano* apresenta em todos os anos analisados o maior número de registros, 1.045, seguida da subcategoria *furto*, que até junho de 2011 apresentou 750 registros. Em terceiro lugar encontra-se a subcategoria *outras*, com 189 registros de intervenção. Nesta subcategoria registra-se *abuso de incapazes*(categoria que não pode estar registrada em

intervenções referentes ao patrimônio e que, todavia consta nos registros da GMBH), *negação, despesa, e recepção* entre outras interferências que podem ser enquadradas nesta classe. *Furto qualificado (arrombamento)* apresentou o quarto lugar em número de registros com 85 até junho de 2011. Nesta classificação podem-se citar ainda as subcategorias *roubo* (32 registros em 2011), *esbulho possessório (invasão de imóvel)* (06 registros em 2011) e *dano em coisa de valor artístico, arqueológico ou histórico* (06 registros em 2011).

**Gráfico 14 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Intervenções Referentes ao Patrimônio – Belo Horizonte – jan2008/jun2011**



Fonte: BELO HORIZONTE, 2011a

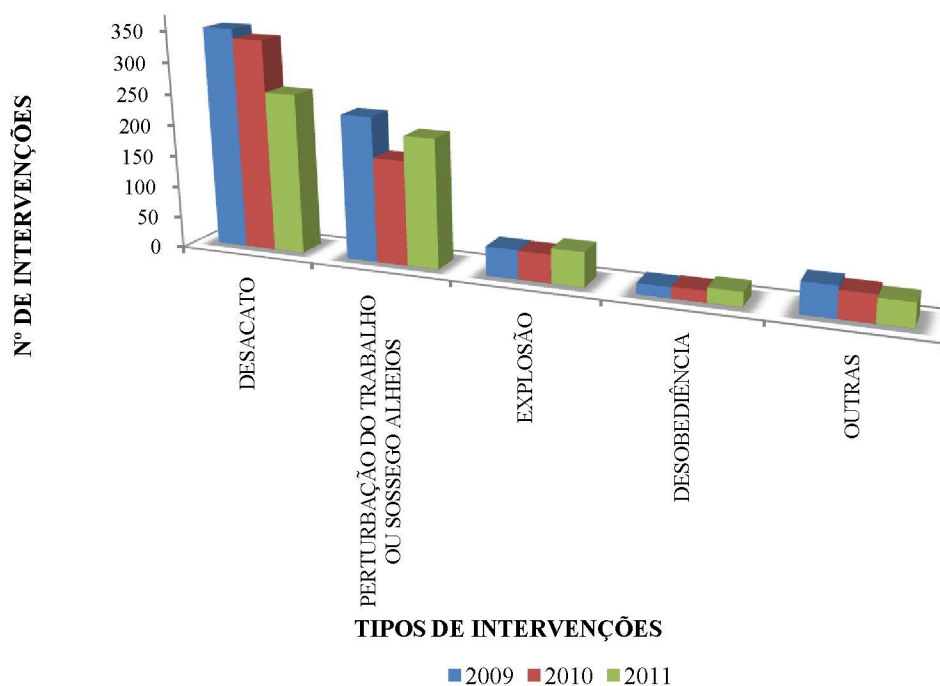
Já na classificação *Intervenções Referentes ao Costume* em todos os anos avaliados a subcategoria *desacato* possui o maior número de registros, 256 BI registrados, considerado pelos entrevistados, dentre as intervenções realizadas, a que não gostam: “o que eu não gosto de fazer na instituição? Passar um cidadão a preso por desacato” (entrevista 05). Uma possível explicação para o elevado número de registros é a afirmação dos entrevistados de que alguns cidadãos ainda não compreendem a atividade da GMBH:

[...] Ele já vai começar sim, a não enxergar o guarda municipal como agente de trânsito, o guarda municipal como aquele que exerce o policiamento preventivo. Pelo contrário, ele vai enxergar aquele agente de trânsito como... é, é, é... Como eu

posso falar, gente? Aquele que tá ali visando tirar dinheiro dela, vamo dizer assim (entrevista 09).

Em segundo lugar *perturbação do trabalho ou sossego alheios* obteve 206 registros até junho de 2011, um valor próximo ao registrado em 2009, 231 BI. A subcategoria *explosão* possui 55 registros até junho de 2001, seguida da subcategoria *outras*, em que se enquadram *casos de perigo de inundação, desabamento ou desmoronamento*, com 36 registros. A subcategoria *desobediência* possuiu 23 registros até junho de 2011. Podem-se citar ainda as subcategorias *embriaguez* (15 registros), *disparo de arma de fogo* (03 registros), *falsificação de documento público* (05 registros), *omissão de cautela na guarda ou conduta de animais* (nenhum registro), *resistência* (02 registros), *uso de documento falso* (02 registros), *vadiagem* (nenhum registro) e *mendicância* (02 registros) (GRAF. 15).

**Gráfico 15 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Intervenções Referentes ao Costume – Belo Horizonte – jan2008/jun2011**

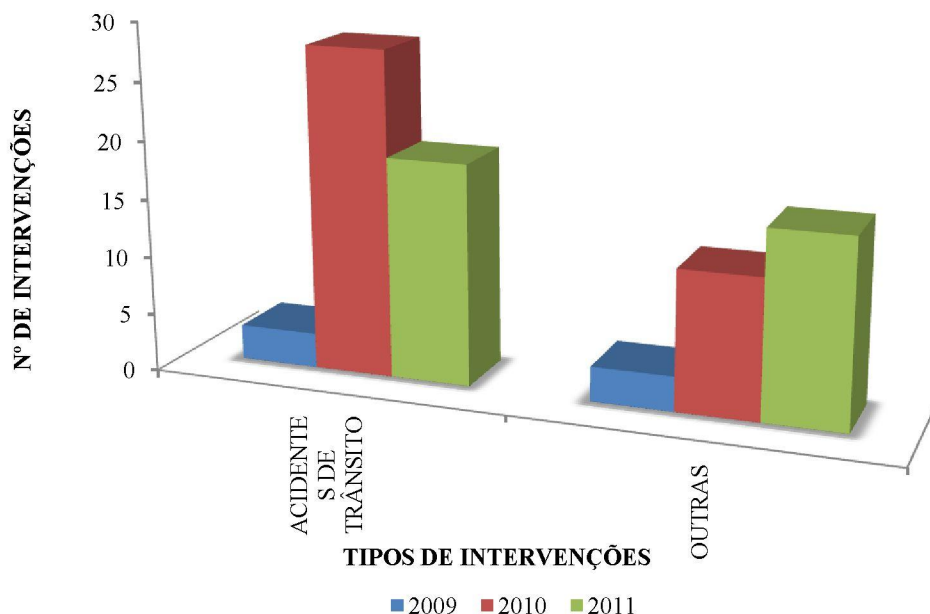


Fonte: BELO HORIZONTE, 2011a

No que tange a classificação *Intervenções Referentes ao Trânsito*, à subcategoria *acidentes de trânsito* teve, até junho de 2011, 19 intervenções realizadas pelo Grupamento de

Trânsito da GMBH, enquanto que a categoria *outras* registrou 16 intervenções. Sobre esta última categoria lê-se qualquer outro caso que se enquadre nesta classe. (GRAF. 16).

**Gráfico 16 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Intervenções Referentes ao Trânsito – Belo Horizonte – jan2008/jun2011**



**Fonte: BELO HORIZONTE, 2011a**

Na categoria *outras* pode-se citar as demais atuações que o grupamento de trânsito realiza na cidade de Belo Horizonte que, de acordo com o entrevistado, são orientações:

Se eu vou aqui na Afonso Pena e faço um fiscalização, não é pela quantidade de atuações que eu faço, isso em hipótese alguma. É pelo serviço bem prestado, pela informação que eu dou ao usuário, pela... pela atenção que eu dou a uma pes... a uma pessoa que me che... é... que chega até a mim pedindo a informação... é... quê mais... Isso aí mesmo, é... satisfação, dever cumprido, tendeu? A minha missão? Qual que é minha missão agora como agente de trânsito? Eu vou sair pra fiscalizar, né? Que muitos falam “Ah, aplicar multa”. Não. Eu nãoaplico multa, eu apenas exerço o... o... papel de fiscal, né? Da parte de trânsito: orientar. Eu vouorientar. A... a aplicação da penalidade é em último caso (entrevista 09).

Ou situações em que este é demandado:

O guarda ele tá no trânsito, na rua ele é demandado em número grande pra uma ocorrência de segurança pública e às vezes...ele sabe que não é a missão principal dele sabe que não é a missão profissional dele mas ele está ali na rua controlando o trânsito mas tem a flagrância por exemplo de um furto, de um assalto de uma agressão a pessoa que que ele tem que fazer? Ele atua como cidadão. [...] Como qualquer policial é, mas ele tem a situação em que ele é treinado e está no capítulo da Constituição como um grupo da segurança pública então a própria sociedade o

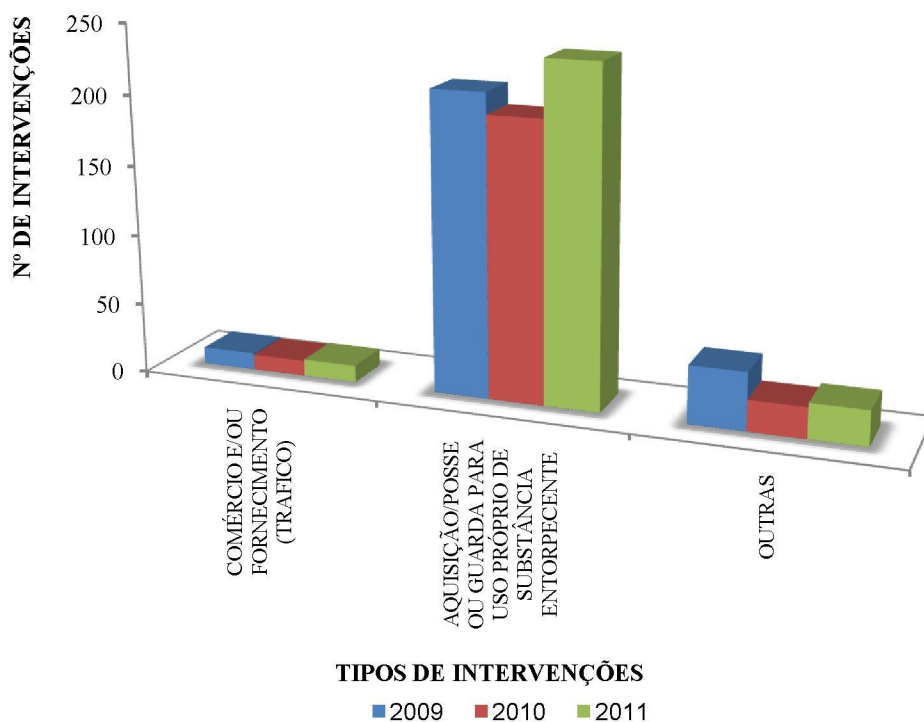
enxerga como aquele cidadão inserido no capítulo da segurança constitucional, é onde que cria a demanda pra ele em razão de que tem que atuar as vezes até em ocorrência de assalto (entrevista 09).

