

## Segurança pública: obrigação ou faculdade dos municípios?

Wilson Klippel Sichonany Júnior<sup>1</sup>

**Resumo:** A Constituição Federal ao estabelecer a segurança como direito social disciplina sua efetividade pelo artigo 144. Esse direito à segurança disciplinado no artigo 144 prevê a Guarda Municipal como um agente de segurança que protege bens, serviços e instalações. A proteção dos serviços abarca questões de natureza social e voltada à cidadania. A compreensão destas atribuições direciona um caminho para uma atuação da Guarda tendente a dirimir problemas sociais. As atribuições da Guarda são as mais diversificadas. Têm-se alargado as funções dos guardas sob a perspectiva dos direitos sociais, como prevenção, através de um processo civilizador e de cidadania da sociedade. A Guarda Municipal deve desenvolver capacidades de diagnosticar soluções para crimes recorrentes e perturbação da ordem, desenvolvendo habilidades para analisar os problemas sociais e prevenir o crime. A Guarda Municipal é o policial, agente de segurança pública, que trabalha nos problemas sociais, adentrando na esfera pessoal da coletividade, no sentido de propiciar cidadania, prevenindo e evitando litígios, incivildades, e conseqüentemente o crime.

**Palavras-chave:** 1. Segurança Pública. 2. Direito Social. 3. Polícia. 4. Guarda Municipal.

**Abstract:** *The Federal Constitution to establish security as a social right disciplines their effectiveness by Article 144. This right to security disciplined by Article 144 provides for the Home Guard as a security guard that protects goods, services and facilities. The protection of services includes social matters and focused on citizenship. Understanding these assignments directs a path to an acting Guard aimed at resolving social problems. The duties of the Guard are the most diverse. Have widened the roles of guards from the perspective of social rights, such as prevention, through a civilizing process and civic society. The Municipal Guard should develop capabilities to diagnose solutions to recurring crime and nuisance, developing skills to analyze social problems and prevent crime. The Municipal Guard is the police, public security agents, who works in social problems, entering in the personal sphere of the community, in order to provide citizens, preventing and avoiding disputes, incivilities, and consequently the crime.*

**Keywords:** 1. Public Safety. 2. Social Law. 3. Police. 4. Municipal Guard.

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela UniRitter, Especialista em Segurança Pública pela PUCRS, Especialista em Gestão de Segurança Pública na Sociedade Democrática pela ULBRA; Procurador do Município de Gravataí/RS.

## 1 DIREITO SOCIAL E SEGURANÇA

Quando se investiga as funções e atribuições das guardas municipais, a primeira questão relevante é compreender sua função como agente de segurança pública. A segurança pública fornecida pelo Estado é um processo complexo entre ações preventivas, repressivas e de natureza social, capazes de colaborarem com a sensação de tranquilidade de toda coletividade.

Não há como pensar diferente, na medida em que ela foi disciplinada na Constituição Federal dentro do capítulo que trata deste tema. O artigo 144 visa à proteção da incolumidade da sociedade e, portanto, todos agentes nele disciplinados se prestam para a realização da segurança pública. Na medida em que o constituinte estabeleceu a segurança como direito social (previsto no artigo 6º) e regulamentou a segurança pública no artigo 144, não há como afastar-se do desejo do legislador originário de concretizar uma ligação entre estas duas disciplinas.

Não obstante, o artigo 6º da Constituição também tenha elencado como direito social a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, também inseriu a segurança como autêntico direito fundamental.

O artigo 144 da Constituição não elencou, de forma explícita, a Guarda Municipal como “órgão” de segurança pública. Inserindo-a no parágrafo 8º desse dispositivo, estatuiu que “[o]s municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, todos os segmentos de direito social obtiveram significativos avanços; inclusive as questões de segurança pública (como o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP/MJ), muito embora não tenha sido tratada com o mesmo afinco enquanto direito social. Ou seja, a questão social, no que tange à “segurança”, estatuída no rol de direitos sociais do artigo 6º da Carta e “disciplinada” no artigo 144, não se encontra organizada de forma ordenada e voltada à sua eficácia como direito social. As políticas criminais e o controle social, não raras vezes, tratam a segurança como polícia repressiva. O direito social à segurança deve receber um tratamento diferenciado dentro do viés da segurança pública, já que a Constituição é denominada cidadã.

O processo histórico das polícias no Brasil demonstra que, no período imperial, havia uma ligação entre as ações de segurança pública e os municípios. Essa relação acabou sendo derrocada no regime autoritário e sem forças de ingressar novamente, de forma efetiva, na Constituição de 1988, como uma polícia municipal preventiva, na forma estabelecida pelo código criminal de 1832, que estabelecia a capacidade de laborar, em âmbito local, os problemas sociais, inclusive o direito social à segurança, como se verifica nos artigos 14, 16 e 18 desta norma. (BRASIL, 1832)

Isso se verifica, na medida em que as guardas municipais foram disciplinadas como facultativas, e sem uma atribuição constitucional clara, que lhes permita laborar plenamente nos direitos sociais, inclusive o da segurança, dependendo de uma lei local (municipal) para estabelecer suas diretrizes de funcionamento. Na verdade, há essa possibilidade, destarte, a abertura deixada pelo constituinte originário, deixa margens para diversas interpretações, fazendo com que os entes federados legissem sem um parâmetro fixo, atribuindo-lhes as mais diversas funções imagináveis.

Destarte, com a promulgação da Lei n. 13.022, de 08 de agosto de 2014, resta aclarar, em face das atribuições nela estabelecidas para as guardas municipais, quais serão suas efetivas atribuições em face da violência e da criminalidade no âmbito dos direitos sociais, na medida em que, sem este regramento, se percebia avanços em segmentos que dizem respeito às polícias, e agora, de forma mais especificada, talvez pretendam, alguns gestores alargar ainda mais o trabalho no campo da criminalidade. Ou seja, as guardas municipais já vinham alargando suas atribuições, pautando-as sistematicamente pela proteção dos Direitos Humanos, das pessoas e da incolumidade pública, tudo sob o manto da lacuna inserta na expressão “proteção dos serviços” (além de bens e instalações), elencado como atribuição constitucional das guardas municipais e refletido na Lei 13.022/2014.

