



---

CARTILHA PROGRAMÁTICA  
**ELEIÇÕES 2020**

# O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA



Essa é uma publicação da Fundação Astrojildo Pereira, baseada no resumo dos conteúdos publicados na edição 56 da Revista Política Democrática, intitulada “O papel dos municípios na Segurança Pública”, fruto da parceria da FAP com a Tema Editorial.

Brasília (DF) – Outubro 2020

**Produção de Conteúdo:**

**AV Comunicação Multimídia**

**Jornalista responsável:**

Adriana Vasconcelos

**Projeto Gráfico e Diagramação:**

Pedro Amaral

# SUMÁRIO:



1. SEGURANÇA PÚBLICA E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS.....	4
2. COMO LIDAR COM VIOLÊNCIA URBANA? .....	5
3. O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA .....	7
4. OS MUNICÍPIOS E O FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL .....	12
5. AS GUARDAS NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL .....	15

***\*Fonte de pesquisa e referência: Política Democrática – Revista  
Política e Cultura da Fundação Astrojildo Pereira e Tema Editorial***

# 1. SEGURANÇA PÚBLICA E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

O eleitor brasileiro tem um papel preponderante no engajamento cada vez maior dos municípios brasileiros nas políticas e ações de prevenção à violência urbana.

Esse, aliás, deverá ser tema obrigatório no amplo leque de debates que serão travados pelos mais de 500 mil candidatos que disputarão as eleições municipais deste ano.

Diante disso, a **Fundação Astrojildo Pereira (FAP)** decidiu lançar essa **Cartilha Programática – O papel dos municípios na Segurança Pública**, na tentativa de dar visibilidade aos desafios que os futuros

prefeitos e vereadores enfrentarão para assegurar a paz e a segurança da população em suas respectivas cidades.

Os dados, análises e propostas aqui compartilhadas têm como fonte o texto de 11 diferentes autores \_ *todos publicados na edição 56 da revista Política Democrática, produzida em parceria pela FAP e Tema Editorial.*

Nossa expectativa é de que você, candidato ou eleitor, também possa participar desse debate tão atual e necessário!





## 2. COMO LIDAR COM VIOLÊNCIA URBANA?



Um dos fenômenos mais marcantes das últimas décadas foi o aumento da participação dos municípios na segurança pública, observa **Arthur Trindade M. Costa**, diretor do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília e um dos colaboradores da revista **Política Democrática**. Entre 2000 e 2015, verificou-se um **crescimento de 327% no total de gastos com segurança pública, que saltaram de cerca de R\$ 1,1 bilhão para R\$ 4,5 bilhões**.

Entretanto, a participação municipal varia significativamente, de acordo com o estado.

Em 2016, mais da metade dos municípios de alguns estados realizaram despesas na área. Foi o caso de Santa Catarina (84%), Goiás (77%) e Minas Gerais (68%). Noutros, como Rio Grande do Norte (5%), Paraíba (5%) e Amapá (6%), o percentual é baixo.

**O aumento da participação municipal deve-se a dois fatores:**

- » O primeiro refere-se à mudança da percepção do eleitorado com relação

à responsabilidade pela segurança pública. Até à década de 1990, questões relativas à segurança pública eram tratadas essencialmente como responsabilidade dos governadores estaduais. Em 2002, uma pesquisa do Instituto Datafolha apontou que, para o eleitorado, os governos municipais (27%), estaduais (30%) e federais (32%) eram igualmente responsáveis pela segurança dos cidadãos.

- » Segundo, houve uma forte indução do governo federal para que os governos municipais se engajassem mais no tema. A partir de 2002, o Fundo Nacional de Segurança Pública (e mais o Pronasci) passou a transferir recursos para aqueles municípios que contassem com estruturas administrativas voltadas para a segurança pública. O resultado foi o aumento significativo do número de guardas municipais.

