

OBSERVAÇÕES SOBRE GUARDAS MUNICIPAIS EMPENHADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Tito Caetano Corrêa¹

Pesquisas elaboradas pelo autor durante o período em que participava do Curso de Especialização em Direito Material, Processual Penal e Segurança Pública pela UniCEUB (Centro Universitário de Brasília – 2007) apontam um quadro demonstrativo sobre Guardas Municipais com atuação em Segurança Pública feitas no período entre março de 2005 a janeiro de 2007 que serviram de base para que fossem observadas algumas das suas características. Convém observar as limitações em seu rigor acadêmico referente à metodologia utilizada que foi embasada em coleta de dados à partir de fontes abertas do noticiário, algumas delas oriundas de assessoria de comunicação social de Guardas Municipais ou Guardas Civis.

Estudando não muito pormenorizadamente o processo legislativo das Constituições Federal e dos Estados bem como a legislação ordinária (apenas foram vistas algumas leis federais²) poderemos concluir que o município tem limites constitucionais e infraconstitucionais de difícil transposição.

Em se tratando de teoria para a formulação de estratégias³, essas limitações legislativas poderiam ser equiparadas aos óbices. No entanto, procuramos contornar esses óbices para integrar o município e as Guardas Municipais na Segurança Pública.

¹ Delegado de Polícia Federal aposentado, Advogado, Mestrando em Ciências Políticas pela Unieuro/Brasília (2009); Especialista com “MBA em Direitos Humanos” da Unieuro/Brasília (2008), Especialista em Direito Material, Processual Penal e Segurança Pública pela Uniceub/Brasília (2007), Especialista em Segurança Pública e Defesa Social pela UPIS/Brasília (2006)

² Lei N° 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, Lei N°. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 alterada pela Lei 10.746 de 10 de outubro de 2003.- Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, Lei N° 10.257 de 10 de julho de 2003 – Estatuto dos Municípios, Lei N° 10.826, de 22 de dezembro de 2003 alterada pela Lei N° 10.867, de 12 de maio de 2004 - Sistema Nacional de Armas (SINARM), Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

³ **CHIAVENATO, I** e **SAPIRO, A** – *Planejamento Estratégico. Fundamentos e Aplicação*

A proximidade da comunidade com aos governos municipais os torna mais propensos a agir favoravelmente junto à comunidade em comparação ao que seria o governo estadual e mais ainda do que o governo federal⁴. A proximidade física facilita a identificar problemas de Segurança Pública e as manifestações de violência antes que estas se agravem e tornem os cidadãos em clientes, como vítimas ou agressores, dos sistemas de Segurança Pública e justiça penal. Os líderes comunitários ou mesmo os vereadores estariam em posição mais favorável para mobilizar uma comunidade para a participação no desenvolvimento de políticas e programas de prevenção à violência do que os deputados estaduais ou federais.

Como exemplo do engajamento das prefeituras na discussão e engajamento em segurança pública poder-se-á ver que em outubro de 2005, 216 (duzentos e dezesseis) prefeitos municipais paranaenses reuniram-se no Museu Oscar Niemeyer, em Curitiba, para discutir políticas de segurança pública, durante a reunião da Operação Mãos Limpas. No mesmo sentido de engajamento municipal para a Segurança Pública foi noticiado que a Prefeitura Municipal de Goiânia, no início de 2007, apresentou o plano de nomeação de 1285 (mil, duzentos e oitenta e cinco) novos Guardas Municipais.

Conforme poderia ser observado, a segurança pública não tem sido apenas caso de polícia militar ou civil, o engajamento do munícipe no município, segundo Mariano⁵, é indispensável. O cidadão, conforme o próprio termo diz, é a pessoa incluída na "cidade" e é com a cidade que ele interage no seu dia a dia; em cidades de qualquer porte, as autoridades de seu convívio são as do executivo e do legislativo municipal. Quanto menor é a cidade maior se torna essa interação.

⁴ **FRUHLING**, Hugo, - *Modernización de la Policía - Presentado al Foro "Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano"*

⁵ **MARIANO**, Benedito Domingos. *Por um Novo Modelo de Polícia no Brasil: A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública.*

Mesmo reconhecendo a necessidade da presença policial, há, em muitos casos, uma ética social identitária que mantém ou deteriora a segurança. O grupo de identidade estabelece essa ética com seus valores culturais não obstante a moral social geral. Caberá à sensibilidade do líder captar essas ética e moral para direcioná-las ao convívio harmônico. Às lideranças, formais ou factuais, caberia descobrir como os membros dessa sociedade poderiam ajudar a si mesmos nesse ordenamento.