## **2 ATRIBUIÇÕES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS DA GUARDA MUNICIPAL**

No Brasil, as guardas passaram por diversos momentos históricos que alteraram suas funções dentro do Estado brasileiro, em face dos regimes de governo. Os agentes de segurança pública sempre foram instrumentos de controle, quer seja pela coerção, quer seja pela prevenção. Nesta senda, não há um padrão objetivo de atuação, e sim padrões genéricos quanto aos comportamentos, pois a “polícia”

age compatibilizando *in abstractu* o exercício das liberdades e dos direitos dos indivíduos e dos grupos, mas não pode prever e esgotar todos os comportamentos possíveis *in concreto*, capazes de trazer prejuízo aos interesses coletivos na convivência social pacífica e harmoniosa. A solução é oferecer padrões legais genéricos de atuação preventiva e repressiva para a ação da Administração Pública, abrindo-lhe um campo de atuação discricionária, característica do Poder de polícia.” (MOREIRA NETO, 1998, p. 71)

Por isso, uma análise mais profunda do que sejam (ou devam ser) as funções dos guardas municipais se faz necessária. As funções dos agentes de segurança pública são extremamente complexas e o alcance total das responsabilidades muito amplo. Grande parte de suas incumbências está tão interligada que é praticamente impossível separá-las, para Goldstein,

[q]ualquer um que tencione criar uma definição viável do

papel da polícia normalmente irá se perder em fragmentos de velhas imagens e em uma opinião, recém descoberta, a respeito de quão intrincado é o trabalho policial.” (GOLDSTEIN, 2003, p. 37)

A questão pontuada passa a ser então as atribuições e os limites da função do Guarda Municipal. Uma análise superficial já permite verificar que não há impedimento constitucional algum para que a Guarda Municipal realize o policiamento ostensivo e preventivo dos bens, serviços e instalações dos respectivos municípios, pois assim, literalmente, disciplinou a Constituição.

Por outro lado, deve-se evitar que a Guarda Municipal passe a ser uma espécie de “longa *manus*” de órgãos policiais federais ou estaduais, em prejuízo da coletividade local, ou seja, tornar-se mais uma polícia, com as mesmas atribuições, por exemplo, das polícias militares. O Poder de polícia, que devem exercer, enquanto atividade administrativa do Estado, necessita limitar e condicionar o exercício das liberdades e dos direitos individuais, visando a assegurar, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos da convivência social, notadamente a segurança, a salubridade e o decoro. (MOREIRA NETO, 1998, p. 71)

Assim, conforme as disposições do parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal, surge a indagação do que são bens, serviços e instalações, e o devido alcance destas expressões, para fins de análise das atribuições e funções das guardas municipais. Na medida em que o referido dispositivo previu que a criação das guardas municipais dependerá de lei local, esta tem o poder de estabelecer suas atribuições, dentro dos limites da proteção dos bens, serviços e instalações municipais, em perfeita consonância com o artigo 30 da Constituição Federal, pelo qual se permite ao município legislar sobre assuntos de interesse local, e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Ainda é de apontar, que o artigo 23 da Constituição traz um extenso rol de competências comuns, inclusive do município, no qual se incluem questões de natureza social, como cuidar da saúde, assistência pública, cultura, educação, promover a integração social, políticas de educação no trânsito, dentre outras. Uma grande parcela dessas competências está intimamente relacionada com os direitos sociais do artigo 6º. Na exata medida do parágrafo 8º do artigo 144, que estabelece a proteção de seus serviços, encontra-se aqui a conjugação perfeita desses dispositivos (artigos 6º, 23, 30 e 144), para fins de permitir que o município edite lei criando, regulando e atribuindo funções às suas guardas municipais para proteção de seus municípios, ou seja, das pessoas. Estes permissivos abrem espaço para que os gestores municipais, mais próximos da realidade, dos acontecimentos sociais e principalmente da insegurança pública vivenciada pela população, incrementem suas esferas de atuação, através das guardas municipais como assevera Goldstein,

[o]s funcionários municipais – prefeitos, administradores

municipais, membros de conselhos municipais e dos conselhos administrativos e comissões policiais são os cães de guarda mais próximos dos formalmente designados para supervisionar as operações policiais. Também estão próximos, fisicamente, da polícia e de seus problemas. Esses fatores, juntos, dão a eles um enorme potencial para influenciar, para o bem ou para o mal, as direções em que a polícia se desenvolve.” (GOLDSTEIN, 2003, p. 391)

Muito embora a Constituição não se refira à Guarda Municipal como uma polícia, no sentido estrito da palavra, o grande espaço deixado pelo constituinte de 1988 para uma função de segurança pública, se chama “serviços”. Dentre a extensa gama de serviços prestados pela municipalidade, encontram-se todas as questões de atendimento social, o que tem levado gestores e legisladores municipais a estatuírem normas protetivas da pessoa humana e de seus munícipes nas leis criadoras e reguladoras de suas guardas municipais, sendo que, em alguns casos, a previsão encontra-se dentro da própria Lei Orgânica do Município (LOM). É o caso dos municípios de Santa Bárbara D’Oeste (1990) e Guarulhos (1990), ambos no Estado de São Paulo, e Campo Grande (1990) no Mato Grosso do Sul. Percebe-se nestes casos uma demonstração de mudanças em serviços municipais de segurança pública, pela inclusão da proteção aos cidadãos e a seus munícipes na lei maior do município. Ou seja, entenda-se por permissivo constitucional, legislar sobre todas as questões afetas aos munícipes, serviços prestados em todos segmentos das áreas sociais, o que pode ser realizado por meio dos serviços de segurança. Também devidamente elencada no artigo 6º da Constituição como um dos direitos sociais.

Por outro lado, em que pese muitos autores defenderem uma ampliação do rol de atribuições das funções das guardas municipais (MENEZES, 2004, p. 87; BRAGA, 2006), indo na direção do policiamento ostensivo e repressivo, em funções típicas das polícias militares, há que se ter reservas. Essas ilações extensivas do dispositivo do parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição têm sido, não raras vezes, realizadas pela via das disposições do artigo 99 do Código Civil.

O artigo 99 do Código Civil define o que são bens públicos, como sendo aqueles pertencentes ao ente federado, quer sejam de uso comum, especial ou dominical, conforme disciplina o dispositivo. Os de uso comum, aqueles destinados ao uso indistinto de toda a população, como as praças, as ruas, os parques; os de uso especial, aqueles destinados a uma finalidade específica como as bibliotecas, os teatros, as escolas, os museus, as repartições públicas; e os dominicais, aqueles destinados nem a uma finalidade comum e nem a uma especial, constituindo patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real.

Com base nesses conceitos, seus defensores (MENEZES, 2004; BRAGA, 2006), agarram-se nessa definição (do artigo 99 do Código Civil de bens dominicais, de uso comum e de uso especial) para estender a atuação das guardas municipais, utilizando-se da hermenêutica para dilatar o seu rol de atribuições. Em verdade, para que atuem por meio de um policiamento ostensivo, nos mesmos moldes da atuação das polícias militares. Quanto a bens e instalações (municipais), boa parte dessa interpretação encontra firme amparo. No que pertine a serviços, abre-se, por esta via, uma gama de atribuições e responsabilidades do ente municipal que podem ser abarcadas, também, pela Guarda Municipal.

