

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

GIOVANNA DA SILVA ARAUJO

DIVERSIDADE DE IDENTIDADES E ATUAÇÕES:
Uma revisão da literatura sobre as guardas municipais no Brasil

Porto Alegre

2022

GIOVANNA DA SILVA ARAUJO

**DIVERSIDADE DE IDENTIDADES E ATUAÇÕES:
Uma revisão da literatura sobre as guardas municipais no Brasil**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dr. Lucas Pizzolatto Konzen

Porto Alegre

2022

GIOVANNA DA SILVA ARAUJO

**DIVERSIDADE DE IDENTIDADES E ATUAÇÕES:
Uma revisão da literatura sobre as guardas municipais no Brasil**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 06 de outubro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Lucas Pizzolatto Konzen (Orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professora Doutora Juliane Sant'Ana Bento
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professor Doutor Eduardo Pazinato da Cunha
Faculdade de Direito de Santa Maria

Porto Alegre

2022

AGRADECIMENTOS

Ao longo dos últimos anos muitas foram as pessoas e espaços especiais que contribuíram para a construção de quem sou hoje. Acredito que somos e nos permitimos ser, a partir das relações que construímos ao longo da vida.

Assim, agradeço imensamente ao meu pai e à minha mãe, por não medirem esforços para que eu tivesse uma formação de qualidade. É uma honra ser filha de seres humanos tão incríveis. Eu amo e admiro vocês com todo meu coração. Ao meu irmão, João Pedro, não apenas meu futuro colega de profissão, mas meu companheiro de vida. Tu é meu mestre João, meu espelho e inspiração. Ao meu irmão, Everson, por vibrar junto a cada conquista, seja grande ou pequena, te amo muito.

Aos meus familiares de perto e de longe, por serem a certeza de nunca estar sozinha no mundo. Em especial à minha Vó Terezinha, cuja resiliência e força me inspiram a ir mais longe.

Agradeço a cada amigo e amiga que, de alguma forma, se fez ou faz presente, acrescentando leveza e boas risadas aos meus dias, tornando mais leves as angústias e dotando de maior significado as alegrias.

À Ana Lua e à Nathalia Cassiano, minhas amigas desde a infância, vocês constroem boa parte de quem eu sou.

À minha grupa, com quem dividi cada minuto dos anos de graduação. Daniela, Eduarda, Gabriela, Gustavo O., Gustavo S., Isadora, Julia, Luiza, Maria Luisa, Matheus, Nathália, Pietro. Vocês deram sentido e significado para todos os dias em que não encontrei sentido na escolha pelo direito. Amo vocês e torço imensamente pela trajetória de cada um.

À Julia Ospina, por partilhar comigo das angústias e dúvidas da iniciação científica. Os processos, com certeza, foram mais fáceis com teu ouvido atento e com teus conselhos sempre tão atenciosos.

À Camila Vasconcellos, pela generosidade, paciência, leituras e aulas de SPSS. Tu é um grande exemplo para mim.

Às marmotinhas, Fellipe e Nicole, por serem os melhores chefes, que se tornaram grandes amigos, que eu poderia encontrar no direito. Levo tudo que aprendi com vocês para sempre.

À Valentina, por todo apoio e paciência no último mês, obrigada por ser ouvido atento e compreensivo para coisas que só outra taurina, que também se arrisca no campo das ciências sociais poderia entender. Ao Gian e aos meus Gustavos, que viveram junto comigo esses

longos dias de produção de TCC, sempre me trazendo alívio cômico e conforto nos momentos de cansaço.

À Annette, ao Carlos e à Marina, por me ensinarem que mais importante que os lugares onde estamos, são as relações que construímos ao longo da vida. E, ainda, que a profundidade das relações independe de distância, tempo ou da presença física.

Aos colegas de G11, Dandara, Observatório de Pesquisa em Violência e Juventude, PIPA e GPDS, pela troca e aprendizados proporcionados. São esses espaços, pautados na coletividade e voltados à transformação da sociedade, que me fazem seguir acreditando que outros caminhos são possíveis.

À Professora Ana Paula, por me apresentar, no início da faculdade, à pesquisa científica, pela confiança e pela troca em tantos espaços ao longo dos últimos anos.

Ao Professor Lucas Konzen, pela orientação paciente, atenciosa e criteriosa deste trabalho.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo suporte institucional e a possibilidade de acesso e construção de conhecimento de forma pública e de qualidade. Sou imensamente grata a todas as oportunidades que me foram oferecidas nesse espaço.

Da conjuração dos versos
— nossos poemas conjuram e gritam —
O silêncio mordido
rebela e revela
nossos ais
e são tantos os gritos
que a alva cidade,
de seu imerecido sono,
desperta em pesadelos.
E pedimos
que as balas perdidas
percam o nosso rumo
e não façam do corpo nosso,
os nossos filhos, o alvo.
O silêncio mordido,
antes o pão triturado
de nossos desejos,
avoluma, avoluma
e a massa ganha por inteiro
o espaço antes comedido
pela ordem.
E não há mais
quem morda a nossa língua
o nosso verbo solto
conjugou antes
o tempo de todas as dores.
E o silêncio escapou
ferindo a ordenança
e hoje o anverso
da mudez é a nudez
do nosso gritante verso
que se quer livre.
Conceição Evaristo

RESUMO

O destaque que a situação da segurança pública nas cidades ocupa nas agendas sociais, políticas e jurídicas do país e o crescente protagonismo dos municípios na gestão das políticas de segurança pública têm suscitado debates sobre o real papel das guardas municipais. Nesse contexto, o presente trabalho busca compreender, a partir de uma revisão da literatura na área das Ciências Sociais, o que sabemos sobre a atuação das guardas municipais no Brasil. Para tanto, inicialmente, são discutidos conceitos importantes para a compreensão das questões relacionadas à problemática da segurança pública nas cidades, como as noções de direito à cidade, medo do crime, violência urbana e segregação espacial; além disso, é apresentado o marco jurídico para atuação das guardas municipais estabelecido pela legislação vigente. Em um segundo momento, realiza-se uma revisão não sistemática da literatura das Ciências Sociais sobre a atuação das guardas municipais nas cidades brasileiras. A partir dos principais estudos identificados e analisados, verificou-se existir diferenças marcantes em termos de identidade institucional, gestão e investimento entre as diversas guardas municipais existentes no Brasil, tornando difícil traçar um perfil único de atuação, em que pese a legislação federal estabeleça um marco jurídico comum. Ainda, percebeu-se que, na prática, há guardas municipais que possuem características que as aproximam de um modelo de policiamento comunitário, assim como há aquelas que apresentam características próprias a um modelo de policiamento repressivo.

Palavras-chave: guarda municipal; segurança pública; ciências sociais.

ABSTRACT

Public security in cities has been at the core of the social, political, and legal agendas in Brazil. The role of municipalities in the management of public security policies have raised debates about the real role performed by municipal guards. In this context, the present work seeks to understand, from a review of the literature in Social Sciences, what we know about municipal guards in Brazil. Initially, important concepts for understanding issues related to the problem of public safety in cities, such as notions of right to the city, fear of crime, urban violence, and spatial segregation, are discussed. In addition, the legal framework governing municipal guards is presented. In a second moment, a non-systematic review of social sciences literature on municipal guards in Brazilian cities is carried out. The analysis of the main empirical studies that were identified in the literature suggests that there are marked differences in terms of institutional identity, management and investment between the various municipal guards existing in Brazil, making it difficult to draw a unique institutional profile, in spite of the common framework established by the federal legislation. Furthermore, it was noticed that, in practice, there are municipal guards who have characteristics that bring them closer to a model of community policing, as well as those that have characteristics specific to a repressive policing model.

Keywords: municipal guards; public safety; social sciences.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade
UPP: Unidade de Polícia Pacificadora
BDTD: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
FENEME: Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais
GGI-E: Gabinetes de Gestão Estaduais
GGI-M: Gabinetes de Gestão Integrada Municipais
FHC: Fernando Henrique Cardoso
NUFEP: Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas
PIAPS: Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana
PNSP: Plano Nacional de Segurança Pública
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPIF: Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
PRONASCI: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RENAESP: Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública
SENASP: Secretaria Nacional de Segurança
SEOPI: Secretaria de Operações Integradas
SEPLANSEG: Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança
SINESP: Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública
SUSP: Sistema Único de Segurança Pública
STF: Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS CIDADES BRASILEIRAS	13
2.1 Violência urbana, medo do crime e segregação espacial: interfaces entre os debates sobre a segurança pública e as lutas pelo direito à cidade.....	13
2.2 O marco jurídico comum para a atuação das guardas municipais no Brasil: da Constituição Federal ao Estatuto Geral das Guardas Municipais.....	21
3 O QUE JÁ SABEMOS SOBRE A ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS? UMA REVISÃO DA LITERATURA DAS CIÊNCIAS SOCIAIS.....	33
3.1 Guardas municipais no plural: corporações diferentes entre si na identidade institucional e cultura organizacional.....	33
3.2 Atuação das guardas municipais na prevenção à violência: entre o policiamento comunitário e o policiamento repressivo.....	44
4 CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS.....	58
APÊNDICES.....	63

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho insere-se no campo de discussões relacionadas à segurança pública, sobretudo as dinâmicas relativas às cidades e ao funcionamento das guardas municipais. O interesse pelo estudo dessas instituições não é por acaso, mas resultado do percurso desta estudante com pesquisas relacionadas à violência urbana, mais especificamente, à violência sofrida por jovens e adolescentes vítimas de homicídio nos territórios da cidade de Porto Alegre¹. De modo que passou a formular uma série de questionamentos a respeito do assunto aqui tratado: que instituições são estas que deveriam contribuir para a segurança pública nas cidades brasileiras, considerando o crescente protagonismo dos municípios como gestores de políticas públicas nesta área? O que sabemos sobre a forma de atuação das guardas municipais na realidade, para além daquilo que está previsto na legislação vigente?

A partir daí surge o problema de pesquisa a ser enfrentado neste trabalho, que é compreender, a partir da literatura das Ciências Sociais, o que sabemos sobre a atuação das guardas municipais nas cidades brasileiras na contemporaneidade. As Ciências Sociais apresentam-se como áreas do conhecimento por meio das quais a sociedade toma consciência de si mesma. Dedicam-se, portanto, à compressão científica dos fenômenos sociais e têm auxiliado no entendimento do funcionamento na vida social de instituições complexas, como parecem ser as guardas municipais.

Há quem sugira que é relativamente recente a discussão na área das Ciências Sociais sobre a atuação das instituições de segurança pública, passando a adquirir espaço nos estudos acadêmicos, no caso do Brasil, a partir de década de 1990 (DE MIRANDA; MOUZINHO; MELLO, 2003; KANT DE LIMA, MISSE; DE MIRANDA, 2000). Ainda assim, percebe-se a existência, hoje, de uma literatura científica cada vez mais relevante, constituída por estudos empíricos que buscam explicitar os modos de funcionamento das instituições ligadas à execução e planejamento das ações relativas à segurança pública.

¹ COSTA, Ana Paula Motta ; BARROS, Betina Warmling; ; ARAUJO, Giovanna da Silva; CUNHA, Victória Hoff da. Territórios de morte: visibilidade dos jovens residentes em Porto Alegre vítimas de homicídio nos anos de 2015, 2016 e 2017. DIREITO DA CIDADE.,v.11, p.225 - 252, 2019. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39935>

COSTA, Ana Paula Motta ; BARROS, Betina Warmling; ; ARAUJO, Giovanna da Silva; CUNHA, Victória Hoff da. Places of life and death: Spatial distribution and visibility of juvenile residents who were victims of homicide in Porto Alegre (Brazil). Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza Vol. XIV - N. 2, Vol. XIV – N. 3, p. 64, 2020. Disponível em: http://www.vittimologia.it/rivista/2020vol14n2-vol14n3_maggio-dicembre.pdf

Assim, foi a esse tipo de estudo que se recorreu para melhor compreender as guardas municipais e as questões que têm sido debatidas no ambiente acadêmico sobre a atuação dessas instituições. A revisão de literatura, portanto, em que pese seu caráter não sistemático, buscou abranger estudos de Ciências Sociais publicados ao longo das últimas duas décadas na forma de artigos científicos em periódicos, livros e capítulos de livro, teses de doutorado e dissertações de mestrado. Ao total, foram revisados 29 trabalhos acadêmicos sobre o tema das guardas municipais. Na busca e seleção do material bibliográfico, buscou-se priorizar as publicações disponíveis em bases de dados bibliográficos de acesso públicos considerados fontes “legítimas” e “autorizadas” de catalogação da pesquisa acadêmica produzida no Brasil, tais como a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), o portal SciELO Brasil e o acervo de revistas acadêmicas conceituadas que veiculam trabalhos sobre a temática, como a Revista de Direito da Cidade e a Revista Brasileira de Segurança Pública. Ademais, à medida em que essas publicações eram localizadas, foram consideradas as “trilhas bibliográficas” sugeridas nas suas respectivas referências.

Na seção 2, inicialmente, são discutidas questões relacionadas às interfaces entre as políticas de segurança pública nas cidades e as lutas pelo direito à cidade, tais como o medo do crime, a violência urbana e a segregação espacial. A seguir, adentra-se na discussão do marco jurídico comum para a atuação das guardas municipais no Brasil, estabelecido pela legislação vigente, considerando desde o § 8º do art. 144 da Constituição Federal até a lei federal que o regulamenta, a Lei n. 13.022/2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Tal problematização mostra-se importante para fins deste trabalho pois permite melhor situar o contexto em que se insere a literatura das Ciências Sociais que é revisada na seção 3, a fim de descobrir o que sabemos – e o que ainda não sabemos – sobre a atuação das guardas municipais na realidade das cidades do país. A revisão não sistemática de literatura traz à tona uma série de aspectos discutidos nas pesquisas acadêmicas, como a inserção das guardas municipais no debate sobre as polícias e as políticas de segurança pública, a sua efetiva atuação na prevenção à criminalidade, a sua identidade institucional e cultura organizacional, inclusive no que se refere à formação e treinamento de seus agentes; e as relações entre a atuação das guardas municipais e o exercício de outras competências próprias ao poder de polícia administrativa dos municípios, como a fiscalização do comércio irregular.

2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS CIDADES BRASILEIRAS

Nesta seção, busca-se problematizar alguns dos principais aspectos relativos às dinâmicas envolvidas nas políticas de segurança pública nas cidades brasileiras, estabelecendo-se um panorama geral do contexto social, político e jurídico em que estão inseridas as guardas municipais. Na subseção 2.1, são retratadas as demandas geradas pela violência urbana, medo do crime e segregação espacial para o debate sobre a segurança pública no contexto urbano e suas relações com as lutas pelo direito à cidade. Após, na subseção 2.2, passa-se a uma sucinta exposição sobre a atuação dos municípios nas políticas de segurança pública nas cidades, que descreve, sem pretensão exaustiva, as principais medidas adotadas desde a Constituinte com foco no marco jurídico para a atuação das guardas municipais, estabelecido pela legislação vigente, considerando desde o § 8º do art. 144 da Constituição Federal até a Lei n. 13.022/2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

2.1 Violência urbana, medo do crime e segregação espacial: interfaces entre os debates sobre a segurança pública e as lutas pelo direito à cidade

Marcelo Lopes de Souza, em “Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana” (2008), refere que as sensações de medo e insegurança tendem a ser relativas, pois a definição de que o crime e a violência melhoraram ou pioraram sempre se dá em comparação a outras épocas históricas ou a outros territórios, por vezes não conhecidos pela própria vivência, mas por relatos nostálgicos de antepassados (SOUZA, 2008, p. 7). Ao discutir as circunstâncias históricas em que questões ligadas à violência e à insegurança passaram a influenciar decisivamente o modo de vida nas cidades, determinando os padrões segregacionistas de circulação e organização do espaço, ele afirma que nem sempre tais questões foram tão relevantes, contudo, nunca deixaram de estar presentes entre as inquietações da coletividade e do imaginário político. Há épocas em que, por uma combinação de fatores, o medo do crime passa a condicionar e estruturar as relações sociais e a organização espacial; é o caso da época atual, em que a insegurança e a ideia de que o perigo está por todas as partes se entrecruza com a questão urbana (SOUZA, 2008, p. 8).

Hoje, em muitas cidades ao redor do mundo, o medo do crime e a violência urbana vêm gerando uma série de mudanças nas formas de se viver, com o surgimento de novas

formas de segregação espacial e discriminação social (CALDEIRA, 2003, p. 9). As populações que vivem nessas cidades padecem com a deterioração da qualidade de vida urbana, fruto tanto do medo de ser vítima de crimes quanto da experiência de sofrer violências, o que acaba ditando as dinâmicas sociais no espaço urbano. A ideia da cidade como um corpo coletivo em equilíbrio, em que há paz social, é quebrada pelas tensões sociais desencadeadas pelas ameaças constantes à segurança. Nesse contexto, os mais pobres são reconhecidos como perigosos e passam a ser acusados pelos mais ricos de promover a violência na cidade, o que vem a justificar a repressão a que são submetidos pelas forças de segurança. A situação que se monta é ambivalente, pois aqueles são apontados como seus maiores agentes, são também os que mais são vítimas da violência urbana; a pobreza opera como uma causa determinante da violência nas cidades, mas também da vitimização (ZALUAR, 1998, p. 252).

