

**SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**

**(SENASP/MJ)**

Consultor:

**Eduardo Pazinato**

Entidade:

**SENASP/MJ**

**Projeto BRA/04/029 (Cód. GM)**

**Contrato n.º 2014/000174**

Produto 1:

**Documento de referência abordando as múltiplas identidades e missões socioprofissionais das Guardas Municipais no contexto da construção de uma nova legitimidade institucional nos marcos do atual paradigma de segurança cidadã no campo da prevenção das violências, da mediação de conflitos e da promoção dos direitos humanos no âmbito local.**

Autenticação Consultor

Local e data:

Assinatura:

Aprovação do Supervisor

Local e data:

Assinatura e Carimbo:

Brasília/DF, 11 de agosto de 2014.

## **SUMÁRIO**

<b>Introdução</b>	<b>3</b>
<b>Objetivo</b>	<b>5</b>
<b>1. Municípios e Segurança Pública</b>	<b>6</b>
<b>2. Panorama Nacional das Guardas Municipais</b>	<b>17</b>
<b>3. Escopo e Atribuições Socioprofissionais das Guardas Municipais</b>	<b>26</b>
<b>Conclusão</b>	<b>30</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>32</b>

## INTRODUÇÃO

A Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ), através de sua Coordenação-geral de Ações de Prevenção à Violência, tem investido e priorizado a qualificação e o aperfeiçoamento da capacidade institucional de gestão das Guardas Municipais no país.

Tal esforço político-institucional restou, pois, materializado na aprovação, no âmbito do Congresso Nacional, da Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o novel Estatuto Geral das Guardas Municipais, disciplinando, por conseguinte, o §8º do art. 144, da Constituição Federal de 1988.

Destarte, esse Estatuto confere às Guardas Municipais a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal, observando, no todo ou em parte, os seguintes princípios balizadores da sua atuação socioprofissional, a saber: 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, ainda, uso progressivo da força.

Nesse contexto, a presente consultoria técnica especializada, levada a efeito a partir da parceria estabelecida entre a SENASP/MJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), visa à elaboração de um documento de referência abordando as múltiplas identidades e atribuições socioprofissionais das Guardas Municipais nos marcos da construção de uma nova legitimidade institucional, consoante o paradigma contemporâneo da segurança cidadã, no campo da prevenção das violências, da mediação de conflitos e da promoção dos direitos humanos no âmbito local.

Cumprе registrar, por oportuno, que essa produção decorre de pesquisas empreendidas em um conjunto de estudos técnicos e científicos sobre essa temática no país, como também de contribuições bibliográficas nacionais e internacionais afetas à matéria, algumas das quais com a participação do autor.

Ato contínuo, esse documento guarda estreita relação com os próximos dois produtos integrantes da consultoria em tela, quais sejam: apresentação de indicadores de registro, monitoramento e acompanhamento de demandas gerais, administrativas e daquelas relacionadas com as violências praticadas nas escolas e entorno, bem como concepção de instrumentos normativos orientadores para a criação e institucionalização das Guardas Municipais, a partir do reconhecimento do papel desempenhado por essa importante agência de segurança pública junto aos entes federados municipais, tendo em vista o aprimoramento da gestão de políticas de segurança cidadã em nível local.

Finalmente, crê-se que uma melhor delimitação do escopo de atuação das Guardas Municipais no país, no bojo da consecução da política nacional de segurança pública, possa colaborar com um maior delineamento das políticas municipais de segurança pública, partindo do pressuposto da gestão integrada como princípio estruturante e norteador do sistema de segurança pública (e justiça criminal) brasileiro.

## OBJETIVO

O presente produto visa à elaboração de um documento de referência abordando as múltiplas identidades e atribuições socioprofissionais das Guardas Municipais nos marcos da construção de uma nova legitimidade institucional, consoante o paradigma contemporâneo da segurança cidadã, no campo da prevenção das violências, da mediação de conflitos e da promoção dos direitos humanos no âmbito local.

Para tanto, afigura-se fundamental perquirir, inicialmente, a macrotemática dos municípios na área da segurança pública, em seguida abordar o panorama nacional de atuação das Guardas Municipais e, finalmente, assinalar as diversas identidades e atribuições das Guardas Municipais no país, fortalecidas a partir da promulgação da Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014, que versa sobre o novel Estatuto Geral das Guardas Municipais, regulamentando o §8º do art. 144, da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, no primeiro capítulo, será abordado o papel dos municípios na gestão integrada de políticas de segurança. Posteriormente, buscar-se-á construir um panorama geral das Guardas Municipais no Brasil e, em seguida, tematizar o escopo e o *locus* de atuação socioprofissional das Guardas Municipais como nova entrante no dito sistema de segurança pública (e justiça criminal) do país.

Ao final, esse documento restará revisado e ampliado com a inclusão de indicadores de registro, monitoramento e acompanhamento de demandas gerais, administrativas e daquelas relacionadas com as violências praticadas nas escolas e entorno, bem como de instrumentos normativos orientadores para a criação e institucionalização das Guardas Municipais, considerando a relevância político-organizacional dessa instituição para o aprimoramento da gestão de políticas de segurança cidadã em nível local.

## 1. MUNICÍPIOS E SEGURANÇA PÚBLICA<sup>1</sup>

O aumento da letalidade das violências, em especial daquelas praticadas nas cidades, que vitimizam, em geral, jovens negros de 15 a 29 anos, moradores de territórios pobres e vulneráveis, não raro com emprego de arma de fogo (um dos principais agenciamentos); a difusão do sentimento de insegurança e medo sociais no espaço urbano e a corresponsabilização de diferentes atores do Estado e da sociedade civil organizada são alguns dos fatores que podem explicar a centralidade sociopolítica e político-institucional da segurança pública contemporaneamente (KAHN; ZANETIC, 2003; PAZINATO, 2012; KERBER; PAZINATO, 2013).

A luta pela democratização do Brasil e pela institucionalização de um conjunto de direitos (fundamentais e sociais) na Constituição Federal de 1988, entre os quais o da segurança, inaugurando o chamado Estado Democrático de Direito, de um lado, e, de outro, os avanços socioeconômicos da última década no país, não têm impactado, paradoxalmente, nesses mesmos patamares, o controle e a redução das violências (e dos crimes).

Pelo contrário, as cidades brasileiras ainda convivem, não obstante louváveis e localizadas inovações institucionais na gestão de políticas de segurança pública (estaduais e municipais), com altos indicadores de violência letal e baixa legitimidade das instituições que compõem o chamado sistema de segurança pública e justiça criminal brasileiro, mesmo em territórios urbanizados e com níveis elevados de desenvolvimento.