Não existem muitos reparos nessa interpretação extensiva, salvo as atribuições específicas dos demais órgãos de segurança pública do artigo 144, que as detém com exclusividade, e que, em certos casos, como preconizam alguns autores (SILVA, 2003, p. 229), poderia tratar-se de usurpação de função. Há de se verificar com qual intuito e como ela será utilizada para fins do exercício de suas atribuições, cerne da questão quando se esmiúça polícia e policiamento em face do direito social da segurança, já que,

[c]onseguindo ver as Guardas assim, talvez seja possível pensar em como aproveitá-las da melhor maneira possível. Aí vai um exercício livre, pouco mais do que uma opinião, de como (repito, sem necessidade de mudança legislativa) as Guardas poderiam ser aproveitadas sem se confundirem com a polícia". (SILVA, 2003, p. 229)

Em que pesem as disposições da Lei 13.022/2014, esse tem sido o grande problema de regulamentar com precisão as atribuições das guardas municipais. Por um lado, há autores que defendem o não permissivo para que as guardas realizem serviços "típicos" da polícia militar (SILVA, 2003), e por outro, os que defendem a ampliação de funções, inclusive que realizem funções das polícias estaduais. (MENEZES, 2004; BRAGA, 2006)

Por vezes, quando há um incremento nas ações de segurança através da Guarda Municipal, surgem questionamentos quanto aos limites de suas atribuições, como ocorreu no município de Porto Alegre (RS), ao realizar um trabalho denominado "vizinhança segura". Esse trabalho possuía como um dos eixos temáticos a "Prevenção à Violência, Cidadania e Paz" e buscava ações de aproximação com a comunidade, fazendo da atuação desse programa um evento de notoriedade junto à imprensa. (BAIERLE, 2007, p. 69) Esse trabalho gerou uma ação do Ministério Público, intervindo junto ao município, ao interpretar "[...] que a prefeitura estava extrapolando suas limitações constitucionais, avançando para ações de segurança pública através de policiamento". (BAIERLE, 2007, p. 70)

Muito embora a Constituição seja clara em se referir à proteção de serviços do município pela Guarda Municipal, as várias possibilidades geram um terreno incerto para a regulamentação destas atribuições. Nesse sentido é que surgem os problemas de hermenêutica para fins de interpretar objetivamente as atribuições das guardas municipais. Certo é que, as já criadas no Brasil, iniciaram-se através de um processo sem alicerces objetivos, substantivada em crises de identidade, no qual a Guarda Municipal ressurgiu pós-1988 sem a mesma força de atuação que detinha antes do regime autoritário (Guarda Civil e Guarda Urbana). Hoje a realidade é outra, como se verifica na grande maioria das corporações em funcionamento no país, muito embora, cada qual estabeleça atribuições próprias, em suas leis locais, em diversas matizes.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a criação de guardas municipais vem aumentando consideravelmente em todo país (MIRANDA, 2008, p. 33), com atribuições cada vez mais ampliadas. O quesito “auxílio ao público” (de forma genérica como proteção às pessoas, à população etc.) encontra-se no topo das atribuições desenvolvidas pela maioria das guardas municipais. Esse tipo de atuação permite aferir que a maioria dos guardas municipais realizam atividades, segundo se explicitou, em tese, dentro da previsão constitucional.

Muito embora a Constituição preveja “proteção de seus serviços”, não se refere, explicitamente, à proteção de pessoas ou da população, o que agora veio disciplinado na Lei 13.022/2014. Por isso é que não significa que estejam impedidas de exercer tais atribuições, haja vista não haver vedação, e sim viabilidade interpretativa e agora legal para que exerçam essas funções, o que é muito salutar para a população, ou seja,

[é] importante salientar que a diversidade de funções deve ser vista de forma positiva, considerando-se que o princípio que orienta tanto a Constituição de 1988 quanto o Sistema Único de Segurança Pública privilegia a descentralização. (MIRANDA, 2008, p. 34)

O crescimento dos problemas sociais e, por conseguinte, da criminalidade e da violência em todo país, tem suscitado mudanças estratégicas no trato da segurança pública, em especial, pela nova visão que os gestores municipais têm empreendido no trato desta questão, avançando sobre uma atribuição, que antes de 1988, não lhes era afeta. Muito já se falou sobre a manutenção de “Políticas de Segurança Pública” em detrimento de “Políticas Públicas de Segurança”, com as quais não se trabalham processos preventivos. Esses processos preventivos (“Políticas Públicas de Segurança”) são cada vez mais utilizados como forma de evitar o cometimento de delitos, e estão cada vez mais sendo desenvolvidos pelos municípios que instituíram suas guardas municipais. Na verdade,

[e]ssas mudanças podem ser vislumbradas a partir da

identificação de novas tendências na produção das políticas de segurança pública, que envolvem a maior racionalização do arranjo institucional, a participação do município, da comunidade e do próprio poder estatal na consecução de ações voltadas à prevenção da violência. (RIBEIRO, 2008, p. 24)

Sem afastarem-se de suas diretrizes básicas, de prevenção e proteção às pessoas, algumas forças municipais receberam, no Brasil, nomenclaturas diferentes, como Guarda Civil, Guarda Civil Municipal ou Guarda Civil Metropolitana, de acordo com seu contexto de formação, mas sempre para atuarem na proteção da incolumidade pública. As variações de suas atribuições ficaram por conta de questões que envolvem a proteção das pessoas, dos Direitos Humanos, do meio ambiente, do trânsito e de atribuições típicas de polícia ostensiva e repressiva.

O quesito cuidar das pessoas (genericamente), como se falou, tem sido uma constante em vários dispositivos municipais, pois esse é o principal elo que abre espaço para tratar da segurança pública e por isso não está de fora na maioria das normas municipais. O que se observa é a via utilizada, ou seja, pelos serviços destinados à sociedade, grande abertura deixada pela Constituição para que os entes municipais adentrem na esfera de proteção das pessoas, na medida em que os serviços são de toda ordem, sociais, como estabelece o artigo 6º da Constituição.

Ao mesmo tempo em que realizam ações ostensivas, repressivas e até de investigação (atuando em parcerias), também desenvolvem ações preventivas, sociais e comunitárias, em perfeita sintonia com o que preconiza a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). A SENASP visa obter das guardas municipais um papel atuante na comunidade, e que hoje extrapola a simples proteção de bens serviços e instalações, como prevê o artigo 144 da Constituição Federal. Essa questão é explicitada na própria Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais, que em seus objetivos gerais preconiza suas funções.

As funções e atribuições das Guardas Municipais ampliaram, na prática, aquelas previstas no artigo 144 da Constituição Federal, que se limitam à proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Elas se multiplicaram ao longo dos anos acompanhando o crescimento das cidades e a complexidade dos problemas de urbanização. (BRASIL, 2005, p. 10)

A prevenção constitui hoje a principal missão da Guarda Municipal e pode assumir diferentes formas, exigindo também modos operacionais diversificados, segundo a peculiaridade do município em que atua. A contextualização da prevenção explicitada pela Matriz Curricular, abarca, necessariamente, um trabalho de policiamento comunitário, como uma polícia comunitária, como asseveram Bayley e Skolnick,

[a] premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança. A polícia não consegue arcar sozinha com a responsabilidade, e sozinho, nem mesmo o sistema de justiça criminal pode fazer isso. Numa expressão bastante adequada, o público deve ser visto como 'co-produtor' da segurança e da ordem juntamente com a polícia. Desse modo, o policiamento comunitário impõe uma responsabilidade nova para a polícia, ou seja, criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem. (BAYLEY; SKOLNICK, 2003, p. 18)