Enquanto que o gerente desloca a responsabilidade para a sociedade que desconhece a função do guarda e quando necessitada da prestação do serviço deste ela buscará ser atendida independente de qual ator da segurança pública está presente:

[...] quando a gente colocou o guarda, a gente está colocando um agente público da área de segurança pública na rua, no logradouro. E ele é demandado pela população, porque a população desconhece essas funções específicas dos órgãos, e também não há como um agente público dessa área, ele se omitir, diante de uma demanda da sociedade (entrevista 01).

Com relação às *Intervenções Referentes a Drogas* das três subcategorias existentes somente uma se sobressai. A *aquisição/posse ou guarda para uso próprio de substância entorpecente* é a subcategoria que agrega maior número de BI registrados: 338 até junho de 2011. O *tráfico* teve somente 12 registros, enquanto que a subcategoria *outras*, compreendida como demais casos que se enquadrem nesta classe, obteve 25 registros (GRAF. 17).

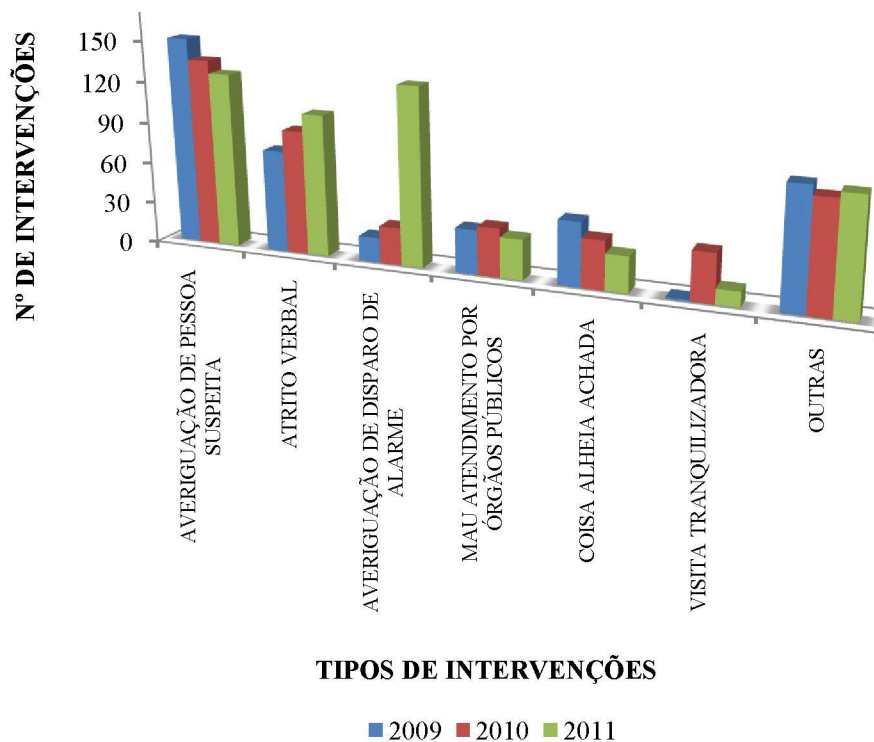
**Gráfico 17 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Intervenções Referentes a Drogas – Belo Horizonte – jan2008/jun2011**



Fonte: BELO HORIZONTE, 2011a

Na distribuição de registros referente à classificação *Intervenções Diversas*, sete subcategorias apresentam o maior número de registros. A subcategoria *averiguação de disparo de alarme* teve um aumento considerável, de 18 registros em 2009, 27 registros em 2010 para 129 registros até junho de 2011. Já a subcategoria *averiguação de pessoa suspeita* apresentou em 2011 o número absoluto de 127 registros, mantendo um valor aproximado nos anos anteriores. A subcategoria *atrato verbal* apresentou 103 no ano de 2011, um crescimento comparado aos anos anteriores. A subcategoria *outras* apresentou elevado número de registros em todos os anos, inserindo neste tópico quaisquer casos que se enquadrem nesta classe. *Mau atendimento por órgãos públicos* apresentou no ano de 2011 o total de 29 registros até o mês de junho, enquanto que a subcategoria *coisa alheia achada* apresentou ligeira queda: 46 registros em 2009, 35 em 2010 e 26 registros de intervenção em 2011. Já a subcategoria *visita tranquilizadora* apresentou somente 01 registro em 2009, 35 em 2010 e somente 11 em 2011. As demais subcategorias existentes são *veículo, produto de furto/roubo encontrado* (06 registros), *animal morto em via pública* (nenhum registro), *animal em via pública* (06 registros), *fio e/ou poste de rede elétrica caído/partido* (02 registros), *lixo, buraco, entulho ou material de construção obstruindo ou dificultando o trânsito nas vias públicas* (02 registros), *violação de posturas municipais* (02 registros), *encontro de cadáver/feto* (01 registro), *cobertura a eventos diversos* (05 registros) e *apreensão de linhas de pipas com cerol* (01 registro).

**Gráfico 18 - Número de Intervenções Realizadas pela GMBH na Classificação Intervenções Diversas – Belo Horizonte – jan2008/jun2011**



Fonte: BELO HORIZONTE, 2011a

A subcategoria *visita tranquilizadora*, referente a contatos pessoais feitos pelos integrantes da GMBH, sejam por meio de rondas motorizadas, inspetores ou gerentes, com os funcionários dos equipamentos públicos, vítimas de atos infracionais, com a finalidade de estudar, no local, as vulnerabilidades do órgão, para assim propor a correção de falhas e orientar procedimentos visando tranquilizar aqueles que frequentam o próprio e, para além, propor ao Comando da Guarda Municipal de Belo Horizonte a adoção de medidas saneadoras, que possam inclusive ser apresentadas na reunião do GGI-M (BELO HORIZONTE, 2011b) possui o mais baixo índice de registro.

Novamente, pode-se inferir acerca da duplicidade de interpretação da atuação da GMBH, seja pelos gestores ou pelos guardas municipais. Os gestores afirmam, que a principal forma de compreender a atuação e as possíveis intervenções da GMBH parte da ideia de uma atividade de caráter preventivo, enquanto que os guardas municipais partem de um discurso de uma atividade voltada para o policiamento comunitário, compreendendo o conceito principalmente como atuação cotidiana e cordial com o indivíduo que frequenta o equipamento,

Não é a cultura de só preservação do bem patrimonial físico mas ali naquele bem patrimonial físico ele tem uma cultura essencial de que é o bem-estar das pessoas ali, principalmente desse bem-estar para a preservação da vida humana o maior patrimônio é a vida [...] a atividade dela é de prover uma segurança, volto a dizer, naquele conceito anterior de urbana, uma segurança urbana voltada ainda, pra não ter conflito com as outras instituições, voltada ainda para os bens, serviços e instalações do município (entrevista 11).

Ou seja, somente circunscrita aos próprios municipais, e não com a comunidade como um todo (VARGAS, 2010).

### ***6.2.3 Projetos propostos pela Guarda Municipal de Belo Horizonte***

A relação de projetos ilustrada no Quadro 2 vai ao encontro das considerações de Soares (2005), que afirma da existência de investimento em projetos de caráter preventivo de natureza social e de ações preventivas de controle realizadas pelas Guardas Municipais, inclusive pela GMBH. Esta relação de atividades da GMBH, em conjunto com a relação de intervenções já analisadas, reforça a ideia de que não há por parte da Guarda Municipal de Belo Horizonte o desenvolvimento de estratégias com vistas a montagem de ferramentas de consulta comunitária ou do uso de técnicas para a implementação da metodologia de solução de problemas, com o objetivo de aumentar o envolvimento da comunidade nos processos de tomada de decisão acerca da segurança pública (BEATO FILHO, 2002), resultando em ações tímidas aquelas que podem-se configurar como de caráter comunitário.

Novamente há uma interpretação dúbia no que tange à atuação: enquanto os guardas confundem a sua atuação como de caráter comunitário, os gestores afirmam que o papel dos guardas está bem definido: “[...] então essa identidade para o guarda tá bem definida, para nós gerentes tá bem definido, para alguns locais onde se presta o serviço algumas pessoas entendem o papel real do guarda, qual é a identidade funcional dela” (entrevista 11).

A fim de exemplificar a afirmação de que a GMBH não prioriza o envolvimento da comunidade nas questões referentes à segurança, priorizando principalmente atividades de cunho preventivo, indo ao encontro das explanações de Vargas (2010), listou-se os projetos e programas que a PBH/SMSEG em conjunto com a GMBH almejam (ou almejarão) executar. De um total de 27 projetos relacionados, 13 projetos foram implantados e destes, sete são projetos preventivos que possuem como público-alvo direto a comunidade: i) Escotismo na GMBH; ii) Educação para a Segurança Pessoal (ANEXO E); iii) Vigilância Eletrônica; iv) Ulisses – Localização de Pessoas Desaparecidas (ANEXO F); v) Cartilha “O que Fazer?”; vi) Fórum Municipal de Segurança Pública; vii) Projeto Despiche. As cartilhas,

por exemplo, foram distribuídas somente nos próprios municipais, tal como informa o trecho da entrevista presente no Quadro 02.

Os outros 06 projetos implantados, i) Incentivo as Potencialidades Individuais; ii) Banda de Música; iii) Vida Nova; iv) Ensino à Distância; v) Projeto Cursos de Línguas; e vi) Projeto GGI-M não possui como público-alvo direto a população, sendo alguns projetos de capacitação do efetivo ou com o objetivo de “humanizar” o trabalho do guarda municipal. Os 14 projetos não implantados ou suspensos também estão listados i) Avaliação da Segurança dos Próprios; ii) Plano Municipal de Segurança Pública; iii) Fórum Metropolitano de Segurança Pública; iv) Índice de Risco do Próprio; v) Projeto Novo Conceito em Segurança Pública; vi) Ações Integradas PMMG/GMBH; vii) Canil da GMBH; viii) Controle de Cães Ferozes; ix) Escola Metropolitana de Guardas Municipais; x) Grupamento Escolar da GMBH; xi) Grupamento de Prevenção da Violência Familiar; xii) Pena Alternativa; xiii) PPL Operação Liberdade; xiv) Rádio-Taxi. Nota-se pela descrição e transcrição apresentada no Quadro 02 abaixo e até mesmo pelo nome de muitos dos projetos não implantados que eles seriam certa cópia de alguns projetos existentes na Polícia Militar estadual e caso fossem implementados resultariam em uma possível Polícia Municipal, com um “Novo Conceito em Segurança Pública” provavelmente discutido na “Escola Metropolitana de Guardas Municipais”. Estes detalhes são apresentados na quarta coluna do referido quadro que caracteriza o *status* dos projetos, por meio do discurso de um dos gestores.