Esse fenômeno, todavia, não se limita ao Brasil, na medida em que pode ser observado, com maior ou menor incidência, em quase todos os países ocidentais. Isso porque a violência e a criminalidade aparecem como graves problemas sociais, apesar dos seus diferentes matizes e peculiaridades, na totalidade dos países de democracias recentes, notadamente os latino-americanos, legatários de uma longa tradição autoritária e patrimonialista, exasperada pelo golpe civil-militar de 1964, no caso brasileiro.

---

<sup>1</sup> Esta seção dialoga diretamente com o Guia Técnico produzido pelo autor para a SENASP/MJ e PNUD, por força da qualificação e do aperfeiçoamento dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M).

Nessa senda, desde o final da década de 70, a violência urbana vem crescendo ininterruptamente (ADORNO, 1998). O medo, agudizador do sentimento de insegurança, não pode ser entendido, nesse contexto, como algo ilusório ou meramente como resultante da manipulação das mídias, mas sim como uma experiência compartilhada coletivamente, forjada nas representações sociais.

O reconhecimento do caráter difuso e mundializado das violências (TAVARES DOS SANTOS; TEIXEIRA; RUSSO, 2011), de igual modo, não pode olvidar o fato de que sua emergência se dá no plano local, ao nível dos municípios. Por isso, e não por acaso, mormente desde a segunda metade dos anos noventa, vem-se assistindo ao desenvolvimento de experiências locais de políticas de segurança pública, de múltiplos enfoques e variadas abordagens<sup>2</sup>.

Inúmeros municípios nas últimas duas décadas assumiram novas responsabilidades na área, produzindo diagnósticos, desenvolvendo planos municipais de segurança, formando suas Guardas Municipais, implementando políticas públicas de segurança através de projetos sociais voltados à prevenção das violências e da criminalidade e à promoção dos direitos humanos, investindo em modernas tecnologias de controle social (como os sistemas de vídeo e audiomonиторamento), estimulando novos arranjos institucionais de governança (interinstitucional, intersetorial e interagencial), em parceria com os Estados e com a União, através da indução federativa da SENASP/MJ.

A diversidade dessas experiências de gestão das políticas de segurança pública, manifesta em princípios, diretrizes e desenhos institucionais bastante variados, sintetiza, ao nível local, um debate global de grande complexidade, passível de ser traduzido em dois modelos fortes: o primeiro, centrado em iniciativas

---

<sup>2</sup> A experiência do município de Diadema/SP, na gestão da atual Secretária Nacional de Segurança Pública, Regina Miki, foi uma das pioneiras no país no campo da gestão local de políticas de segurança cidadã. Mais informações a esse respeito podem ser encontradas, entre outros, em: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Cadernos Adenauer IX (2008), n.º 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009; INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME. Urban crime prevention and youth at risk - Compendium of Promising Strategies and Programmes from around the World. Prepared for the 11<sup>th</sup> United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, 2005; INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME. Crime Prevention and Community Safety. Trends and perspectives. Prepared for the 12<sup>th</sup> United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Nairobi, 2010; MESQUITA NETO, Paulo. Ensaio sobre Segurança Cidadã. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011 e SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

preponderantemente repressivas e de caráter disciplinador da vida social e o segundo, em medidas de prevenção orientadas por políticas públicas de segurança, com assento na prevenção social e situacional das violências e crimes e na promoção dos direitos.

É importante, contudo, superar análises e raciocínios aporéticos e/ou dicotômicos, por sua natureza reducionista, entre duas metades do mesmo todo, a saber: políticas de segurança pública (repressão qualificada) e políticas públicas de segurança (prevenção social e situacional e promoção de direitos).

O amadurecimento institucional da política nacional de segurança pública evidencia que determinadas iniciativas repressivas têm o condão de cumprir um papel preventivo (a exemplo de ações policiais focadas no desmantelamento de grupos de extermínio em territórios com altos índices de vulnerabilidades e vitimização), assim como que medidas ditas preventivas, não raro, podem travestir-se de ações de mero controle e disciplinamento das relações sociais (como a criminalização da cultura de rua com o uso indiscriminado e deturpado das câmeras de vídeomonitoramento nas cidades).

Está-se diante de uma constatação empírica fundamental, ressalvadas as especificidades locais e regionais, a criação em diversas cidades brasileiras de órgãos gestores municipais de segurança pública, como os GGI-M's e Secretarias Municipais de Segurança Pública ou Defesa Social, a constituição de Guardas Municipais e, ainda, a realização de projetos integrais e integrados de prevenção das violências e crimes e de promoção de direitos em territórios marginalizados têm potencializado a abertura de novos canais de comunicação e interlocução entre o Estado e a sociedade civil, gerando as bases para novas práticas sociais e institucionais de mediação de conflitos (interpessoais e coletivos) e de fortalecimento de vínculos comunitários.

Os problemas estruturais do modelo tradicional de policiamento, a vitimização letal, sobretudo de jovens negros e pobres, os desafios para a valorização dos profissionais do sistema de segurança pública, a baixa resolutividade da investigação criminal, a falta de confiança da população nas instituições de segurança e justiça, com impacto direto na sua legitimidade político-institucional, de que é exemplo parte do repertório de reivindicações das chamadas “Jornadas de Junho de 2013” no país, entre outros, fortaleceram, historicamente, o papel dos municípios na gestão integrada da



segurança pública, assegurando-lhes um tratamento especial por parte da União, através da SENASP/MJ.

Com efeito, o governo federal tem pautado sua atuação não mais exclusivamente na indução federativa de políticas de segurança pública centradas na repressão da criminalidade, mas também envidado esforços no sentido da prevenção das violências e da promoção dos direitos, especialmente de populações e territórios mais vulneráveis e vitimizados.

Desse modo, o foco da política nacional de segurança pública na última década passou ser a concepção e a implantação de políticas de segurança cidadã, demarcadas por duas perspectivas, distintas e complementares: a repressão qualificada da criminalidade e a prevenção social das violências, nos marcos do conceito de segurança cidadã.

As políticas municipais de segurança cidadã (ou da *nova prevenção*) expressam, pois, a expectativa de que as políticas de segurança pública devam-se adequar às realidades locais e aos anseios das populações, em uma perspectiva de reconhecimento político das demandas locais voltadas à segurança, com a maior diversidade possível de atores envolvidos, através da produção de conhecimento e de planos de intervenção centrados na integração interinstitucional, intersetorial e interagencial (DIAS NETO, 2005)<sup>3</sup>.

O conceito de governança local, pensado, a princípio, em termos globais, nacionais e regionais, relaciona-se com um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais torna-se indispensável.

A inclusão dos municípios como entes federados autônomos na construção de um sistema político-institucional de gestão integrada da segurança pública implica recolocar a discussão dos problemas e a deliberação de soluções em outro patamar qualitativo.