O alargamento das funções da polícia, agora alcançadas pelo trabalho social desenvolvido pelos guardas municipais, e essa "co-produção", bem como os preceitos de aproximação dos agentes de segurança com a sociedade e com a comunidade escolar, é vista em projetos veiculados junto a escolas municipais, em que uma formação educacional diferenciada, instigada pelo guarda municipal, ganha relevantes contornos, pois,

com base nestas questões de alargamento das funções das Guardas Municipais, especialmente o de realizar um trabalho preventivo, o que importa um trabalho na comunidade escolar junto a crianças em franco desenvolvimento de personalidade e caráter, é que se destaca o trabalho ora defendido, pois influencia diretamente na formação educacional e cultural de uma sociedade. (SICHONANY; ROCHA, 2012, p. 07)

Por outro lado, essa grande gama de funções dada à Guarda Municipal enseja, em tese, um "poder" muito grande. Poder-se-ia, também, interpretar como um "avanço" do controle municipal sobre a população, o que ensejaria preocupação. Ações dessa natureza com aparência preventiva atribui à Guarda Municipal um controle sobre os rumos da sociedade, o que é visto com temor por Monet, já que,

de um lado, uma polícia preventiva pode estar mais próxima das expectativas sociais e mais flexível em suas respostas do que uma polícia repressiva. Do outro, ela facilita e legitima a penetração dos policiais, de suas visões do mundo e de seus métodos em setores da vida social de onde estavam até então excluídos. [...] Mas, pelo fato de seus efeitos serem quase impossíveis de avaliar, uma polícia preventiva pode também mostrar-se amplamente incontrolável. (MONET, 2001, p. 159)

Uma Guarda Municipal que começa a receber muitos poderes pode-se tornar uma instituição tão forte, mais até do que o próprio ente público, e, incontrolável, persuadindo e influenciando na administração pública, e, por conseguinte, passando a definir os rumos da sociedade. Esse é o problema que traz Monet (2001, p. 159), mas que Goldstein (2003, p. 42) entende fazer parte da busca de uma sociedade melhor, por meio de um agente de segurança que seja capacitado e orientado para trabalhar na solução de problemas, inclusive nos de natureza social. A questão é complexa e depende de uma educação prévia e de preparação adequada e conjugada com uma remuneração digna.

Formatos equivocados de tratar a segurança talvez estejam no recrutamento, na escolaridade exigida ou, até mesmo, na formação inicial, já que “[...] o apoio à educação sem mudança é demonstrado mais claramente na preferência do estabelecimento policial em educar o recrutado em vez de recrutar o educado”. (GOLDSTEIN, 2003, p. 362) Não há como mensurar essa situação.

### **3 A GUARDA COMO POLÍCIA PREVENTIVA**

Infringir as normas de convívio social nunca foi uma característica de determinadas classes ou segmentos sociais, e sim um processo que se faz presente na vida do ser humano. A ausência de políticas públicas nas demandas de natureza social é um dos fatores que favorece a consecução de litígios. Litígios que concedem espaço, algumas vezes, para o cometimento de delitos, quer seja de menor potencial ofensivo, até crimes de maior repercussão. Essa lógica de funcionamento em todas as camadas sociais é consequência de uma forma de viver e “aceitar” (ou não) determinados fatos sociais. Essa lógica conduz um modo de vida que se incorpora no cotidiano das pessoas por um processo psíquico. (ELIAS, 1990, p. 14)

Não existe um parâmetro preciso do que seja “normal”, certo ou errado. As ações policiais não escapam dessa análise, pois, “[...] uma determinada prática policial vista como legítima, legal e até normal pode ser interpretada como violenta, ilegítima e ilegal em outra época ou sociedade”. (COSTA, 2004, p. 12) Dependerá da análise que se realize, do momento em que aconteça e da subjetividade de cada indivíduo. Para se compreender questões desta natureza, impõe-se indagar

se os conceitos de segurança e a forma de tratá-la têm conseguido minimizar o que Durkheim (1978) se refere com tanta proeminência, ou seja, que não existe sociedade sem crime, no sentido de verificar se a “evolução” do ser humano tem-lhe permitido diminuir os conflitos da sociedade contemporânea, com objetivos de diminuir a consecução dos delitos. A realidade social deve ser compreendida para fins de obtenção de uma sociedade com menos litígios e menos crimes, o que pode ser realizado por um serviço de segurança pública preventivo e voltado à cidadania.

Por sua vez, há de se afastar de uma segurança com visão unicamente voltada à criminologia, pois esta, quando tendo sentido em si mesma, percorre um problema comum, que está na necessidade de ordem numa perspectiva de luta de classes. (PAVARINI, 1999) Frequentemente a criminologia tem sido utilizada como resposta política, pois está historicamente subordinada a um processo de manutenção da ordem para o acúmulo de riquezas, como forma de controle repressor. (COSTA, 2005, p. 102) Isso pode esclarecer porque determinadas guardas municipais são utilizadas como “polícias municipais” (do tipo “polícias repressivas”), conforme se constata em pesquisas espelhadas por entrevistas.

A idéia de que “a polícia deve ser respeitada pelo cidadão, e temida pelo bandido” e que “polícia na rua inibe a criminalidade”, defendida por alguns representantes da polícia civil entrevistados, encontra ressonância na população, principalmente naquela residente em bairros privilegiados [...]. (PIMENTA; DE PAULA, 2007, p. 62)

A utilização de ações repressivas pelos órgãos de segurança pública tem sido uma constante, o que enseja preocupação. Muito embora a segurança deva ser utilizada para manutenção da ordem e contenção dos litígios, esse controle formal deve ser transformador pela via da prevenção, por um processo de busca da plena cidadania da sociedade.

Os mais desfavorecidos, em se tratando das camadas mais pobres da população, sempre acabam recebendo tratamento diferenciado quando praticam ações delituosas ou em desacordo com a ética, a moral e os “bons costumes”. O tratamento diferenciado inicia desde a primeira abordagem policial, quanto ao modo de intervenção, algemamento, condução, lavratura do procedimento e, no modo de cumprimento de eventual pena. São tratamentos diferenciados conforme a condição social do infrator, ou até mesmo decorrente do treinamento ou orientação que recebe o agente de segurança pública para intervir. Isso, por vezes, decorre da seletividade que o sistema impõe à sociedade através do [...] deslocamento do ponto de partida, do comportamento desviante para os mecanismos de reação e de seleção da população criminosa [...]. (BARATTA, 2002, p. 101).