Por outro lado, há quem se beneficie economicamente com o medo do crime e a violência urbana. É ao que chama atenção Souza (2008, p. 30), ao referenciar que o crime rende boas manchetes nos noticiários, da mesma forma que bons negócios imobiliários, com a crescente comercialização de unidades em condomínios fechados, e a venda de bens e serviços especializados, como armamento e segurança privada. Isso tudo torna as cidades um local propício para a geração de mais medo. A experiência urbana no que Souza descreve como uma "fóbopole", a cidade marcada pelo medo, remete a um clima de "guerra civil" (2008, p. 27).

Situação semelhante, em que o medo generalizado do crime se converte em um fator de reestruturação do espaço e da vida urbana, pode ser observada em metrópoles de todo o mundo. As grandes metrópoles brasileiras, por suas características e formas de produção do espaço, em um país marcado pela desigualdade social, são dominadas pelo medo da violência e da criminalidade (SOUZA, 2008, p. 9). No entanto, há uma característica marcante sobretudo nos países periféricos, como o Brasil, nos quais o medo da violência se faz presente não somente nas cidades grandes, mas em quase todas as cidades do país, independentemente de seu tamanho (SOUZA, 2008, p. 33). Uma consequência direta disso é o fato de no Brasil, atualmente, a segurança pública figurar entre as principais preocupações da população (SOUZA, 2008, p. 30).

O medo do crime e a percepção do crescente risco, vinculados à questão da segurança pública, se relacionam, complexamente, com vários fenômenos existentes nas cidades, afetando diretamente o desenvolvimento urbano e a democracia. Segundo Alba Zaluar, para entender as fraturas que todas as cidades atuais apresentam, em decorrência das

transformações sociais recentes, é necessária a compreensão de como o medo e a violência operam nestas cidades (ZALUAR, 1998, p. 254). De modo que, torna-se importante para a compreensão das cidades entender como o medo se relaciona com o direito à cidade.

Henri Lefebvre, pioneiro na conceituação do direito à cidade, afirma que ele deve ser formulado como “o direito à vida urbana, transformada, renovada” (2001, p. 118); nesse sentido, habitar a cidade significa, dentre outros fatores, a apropriação do espaço, de forma a produzir uma cidade que satisfaça as necessidades de seus habitantes (LEFEBVRE, 2001, p. 108-118).

Já David Harvey conceitua o direito à cidade como um direito de “mudar a nós mesmos, mudando a cidade” (2012, p. 74). Portanto, um direito coletivo, já que somente o poder da coletividade é capaz de transformar a cidade e seus processos de urbanização. Ele enxerga o direito à cidade como um dos direitos humanos mais caros, ao mesmo tempo que é o mais negligenciado (HARVEY, 2012, p. 74). De modo que as condições de vida na cidade, na prática, dizem respeito às condições de vida de toda a humanidade, por tratar-se de um direito coletivo e compartilhado (BAUMAN, 2009, p. 27).

No artigo “A Cidade e os Cidadãos”, Pedro Jacobi (1986), responde ao seguinte questionamento: “todas as pessoas que vivem na cidade são cidadãos?” Embora parta do pressuposto de que todos possuem direito à cidade e direito de se assumirem como cidadãos, Jacobi refere que na prática, realmente não é bem assim, já que, da forma como as cidades modernas têm crescido e se desenvolvido, o que tem ocorrido é uma “urbanização desurbanizada” (1986, p. 22). Nesse sentido, para consumir a cidade é necessário ter poder aquisitivo, e a ausência deste acaba por excluir uma enorme parcela da população do gozo da vida urbana. Se a população não apenas habita no espaço, mas o integra como agente ativo de transformação dos espaços, pela participação social, então emerge o direito à cidade como o direito “à vida urbana, à habitação e à dignidade” (JACOBI, 1986, p. 22), uma vez que “o direito à cidade representa sobretudo a possibilidade de transformar o nosso cotidiano” (JACOBI, 1986, p. 23).

Ao abordar o tema do direito à cidade em um contexto brasileiro, Marcelo Cafrune (2016) ressalta que este extravasou o ambiente acadêmico e passou a ocupar os espaços públicos no Brasil, em razão da relação positiva existente entre professores e estudantes das universidades brasileiras com os movimentos sociais. Atualmente, no Brasil, a ideia de direito à cidade tem sido utilizada como a síntese de reivindicações por novas formas de viver e construir o espaço urbano, que incluem o “direito à moradia, o respeito à população de rua, o

direito ao transporte público de qualidade e à mobilidade, a defesa de espaços públicos, e o direito à liberdade de manifestação” (CAFRUNE, 2016, p. 186).

Em uma mesma cidade coexistem diferentes interesses e reivindicações, de modo que tais divergências quanto ao conteúdo do direito à cidade são oriundas de diferentes fatores, mas variam sobretudo conforme a classe e os territórios da cidade. Para os mais pobres e excluídos, o direito à cidade diz respeito à moradia, à alimentação, à saúde, à educação, às melhorias no transporte público. Já para as classes altas os direitos reivindicados dizem respeito a mais áreas de lazer, menos poluição etc.; entretanto, conforme refere Jacobi, “há uma questão que afeta a todas indiscriminadamente: a violência urbana” (1986, p. 24).

Conforme o já observado neste trabalho, a violência e o medo relacionam-se a processos de mudança social nas cidades contemporâneas, atuando como mecanismos de geração de novas formas de segregação espacial e discriminação social. Em diversas cidades do mundo, sobretudo nas grandes metrópoles, diferentes grupos sociais, especialmente, os pertencentes às classes econômicas mais favorecidas, têm utilizado o medo da violência e do crime para justificar as novas tecnologias de exclusão social e conseqüentemente de violações ao direito à cidade (CALDEIRA, 2003, p. 9).

Os discursos sobre o medo são legitimados a partir de diversas referências, que com frequência dizem respeito ao crime, sobretudo a crimes que envolvem violência letal como homicídios e latrocínios. Contudo, há fatores como as preocupações raciais e étnicas, preconceitos de classe e referências negativas aos pobres e marginalizados, que compõem junto o quadro de disseminação de medo nas cidades. De modo que o forte caráter segregacionista e elitista das transformações espaciais atuais é tão generalizado que pode ser entendido como uma espécie de fórmula adotada pelas elites em todo o mundo para alavancar a reconfiguração da segregação espacial em suas cidades (CALDEIRA, 2003, p. 9).

Outro aspecto a ser observado é que, quando a taxa de crimes, sobretudo os violentos, se eleva, “o medo da população e a insegurança ameaçam a qualidade conquistada a duras penas em décadas de desenvolvimento econômico e de reivindicações sociais” (ZALUAR, 2002, p. 76). Há uma diminuição na circulação das pessoas nas ruas, as quais passam a estar trancadas em casa, seja na favela, no bairro popular ou no bairro de classe média, convivendo menos e em consequência deixando de se organizar, de modo que pouco participam das decisões locais que afetam suas vidas, em outras palavras, são tolhidas ao livre exercício do direito à cidade. Como resultado tem-se o generalizado desrespeito pelas regras de convivência social, como se determinados pactos sociais perdessem sua importância no

imaginário popular. Os resultados mais evidentes não são apenas os enclaves fortificados, mas o descrédito no trato com o outro e a descrença na participação democrática (2002, p. 77).

Neste sentido, Teresa Caldeira (2003) observa que o crime, o medo da violência e o desrespeito aos direitos de cidadania, durante o período de consolidação democrática, vêm se combinando às transformações no espaço urbano a fim de produzir um novo padrão de segregação espacial. A crescente observada no crime violento impulsionou uma série de novas estratégias de proteção e reação. Tais estratégias, simbólica e materialmente, possuem atuação semelhante, ao estabelecer diferenças, impor divisões e distâncias, construindo separações e multiplicando regras de evitação e exclusão, restringindo movimentos nas cidades (CALDEIRA, 2003, p. 9).

Vivemos, cada vez mais, em áreas urbanas divididas e propensas a conflitos. Com a virada neoliberal, o enriquecimento de parcela da população e a retomada do poder pelas elites, houve a diminuição ou estagnação da renda das populações mais pobres. Os resultados de tais transformações, são inegavelmente perceptíveis no espaço das cidades, em que há um forte traço de individualismo nas novas formas de convivência nos espaços urbanos, os quais progressivamente consistem cada vez mais em “fragmentos fortificados, condomínios fechados e espaços públicos privatizados, mantidos sob vigilância constante”, (HARVEY, 2012, p. 81). Há um evidente contraste entre bairros de elites dotados de todos os tipos de serviço e bairros pobres privados de direitos sociais básicos, como o saneamento, em uma realidade em que cada um desses territórios vive de forma independente e autônoma, como se estivessem preocupados apenas com a sua própria sobrevivência (HARVEY, 2012, p. 82).

Atualmente, é possível observar a tendência de expansão dos muros e dos enclaves fortificados, com o surgimento em diversas cidades do país não apenas de condomínios privados, mas de bairros inteiros privados. A criação de tais bairros torna óbvia a desigualdade social das metrópoles do Brasil, escancarando os processos de segregação espacial, que há muitos anos já são visíveis, expressados sem disfarces ou sutilezas. As novas formas de segregação parecem se apresentar a partir de bairros privados, seguranças privados fortemente armados, tecnologias de vigilância de todos os tipos, e um enorme contraste entre luxo e pobreza extrema. Esses processos alcançam estágios cada vez mais segregadores enquanto “reações auto defensivas por parte da classe média e das elites” (SOUZA, 2008, p. 36).

Conforme assevera Souza, a “auto-segregação [...] representa uma fuga [...] não passa de uma pseudo-solução. [...] Se os ‘condomínios exclusivos’ prometem solucionar os problemas de segurança de indivíduos e famílias de classe média ou da elite, [...] deixam

intactas as causas da violência e da insegurança que os nutrem” (2008, p. 72). Ao invés de estancar a violência e a criminalidade, caracterizam, pelo contrário, situações de violência difusa, ações de ressentimento e de violência de um cidadão para com o outro, contribuindo para uma piora na qualidade de vida e na civilidade na cidade (SOUZA, 2008, p. 36).

Marcelo Lopes de Souza vai se referir a um dos componentes desse processo, a privatização do combate à violência urbana, ou “paramilitarização da questão urbana” (2008, p. 66). Nas últimas décadas, a segurança tornou-se um serviço que pode ser comprado e vendido no mercado, alimentando uma indústria cada vez mais lucrativa. Nesse sentido, há uma dependência cada vez maior da segurança privada não só para a proteção do crime, mas também para controle e isolamento de pessoas indesejadas, exatamente aquelas que se encaixam nos estereótipos de criminosos (CALDEIRA, 2003, p. 10).

O medo do crime legitima tendências segregacionistas já existentes na estrutura da sociedade brasileira, operam como demonstrações de problemas estruturais que constituem a identidade de nosso país: racismo e segregação de classe. É com base nessas estruturas que há a criação de enclaves fortificados, da segurança privada, da garantia de isolamento e o distanciamento de tudo e de todos que podem ser considerados perigosos. Desse modo, o medo do crime divide o mundo entre o “eu” e o “outro”, o “bem” e o “mal” e, assim, acaba por, discriminar, criminalizar e segregar determinados grupos sociais (CALDEIRA, 2003, p. 10).

Alba Zaluar (1998) evidencia o caráter ideológico de tais discursos, quando os adjetivos violento e perigoso são utilizados sistematicamente para caracterizar o “outro”:

O caráter ideológico dos discursos fica ainda mais claro quando o adjetivo violento é utilizado sistematicamente para caracterizar o “outro”, o que não pertence ao seu estado, cidade, raça, etnia, classe social, bairro, família ou grupo. Em algumas cidades, o crime e a violência são como um artifício ou um idioma para se pensar sobre o “outro”. Ao mesmo tempo que o paroquialismo nas imagens do crime se reforçou no Brasil, o crime violento tornou-se cada vez mais inequivocamente parte de processos globais, econômicos e socioculturais, sem que isso trouxesse mudanças em políticas públicas de segurança e de prevenção e tratamento nas práticas sociais mais associadas à violência. (ZALUAR, 1998, p. 248).

Sob tais condições, os ideais de cidadania e pertencimento se tornam cada vez mais difíceis de serem sustentados. A ideia da cidade corpo ou uma comunidade política, torna-se cada vez mais esvaziada. Contudo, existem movimentos sociais urbanos dedicados a superar a polarização social e o isolamento, com objetivo de remodelar as cidades em uma proposta contrária “daquela apresentada pelas incorporadoras imobiliárias, apoiadas pelos financiadores, as grandes corporações e um aparato estatal local com mentalidade cada vez mais influenciada pelos negócios.” (HARVEY, 2012, p. 82).

Paralelamente, a segregação urbana e a violência, como consequência direta ao medo do crime nas cidades, o mundo do crime, da forma como se desenvolve em nosso país e no mundo, opera desrespeitando aos direitos civis e deslegitimando a cidadania. Essa deslegitimação representa o principal desafio à consolidação da democracia brasileira na vida da população, consolidada até então apenas como um sistema político. A violação dos direitos de cidadania demonstra a frágil consolidação democrática do estado de direito no Brasil (CALDEIRA, 2003. p. 11). De modo que, a segurança pública e o combate à criminalidade, tornam-se assuntos relevantes para a população e sobretudo para os governantes políticos do país. A qualidade e a prestação dos serviços de segurança tem sido motivo de preocupação desde as origens do nosso país. O tema da segurança pública é complexo e é motivo de inúmeros questionamentos sobre a qualidade do serviço prestado à população (SPANIOL, 2017).

Conceituar sociologicamente o que vem a ser a segurança pública, embora seja uma expressão de conhecimento geral, não é tarefa simples. É comum surgirem dificuldades analíticas à compreensão de todas as dimensões e desdobramentos do conceito, pois se trata de um campo empírico e organizacional que ultrapassa as agências do sistema de justiça criminal e que busca, de algum modo, estruturar as instituições e as relações sociais, as quais são diretamente afetadas pela forma como o Estado administra a ordem e os conflitos (COSTA; LIMA, 2014). Nesse sentido, “a segurança pública constitui [...] um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências” (COSTA; LIMA, 2014, p. 618).

Para Luiz Eduardo Soares, não há política pública de segurança pública senão num Estado democrático de direito, em que todas as instituições zelem pelos direitos fundamentais (SOARES, 2019, p. 95-97). Afinal, uma política pública é um modelo prescritivo e prospectivo de ações que determinado ente público deve realizar, cujos objetivos se confundem com os objetivos principais do Estado, em consonância com a ordem jurídico-constitucional vigente (SOARES, 2019, p. 93). Assim, nas suas palavras, uma política de segurança pública

[...] corresponde, portanto, à fruição dos direitos constitucionais, particularmente daqueles que se relacionam de forma mais imediata com a incolumidade física e moral, e à expectativa de sua continuidade ou extensão no tempo, reduzindo-se a incerteza e a imprevisibilidade, o medo e a desconfiança. E, assim, concorrendo para que círculos virtuosos substituam narrativas dominadas pelo medo e pela demonização do outro. Em vez de atitudes defensivas de quem espera agressões e acaba se precipitando, no ambiente seguro predominam posturas desarmadas e

cooperativas que estimulam a difusão de respostas e expectativas sociáveis e produtivas. (SOARES, 2019, p. 90).

Parece haver um desencontro entre tal conceituação e a realidade, já que os compromissos assumidos e evidenciados, são contrários aos com frequência encontrados no cotidiano das cidades, numa linha de ação e pensamento diversa daquela é, em geral, adotada pelos governos e instituições da segurança pública (SOARES, 2019, p. 96)

Conforme ressaltam Adorno e Dias (2014), a reivindicação da repressão aos crimes e a violência urbana é acompanhada do crescimento da violência policial, a qual é reflexo das tradições autoritárias da sociedade brasileira. São comuns as incursões arbitrárias e ilegais – sem mandado judicial – pelas ruas e casas das favelas do Brasil, promovidas pelas polícias. Também não são poucos os casos de violência empregada contra suspeitos e detidos pelas forças policiais. A persistência do emprego abusivo da força física na contenção do crime e da violência é marcante em diversos eventos da história recente do Brasil. A violência estatal não é excepcional, vez que tais práticas constituem o modo pelo qual as forças de segurança impõem a lei e a ordem no país (ADORNO; DIAS, 2014, p. 248-249).

O uso da força física como forma de controle da ordem pública parece exercer papel importante como obstáculo de impedimento, da consolidação do Estado como detentor efetivo do monopólio do poder de governar, julgar e punir a violência (ADORNO; DIAS, 2014, p. 248). Assim, um dos principais desafios à democratização efetiva do Brasil, está na conquista do monopólio estatal da violência física, que pode se apresentar a partir de duas facetas: “o controle efetivo da violência urbana ou o controle efetivo das forças repressivas do Estado” (SINHORETO; LIMA, 2015, p. 136). Alba Zaluar (2002) assevera que os anos de redemocratização foram um período da história do Brasil marcado por profundas mudanças políticas, sociais e econômicas; contudo, justamente neste período em que o país recuperou as instituições democráticas, ocorreu um grande aumento da criminalidade e da violência, seja a institucional, doméstica ou urbana. Parece não haver uma única explicação para esse fenômeno (ZALUAR, 2002, p. 77).

Assim, da análise das relações entre o medo do crime e o direito à cidade, percebe-se que o medo do crime, a violência urbana e o desrespeito aos direitos de cidadania de parcela da população, no Brasil, durante o período de consolidação democrática, têm se combinado às transformações no espaço urbano, produzindo um novo paradigma de segregação espacial. Trata-se da ideia do "outro", que não pertence ao meu imaginário social, como violento e que deve ter seus direitos à cidade restringidos. No Brasil, o reconhecimento formal do direito à cidade é contrastado com a realidade de negação e restrição de direitos, em cidades que são

visivelmente desiguais e fragmentadas. Por tais motivos, o debate em torno da segurança pública, do combate à criminalidade e das políticas de segurança pública, é central em nosso país, assuntos relevantes para a população e sobretudo para os governantes políticos do país.