---

<sup>3</sup> Observem-se no mesmo sentido duas produções: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Segurança Cidadã no Brasil: Contribuições ao diálogo setor. CAPRIROLO, Dino; BELIZ, Gustavo; ALVARADO, Nathalie; CAMARANO, Claudete; CORDOVEZ, Carlos; VIEIRA, Haroldo. Rio de Janeiro/RJ, 2011; BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. La Eficacia de Las Politicas Publicas en Seguridad Ciudadana en America Latina y El Caribe: Cómo medirla, cómo mejorarla. Versão preliminar para discusión en la primeira reunion de la Red de Seguridad Ciudadana. Washington/DC, 2012.

Certamente tal concepção extrapola o escopo dos tradicionais direitos de defesa do cidadão frente ao sistema punitivo estatal<sup>4</sup>, ou mesmo, dos direitos de prestação positiva estatal, de ordem normativa, aqueles previstos pela legislação penal para proteger os direitos fundamentais do cidadão contra a atividade de terceiros.

Esse redimensionamento do conceito de segurança consubstancia e fundamenta, do ponto-de-vista constitucional, a atual tendência de intervenção das Administrações Públicas Municipais na gestão integrada da segurança pública, de forma compartilhada com os demais entes federados (Estados, Distrito Federal e União) e sociedade civil, a partir de novas possibilidades hermenêuticas ensejadas pela assunção teórico-prática da segurança como um dos direitos sociais fundamentais inscritos no rol do art. 6º da Carta Magna, em contraposição ao *sensu comum teórico*<sup>5</sup> do enfoque meramente criminal e, por essa via, repressivo, da abordagem das situações-problema violentas.

Registre-se que, entre as iniciativas mais promissoras no campo da gestão integrada de políticas de segurança pública desde e pelo poder local, sobressaem-se aquelas que buscam ampliar o diálogo interinstitucional (entre instituições de segurança e justiça de diferentes entes federados), intersetorial (entre diferentes políticas sociais, a exemplo da saúde, da educação, do esporte e lazer, da geração de trabalho e renda) e interagencial (entre as Polícias, Guardas Municipais e demais agências municipais, estaduais e/ou federais que exercem poder de polícia) mediante a utilização de mecanismos de participação direta dos(as) cidadãos(ãs) no planejamento, na implementação e na avaliação, horizontalizando o relacionamento entre o Estado e a população através do aperfeiçoamento das instâncias decisórias locais e do controle mais direto das agências de segurança, como os GGI-M's.

---

<sup>4</sup> Consideram-se, a título de referência, como direitos de defesa, os tradicionais direitos fundamentais de liberdade e igualdade (previstos no texto constitucional como “direitos individuais”), de caráter negativo, na medida em que se dirigem a abstenção do Estado. Os denominados direitos sociais, por sua vez, são tidos primordialmente como direitos dirigidos precipuamente a prestações positivas por parte do Estado. É justamente esse último enfoque que será privilegiado nesta análise, a saber: a segurança como direito fundamental, inscrita no rol dos direitos sociais e, como tal, tendo eficácia vinculativa, não somente em relação aos entes federados (União, Estados e Municípios), como também junto aos particulares. Mais informações a respeito consulte, entre outros: SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 96 e seguintes; além da obra já mencionada: PAZINATO, Eduardo. Do Direito à Segurança à Segurança dos Direitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

<sup>5</sup> Expressão tomada de empréstimo de WARAT, Luis Alberto. Introdução Geral ao Direito. A Epistemologia Jurídica da Modernidade. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995, p. 71-75.

O comprometimento político-institucional, a cultura política local e o desenho organizacional encerram alguns dos aspectos primordiais para o êxito da gestão integrada das políticas públicas, a exemplo das de segurança (LÜCHMANN, 2002).

Nesse contexto, o revigoramento do poder local conduz a uma concepção mais abrangente de municipalização, considerando a revitalização das competências políticas dos governos locais e, sobretudo, o resgate da cidade como espaço privilegiado de participação da cidadania no debate público dos problemas e dos caminhos coletivos para sua superação.

Por conta disso, políticas de segurança pública com esse escopo devem enfatizar ações preventivas destinadas a atender, tanto as dimensões materiais quanto as simbólico-afetivas e as cultural-psicológicas exercidas pelas práticas desviantes, de que é exemplo o tráfico de drogas junto aos jovens de 15 a 29 anos, não por acaso, a faixa etária em que se encontram os maiores vitimados do sistema penal e para os quais políticas próprias devem ser concebidas e desenvolvidas com prioridade (SOARES apud SENTO-SÉ, 2005).

Inobstante a diversidade e a pluralidade dessas experiências, em termos programáticos e organizacionais, parece-nos possível consignar alguns pressupostos básicos para a consecução de uma nova e diferenciada abordagem da segurança, à luz do protagonismo do poder local, fortemente influenciado pela SENASP/MJ:

- 1) Reformas organizacionais na estrutura dos governos e da Guardas Municipais: aplicação de programas multissetoriais, superando a tendência à fragmentação dos projetos e das ações. Além da criação de um núcleo gestor voltado especificamente para a área de segurança pública, seria necessário alterar o modelo organizacional que engessa e atomiza a gestão das políticas sociais, em vista da construção de políticas públicas inteligentes e articuladas, intersetoriais e criativas, com enfoque prioritário nos jovens, as maiores vítimas e perpetradores das violências, e na interceptação das dinâmicas geradoras destas últimas;
- 2) Capacitação de um novo sujeito da gestão pública, sensível à complexidade que caracteriza essa nova abordagem e apto para implantar políticas multidimensionais e multissetoriais;

- 3) A formulação e a implementação de políticas específicas de segurança, com base no tríptico: modernização (tecnológica e, sobretudo, gerencial, orientada para o planejamento e a avaliação); moralização (via introdução de novos mecanismos institucionais não-corporativos de controle interno - ouvidoria, e externo, a exemplo dos conselhos municipais); e participação comunitária (transparência do processo e recuperação da confiança da sociedade nas instituições policiais renovadas) e, no mesmo sentido, a interdisciplinaridade, a interagencialidade, a participação e a descentralização;
- 4) Nova abordagem das violências e da criminalidade, com o reconhecimento da diversidade dos níveis de realidade que encerra (desde a auto-estima, a dinâmica dos afetos, o universo imaginário e de valores e a construção identitária até as questões de aprendizado, acesso à escola, ao lazer e ao emprego; como também o fomento a experiências familiares e comunitárias de acolhimento e superação da estigmatização e da rejeição) e ênfase em políticas públicas de caráter preventivo;
- 5) O estímulo a uma nova aliança com a sociedade, marcada pela transparência, participação e pela assunção de responsabilidades compartilhadas entre o Estado e a sociedade.<sup>6</sup>

Uma nova agenda municipal de segurança cidadã, organizada em torno de um órgão gestor das políticas locais de segurança pública, de que são exemplos os GGI-M's, deve abordar preferencialmente ações preventivas, articuladas com as demais agências municipais de regulação urbana e de fiscalização administrativa, com foco na *proteção integral de direitos*, incluindo, ainda, de forma mais ampla, a interface com canais e instâncias de participação social ou popular, como os Conselhos Comunitários (Conseg's), Conselhos Pró-Segurança Pública (Consepro's) e Conselhos Municipais de Segurança Pública.