A exclusão decorrente dessa situação implica, certas vezes, em condutas fora do padrão de aceitação do convívio em sociedade, propugnando ações de segurança repressiva. Os litígios e “[...] a violência como nova questão social global está provocando mudanças nos diferentes Estados, com a configuração de Estado de Controle Social repressivo [...]” (TAVARES DOS SANTOS, 2004, p. 08)

De qualquer forma, são meios de agir que estão diretamente relacionados ao tipo de tratamento que se vem adotando para implementar Políticas de Segurança Pública. Ao expressar-se a necessidade da utilização da Guarda Municipal como um agente de segurança pública, trabalhando em ações de natureza social, utilizando-se de outros formatos de trabalho policial, as Políticas Públicas de Segurança, como bem delineou Tavares dos Santos, tem,

[p]or um lado, a reinvenção das formas de solidariedade; por outro, a redefinição do trabalho, em múltiplas relações sociais, tanto no espaço rural como no espaço urbano; enfim, a prevenção e erradicação das formas de violência social; e a construção de um outro tipo de trabalho policial”. (TAVARES DOS SANTOS, 2004, p. 10)

A manutenção de um sistema unicamente repressivo leva os infratores ao cárcere. A sanção de forma abstrata visa a prevenção, mas a sua efetivação em concreto “[...] exerce função de ressocializar o delinquente”. (BARATTA, 2002, p. 42) Essa é a lógica final do sistema repressivo, que não tem conseguido minimizar o crescimento dos litígios sociais e seus consequentes delitos. Isto é, a repressão carcerária, que deveria ter caráter ressocializador, para fins de prevenção, não alcança esse objetivo, posto que, em tese, o indivíduo “[...] retorna a um mundo no qual já viveu, carregando novos comportamentos”. (SCHROEDER; RUDNICKI, 2012, p. 114)

A educação ou a ressocialização pelo cárcere como forma de prevenir novas práticas delituosas, e que embasa o aprisionamento, acaba por alterar o comportamento do preso, mudando sua forma de pensar e ver o mundo. O passar do tempo, faz alterar os comportamentos das sociedades, “evolução” esta que não tem o mesmo compasso dentro do sistema prisional. O processo de crescimento psicológico nas sociedades nada mais é do que o processo de crescimento individual. (ELIAS, 1990, p. 15)

Por sua vez, a atuação dos gestores públicos, em relação a essa “ausência” (ou pelo menos falta de eficácia plena) de Políticas Públicas de Segurança, tem-se mostrado ineficaz para o fim de prevenir e evitar a violência. As políticas criminais têm sido reiteradamente voltadas à repressão, em formatos reativos. Por esse caminho, as polícias estaduais não tem sido capazes de trabalhar com a prevenção, ou com a mudança da sociedade em relação ao cometimento de delitos. Na verdade, as ações deveriam estar alicerçadas em fatos e situações

que antecedem os delitos, ou seja, no comportamento do ser humano tendente a praticar pequenas incivilidades, as quais muitas vezes desdobram-se em delitos, como é o caso das condutas desviantes. (BARATTA, 2002, p. 62)

Na Europa, quando, na década de 1970, iniciou-se um abrandamento do modelo preventivo, houve novas tentativas de incrementar e modernizar os equipamentos, buscando permitir intervenções policiais cada vez mais agressivas, para um modelo repressivo-carcerário, constatando-se que o

[a]umento de efetivos, modernização dos equipamentos, injeções maciças de recursos financeiros: durante os anos 1975-1985, várias polícias europeias se deram os meios de desenvolver modos de intervenção mais agressivos, na esperança, que se mostrou ilusória, de interromper o aumento das ocorrências. Essas estratégias não desapareceram. Mas tornaram-se mais discretas, à medida que se abria uma brecha na muralha que tradicionalmente, a polícia pretende constituir diante da horda dos predadores. Em desespero de causa, a velha ideia de prevenção veio novamente à tona, mas sob novos hábitos. (MONET, 2001, p. 172)

Essas estratégias se mostraram ilusórias, pois não houve diminuição das ocorrências policiais. Quando do surgimento das instituições policiais, o viés pelo qual se avaliava a eficiência da polícia não estava no número de prisões, e sim na diminuição da criminalidade. Assim, a ideia que tinha sido alvo de discussões e aplicações relativamente à prevenção, retoma a práxis policial com novos modelos, dos quais “[...] campanhas maciças da mídia convenceram as opiniões públicas da Europa: não há salvação fora da prevenção. [...]”. (MONET, 2001, p. 172)

Na verdade, as polícias no Brasil não têm conseguido estabelecer modelos de ações preventivas e de repressão qualificada do delito, especialmente por uma via que trabalhe com questões de natureza social em Políticas Públicas de Segurança, as quais são muitas vezes causadoras dos distúrbios e dos crimes. Por outro lado, via de regra, estabelecem-se modelos de controle social formal rígidos para execução das políticas criminais, como enrijecimento das normas penais como descreve Costa.

[O e]ndurecimento da legislação criminal levou a uma expansão dos tipos penais definidos como crime, que passaram a incluir condutas que até então eram consideradas indesejadas ou simples quebras de normas administrativas, tais como pichamentos, arruaças, quebras de normas de trânsito etc. (COSTA, 2004, p. 195)

Ou seja, ao invés de realizar-se um trabalho que minimize ações litigiosas que causam distúrbios e por vezes se convertem em crimes, tipificam-se tais condutas que antes eram meras incivilidades. A insistência em modelos desta natureza, que não tem minimizado o crescimento das infrações penais, permite verificar que o caminho da prevenção, da educação e de um processo civilizatório das pessoas, através da cidadania, mostra-se mais adequado. Há que se indagar o motivo pelo qual ainda os gestores públicos e as autoridades de segurança pública não buscam alternativas na prevenção. A questão deve passar por uma mudança de cultura, a fim de elucidar e criar efeitos reflexivos nas instituições e na sociedade. Isso perpassa pela utilização das universidades e academias, para que se ocupem de alternativas, ou que pelo menos, que se possa tentar utilizar novas práticas, como é o caso da Matriz Curricular Nacional para as guardas municipais, como bem pontua Goldstein.

Para qualquer reflexão a respeito da aplicação do trabalho universitário no policiamento é básica a necessidade de reconhecer, de forma clara e honesta, a esperança de que a educação superior terá como resultado uma polícia em cujas tropas há um número maior de pessoas que tenham compreensão ampla, criatividade e motivação para criar mudanças na orientação, nas políticas e nas operações da típica organização policial e para resolver muitas das pressões conflitantes que atualmente impedem sua eficiência. (GOLDSTEIN, 2003, p. 366)

Um formato preventivo, perpetrado por guardas municipais que exerçam um papel voltado à resolução das adversidades sociais é o caminho indicado, isto é, por um policiamento orientado para a solução de problemas pelo qual se previne ilícitos penais. (GOLDSTEIN, 2003, p. 42)

Na esteira das mudanças trazidas pela Constituição de 1988, dando ênfase à cidadania e à máxima proteção dos direitos sociais, as atribuições das polícias (disciplinadas nos incisos do artigo 144) não foram capazes de abarcar, de uma forma direta, uma função preventiva de natureza social. Por sua vez, a intenção do constituinte originário foi, talvez, permitir essa função pelo trabalho das guardas municipais, na medida em que lança uma redação que descreve uma atribuição de proteger os serviços da municipalidade, pelo qual também se lê, proteção dos cidadãos.