Como veremos, é a partir do período de redemocratização que surgem as políticas públicas específicas relacionadas à atuação dos municípios na segurança pública, bem como o marco jurídico comum para a atuação das guardas municipais no Brasil.

2.2 O marco jurídico comum para a atuação das guardas municipais no Brasil: da Constituição Federal ao Estatuto Geral das Guardas Municipais

Torna-se relevante ao presente trabalho realizar uma breve descrição do marco jurídico comum para a atuação das guardas municipais, bem como para as políticas de segurança pública desenvolvidas ao âmbito municipal, da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, sem a pretensão de uma análise exaustiva. O marco temporal escolhido, justifica-se por se tratar do período democrático mais recente na história do Brasil e pelas inegáveis e importantes transformações ocorridas no âmbito das políticas de segurança pública, sobretudo as municipais, nesse período.

A Constituição Federal de 1988 incluiu as guardas municipais no rol de órgãos da segurança pública, ao conferir aos Municípios a possibilidade de instituírem suas guardas municipais, conforme o artigo 144, § 8º. Contudo, este dispositivo da Constituição Federal restringiu a atuação das guardas municipais à proteção dos bens, serviços e instalações municipais, remetendo a uma lei ordinária o detalhamento dessa matéria. Assim, a Constituição Federal, ao mesmo tempo em que formaliza e legitima a possibilidade de criação das guardas municipais, deixa em aberto a questão da regulação da sua esfera de atuação, considerando a vocação e competência federativa dos municípios (BRETAS; MORAIS, 2009, p. 160). Da mesma forma, qual efetivamente o papel da União na implantação de políticas públicas de segurança, e como essas políticas devem ser coordenadas com as ações em nível estadual e municipal, é algo que nunca ficou claramente estabelecido e explicado.

Nos primeiros governos da transição democrática – Sarney (1985-1989), Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) – em que pese o significativo aumento dos indicadores de violência e a necessidade implementar e estruturar políticas de segurança pública de cunho democrático, não se tem notícia da implementação de legislação ou criação de programa voltado para a área (KOPITKE, 2016b, p. 76). Essa ausência de políticas de transição não ocorreu com relação a outras áreas, como saúde, educação e assistência social,

nas quais, após as mudanças conceituais realizadas na Constituinte, houve a estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas integradas; portanto, pode-se dizer que a mobilização em prol da redemocratização não foi capaz de impactar a área da segurança pública (2016b, p. 76).

Tal é o entendimento de Luiz Eduardo Soares, ao descrever a postura adotada no período:

No Brasil, até meados dos anos 1990, foi predominante essa perspectiva tecnocrática, reativa e burocrática das polícias, segundo a qual elas são o que são, porque têm de ser assim, como se a estrutura organizacional brotasse automaticamente de sua essência e realizasse seu destino natural. Como se elas não fossem produto de uma história construída por escolhas políticas. (SOARES, 2019, p. 103).

Para Soares (2019), após a Constituinte, as autoridades limitaram-se a recepcionar a tradição autoritária, sem qualquer crítica ou ressalva, reproduzindo suas principais características, com apenas algumas pequenas e tímidas ações em prol de um novo cenário. As polícias e suas ações deixaram de se voltar ostensivamente para a segurança do Estado, direcionando-se para a defesa dos cidadãos e a proteção de seus direitos. No entanto, a brutalidade e o autoritarismo permaneceram como um traço distintivo do relacionamento das instituições policiais com as camadas mais pobres, em particular com a população negra nas favelas (SOARES, 2019, p. 117).

Foi apenas no período dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que surgiram novos atores, sobretudo advindos das universidades, das comunidades e da sociedade em geral, que renovaram e impulsionaram o debate sobre um novo paradigma de segurança pública no Brasil, defendendo políticas mais preventivas, comunitárias e com maior transparência e buscando pressionar e influenciar o governo para que as implementasse. Surgiram daí experiências inéditas, sobretudo no âmbito municipal, no âmbito das políticas de segurança pública (KOPITTKKE, 2016b, p. 77)

Desse modo, a década de 1990 ficou marcada pela inserção dos municípios nos debates conceituais a respeito da segurança pública, seja no que diz respeito à interpretação do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (KAHN; ZANETIC, 2009; MELLO, 2011; VARGAS; JUNIOR, 2010; MISSE; BRETAS, 2010), seja no que concerna às medidas a serem adotadas para fazer frente ao aumento da violência urbana, que tornara a segurança pública uma demanda política relevante em muitas cidade do país. À época, passou-se a discutir mudanças no que tange às funções das guardas municipais e sua expansão, seja em termos de aumento no número de agentes, seja em termos de criação em municípios onde até então inexistia (MISSE; BRETAS, 2010; VARGAS; JUNIOR, 2010).

Esses debates desenvolveram-se acompanhando avanços na esfera federal. Em 1995, foi criada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, na estrutura do Ministério da Justiça, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), transformada em 1997, na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Embora se tratasse do primeiro órgão civil voltado para a elaboração de políticas públicas em nível federal na área de segurança pública da história do Brasil, ao longo de praticamente toda gestão a SENASP foi presidida por oficiais militares (KOPITTKE, 2016b, p. 78). Em 2000, foi lançado um até então inédito Plano Nacional de Segurança Pública, composto de 15 compromissos e 124 ações concretas, com as quais o governo federal se comprometia na intervenção contra a violência, sobretudo a urbana, inclusive por meio de ações a serem executadas em conjunto com estados e municípios (CANO, 2006; KOPITTKE, 2016b; SOARES, 2019). Também foi criado nesse período o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNPS), com a finalidade de financiar projetos dos estados e dos municípios que cumprissem determinadas condições (eficiência, transparência, respeito aos direitos humanos) e que fossem julgados como prioritários pelo governo federal (CANO, 2006, p. 139).

Dentre as 124 ações do Plano Nacional de Segurança Pública, estava o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana (PIAPS), criado em 2001 e vinculado ao gabinete da segurança institucional da presidência da república. O PIAPS funcionava como um agente articulador de iniciativas de vários ministérios, com competências para prevenir a violência. O plano contava com atuação intersetorial, ao mesmo tempo em que se propunha a cooperar com os três níveis do poder público (federal, estadual e municipal), fomentando as redes locais, tendo como foco principal a proteção de crianças, jovens e adolescentes. A atuação era marcada pela busca na melhoria das condições de vida, o respeito às pessoas e o acesso aos direitos da cidadania; chamava atenção também sua coordenação com os agentes sociais, diretamente com os municípios ou com as ONGs locais. Contudo, a partir de 2003, o novo governo abandonou o PIAPS, passando a desenvolver outros programas na área da segurança pública (CANO, 2006, p. 140)

Assim, é possível afirmar que o período Fernando Henrique Cardoso marcou no âmbito da segurança pública uma virada positiva e mais democrática, na medida em que se reconheceu a gravidade da situação, se firmou um compromisso com uma agenda de direitos humanos e se assumiu a necessidade de uma atuação da União em articulação com estados e municípios nessa matéria; ainda que esse movimento não tenha se feito acompanhar da disponibilização dos meios necessários para a execução de uma nova política pública (SOARES, 2019, p. 116).

Os programas e planos de segurança pública, desenvolvidos no país, sobretudo, a partir de 2000, têm buscado incentivar as ações municipais, estimulando a descentralização do poder no que concerne à tomada de decisões relativas às políticas de segurança pública (ROCHA, 2015). Em especial, o estabelecimento do FNSP abriu a possibilidade de que os municípios requisitassem recursos do governo federal para projetos de segurança. E, entre os requisitos para os municípios, estavam o de possuir uma guarda municipal, realizar ações de policiamento comunitário e contar com Conselho de Segurança Pública. Por isso, Túlio Kahn e André Zanetic (2009) dizem ser possível afirmar que o FNSP estimulou a criação de guardas municipais pelo país depois de 2000. Tal afirmação ganha força com o fato de que nos anos de 2001 a 2004 o Governo Federal investiu aproximadamente 60 milhões de reais nos municípios em políticas de segurança pública (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 83).

No tocante ao Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, Mello (2011) relata que não seria através dele que os municípios teriam o reconhecimento da sua participação como atores nas políticas de segurança pública, uma vez que este plano se resumia a dispor sobre a presença ostensiva de policiamento nas ruas e o cumprimento de mandados de prisão, entre outras atividades similares. Em que pese a criação das guardas municipais tenha sido estimulada segundo parâmetros não militarizados, sua principal atribuição no plano era de atuar no controle do trânsito, não sendo estabelecidas diretrizes acerca da sua formação e quanto à capacidade de atuarem no diagnóstico de problemas relativos à segurança (MELLO, 2011).

Durante o Governo Lula, passou-se a discutir com mais ênfase a criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído posteriormente pela Lei 13.675 de 2018, o SUSP teria como objetivo articular operacionalmente as intervenções das forças de segurança pública. É a partir desses debates sobre o papel a ser exercido pelos municípios no SUSP que passaram a ser destacadas algumas diretrizes e princípios gerais. As expectativas sobre a atuação das guardas municipais eram no sentido de atuarem em atividades de regulação e ordenamento público, sobretudo no combate à poluição sonora e visual, na fiscalização do trânsito e de eventos públicos, fiscalização de estabelecimentos comerciais de bebidas alcoólicas e na regulação e controle do comércio ambulante irregular. Em linhas gerais, surge a pretensão que as guardas municipais tivessem atuação semelhante ao policiamento comunitário, atuando junto à população, desenvolvendo confiança e reconhecimento da comunidade, buscando a prevenção de conflitos (MELLO, 2011).

Em 2005, a SENASP edita o Guia para a Prevenção do Crime e da Violência dos Municípios, reconhecendo que

Há uma nova realidade quanto à segurança pública no Brasil: os municípios, antes afastados do debate e das iniciativas na área, estão assumindo, cada vez mais, um conjunto de iniciativas e responsabilidades, seja na formação das Guardas Municipais, seja no desenvolvimento de Programas Municipais de Segurança. Esta tendência deverá se reforçar nos próximos anos por conta das demandas da própria população sobre as prefeituras. (SENASP, 2005, p. 8)

Em pesquisa de campo realizada por Marlene Inês Spaniol (2017), os gestores nacionais que foram titulares da pasta da segurança pública foram convidados a opinar sobre o papel da SENASP na implantação de políticas públicas municipais de segurança no Brasil. Os gestores, apontam, que um dos avanços foi a popularização da ideia de resolução pacífica dos conflitos e o aperfeiçoamento da formação dos guardas municipais com a criação da Matriz Curricular Nacional e a formação dos agentes através dos cursos e especializações da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP). Houve, ainda, a criação do PRONASCI, que foi pensado de forma que os municípios tivessem aporte financeiro para implantar políticas públicas de prevenção à violência (SPANIOL, 2017).

No segundo mandato do governo Lula, foi lançado pela Medida Provisória 384, de 20 de agosto de 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), o qual comprometia-se a investir R\$6,707 bilhões de reais, até o fim de 2012, em um conjunto de 94 ações que envolviam 19 ministérios, a serem realizadas em articulação conjunta com estados e municípios (SOARES, 2019, p. 123). O Pronasci também valorizava a contribuição dos municípios para a segurança pública, indo na contramão de uma leitura limitada do texto Constitucional, colaborando com a criação de guardas municipais e outras políticas sociais de prevenção municipais. O Pronasci possibilitou aos municípios a criação de diferentes projetos de prevenção da violência, em destaque o Mulheres de Paz, o Territórios de Paz e o Protejo. A sensação à época era de que os méritos do Pronasci eram suficientes para justificar a esperança de que haveria avanços na segurança pública brasileira. Contudo, a eliminação de políticas autoritárias requeria maiores esforços (SOARES, 2019, p. 123-129; RISSO, 2016, p. 15).

O Pronasci reconhecia os avanços dos planos anteriores e assumia a complexidade do fenômeno da violência, dando ênfase maior às questões das raízes socioculturais e dos agenciamentos subjacentes às dinâmicas das violências e da criminalidade, entendendo estarem imbricados à segurança outros problemas e fatores sociais, culturais, ambientais, tais como educação, saúde, cultura e serviços de infraestrutura. O PRONASCI concedeu aos municípios a responsabilidade de atuarem como atores centrais da segurança pública. O

Programa previa um incentivo a formação dos guardas municipais, através da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp). Os guardas municipais receberam cursos de formação à distância, além de bolsa formação no valor de R\$ 400,00 reais, como forma de estímulo à realização dos cursos ofertados (KOPITTTKE, 2016c).

Em que pese os avanços na concepção do plano e na vinculação das propostas e programas e recursos para sua implementação, os resultados foram bastante fragmentados e dispersos. Dentre os problemas identificados estava o pouco espaço para questionamento das soluções apresentadas, com pura e simples adesão dos municípios parceiros; a falta de mecanismos adequados de monitoramento das políticas e o abandono da agenda da reforma estrutural das organizações da segurança pública. O Pronasci foi extinto em 2013, mas representou importante avanço no tratamento da segurança pública no país (SPANIOL, 2017).

Ademais, desde a década de 90, com as mudanças observadas no cenário sociopolítico brasileiro, percebe-se uma tendência de reorganização das relações intergovernamentais no tocante à segurança pública. O governo federal, ao passo que toma para si a responsabilidade de buscar soluções para o enfrentamento da criminalidade, busca melhora em uma ação articulada entre estados e municípios. A atuação dos governos estaduais na segurança, sempre foi reativa e repressiva. As ações de prevenção à criminalidade têm como característica serem pontuais e isoladas, como exemplo na experiência de policiamento comunitário vivenciada pela Brigada Militar. Ainda, observa-se que os recursos dos estados, são destinados quase integralmente ao pagamento de efetivo policial e custeio das polícias (SCHABBACH, 2012, p. 3; CANO, p. 141).

Ignácio Cano, descreve que cada estado conta com uma Polícia Militar, composta por uma força uniformizada, cuja tarefa é o patrulhamento ostensivo e a manutenção da ordem, e com uma Polícia Civil, que tem como missão, investigar os crimes cometidos. Em geral, as políticas estaduais de segurança são realizadas sem muito planejamento, objetivos e avaliação, dando-se diante de situações específicas. (CANO, 2006, p. 141). Contudo, algumas políticas adotadas pelos estados, merecem destaque, como a implementação de políticas comunitárias, transformando a relação entre as polícias e as comunidades; a criação das ouvidorias de polícia em vários estados; o uso de técnicas de georeferenciamento para mapear os locais e os horários de maior violência criminal, com objetivo de direcionar as ações e patrulhamentos preventivos aos territórios identificados; programas que buscam a prevenção da violência letal; avanços nos usos da tecnologia, através da racionalização e arquivo de denúncias e dados de inteligência; tentativas de integração da polícia militar e da polícia civil (CANO, 2006, p. 141). Nos municípios, as guardas municipais vivem processos semelhantes com

impulsionamento da ideia de um policiamento comunitário, contrastado a uma atuação mais repressiva e militarizada (MISSE; BRETAS, 2010).

Há, desde meados da década de 1990, um perceptível crescimento da responsabilidade dos municípios quanto à segurança pública. A atuação dos municípios na segurança pode ser considerada recente no Brasil, mas suas atribuições encontram-se em expansão. Já que com o advento da descentralização político administrativa, fundamentada em novas dinâmicas políticas e sociais da atualidade, os municípios no que diz respeito à gestão de políticas públicas, têm vivido processo político-institucional, dotado de relevância para a agenda nacional (SPANIOL, 2017).

Tal movimento demonstra que os municípios passaram a ser vistos como protagonistas da implementação de ações de segurança, com as Prefeituras assumindo cada vez mais responsabilidades, mesmo com as delimitações previstas no artigo 144 da Constituição Federal. Em muitas cidades, as guardas municipais foram criadas recentemente, em outras, os guardas municipais passaram a assumir funções “suplementares” às das polícias estaduais, em geral vinculados às Secretarias Municipais de Segurança (SCHABBACH, 2012, p.5).

A tendência de municipalização da segurança pública, passa a ganhar maior visibilidade à medida em que o Brasil avança em seu processo de redemocratização, dando força a possibilidade de ações mais efetivas pelas instituições de segurança que estejam mais próximas ao cidadão e mais distantes de um poder estatal centralizado. Tal processo também foi impulsionado pelo Ministério da Justiça, através da SENASP, ampliando-se através da criação de secretarias municipais de segurança pública, guardas municipais, Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M), observatórios de segurança pública, entre outros (SPANIOL, 2017, p. 216; MISSE; BRETAS, 2010, p. 9-14).

Os GGI-M foram criados a partir da experiência dos Gabinetes de Gestão Estaduais (GGI-E), existentes em nível estadual, com objetivo de superar as dificuldades oriundas da carência de planejamento e integração entre as diferentes agências que formam o sistema de segurança pública no Brasil. Em 2007 a criação dos gabinetes de gestão integradas municipais foi impulsionada, por se tornar uma exigência, à época, para o acesso dos municípios aos recursos da Pronasci (SPANIOL, 2017).

Em agosto de 2014, foi aprovado o Estatuto Geral das Guardas Municipais, a Lei nº. 13.022/2014, que incluiu mais de 70 mil agentes das guardas municipais no sistema nacional de segurança pública, garantindo o porte de arma e a estruturação em carreira única, com progressão funcional, regulamentando o disposto na Constituição Federal, deixando a cargo

dos municípios a seleção de seus agentes por concurso público e a capacitação pela própria prefeitura ou por meio de convênio (SPANIOL, 2017).