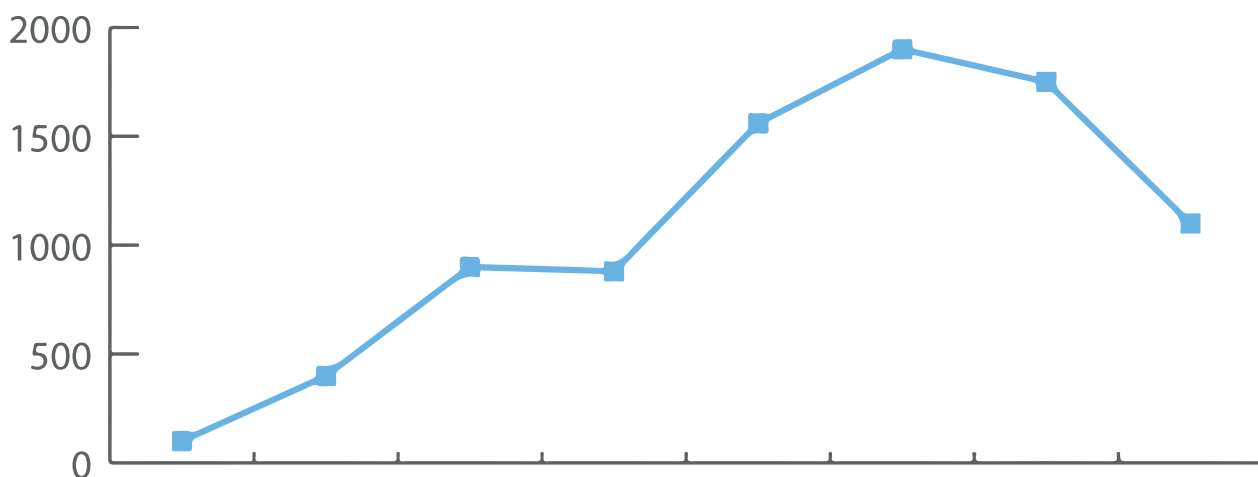


Gráfico 1 – Evolução das guardas municipais no Brasil Fonte: Pesquisa MUNIC/IBGE, 2015. – PÁGINA 8

Analizando as guardas municipais brasileiras, podemos distinguir pelo menos três funções desempenhadas por elas:

- ▶ Algumas seguem o modelo de **guarda patrimonial** e possuem atribuições bem-delimitadas, como defesa do patrimônio, do espaço público e proteção dos estabelecimentos municipais.
- ▶ Outras atuam como se fossem **polícias municipais**, assumem funções de policiamento ostensivo, substituindo as outras organizações policiais. E realizam o patrulhamento das ruas, buscando aplicar a lei aos comportamentos desviantes.
- ▶ Há também as guardas que atuam como **força apaziguadora**, utilizando seu poder de polícia para administrar conflitos, prevenir crimes e solucionar problemas colocados pelo público. As atividades de repressão são raras e controladas.

## Prevenção

O papel dos municípios na segurança pública não se resume à existência das guardas municipais. Alguns municípios desenvolvem políticas sociais de prevenção de violências. Em alguns lugares, estas políticas foram relativamente bem-sucedidas, como **Canoas (RS), Diadema (SP) e Lauro de Freitas (BA)**.

Independentemente da forma como os municípios têm atuado na segurança pública, sua participação se dá num contexto de inexistência de um marco regulatório que defina claramente as atribuições e prerrogativas dos entes federados.

O resultado disso é uma atuação descoordenada e desarticulada entre municípios, estados e União.

# 3. O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

O artigo 144 da Constituição Federal é categórico ao dizer que compete aos estados a responsabilidade sobre a Segurança Pública e dá ênfase ao papel das polícias estaduais, a militar e a civil, para este fim.

Assim sendo, durante décadas, a União e os municípios pouco ou nada tinham feito nessa seara.

A partir do ano 2000, porém, a exclusividade dos estados na formulação e execução de políticas de segurança pública passou a ser questionada e ganhou força – entre

gestores de políticas públicas, pesquisadores, organizações do terceiro setor, instituições policiais, guardas municipais e até mesmo financiadores nacionais e internacionais - a ideia de que o município, como unidade federativa mais próxima do cidadão, pode e deve atuar na gestão local dos problemas de violência e criminalidade.

É sabido por todos que, apesar de o Brasil ser formado por 5.570 municípios, constitucionalmente definidos como entes federados autônomos, ainda prepondera uma visão centralizadora das políticas públicas.



## Segurança Pública é responsabilidade dos governos estaduais

Esta frase ecoou na arena pública brasileira, por muitos anos, respaldada por argumentos legais baseados na Constituição Federal de 1988 que, em seu art. 144, faz menção aos municípios somente em um de seus incisos, definindo de modo vago que “§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

A mudança de foco permite olhar a questão por outro prisma, no qual o município, que atua no campo da prevenção, não estará “usurpando funções do estado” e, sim, atuando no cumprimento legal de suas atribuições.

E isso poderá, em médio e longo prazos, impactar na redução dos índices de violência e criminalidade, fazendo com que o poder local, a partir de sua atuação proativa, participe como **cogestor da segurança pública**.

Com esse nível de descentralização, os estados e a União poderiam avançar no controle e na repressão qualificada dos delitos, na medida em que grande parte das demandas cotidianas e difusas por segurança pública seria contemplada por esse papel a ser exercido pelo poder local.

## Confira os avanços institucionais voltados aos municípios e à Segurança Pública:

**1997**

Criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)

**2001**

Criado o I Plano Nacional de Segurança Pública. Considerado generalista e sem diretrizes claras, todavia institui o tema da prevenção à violência pela primeira vez em um documento do governo federal. Instituiu o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência (Piaps), que tinha por objetivo promover a interação local e o mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal.

**2001**

Criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, que permitia aos municípios receberem recursos, desde que possuíssem guardas municipais.