A ausência de uma diretriz fundamental e balizadora para os municípios, por vezes, gera incerteza e confusão nos regulamentos municipais. Verificam-se nas legislações municipais, como se referiu inicialmente, diversas linhas de

atribuições, preconizadas por uma ampla gama de regulamentos locais, que vão desde uma “polícia municipal” (em similaridade à polícia militar), até trabalhos preventivos, e de proteção aos cidadãos. Essa cultura de comportamento se estende até mesmo no meio policial, como foi o caso de um Guarda Municipal de Porto Alegre que, ao apresentar em flagrante delito um infrator, recebeu voz de prisão por pretensão de porte ilegal de arma. (BAIERLE, 2007, p. 71) Sem entrar-se no mérito quanto à validade da prisão, a questão abrange a amplitude das situações vivenciadas pelos guardas municipais que não vem encontrando respaldo legal e administrativo para exercerem suas atividades, como constatou Baierle.

Essa é uma situação emblemática para GM em sua história de desrespeito e não reconhecimento de sua função na segurança pública. Por muito tempo as Guardas Municipais ficaram em um limbo em termos de legislação. A situação do porte de arma só foi regularizada com o estatuto do desarmamento. (BAIERLE, 2007, p. 71)

São situações desta natureza que reduzem a eficácia da atuação de todo o conjunto da segurança pública causando uma desordem nestes serviços que acabam “[...] por comprometer a eficiência dos órgãos responsáveis pela segurança pública, reduzem a garantia que devem proporcionar às populações”. (MOREIRA NETO, 1998, p. 86)

Como se refere Monet (2001, p. 105), a expressão “segurança pública” remete à ideia de proteção de um cidadão, e essa questão de influir no conteúdo das tarefas policiais, tem-se mostrado por legislações municipais como alargadora do dispositivo constitucional, já que, “[...] A noção de segurança pública recobre, hoje, todo um conjunto de objetivos (...) ela integra também as demandas múltiplas e heteróclitas que o cidadão dirige à polícia”. (MONET, 2001, p. 107) Logo se vê, que a exegese dos administradores municipais têm-se direcionado para interpretar a “proteção de serviços” em prol da sociedade (das pessoas), ou seja, serviços que prestam à população, que se consubstanciam na proteção de seus municípios. E isso pode ser realizado por trabalho que vise sensibilizar e conscientizar a população. (PIMENTA; DE PAULA, 2007, p. 64)

Nesse processo de expansão de atribuições das guardas municipais, a influência de uma cultura reativa, consubstanciada numa fragilidade conceitual, tem favorecido a reprodução de estratégias, vícios e limitações que hoje caracterizam as polícias militares e civis. Nesse viés estabelecem-se as disputas irracionais de competências e espaços de poder. A expansão deveria ser pautada pelo intercâmbio, na troca de informações e na cooperação em ações preventivas em prol da coletividade.

Por outro lado, por meio de um modelo contraposto a essa forma tradicional de tratar a segurança pública, focada no controle repressivo-penal dos litígios, que muitas vezes não se tornariam crimes, a Organização das Nações Unidas (ONU) vem preconizando políticas voltadas à prevenção, tais como, promover o bem-estar das pessoas, ao estimular laços sociais com medidas que incluem saúde, economia e uma educação com este viés desde a infância. Esse trabalho volta-se a crianças e jovens, com destaque para as que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Ações que visem modificar as condições nas comunidades que levam ao cometimento de infrações, à vitimização e à insegurança (causada pela criminalidade), também fazem parte dessa iniciativa. Ainda, preconiza o órgão internacional, que a prevenção se dá, também, no amparo que visa afastar a reincidência de crimes, por meio de assistência à reintegração social dos infratores. Tudo encontra respaldo na diretriz principal do respeito aos Direitos Humanos, balizador do programa, intitulado Prevenção ao Crime e à Violência. São atuações perfeitamente enquadráveis no trabalho que hoje muitas guardas municipais já realizam, mas que ainda não encontram uma guarida legal de abrangência nacional para firmarem-se nessa função intervencionista de natureza preventiva e de cidadania.

Nessa mesma linha trabalha o programa Cidades mais Seguras do Habitat/ONU, que tem como foco assentamentos de pessoas, e promoção de ambientes socialmente habitáveis, a partir de cidades sustentáveis. A abrangência desse programa, e o sentido a que se refere quanto à prevenção dos litígios nas comunidades, são verificáveis na prestação de ajuda nas UPPs do Rio de Janeiro. No Rio de Janeiro, o programa visou fornecer cidadania e capacitação à jovens em situação de vulnerabilidade social, envolvendo a resolução de conflitos e regulando a utilização dos espaços comuns por meio de uma intervenção de governo local. Independentemente do sucesso alcançado nas UPP do Rio de Janeiro, o programa está em sintonia com outras formas de tratar segurança pela via da prevenção em ações sociais.

O mesmo programa, em setembro de 2012, lançou em Nápoles, na Itália, a Rede Global de Cidades mais Seguras, que visa promover debates regionais sobre a prevenção da criminalidade urbana. O objetivo é a realização de um trabalho preventivo dentro das cidades, fazendo com que seus cidadãos sejam mais inclusivos e participativos no processo de democratização dos espaços sociais, incentivando e promovendo uma cultura de prevenção dos crimes. A rede pretende atingir vários países e cidades selecionadas e recorrer a uma coalizão, inclusive de interessados que reforcem a segurança urbana. Isso irá contribuir para o intercâmbio de conhecimentos e experiências sobre a delinquência urbana e prevenção da violência entre as cidades e os cidadãos, transformar as sociedades a serem mais inclusivas e participativas, e incentivar uma cultura de prevenção da criminalidade. Ou seja, um caminho que vise

“civilizar” os comportamentos humanos nos municípios, a exemplo do que muitas guardas municipais já realizam através da proteção dos serviços municipais, que se consubstanciam em toda gama de serviço social que o município deve prestar à sociedade, buscando a plena cidadania.

Nesse mesmo sentido, um estudo similar acontece na região da Emilia-Romagna, na Itália. Desde o início da década de 1990, o governo da região vem empreendendo estudos em um programa intitulado Cidade Segura. Políticas e Problemas de Segurança em Emilia-Romagna o qual teve, em sua implementação, como coordenador científico Massimo Pavarini. (CITTA SICURE, 1995)

O objetivo do programa italiano baseia-se na organização de um sistema permanente de monitoramento, em condições de oferecer referências sobre a demanda social de segurança expressa pela comunidade da região, buscando favorecer a difusão de pesquisas científicas sobre as características objetivas e a evolução dos fenômenos de ilegalidade e criminalidade presentes na Emilia-Romagna. O projeto prioriza as competências dos administradores locais que pretenderem desenvolver iniciativas voltadas a melhorar as condições de segurança e a prevenir os comportamentos desviantes, promovendo a formação sobre o “bem segurança” para os administradores públicos e os operadores de segurança. Buscou o projeto também elaborar propostas de lei enviadas ao parlamento nacional quanto ao problema do ressarcimento das vítimas de agressões e de uma proposta de lei regional para responder de maneira adequada à demanda de segurança na região e, em particular, a construção de um centro de documentação e pesquisa para a segurança dos cidadãos na luta contra a criminalidade, bem como iniciativas locais no tema da segurança e da prevenção, segundo Zackseski (2007): “[...] o projeto “cittá sicure” nasceu assumindo a tarefa de possibilitar a difusão de uma cultura de prevenção cidadã, dirigindo a atenção aos prefeitos das cidades [...]”. (ZACKSESKI, 2007, p. 102)

O projeto iniciou com a realização de um monitoramento das questões que mais afetam a segurança dos cidadãos italianos residentes naquela região, em especial, os fenômenos objetivos e subjetivos dos delitos praticados e do comportamento dos moradores de cada cidade. O estudo passa pela percepção da utilização dos espaços públicos, de lazer e de trabalho, priorizando a qualidade de vida das pessoas. Tal situação encontra semelhança no que pretende implementar a Matriz Curricular Nacional para as guardas municipais por meio dos Observatórios de Direitos Humanos, órgão que foi idealizado para a coleta de dados com objetivo de uma atuação preventiva pelos órgãos de segurança pública.