Após a Constituição de 1988, as guardas municipais adquiriram, perfil difuso e indeterminado, o que dificultou o relacionamentos destas com as instituições estaduais de segurança pública, assim como com a população. Na prática do dia a dia, poucos entendem bem quais são as funções, o que devem e podem fazer os guardas municipais (DE MIRANDA; MOUZINHO; MELLO, 2003, p 41). O Estatuto Geral das Guardas Municipais surge dessa necessidade de definição de quais são as atividades que podem e devem ser exercidas pelos guardas municipais, bem como quais são os limites de sua atuação.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais é a legislação mais importante, atualmente, para as guardas municipais do Brasil, conferindo-lhes o caráter de instituições voltadas à proteção e à prevenção. Assim, segundo o Estatuto, as guardas municipais têm o papel de colaborar com os órgãos de segurança pública em ações conjuntas e contribuir para a pacificação de conflitos. Mediante parceria com órgãos de trânsito estadual ou municipal, podem fiscalizar o trânsito e expedir multas; podem auxiliar na segurança de grandes eventos e atuar na proteção de autoridades. Ações preventivas na segurança das escolas podem igualmente ser exercidas pela corporação, que passou a ter previsão do estabelecimento de mecanismos de controle interno (corregedorias) e externo (ouvidorias), de modo a fiscalizar e auditar o seu adequado funcionamento (SPANIOL, 2017).

Em uma análise mais sistemática, a Lei n°. 13.022/2014, é composta por 18 incisos, os quais buscam instituir normas gerais para as guardas municipais, consolidando em lei ações e identidades já absorvidas pela guardas, ao passo em que estabelece quais atividades não devem fazer parte do escopo de atuação das guardas municipais brasileiras, por não estarem previstas no Estatuto. Assim, logo em seu segundo artigo, a lei estabelece que incumbe às guardas municipais, identificadas pelo Estatuto como instituições de “caráter civil, uniformizadas e armadas”, a função de proteção municipal preventiva. Após, no segundo capítulo a lei estabelece os princípios mínimos de atuação das guardas municipais: proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; patrulhamento preventivo; compromisso com a evolução social da comunidade; e uso progressivo da força (BRASIL, 2014).

Ademais, estabelece as competências das guardas municipais, com ênfase em uma ação preventiva, voltada ao contato com a população e a proteção de bens e serviços do município, prevenindo e inibindo infrações penais e atos infracionais que atentem contra a

população e os bens, serviços e instalações municipais. A lei, ainda, legisla sobre a forma de criação das guardas pelos municípios, determinando que seus agentes devem ser servidores públicos integrantes de carreira única e planos de cargos e salários, bem como os requisitos para a investidura no cargo e de capacitação. Prevê a fiscalização do funcionamento das guardas através de corregedoria interna, ouvidoria externa, além de o poder executivo municipal poder criar órgão colegiado de controle social das atividades de segurança do município. É vedado às guardas a utilização de denominação idêntica das forças militares, quantos as postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações. Por fim, a lei estabelece que as guardas municipais utilizarão uniformes e equipamentos padronizados (BRASIL, 2014).

O Estatuto buscou impedir que as guardas confundam as suas atribuições e a sua identidade com as polícias militares, ao mesmo tempo em que estabelece atividades que vão além das previstas na Constituição. A lei busca organizar quais são as atividades que as guardas municipais podem desenvolver. Contudo, em que pese, os esforços em delimitar melhor a atuação das guardas municipais, diferenciando-as das polícias militares, parte da opinião pública entendeu que a lei autorizava os guardas a desempenharem um papel de polícia (KOPITTKKE, 2016a, p. 75).

Assim, a lei que instituiu o Estatuto foi contestada desde a sua publicação, tornando-se alvo da Ação Direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 5.156/2014, no Supremo Tribunal Federal (STF), ajuizada pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME). A ADI questionava a competência da União para legislar sobre guardas criadas no âmbito dos municípios, bem como a atuação desses agentes locais como policiais, destacando que a lei feria a Constituição ao transformar as guardas em polícias e em bombeiros, com funções de prevenção e repressão imediata, além do atendimento de situações de emergência. Foi enfatizado, também, que a atuação das guardas municipais como polícia gera risco jurídico no campo penal, caso as autoridades entendam que estão agindo fora do mandamento constitucional, ou seja, prevaricando de suas funções (SPANIOL, 2017).

Assim, as mudanças que estão em curso no campo da segurança pública com relação ao plano municipal revelam que há muito a fazer, para além da atuação policial. Os municípios, são o local onde é possível a efetivação de intervenções capazes de prevenir a violência e a criminalidade (SOARES, 2003; RISSO, 2016, p. 16). Tradicionalmente, no Brasil, as políticas públicas de segurança pública foram pensadas para auxiliarem na repressão à criminalidade, partindo do pressuposto de que a violência e o crime eram problemas a serem resolvidos com mais policiamento. Essa problemática vem sendo debatida, surgindo dos

apontamentos a necessidade de uma mudança de postura dos agentes e órgãos de segurança na busca por uma segurança pública cidadã e não voltada à repressão (SPANIOL, 2017).

Melina Risso defende que, considerando as atribuições definidas pelo legislativo para os municípios no âmbito da segurança pública, bem como o quadro situacional da segurança pública brasileira em níveis federais e estaduais, os municípios, a partir da atuação das guardas municipais, deveriam assumir os moldes de um policiamento comunitário (RISSO, 2016, p. 18). A ideia de um policiamento comunitário surgiu da experiência das polícias norte-americanas, que a partir dos anos 1950, passaram por uma reestruturação com objetivo de construir um tipo de policiamento que fosse referência para cada área da cidade, capaz de gerar a sensibilização da população de cada território para o crime, incentivando políticas de prevenção à criminalidade, tendo como consequência geral a diminuição da sensação de insegurança por parte da população (RIBEIRO, 2014, p. 677).

Ademais o consenso do que vem a ser policiamento comunitário, não surge através da análise de suas atividades, mas das estratégias estabelecidas pela organização policial para adaptar-se ao território de trabalho. De modo que, estabelece-se doutrinariamente três pilares ao policiamento comunitário: descentralização, engajamento com a comunidade e uso da metodologia de solução de problemas (RIBEIRO, 2014, p. 681). O policiamento comunitário tem sido implementado em diversos locais do Brasil, a partir desses pilares, com iniciativas que buscam uma aproximação entre polícia e comunidade, partindo do pressuposto de que a existência de laços de cooperação entre a comunidade e os policiais favorece a prevenção ao crime (SILVEIRA, 2014, 697).

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), surgiram nos últimos anos no Rio de Janeiro, como proposta de aplicação de um policiamento comunitário em áreas submetidas ao controle de grupos de criminosos armados. Sua atuação estaria voltada para a garantia da vigência plena do Estado democrático de direitos nesses territórios, vez que as UPPs atuariam respeitando os direitos das populações locais, gerando relação de confiança entre os policiais e a população. Contudo, tais propostas não foram cumpridas. Luiz Eduardo Soares relata que as ações policiais, seus métodos e suas abordagens, na maior parte dos territórios onde foram implantadas as UPPs, em nada tem relação com o modelo evocado. Contudo, o autor ressalta que isso não foi nenhuma surpresa, vez que para instalar unidades de policiamento comunitário em uma país como o Brasil, faz-se necessária uma reforma policial, sem a qual tais projetos não são capazes de efetividade (SOARES, 2019, p. 141).

De modo que, no Brasil, um país onde a democracia recente ainda está em processo de consolidação, as experiências de policiamento comunitário encontram inúmeros desafios, com

a série de violações de direitos a que está submetida a população, em uma sociedade com dificuldade de acessos a cidadania, participação, segurança e qualidade de vida, carente de serviços públicos efetivos e de qualidade. Tais experiências levantam o questionamento se o policiamento comunitário, formulado em outros países, é, de fato, aderente ao contexto brasileiro, sobretudo atualmente, com as políticas de retrocessos adotadas (FERREIRA; ROSSONI; OLIVEIRA, 2022, p. 135).

Atualmente, o debate acerca da municipalização da segurança pública, tem dentre as suas preocupações a tendência de entendimento das guardas municipais como força policial, Luiz Eduardo Soares entende que a municipalização da segurança, por tais motivos, é ambivalente, ao mesmo tempo que representa um importante avanço histórico, em acordo aos princípios democráticos e uma oportunidade de transformação do nosso modelo de polícia; é ao mesmo tempo um risco de reprodução de velhos vícios de uma tradição centralizadora e autoritária na segurança, na qual as polícias existem para reprimir e não para proteger a cidadania (SOARES, 2012).

Em 23 de setembro de 2021, foi aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o texto final da PEC 32/20, PEC da Reforma Administrativa do Governo Federal, o qual, entre diversas alterações administrativas, inclui a transformação das guardas municipais em polícia². Contudo, parte da opinião pública e dos governantes aponta que a alteração na nomenclatura, somente serviria para equiparação profissional do guardas às demais forças de polícia, alterando questões estritamente previdenciárias, não representando impactos na forma de atuação da instituição. Porém, em caso de aprovação do texto, a medida dependerá de regulamentação dos municípios, embora não se saiba exatamente o que irá ocorrer, prevê-se que com a alteração a tendência seja de ocorrer, o que foi destacado por Soares (2012), a transformação dos guardas em um modelo de polícia repressiva já conhecido, fortemente armado e repressivo, e não num novo de modelo de polícia com atuação voltada para os cidadãos (SOARES, 2012).

Diante do exposto, é possível concluir que o envolvimento dos municípios na segurança pública é um acontecimento recente no Brasil, impulsionado sobretudo após o período de redemocratização e com a inserção das guardas municipais no rol de órgãos de segurança pública previsto na Constituição Federal de 1988. É a partir do surgimento do Plano Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de Segurança Pública, nos anos 2000, que o tema da segurança pública se torna relevante na agenda dos municípios, bem

² “Comissão especial conclui votação da reforma administrativa” Fonte: Agência Câmara de Notícias Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/809694-comissao-especial-conclui-votacao-da-reforma-administrativa/>

como com os debates sobre a criação do Sistema Único de Segurança Pública e o lançamento do Pronasci, que previa forte atuação municipal. Nesse período, diversos municípios além de constituírem guardas municipais, constituíram secretarias e elaboraram planos de segurança pública municipais.

Como observado, há um processo de municipalização da segurança pública, o qual compreende que investir nos municípios como atores da segurança pública é dar reconhecimento aos ganhos advindos da ação do poder local nesse campo de atuação, vez que as prefeituras são a instituição do poder público que está mais próxima da população, atuando na segurança pública sobretudo através das guardas municipais. Contudo, em que pese, os esforços legislativos e dos gestores de segurança pública em definir a atuação das guardas municipais, como veremos a seguir, não parece haver um consenso através da literatura analisada, acerca da sua identidade e forma de atuação nas milhares de cidades brasileiras.

3 O QUE JÁ SABEMOS SOBRE A ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS? UMA REVISÃO DA LITERATURA DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

A discussão no campo das ciências sociais sobre a atuação das instituições de segurança pública no Brasil é recente, passando a adquirir espaço nos estudos acadêmicos a partir de década de 1990 (DE MIRANDA; MOUZINHO; MELLO, 2003; KANT DE LIMA, MISSE; DE MIRANDA, 2000). Kant de Lima, Misse e Miranda (2000), apontam para a existência, hoje, de um campo do conhecimento o qual se dedica a estudos empíricos, que buscam explicitar os modos de funcionamento das instituições ligadas à execução e planejamento das ações relativas à segurança pública. Assim, nesta seção, apresenta-se uma revisão não sistemática da literatura que discute, sob as perspectivas das Ciências Sociais, a atuação das guardas municipais no Brasil. A subseção 3.1 discute o que já sabemos a respeito da diversidade que marca as corporações existentes, especialmente no que concerne à identidade institucional e cultura organizacional. A subseção 3.2 retrata o estado da arte da literatura no que se refere ao debate sobre o quanto, na prática, a atuação das guardas municipais se aproxima dos modelos do policiamento comunitário e do policiamento repressivo.

3.1 Guardas municipais no plural: corporações diferentes entre si na identidade institucional e cultura organizacional

O entendimento dos municípios como parte do campo da segurança pública é recente e suas atribuições, ainda, encontram-se em expansão e caracterização. No que diz respeito à gestão de políticas públicas, os municípios adquiriram importância para a agenda nacional com o advento da descentralização político-administrativa, resultado das transformações das dinâmicas sociais e políticas da contemporaneidade (GUINDANI, 2004, p. 74; KAHN; ZANETIC, 2009, p. 83; VERÍSSIMO, 2009, p. 79; MISSE; BRETAS, 2010). Pode-se apontar que a nova definição que atribui ao poder local um papel nas políticas de combate à violência e criminalidade resulta de uma crise de legitimidade vivenciada pelas organizações repressivas do Estado, mas também do investimento em novos atores de políticas de segurança pública, como é o caso das guardas municipais (JUNIOR; ALENCAR, 2016, p. 25).

Qual seja o papel das guardas municipais é uma questão que quase todos os pesquisadores das Ciências Sociais que se propõem ao estudo da temática têm de enfrentar.

Alberto Kopittke, em artigo intitulado “Guardas municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação” (2016a), adentra nessa discussão afirmando que existe em nosso país um dilema nos debates quanto ao papel das guardas municipais: saber se as guardas municipais devem ser uma nova força policial de combate ao crime ou se devem ser uma força exclusivamente destinada a cuidar dos bens do patrimônio público municipal. Kopittke ressalta, entretanto, que se trata de um falso dilema, uma vez que, na prática, o papel das guardas municipais tende a ser muito mais amplo do que sugere esta polarização, podendo estar localizado, inclusive, em ações intermediárias a esses dois polos (KOPITTKKE, 2016a, p. 73).

Misse e Bretas (2010) destacam as diversas transformações na identidade institucional das guardas municipais ao longo das últimas décadas. Embora conhecidas tradicionalmente por se dedicarem à proteção de edifícios da administração municipal, parques e escolas, sem qualquer característica de policiamento ostensivo, foram adquirindo novas configurações. Isso ocorreu devido às políticas de municipalização da segurança pública, aqui já discutidas, as quais, por vezes, promovem a formação de uma polícia comunitária; e, por vezes, sustentam que as guardas municipais devem manter seu papel tradicional de vigilância e preservação patrimonial, não tão reativa ao crime e à violência (MISSE; BRETAS, 2010).

Em sequência, Misse e Bretas (2010) observam que é possível perceber, no contexto brasileiro, como categorias construídas em outros países influenciam a construção das bases do discurso de mudanças desejadas nos rumos das guardas municipais. Já foram abordadas no Brasil ideias como “*tolerância zero*”, “*polícia de vizinhança*”, “*polícia comunitária*”, as quais muitas vezes representam um repertório comum, reflexo da demanda por uma força de segurança qualificada que atue com proximidade à sociedade e conheça a realidade sobre a qual incide. De atuação repressiva ou comunitária, no senso comum, as guardas municipais são entendidas como “uma polícia próxima dos cidadãos” (MISSE; BRETAS, 2010).

Embora o Governo Federal, conforme já exposto neste trabalho, nos primeiros anos do século XXI, buscasse encorajar uma atuação comunitária e pouco repressiva das guardas municipais, a edição de 2006 da pesquisa “Perfil dos municípios brasileiros”, realizada pelo IBGE, demonstrou que as atribuições das guardas municipais iam para além da proteção do patrimônio municipal. As atividades desempenhadas pelas guardas municipais mais frequentemente apontadas na pesquisa foram o auxílio à polícia militar, a segurança em eventos, a ronda escolar e o patrulhamento ostensivo. A multiplicidade de atividades exercidas pelas guardas municipais no Brasil, à época, já demonstrava que elas não estão se

restringindo às atividades previstas na Constituição e que há dúvidas quanto à sua real identidade (VARGAS; JUNIOR, 2010, p. 87).

Almeida e Brasil (2011) sustentam que o que está escrito no texto da Constituição Federal não é o bastante para definir a identidade das guardas municipais, já que a identidade institucional vai se formando e delineando a partir do cotidiano, das ações nas cidades marcadas pela violência e pela insegurança pública. De modo que a identidade das guardas municipais surge da indeterminação de sua atuação, fortemente marcada pelas demandas do poder público e da própria população das cidades, que exigem respostas ágeis e imediatas em situações de violência (ALMEIDA; BRASIL, 2011, p. 604). Por serem criadas em diferentes contextos, épocas e municípios do país, surge a dúvida sobre a possibilidade de definir uma única identidade para as inúmeras guardas existentes, sobretudo por sua atuação estar muito centrada e próxima das necessidades de cada local (BRETAS; MORAIS, 2009, p. 160).

No livro intitulado “As guardas municipais no Brasil: Diagnóstico das transformações em curso”, que discute os resultados de pesquisas realizadas em oito municípios de quatro estados brasileiros, ficam evidentes as diferentes características das guardas municipais espalhadas pela país, já que as orientações sobre atuação variam de acordo com a localidade (MISSE; BRETAS, 2010). O que parece um traço marcante nas guardas municipais é essa ausência de clareza quanto à sua identidade e ao seu papel, em alguns momentos preponderando tendências comunitárias e em outros tendências mais repressivas (MISSE; BRETAS, 2010).