**2002**

Durante a campanha presidencial, é elaborado o II Plano Nacional de Segurança no âmbito do Projeto Segurança Pública para o Brasil, do Instituto da Cidadania. O documento foi a base da política de segurança pública desenvolvida no país, a partir de 2003. Seu capítulo IV é dedicado aos municípios – Reformas substantivas na esfera municipal: segurança pública no município – a guarda municipal. No entanto, o foco da discussão foi a guarda municipal e não as outras possibilidades de elaboração de ações e políticas locais preventivas mais amplas. Nesse mesmo documento, está a concepção original do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) que, anos depois, foi aprovado e de modo distinto da proposta original.



## 2003

A lei do FNSP sofre alteração para que mesmo municípios sem guardas pudessem receber recursos, desde que contassem com Conselhos Municipais de Segurança ou elaborassem diagnósticos e Planos Municipais de Segurança. Essa mudança foi um importante sinal de que outras atribuições, além da existência de uma guarda municipal, estavam sendo incentivadas pelo governo federal.

## 2007

Criação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), que visava desenvolver ações nas diferentes temáticas priorizadas no Susp e também integrar os entes federados e a sociedade civil em uma política pública de segurança. Previa 94 frentes temáticas, desde projetos preventivos para jovens, mulheres vítimas de violência, núcleos de mediação de conflito, aparelhamento de guardas e polícias, territórios de paz, entre outros, e direcionava recursos aos estados e municípios para que pudessem desenvolver projetos nessas temáticas. Nele havia um foco claro na prevenção da violência

## 2014

Aprovação do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014), que define as guardas como instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas, tendo como função a proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos estados e do Distrito Federal.

## 2018

Somente em 2018, passados 15 anos de sua concepção original, é aprovada a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de Segurança Pública e Defesa Social dos Estados, Distrito Federal e municípios. Neste ano, ainda, foi aprovada alteração na lei do Fundo Nacional de Segurança Pública, destinando parcela da arrecadação do produto das loterias federais para o fundo, criando a possibilidade de transferência, fundo a fundo, entre estados e União (não incluindo os municípios) e vedando contigenciamento dos recursos. Fonte: Elaborado por Caruso e Ricardo (2020) com base em Ricardo (2014).

*Quadro 1 – Avanços institucionais nacionais voltados aos municípios e à Segurança Pública*

## Guardas municipais

Cerca de 1/5 dos municípios brasileiros têm guardas municipais. Não é um número a ser desprezado. Segundo estimativas da Federação Nacional de Sindicatos de Guardas Municipais do Brasil (Fenaguardas), há entre **100 e 200 mil profissionais** no país.

Nas últimas décadas, o papel a ser desempenhado pelas guardas municipais brasileiras passou a ser objeto sistemático de estudos e de pressão política de seus próprios agentes, motivados pela não clareza e falta de consenso sobre o papel a elas reservado.

Essa indefinição, que se arrastou por décadas e só passou a ser menos intensa em 2014, com a promulgação do **Estatuto Geral das Guardas Municipais**.

Levantamento feito entre 2000 e 2010, *pelas pesquisadoras **Haydée Caruso**, professora do Departamento de Sociologia da UnB, e **Carolina Ricardo**, mestre em Direito pela USP e diretora executiva do Instituto Sou da Paz, e publicado pela revista **Política Democrática***, constatou que cada guarda foi se adaptando e tomando contornos de acordo com a visão de seu chefe/comandante. Seus arranjos organizacionais, planos de carreira, formação e aperfeiçoamento profissional, gestão e critérios de avaliação de desempenho, em muitos casos eram fluidos, inconstantes e pouco estruturados.

Em vários lugares, as guardas municipais, eram comandadas por policiais militares reformados ou na ativa. Esta presença, por muito tempo, não foi trivial e ajuda a compreender porque muitos guardas operavam (e ainda operam) com os códigos simbólicos característicos do policial militar.

Por outro lado, também foi possível constatar que, no momento em que os(as) guardas municipais interagiam com policiais militares nas ruas da cidade, esta possível “aderência” a uma identidade policial desmoronava, já que nessa relação (ainda) assimétrica, estabeleceu-se a dualidade nós (policiais) versus outros (guardas municipais). Os/as guardas viveram e ainda vivem numa permanente negociação de suas identidades.

## Experiências de políticas municipais de segurança pública no Brasil

Nos últimos anos, os municípios de Canoas-RS, Pelotas-RS e Niterói-RJ vêm

desenvolvendo uma série de iniciativas no campo da segurança pública.

**Em Canoas-RS**, a política de prevenção social foi desenvolvida pela Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania. Tornou-se referência de experiência exitosa na implantação de programas de prevenção social de diretriz nacional, neste caso, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci).