Para aplicação desse programa, muitas vezes são praticados atos de polícia administrativa, capazes de preventivamente prevenir litígios que se converteriam em crimes, por meio de um processo que vise “civilizar” as pessoas, já que “[...] quanto mais civilizada uma comunidade, menos atos de polícia administrativa têm de ser praticados, pois a autolimitação no respeito ao direito alheio é ordinário”. (FERREIRA, 1998, p. 131)

A disponibilidade das informações coletadas pelos próprios guardas municipais, em momentos de intervenção, conduz uma melhor aferição dos dados, permitindo reconstruir tendências, e interagindo nas futuras ações dos indivíduos, por meio de um processo preventivo e civilizatório que evita determinados comportamentos não desejáveis da sociedade, o que é muito mais útil do que atuar na repressão, refere Selmini (2008), pois “[...] a disponibilidade dessas informações permite que você monitore o andamento das reclamações em determinadas áreas e ajuda a reconstruir as tendências”. (SELMINI, 2008, p. 08, tradução nossa) Sob este prisma, a Guarda Municipal, como agente de segurança pública, deve pautar-se pela segurança enquanto um direito social e atuar em conjunto com a sociedade. Como descrevem Bayley e Skolnick,

[a] principal reformulação tem sido a tentativa de tornar a polícia e as comunidades por ela policiadas co-produtoras da prevenção do crime. (...) Forjar uma aliança com os cidadãos não é fácil. Exige habilidades especiais, facilitando o ‘sentido de comunidade’ em um bairro e atendendo às necessidades da comunidade. (BAYLEY; SKOLNICK, 2003, p. 68-69)

Essa “co-produção” referida por Bayley e Skolnick (2003) da prevenção do crime, exige um “mediador”, uma terceira pessoa detentora do poder estatal, como é o caso do Guarda Municipal. Este agente de segurança deve estar devidamente treinado para ter um nível de discernimento, suficiente que lhe permita prospectar a mitigação dos litígios, em busca de um processo civilizador das pessoas, tendente a afastar as incivildades ensejadoras dos crimes, pois o “[...] processo civilizador só pode caminhar num sentido positivo, moralmente falando, se ele traz um crescimento do controle da violência, se o possibilita e estimula”. (ARAUJO, 2003, p. 206)

Esse guarda municipal deve ser uma pessoa com capacidade cognitiva suficiente para compreender as interações humanas e trabalhar no sentido de minimizar os conflitos. Deve receber um treinamento com capacidade para compreensão do comportamento do ser humano, mas antes de mais nada deve ser um profissional recrutado com um nível de escolaridade que lhe permita receber treinamento desta natureza, pois a “[...] maior mudança de ponto de vista, porém, está na aceitação da ideia de que o pessoal do nível operacional da polícia deveria ter educação superior. (...) ele é, como o professor e o assistente social, um operário autônomo, [...]”. (GOLDSTEIN, 2003, p. 375)

Por sua vez, a simples seleção de guardas municipais com nível superior, não pressupõe estas condições e habilidades. Trata-se de um treinamento de alta complexidade, que ultrapassa o diploma universitário. Perpassa um processo acadêmico de aperfeiçoamento complexo, que lhe permita compreender que os problemas sociais não podem ser analisados apenas sob o contexto objetivo em que acontecem, de forma que possa abstrair a situação momentânea, interagindo com todas as interfaces que podem estar no conflito pelo qual se depara e assim dissuadir os litígios sociais e evitando a consecução de delitos. Requer desse agente de segurança pública, uma visão da segurança como direito social, um policial com características diferenciadas, “Para que a civilização signifique de fato um ambiente favorável ao convívio social, [...]” (ARAUJO, 2003, p. 207)

#### **4 CONCLUSÃO**

A segurança faz parte da própria natureza do convívio humano. As pessoas precisam se sentir seguras dentro da sociedade em que vivem. Trata-se de um sentimento pelo qual todos anseiam para que se possa ter uma vida sem perigos. Assim, os agentes da segurança pública passaram a ser um instrumento para fins de bem-estar social, papel importante que pode ser desempenhado pela Guarda Municipal.

As ações de segurança pública do Estado fazem parte de um processo complexo, entre atuações preventivas, repressivas e de natureza social, capazes de colaborar com a sensação de tranquilidade a toda coletividade. Para a efetividade da convivência em sociedade, é necessário uma força pública reguladora das tensões internas e os agentes de segurança pública acabam se impondo como uma exigência da vida social.

O crescimento dos problemas sociais e, por conseguinte, da criminalidade e violência em todo país, tem suscitado mudanças estratégicas no trato da segurança pública, em especial, pela nova visão que os gestores municipais têm empreendido no trato desta questão, avançando sobre uma atribuição que, antes de 1988, não lhes era afeta.

A manutenção de Políticas de Segurança Pública, em detrimento das Políticas Públicas de Segurança, pelo qual não se trabalha com processos preventivos, tem sido um problema no trato da segurança. Esses processos preventivos são cada vez mais almejados, como forma de evitar o cometimento de delitos, e que estão sendo desenvolvidos pelos municípios que instituíram suas guardas municipais. A prevenção retoma a práxis policial com novos modelos, pelos quais já se percebeu que não há salvação fora da prevenção. A própria Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais, mesmo prevendo técnicas de utilização de armas de fogo para os guardas, apregoa a mínima intervenção lesiva.

As funções da Guarda Municipal, como agentes de segurança pública, em face do direito social à segurança, devem compreendê-la como um agente de segurança preventivo e civilizador. Um policiamento realizado pelas guardas municipais, orientado para a solução e prevenção de problemas, acaba desenvolvendo capacidades de diagnosticar as soluções a longo prazo para crimes recorrentes e problemas de perturbação da ordem.

A Guarda Municipal tem essa capacidade, pois, via de regra, em sendo a primeira a chegar ao atendimento de um local litigioso (ou de atendimento de urgência), é capaz de inibir o prosseguimento da ação por um processo preventivo. Esse processo preventivo se protraí no tempo como uma cultura civilizatória das pessoas que são atendidas por esse corpo de agentes.