Nesse sentido, Bretas e Moraes (2009) advertem que há uma pluralidade de reivindicações para atuação das guardas, às quais em geral seguem as percepções coletivas da sociedade em que estão inseridas. Parte da população busca uma atuação comunitária, voltada para os direitos humanos e um tratamento assistencialista; outros buscam um endurecimento das ações, uma atuação auxiliar aos modelos de forças policiais repressivas já conhecidas. Essa polaridade de reivindicações, aliada à direção exercida em muitos casos por agentes de segurança pública com formação militar, representa uma das barreiras existentes para a formação de uma identidade clara da instituição (BRETAS; MORAIS, 2009, p. 160).

Guindani (2004), refere que o processo de expansão das atribuições das guardas municipais, influenciado por uma cultura reativa, favorece a reprodução de estratégias e limitações características das polícias estaduais e militares (GUINDANI, 2004, p. 74). Quanto à possível militarização das guardas municipais, já quando da publicação do artigo “Guardas Municipais: Resistência e Inovação”, Bretas e Moraes (2009) notaram que a literatura acadêmica sobre as guardas municipais era muito escassa e recente à época - algo que pode

ser observado ainda hoje - sobretudo, quando comparada à literatura existente sobre as outras forças de segurança pública, argumentando que os novos estudos surgiam a partir da busca por se construir um novo debate no campo da segurança pública, ao tratar de uma força que se distinguiu em suas atribuições das polícias estaduais e federais. Há nessa literatura, frequentemente, a menção à permanência das tradições das polícias na forma de atuação das guardas municipais; contudo, o foco dos trabalhos, em sua maioria, têm sido as inovações possíveis na sua atuação, deixando o registro sobre problemas envolvendo uma possível militarização apenas como um alerta (BRETAS; MORAIS, 2009, p. 161).

Em 2005, a SENASP publicou a “Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais”, um dos primeiros trabalhos em escala nacional a abordar a caracterização do perfil das guardas municipais. A pesquisa foi realizada em 2004 em 345 municípios brasileiros e apontou a concentração de guardas municipais na região Sudeste do país, aproximadamente 71% somente no estado de São Paulo, seguida pelas regiões Nordeste e Sul, as quais compreendiam respectivamente 12,5% e 11, 5%. No Norte a porcentagem era de 3,13% e 2,08% no Centro-oeste. Quanto às atividades nas quais as guardas municipais estavam envolvidas à época, ressaltou-se que 77% dos atendimentos eram sociais, 18% encaminhamentos para as polícias estaduais e outros órgãos e 6% diziam respeito às atividades relacionadas à defesa civil ou à mediação de conflitos (MELLO, 2011).

O relatório foi categórico ao afirmar que possuía informações que levavam a crer na constituição de guardas municipais em uma força policial e informações que apontavam para o contrário. Muito embora existissem orientações no sentido de uma atuação firmada nos princípios da mediação de conflitos, pautada na interação com a sociedade, havia também um traço militarizado e a tendência de as guardas municipais se constituírem como uma força policial (MELLO, 2011). Observa-se que há uma grande diferença entre as atividades normatizadas e aquelas de fato executadas pelas guardas municipais, ou seja, apesar de terem sido criadas com o objetivo de vigiar os bens municipais, atuando não apenas em funções administrativas, mas também voltadas para o exercício do controle da criminalidade (DE MIRANDA; FREIRE; PAZ, 2008, p. 36).

Vargas e Junior (2010) realizaram estudo com objetivo de elaborar um modelo de análise que permitisse verificar qual a direção dos projetos de funcionamento das guardas municipais no Brasil e se estes estão levando à constituição ou não de uma cultura organizacional própria. Para construção de um modelo analítico os autores partiram do pressuposto de que as guardas municipais podem ser avaliadas como “realizações empíricas” que se constituem a partir de três tipos de estrutura de policiamento e de perfis de atuação dos

agentes: 1. Polícia Municipal - aplicador da lei e repressor; 2. Polícia Comunitária - apaziguador e mediador; 3. Guarda Patrimonial - protetor de bens e de pessoas (VARGAS; JUNIOR, 2010, p. 87).

Os autores realizaram entrevistas em profundidade com os gestores da Guarda Municipal de Belo Horizonte, os quais, ao serem questionados sobre qual a principal atribuição da instituição, deram maior ênfase à atribuição protetiva da comunidade do que à prevenção (VARGAS; JUNIOR, 2010, p. 91). Contudo, a partir dos dados coletados em questionários e entrevistas com os agentes, perceberam que se, para os gestores, a identidade parece estar bem delineada e diferenciada dos outros agentes de segurança pública, para os agentes não parece tão fácil estabelecer sua identidade, esta permanece confusa, não está bem delineado o que deve ser sua atividade e o que os diferencia dos outros agentes, sobretudo os de segurança (VARGAS; JUNIOR, 2010, p. 92).

Almir de Oliveira Junior e Joana Luiza Oliveira Alencar (2016), ao analisarem o desenvolvimento das guardas municipais, observam haver uma espécie de isomorfismo institucional, que ocorre quando influências formais e informais são exercidas sobre as organizações por outras organizações que se colocam como modelo, sendo reforçado pelas expectativas culturais da sociedade. São diversos os fatores que levam as guardas municipais a seguir o modelo historicamente conhecido das organizações de segurança pública. Embora exista um número amplo de atividades que as guardas municipais desempenham que remetem a um papel distinto do das polícias, assumindo uma postura mais próxima e de diálogo com as comunidades locais, as guardas municipais podem acabar reproduzindo os mesmos problemas e posturas institucionais das polícias militares, havendo até mesmo um desejo de seus agentes de agirem como policiais (JUNIOR; ALENCAR, 2016, p. 25).

Embora seja possível falar em uma diversidade de experiências nas centenas de municípios em que existem guardas municipais, estas ainda assim acabam recebendo fortes influências das polícias militares, vez que estas representam o status de especialistas no setor da segurança pública (JUNIOR; ALENCAR, 2016, p. 28). Juliana Teixeira de Souza Martins, nesse sentido, afirma que não é errado apontar que as guardas municipais "mimetizam", aspectos organizacionais e práticos das polícias militares e, como consequência, do próprio exército que exerce forte influência sobre as polícias militares. As guardas municipais apresentam em seu funcionamento organizacional e forma de atuação semelhanças com ambas as instituições (MARTINS, 2018, p. 99).

No mesmo sentido, Kopittke (2016a) alerta que diversas guardas municipais já possuem unidades especializadas na repressão ao crime. Contudo, buscam atuar de maneira

distinta, fugindo da repressão, baseadas numa concepção preventiva de segurança pública (KOPITTKKE, 2016a, p. 74). Em sequência, o autor afirma que na prática as guardas têm sido "empurradas" para um policiamento ostensivo aos moldes do modelo militar. Contudo, o Estatuto, em 2014, surgiu como tentativa de frear essa influência e isomorfismo institucional que emerge como o natural. O autor afirma que os agentes das guardas municipais não são policiais, já que não estão autorizados a praticar uma série de atividades, que excepcionalmente podem vir a exercer, mas nunca como essência de suas atividades (KOPITTKKE, 2016a, p. 78).

As pesquisas analisadas também apresentam uma preocupação com o entendimento dos gestores e, sobretudo, dos próprios guardas sobre a instituição. No estudo realizado com gestores e guardas municipais de Belo Horizonte, feita por Vargas e Junior (2010), no discurso dos gestores atribui-se à guarda municipal uma função de proteção, ou seja, uma atuação muito semelhante a destinada às guardas na Constituição Federal, como se o guarda atuasse na organização e na prevenção de conflitos na gestão municipal. Ao analisar o que os guardas pensam de sua atuação, o que parece haver é uma internalização do pensamento dos gestores, mesmo sobre atividades que não sejam somente de proteção (VARGAS; JUNIOR, 2010, p. 91).

Relatos semelhantes foram encontrados na pesquisa de Bretas e Morais (2009), que realizaram entrevistas com os guardas das cidades do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte. Quando questionados acerca do papel da guarda municipal, os guardas inicialmente respondem objetivamente da forma como a própria guarda se define de um ponto de vista legal e constitucional; entretanto, quando se discute mais a fundo as atividades desenvolvidas, essa conceituação inicial vai sendo relativizada, de forma que parece ser mais adaptada às exigências do exercício da profissão. A visão pessoal dos guardas sobre como a instituição deveria atuar não é um consenso, há uma visão mais clássica de uma instituição policial e uma visão de um serviço municipal mais preocupado com o cuidado da população (BRETAS; MORAIS, 2009, p. 168).

Os autores ressaltam que os guardas que possuem experiências anteriores em instituições militares ou policiais enxergam o trabalho como uma vocação ou um estilo de vida, tais agentes ainda enxergam nos colegas concursados um sentimento diferente, já que não eram guardas pela vocação ao trabalho com segurança pública, mas por buscarem um cargo público com boa remuneração (BRETAS; MORAIS, 2009, p. 169).

Talitha Mirian do Amaral Rocha (2015), em dissertação de mestrado, na qual realizou estudo com a Guarda Municipal de São Gonçalo, no Rio de Janeiro, apresentou algumas

ideias e valores importantes para compreender a maneira como os agentes se classificavam. A pesquisadora relata que frases como “ser guarda municipal não é suficiente”, “estou aqui de passagem” ou, ainda, “quero um negócio melhor pra mim” eram constantemente ditas pelo guardas, os quais em sua maioria almejavam a aprovação em concursos que pagassem mais e oportunizassem um trabalho menos cansativo. Rocha concluiu que tais falas refletem a posição que a guarda municipal ocupa em comparação com as outras instituições ligadas à segurança pública, já que muitos dos guardas desejavam se tornar policiais ou realizar um concurso público com cargo mais elevado, “muitos dos agentes não almejavam ser guarda municipal, mas por algum motivo, se viram obrigados a estar guarda municipal.” (ROCHA, 2015, p. 70). A pesquisadora, ainda, observou que havia aqueles que gostavam de ser guarda municipal e se orgulhavam da profissão (2015, p. 70).

Em pesquisa realizada em Porto Alegre, os gestores da guarda municipal, quando perguntados acerca da identificação dos guardas com o trabalho realizado, responderam que os agentes possuem uma identidade com a figura de guarda municipal, mas não com sua função específica. O coordenador da guarda municipal de Porto Alegre da época relatou que os guardas sempre buscam uma identificação com a polícia, desejando estar nas ruas, com a capacidade de ver os delitos e fazer o enfrentamento (FÜRSTENAU, 2006). Verificou-se que os guardas se identificam com o trabalho em aspectos não relacionados à atividade técnica que prestam, mas a aspectos gerais da profissão, como o relacionamento com o colega e a gratificação em resolver conflitos de forma positiva (FÜRSTENAU, 2006).

No que tange à utilização de armas no exercício do trabalho, alguns dos entrevistados disseram não se sentirem seguros pela ausência de treinamento para o uso das armas. Já outros consideraram necessário o uso de armas e se consideraram plenamente aptos à utilização. Quanto às perspectivas de futuro e de continuar na profissão, percebe-se o mesmo, analisado na Guarda de São Gonçalo, no trabalho realizado por Rocha, (2015), pois muitos relatam querer voltar a estudar e buscam aprovação em outros concursos com maior remuneração, ao afirmar estarem de passagem pela guarda municipal (FÜRSTENAU, 2006). Essa expressão da guarda municipal como um lugar de passagem, ausência de perspectivas no trabalho como guarda e o desejo de ter outra profissão ou de passar em outro concurso público, também é encontrada no trabalho realizado por Mello, com a guarda municipal da cidade de Niterói no Rio de Janeiro (MELLO, 2011).

Em dissertação de mestrado com objetivo de analisar as disputas empreendidas por capitais simbólicos e distinção social/prestígio social pelos guardas municipais no interior do subcampo da Guarda Municipal de Maceió, Santos (2020) através da realização de entrevistas

semiestruturadas e grupos focais com os guardas, observa que os guardas entendem não possuírem prestígio social quando comparados a outras forças da segurança pública (SANTOS, 2020, p. 121). Apontamentos semelhantes foram encontrados, anteriormente, em pesquisa realizada com os guardas de Niterói, no Rio de Janeiro, em que olhando especificamente para a relação com os camelôs, os agentes da guarda não sentiam a sua autoridade reconhecida. As autoras ressaltam que a ausência de uma identidade institucional clara, torna a guarda “invisível ou ambígua” para a população, de modo que é difícil que haja um reconhecimento da guarda como uma das instituições de segurança pública a nível municipal (DE MIRANDA; MOUZINHO; MELLO, 2003, p, 60).

Quanto à formação e o treinamento dos guardas municipais, a literatura das Ciências Sociais visitada para esse trabalho parece deter-se mais aos casos vivenciados pelos autores, de modo que se tratam de análises limitadas a determinado município, o que aponta não haver um treinamento padronizado aplicável às guardas municipais no território brasileiro. Isso apesar dos esforços da SENASP ao apresentar, em 2005, a Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais, desenvolvida com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/Brasil), com objetivo de constituir um marco de referência para as ações formativas a serem empreendidas por todas as guardas municipais, contribuindo para o fortalecimento e institucionalização do SUSP. A Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais tem como objetivo enfatizar a atuação das guardas municipais na prevenção da violência e criminalidade, destacando o papel dos Municípios no SUSP, assim como estabelecer diretrizes e princípios que norteiem a atuação das guardas municipais existentes nas diversas regiões do país, respeitando e considerando as especificidades regionais (SENASP, 2005).

Parece haver um consenso na área da segurança pública acerca da importância de haver critérios de treinamento e formação para os agentes das guardas municipais, muitas vezes sendo mais importante que uma posterior avaliação de desempenho. O treinamento que antes era realizado por veteranos de forças policiais que transmitiam algumas ideias básicas, passou a ser mais profissional e prático, com o plano criado pela SENASP. A introdução do uso de armas na instituição, por exemplo, enseja a capacitação específica dos guardas para usá-las. Com esse esforço em realizar uma formação mais complexa e estruturada, há a consequente atração de pessoal cada vez mais qualificado (BRETAS; MORAIS, 2009, p. 173).

Pesquisa realizada em 2005 pelo SENASP apontou que 72% das guardas municipais oferecem cursos de formação aos seus agentes, contudo variando de uma região a outra do

país, com maior destaque na região Sul. Nos cursos os temas variam entre defesa pessoal e relações públicas, com pouca ênfase à análise estatística de dados criminais ou ao policiamento comunitário, segundo o relatório (MELLO, 2011).

Em pesquisa realizada na cidade de Belo Horizonte sobre a formação dos agentes da guarda municipal, foi apontado que, após o recrutamento, é realizado curso de formação, para o qual é contratada a Polícia Militar de Minas Gerais. A PM fica responsável por ministrar os cursos, com os mesmos instrutores e formato semelhante ao oferecido aos seus soldados. Se nota que mesmo após a criação de uma matriz curricular com moldes voltados aos direitos humanos, os policiais militares seguem exercendo enorme influência sobre a formação de determinadas guardas (VARGAS; JUNIOR, 2010, p. 95).

Mello (2011), traz em seu livro relato sobre o Curso de capacitação em Políticas Públicas de Segurança Pública e Social Municipal, oferecido aos guardas municipais de Niterói, Cabo Frio, São Pedro da Aldeia e Maricá, no Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP) da Universidade Federal Fluminense. A autora conta que o curso foi desenvolvido através de convite da Secretaria Municipal de Segurança do município de Niterói/RJ, o núcleo foi procurado como uma tentativa de buscar dotar de significado o papel da Guarda Municipal na participação dos municípios na Segurança Pública. A demanda do curso surgiu após a realização da I Conferência Municipal de Segurança Pública, na cidade, em 2002, que tinha como título “Temas e Problemas da Segurança Pública em Niterói”, as principais questões levantadas durante a conferência foram à ausência de identidade institucional da Guarda Municipal, que se revelava pela falta de uniforme e de um documento de identificação dos guardas e pelo desconhecimento da população sobre quais eram suas reais atribuições. A necessidade de um curso de formação dos guardas parecia urgente no município (MELLO, 2011).

Os objetivos do curso eram propiciar ao guarda municipal diferentes visões da segurança pública e capacitá-lo para atuar na gestão da segurança municipal por meio do diálogo cotidiano com os habitantes das diferentes regiões da cidade. O curso foi dividido em 4 módulos: atribuições da Guarda Municipal; apropriação do espaço público; interface institucional; administração de conflitos. A segunda turma do curso foi acompanhada pela SENASP, com objetivo de elaborar o modelo de matriz curricular a ser proposto em nível nacional. Como resultado, em julho de 2005, houve a publicação de um modelo de matriz curricular proposto pela SENASP, ficando estabelecido que todos os municípios que desejassem constituir guardas municipais, para serem elegíveis aos recursos do Fundo

Nacional de Segurança Pública, deveriam, necessariamente, oferecer aos seus guardas um curso de formação segundo os princípios orientadores da matriz curricular (MELLO, 2011).

Mello (2011), relatou em sua obra quais foram suas impressões pessoais como professora do curso, contando que nem todos os guardas aceitavam as ideias propostas no curso de formação. As turmas sempre estavam divididas entre aqueles que eram contrários à proposta de uma guarda com o perfil e atribuição baseada na mediação de conflitos e na capacitação dos guardas para diagnosticar problemas do município, contrários a uma guarda militarizada, e aqueles que aderiam à ideia de que esta possuía natureza repressiva (MELLO, 2011).