**Quadro 2 - Programas e Projetos da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial (SMSEG)/ Guarda Municipal de Belo Horizonte (GMBH)**

(continua)

<b>Programa/ Projetos</b>	<b>Descrição</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Status</b>
<b>Escotismo na GMBH</b>	Implantação de grupos escoteiros formados por crianças residentes nos aglomerados e bairros periféricos de BH. Prticipação voluntária de guardas municipais, capacitados em curso próprio.	Cultivar valores éticos e cívicos nas crianças do Projeto; Permitir o conhecimento de práticas rituais em diversas situações cotidianas e eventuais; Despertar/sedimentar o caráter humanitário do guarda; Complementar a formação escolar do público-alvo.	Projeto implantado. "um guarda que a gente sabe que ele vai dar um bom exemplo, né? Que ele vai tratar bem aquela criança, porque o objetivo é esse, o objetivo é oportunizar a criança em um acesso a valores que hoje estão esquecidos através do escotismo, mas também eu busco nesse projeto de escotismo, por exemplo, uma consequência interna, porque o Guarda quando ele trabalha voluntariamente em um projeto desse tipo, ele se humaniza e quando ele se humaniza, o trabalho dele de como Guarda é melhor."
<b>Ulisses - Localização de Pessoas Perdidas</b>	Compartilhamento de informações com os órgãos policiais e o sistema de defesa social em torno do fenômeno do desaparecimento de pessoas	Interligação via internet ou de outros equipamentos informacionais da PBH, GMBH e a Polícia Civil; Criar de um cadastro único de pessoas desaparecidas.	Projeto implantado. "Então o projeto ele aborda tudo isso, a criação de um software que a gente desenvolveu junto com a Polícia civil e com a Prefeitura, por exemplo, centro de população de rua, sendo a população de rua sendo migrante, então a gente tem as máquinas nesses locais e nós devemos inaugurar e publicizar esse projeto agora, nesse próximo mês."
<b>Vigilância Eletrônica</b>	Implantação de câmeras de vigilância eletrônica nos próprios públicos, sob coordenação da GMBH.	Diminuir índices de insegurança de servidores e usuários dos serviços públicos; Auxiliar na estratégia do patrulhamento dos próprios municipais; Propiciar maior eficiência na identificação e prisão de suspeitos.	Projeto parcialmente implantado. "é um projeto que está bem adiantado e ainda tratar aquela questão do sistema público de videomonitoramento aqui em Belo Horizonte. Nós temos alguns pontos implantados. Nós temos projeto para fechar todas as unidades de saúde e educação principalmente."

(continuação)

<b>Programa/ Projetos</b>	<b>Descrição</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Status</b>
<b>Educação para Segurança Pessoal</b>	Aproveitar a capilaridade dos órgãos municipais para instruir os servidores e usuários dos serviços públicos sobre procedimentos para a própria segurança.	Orientar o cidadão sobre procedimentos pessoais que previnam sua vitimização por crimes; Utilizar o tempo ocioso nos próprios para orientação sobre segurança pessoal; Divulgar informações sobre práticas delituosas; Alertar sobre golpes e práticas de estelionatários em uso na cidade.	Projeto implantado . Cartilha distribuída nos próprios. "daqui a pouco nós vamos detectar outra fragilidade, aí nós vamos trabalhar em outra cartilha, em outro DVD essas outras questões."
<b>Avaliação da Segurança nos Próprios</b>	Criação de uma equipe com o objetivo de vistoriar as unidades de serviço municipais e treinar servidores e formar brigadas de prevenção e segurança contra incêndio	Estimular condutas preventivas dentro das unidades da prefeitura; Estimular a cultura preventiva de incêndios e de resposta eficiente, tanto no plano individual quanto coletivo; Adequar os próprios municipais de modernos e eficientes equipamentos contra incêndios; Realizar estudos estratégicos da arquitetura dos próprios.	Projeto não implantado. "é um convênio que nós tentamos fazer com o Bombeiro, o Bombeiro não quis fazer na época, esse comando todo do Bombeiro está disposto a fazer o convênio e entende que isso é importantíssimo [...] o novo comando do Bombeiro, agora bem mais aberto, está certo? Então está ficando conveniente isso aí, então nós começamos já a discutir bem essa participação do Bombeiro, mesmo porque é uma atividade do Bombeiro, própria do Bombeiro, nós da Guarda fazemos isso só nos equipamentos municipais, nos equipamentos públicos, ou seja, nós estamos arrumando a nossa casa, está certo? Então o Bombeiro tem interesse que isso aconteça, então a gente deve firmar um convênio com o Bombeiro sobre isso."

(continuação)

<b>Programa/ Projetos</b>	<b>Descrição</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Status</b>
<b>Cartilha "O que Fazer"</b>	Cartilha distribuída nos próprios com informações sobre onde e como procurar ajuda em casos de sinistro ou de violência contra si próprio ou contra terceiros.	Orientar os servidores sobre as providências a serem tomadas diante de situações que afetam a tranquilidade pública e a normalidade do serviço; Qualificar os gerentes dos próprios para o devido encaminhamento das demandas de segurança pessoal e coletiva.	Projeto implantado somente em 2008 Foram distribuídos 4mil exemplares nos próprios em 2008. Realizaram palestras com profissionais do transporte escolar, vigias e porteiros da Secretaria Municipal de Educação. "de repente você tem umas situações, que o gerente de um determinado equipamento, ele não pode adotar alguma providência, ele não tem que ser refém da guarda, ficar ligando pra Guarda, "Aconteceu isso e eu faço o que?", não..."
<b>Incentivo as Potencialidades Individuais</b>	Aproveitar as vocações paralelas exstentes entre os integrantes da GMBH.	Fortalecer os sentimentos e os laços de identidade entre a comunidade e a GMBH; Estimular o voluntariado, a autonomia e a iniciativa dos membros da SMSEG e da GMBH.	Projeto implantado. "Isso acontece, acontece direto, o tempo todo está acontecendo isso, e talvez isso seja também uma das razões do bom nome que a Guarda tem nos equipamentos."
<b>Banda de Música</b>	Criação de uma banda de música, formada por membros da corporação, com fim de propiciar aos belorizontinos mais uma opção de lazer, entreterimento e identidade cultural com a governabilidade pública.	Propiciar ao efetivo da GMBH a oportunidade de exercitar suas habilidades artísticas e musicais; Propiciar à população a oportunidade de fortalecer os laços de identidade e de pertencimento comunitário.	Projeto implantado. "[...] nós vamos muito com a banda de música em escolas."

(continuação)

Programa/ Projetos	Descrição	Objetivos	Status
<b>Vida Nova</b>	Cadastramento de voluntários da SMSEG e da GMBH no Programa "MG Transplantes" para doação de órgãos <i>post mortem</i> .	Estimular a doação de órgãos de modo a favorecer a difusão e a ampliação do número de doadores de órgãos junto ao Sistema Nacional de Transplantes; Cooperar para a devida difusão e esclarecimentos legais envolvendo a prática da doação de órgãos; Estimular e dar exemplo de ações de solidariedade à preservação da vida para a comunidade em geral.	Projeto implantado. "além do objetivo da doação, nós temos o objetivo também de humanizar muito o trabalho do Guarda."
<b>Fórum Metropolitano de Segurança Urbana</b>	União das Prefeitas da Região Metropolitana de BH, com caráter suprapartidário.	Difundir a doutrina de segurança pública em que o município atue em suplementação aos esforços federais e estaduais de prevenção e combate à criminalidade; Prevenir e reduzir a violência urbana na Região Metropolitana.	Projeto suspenso. "com a eleição nesse governo novo que instalou nos municípios, o resto que foi instalado dentro do município perdeu um pouco o foco porque eles começaram a tratar de uma forma mais restrita né? Então, por exemplo, Belo Horizonte criou uma rede de idéias, pegou a cidade como base para tratar de questões relativas à cultura, saúde, segurança e tal. Então com esse foco, ele acabou também sendo suspenso o fórum metropolitano."
<b>Fórum Municipal de Segurança Urbana</b>	Criação de grupo de trabalho, composto por técnicos e gerentes de diversos órgãos públicos do município.	Analisar, avaliar, sugerir e monitorar as ações de segurança patrimonial, de proteção dos usuários e dos servidores; Sugerir medidas corretivas.	Projeto implantado.

(continuação)

<b>Programa/ Projetos</b>	<b>Descrição</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Status</b>
<b>Índice de Riscos do Próprio</b>	Elaboração de um indicador de segurança nos próprios municipais de forma a propiciar uma base de dados confiável sobre a segurança urbana no município.	Produzir uma fonte de informação confiável para o monitoramento, diagnóstico e avaliação das ações de segurança urbana; Auxiliar o planejamento da segurança urbana.	Projeto suspenso. "Isso aí nós estamos desenvolvendo, o gerente nosso está desenvolvendo isso aí e ele adoeceu né? Isso aí a gente precisa criar nos equipamentos municipais um índice de segurança, hoje você tem o número, mas não tem o índice, eu preciso ter um índice que me alerta para uma dificuldade no equipamento municipal."
<b>Plano Municipal de Segurança Pública</b>	Planejamento de linhas de ação no campo da defesa social, de modo relativamente padronizado e compartilhado por todos os próprios de forma a evitar a superposição, a concorrência e a fragmentação de ações.	Criar referência teórica e prática para o conjunto dos órgãos e serviços municipais, que possa nortear ações integradas na prevenção e combate à violência e à insegurança urbana; Auxiliar a integração e a interdisciplinaridade entre os órgãos públicos das três esferas de governo; Elaborar planos estratégicos de política de segurança de curto, médio e longo prazo.	Sem descrição.