- » Articulou programas como **Mulheres da Paz** e o **Proteção de Jovens em Situação de Vulnerabilidade** (Protejo) com iniciativas municipais pautadas em tecnologia da informação, integração das forças policiais, mobilização da comunidade e policiamento comunitário.
- » Inovou na criação do **Observatório de Segurança Pública e Cidadania (OSPC)**, responsável por monitorar os indicadores criminais. E, em seus relatórios, traz números de redução de 30 para 12 homicídios por 100 mil/hab, no território de Guajuviras (entre 2010 e 2011). Esse feito rendeu à cidade o *Prêmio Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe*, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2012.

**Pelotas-RS** denominou sua política como **Pacto Pelotas pela Paz** e vem na esteira de outras experiências que articulam instituições federais, estaduais, municipais e da sociedade civil presentes no município, a partir da organização de eixos como:

- » Policiamento e Justiça (com foco na redução de homicídios);
- » Prevenção social (que articula uma série de ações focalizadas na infância, adolescência e juventude);

- ▶ Urbanismo (criação de espaços seguros);
- ▶ Fiscalização Administrativa; e
- ▶ Tecnologias (sistema integrado de videomonitoramento).

Já o **Pacto Niterói contra a Violência** segue a mesma lógica de ação dos demais municípios citados. Lançado em 2018, o programa está articulado em torno de 4 eixos:

- ▶ Policiamento e Justiça (articulação das polícias estaduais e federais, Justiça, ministério público e guarda municipal);
- ▶ Prevenção (foco nos fatores de proteção e comportamentos de risco);
- ▶ Convivência e Engajamento (cultura de paz e espaços seguros)
- ▶ Ação Territorial Integrada (foco no urbanismo e prevenção secundária).

**\*\*\*Em todas essas experiências, destaca-se o fato da presença de organizações da sociedade civil, como o Instituto Cidade Segura e a Comunitas!**

Outro ponto a ser destacado é que, para obter financiamento dos referidos bancos, é importante o foco em tecnologia.

Se, no primeiro momento, o desafio estava em construir modelos de governança

para as políticas municipais, mais recentemente o debate deslocou-se para o uso das tecnologias, em especial de videomonitoramento, cercamento eletrônico e leitura de placas veiculares.

As tecnologias são, obviamente, importantes, todavia, é necessário lembrar, precisam estar respaldadas por uma política democrática de prevenção à violência, pela formação de profissionais para usá-las de forma eficiente com responsabilidade e por rotinas e protocolos de uso da tecnologia e de integração entre diferentes atores locais e estaduais.

## ALERTA

O Brasil ainda investe e aposta pouco em estratégias preventivas para o controle da violência e da criminalidade. Falta-nos, ainda, maior articulação federativa, considerando a diversidade e a complexidade que envolvem os municípios brasileiros.



# 4. OS MUNICÍPIOS E O FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Em 2018, o Congresso Nacional aprovou a lei que cria o **Sistema Único de Segurança Pública (Susp)**, na tentativa de aumentar a capacidade de coordenação e governança do governo federal e ampliar o cofinanciamento da União nas políticas de segurança, uma vez que os estados têm suas despesas majoritariamente comprometidas com pessoal ativo e inativo.

A retrospectiva feita por **Ursula Dias Peres** (doutora em Economia (FGV/SP), professora da EACH/USP e pesquisadora do CEM/USP), **Samira Bueno** (doutora em Administração Pública (FGV/SP) e diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública) e **Gabriel Marques Tonelli** (mestre em Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP) na revista **Política Democrática**, aponta que, a partir da aprovação do Susp, foram criados o **Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**, o **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social** e alterou-se a lei do **Fundo Nacional de Segurança Pública**, que passou a contar com recursos permanentes oriundos das verbas das loterias geridas pela Caixa Econômica Federal (CEF), com receita destinada à segurança pública estimada em R\$ 1 bilhão por ano

Apesar desses avanços, é fato que a Constituição Federal de 1988 concentra

a maior parte das atribuições relativas à segurança pública aos estados, responsáveis pela gestão das Polícias Militar e Civil e, consequentemente, pelas funções de policiamento ostensivo e de polícia judiciária.

A não regulamentação do artigo 23 da CF de 1988 ou dos parágrafos 7º e 8º do artigo 144 tem gerado, ao mesmo tempo, a sobreposição de funções entre os entes e uma frouxa articulação entre os atores do sistema de justiça criminal, de modo que **o sistema opera a partir de uma lógica que estimula a competição por recursos escassos e não a colaboração entre agências.**

A Constituição de 1988, em seu artigo 144, dispõe sobre as atribuições das instituições encarregadas em prover segurança pública, cabendo à União a gestão das Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, e às Unidades da Federação a gestão das Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (BRASIL, 1988, art. 144).

Somente no parágrafo 8º que a CF estabelece que os municípios “poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”

Nem o artigo 23 da CF, que relaciona em doze incisos as diversas áreas da política pública cuja competência seria compartilhada entre



União, estados e municípios, menciona a segurança pública como uma atribuição compartilhada entre os três entes federativos.