Pereira Viana (2022), em artigo sobre o curso de formação profissional, em edição posterior no qual foi desenvolvida a pesquisa de Mello (2011), refere que umas das questões referidas como problemáticas no curso pelos guardas da cidade de Niterói, era a oposição que entendiam haver entre a teoria e a prática, de modo que tal argumento era utilizado pelos guardas para deslegitimar o conhecimento dos professores e pesquisadores (PEREIRA VIANA, 2021, p. 257). Durante o curso era perceptível a diferença de interesse e participação dos guardas quando a aula era gerenciada pela própria guarda e quando era gerenciada pelo NUFEP da Universidade Federal Fluminense, o autor relata que nas aulas dos pesquisadores os guardas quando participavam era somente para contestar a questão da teoria em oposição à prática do trabalho na guarda (2021, p. 258). Ademais, as aulas ministradas pelos pesquisadores eram voltadas para a mediação de conflitos, contudo os guardas não desejavam aprender como evitar ou mediar conflitos, mas como enfrentar os conflitos através do uso da força e da autoridade (2021, p. 259).

No que concerne ao curso de formação da Guarda Municipal de Fortaleza, ministrado de acordo com a Matriz Curricular Nacional de Segurança Pública, as pesquisadoras Almeida e Brasil (2011) observam que se priorizou a capacitação da guarda na promoção da segurança comunitária preventiva. Em que pese a formação voltada a um policiamento comunitário, na fala dos próprios guardas é possível perceber uma certa impossibilidade de aplicação de tais conhecimentos na realidade, já que os agentes devem acima de tudo cumprir a ordem de seus comandantes³, em geral, formados pela tradição militar das polícias repressivas. No curso há

³O artigo 15, §1º da Lei nº 12.022, de 2014, como forma de evitar que as guardas sejam dirigidas por policiais militares, estabeleceu que os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade e que nos primeiros 4 (quatro) anos de funcionamento, a guarda municipal poderá ser dirigida por profissional estranho a seus quadros, preferencialmente com experiência ou formação na área de segurança ou defesa social.

uma polarização entre o campo das ideias e o da concretude das práticas do cotidiano (ALMEIDA; BRASIL, 2011, p. 610).

Em mesmo sentido aponta estudo realizado sobre os cursos de formação da Guarda Municipal de Campinas, o qual tinha como objetivo compreender se as aulas ministradas estavam de acordo com as necessidades da guarda local. A autora, Marilza Alves Rodrigues, ao realizar entrevistas com os guardas participantes do curso em 2010 e 2011, afirma que há por parte dos guardas um certo grau de aprovação dos cursos, os agentes se interessam pelas temáticas e as entendem como importantes para sua formação; entretanto, muitos sentem falta de aulas mais voltadas para a realidade vivida nas ruas da cidade (RODRIGUES, 2015).

A noção de “bom senso” aparece na literatura estudada como uma estratégia existente no interior das guardas, enfatizando um determinado tipo de disciplina a qual os guardas devem se submeter para exercerem a atividade e serem reconhecidos como guardas municipais (DE MIRANDA; MOUZINHO; MELLO, 2003; MELLO, 2011, ROCHA, 2015). Os guardas alegam que devido a falta de formação e de previsão das atividades a serem desenvolvidas no dia a dia, são levados a agir conforme sua própria consciência, segundo o “bom senso”, o qual vai se constituindo da própria experiência com o trabalho. Esse ideal parece dar suporte à oposição entre a teoria e a prática, observada pelos guardas de diferentes cidades quando dos cursos de formação, já que o “bom senso” de qual a melhor forma de atuar na instituição, é um saber que se aprende na prática (MELLO, 2011).

Outro aspecto que aparece na literatura quanto à formação dos profissionais é a falta de infraestrutura dos centros e escolas de formação para que se adquira conhecimento com qualidade. Ademais, a ausência de avaliação dos cursos, faz com que muitas vezes sejam meramente repetidos, sem qualquer avaliação de resultados práticos, não há uma compreensão do que está ou não está dando certo e qual o impacto da formação no exercício da profissão pelos guardas municipais (RODRIGUES, 2015; MARTINS, 2018).

Em estudo sobre a formação em direitos humanos das guardas municipais, Martins (2018) relata que, embora do ponto de vista do conteúdo dos cursos de formação a maioria das guardas sigas as diretrizes de direitos humanos nacionais e internacionais, não há como afirmar que há uma efetividade nos moldes como essa formação é realizada e se as práticas em direitos humanos possuem impacto para além das aulas e do discurso (MARTINS, 2018, p. 94). É possível perceber o quanto os guardas compreendem que devem atuar na promoção de direitos humanos, mas sentem-se injustiçados já que não há quem se preocupe com os seus próprios direitos. Sentem que os “criminosos, bandidos” possuem mais direitos que os agentes de segurança pública, como se houvesse uma inversão de valores (2018, p. 120). Do relato

dos guardas percebe-se que a formação em direitos humanos deve estar relacionada a políticas institucionais que ofereçam respaldo para a atuação do guarda na ponta e diante de situações complexas, já que a sua forma de atuar na prática resulta de um conjunto de fatos que não são facilmente controláveis, muitas vezes tomando decisões em situação graves em que não há muito espaço para pensar e se questionar sobre uma atuação humanizada (2018, p. 122).

Outro ponto de inflexão de relevância social e observado pela literatura das ciências sociais sobre a guarda municipal é sobre as questões de gênero envolvidas nas corporações.⁴ Em artigo intitulado “Farda também é coisa de mulher: estudo de caso da divisão sexual do trabalho da guarda civil municipal de Paranaguá/PR”, as autoras apontam que mesmo quando inseridas em um trabalho em que os riscos são iminentes, as mulheres são colocadas em funções que reproduzem uma visão de fragilidade, por vezes até maternal, alocadas em funções administrativas ou de pouca importância. São percebidas também diversas violências sofridas pelas mulheres no ambiente de trabalho, que por vezes são comuns ao mundo patriarcal, mas que acabam por ser exacerbadas em um ambiente de uma corporação voltada à segurança pública em que existe risco e violência envolvidos no dia a dia da atuação profissional (SOUZA; MACHADO, 2021, p. 24).

O debate acerca da identidade das guardas e qual seu papel na segurança pública brasileira permeia os trabalhos acadêmicos desenvolvidos durante o período analisado, contudo diante da expansão das atribuições e especificidades da políticas de segurança pública em uma perspectiva local, é difícil consolidar a existência de uma única identidade institucional da guarda municipal no Brasil. Contudo, algumas convergências culturais podem ser observadas através das experiências empíricas desenvolvidas pelas pesquisas, ao exemplo da percepção dos guardas sobre a própria profissão e dos cursos de formação, situações em que a cultura institucional e o esperado do agir de agentes de segurança pública se sobressai.

3.2 A atuação das guardas municipais na prevenção à violência: entre o policiamento comunitário e o policiamento repressivo

A literatura aponta que os municípios dispõem de diversas possibilidades de atuação no que diz respeito às ações preventivas. Melina Risso chama atenção para a importância da atuação preventiva das guardas municipais, referindo que estas estão próximas das situações

⁴ O Estatuto prevê no artigo 15, §2º: Para ocupação dos cargos em todos os níveis da carreira da guarda municipal, deverá ser observado o percentual mínimo para o sexo feminino, definido em lei municipal.

em que vão intervir; devido a esta proximidade com a comunidade, possuem vínculos com uma rede que proporciona maior conhecimento das violências a serem evitadas tornando possível o desenho de ações capazes de intervir efetivamente na questão, para assim gerar uma prevenção real (RISSO, 2016, p. 17).

Com o crescente processo de municipalização da segurança pública iniciado nos anos 90, houve a criação e ampliação das guardas municipais, com aumento significativo das suas atuações nas cidades brasileiras. A partir deste período, tornaram-se relevantes os investimentos municipais em programas sociais de caráter preventivo, focados especificamente na questão da criminalidade e da violência, sobretudo por contarem com incentivo federal. No período, houve também o redirecionamento dos investimentos dos projetos sociais tradicionais para as áreas e grupos de risco, ou seja, levando explicitamente em conta o potencial preventivo das políticas públicas municipais. Esta tendência de crescimento da participação dos municípios na segurança coincide internacionalmente com o aparecimento no campo da segurança de teorias como do policiamento comunitário, ressaltando a importância de incluir outros recursos na solução de problemas criminais, que não só o policiamento militarizado que demonstrava não ser suficiente e adequado na prevenção ao crime (KAHN; ZANETIC, 2009, p.83-84).

Nesse sentido, em artigo publicado em 2005, no qual se discute as novas possibilidades à segurança pública diante do momento de descentralização da pauta vivido na época, Frey e Júnior (2005) defendiam que a implantação das guardas municipais em municípios que ainda não a haviam constituído deveria considerar sua atividade como adicional no combate à criminalidade, marcada pela proximidade com a população, assumindo um papel diferenciado das polícias nas estratégias de diminuição da violência; em suma, deveriam ser criadas guardas municipais com caráter de atuação comunitária (FREY; JÚNIOR, 2005, p. 319).

Spaniol (2017), em mesmo sentido, chama atenção ao fato de que as experiências municipais em curso pelo país no campo das políticas públicas de segurança, aliadas à participação política e cidadã da comunidade a que pertencem, assim como explicitam limites, explicitam o leque de possibilidade de consolidação da democracia e do fortalecimento do poder local, apontando caminhos e reformas necessárias a sua efetiva implantação no combate à criminalidade e foco nas atividades de prevenção (SPANIOL, 2017).

Segundo afirma Martins (2018), os próprios guardas municipais parecem incorporar essa ideia de possuírem uma atuação preventiva, uma vez que, nos momentos em que esteve em sala de aula com os agentes, percebeu uma certa repetição da afirmativa de que eram

“preventivos e comunitários” (MARTINS, 2018, p. 96). Ao questionar o que viria a ser “preventivo e comunitário” surgiam um número infinito de compreensões, já que a construção partia de cada um e das suas concepções, contudo, não representando a ideologia ou diretriz política de atuação da instituição (MARTINS, 2018, p. 97).

Em estudo realizado por Spaniol (2017), houve questionamento específico aos gestores municipais a respeito da relevância da atuação dos municípios nas políticas ditas de prevenção à violência. As respostas dos entrevistados foram no sentido de que a atuação dos municípios é de suma importância, pois é no território dos municípios que os crimes ocorrem, assim os agentes municipais estando mais próximos da população e, portanto, mais aptos a atuar na prevenção da violência, por meio de políticas públicas sociais e urbanas (SPANIOL, 2017). Contudo, algumas guardas municipais tornaram-se mini policiais militares, ignorando a prevenção e agindo somente na repressão, situação que não foi corrigida pelo Estatuto das Guardas Municipais, embora tenha se buscado fazer isso. Isso indicaria que, sem políticas específicas, dotadas de recursos econômicos e treinamento, as guardas municipais incorporam o modelo de atuação tradicional repressivo das forças de segurança pública do Brasil. Há uma facilidade na incorporação do discurso preventivo, que não parece acompanhar a realidade da atuação das guardas (SPANIOL, 2017).

Neste sentido, Risso alerta que as guardas municipais deveriam atuar prioritariamente em questões não criminais, intervindo nos estágios iniciais dos conflitos, momento no qual contam com a capacidade de mediá-los. A mediação de conflitos tem um grande potencial de redução de diferentes tipos de violência. De modo que, a formação da guarda deve estar centrada no desenvolvimento de habilidades de comunicação, principal instrumento de ações de policiais comunitários capazes de atuar com caráter mediador (RISSO, 2016, p. 19).

A literatura sugere que a atuação preventiva e comunitária, embora pareça ser o principal aspecto desejado em relação à identidade das guardas municipais, reforçado inclusive pelo próprio Estatuto, não é a forma como tem se interpretado a instituição, o caráter preventivo aparece muito mais em seus discursos do que em sua atuação (MARTINS, 2018, p. 101). No mesmo sentido, alerta-se para a necessidade de definir qual o entendimento sobre as políticas adotadas pela guarda municipal, caso contrário teríamos uma reprodução dos modelos de atuação policial já conhecidos em nosso país (KOPITTKE, 2016a, p. 83).

Um ex-secretário Nacional de Segurança Pública, quando questionado sobre o futuro das guardas municipais, na pesquisa de campo realizada por Spaniol (2017), defendeu que as guardas municipais devem ser constituídas, em polícias municipais, mas um novo modelo de policial, eminentemente preventiva e comunitária, não existente no cenário atual de segurança

pública, alegando que um passo importante foi dado neste sentido com a aprovação do Estatuto das Guardas Municipais (SPANIOL, 2017).

Nos últimos anos, diversas propostas de mudanças de dispositivos constitucionais que tratam do tema da segurança pública foram apresentadas e estão em tramitação, ou foram apensadas a outras de temática semelhante, ou não foram aprovadas ou sequer apreciadas pela Câmara de Deputados ou pelo Senado. Atualmente, há algumas propostas com objetivo de mudar o art. 144 da Constituição, propondo alterações nas atribuições ou ampliando o papel dos municípios, para que as guardas municipais assumam o papel de instituição policial, que realiza atividades de prevenção e policiamento comunitário (SPANIOL, 2017).

Do estudo realizado, percebe-se que algumas cidades, por distintos fatores, dentre eles a existência de centros de pesquisas em seus territórios, possuem um número maior de estudos dedicados a compreender o funcionamento da atuação da guarda municipal, sobretudo em atividades de prevenção. É o caso de Canoas no Rio Grande do Sul (SPANIOL, 2017; AZEVEDO et al, 2012; PAZINATO, 2010; PAZINATO; KERBER; DAL SANTO, 2013; PAZINATO, 2021; VILLANOVA, 2021;), Diadema em São Paulo (SPANIOL, 2013; VILLANOVA, 2021), Niterói e São Gonçalo no Rio de Janeiro (DE MIRANDA; MOUZINHO, MELLO, 2003; MELLO, 2006; MELLO, 2011; ROCHA, 2015; VERISSIMO, 2010; VIANA, 2021).

O caso da cidade de Diadema em São Paulo é curioso, não só pelo seu pioneirismo no país, mas porque foi após uma tragédia enfrentada na segurança pública da cidade, em 1997, que foi dado início a um processo de mudanças. Dentre as primeiras metas da prefeitura da cidade e dos agentes de segurança estava a implementação de políticas públicas para reduzir e prevenir a violência, seguindo as orientações do policiamento comunitário. A prefeitura assumiu a corresponsabilidade pelo estabelecimento de políticas públicas de prevenção em 2001 e, ao longo dos anos, a cidade tem se destacado pelas mudanças promovidas nas políticas de segurança pública. A Guarda Municipal de Diadema passou a atuar na integração com ações das polícias estaduais e a partir de projetos voltados à proximidade com a comunidade criando uma relação de confiança com a população da cidade. Destaca-se sobre a guarda municipal de Diadema o fato de a guarda municipal ter um currículo de formação e treinamento pautado em questões como mediação de conflitos, violência de gênero, cultura de paz, medicina legal, direito penal, direitos humanos e entre outros. Além de contar com um canal de ouvidor e uma corregedoria, dispostas a apurar reclamações sobre sua atuação (SPANIOL, 2017).

A experiência positiva de Diadema serviu de inspiração para a cidade de Canoas. Spaniol (2017) explica que as experiências de implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência em Canoas são muito significativas, já que na cidade gaúcha a experiência se deu no auge do PRONASCI incentivando e auxiliando a ampliação do papel dos municípios na gestão da segurança pública, proporcionando grande visibilidade tanto aos projetos criados quanto ao município como modelo de gestão participativa local (SPANIOL, 2017).

A Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas propôs a constituição do Observatório de Segurança Pública do município, com apoio técnico e financeiro do PRONASCI e da SENASP. O Observatório foi instituído pela Lei Municipal nº 5386, de 19 de maio de 2009, começando suas atividades em 2010, em parceria com a Prefeitura, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O Observatório foi criado com objetivo de periodicamente realizar diagnósticos e estudos locais para subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos (PAZINATO; KERBER; DAL SANTO, 2013, p. 78).

A Guarda Municipal de Canoas vinha sendo reconhecida pela sua tradicional atuação em atividades como guarda patrimonial, zeladoria e portaria. Contudo, desde 2009, passou a atuar também no projeto estratégico Guarda Comunitária (através da Ronda Escolar), operando em mediações de conflitos e no atendimento a cidadãos e cidadãs em diferentes serviços (PAZINATO, 2010, p. 162-163; PAZINATO; KERBER; DAL SANTO, 2013, p. 85). Um dos pontos mais importantes da contribuição do Observatório para a guarda municipal da cidade foi a sistematização e a criação de um banco de dados com todos os atendimentos. Tal acompanhamento torna possível dimensionar os impactos do trabalho da guarda em relação à prevenção de crimes e às violências perpetradas na cidade, além de possibilitar através do cruzamento das estatísticas criminais e das denúncias advindas da população, o planejamento, por meio de ferramenta de georreferenciamento, das rotas de trabalho mais convenientes (PAZINATO; KERBER; DAL SANTO, 2013, p. 85-86).

Spaniol (2017) chama atenção de algumas especificidades da cidade de Canoas, uma delas sendo a inspiração nas políticas públicas municipais de prevenção à violência de Diadema e a particularidade do prefeito e o secretário, na época, acumularem experiências de gestão e assessoramento técnico junto ao Ministério da Justiça, conhecedores da criação do PRONASCI e do encaminhamento de projetos, o que foi fundamental para o sucesso da experiência na cidade (SPANIOL, 2017).