De outra parte, acredita-se que a SENASP/MJ instaurou novas bases federativas para a emergência, potencialmente, de um novo paradigma de segurança pública com

---

<sup>6</sup> Inspirado, livremente, nas seguintes referências: INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION CRIME. Practical Approaches to Urban Crime Prevention. Proceeding of the Workshop held at the 12th United Nation Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. Salvador, 2010, p. 102-103; GARLAND, David. La Cultura del Control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005, p. 14-50; PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Relatório. Prefeitura de Porto Alegre e a Segurança Urbana: uma forma alternativa de construir soluções para a segurança. Porto Alegre (RS), 2003; SOARES, 2005, p 15-44. In: SENTO-SÉ, 2005; DIAS NETO, 2005, p. 102-36.

cidadania no país, colocando em cena os municípios como entes federados protagônicos na consecução das políticas de segurança cidadã, na medida do reposicionamento estratégico dos GGI-M's como *locus* privilegiado de integração com as instituições do sistema de segurança pública (e justiça criminal) no plano local e das Guardas Municipais como principal agência municipal de segurança pública.

O desenvolvimento da política municipal de segurança pública conforma, por conseqüência, etapa necessária e antecedente ao detalhamento tático-operacional que lhe subsiste, haja vista a importância de que os protocolos e procedimentos daí derivados estejam articulados tanto em torno dos eixos programáticos quanto em razão do escopo organizacional da política municipal de segurança pública.

Nesse sentido, há que se recobrar o conceito de segurança pública propugnado historicamente pela SENASP/MJ, como instância nacional de indução do chamado paradigma de segurança pública com cidadania (ou segurança cidadã), de que é exemplo o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e, mais recentemente, a incorporação deste na rubrica “segurança com cidadania” do orçamento público federal.

Muito embora, de acordo com o que se asseverou, o papel dos municípios na área da segurança pública, à luz de uma interpretação literal do §8º do art. 144 da Constituição Federal, possa circunscrever-se a um entendimento bastante limitado e meramente acessório ou residual, advoga-se que tal leitura não resiste a uma interpretação mais sistemática do próprio texto constitucional.

Nessa perspectiva, repise-se, fulcro no art. 6º da Carta Magna, a segurança afigura-se como um direito garantidor de outros direitos, que, como direito social fundamental, possui eficácia vinculante tanto entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) quanto entre estes e os particulares. Cabe também aos municípios contribuir para o controle e para a redução das violências e crimes, nos limites de suas atribuições e competências constitucionais e legais.

Para além desse enfoque hermenêutico-constitucional, um olhar sociocriminológico mais detido também aponta nessa direção, na medida em que

múltiplos e variados fatores e agenciamentos concorrem para a (re)produção das violências no espaço urbano.

Dito de outro modo, certamente ações estritamente policiais e de justiça são fundamentais para garantir o controle e a redução das violências e da criminalidade. Ocorre que são igualmente imprescindíveis intervenções situacionais, sociais, de regulação e de fiscalização, sob a responsabilidade jurídico-constitucional dos municípios, para promover um aprofundamento da diminuição e do cessamento dos mecanismos que ativam o cometimento de violências e crimes, em que, diga-se de passagem, as Guardas Municipais adquirem um *status* privilegiado na condição de principal agência municipal de segurança pública.

Esse conceito alargado de segurança deve ser compreendido como corolário da criação das condições político-institucionais, socioculturais e ambientais para uma convivência pacífica dos(as) cidadãos(ãs) nas cidades.

Por essa razão, na linha das diretrizes e dos princípios que orientam a política nacional de segurança pública, os eixos estruturantes da política municipal de segurança pública podem ser sintetizados nos seguintes termos:

- ✓ Políticas públicas de segurança com foco na prevenção social das violências e crimes;
- ✓ Políticas públicas de segurança com foco na prevenção situacional das violências e crimes e na regulação e fiscalização administrativa do espaço urbano;
- ✓ Políticas públicas com foco na garantia e na promoção dos direitos humanos;
- ✓ Políticas de segurança pública com foco na repressão qualificada das violências e da criminalidade;
- ✓ Políticas de gestão de riscos e respostas a desastres humanos e naturais com foco na defesa civil.

O cabedal de possibilidades que se descortinam para a atuação dos municípios a partir dessa reconfiguração da política de segurança pública demanda um escopo

organizacional, aqui nominado como desenho institucional, condizente com os consequentes desafios socioculturais e político-institucionais que ensejam.

Compete, assim, aos GGI-M's a atribuição de fomentar a indução da integração sistêmica das agências municipais direta ou indiretamente afetas à possibilidade de controlar, prevenir e/ou reduzir a prática de violências e crimes, assim como articular e coordenar a integração entre aquelas e as agências que compõem o sistema de segurança pública e justiça criminal (Polícias, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Sistema de Medidas Socioeducativas e Prisional), na perspectiva trina da prevenção<sup>7</sup>:

- ✓ Primária: da segurança dos direitos fundamentais e sociais (através de políticas públicas de educação, habitação, trabalho e emprego, cultura, saúde e ordenamento urbano);
- ✓ Secundária: orientada a grupos, subgrupos e territórios de maiores riscos de vulnerabilidade e vitimização, especialmente letal;
- ✓ Terciária junto a egressos do Sistema de Medidas Socioeducativas e Prisional.

A política municipal de segurança cidadã (ou segurança pública com cidadania) consubstancia-se nesse conjunto de eixos temáticos estruturantes (programas) a serem desdobrados em projetos e ações integradas capilarizadas em unidades territoriais<sup>8</sup> de análise (diagnóstico), intervenção (plano de ação) e avaliação (de impacto e de processo).

O fortalecimento da capacidade institucional do Estado, notadamente dos municípios, a partir de uma nova governança principiada pelos GGI-M's, está diretamente atrelada à sua legitimidade e ao grau de confiança da população nas instituições de segurança e justiça<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Inspirada, entre outros documentos internacionais das Nações Unidas, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, no desenho do Pacto pela Vida Municipal de Recife/PE.

<sup>8</sup> Segundo, por exemplo, os microdados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) cotejados com os territórios de maior incidência de vulnerabilidade social e vitimização letal.

<sup>9</sup> Um dos maiores desafios apontados, entre outros, em: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário. São Paulo/SP, 2013.