## A entrada do município no debate sobre segurança pública

Pressionados pela opinião pública, os entes subnacionais passam a ser demandados a implementar políticas que possam fazer frente ao crescimento do crime e da violência, e a segunda metade dos anos 1990 marca o início da implementação destas ações.

Programas com foco no controle do fornecimento de bebidas alcoólicas e fechamento de bares, divulgação de serviços como o Disque Denúncia e ações de prevenção com foco no público jovem passam a compor a cartela de projetos dos municípios e se tornam reconhecidos pelos pesquisadores por sua efetividade na redução dos indicadores de criminalidade.

No plano federal, o aumento da violência urbana levará a um reordenamento programático no âmbito da segurança pública.

Em meio a este cenário de insegurança no país, o Ministério da Justiça cria, em 1995, a **Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg)**, transformada em **Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)** em 1997.

No início dos anos 2000, a Senasp cria o **I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)**, em um sinal da prioridade que o tema da segurança começa a assumir na esfera federal.

O PNSP representou o primeiro esforço de indução e cooperação do governo federal com estados e municípios, mas corresponde menos a uma política pública formulada com

um propósito claro sobre o papel do governo nesta área e mais à necessidade de dar respostas a um contexto de crise.

Como forma de financiar as ações do PNSP, foi criado em 2001 o **Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)** com as seguintes áreas prioritárias de atuação:

- » Implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais,
- » Reequipamento das polícias estaduais,
- » Treinamento e capacitação profissional, e
- » Implantação de programas de policiamento comunitário.

No que diz respeito aos municípios, a legislação que criou o fundo permitia repasse às cidades que possuíssem guarda municipal, o que, em parte, explica o grande número de guardas criado no quadriênio 1999-2002.

Mesmo com a criação de um fundo para dar sustentação à Senasp, a ausência de visão sistêmica e a falta de clareza sobre o papel de cada ente federativo na implementação de políticas de segurança impossibilitaram a adequada utilização dos recursos, levando à adoção de uma **política de pulverização de verbas entre diversos entes da Federação, inclusive municipais**.

De qualquer forma, ficou clara a importância que o município passa a ter no financiamento da política de segurança, saltando de 2,9% para 6% de todos os gastos com a área entre 2002 e 2017.

No período, o governo federal ampliou em 104% as despesas na área, os Estados em 64% e os municípios em 259%, passando de R\$ 1,59 bi para R\$ 5,69 bi.