(continuação)

Programa/ Projetos	Descrição	Objetivos	Status
<b>Ensino à Distância</b>	Qualificação profissional à distância para o efetivo da GMBH.	Propiciar ao guarda acesso rápido e fácil a cursos de formação e qualificação em segurança urbana; Cumprir a legislação federal que estabelece 80h/aula anuais nos diversos campos do conhecimento; Propiciar à GMBH a possibilidade de diversificar os meios educacionais à disposição do seu efetivo de segurança.	Projeto implantado. "na dificuldade que a gente tem de buscar o Guarda presencialmente, nós criamos o ensino à distância né, então é muito atrativo esse ensino à distância e tem tido um resultado muito bom."
<b>Novo Conceito em Segurança Pública</b>	Iniciar procedimentos, fluxos e práticas que privilegiem a integração entre as esferas governamentais.	Adoção pelo município de Belo Horizonte de uma política ofensiva na área da criminalidade disponibilizando sua estrutura para uma ação mais abrangente do setor público; Constituir a SMSEG como veículo de integração entre a PBH e os órgãos de defesa social estaduais e federais.	Projeto não implantado.(Documento feito pelo Secretário)
<b>Projeto Despiche</b>	Ação solidária e integrada dos órgãos de segurança pública com a GMBH e a sociedade na prevenção e combate à pichação dos próprios e do patrimônio público.	Restaurar o patrimônio público vítima da pichação, por meio do voluntariado; Prevenção, convencimento, sensibilização de inibição da pichação por vias de ações ostensivas; Repressão e responsabilização dos pichadores ou do seu responsável de modo a desestimular a prática.	Projeto implantado. "como é que eu vou acabar com a pichação da cidade? Acabar com a pichação da cidade é uma coisa que... Eu não acordo de madrugada, né? Pichador, você tem pichador aos montes. Aí eu falei gente como é que eu vou fazer isso? Aí eu pensei que sozinho não tem jeito, não adianta colocar Guarda só não." Empresários doam o material, associações civis recebem o material e promovem o despiche, as Secretarias Municipais elegem os espaços públicos simbólicos a serem limpos."

(continuação)

<b>Programa/ Projetos</b>	<b>Descrição</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Status</b>
<b>Projeto Cursos de Línguas - Inglês e Espanhol</b>	Realização de cursos de língua estrangeira para o efetivo da GMBH.	Qualificar e capacitar o efetivo da GMBH para atuação em eventos culturais, artísticos e esportivos de grande porte.	Projeto implantado. "Nós temos a proficiência em Inglês e Espanhol, ele é muito bacana esse projeto, sem gastar um tostão, enquanto o pessoal está fazendo projeto de 6 milhões de reais aí para qualificar algumas pessoas em Inglês e Espanhol."
<b>Projeto GGIM</b>	Reunião com a participação dos órgãos estaduais e municipais de segurança pública sob direção geral do prefeito.	Integrar ações de segurança pública, defesa social e cidadania; Estimular o planejamento comum governamental na prevenção e combate à violência urbana e à criminalidade.	Projeto implantado.
<b>Ações Integradas PMMG/ GMBH</b>	Integrar ações da PMMG com as ações da GMBH	Fortalecer a integração, o planejamento e a execução de ações de segurança pública entre o município e as forças estaduais de segurança; Estimular o compartilhamento da informação entre PMMG e GMBH.	Projeto não implantado. "Infelizmente, a coisa anda muito devagar, a copa do mundo vai acelerar um pouco essa integração por exigência até de um órgão estranho, que é a FIFA. A FIFA exige que exista um centro de poder, um centro de controle, de coordenação oriundo, isso é importante ter, isso a gente vai sugerindo há quanto tempo isso?"

(continuação)

Programa/ Projetos	Descrição	Objetivos	Status
<b>Canil da GMBH</b>	Utilização de cães para atuação conjunta com os guardas na proteção de servidores. A utilização de cães abrange o farejamento de produtos e substâncias tóxicas, bombas e drogas em próprios, além da busca e resgate de pessoas vítimas de deslizamentos, de escombros e desastres naturais.	Utilizar cães na proteção dos servidores e usuários do patrimônio público municipal.	Projeto abandonado. "É um projeto que na verdade não há ainda uma definição muito clara sobre isso, usa ou não usa..."
<b>Controle de Cães Ferozes</b>	Projeto para estabelecer controle sanitário sobre os cães de guarda que se notabilizam pelos riscos recorrentes de violência e ataques à população. Os cães foco do Projeto são os da raça PittBull, Rottweiler, Dobermman, Fila e Mastim Napolitano.	Cumprir a legislação municipal, estadual e federal de proteção dos direitos do cidadão face aos ataques de cães violentos.	Projeto abandonado. "só que esse projeto ele foi atropelado por várias leis que surgiram no decorrer da gente conceber o projeto, atribuindo ao Bombeiro atividades nessa área, então é um projeto que nós tivemos que abandonar, porque a legislação mudou e passou a responsabilizar o órgão sobre essa questão."

(continuação)

Programa/ Projetos	Descrição	Objetivos	Status
<b>Escola Metropolitana de Guardas Municipais</b>	Implantar um centro de educação continuada de guardas municipais.	Estimular a unificação dos currículos, cursos de formação, estratégias e modus operandi das guardas municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte; Estimular a interação e uniformização das ações de segurança desenvolvidas pelas instituições municipais de segurança.	Projeto não implantado. "A Escola Metropolitana é o nosso sonho, é o nosso sonho, a gente vem batalhando isso aí desde a criação da Guarda."
<b>Grupamento Escolar da Guarda Municipal</b>	Instalação na GMBH de um grupamento de defesa e proteção da comunidade escolar.	Contribuir para a queda dos indicadores de violência escola; Proporcionar maior legitimidade à GMBH; Estimular o protagonismo da GMBH no campo dos direitos da juventude, especialmente na defesa dos direitos da criança e do adolescente.	Projeto não implantado.
<b>Grupamento de Prevenção da Violência Intrafamiliar</b>	Projeto de instalação na GMBH de um grupamento de defesa e proteção dos direitos da mulher, particularmente a mulher vítima de violência intrafamiliar.	Criar um grupamento de defesa da mulher vítima de violência intrafamiliar na GMBH; Estimular ações de natureza interdisciplinar, integrada e solidária entre órgãos municipais de defesa dos direitos da mulher; Contribuir para a queda dos indicadores de violência intrafamiliar.	Projeto não implantado.

(conclusão)

<b>Programa/ Projetos</b>	<b>Descrição</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Status</b>
<b>Pena Alternativa</b>	Projeto para que os condenados a penas alternativas executem as mesmas nos próprios e serviços públicos municipais.	Difundir o princípio constitucional de que a segurança pública é de responsabilidade de todos, o que implica no efetivo engajamento do município na arena da segurança pública; Potencializar o trabalho comunitário do apenado a penas substantivas, por meio da supervisão da GMBH.	Projeto não implantado.
<b>PPL Operação Liberdade</b>	Projeto de revitalização da Pedreira Padro Lopes, conjugando ações de segurança urbana, política social, intervenções urbanas e ações de cidadania.	Revitalizar a área da Pedreira Padro Lopes por meio da realização de ações integradas de órgãos e serviços públicos; Reduzir a violência urbana e a criminalidade na região; Resgatar laços de sociabilidade e criar opções de lazer.	Projeto não implantado. "nós propusemos ao Prefeito, uma modificação, um arruamento na Pedreira Padre Lopes de tal forma a permitir que o poder público, que facilitasse o acesso do Poder Público lá dentro, está certo? E aí depois vem o "Vila Viva" também que incorporou tudo isso, e então é um projeto que acabou sendo incorporado à integração da Antônio Carlos e ao projeto "Vila Viva" da Urbel."
<b>Rádio-Táxi</b>	Proposta de instalação de sistema de GPS nos táxis de Belo Horizonte patrocinado por recursos obtidos via propaganda instalada nos veículos.	Instalar um sistema de rastreamento de veículos em toda a frota de táxi de Belo Horizonte e garantir maior segurança e bem-estar aos motoristas e usuários do serviço de táxi.	Projeto não implantado.

Fonte:

Belo

Horizonte,

2011.Elaborado

pele

autor.

Diante dos dados apresentados neste capítulo, pode-se inferir que por mais que a GMBH seja uma instituição que ampliou suas atribuições e que dificilmente será extinta do município, ainda há inconsistências no que tange a gestão da política de segurança no âmbito local em que a questão da autonomia para o exercício de atividades ainda é o centro do debate, vista pelos gestores e pelos guardas municipais como um dos grandes impasses para melhor atuação da GMBH. Nota-se também uma contradição quando se analisa a natureza do BI: o foco principal das intervenções está no crime, ou seja, o documento parte de um olhar policial da realidade, indo de encontro, portanto, àquilo que é proposto como macro-diretriz pelo MJ às Guardas Municipais, já que a GMBH acaba assumindo um papel de auxiliar da Polícia Militar.

Mesmo diante da percepção de que a segurança é sistêmica, a GMBH atua preferencialmente em ações vinculadas à prevenção em caráter situacional, ou seja, atua-se nos próprios municipais quando há oportunidade para tal.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Política de segurança implica em articulação sistêmica das instituições.”  
(BRASIL, 2012)*

Buscou-se neste trabalho compreender como a lógica presente no pacto federativo nacional se reflete na política de segurança pública, que tem como principal ator no município a Guarda Municipal, nem sempre observado como ator estratégico para a redução da sensação de insegurança local, mesmo este se fazendo presente na arena política e na pauta da gestão pública local.

Uma das razões para que o Executivo local não perceba a GM como um agente de mudança desta perspectiva que se tem de segurança pública é o fato de esta ainda estar fortemente vinculada à repressão. Além disso, os municípios ainda se resguardam relacionado às limitações de ação na área da segurança como impostas pelo desenho do pacto federativo previsto na Carta Magna. Esta atitude não é considerada produtora já que existem mecanismos que fortalecem os municípios mostrando que justificar o imobilismo de algumas prefeituras por meio da Constituição Federal não é a forma correta de fazer segurança.

Por meio da literatura aqui reproduzida pode-se observar que o governo do estado preocupa-se em atuar na área da segurança pública principalmente por meio de ações policiais (MESQUITA NETO, 2004), pouco inserindo a esfera municipal na temática, enquanto que o governo federal vem, nos últimos anos, desenvolvendo programas valorizando o município e induzindo-o a criar Guardas Municipais por meio de repasse de recursos. Para além, observou-se que a atuação da GM nem sempre está em conformidade com esta política de segurança pública proposta pela União por meio do Ministério da Justiça, sendo uma das possíveis causas o arranjo federativo nacional.