Aquele que contribui para com a sociedade se sente responsável por ela porque ajudou a construí-la e porque a mantém.

A desordem se auto-alimenta, conforme a conhecida Teoria da Janela Quebrada decantada pelos autores de Segurança Pública⁶, o lixo deixado na rua incentiva que mais pessoas joguem ali o seu lixo; o carro estacionado em cima do passeio convida a outro motorista a também fazê-lo, um ato ilegal impune é fator de desinibição e de exemplo para que outra pessoa também o pratique.

Na análise das barreiras ao ordenamento do comportamento e em respeito ao pacto federativo nos três níveis vemos que a lei de definição de crime é de competência dos legisladores federais, os órgãos incumbidos do processo, julgamento e execução das transgressões à lei penal são estaduais e federais e os órgãos detentores do poder de polícia repressiva e preventiva criminal são estaduais e federais.

Nada resta ao município para legislar especificamente sobre segurança pública quando se trata de programar a regulação de ato de repressão ao crime e à violência. Quando se trata de prevenção, esse universo regulatório poderá se expandir, no entanto esse campo ainda é bastante limitado para o legislador municipal.

Não se pode limitar o conceito de Segurança Pública apenas em atos de polícia repressiva e polícia preventiva e, nesse contexto, sugere-se que o município

⁶ **BRATTON**, William et al. – *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic* ou ainda **WATSON**, Elizabeth M. et al., *Strategies for Community Policing*.

venha a atuar em áreas que refletem direta e indiretamente no comportamento de seus concidadãos influenciando na segurança de cada um e, conseqüentemente, na qualidade de vida. Para a melhor eficiência da Segurança Pública no espaço municipal temos, então, que dar uma concepção de interdisciplinaridade onde um setor, uma secretaria, um serviço ou uma empresa pública da administração se interligue uns com os outros, usando, inclusive os concessionários do serviço público, visando a objetivos comuns.

No Plano Nacional de Segurança Pública há o papel das Guardas Municipais inseridas em articular e implementar projetos sociais, culturais, esportivos, e outros, de acordo com as características do município. Nota-se a vertente preventiva da segurança sob um aspecto menos opressivo.

Após reunir 937 (novecentas e trinta e sete) notícias diferentes referentes a Guardas Municipais de 198 (cento e noventa e oito) cidades dos 26 Estados da federação foi possível a constatação de alguns pontos comuns entre elas.

Em todas as fontes consultadas, os Guardas Municipais são recrutados por concurso público entre cidadãos maiores de idade que comprovem escolaridade específica dependente do cargo pretendido na hierarquia da corporação; constam provas de conhecimentos e higidez física e mental. A esse propósito, não é regra que se exija o teste psicotécnico, mas apenas um teste psicológico. No caso da Guarda Municipal de Belo Horizonte houve o recrutamento inicial e a título precário, de egressos das forças armadas federais.

Nenhum dos Guardas Municipais é analfabeto ou deixa de ter o ensino básico completo.

Embora a atividade de Guarda Municipal não seja nova, a mesma não tem a sua profissiografia delineada, até a presente data⁷, pelo próprio Ministério do Trabalho e Emprego.

A CBO⁸ reconhece as ocupações por meio de pesquisa de campo colhendo dados das ocupações existentes no mercado formal e informal de trabalho posto que, para o Ministério, ocupação é um conceito artificialmente construído pelos analistas ocupacionais procurando constatar são as atividades exercidas pelo cidadão em um trabalho

São raros os editais de concurso público para contratação de Guardas Municipais que descrevem as atividades a serem executadas pelos futuros profissionais dificultando assim que se trace com clareza o perfil profissiográfico.

Quanto à remuneração, pareceu-nos compatível com a do mercado para funcionários públicos municipais com o grau de escolaridade exigível: dois salários mínimos em média para a carreira básica, três salários mínimos para intermediários e cinco para níveis de decisão.

As polícias militares são, em alguns Estados da federação, responsáveis pela formação do Guarda Municipal.