Embasadas na integralidade e na transversalidade dos elementos que subsistem na política municipal de segurança cidadã aqui consignada, tenciona-se superar a baixa cultura organizacional local para a gestão das políticas de segurança pública, manifesta na descontinuidade de programas, de projetos e de ações a reboque das mudanças político-institucionais do sistema democrático representativo brasileiro.

Desta forma, a legitimação das políticas municipais de segurança pública decorre mais do potencial de mobilização, de articulação e de coordenação dos projetos e ações integradas em torno de uma agenda municipal em que a segurança figure como uma prioridade sociopolítica fundamental.

O comprometimento político-institucional do Chefe do Poder Executivo Municipal afigura-se imprescindível, a par do perfil (habilidades e competências) dos(as) gestores(as) públicos(as) municipais envolvidos(as), para dinamizar e catalizar toda a potência tática e operacional dessa política em projetos e, especialmente, em ações integradas de múltiplas espécies e formatos, orientadas à integração interinstitucional, intersetorial e interagencial, de cujo impacto, gradual e processualmente, no plano estratégico, é tributária a cultura organizacional das agências do sistema de segurança (pública) e justiça (criminal) participantes<sup>10</sup>, de que são exemplos as Guardas Municipais.

Por conseqüência, embora se possa desenvolver uma política municipal de segurança pública, nos termos preconizados, sem a existência de uma Guarda Municipal, equipada e corretamente capacitada e qualificada, é inegável que a presença desta potencializa e aprimora a capacidade institucional de gestão municipal na construção e no desenvolvimento de projetos e ações integrados e integrais de segurança cidadã.

---

<sup>10</sup> Aqui subsumidas também as agências municipais de regulação urbana e fiscalização administrativa da Prefeitura Municipal, com poder de polícia administrativo em sentido estrito, a exemplo das Secretarias Municipais de Saúde (Vigilância Sanitária), Meio Ambiente, Indústria e Comércio (ou Desenvolvimento Econômico), de Trânsito, Transporte e/ou Mobilidade, de Assistência ou Desenvolvimento Social (com o Conselho Tutelar), Defesa Civil, em conjunto com as agências estaduais (a exemplo do Corpo de Bombeiros) e federais (como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e a Receita Federal).



## 2. PANORAMA NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS<sup>11</sup>

A segurança pública ocupa lugar de destaque na agenda social e política nacional. Apesar das limitações impostas por uma interpretação literal do texto constitucional, especialmente no que se refere ao papel desempenhado pelos municípios na gestão integrada das políticas de segurança pública<sup>12</sup>, e do caráter difuso e mundializado das múltiplas formas de violência emergentes na contemporaneidade, não se pode olvidar o fato de a experiência simbólica (*subjativa/social*) e material (*real/concreta*) com a segurança efetivar-se no plano local, nas cidades, ao nível político-administrativo dos municípios.

Por isso, desde pelo menos a segunda metade da década de 90 do século passado, vem-se assistindo ao desenvolvimento de experiências locais de políticas de segurança, de variados enfoques e abordagens (PAZINATO; KERBER, 2013a-b), algumas das quais potencializadas com o aporte técnico, institucional e orçamentário-financeiro da SENASP/MJ.

Decerto, muitos fatores e aspectos podem ser suscitados para explicar a centralidade conquistada pela segurança pública no imaginário social e coletivo dos(as) brasileiros(as), a descortinar um maior protagonismo municipal e, por consequência, das Guardas Municipais.

O esgarçamento do modelo tradicional de policiamento, a evolução da vitimização letal, sobretudo de jovens (do sexo masculino, pobres e negros), a difusão do sentimento de medo nas cidades, inclusive em cidades pequenas e médias do interior do país<sup>13</sup>, a desvalorização dos profissionais da área, em

---

<sup>11</sup> Esta seção guarda estreita interface com produção pregressa coordenada pelo autor a pedido do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, qual seja: Diretrizes – Plano Político-Pedagógico e Projeto de Sustentabilidade da Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul, intitulada: “Dos muitos lugares a algum lugar: Identidades Socioprofissionais em Perspectiva”.

<sup>12</sup> Não se ignoram as limitações de uma interpretação literal do texto constitucional relativamente à tendência à municipalização da segurança pública (vide art. 144 da Carta Política, notadamente a abertura, em princípio, residual para a atuação dos municípios nessa temática através do §8º). Apenas, propugnam-se novas possibilidades hermenêuticas, com impacto nas intervenções locais nessa seara, a partir do potencial teórico-prático representado pela assunção do conceito de segurança como um dos direitos sociais inscritos no rol do art. 6º da Carta Magna, em contraposição ao *senso comum teórico* do enfoque meramente criminal das situações-problema (PAZINATO, 2012).

<sup>13</sup> Para mais informações nesse particular consulte: WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2013. Homicídios e Juventude no Brasil. Em:

especial as polícias, a reduzida resolutividade da investigação criminal e, ainda, a baixa legitimidade das instituições de segurança pública e justiça criminal no país surgem como referências importantes para explicar a pró-atividade do poder local na regulação do espaço urbano, na prevenção das violências e crimes, como também, na indução de uma integração mais sistêmica com os demais entes federados e suas agências de segurança (e justiça).

Nesse particular, a indução federativa carreada pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), a partir do ano 2000<sup>14</sup>, no I Plano Nacional de Segurança Pública, na gestão do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, a par da *idéia-força* do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), no II Plano Nacional de Segurança Pública, a partir de 2003, e, no período compreendido entre 2007 e 2012, com o chamado Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), estes últimos já nas gestões do Presidente Luis Inácio Lula da Silva<sup>15</sup>, foi determinante para esse processo.

É nesse contexto de crescimento quanti e qualitativo do poder local como instância fundamental de gestão integrada das políticas de segurança pública que as vastas e diversificadas características institucionais desses novos desenhos institucionais de governança demandam uma análise mais detida do lugar ou dos vários lugares (e não lugares) ocupados pelas Guardas Municipais como uma nova agência *entrante* no campo da segurança pública brasileira.

Para tanto, o cotejo dos esforços historicamente empreendidos nos três níveis federativos em prol do reconhecimento das Guardas Municipais como instituição integrante do sistema de segurança pública com a bibliografia especializada, como manifestação secundária da opinião da comunidade acadêmica, da gestão pública e dos próprios Guardas Municipais, afigura-se importante para consubstanciar um quadro mais geral da atuação da referida agência em âmbito nacional.

---

[http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013\\_homicidios\\_juventude.pdf](http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf), acesso em: 26 de agosto de 2013.

<sup>14</sup> O Fundo Nacional de Segurança Pública foi regulamentado pela Lei n.º 10.201/2001, alterada pela Lei n.º 10.476/2003 e seguintes.