Para além, poucas são as iniciativas de construção de uma política estadual de segurança que integre ações das prefeituras para prevenir o crime e a violência (MESQUITANETO, 2004). Pode-se concluir que esta dificuldade se dá pelo tipo de policiamento que ainda é, em caráter majoritário, o tipo que visa atender as ocorrências e aplicar a lei penal, muito próximo do tipo de intervenção realizada pela GMBH, por exemplo, mesmo crescendo a perspectiva de policiamento comunitário como estratégia de combate a criminalidade. A cultura dominante, inserida nas GM, relacionada à atuação do policial militar, pode estar vinculada ao grande número de GM administradas por militares. Esta

situação é passível de questionamento quando se observa o aumento de Guardas Municipais portando armas, por exemplo.

Um problema que pode ser apontado é que a ideia de policiamento comunitário é relacionada às polícias militares estaduais e nem sempre às Guardas Municipais. Este tipo de policiamento propõe a aproximação do policial com a sociedade e é plausível que a GM tenha por responsabilidade a compreensão dos problemas referentes ao espaço em que estão inseridas. Uma possibilidade de institucionalizar uma política de segurança pública que integre estados e municípios seria dividir ações de polícia para a polícia estadual (que envolva atendimento às ocorrências e aplicação da lei) e ações sociais e urbanas à Guarda (que abarque ações de prevenção) (MESQUITA NETO, 2004). Esta política deve ser muito bem disseminada entre os *stakewolders* devido ao espaço em que esta ocorre ser o mesmo para ambos os seguimentos de segurança: o município.

Diante do referencial teórico exposto, a questão da falta de diretriz constitucional vai se tornando irrelevante na proporção em que o número de municípios que possui GM instituída cresce. A visão de que a maioria dos prefeitos tenta não envolver-se com a questão da segurança pública – colaborando, às vezes, com a doação de equipamentos, viaturas ou imóveis – vai ficando paulatinamente para trás. Os prefeitos que se preocuparam com a temática da segurança e se prepararam para reduzir a criminalidade local alcançaram êxito, “em particular a criminalidade violenta [...]. Honra seja feita aos desbravadores. Eles estão colhendo, agora, merecidamente, os frutos políticos pela ousadia e o sucesso” (SOARES, 2006, p.03). A atuação da GM, portanto é, muitas vezes, uma iniciativa de cunho local, o que corrobora a hipótese deste trabalho, de que, a busca por maior sensação de segurança local é uma ação individualizada do prefeito.

Mudanças neste quadro individualizado começaram a surgir nos anos 2000, quando a União assume o papel de coordenador das ações federativas de segurança pública, inclusive com a instituição de um Sistema Único de Segurança Pública, inspirado em outras políticas coordenadas nacionalmente, como saúde e assistência social.

Em Belo Horizonte, a PBH percebe a GMBH como a política de segurança pública e como o equipamento que fornece a segurança em nível local, todavia ela é considerada um ator relevante dentro dos equipamentos públicos e não no município como um todo interagindo com as demais instituições que promovem a defesa social. Deste modo, a descentralização das decisões como é a proposta do MJ ainda não acontece, assim como a articulação proposta pelo Pronasci definida em seus quatro eixos de atuação não alcançam o

âmbito local. Tampouco a implementação do GGIM na prática cataliza a interlocução dos Planos Nacional e Estadual de Segurança Pública no município de Belo Horizonte. Diante do exposto, principalmente no que tange às intervenções analisadas, nota-se que a GMBH diante da demanda acerca da segurança pública possui um papel secundário, devido à inexistência de uma demanda própria, atuando em função de uma parceria principalmente com a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais que acontece relativamente bem devido ao Comando da GMBH ser instituído por egressos de uma instituição militar.

Conclui-se que, diante das limitações existentes seja por parte do governo central, ou por parte dos estados, para resolver as questões referentes à segurança pública, as prefeituras, assim como a PBH deve sim, ampliar suas ações na área em questão, mesmo que as iniciativas ocorram tal como estão acontecendo: em caráter um tanto caótico. A perspectiva, portanto, é de um aumento da participação dos governos locais e também de nichos da sociedade civil nos debates acerca da segurança nos municípios, em prol de uma democracia mais deliberativa.

Para além, ao finalizar este estudo, aconselha-se realizar uma análise contínua da institucionalização da Guarda Municipal. Tal análise é aqui considerada importante já que a GM é uma instituição nova e ainda carece de estudos e diagnósticos das ações em curso. Um estudo comparativo no momento em que as GM possuírem uma mesma macro diretriz de atuação também é considerado enriquecedor, já que atualmente realizar tal estudo é complexo.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: LOUREIRO M.R.G. (org). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: [s.n.]; 2002. 107p.

Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernando1Descentraliza.pdf>> Acesso em: 05 nov. 2011.

ABRUCIO, Fernando. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (org). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p.77-126

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e Políticas Sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo - ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995

Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/content/view/112/54/>> Acesso em: 19 mar.2012.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O Estado no Brasil contemporâneo. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (orgs). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p.17-37

ALMEIDA, Fernando Dias M. de. A fraca intensidade federativa na relação dos entes políticos no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. São Paulo, Ano 5, n.19, jul./set. 2011. p.93-101

AMARY, Renato. **Projeto de Lei n.3.969/2008**. Altera a Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências.

Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=408503>> Acesso em: 06 ago. 2012.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2ed, Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. 2007. p.225-241

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O município na política brasileira: revisitando 'Coronelismo, enxada e voto'. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2007. p.243-256

ARRETCHE, Marta T. S. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados– Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol.52, n.2, 2009. p.377-423

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol.14, n.40, jun. 1999. p.111-141

ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Ano 2, n.19, 2004. p.17-26

BARBOSA, Antônio R.; MOUZINHO, Gláucia; LIMA, Roberto Kant de. Reflexões sobre a municipalização da segurança a partir do diagnóstico de segurança pública do município de São Gonçalo (Rio de Janeiro). **Civitas**. vol.08, n.03, set-dez. 2008. p.386-408

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 3ed. Lisboa: Ed 70, 2004. 223p

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Sistema de Justiça Criminal em Belo Horizonte: diagnósticos e perspectivas **Revista Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, n.21, Nov. 2008. p.17-22

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. A polícia em transição: o modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre limites da profissionalização das polícias brasileiras. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. vol.04, n.01, jan, fev, mar. 2011. p.65-96

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira et al. Aspectos constitutivos do plano municipal de segurança pública: uma proposta para o município de Belo Horizonte. **Revista Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, abr/jun 2003. p.35-43

BEATO FILHO, C.C. Reinventando a Polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário. In: **Policiamento Comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002. p.113-166

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: 1990. 84p

Disponível em:

<[http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a\\_pdf/lei\\_organica\\_mg\\_belo\\_horizonte.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_mg_belo_horizonte.pdf)>

Acesso em: 18 mai.2011.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. **Lei n.8486, de 20 de janeiro de 2003**. Cria a Guarda Municipal Patrimonial e dá outras providências. 2003a.

Disponível em:

<[http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/form\\_vig.pl](http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/form_vig.pl)> Acesso em: 01 mar.2011.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. **Lei n.8.620, de 18 de julho de 2003**. Institui a Secretaria Municipal Extraordinária para assuntos de Segurança Urbana. 2003b. Disponível em:

<<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/236683/lei-8620-03-belo-horizonte-mg>> Acesso em: 01 mar.2011.

BELO HORIZONTE. **Um novo modelo de participação municipal no provimento da segurança pública**. Secretaria Municipal Extraordinária para Assuntos de Segurança Urbana. 2011a. 7p

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial (SMSEG) **Memento de Rotinas Operacionais – Guarda Municipal**. 2011b. 163p

BELO HORIZONTE. **Lei n.9.011, de 01 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do Poder Executivo e dá outras providências. 2005a. Disponível em:

<<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/236293/lei-9011-05-belo-horizonte-mg>> Acesso em: 01 mar.2011.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial (SMSEG) **Anuário 2004.** Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005b. 80p

BELO HORIZONTE. **Lei n.9.319, de 19 de janeiro de 2007.** Institui o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em:

<<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=955339>> Acesso em: 01 mar.2011.

BERTUCCI, Janete Lara de Oliveira. **Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de curso (TCC): ênfase na elaboração de TCC de pós-graduação Lato Sensu.** São Paulo: Atlas,2008.

BERTUCCI, Janete Lara de Oliveira. **Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de curso (TCC): ênfase na elaboração de TCC de pós-graduação Lato Sensu.** São Paulo: Atlas, 2011

BRASIL, Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, Senado, 1988. 198p

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n.10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, 16 fev. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10201.htm)> Acesso em: 06 ago.2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n.11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, 25 out. 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)> Acesso em: 06 ago.2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto n.6.061, de 15 de março de 2007. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, 15 mar. 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm)> Acesso em: 06 ago.2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).** 2007c.

Disponível em:

<<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMID306E59EBED074B93A702ACB0A249141FPTBRNN.htm>> Acesso em: 24 mai.2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n.12.681, de 4 de julho de 2012. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP; altera as Leis n.10.201 de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530 de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar n.79 de 7 de janeiro de 1994 e o Decreto-Lei n.3.689 de 3 de outubro de 1941 – Código de processo Penal e revoga dispositivo da Lei n.10.201 de 14 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, 29 jun. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm)> Acesso em: 06 ago.2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24 fev.1891.Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)> Acesso em: 8 set.2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Em nome da Santíssima Trindade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)> Acesso em: 8 set.2012.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Guia para a Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios**. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2005a.55p

BRASIL, Ministério da Justiça. **Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais: Para a Formação em Segurança Pública**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2005b. 55p

BRASIL, Ministério da Justiça. **Projeto segurança pública para o Brasil**: documento de referência. Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, 2003. 100p

BRASIL, Ministério da Justiça. Termo de Referência. Gabinete de Gestão Integrada. (sem data). Disponível em: <[http://www.sspds.ce.gov.br/miniPortal/file\\_bd?sql=FILE\\_DOWNLOAD\\_FIELD\\_ARQUIVO\\_DOWNLOAD&parametros=1727&extFile=pdf](http://www.sspds.ce.gov.br/miniPortal/file_bd?sql=FILE_DOWNLOAD_FIELD_ARQUIVO_DOWNLOAD&parametros=1727&extFile=pdf)>. Acesso em: 8 set. 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Segurança Pública – Sistema Único**. 2006. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE63568CCITEMIDD1783EF6AF7E4797B9DD5B51B215322DPTBRNN.htm>> Acesso em: 05 jun.2012.