Pretendendo uniformizar os conceitos, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) editou a “Matriz Curricular para Formação em Segurança Pública”, que, devido ao pacto federativo, não pode obrigar a sua implantação. Não obstante, os princípios delineados na Matriz têm sido acatados nos municípios e nos Estados. A Coordenadoria Geral de Ensino da SENASP deixa claro que o órgão repassa verbas do FNSP (Fundo Nacional de Segurança Pública) às prefeituras que

⁷ A última Classificação Brasileira de Ocupações é de 2002 e não consta Guarda Municipal.

⁸ BBO – Classificação Brasileira de Ocupações _ Documento de elaboração do Ministério do Trabalho e Emprego

adotam os princípios da referida Matriz como pôde ser constatado pelas informações coletadas.

Esse fato permite afirmar que o próprio governo federal, por meio da SENASP, incentiva a adoção do modelo de Segurança Pública com o viés da Guarda Municipal.

Os currículos dos cursos de formação profissional não ficaram acessíveis ao pesquisador, porém alguns o conteúdo programático de cursos de atualização de conhecimentos e de aperfeiçoamento dos Guardas Municipais foram divulgados e demonstraram que os mesmos deram ênfase em controle de pessoal, direitos humanos, defesa ambiental e, de certa forma, em direito penal aplicado.

Foi notado que os cursos anunciados tiveram maior ênfase em cidades dos estados do Rio Grande do Sul, de São Paulo⁹ e do Rio de Janeiro.

As Constituições dos Estados do Amazonas¹⁰ e de Alagoas vedavam até o ano de 2007 (data de finalização das pesquisas) o uso de armas às Guardas Municipais fato que, por certo, restringe a prática de tiro na formação profissional.

Grande parte das Guardas Municipais se assemelha às Polícias Militares. Fazem exercendo tarefas específicas de policiamento preventivo desde a contenção de tumultos à organização de filas, de controle de trânsito a ronda por parques e jardins ou ainda, como as Guardas Municipais de Natal e Fortaleza, atuação na repressão ao turismo sexual¹¹.

É notável a versatilidade da Guarda Municipal de Fortaleza que se caracteriza pela implementação de cursos para atuação em atendimento a violência

⁹ No mês de maio/2006 mais de 1.800 Guardas Municipais de 19 municípios de São Paulo fizeram cursos patrocinados pela SENASP

¹⁰ Art. 125, §5º da Constituição do Amazonas (vedação total) e art. 247, §2º da Constituição de Alagoas (possibilidade no exercício da profissão)

¹¹ Operação policial da Guarda Municipal de Natal a partir de dezembro de 2004

doméstica, proteção ao turista, apoio ao jovem, educação sexual, prevenção ao uso de drogas, preservação de praças, escolas e postos de saúde.

Assim como as Polícias Militares, os membros se mantêm fardados (uniformizados) com o uso de cinto de guarnição, cassetetes inclusive, alguns, usando tonfas.

Os chefes são chamados de comandantes, alguns dirigentes são chamados como oficiais, mas há também inspetores. Pode-se dizer que mais de 60% das Guardas Municipais são dirigidas por militares da reserva ou da ativa, das forças armadas ou das polícias militares.

A forte presença policial militar pode ser sentida no vocabulário, nos usos e costumes, na forma de se apresentarem, na marcha ordinária, cumprimentos e inclusive na existência de bandas de música¹² e desfile “militar” conforme ocorreu com a Guarda Municipal de Belo Horizonte no Dia da Bandeira¹³ ou junto aos militares no desfile da independência de 2006 em Ananindeua/PA e João Pessoa/PB.

O modelo atual das Guardas Municipais das grandes cidades propicia a que alguns comportamentos “policiais” sejam copiados das polícias civil e militar. Assim como policiais militares e civis e funcionários dos presídios do Rio de Janeiro e de São Paulo foram objeto de ação de grupos de criminosos o mesmo aconteceu com os guardas municipais, suas instalações também viraram alvo de marginais. O noticiário da mídia seria suficiente para que se entendesse que, para os marginais, não haveria distinção dos Guardas Municipais para os policiais civis ou militares: todos representariam o sistema de repressão penal e recaiam indistintamente sobre eles a demonstração de insubmissão aos operadores da Segurança Pública.