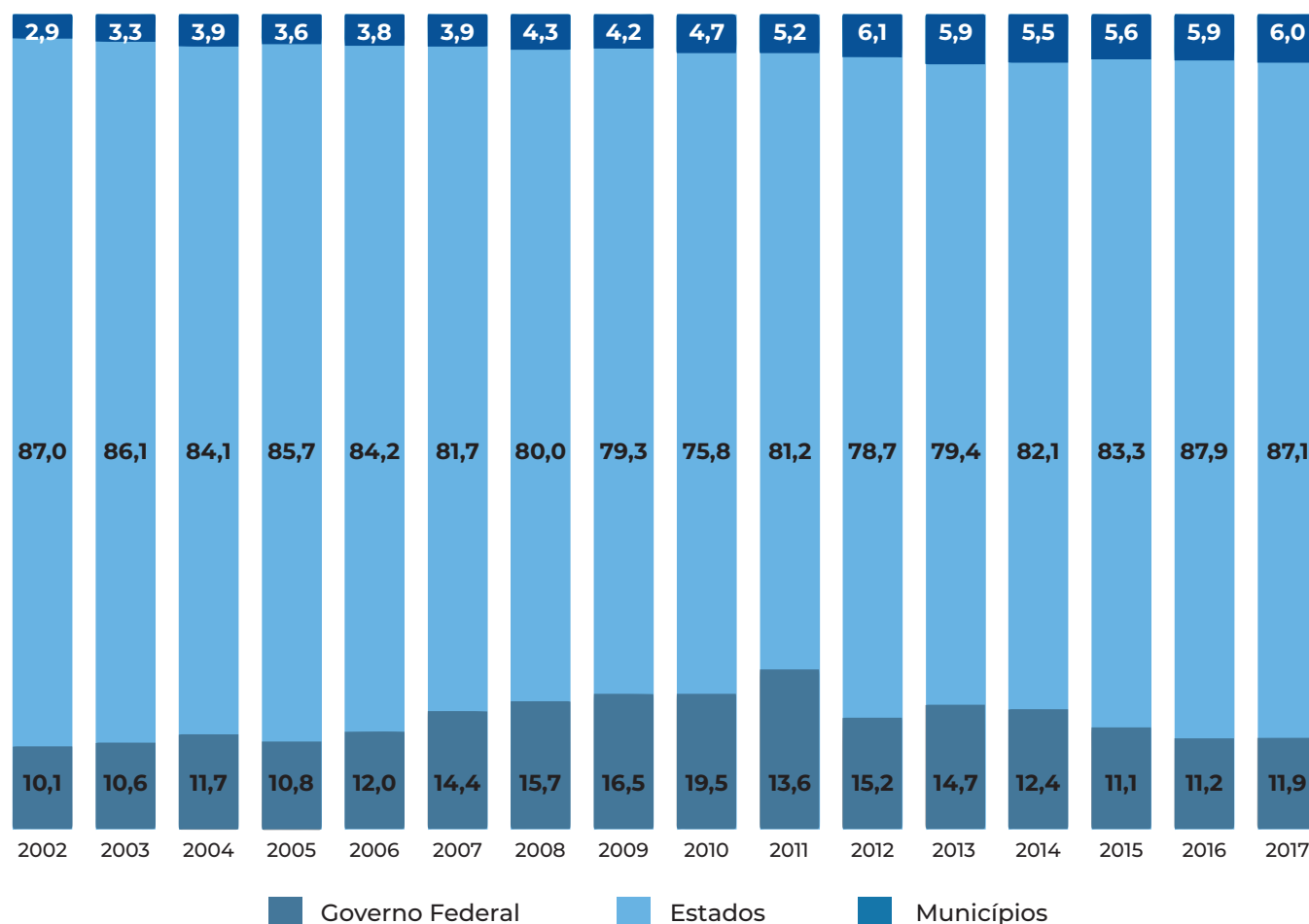


Gráfico 3 – Participação de cada ente nas despesas com a função Segurança Pública.

Apesar desta aparente descoordenação por parte do governo federal e da expressiva redução no volume de recursos repassados aos municípios, a partir de 2012, as cidades continuaram empreendendo esforços consideráveis no financiamento das políticas locais de segurança

- ▶ Verifica-se que as despesas passaram de menos de R\$ 1 bilhão, no início da série histórica, para R\$ 5,4 bilhões, em 2017.
- ▶ O gráfico mostra também que, mesmo diante da redução dos recursos federais nos últimos anos, os municípios

continuam a manter o patamar de gastos próximo a R\$ 5 bilhões anuais, ainda que diante de várias dificuldades de gerar receita para estas políticas.

Se do ponto de vista da execução orçamentária precisamos reconhecer o protagonismo que estes atores assumiram no financiamento da segurança pública, é forçoso admitir, a partir do cenário descrito, que não tem havido uma atuação sistêmica com coordenação do governo federal que consiga dar clareza, coesão e efetividade a esses gastos dos entes locais.

# 5. AS GUARDAS NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL

De acordo com o artigo 144, § 8º, da Constituição Federal (CF) de 1988, no campo da segurança pública, cabe às Guardas Municipais proteger bens, serviços e instalações do município.

Os nomes podem variar entre Guarda Municipal, Guarda Civil Municipal, Guarda Metropolitana ou Guarda Civil Metropolitana.

Em 2014, foi publicado o **Estatuto das Guardas Municipais (Lei Federal nº 13.022/2014)**, que estabeleceu que a função dessas instituições é a “proteção municipal preventiva”, orientada pelo princípio dos “direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas” (art. 3º, I).

De acordo com **Ana Paula Miranda**, doutora em Antropologia (USP) e pesquisadora do INCT-Ineac em artigo na revista **Política Democrática**, nesses 32 anos após a CF, a expansão de políticas, programas e projetos se deu, sem qualquer monitoramento social, com matizes variados entre conservadores e inovadores, o que torna necessário levantar algumas perguntas sobre essas experiências de criação de guardas, sob o discurso, nem sempre legítimo, de prevenção e proteção, marcado por interesses eleitoreiros.

O primeiro artigo analisando a atuação de guardas foi publicado em 2003 e apresentou as performances da Guarda de Niterói (RJ) em relação à presença de camelôs nas ruas,

como seu desempenho no espaço público era marcado apenas por um paradigma repressivo-excludente.

Outro estudo pioneiro foi realizado no mesmo ano evidenciou as diferenças regionais existentes entre as Guardas Municipais no país.

- » Na ocasião, identificou-se que, na maioria dos municípios onde a Guarda Municipal estava presente, não existia órgão gestor no âmbito do Executivo.
- » As regiões Sudeste e Sul eram as que concentravam a maior parte das Secretarias Municipais de Segurança,
- » Já nas regiões Norte ou Centro-Oeste não havia nenhum município que tivesse este órgão.

Confira os perfis de atuação das guardas municipais identificados:

- » Polícia municipal, no qual a Guarda seria a agência responsável por aplicar a lei, reprimindo prontamente todos aqueles que realizassem transgressões;
- » Polícia comunitária, no qual a Guarda seria uma instância de mapeamento e solução de problemas que possam resultar em crimes ou desordens; e
- » Guarda patrimonial, tendo como atribuições a defesa do patrimônio, do espaço público e a proteção dos estabelecimentos da prefeitura.