Em estudo coordenado por Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (2012), intitulado “As políticas públicas no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão do Guarapes/PE”, foi ressaltado pelos pesquisadores que os responsáveis pelo processo de maior protagonismo do município de Canoas na segurança pública buscaram a realização de uma intervenção municipal qualificada, que procurou ultrapassar a lógica tradicional de utilização de dinâmicas policiais para a prevenção de violência. A estruturação da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania se deu a partir de três programas estratégicos, os quais estavam voltados à construção de um planejamento de policiamento comunitário, a partir da guarda municipal e da sua integração com outras agências, dentre eles: o programa Guarda Comunitária; o Canoas Mais Segura⁵ que busca trabalhar com as novas tecnologias de prevenção e monitoramento, e o Território de Paz, que viabiliza a prevenção das violências em comunidades marcadas pela vulnerabilidade social, através da implementação do Território de Paz (AZEVEDO et al., 2012, p. 379-380). Ademais, houve uma reestruturação da guarda municipal canoense, com a colocação da violência escolar como sua principal prioridade de atuação. Com a formação dos guardas em mediação de conflitos e psicologia juvenil e criação de programas que estimulassem o surgimento de vínculo com as crianças e adolescentes (KOPITTKKE, 2016, p. 81).

Eduardo Pazinato ressalta que a gestão de políticas públicas de segurança em Canoas, orientada pelos princípios da integração entre instituições, agentes e setores e da participação popular, demandava a combinação de investimentos em projetos de inclusão e coesão social, de integração e policiamento comunitário, a partir da aproximação das forças policiais, das equipes municipais de fiscalização administrativa e da Guarda Municipal com a comunidade, bem como também de inteligência e novas tecnologias sociais de controle, articuladas em torno do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) (PAZINATO, 2021, 130).

O projeto Guarda Comunitária foi desenvolvido no âmbito da guarda municipal canoense, na perspectiva do policiamento comunitário, contando com ações nas escolas chamadas de Ronda Escolar. O projeto, iniciado em março de 2010, foi desenvolvido dentro deste escopo a Política de Prevenção às Violências nas Escolas, com ações de intervenção desdobradas em atividades lúdicas (Teatro de Fantoques), reuniões com a comunidade escolar

⁵ O Canoas Mais Segura é um projeto que busca aliar a tecnologia à prevenção dos crimes e das violências, dialogando com o conceito de “repressão qualificada”. Conta com 118 câmeras de videomonitoramento em vias públicas, outras duas câmeras equipadas com sistemas de identificação facial instaladas na saída do metrô e duas câmeras com sistema identificador de placas (OCR). Além disso, conta com 102 câmeras e 2.321 sensores de alarmes em próprios municipais. No Território de Paz Guajuviras foram instalados 44 sensores acústicos em vias públicas que compõem um sistema de detecção de disparos de armas de fogo (ShotSpotter) (AZEVEDO et al., 2012).

(Comissões Internas de Prevenção às Violências na Escola - CIPAVE), presença nos recreios, nas entradas e nas saídas das aulas, Fóruns e Conselhos de prevenção à violência nas escolas (SPANIOL, 2017).

Em pesquisa quantitativa⁶ coordenada por Azevedo (2012), através da aplicação de questionários na cidade de Canoas, diante do questionamento sobre como a população avalia a atuação da guarda municipal na cidade, pensando nos 2 anos anteriores ao questionário (período dos programas), a opção “era ruim e melhorou” foi apontada por 34,3% dos respondentes. No bairro Guajuviras, onde foi implementada a política dos territórios de paz, 52% dos entrevistados marcaram como opção “era ruim e melhorou” (AZEVEDO et al, 2012, p. 422).

Com relação ao trabalho executado pela Guarda Municipal no âmbito do projeto de policiamento comunitário, foi perguntado aos entrevistados, se eles conheciam e qual era a sua opinião sobre as modificações implementadas na guarda da cidade, desde 2009. Conforme os resultados dos questionários, as ações da guarda foram as mais reconhecidas pelos entrevistados e todas foram aprovadas pelos respondentes. Mais de 70% dos entrevistados manifestaram estarem satisfeitos com as ações empreendidas pela guarda municipal (AZEVEDO et al, 2012, p. 432).

No entanto, os pesquisadores observaram que, com o término dos recursos federais destinados aos programas implementados pelo PRONASCI, a decisão tomada pela Secretaria de Segurança Pública e Cidadania foi a de manter as ações, contudo reestruturando seu funcionamento e diminuindo as equipes profissionais, não havendo garantias acerca da viabilidade de continuar os projetos sem o apoio federal. Nesse sentido, destacaram o desafio posto para os gestores de transformar os projetos propiciados pelo PRONASCI em políticas públicas de fato, no sentido de impedir que possíveis discontinuidades das gestões públicas afetem todo o trabalho construído (AZEVEDO et al., 2012, p. 462).

Um ex-secretário de segurança pública e cidadania de Canoas, em entrevista a Spaniol (2017), afirmou que o aporte financeiro do PRONASCI foi fundamental na aplicação das políticas públicas municipais, principalmente, nos territórios de paz, provando que o investimento em políticas públicas estratégicas reduz a violência e insere toda a comunidade

⁶ O plano amostral foi elaborado levando em conta o sexo, idade e faixas de renda dos respondentes. Os dados que subsidiaram o plano foram extraídos do censo 2010 realizado pelo IBGE. O nível de confiança é de 95% e a margem de erro é de 5%. Foi estimada a quantidade de 400 questionários a serem realizados em igual proporção nos bairros Guajuviras, Mathias Velho, Niterói e Rio Branco (AZEVEDO et al., 2012, p. 410).

nos seus projetos. Porém, quando o investimento não se mantém, tudo volta a ser como antes, desde a criminalidade, as ações policiais meramente reativas, como foi observado na cidade com a retirada dos investimentos federais. Os gestores de Segurança Pública da cidade de Canoas, atuais e que atuaram durante o programa do PRONASCI, lamentaram a omissão do governo federal e falta de continuidade do programa que em pouco tempo mostrou ser um caminho viável e que deveria ser ampliado e amplamente difundido e não extinto (SPANIOL, 2017).

Apesar dos avanços, as políticas municipais de segurança são marcadas pela descontinuidade das ações. Municípios, como Canoas, que de alguma maneira se destacaram nacionalmente sofreram com interrupções, mudança de prioridade ou redução de investimento em seus programas. Isso se deve a diferentes fatores, como mudança da liderança política ou do partido político no poder, falta de recursos para manter e expandir os programas, entre outros (RISSO, 2016, p. 15).

Um assunto de destaque no estudo das guardas municipais cariocas é o embate contra os comerciantes irregulares. Para muitos habitantes da cidade do Rio de Janeiro, o guarda é o agente de repressão aos popularmente conhecidos como “camelôs” (MELLO, 2006; BRETAS, 2010; MELLO, 2006; MELLO, 2011). Por muito tempo a atuação da guarda da cidade do Rio de Janeiro, com os comerciantes irregulares foi vista como violenta e repressora. Contudo, segundo Bretas, houve mudanças, hoje vê-se uma atuação mais cuidadosa. Os guardas denominam tal atuação de “controle urbano”, uma expressão neutra e funcional, mas que em muitos momentos pode ser traduzida em repressão (BRETAS, 2010).

Mello, em pesquisa realizada com a Guarda Municipal de Niterói, observou que embora parte significativa dos guardas trabalham no policiamento preventivo, há uma representação igualmente significativa daqueles que atuam no combate ao comércio irregular. Ainda, conforme relatados pelos guardas quando solicitados pelo comando, devem atuar no combate ao comércio irregular, mesmo que não faça parte das suas atribuições (MELLO, 2011).

O conflito entre as Guardas e os comerciantes irregulares parece compor a identidade da instituição no estado do Rio de Janeiro. Esses conflitos têm sido amplamente divulgados na mídia, bem como nas atitudes e percepções de medo compartilhadas pela população atingida. Spaniol chama atenção que “combate, enfrentamento, confronto e repressão” são categorias amplamente utilizadas no discurso referente à ação dos guardas municipais, ressaltando que essas categorias remetem a uma concepção de segurança pública e de ordem baseadas na hierarquia e no autoritarismo (MELLO, 2011).

A interação entre os guardas e os “camelôs” é a que adquire maior visibilidade pública posto que torna o espaço da cidade, da rua, um espaço de conflito aberto: enfrentamento físico entre guardas e comerciantes, xingamentos, apedrejamentos, fechamentos de lojas, provocando correria na rua e sentimento de medo na população (DE MIRANDA, MOUZINHO, MELLO, 2003, p. 39-40).⁷

Na pesquisa empírica realizada por Mello, através da realização de grupos focais com guardas municipais de Niterói, o combate ao comércio clandestino é interpretado como uma forma de policiamento que causa incômodo a eles mesmos e à sociedade, pois eles estão combatendo pessoas que estão trabalhando para terem o que comer. Esse confronto é citado pelos guardas como um conflito cotidiano e como a situação em que os guardas atuam de forma mais violenta e fisicamente agressiva (MELLO, 2011). De modo que, conforme afirmado por Bretas, essa atuação com o comércio irregular, tem um custo muito alto para a imagem da guarda municipal, diante da população e da relação que tenta-se construir com a sociedade (BRETAS, 2010).

Percebe-se que há o entendimento da importância do poder local na implantação de políticas de prevenção à violência e seus desafios, pois é no território dos municípios que os crimes ocorrem, assim os agentes municipais estando mais próximos da população estão mais aptos a atuar na prevenção da violência. Contudo, há a percepção de que atualmente as guardas municipais, influenciadas pelo modo de atuar das polícias, acabam muitas vezes ignorando a prevenção e agindo somente na repressão. De modo que, dos estudos analisados, denota-se certa dificuldade em traçar um perfil único de atuação das guardas municipais, algo que é característico da própria instituição, do trabalho a que se propõe e da sua legislação, mas que parece ser resultado também das diferenças existentes na construção, gestão e investimento nas múltiplas guardas existentes em um país extenso como é o Brasil. As mudanças políticas também parecem afetar a construção de identidade da guarda, já que cada governo, seja federal ou municipal, estabelece políticas distintas, por vezes, até desfazendo avanços alcançados. Não havendo, contudo, um panorama bem estabelecido, se as guardas municipais estão voltadas mais para um tipo de atuação ou outra, o que há são experiências particulares de algumas cidades.

⁷ No dia 11/04/2022, foi noticiada no G1 a seguinte manchete: "Ambulantes protestam contra repressão da Guarda Municipal na Tijuca. “Segundo a representante do Movimento Unido dos Camelôs (MUC), Maria dos Camelôs, o ato é para demonstrar apoio aos trabalhadores informais que foram impedidos de trabalhar na sexta-feira (8), e para cobrar a regularização dos camelôs do prefeito Eduardo Paes e do secretário de Ordem Pública, Brenno Carnevale.” A representante relatou, ainda, que foram liberadas somente 500 licenças, de 60 mil inscritos. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/04/11/camelos-protestam-contrarepressao-da-guarda-municipal-na-tijuca.ghtml>

4 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou, a partir da revisão de literatura das Ciências Sociais, responder ao questionamento sobre o que sabemos sobre a atuação da Guarda Municipal nas cidades brasileiras.

Partiu-se de uma compreensão geral de discussões importantes para o entendimento das dinâmicas de segurança pública nas cidades do país. Primeiramente, houve a discussão acerca das dinâmicas que o medo do crime gera na vida diária nas cidades, já que existem épocas, em que por uma combinação de fatores, o medo do crime torna-se condicionante e estruturante das relações sociais e da organização espacial – o que é facilmente observado no cenário urbano brasileiro atual. O medo do crime tem gerado uma série de mudanças nas formas de viver das cidades, culminando no surgimento de novas formas de segregação espacial e discriminação social. O medo do crime também eleva a segurança pública à condição de uma das principais preocupações da população, alimentando uma série de políticas públicas preventivas e repressivas.

Propôs-se, na seção 2.1, uma análise das relações entre o medo do crime e o direito à cidade. Percebeu-se que o medo do crime, a violência urbana e o desrespeito aos direitos de cidadania de parcela da população, no Brasil, durante o período de consolidação democrática, têm se combinado às transformações no espaço urbano, produzindo um novo paradigma de segregação espacial. Trata-se da ideia do "outro", que não pertence ao meu grupo, como violento e que deve ter sua mobilidade na cidade restringida. No Brasil, o reconhecimento formal do direito à cidade é contrastado com a realidade de negação e restrição de direitos, em cidades que são visivelmente desiguais e fragmentadas.

Na seção 2.2, foi feita análise do marco jurídico comum à atuação das guardas municipais, desde o período democrático mais recente, analisando o artigo 144, §8º da Constituição Federal de 1988, o qual limitou-se a estabelecer que os Municípios poderiam constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, sem, contudo, estabelecer os parâmetros de atuação das guardas municipais. Após, foram discutidas as políticas públicas de segurança desenvolvidas na história recente do Brasil, com ênfase sobretudo às políticas relacionadas ao âmbito municipal. Os programas e planos de segurança pública, desenvolvidos no país, sobretudo, a partir de 2000, têm buscado incentivar as ações municipais, estimulando a descentralização do poder no que concerne à tomada de decisões relativas às políticas de segurança pública.

Contudo, do estudo realizado percebe-se que há necessidade de um envolvimento efetivo do governo federal, através dos órgãos afins, na solidificação da implementação dessas políticas públicas municipais de prevenção à violência no Brasil, dando aos guardas e aos gestores locais o protagonismo que merecem e precisam para que essas políticas públicas alcancem às comunidades e surtam os efeitos esperados. Por outro lado, para que o município possa ingressar e assumir um papel ativo e dinâmico no campo da segurança pública, é importante que a administração municipal viabilize a implementação de todas as medidas necessárias à construção de uma nova identidade institucional à guarda municipal. Para que isso se realize é necessário que a administração municipal conheça e seja capaz de identificar quais são as dinâmicas da violência no município, para que sejam implementadas políticas eficazes de segurança pública municipal.

Percebe-se que mesmo diante dos esforços de muitos gestores, a evolução de tais políticas esbarra em mudanças de projeto político de governo, descontinuidade de investimentos e crises enfrentadas pela democracia, com desmonte de políticas que davam resultado e a desconsideração de indicadores e pesquisas científicas desenvolvidas na área.

Ainda, nesta seção, foi abordado com mais ênfase o processo de municipalização da segurança pública, o qual compreende que investir nos municípios como atores da segurança pública é dar reconhecimento aos ganhos advindos da ação do poder local nesse campo de atuação, vez que as prefeituras são a instituição do poder público que está mais próxima da população. Os municípios, com sua capacidade de intervenção local e sua permeabilidade à participação social, constituem a unidade de gestão mais adequada ao tratamento das questões complexas, que afetam o dia a dia da sociedade, a partir de dinâmicas específicas e relacionadas a processos locais.

Ainda, na seção 2.2, foi feita a discussão sobre conceito de policiamento comunitário, o qual está associado a táticas e estratégias segundo as quais o agente de segurança pública se insere na comunidade com intuito de estabelecer com ela uma relação próxima. O consenso do que vem a ser policiamento comunitário, não surge através da análise de suas atividades, mas das estratégias estabelecidas pela organização policial para adaptar-se ao território de trabalho. Estabelece-se doutrinariamente três pilares ao policiamento comunitário: descentralização, engajamento com a comunidade e uso da metodologia de solução de problemas. O policiamento comunitário tem sido implementado em diversas cidades no Brasil, a partir desses pilares, com iniciativas que buscam uma aproximação entre polícia e comunidade, partindo do pressuposto de que a existência de laços de cooperação entre a comunidade e os policiais favorece a prevenção ao crime.

Na seção 3, na qual realizou-se revisão não sistemática da literatura das Ciências Sociais, inicialmente, foi visto que o entendimento dos municípios como parte do campo da segurança pública é recente e suas atribuições, ainda, encontram-se em expansão e caracterização. A nova definição que se atribui ao papel do poder local nas políticas de combate à violência e criminalidade pode ser apontada como o resultado de uma crise de legitimidade vivenciada pelas organizações repressivas do Estado, mas também do investimento em novos atores de segurança pública, como é o caso das guardas municipais.

Nos estudos em que foi observada a perspectiva dos guardas sobre seu trabalho, houve a expressão da guarda municipal como um lugar de passagem, de ausência de perspectivas no trabalho como guarda e o desejo de ter outra profissão ou de passar em outro concurso público. Embora, haja aqueles que se identificam com o trabalho e sintam orgulho de fazer parte da instituição. Quanto à formação e o treinamento dos guardas municipais, a literatura das Ciências Sociais visitada para esse trabalho parece deter-se mais aos casos vivenciados pelos autores, de modo que se tratam de análises limitadas a determinado município, denota-se não haver um treinamento padronizado aplicável às guardas municipais no território brasileiro. Contudo, observa-se que os incentivos do PNSP de 2000, da SENASP e a criação de uma Matriz Curricular para Formação das guardas municipais impulsionaram experiências positivas de formação e treinamento.

No que tange à atuação da guarda municipal na prevenção ao crime, os estudos do campo das Ciências Sociais ressaltam que os municípios dispõem de diversas possibilidades no que diz respeito às ações preventivas. Percebe-se que há o entendimento da importância do poder local na implantação de políticas de prevenção à violência e seus desafios, pois é no território dos municípios que os crimes ocorrem, assim os agentes municipais estando mais próximos da população estão mais aptos a atuar na prevenção da violência, por meio de políticas públicas sociais e urbanas. Contudo, há a percepção de que atualmente as guardas municipais, influenciadas pelo modo de atuar das polícias, acabam muitas vezes ignorando a prevenção e agindo somente na repressão.

Municípios, como Canoas, que de alguma maneira se destacaram nacionalmente, para além de serem exemplo de políticas municipais que deram bons resultados, demonstram que apesar dos avanços, as políticas municipais de segurança são marcadas pela descontinuidade das ações, correndo o risco de tudo voltar ao estado anterior. Vez que sofrem com interrupções, mudança de prioridade ou redução de investimento em seus programas. Isso se deve a diferentes fatores, como mudança da liderança política ou do partido político no poder, falta de recursos para manter e expandir os programas, entre outros.