<sup>15</sup> Embora a ação 56 do I Plano Nacional de Segurança Pública já contemplasse a inclusão das Guardas Municipais, foi somente nas gestões do Presidente Lula que a temática da atuação dos municípios em integração com a União e com os Estados adquiriu protagonismo de maior relevo e escala, no bojo do II Plano Nacional de Segurança Pública, com o advento do SUSP e, mais recentemente, com o PRONASCI.

A superação das ambiguidades constitucionais e da vagueza teórica e conceitual que permearam o(s) papel(is) e, por conseguinte, a legitimidade, das Guardas Municipais como novo ator social do sistema de segurança pública no país configuraram o nó górdio dessa problemática, amplificado, ao longo dos últimos anos, em face da ausência de um instrumento normativo de regulação do seu mandato político-organizacional no âmbito municipal<sup>16</sup>.

**A promulgação da Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014, por certo, ensejará um novo capítulo na história de afirmação das Guardas Municipais como principal agência municipal de segurança pública do país. Isso porque sempre se conviveu nessa seara com o risco flagrante de que a profusão de identidades e práticas socioprofissionais confrontadas com o parco nível de institucionalidade das Guardas Municipais acabasse por implicar uma aparente aporia<sup>17</sup>: a de que muitos lugares significasse lugar nenhum.**

A disputa de poder em torno dos limites e potencialidades das Guardas Municipais no contexto de um sistema de segurança pública (e justiça criminal) pouco ou nada sistêmico e carente de uma reforma estrutural de fôlego acarretou a conformação de um limbo político e normativo em que se encontravam as Guardas Municipais no Brasil até o advento da auspiciosa legislação federal em tela.

Nesse interstício, todavia, verificou-se um crescimento das Guardas Municipais, tanto em termos absolutos quanto em termos das atividades desempenhadas por elas, fator que (retro)alimenta e (con)valida, como se sustentou, uma tendência mais geral à municipalização da segurança pública.

Segundo dados do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2009, no Brasil, haveria a existência de 865 (oitocentos e sessenta e cinco) Guardas Municipais, totalizando 86.199 (oitenta e seis mil, cento e noventa e nove) profissionais.

---

<sup>16</sup> Registre-se o mérito e o esforço da SENASP/MJ no sentido de propor um substitutivo ao Projeto de Lei n.º 1332/2003, com vistas a regulamentar o §8º do art. 144, da Constituição Federal (o chamado Marco Regulatório das Guardas Municipais), o qual restou aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, como PLC 39/2014, cuja Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014, logrou ser sancionada pela Presidenta da República e publicada na edição extraordinária do Diário Oficial da União de 11 de agosto do corrente.

<sup>17</sup> Termo cunhado pela filosofia para explicitar um problema lógico sem solução.

A expansão quantitativa do número de Guardas Municipais em diferentes regiões do país, sobretudo nos eixos sul-sudeste e, mais recentemente, no nordeste<sup>18</sup>, não garante, no entanto, uma *performance* qualitativa daquelas nos marcos de um paradigma de segurança cidadã baseado na prevenção das violências e na promoção dos direitos, assente no uso de técnicas como a mediação de conflitos e a justiça restaurativa – foco privilegiado dos múltiplos papéis e das várias atribuições das Guardas Municipais.

Parte de aumento expressivo do número de Guardas Municipais criadas no Brasil pode ser tributada às possibilidades de financiamento junto ao governo federal, na medida em que os municípios são estimulados a constituírem suas Guardas Municipais para acessarem os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), como o foram com o advento do PRONASCI entre 2007 e 2012. Essa oportunidade de fomento orçamentário e financeiro reclamada pelos entes federativos municipais, por vezes, redundou, gize-se, no desvirtuamento do fazer e do *ethos* das Guardas Municipais. ??????????

A falta de normatividade com que houve as Guardas Municipais até aqui dificultava a *accountability*, deslegitimava seu mister e implicava, no limite, a reprodução de práticas profissionais tradicionais advindas da *colonização* dos seus saberes corporativos pelas forças policiais, mormente das Polícias Militares.

Essa *insegurança institucional* foi, historicamente, percebida tanto pelas Guardas Municipais quanto por outras instituições destinatárias do seu serviço, em virtude da falta de definição mais clara das atividades e tarefas sob sua responsabilidade por parte de outros servidores públicos municipais, em regra, como também estaduais e, eventualmente, federais, acarretando tensionamentos desnecessários e redundando, de mais a mais, em obstáculos para a gestão integrada das políticas de segurança pública.

O agir das Guardas Municipais, premido por um clamor público por mais segurança e pela dinâmica conflitiva das relações sociais contemporâneas, não raro, acabou por ser fortemente impactado pela mesma lógica reativa que paralisa

---

<sup>18</sup> Segundo dados sistematizados pelo Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2010, há uma nítida concentração do contingente de Guardas Municipais nas regiões sul-sudeste do país, embora, já seja possível identificar uma tendência de crescimento nas regiões nordeste e centro-oeste, sobretudo, pelos Estados do Ceará e Bahia, como também Espírito e Goiás, respectivamente.

o potencial prevencionista das demais organizações de força do país. Esse *estado de coisas* dava azo assim a usos, muitas vezes apenas discursivos, do “papel preventivo” das Guardas nas cidades, carentes dos devidos contornos concretos, do ponto-de-vista tático-operacional, isto é, da adequada modulação técnica e profissionais dos meios para o atingimento dos seus fins, ambos, até a novel Lei n.º 13.022/2014, em descompasso com o necessário anteparo normativo e institucional.

Mais do que desafios político-normativos trata-se de desafios socioculturais atinentes à constituição e à afirmação das Guardas Municipais nos marcos do sistema de segurança pública nacional. Note-se que o vácuo jurídico-legal não só não obstaculizou as ações capitaneadas pelas Guardas Municipais, como acompanhou sua proliferação em busca de novas identidades e reconhecimentos.

É nessa toada que a apropriação pública e política das Guardas Municipais como agentes de prevenção ganha especial significado, que não elide, a despeito das novas balizas normativas e institucionais, a opacidade das fronteiras que separam essa instituição das demais agências de segurança pública, como as polícias.

As fragilidades e vulnerabilidades organizacionais que se seguiram à luta pela construção de novas identidades socioprofissionais e legitimidades político-organizacionais nas duas últimas décadas, pelo menos, *a contrario sensu*, parece ter contribuído para a visibilidade adquirida pela categoria com potencial de induzir, mormente após o Estatuto Geral das Guardas Municipais, um processo mais amplo e global de valorização profissional e de reconhecimento institucional.

A par da zona gris em que as Guardas Municipais estão situadas, em que a nova Lei Federal se insere, desvela-se um *locus* profissional em flagrante disputa e tensionamento com instituições e corporações já consolidadas no campo da segurança pública brasileira. Ressalvadas as peculiaridades e especificidades regionais brasileiras, converge-se para o estabelecimento de alguns consensos mínimos em relação ao(s) papel(is) das Guardas Municipais.