¹² Banda de Música da Guarda Municipal do Rio de Janeiro se apresentou durante o mês de maio em estação do metrô

¹³ Comemoração cívica noticiada a 20/11/2006 do jornal O Estado de Minas

O convívio da Guarda Municipal com a Polícia Militar e a Polícia Civil parece harmônico e há oportunidades de trabalho conjunto não obstante a “disputa” de espaço entre Polícia Militar e Guarda Municipal. Exemplo disso foi quando da instalação por algumas das Guardas Municipais de câmeras de vigilância em logradouros públicos; houve ações de Polícia Militar que, em vez que assumir a Guarda Municipal como sua parceira, a entendeu como concorrente. Em Belo Horizonte, a aparelhagem utilizada foi “doada” por comerciantes que operam nas imediações das praças onde seriam instalados esses meios auxiliares de proteção devido à dificuldade que entenderam que a Polícia Militar teria.

No estado de Mato Grosso a Guarda Municipal de Várzea Grande trabalha como uma verdadeira Polícia Militar e tem atuações em crimes federais como o contrabando e descaminho de mercadorias. Noticiou-se que *“Um convênio firmado com a Infraero atribuiu à Guarda a responsabilidade pela segurança dos passageiros e tripulantes...”* A convicção de sua atuação como órgão da Segurança Pública foi expressa na posse do Coronel da reserva da Polícia Militar Luiz Nelson da Silva como novo comandante. Disse ele que: *“A mesma população que aprova a criação do órgão de segurança municipal também quer ter uma maior prestação de serviço”*.

Curitiba/PR implementou a sua Guarda Municipal. No final de dezembro de 2005, em discurso por ocasião da formatura de 115 Guardas Municipais, o prefeito municipal disse: *“A Prefeitura de Curitiba não tem medido esforços para oferecer à população melhores condições de segurança seja através de ações integradas com a Polícia Militar ou através da atuação da Guarda Municipal nas áreas públicas da cidade. Cada vez mais a Prefeitura está aparelhando e capacitando a Guarda para melhor atender a população”*.

O noticiário nacional atual tem se incumbido de fixar na população que a Guarda Municipal do Rio de Janeiro se confunde com a Polícia Militar naquele município. Não é muito diferente esse conceito em todo o Estado. No município do Rio que se via em 2005, durante a campanha política para cargos eletivos, as três forças policiais disputando espaço em vez de se integrarem. A Polícia Estadual e a Guarda Municipal discutindo a atribuição e a arrecadação de multas, o Prefeito dizendo que a guarda está desarmada, a Governadora dizendo que o tráfico de armas e drogas internacionais é atribuição federal, os federais dizendo que falta eficiência nas atribuições conveniadas sobre tráfico... nota-se intensa divisão, multiplicação, subtração ou soma com resultados iguais a zero quando não se obtém resultado menor do que zero.

O desentrosamento das forças utilizáveis nas ações de Segurança Pública foi notável quando foi observada a Guarda Municipal de Porto Alegre. Não obstante seus mais de 110 anos de existência o Ministério Público estadual, através da Promotoria de Defesa do Patrimônio Público, tomou iniciativas para que a corporação tivesse regularização para que se mantivesse armada e ingressou na justiça com a Ação Civil Pública, Processo nº. 111968286 sob o argumento de proteger a população contra um possível despreparo dos Guardas Municipais. Nesse episódio foi possível constatar que a Polícia Federal expediu porte de arma aos Guardas após Secretaria de Segurança Pública ter feito cursos específicos para os guardas e que esses profissionais se submetessem às exigências legais.

No estado de São Paulo foram colhidas informações de Guardas Municipais de 79 municípios; na sua maioria, atuante como força de segurança pública. O sociólogo Benedito Cândido Mariano¹⁴ ex-comandante da Guarda Civil

¹⁴ Trata-se de “Por um novo modelo de polícia no Brasil”, Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo:2004.

Metropolitana e coordenador do Grupo de Trabalho de “Guardas Civis” do Fórum Metropolitano de Segurança Pública aproveitou sua experiência para incentivar o município a agir como mais um organismo a somar para a minoração dos problemas de Segurança Pública.

As características de fardamento (uniforme sob o feitiço militar), os trabalhos por rondas ostensivas, o uso de armas de fogo e/ou cassetes, a utilização de viaturas com as inscrições evidenciadas, sirenes e luzes de advertência seriam indutores de que se trata realmente de mais uma polícia militar.