## Ausência de dados

A inexistência de registro e tratamento de dados pelas Guardas Municipais não é resultado apenas da falta de acesso às novas tecnologias, mas sim parte de um processo de gestão da segurança que desvaloriza e desqualifica a informação daqueles que atuam nas ruas.

A total ausência de produção de dados sobre o que fazem as Guardas Municipais contemporaneamente já é em si um problema, mas diante do fato de que, em nome da insegurança, se possa ampliar o contingente de pessoas armadas, aí tem-se um novo problema.

É imprescindível que as guardas municipais construam instrumentos de coleta de dados próprios e relatórios públicos que informem o que se faz na segurança pública municipal. Sem o comprometimento com o monitoramento constante das atividades desempenhadas, não se sairá de um modelo que faz das guardas uma mera reprodutora das práticas tradicionais das polícias, já tão criticadas no país.

A publicação do **Estatuto Geral das Guardas Municipais** não possibilitou um melhor desenho para as instituições, na medida em que se limitou apenas a descrever quais são os “serviços” de segurança pública que um município pode realizar.

Nesse sentido, mantém-se a pergunta: qual deve ser a função e o poder de polícia exercido pelas guardas municipais na segurança pública? Sem uma política de transparência sobre o que fazem as guardas e sobre quais são os limites de sua atuação, continuaremos presos ao dilema prevenção X repressão, que tem caracterizado a segurança do Estado, tutelando direitos e produzindo zonas de sombra que só servem à propagação do medo e a construção de mercadorias políticas.

## Cultura policial

Os projetos de funcionamento das guardas municipais no Brasil oscilam entre restringir-se ao seu mandato constitucional e o extravasar, conforme ressaltam **Almir de Oliveira Junior**, doutor em Sociologia e Política (UFMG), pós-doutor na área de Administração (UnB) e técnico em Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, e **Joana Domingues Vargas**, doutora em Sociologia (IUPERJ) e professora associada do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, também colaboradores da revista **Política Democrática**.

O pano de fundo é a cultura policial, que certamente tem influenciado a forma de atuação dessas corporações.

Partiu-se do pressuposto de que as guardas municipais podem ser avaliadas como realizações empíricas que conjugam características de três tipos de estrutura de policiamento e de estilos ou de perfis de atuação dos guardas: polícia municipal, polícia comunitária e guarda patrimonial.



A análise das variáveis do modelo proposto indica a não institucionalização desta cultura que ainda não se constituiu propriamente em um modelo de policiamento, embora este esteja presente em forma de embrião.

O que o alimenta é a relação de complementaridade assimétrica com a polícia militar e, decorrente dela, um espaço de atuação confinado aos próprios municipais.

Pode-se pensar que, talvez por isto, nos outros aspectos, como formação, relação com o público e forma de organização e hierarquia, a referência a uma cultura organizacional é ora o modelo de policiamento comunitário, ora o do policiamento convencional, voltado para a repressão e aplicação da lei.

## Desafios dos gestores

Ao retratar sua experiência à frente da Secretaria Municipal de Segurança Pública do Município de Betim, situado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), em fevereiro de 2015 e dezembro de 2016, **Luis Flávio Saporì** admitiu em artigo na revista **Política Democrática** a frustração diante das dificuldades que enfrentou para implementar o planejamento que havia idealizado.

Segundo ele, a implementação do **‘Betim pela Paz’** foi diretamente afetada pela conjunção de interações com tais atores individuais e coletivos, sendo permeado de acordos, conflitos, apoios, resistências, boicotes, omissões, críticas e descrenças.

O fortalecimento do poder local na gestão de políticas públicas conforma um processo mais amplo de descentralização político-administrativa, calcado na recepção, no plano jurídico-formal, de significativas alterações nas dinâmicas social e política brasileiras na contemporaneidade.

A violência é um flagelo que assola, cada vez mais, moradores(as) de cidades médias e pequenas do interior do país. A insegurança e o crime constituem obstáculos flagrantes para o desenvolvimento humano brasileiro.

Nesse dramático cenário, os municípios brasileiros podem e devem atuar para mitigar os efeitos deletérios e incomensuráveis das vidas humanas ceifadas pela vitimização letal e incapacitadas pelos crimes violentos.

A interrupção da escalada das violências demanda o engajamento dos mais diversos segmentos sociais e de todos os entes federativos (e poderes de Estado), de modo articulado e integrado.

Não se vislumbram soluções efetivas nessa área sem a participação proativa dos municípios, seja por sua proximidade com a população, seja pelo seu potencial em formular e implementar políticas públicas de segurança voltadas a prevenir violências, sobretudo junto às juventudes, em geral pobres e negras, porque mais diretamente afetadas tanto ao cometimento quanto à exposição aos crimes.

Algumas experiências de gestão municipal das políticas de segurança, como a implantada por exemplo em Canoas-RS, demonstra a relevância do comprometimento político e institucional e o envolvimento do Estado, da sociedade civil organizada, da iniciativa privada e da academia em direção a inovações na governança, na gestão da informação e do conhecimento aplicado à área, assim como o impacto, a médio prazo, na redução da exposição às violências da população, sobretudo da mais vulnerável e vitimizada.