Assim, as Guardas Municipais, uma vez qualificadas, exerceriam atribuição fundamental na regulação do espaço urbano, na mediação de conflitos e na garantia da convivência entre as pessoas nas cidades, haja vista as limitações do

atual modelo de polícia brasileiro que cristalizou uma abordagem demasiadamente repressiva e focada em ocorrências de maior vulto e gravidade por parte das Polícias Militares.

Nessa direção, reconhece-se às Guardas Municipais a participação em um *primeiro estágio* da segurança pública, diretamente imbricado com a resolução de conflitos e com a interação com diferentes serviços e agências públicas nas áreas da educação e saúde, por exemplo, resguardada a diferenciação dessa agência, das Guardas, com as polícias, mesmo dotada de poder de polícia, visto que as características do poder local tem uma dimensão fulcral no fazer e ser das Guardas Municipais na segurança pública.

Em síntese, as Guardas Municipais, em diferentes regiões e locais do país, articulam-se em torno de múltiplas e variadas estratégias de policiamento comunitário, colaborando com a regulação do espaço urbano, interagindo com novas tecnologias de controle social, a exemplo de sistemas de videomonitoramento, fiscalizando e zelando pela convivência nas cidades, garantindo a viabilização do poder de polícia administrativo por parte de diferentes agências municipais correlacionadas, mediando conflitos, sobretudo interpessoais e aqueles que emergem nas escolas e entorno, como técnica privilegiada de prevenção das violências e crimes e de promoção de direitos desde o poder local.

Entre o cipoal de concepções que embasam a percepção das Guardas Municipais sobre o seu fazer e o seu “lugar” há especificidades e diferenças do *locus* dessa instituição em relação às polícias, visto que, afastados os riscos de mimetismos das Guardas Municipais com as atividades essencialmente desenvolvidas pela polícia ostensiva, exsurtem possibilidades de atuação supletiva, ou complementar, por parte das Guardas em relação àquelas levadas a efeito pelas polícias. O caminho passa por uma maior e melhor aproximação dessa instituição com a comunidade, assim como por uma integração mais direta com os demais órgãos de segurança e justiça em consonância com a advogada e demandada gestão integrada da segurança pública.

A pluralidade de olhares e interpretações sobre a prática profissional dos Guardas Municipais explicita o momento de transição por que passa a categoria.

Por um lado, existe uma indefinição sobre o(s) papel(is) a ser desempenhado pelas Guardas, que se espera superado com a nova Lei, por um outro, há um claro consenso, entre pesquisadores(as) e gestores(as) públicos(as), de que as Guardas Municipais estão protagonizando uma *viragem paradigmática* de um foco meramente de vigilância ou zeladoria patrimonial para uma posição mais (pró)ativa como agente municipal de segurança pública.

O cerne epistêmico dessa passagem de uma Guarda Municipal eminentemente patrimonial, adstrita à proteção do patrimônio físico e material dos próprios públicos municipais, para uma Guarda Comunitária, talhada para intervenções dialógicas de maior proximidade com a população, na defesa da vida, é o signo da prevenção.

**Como já se enunciou, no entanto, o caminho ainda é longo para dotar de sentidos e significados um significante polissêmico e diverso como “prevenção”.** No mais das vezes, a assunção da prerrogativa de uma Guarda Municipal preventiva encerra a construção de um traço identitário comum que se confunde com a dita opacidade do seu fazer cotidiano. ??????????????????????

Confrontada, até a emergência de um novo estatuto jurídico-legal, pela impossibilidade normativa de definir quem são, as Guardas Municipais *estão sendo* na experiência concreta, de acertos e equívocos, e no contraste do seu antônimo: a repressão.

Desse modo, é a noção de processo e de movimento que melhor explicita o percurso sociopolítico de pertencimento, de identidade e de reconhecimento das Guardas Municipais no país hodiernamente.

Uma mudança no imaginário simbólico do papel dos agentes municipais da segurança pública, intra e extra-corporação da Guarda Municipal, aparece como um imperativo fundamental, inclusive após a promulgação da nova legislação federal.

Esse dilema, antes de jurídico (legal ou constitucional), configura-se em um dilema fático que acomete as Guardas Municipais na luta pela sua identidade socioprofissional e pela busca de sua legitimidade político-organizacional, imiscuída em protomodelos de policiamento comunitário.

Apesar da atualidade do tema e do alto potencial de (re)definição de uma *nova gramática* de atuação da categoria nas cidades, ainda são poucos os estudos produzidos pela literatura especializada sobre o perfil e o *modus operandi* das Guardas Municipais no país, nos moldes deste<sup>19</sup>.

Pode-se inferir, contudo, que a constituição de um marco regulatório para disciplinar a ação das Guardas Municipais no país, em face da regulamentação do §8º do art. 144, da Constituição Federal, pela Lei n.º 13.022/2014, ao agregar às funções das Guardas Municipais a de “proteção municipal preventiva”, chancelou-a como instituição fundamental na prevenção das violências e da criminalidade e na consolidação de um modelo de segurança cidadã (PAZINATO; KERBER, 2012)<sup>20</sup>.

É certo, portanto, que as Guardas Municipais podem exercer um papel importante na promoção dos direitos, na mediação de conflitos interpessoais, sobretudo junto às escolas e entorno e demais serviços públicos municipais afins, como também na prevenção das violências, quando integrada e articulada com as

---

<sup>19</sup> Sobre a temática da formação profissional e das Guardas Municipais sugere-se a consulta: BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório Descritivo. Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais (2003/2006). Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007; BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA/DEPARTAMENTO DE PESQUISA, ANÁLISE DA INFORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL EM SEGURANÇA PÚBLICA. Guia de Ações. Projeto Qualidade de Vida. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010; BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Vade Mecum Segurança Pública. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010; BRUNGERA, Neri Vitorino; BILHALVA, Edison Estivalet; PAIVA, Cláudio; ZINGANO, Edison Luiz Munari; TREVISAN, José Carlos; MOURA, José Carlos de. Porto Alegre: APM; CAO, 1995; LISSOVSKY; Maurício; NUNES, Silvia Balestreri (Org.). Curso de Aprimoramento da Prática Policial Cidadã. Módulo II. Manual do Instrutor. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009. Matriz Curricular para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública. Disponível em: <[http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/matriz\\_curricular\\_2008.pdf](http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/matriz_curricular_2008.pdf)> Acesso em: 28 de agosto de 2013; MELO, Suana Guarani de. Direitos Humanos na Formação da Polícia Civil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010; PEREIRA, Benôni; POLICARPO JÚNIOR, José. A formação policial para além da técnica profissional: reflexões sobre uma formação humana. Revista Brasileira de Segurança Pública. vol. 6. n.1. São Paulo. p. 74-89. Fev/mar de 2012; PINC, Tânia. Treinamento Policial: Treinamento importa? Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 3. Edição 4. p.36-55. fev/mar de 2009; RIBEIRO, Ludmila; CORREA, Roberta de Mello (Org.). Curso de Qualificação para a Guarda Municipal. Volume I. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009; RIBEIRO, Ludmila; PATRICIO, 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. Ano 2. Edição 3. p.6-29. jul/ago de 2008; ROCHA, Alexandre. Polícia, Violência e Cidadania: O desafio de se construir uma polícia cidadã. Revista Brasileira de Segurança Pública. vol. 7. n.1. São Paulo. p. 84-101. Fev/mar de 2013; VARGAS, Joana; JUNIOR, Almir. As Guardas Municipais no Brasil: Um modelo de análise. Disponível em: <<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas7Art4.pdf>>. Acesso em: 28 de agosto de 2013; ZAVERUCHA, Jorge; ROSÁRIO, Maria do; BARROS, Negreiros. Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais. Recife/PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