Um assunto que chamou atenção ao ser encontrado nos estudos, foi a relação entre a guarda municipal, sobretudo a do Rio de Janeiro, com o comércio irregular. Os guardas são conhecidos na cidade pelos conflitos com os vendedores ambulantes, numa “guerra” que parece estar longe do fim, sobretudo no momento de crise econômica vivida pelo país, em que cresce o número de trabalhadores informais.

Dos estudos analisados, denota-se certa dificuldade em traçar um perfil único de atuação das guardas municipais, algo que é característico da própria instituição, do trabalho a que se propõe e da sua legislação, mas que parece ser resultado também das diferenças existentes na construção, gestão e investimento nas múltiplas guardas existentes em um país extenso como é o Brasil. De modo, que haja uma pluralidade de guardas municipais no Brasil, dotadas de distintas identidades e especificidades. As mudanças políticas também parecem afetar a construção de identidade da guarda, já que cada governo, seja federal ou municipal, estabelece políticas distintas, por vezes, até desfazendo avanços alcançados. Por outro lado, é perceptível que os assuntos tratados num primeiro momento deste trabalho relativos ao medo, direito à cidade e segurança pública, influem na atuação e construção da instituição, a qual ora atende a clamores de uma segurança comunitária, ora a clamores de uma atuação policial e repressiva. Não havendo, contudo, um panorama bem estabelecido, se as guardas municipais estão voltadas mais para um tipo de atuação ou outra, o que há são experiências particulares de algumas cidades.

Recente decisão do Supremo Tribunal de Justiça, no REsp nº 1977119, da Relatoria do Ministro Rogério Schiett Cruz, trouxe à tona ao debate público sobre qual vem a ser o papel e a identidade das guardas municipais brasileiras, trazendo inúmeros questionamentos sobre quais os limites da sua atuação. O acórdão proferido no dia 18 de agosto de 2022, tem como controvérsia a ilicitude das provas colhidas em processo de tráfico de drogas em revista pessoal feita por guardas municipais. Em longo voto, que passa pelo histórico da guarda municipal, o relator sustenta a ilicitude da prova colhida, apontando a importância de se definir um entendimento da corte sobre o tema, já que seguindo o relator há *“um cenário de expansão e militarização das guardas municipais”*, demonstrando através de fotos, dados e notícias como têm ocorrido tal militarização. O relator sustenta que: *“A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “polícias municipais”, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do*

legislador constituinte – apesar das investidas em contrário – por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal.” A decisão não possui repercussão geral, não afetando a atuação das guardas do país, mas demonstra as inúmeras lacunas, ainda existentes, quanto a identidade de atuação guardas municipais brasileiras e das disparidades entre a lei e a realidade dos guardas, cada vez mais armados e militarizados, em uma sociedade em busca de repressão ao crime.

Ao fim, reconhece-se o desafio de extrair-se conclusões definitivas de uma análise não sistemática da literatura das Ciências Sociais, vez que o método não se pretende uma análise de todos os trabalhos realizados sobre a temática, mas aqueles encontrados em acordo com a metodologia empregada e com as limitações do próprio estudo aqui realizado. Assim, dos trabalhos analisados verifica-se que há assuntos que ainda carecem de maiores debates nas Ciências Sociais sobre as guardas municipais, como a espacialidade da atuação nas cidades, os impactos do Estatuto na sua atuação, a identidade dos agentes e uma sistematização das atividades desenvolvidas pelos guardas. Por outro lado, os estudos encontrados demonstram dedicar-se a responder múltiplas questões sobre as guardas municipais, um desafio nem sempre fácil e alcançado satisfatoriamente, dada a complexidade da organização, que parece ainda não ter uma identidade bem definida e nem ter uma atuação uniforme nas cidades do país. Por fim, espera-se que esta análise contribua para a formação de conhecimento das Ciências Sociais e que as carências aqui encontradas sejam preenchidas por futuros trabalhos sobre as guardas municipais.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila. **Monopólio Estatal da Violência**. In: LIMA, Renato Sérgio de; AZEVEDO, Rodrigo G.; RATTON, José Luiz (Org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto: 2014, p. 243-255.
- ALMEIDA, Rosemary de Oliveira; BRASIL, Glaucíria Mota. Formação da guarda municipal: uma aventura. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 4, p. 601-628, 2011.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de et al. As políticas públicas de segurança no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE. *Senasp, Pensando a segurança pública*, v. 3, p. 283- 375, 2012.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- BRASIL. **Estatuto Geral das Guardas Municipais**, Lei nº 13.022/14, de 8 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm>.
- BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 junho de 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm
- BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2009.
- BRETAS, Marcos Luis; MORAIS, David. Guardas Municipais: Resistência ou Inovação?. In: Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública**. Brasília. Ano I, n. 01, p.159-173, 2009.
- CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 4, n. 1, p. 185-206, 2016.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 2º ed., 2003.
- CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. Sur. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, n. 5, p. 136-155, 2006.
- COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; AZEVEDO, Rodrigo G.; RATTON, José Luiz (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto: 2014. p. 618-629.
- DE MIRANDA, Ana Paula Mendes; FREIRE, Leticia de Luna; PAES, Vívian Ferreira. A gestão da segurança pública municipal no estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 1, p. 30-54, 2008.
- DE MIRANDA, Ana Paula Mendes; MOUZINHO, Gláucia Maria Pontes; MELLO, Kátia Sento Sé. Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os Camelôs. **Comum**, Rio de Janeiro, v. 8, n.21, p. 39-65, 2003.

FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; ROSSONI, Luciano; OLIVEIRA, Cintia Rodrigues de. Lógicas institucionais do policiamento comunitário: esquema analítico e agenda de pesquisa para o contexto brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 134-162, 2022.

FREY, Klaus; JÚNIOR, Sérgio Czajkowski. O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 39, n. 2, p. 297-323, 2005.

FÜRSTENAU, Carina Ribas. **Guarda Municipal de Porto Alegre/RS–Segurança Urbana e Profissionalização**. 2006, 198 f. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

GUINDANI, Miriam. O processo de gestão da segurança municipal. **O Público e o Privado**, v. 2, n. 4 jul. dez, p. 73-85, 2004.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez., 2012.

JACOBI, Pedro. A cidade e os cidadãos. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 2, p. 22-26, 1986.

JUNIOR, Almir de Oliveira; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 24-35, 2016.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública**. Brasília. Ano I, n. 01, p. 83-126, 2009.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, M; DE MIRANDA, A.P.M. de. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia - BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45 - 123, 2000.

KOPITTKE, Alberto L.W. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 72-87, 2016a.

KOPITTKE, Alberto L, W. **Segurança Pública e Democracia no Brasil: uma história de desencontros**. 2016, 171 f. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais - Faculdade de Direito PUCRS, Porto Alegre, 2016b.

KOPITTKE, Alberto L. O (novo) papel dos municípios na segurança pública. In: MENDES, Gilmar F.; CARNEIRO, Rafael A. (Org.). **Gestão Pública e Direito Municipal: Tendências e Desafios**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 25-46c.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MARTINS, Juliana Teixeira de Souza. **Guardas civis municipais: limites e possibilidades para uma atuação em direitos humanos**. 2018. 160f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano. Instituto de Psicologia - Universidade de São Paulo, 2018.

MELLO, Katia Sento Sé. **Cidades e Conflito: Guardas Municipais e Camelôs**. Editora da UFF. Niterói, Rio de Janeiro, 2011, E-book.

MELLO, Kátia Sento Sé. Igualdade e hierarquia no espaço público: o processo de constituição da Guarda Municipal de Niterói enquanto ator social. **Comun**, v. 11, n. 26, jun. p. 169-167, 2006.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz (Orgs.). **As guardas Municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BROOKLIN, 2010, E-book.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretária Nacional de Segurança Pública/SENASP. **Guia para a Prevenção do Crime e da Violência dos Municípios**. 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/guiapreven_o2005.pdf>.

MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Relatório de Gestão MJSP - 2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/auditoria-a-partir-de-2019/rrmjs_p2019>.

PAZINATO, Eduardo. Do Direito à Segurança à Segurança dos Direitos: uma Abordagem Preliminar sobre Mediação de Conflitos e Acesso à Justiça na Cidade de Canoas/RS. **Revista da Faculdade de Direito Uniritter**, v. 1, n. 11, p. 157-175, 2010.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline; SANTO, Rafael Dal. Observatório de Segurança Pública de Canoas: Contribuições à gestão pública municipal da segurança. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 13, p. 77-92, 2013.

PAZINATO, Eduardo. **Entre Hermes e Narciso : vidas e mortes das políticas públicas de segurança em canoas, no Brasil, e em Medellín, na Colômbia**. 2021. 203 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

PEREIRA VIANA, Carlos Eduardo. Reafirmando identidades: Demanda por reconhecimento e “respeito” no Curso de Formação Profissional dos agentes da Guarda Civil Municipal de Niterói. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 252–271, 2022.

RIBEIRO, Ludmila. Policiamento comunitário. In: LIMA, Renato Sérgio de; AZEVEDO, Rodrigo G.; RATTON, José Luiz (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto: 2014. p. 875-690.

RISSO, Melina Ingrid. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 12-23, 2016.

ROCHA, Thalita Mirian do Amaral. **“Quem Dirige em São Gonçalo Dirige em Qualquer Lugar” : uma etnografia sobre as práticas e representações da Guarda Municipal de São Gonçalo (RJ)**. 2015, 149 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

RODRIGUES, Marilza Alves. O Processo de Ensino-Aprendizagem na Guarda Municipal de Campinas. **Revista de Educação**, v. 17, n. 23, p. 73-79, 2014.

SCHABBACH, Leticia Maria. **Políticas públicas de segurança, relações intergovernamentais e prevenção da violência**. 8º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA–ABCP, Gramado/RS, 2012.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). **Relatório: pesquisa do perfil organizacional das Guardas Municipais (2003)**. [Brasília], 2005. Relatório.

SILVEIRA, Andréa Maria. A prevenção do crime e segurança comunitária. In: LIMA, Renato Sérgio de; AZEVEDO, Rodrigo G.; RATTON, José Luiz (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto: 2014. p. 875-690.

SINHORETTO, Jacqueline; LIMA, Renato Sérgio de. Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime. **Contemporânea: Revista de Sociologia da UFRSCar**, v. 5, n. 1, p. 119-141, 2015.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de Segurança Pública alguns exemplos recentes**. 2003. Disponível em:
<<https://jus.com.br/artigos/4096/novas-politicas-de-seguranca-publica-alguns-exemplos-recen-tes>>.

SOARES, Luiz Eduardo. **Arquitetura institucional da segurança pública no Brasil: três propostas de reforma constitucional**. Luiz Eduardo Soares, 2012. Disponível em:
<https://www.luizeduardosoares.com/reforma-da-arquitetura-institucional-da-seguranca-publica-no-brasil/#_ftnref>.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policimento Comunitário: questões e práticas através do mundo**. São Paulo: Edusp, 2002. (Série Polícia e Sociedade, 6).

SOUZA, Marcelo José Lopes. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Mirian Gomes de; MACHADO, Maria Lúcia Büher. Farda também é coisa de mulher: estudo de caso da divisão sexual do trabalho da guarda civil municipal de Paranaguá/Pr. **Gestus-Caderno de Administração e Gestão Pública**, v. 4, p. 17-34, 2022.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública**. EdiPUCRS, 2017, ebook.

VARGAS, Joana Domingues; JUNIOR, Almir de Oliveira. As guardas municipais no Brasil: Um modelo de análise. **Dilemas- Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - v. 3 - n. 7, p. 85-108, 2010.

VERÍSSIMO, Marcos. Os Municípios e as políticas públicas de segurança: uma descrição etnográfica. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 2, n. 5-6, p. 79-93, 2008.

VILLANOVA, Cristina Gross. **Gestão municipal na segurança pública: inovação ou repetição do mais do mesmo? análise do papel dos municípios a partir dos planos nacionais**. 2021. 146f. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

ZALUAR, Alba. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARCZ, Lilia (org). **História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

ZALUAR, Alba. Violência: questão social ou institucional? In: **Insegurança Pública - Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. Organizador: Nilson Vieira Oliveira. São Paulo: Nova Alexandria, 2002, p. 75-85.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada. Fracasso da segurança pública. **Estudos avançados**, São Paulo, v.21, n.61, p. 31-49, 2007.

APÊNDICE A - LITERATURA DAS CIÊNCIAS SOCIAIS ANALISADA

DE MIRANDA, Ana Paula Mendes; MOUZINHO, Glaucia Maria Pontes; MELLO, Kátia Sento Sé. Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os Camelôs. **Comum**, Rio de Janeiro, v. 8, n.21, p. 39-65, 2003.

GUINDANI, Miriam. O processo de gestão da segurança municipal. **O Público e o Privado**, v. 2, n. 4 jul. dez, p. 73-85, 2004.

FREY, Klaus; JÚNIOR, Sérgio Czajkowski. O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 39, n. 2, p. 297-323, 2005.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). **Relatório: pesquisa do perfil organizacional das Guardas Municipais (2003)**. [Brasília], 2005. Relatório.

BRETAS, Marcos Luis; MORAIS, David; CESCO, Susana. Guardas Municipais: **Resistência ou Inovação?**. Brasília – DF: Pesquisa Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP; Abril de 2006.

FÜRSTENAU, Carina Ribas. **Guarda Municipal de Porto Alegre/RS–Segurança Urbana e Profissionalização**. 2006, 198 f. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MELLO, Kátia Sento Sé. Igualdade e hierarquia no espaço público: o processo de constituição da Guarda Municipal de Niterói enquanto ator social. **Comun**, v. 11, n. 26, jun. 2006.

VERÍSSIMO, Marcos. Os Municípios e as políticas públicas de segurança: uma descrição etnográfica. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 2, n. 5-6, p. 79-93, 2008.

BRETAS, Marcos Luis; MORAIS, David. Guardas Municipais: **Resistência ou Inovação?**. In: Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública**. Brasília. Ano I, n. 01, 2009, p.159-173.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública**. Brasília. Ano I, n. 01, p. 83-126, 2009.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz (Orgs.). **As guardas Municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BROOKLIN, 2010, E-book.

PAZINATO, Eduardo. Do Direito à Segurança à Segurança dos Direitos: uma Abordagem Preliminar sobre Mediação de Conflitos e Acesso à Justiça na Cidade de Canoas/RS. **Revista da Faculdade de Direito Uniritter**, v. 1, n. 11, p. 157-175, 2010.

VARGAS, Joana Domingues; JUNIOR, Almir de Oliveira. As guardas municipais no Brasil: Um modelo de análise. **Dilemas- Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - v. 3 - n. 7 , p. 85-108, 2010.

ALMEIDA, Rosemary de Oliveira; BRASIL, Glaucéria Mota. Formação da guarda municipal: uma aventura. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 4, p. 601-628, 2011.

MELLO, Katia Sento Sé. **Cidades e Conflito: Guardas Municipais e Camelôs**. Editora da UFF. Niterói, Rio de Janeiro, 2011, E-book.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de et al. As políticas públicas de segurança no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE. Senasp, **Pensando a segurança pública**, v. 3, p. 283- 375, 2012.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline; SANTO, Rafael Dal. Observatório de Segurança Pública de Canoas: Contribuições à gestão pública municipal da segurança. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 13, p. 77-92, 2013.

RODRIGUES, Marilza Alves. O Processo de Ensino-Aprendizagem na Guarda Municipal de Campinas. **Revista de Educação**, v. 17, n. 23, p. 73-79, 2014.

ROCHA, Thalita Mirian do Amaral. **“Quem Dirige em São Gonçalo Dirige em Qualquer Lugar”**: uma etnografia sobre as práticas e representações da Guarda Municipal de São Gonçalo (RJ). 2015,149 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

JUNIOR, Almir de Oliveira; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p.24-35, 2016.

KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 72-87, 2016a.

RISSO, Melina Ingrid. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 12-23, 2016.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública**. EdIPUCRS, 2017, ebook.

MARTINS, Juliana Teixeira de Souza. **Guardas civis municipais: limites e possibilidades para uma atuação em direitos humanos**. 2018. 160f. Tese de Doutorado.Programa de Pós-Graduação em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano. Instituto de Psicologia - Universidade de São Paulo, 2018.

SANTOS, Fabio dos. **Por uma sociologia disposicionalista sobre a Guarda Municipal de Maceió/AL**. 2020. 163 f. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2020.

PAZINATO, Eduardo. **Entre Hermes e Narciso : vidas e mortes das políticas públicas de segurança em canoas, no Brasil, e em Medellín, na Colômbia**. 2021. 203 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

VILLANOVA, Cristina Gross. **Gestão municipal na segurança pública: inovação ou repetição do mais do mesmo? análise do papel dos municípios a partir dos planos**

nacionais. 2021. 146f. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2021.

SOUZA, Mirian Gomes de; MACHADO, Maria Lúcia Büher. Farda também é coisa de mulher: estudo de caso da divisão sexual do trabalho da guarda civil municipal de Paranaguá/Pr. **Gestus-Caderno de Administração e Gestão Pública**, v. 4, p. 17-34, 2022.

PEREIRA VIANA, Carlos Eduardo. Reafirmando identidades: Demanda por reconhecimento e “respeito” no Curso de Formação Profissional dos agentes da Guarda Civil Municipal de Niterói. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 252–271, 2022.