# REFERÊNCIAS

## Revista Política Democrática – Edição 56 - O papel dos municípios na Segurança Pública

1. Apresentação – Arthur Trindade M. Costa
2. O papel dos municípios na segurança pública: um debate ainda urgente - Haydée Caruso e Carolina Ricardo
3. Os municípios e o financiamento da segurança pública no Brasil - Ursula Dias Peres, Samira Bueno e Gabriel Marques Tonelli
4. A Política de Segurança Pública no Município de Betim (MG), no biênio 2015-2016, relato de uma experiência pessoal - Luis Flávio Saporì
5. Bases teóricas e práticas da Política Municipal de Segurança Cidadã de Canoas-RS (2009 a 2012) - Eduardo Pazinato
6. As guardas na gestão da segurança pública municipal - Ana Paula Miranda
7. Cultura policial e guardas municipais: um modelo de análise - Almir de Oliveira Junior e Joana Domingues Vargas
8. A Senasp e os municípios: o papel da participação social e das guardas municipais na segurança pública - Almir de Oliveira Junior e Joana Luiza Oliveira Alencar

# Fundação Astrojildo Pereira

## **Conselho Curador**

*Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque*  
(Presidente) – DF  
*Bazileu Alves Margarido Neto* (Vice-  
Presidente) – DF  
*Maria Amélia Enriquez* (Sec. Executiva) – PA  
*Ana Stela Lima* – SP  
*André Gomyde Porto* – DF  
*Any Machado Ortiz* – RS  
*Carlos Alberto Muller Lima Torres* – DF  
*Elimar Pinheiro Nascimento* – DF  
*Hercília Coelho* – SP  
*Jane Neves* – PA  
*Jane Villas Boas* – DF  
*José Antônio Segatto* – DF  
*Marco Aurélio Nogueira* – DF  
*Marcos Vinícius Furtado da Silva Oliveira* – DF  
*Maria Alice Resende de Carvalho* – RJ  
*Maria Terezinha Carrara Lelis* – MG  
*Nestor Borba* – DF  
*Paulo Fábio Dantas Neto* – BA  
*Pollyana Gama* – SP  
*Rogério Baptistini Mendes* – SP  
*Samuel da Silva Pinto* – PR  
*Sergio José Cavalcanti Buarque* – PE  
*Sionei Leão* – DF

## **Membros Suplentes**

*Fabiana Arantes de Araújo Mendes* – DF  
*Guilherme Mendes* – SP  
*Hamilton Garcia* – RJ  
*Indaiá Griebeler Pacheco* – SC  
*Paulo Santa Rosa* – DF

## **Diretoria Executiva da FAP**

*Luiz Carlos Azedo* (Diretor Geral) – DF  
*Ciro Gondim Leichsenring* (Diretor Financeiro)  
– SP  
*Alberto Aggio* – SP  
*Caetano Araujo* – DF

*Lenise Loureiro* – ES  
*Luzia Maria Ferreira* – MG  
*Miguel Ribeiro* – RJ

## **Comissão Executiva Nacional do Cidadania**

*Roberto João Pereira Freire* (SP) – Presidente  
*Rubens Bueno* (PR) – 1º Vice-Presidente  
*Wober Lopes Pinheiro Junior* (RN) – 2º Vice-  
Presidente  
*David Zaia* (SP) – Secretário-Geral  
*José Regis Barros Cavalcante* (AL) –  
Tesoureiro  
*Arnaldo Calil Pereira Jardim* (SP)  
*Arnaldo Jordy Figueiredo* (PA)  
*Carmen Emilia Bonfá Zanotto* (SC)  
*Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque* (DF)  
*Daniel Pires Coelho* (PE)  
*Luciano Santos Rezende* (ES)  
*Luiz Carlos Azedo* (DF)  
*Luzia Maria Ferreira* (MG)  
*Plínio Comte Leite Bittencourt* (RJ)  
*Raimundo Benoni Franco* (MG)  
*Renata Eitelwein Bueno* (PR)  
*Sonia Francine Gaspar Marmo* (SP)  
*Líder da Bancada Federal* – *Arnaldo Jardim*  
(SP)  
*Líder do Senado Federal* – *Eliziane Pereira*  
*Gama* (MA)

## **Suplentes**

*Carlos Eduardo Batista Fernandes* (SP)  
*Adão Cândido Lopes dos Santos* (DF)  
*Juarez Amorim* (MG)  
*Alexandre Pereira Silva* (CE)  
*Any Machado Ortiz* (RS)  
*Francisco Inácio de Almeida* (DF)  
*Raquel Nascimento Dias* (CE)  
*Luiz Paulo Vellozo Lucas* (ES)  
*Irina Abigail Teixeira Storni* (DF)