BRETAS, Marcos Luiz; MORAIS, David Pereira. Guardas Municipais: resistência e inovação.**Coleção Segurança com Cidadania**: subsídios para construção de um novo fazer segurança pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Brasília, ano 1, n.1, 2009. p.159-173

BRETAS, Marcos Luiz; MORAIS, David Pereira. Guarda Municipal do Rio de Janeiro: a visão do carioca. **O Público e o Privado**. n.15, jan-jun 2010. p.57-70

BROSE, Markus. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n.3, jul-set 2002. p.93-135

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2ed, Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. 2007. p.211-223

CRUZ, Marcus Vinícius G. da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **Transformações no Sistema de Segurança Pública: estudo de caso em Minas Gerais, Brasil**. In: XI CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2006. Ciudad de Guatemala. Disponível em: <<http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/goncalda.pdf>> Acesso em: 27 jul.2011.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas. 2000. 216p

ELAZAR, Daniel. Federalismo. **Arché**. Rio de Janeiro, ano III, n. 07. 1994. p.07-30

GENRO, Tarso Fernando Herz. **Projeto de Lei n.1937 de 04 de setembro de 2007**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7 do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542102>> Acesso em: 18 mai.2012.

GOMES, Maurício. **A municipalização da segurança pública: as guardas municipais**. 2010. 75p. Monografia (Conclusão do curso de especialização em Segurança Pública e Justiça Criminal) Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

GUARDA Municipal de Belo Horizonte vai usar armas a partir de julho: Apenas 350 agentes terão permissão para portar revólveres e pistolas. **Hoje em Dia**. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/cidades/noticias/guarda-municipal-de-belo-horizonte-vai-usar-armas-a-partir-de-julho-20110604.html>> Acesso em: 18 mai.2012.

GUINDANI, Miriam. O processo de gestão da segurança municipal. **O público e o privado**. n.4, jul/dez.2004. p73-85

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade II**. 14 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p.57-121

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. 10ed, Petrópolis: Vozes, 2005. 224p

HERRMANN, João. **Projeto de Lei n.4.821/2009**. Inclui inciso XII, no art. 295, do Código de Processo Penal (Decreto Lei n. 3689, de 3 de outubro de 1941). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=426041>> Acesso em: 06 ago.2012.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4 ed, revista e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 756p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de informações básicas municipais **Perfil dos municípios brasileiros - 2009**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>> Acesso em: 31 jan. 2011.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. **O papel dos municípios na segurança pública**. Relatório Final – Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. Ed. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, Governo Federal, 2006. 83p

LIMA, José Almir Feitosa de. **As Políticas Públicas de Segurança no Brasil**. 2010. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/22982/>> Acesso em: 14 ago. 2012.

LIMONGI, Fernando P. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (org) **Os Clássicos da Política**. vol.1. São Paulo: Ed. Ática, 2005. p.245-287

MARCONI, Marina de Andrade & LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 3 Ed. rev.e ampl. São Paulo: Atlas, 1996. 231p

MARQUEZELLI, Nelson. **Projeto de Lei n.2.857/2004**. Altera a redação da Lei n. 10.826/03, autorizando o porte de arma de fogo aos integrantes das guardas municipais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150584>> Acesso em: 06 ago. 2012.

MINAS GERAIS, Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 14.ed. Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011. 274p Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>> Acesso em: 18 mai. 2011.

MIRANDA, Ana Paula M; MOUSINHO, Gláucia Maria P; MELLO, Kátia Sento Sé. Os conflitos de rua entre as Guardas Municipais e os “camelôs”. **Comum**. Rio de Janeiro: vol.8, n.21, jun-dez. 2003. p.39-65

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz. Introdução. In: MISSE, Michel & BRETAS, Marcos Luiz (orgs). **As Guardas Municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010. p.7-14

MONTI, Milton. **Projeto de Lei n.7.284/2006**. Altera dispositivos da Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento), que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=329600>> Acesso em: 06 ago. 2012.

MONTI, Milton. **Projeto de Lei n.4.896/2009**. Altera dispositivos da Lei n. 10.826,

de 2003 (Estatuto do Desarmamento). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=427465>>  
Acesso em: 06 ago.2012.

MORAES, Bruno Torquetti. **Guarda Comunitária: Reflexão sobre a melhor Guarda que pode ser oferecida aos municípios de Belo Horizonte.** 2007. 81p. Monografia (Conclusão do curso de especialização em Segurança Pública e Direitos Humanos) Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte.

MESQUITA NETO, Paulo de. Osmunicípios e a segurança pública. **Cadernos Adenauer V. Avanços nas prefeituras: novos caminhos da democracia.** Rio de Janeiro, n.1, 2004. p.51-68

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais.**Vol.5, n.19, jul./set. 2011. p.197-218

ORLANDI, Eni. Puccinelli. **Análise de Discurso: princípios e procedimentos.** Campinas: Pontes, 2001. 100p

PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública.** Ano1, Ed.1, 2007. p.22-31

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Administração pública e burocracia. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução.** 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007. p.117-129

QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais.** 2ed, Lisboa: Gradiva, 1998, 282p

REIS, Fábio Wanderley. Dilemas da democracia no Brasil. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução.** 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007. p.467-471

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública.** Vol.1, n.1, 2007. p.102-119

RUSSOMANNO, Celso. **Projeto de Lei n.1.017/2007.** Altera dispositivo da Lei n.10.826, de 2003 (Estatuto do Desarmamento). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=350979>>  
Acesso em: 06 ago.2012.

RUSSOMANNO, Celso. **Projeto de Lei n.7.937/2010.** Destina o número telefônico 153 para chamadas gratuitas de emergência, exclusiva para as guardas municipais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=487436>>  
Acesso em: 06 ago.2012.

SÁ, Arnaldo Faria de. **Projeto de Lei n. 1.332/2003.** 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. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=121411>> Acesso em: 06 ago.2012.

SAMPAIO, Carlos. **Projeto de Lei n.3.854/2004.**Altera a redação do inciso III e suprime o inciso IV, ambos do art. 6º da Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=259113>> Acesso em: 06 ago.2012.

SANDES JÚNIOR. **Projeto de Lei n.201/2011.**Destina o número telefônico 153 para chamadas gratuitas de emergência, exclusiva para as guardas municipais. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491318> Acesso em: 06 ago.2012.

SCOFIELD, Patrícia. **Câmara Municipal aprova plano de carreira para guardas municipais em BH:** Projeto de Lei 2214/12 segue para a sanção do prefeito Marcio Lacerda. Texto contempla progressão horizontal por merecimento. Estado de Minas, Belo Horizonte, 6 jun. 2012.

Disponível em:

<[http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/06/06/interna\\_politica,298663/camara-municipal-aprova-plano-de-carreira-para-guardas-municipais-em-bh.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/06/06/interna_politica,298663/camara-municipal-aprova-plano-de-carreira-para-guardas-municipais-em-bh.shtml)>

Acesso em: 15 set.2012.

SÃO PAULO. Municípios dobraram gastos com segurança pública, aponta estudo. **Folha de São Paulo**, 23 jun.2012.

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1109654-municipios-dobraram-gastos-com-seguranca-publica-aponta-estudo.shtml>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil:** desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 208p

SARDELLI, Chico.**Projeto de Lei n.5.959/2005.**Dispõe sobre regulamentação, atribuição e competências das Guardas Municipais como órgãos do Sistema de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=301627>>

Acesso em: 06 ago.2012.

SARDELLI, Chico. **Projeto de Lei n.6.665/2006.**Altera a redação da Lei n. 10.826/2003, autorizando o porte de arma de fogo aos integrantes das guardas municipais, nos limites dos respectivos Estados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=315640>>

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=315640>>

Acesso em: 06 ago.2012.

SARDELLI, Chico. **Projeto de Lei n.6.810/2006.**Dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecimento de colete à prova de balas aos Guardas Municipais de todos os Municípios do Brasil. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=318686>>

Acesso em: 06 ago.2012.

SAUNDERS, Cheryl. **Options for decentralizing power:** federalism to decentralization. Melbourne Law School. 34p. (sem data)

Disponível em: < <http://www.constitutionmaking.org/files/federalism.pdf> >

Acesso em: 10 set.2012.

SILVA, Cassandra Ribeiro de. **Metodologia e organização do projeto de pesquisa.**

Fortalezam- CE, mai. 2004. Disponível em: <<http://www.ufop.br/demet/metodologia.pdf>>.

Acesso em 23 mai.2011.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. A instauração da República Federativa no Brasil In:

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy **Republicanism e Federalismo:** um estudo da implantação da República Brasileira(1889-1902). Brasília: Senado Federal, 1978. p.47-95

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Nova Polícia:** inovações na polícia de seis cidades americanas. Tradução: Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. (Série Polícia e Sociedade. n.2). 257p

SOARES, Márcia Miranda. Federação, Democracia e Instituições Políticas. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.44, 1998. p.137-216

SOARES, Márcia Miranda. **Formas de Estado:** Federalismo. 2012. 22p

SOARES, Luiz Eduardo. **Guardas Municipais e Segurança Pública.** 2006. 14p.

Disponível em:

<[http://www.twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo302?rev=&filename=guardas\\_municipais\\_e\\_segurana\\_publica.pdf](http://www.twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo302?rev=&filename=guardas_municipais_e_segurana_publica.pdf)>

Acesso em 05 jul.2011.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SANTO-SÉ, João Trajano (org). **Prevenção da Violência:** o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.17-44

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública:** histórico, dilemas e perspectivas. Estudos Avançados, v. 21, n. 61. São Paulo, set a dez 2007. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>

Acesso em: 06 ago.2012.

SROUR, Robert Henry. Formas de Gestão: o desafio da mudança. **Revista de Administração de Empresas.** São Paulo: v.34, n.4, jul./ago. 1994. p.31-45

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America:** Hitorical-critical edition of the la démocratie en Amérique. Ed Eduardo Nolla, traslated fromthe franch by James t. Schleifer. Indianapolis: Liberty Found, 2010, v. 4.

TOMIO, Fabrício R. L.; CAMARGO, Fernando S.; ORTOLAN, Marcelo A. B. Autonomia dos governos locais em federações: uma análise comparativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais.** Vol.5, n.19, jul./set. 2011. p.53-92

TUMA, Romeu. Projetos de Leis e Outras Proposições PEC 534/2002. Proposta de Emenda à Constituição. **Emenda Constitucional n.534, de abril de 2002**. Modifica o artigo 144 da Constituição Federal. 2002. Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=50573>>  
Acesso em: 06 ago.2012.

VARGAS, Joana Domingues. A Guarda Municipal em Minas Gerais: estudos de caso em Belo Horizonte e Mariana. In: MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz (orgs). **As Guardas Municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010. p.47-125

VERÍSSIMO, Marcos. Os municípios e as políticas públicas de segurança: uma descrição etnográfica. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**.Rio de Janeiro, vol.2, n.5-6, NECVU/PPGSA/IFCS/UFRJ, 2009. p.79-93

YIN, Robert K. **Case Study Research: design and methods**. 3ed. Thousand Oaks: Sage, 2003. 181p

## ANEXOS

### ANEXO A – ARTIGOS 21 A 25 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

#### CAPÍTULO II DA UNIÃO

##### Art. 21.

Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; VII - emitir moeda; VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; XVII - conceder anistia; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; XXIV -

organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

#### Art. 22.

Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII - seguridade social; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXV - registros públicos; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173,

§ 1º, III; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX - propaganda comercial. Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

#### Art. 23.

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 24.