Aplicados os fatores acima mencionados ao profissional municipal incumbido de tarefas de contenção de comportamentos socialmente inadequados e passíveis de interpretação penal, teríamos como caracterizada a existência de polícia militar municipal com vários dos estigmas da profissão conforme se pode deduzir da obra de Goffman¹⁵.

Parece-nos patente que a municipalização da Segurança Pública é tendência em vários Estados e Municípios bem como em número expressivo de autoridades federais. Ainda em 2007, uma Comissão Especial destinada a proferir Parecer à proposta de Emenda Constitucional N° 534 de 2002 do Senado Federal que altera o art. 144 da Constituição Federal para dispor sobre as competências da Guarda Municipal e criação da Guarda Nacional, apensou as Propostas de Emenda à Constituição nos. 95, de 1995; 247, de 1995; 343, de 1996; 392, de 1996; 409, de 1996; 87, de 1999; 124, de 1999; 154, de 1999; 240, de 2000; 250, de 2000; 266, de 2000; 275, de 2000; 276, de 2000; 280, de 2000; 284, de 2000; 291, de 2000; 317, de 2000; 449, de 2001; 532, de 2002; e 49, de 2003. Em seu Relatório, o Deputado Arnaldo Faria de Sá, após sintetizar o conteúdo das propostas apensadas, ponderar sobre a

¹⁵ **GOFFMAN**, Erving. Estigma: Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada.

admissibilidade de umas, rejeição das outras e opinava pela aprovação da Proposta N° 534/2002.

Textualmente a PEC 534/2002 dispõe:

Art. 1º O dispositivo da Constituição Federal abaixo enumerado passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 144....."

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser a lei e, ainda, através de convênio com o Estado, executar serviços de policiamento ostensivo e preventivo."

A justificativa do Senador Romeu Tuma¹⁶ para a propositura de Emenda à Constituição está fundada em opinião pública veiculada na mídia. A sociedade ainda tem colocado a segurança pública como tema de alta relevância.

O fato da recorrente alegação de impossibilidade dos estados-membros em suprir com os recursos necessários os aparelhos de policiamento preventivo é mais um dos argumentos para que se dê aos municípios e às Guardas Municipais a possibilidade de policiamento ostensivo e preventivo. A força estadual pode não ser suficiente para suprir a necessidade de Segurança Pública, mas se a ela se somar e se harmonizar com contingente das guardas municipais, provavelmente teríamos o poder público mais presente e o cidadão mais participativo sentindo-se integrado à sua sociedade.

Há Projetos de Lei sobre a Segurança Pública com reflexo ou colateralidade no âmbito do Município elasticendo a atividade de segurança pública das Guardas Municipais, disciplinando os trabalhos das Guardas Municipais e outros mais

¹⁶ **TUMA**, Romeu – *O Papel dos Conselhos Comunitários de Segurança* (discurso de 09 de dezembro de 1999)

sobre a formação de recursos humanos em Segurança Pública como o Projeto de Lei de criação de Escola Superior de Segurança Pública¹⁷ e vários outros que autorizam os municípios a agirem como verdadeiros agentes da Segurança Pública. Disso é exemplo o Projeto de Lei 1332/03¹⁸ que estatue que os Guardas Municipais deverão ser servidores policiais municipais, estarão uniformizados e armados e ainda cria, dentro do Ministério da Justiça, o Conselho Federal das Guardas Cíveis.

Indiscutivelmente a Saúde Pública primária (vacinações, pronto-socorros, programas de saúde comunitária e etc.) é fornecida pelos Municípios; a Educação Pública Fundamental (escolas de ensino de pré-escola e primeiros anos de estudo) é responsabilidade do Município. Por que não poderia a Segurança Pública primária e fundamental (atividade típica do poder público assim como as outras duas mencionadas) não poderia ser fornecida por sua cidade, pelo local onde nascemos, onde temos nossos amigos desde a infância, onde conhecemos cada uma das comadres e os nossos filhos chamam nossos vizinhos de “tio”? Afinal, mais do que brasileiros, mais do que potiguares, capixabas, barrigasverdes ou gauchos, nós nos sentimos belorizontinos, soteropolitanos ou sabarenses, graças a Deus.

¹⁷ PL-3094/2000 tramitando apensada à PL 6666

¹⁸ PL 1332/2003 do Deputado Arnaldo Faria de Sá