Na esteira das mudanças trazidas pela Constituição de 1988, dando ênfase à cidadania e à máxima proteção dos direitos sociais, as atribuições das polícias não foram capazes de abarcar, de uma forma direta, uma função preventiva de natureza social. Por sua vez, a intenção do constituinte originário permitiu essa função pelo trabalho das guardas municipais, na medida em que lançou uma redação que descreve a atribuição de proteger os serviços da municipalidade. Assim deve atuar a Guarda Municipal, como um agente de segurança pública capaz de realizar intervenções preventivas.

Em síntese, o guarda municipal preconizado pelo constituinte originário de 1988, não é aquele que simplesmente realiza a proteção de bens, serviços e instalações do município. Nem somente aquele estatuído pela Matriz Curricular Nacional que atua apenas na prevenção, como um agente comunitário identificado pelo uniforme do Estado. Muito embora não esteja explicitamente definido na Constituição Federal como polícia, o guarda municipal é sim o “policial”, o agente de segurança pública que labora na segurança enquanto direito social do indivíduo, protegendo todos os serviços da municipalidade, especialmente, os de natureza social, no sentido de “civilizar” as pessoas e a sociedade para prevenir e evitar litígios, incivildades e por consequência, minimizar a consecução de delitos através do exercício da cidadania.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Cicero. Patrícios, plebeus e o “processo civilizador”. São Paulo, *INTEGRAÇÃO: ensino, pesquisa, extensão*, n. 34, p. 197-207, ago. 2003.

BAIERLE, Tatiana Cardoso. *Ser segurança em tempos de insegurança: sofrimento psíquico e prazer no trabalho da Guarda Municipal de Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Psicologia, Porto Alegre, 2007. 204 f. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/12072/000622097.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 26 jan.2013.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal (1). Porto Alegre, *Fascículos de Ciências Penais*, v. 6, n. 2, p. 44-61, abr./jun. 1993. Sergio Antonio Fabris Editor.

BAYLEY, David H; SKOLNICK, Jerome H. *Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. São Paulo: Edusp, 2001.

\_\_\_\_\_. *Policiamento comunitário*. São Paulo: Edusp, 2003.

BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. SENASP. Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais. 2005. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B3F6F0588-07C1-4ABF-B307-9DC46DD0B7F6%7D&Team=&params=itemID=%7B8BD01097-20AA-4A35-A844-52377C9F1BE7%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

CAMPO GRANDE. Lei Orgânica Municipal, promulgada em 04 de abril de 1990, com a emenda 31/2013, de 31 de maio de 2013. Campo Grande, 1990. 66 p. Disponível em: <<http://www.camara.ms.gov.br/?secao=lei-organica>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

CITTA SICURE. *Periodico bimestrale della Regione Emilia-Romagna - 1° Supplemento*, n. 3, jul./ago. 1995. Disponível em: <[http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/sicurezza/risorse/pubblicazioni-e-ricerche/quaderni-di-ricerca/QUAD\\_01.pdf](http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/sicurezza/risorse/pubblicazioni-e-ricerche/quaderni-di-ricerca/QUAD_01.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2013.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a Lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/POA, 2004.

COSTA, Ivone Freire. *Polícia e sociedade: gestão de segurança pública, violência e controle social*. Salvador: EDUFBA, 2005.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador. Uma História dos Costumes*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1990. v. 1.

\_\_\_\_\_. *O processo civilizador. Formação do Estado e Civilização*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1993. v. 2.

FERREIRA, Sergio de Andrea. Poder e autoridade da polícia administrativa. In: CRETELLA JÚNIOR, José (Org.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 121-131.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Edusp, 2003.

GUARULHOS. Lei Orgânica Municipal, promulgada em 05 de abril de 1990. Guarulhos, 1990. 72 p. Disponível em: <[http://www.guarulhos.sp.gov.br/files/lei\\_organica/lom.pdf](http://www.guarulhos.sp.gov.br/files/lei_organica/lom.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

MENEZES, Sidraki da Silva. *Atividade Policial*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2004.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; FREIRE, Letícia de Luna; PAES, Vivian Ferreira. A gestão da segurança pública municipal no estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, p. 30-54, 2008. 2. ed. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/25/23>>. Acesso em: 09 fev. 2013.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública. In: CRETELLA JÚNIOR, José (Org.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 68-86.

PAVARINI, Massimo. *Control y dominacion: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. 6. ed. Espanha: Siglo Veintiuno, 1999.

PIMENTA, Melissa Mattos; DE PAULA, Liana. Quem precisa de polícia?: criminalidade, violência e concepções de segurança pública no município de Guarulhos. São Paulo, Fundação Seade, *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, p. 53-69, jul./dez. 2007. Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v21n02/v21n02\\_05.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v21n02/v21n02_05.pdf)> Acesso em: 18 mai. 2013.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, p. 06-29, 2008. 2. ed. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/24/22>>. Acesso em: 09 fev. 2013.

SANTA BÁRBARA D'OSTE. Lei Orgânica Municipal, promulgada em 05 de abril de 1990. Santa Bárbara D'Oeste, 1990. 68 p. Disponível em: <<http://www.camarasantabarbara.sp.gov.br/Downloads/Legisla-cao/114238822314512397449895174581502075104.pdf>> Acesso em: 14 jan. 2013.

SELMINI, Rossella. Introduzione. Emilia-Romagna, *Quaderni di città sicure* 17, n. 38, p. 07-12, nov./dez. 2011. Disponível em: <[http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/sicurezza/risorse/pubblicazioni-e-ricerche/rapporti-di-ricerca/quattordicesimo\\_rapporto.pdf](http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/sicurezza/risorse/pubblicazioni-e-ricerche/rapporti-di-ricerca/quattordicesimo_rapporto.pdf)> Acesso em: 16 jan. 2013.

SCHROEDER, Simone; RUDNICKI, Dani. Uma visão contemporânea da pena de prisão. In: RUDNICKI, Dani (Org.). *Sistema Penal e Direitos Humanos: (im)possíveis interlocuções*. Porto Alegre: Ed. Uniritter, 2012. p. 103-132.

SICHONANY Jr., Wilson Klippel; ROCHA, Marcio. A Guarda Municipal e seu trabalho social com crianças e adolescentes. Porto Alegre, INDECA. *Informativo em Defesa da Criança e do Adolescente*, n. 48, p. 06-09, ago./set. 2012.

SILVA, Jorge da. *Segurança Pública e Polícia: criminologia crítica aplicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TAVARES DOS SANTOS, Jose Vicente. As lutas sociais contra as violências. Política e Sociedade. Florianópolis, *Revista de Sociologia Política* v. 6, n. 11, p. 71-100, 2007.

\_\_\_\_\_. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da 'modernidade tardia'. São Paulo, Fundação Seade, *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 3-12, jan./mar. 2004.

ZACKESKI, Cristina. Città Sicure: narrativas sobre o surgimento de um projeto de prevenção integrada. Belo Horizonte, *Veredas do Direito* v. 20, p. 95-108, 2007.

\_\_\_\_\_. Da Prevenção Penal à Nova Prevenção. São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, v. 29, p. 167-191, 2000. Disponível em: <<http://www.criminologiacritica.com.br/arquivos/1311812448.pdf>> Acesso em: 12 abr. 2013.