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

### CAPÍTULO III DOS ENTES FEDERADOS

Art. 25.

Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

[...]

## **ANEXO B – ARTIGOS 153 A 159 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

### **SESSÃO III DOS IMPOSTOS DA UNIÃO**

Art. 153.

Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros; II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III - renda e proventos de qualquer natureza; IV - produtos industrializados; V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VI - propriedade territorial rural; VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 1º - É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

§ 2º - O imposto previsto no inciso III: I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

§ 3º - O imposto previsto no inciso IV: I - será seletivo, em função da essencialidade do produto; II - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores; III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior. IV - terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei

§ 4º O imposto previsto no inciso VI *docaput*: I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

§ 5º - O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos: I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem; II - setenta por cento para o Município de origem.

Art. 154.

A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

### **SEÇÃO IV DOS IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL**

Art. 155.

Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; III - propriedade de veículos automotores.

§ 1.º O imposto previsto no inciso I: I - relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, compete ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal; II - relativamente a bens

móveis, títulos e créditos, compete ao Estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal; III - terá competência para sua instituição regulada por lei complementar: a) se o doador tiver domicílio ou residência no exterior; b) se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior; IV - terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal;

§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: I - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal; II - a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação: a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes; b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores; III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços; IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação; V - é facultado ao Senado Federal: a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros; b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros; VI - salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, "g", as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais; VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á: a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto; b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele; VIII - na hipótese da alínea "a" do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual; IX - incidirá também: a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço;

b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios; X - não incidirá: a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica; c) sobre o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153,

§ 5º; d) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita; XI - não compreenderá, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos; XII - cabe à lei complementar:

a) definir seus contribuintes; b) dispor sobre substituição tributária; c) disciplinar o regime de compensação do imposto; d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços; e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, "a" f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e

de mercadorias; g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço

§ 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do *caput* deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.

§ 4º Na hipótese do inciso XII, *h*, observar-se-á o seguinte: I - nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo; II - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias; III - nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem; IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, *g*, observando-se o seguinte: a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto; b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, *ouad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência; c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III

§ 5º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII,

§ 6º O imposto previsto no inciso III: I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal; II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização.

## SEÇÃO V DOS IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS

Art. 156.

Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

§ 2º - O imposto previsto no inciso II: I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil; II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do *caput* deste artigo, cabe à lei complementar: I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior. III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

## SEÇÃO VI DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Art. 157.

Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158.

Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153,

§ 4º, III; III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159.

A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

## ANEXO C – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº534/2002

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional.

**Art. 1º** O § 8º do art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.144.....”

§ 8º 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.  
.....”(NR)

**Art. 2º** O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 10:

“Art.144.....”

§ 10. Compete à União criar, organizar e manter a guarda nacional, com atribuição, além de outras que a lei estabelecer, de proteger seus bens, serviços e instalações.”

Senado Federal, em      de abril de 2002

Senador Ramez Tebet  
Presidente do Senado Federal

Ess/Pec99087



<b>03 – HISTÓRICO</b>		
<b>04 – RELATOR</b>		
<b>NOME</b>	<b>BM/DOC. DE IDENTIDADE</b>	<b>RÚBRICA</b>

(verso - continua)

<b>05 - CODIFICAÇÃO DE DESCRIÇÃO DAS INTERVENÇÕES</b>
<b>A.00 – INTERVENÇÕES REFERENTES A APOIO COMUNITÁRIO</b>
A.01 – DOENTE MENTAL
A.02 – PARTURIENTE/PESSOA FERIDA OU ENFERMA
A.03 – PESSOA/MENOR ABNDONADO OU EXTRAVIADO
A.04 – VITIMAS DE CALAMIDADE
A.05 – OUTRAS
<b>B.00 – INTERVENÇÕES REFERENTES À PESSOA</b>
B.01 – AMEAÇA
B.02 – ABANDONO DE INCAPAZ
B.03 – ABORTO PROVOCADO PELA GESTANTE OU COM SEU CONSENTIMENTO
B.04 – ESTUPRO – CONSUMADO/TENTADO
B.05 – EXPOSIÇÃO OU ABANDONO DE RECÉM-NASCIDO
B.06 – HOMICÍDIO CONSUMADO
B.06.1 – HOMICÍDIO TENTADO
B.07 – LESÃO CORPORAL
B.08 – OMISSÃO DE SOCORRO
B.09 – VIAS DE FATO
B.10 – RIXA
B.11 – PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO
B.12 – PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DE USO RESTRITO
B.13 – OUTRAS

<b>C.00 – INTERVENÇÕES REFERENTES AO PATRIMÔNIO</b>
<p>C.01 – DANO</p> <p>C.02 – DANO EM COISA DE VALOR ARTÍSTICO, ARQUEOLÓGICO OU HISTÓRICO</p> <p>C.03 – FURTO</p> <p>C.04 – FURTO QUALIFICADO (ARROMBAMENTO)</p> <p>C.05 – ROUBO</p> <p>C.06 – ESBULHO POSSESSÓRIO (INVASÃO DE IMÓVEL)</p> <p>C.07 – OUTRAS</p>
<b>D.00 – INTERVENÇÕES REFERENTES AOS COSTUMES, A PAZ, A FÉ, A ADMINISTRAÇÃO E A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO</b>
<p>D.01 – DESACATO</p> <p>D.02 – DESOBEDIÊNCIA</p> <p>D.03 – DISPARO DE ARMA DE FOGO</p> <p>D.04 – EMBRIAGUEZ</p> <p>D.05 – EXPLOSÃO</p> <p>D.06 – FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO PÚBLICO</p> <p>D.07 – OMISSÃO DE CAUTELA NA GUARDA OU CONDUÇÃO DE ANIMAIS</p> <p>D.08 – PERTURBAÇÃO DO TRABALHO OU SOSSEGO ALHEIOS</p> <p>D.09 – RESISTÊNCIA</p> <p>D.10 – USO DE DOCUMENTO FALSO</p> <p>D.11 – VADIAGEM</p> <p>D.12 – MENDICÂNCIA</p> <p>D.13 – OUTRAS</p>
<b>E.00 – INTERVENÇÕES REFERENTES AO TRÂNSITO URBANO/RODOVIÁRIO</b>
<p>E.01 – ACIDENTES DE TRÂNSITO</p> <p>E.02 – OUTRAS</p>
<b>F.00 – INTERVENÇÕES REFERENTES A DROGAS</b>
<p>F.01 – COMÉRCIO E/OU FORNECIMENTO (TRAFICO)</p> <p>F.02 – AQUISIÇÃO/POSSE OU GUARDA PARA USO PRÓPRIO DE SUBSTÂNCIA ENTORPECENTE</p> <p>F.03 – OUTRAS</p>

**G.00 – INTERVENÇÕES DIVERSAS**

G.01 – AVERIGUAÇÃO DE PESSOA SUSPEITA

G.02 – ATRITO VERBAL

G.03 – AVERIGUAÇÃO DE DISPARO DE ALARME

G.04 – VEÍCULO, PRODUTO DE FURTO/ROUBO, ENCONTRADO

G.05 – ANIMAL MORTO EM VIA PÚBLICA

G.06 – ANIMAL EM VIA PÚBLICA

G.07 – FIO E/OU POSTE DE REDE ELÉTRICA CAÍDO/PARTIDO

G.08 – LIXO, BURACO, ENTULHO OU MATERIAL DE CONSTRUÇÃO  
OBSTRUINDO OU DIFICULTANDO O TRÂNSITO NAS VIAS PÚBLICAS

G.09 – MAU ATENDIMENTO POR ÓRGÃOS PÚBLICOS

G.10 – VIOLAÇÃO DE POSTURAS MUNICIPAIS

G.11 – ENCONTRO DE CADÁVER/FETO

G.12 – COISA ALHEIA ACHADA

G.13 – COBERTURA A EVENTOS DIVERSOS (FESTAS, REUNIÕES, ETC)

G.14 – APREENSÃO DE LINHAS DE PIPAS COM CEROL

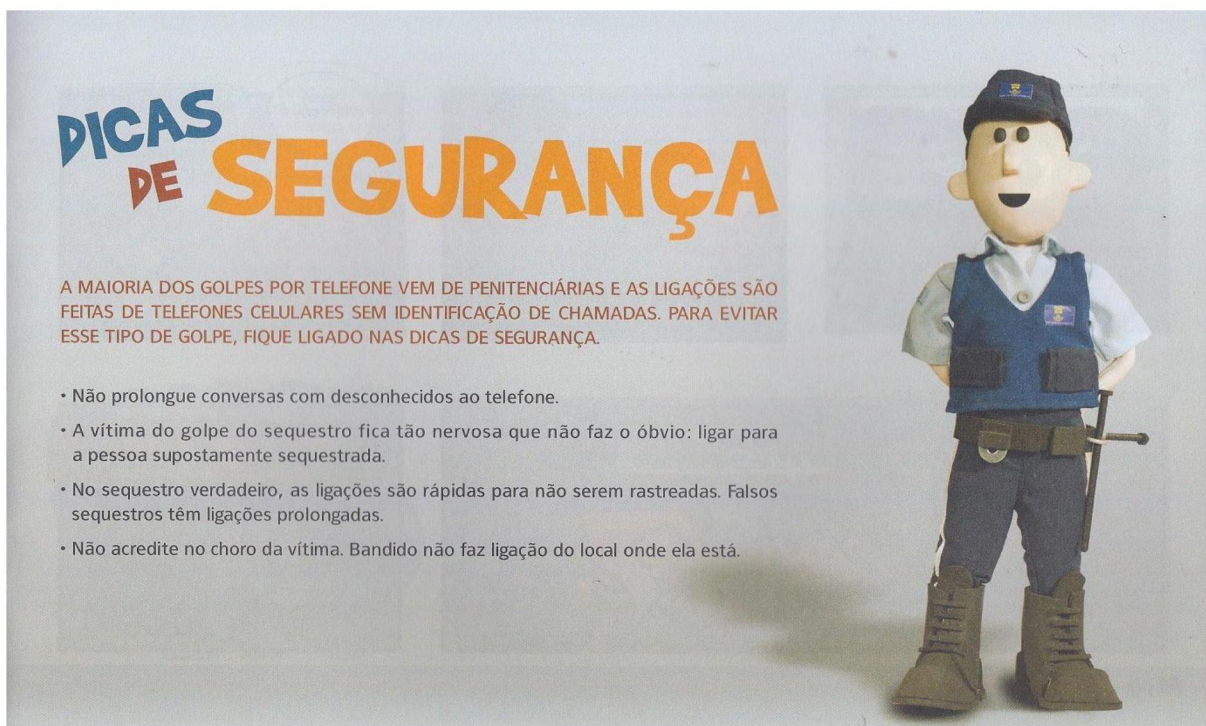
G.15 – VISITA TRANQUILIZADORA

G.16 – OUTRAS

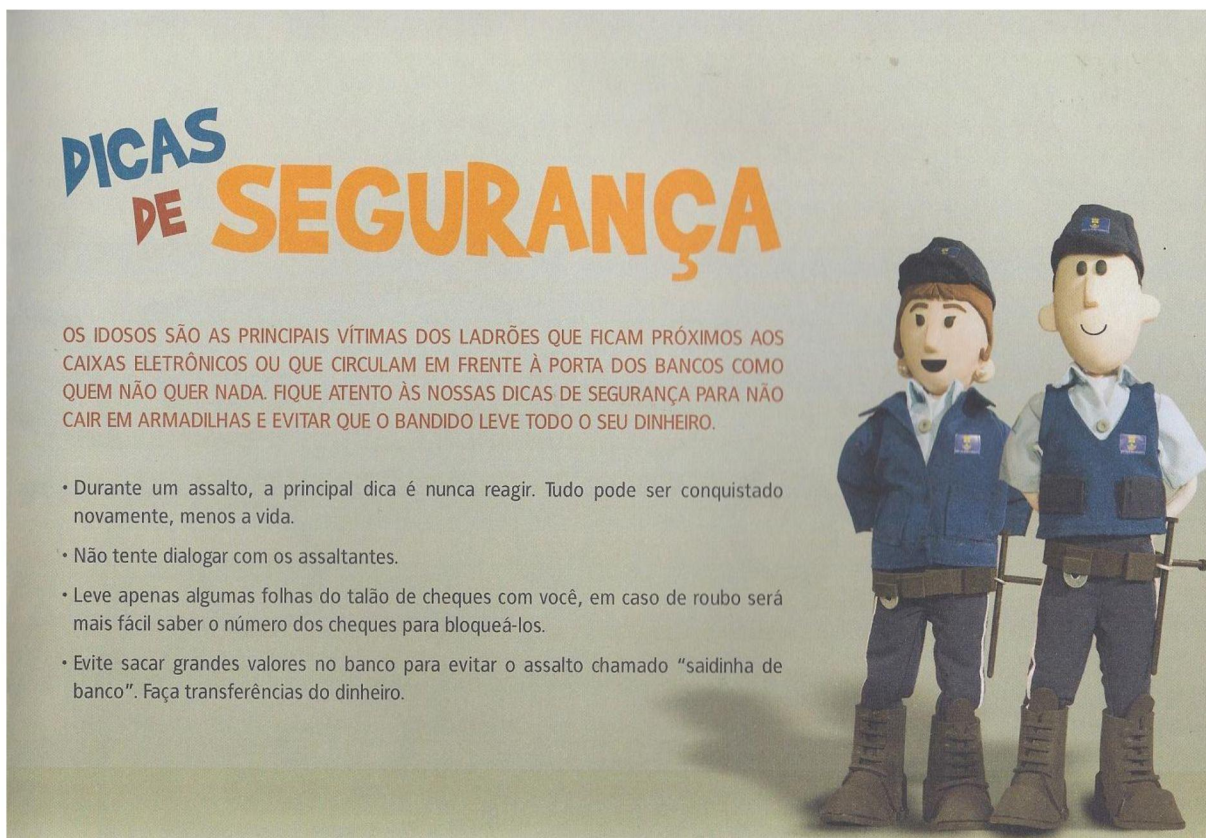
## ANEXO E – TRECHOS DA CARTILHA “EDUCAÇÃO PARA SEGURANÇA PESSOAL”



Fonte: Secretaria de Segurança Urbana e Patrimonialde Belo Horizonte



Fonte: Secretaria de Segurança Urbana e Patrimonialde Belo Horizonte

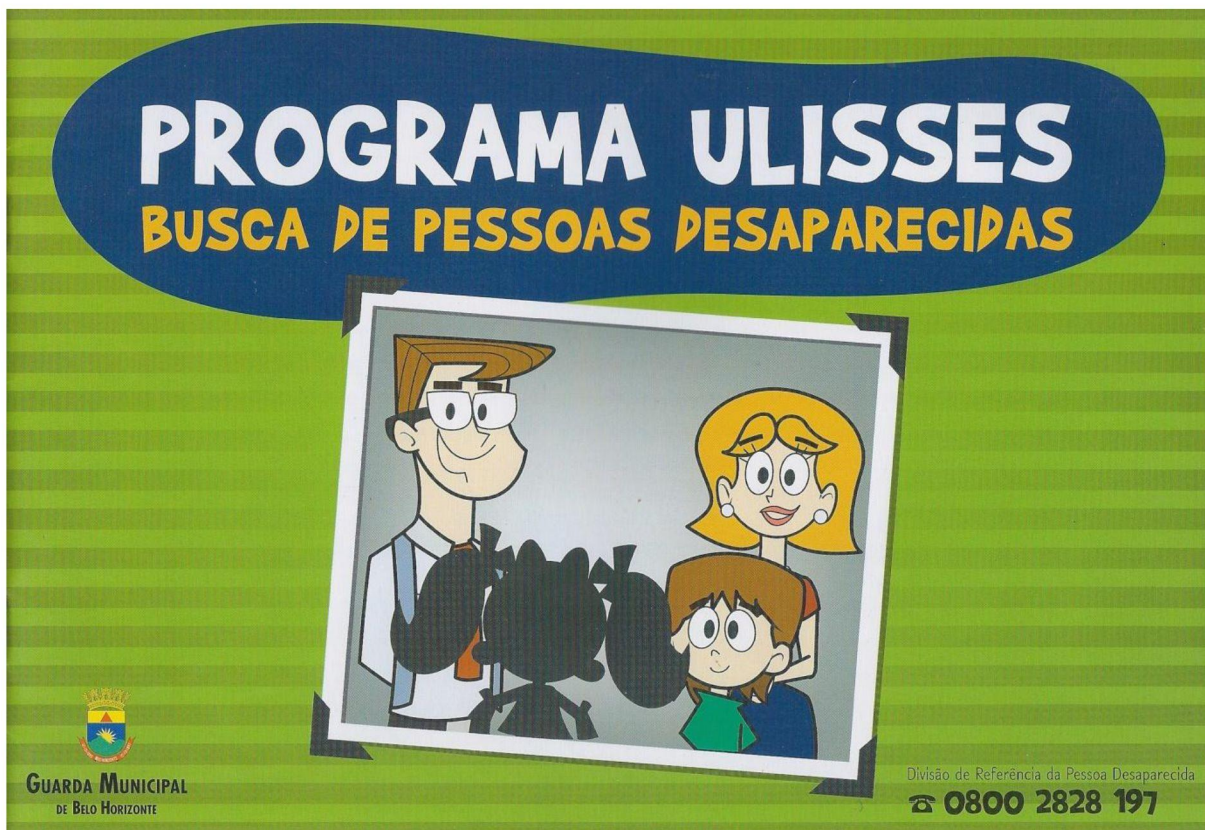


Fonte: Secretaria de Segurança Urbana e Patrimonial de Belo Horizonte

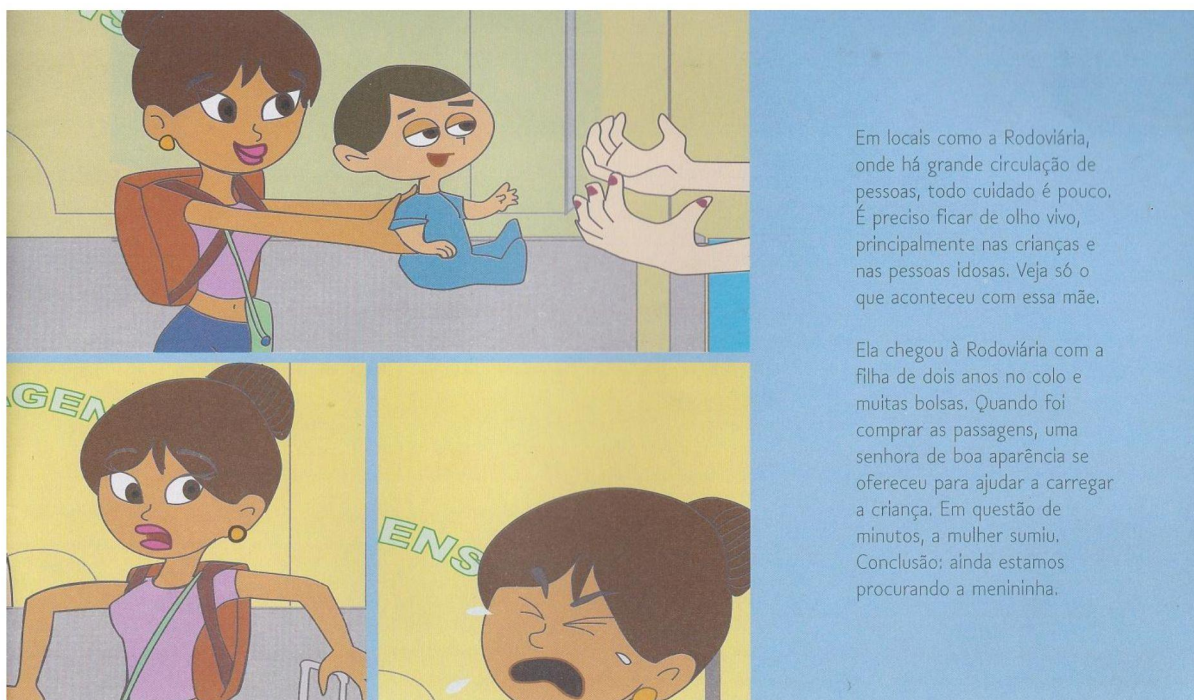


Fonte: Secretaria de Segurança Urbana e Patrimonial de Belo Horizonte

**ANEXO F – TRECHOS DA CARTILHA “PROGRAMA ULISSES: BUSCA DE PESSOAS DESAPARECIDAS”**



Fonte: Secretaria de Segurança Urbana e Patrimonialde Belo Horizonte



Fonte: Secretaria de Segurança Urbana e Patrimonialde Belo Horizonte