<sup>20</sup> Para mais informações acesse: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/oportunidade-historica-asguardas-municipais-e-pegar-ou-largar> e <http://www.sul21.com.br/jornal/2012/09/guardas-municipais-entre-a-cruz-e-aespada>



polícias e com as demais políticas públicas dirigidas a efetivar a segurança de outros direitos fundamentais, a exemplo da educação, da saúde e da moradia (PAZINATO, 2011)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Para mais informações consulte: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/guardas-municipais-da-protecao-do-patrimonio-a-defesa-da-vida>

### 3. ESCOPO E ATRIBUIÇÕES SOCIOPROFISSIONAIS DAS GUARDAS MUNICIPAIS

A diversidade de escopos e de atribuições socioprofissionais das Guardas Municipais no país guarda estreita relação com as peculiaridades e especificidades das políticas municipais de segurança pública desenvolvidas nesta ou naquela cidade.

Inobstante, como se sustentou alhures, seja possível viabilizar projetos e ações integrados e integrais de segurança cidadã sem a existência daquelas, não há dúvida de que a qualidade das políticas públicas de segurança, a capilaridade tático-operacional e, ainda, a potencialidade da capacidade institucional de gestão municipal aprofundam-se, sobremaneira, com a criação, qualificação e capacitação de uma Guarda Municipal.

Destarte, a promulgação da nova Lei n.º 13.022/2014, estabelecendo a instituição do Estatuto Geral das Guardas Municipais no Brasil, consectário da regulamentação do §8º do art. 144, da Constituição Federal, tem o condão de (re)definir, como se afirmou, uma *nova gramática* de atuação das Guardas Municipais e, no limite, dos municípios na segurança do direito à cidade e à cidadania.

A ampliação das atribuições das Guardas Municipais, no bojo do marco regulatório em questão, melhor sistematizou e organizou um conjunto de atividades e tarefas já desenvolvidas pelas Guardas Municipais brasileiras ao longo dos últimos anos.

Em seu art. 4º, a referida Lei define como competência geral das Guardas Municipais, a exemplo do que já preceituava o mencionado §8º do art. 144, da Constituição Federal, a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do município, de uso comum, especial ou dominial.

As novidades, no entanto, avultam ao se analisar o rol de competências específicas discriminadas no art. 5º da Legislação em comento, respeitadas as competências de órgãos federais e estaduais, a saber:

- I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;
- II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
- III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;
- V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;
- VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;
- VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;
- VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;
- IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;
- X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;
- XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

A exemplo do que já facultava o chamado Estatuto do Desarmamento<sup>22</sup>, o art. 16, da Lei n.º 13.022/2014, permite o porte de arma de fogo para a Guarda Municipal, respeitados os requisitos constantes no denominado diploma legal.

De sorte que as Guardas Municipais constituem-se em instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas, conforme previsto em lei, com a função de proteção municipal preventiva. Em termos de sua estrutura hierárquica, a Guarda Municipal não

---

<sup>22</sup> Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) e sua regulamentação (Decreto nº 5.123/2004).

poderá utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações.

Conclui-se, enfim, que a delimitação mais clara da(s) identidade(s) profissional(is) das Guardas Municipais concorre para a sua legitimação social e institucional, amplificando seu reconhecimento público como instituição fundamental na prevenção das violências e da criminalidade e na consolidação de um modelo de segurança cidadã, baseado efetivamente na compreensão dos múltiplos fatores que afetam e estão correlacionados com a segurança e com a convivência nas cidades.

## CONCLUSÃO

A elaboração deste documento técnico acompanha a atualização político-normativa e organizacional por que atravessam as Guardas Municipais no país, notadamente a partir da instituição da novel Lei n.º 13.022/2014, que regulamenta o §8º do art. 144, da Constituição Federal, criando o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Nesse contexto, consolida-se uma definição e delimitação mais claras, do ponto-de-vista jurídico-formal, das múltiplas e variadas identidades socioprofissionais das Guardas Municipais no Brasil, tendo como corolário a materialização de uma renovada legitimidade institucional dessa agência no contexto do chamado sistema de segurança pública (e justiça criminal) nacional.

Se é certo que é possível erigir políticas municipais de segurança pública sem a existência de Guardas Municipais, também é correto afirmar que estas potencializam e aprimoram a capacidade institucional de gestão municipal das políticas, dos projetos e das ações integradas e integrais de segurança cidadã.

Dito de outro modo, o universo de abrangência e intervenção das Guardas Municipais encontrará solo mais fértil junto a políticas de segurança cidadã mais amplas, plurais e abrangentes.

A complexidade que o tema encerra aponta para o desafio não somente político-institucional, como também sociocultural, de delineamento em concreto do *novo* mister das Guardas Municipais, superando os riscos do mimetismo com as Polícias Militares e da colonização dos saberes daquelas por estas.

Por isso, o trabalho em tela, além de discorrer sobre os fundamentos teórico-conceituais e jurídico-normativos, concentrou-se em oferecer uma visão mais ampla do papel dos municípios na área da segurança, desde o qual as Guardas Municipais vicejam como a mais nova agência *entrante* do sistema de segurança pública (e justiça criminal) brasileiro.

Com efeito, espera-se que, ao final, este estudo contribua para a consolidação de uma *viragem* paradigmática das Guardas Municipais da proteção do patrimônio à defesa da vida, em face do reconhecimento de uma *nova* identidade socioprofissional da instituição na gestão integrada da prevenção das violências e dos crimes e da promoção dos direitos nas cidades, acompanhando uma nova legitimação municipal no campo da segurança cidadã junto à população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS<sup>23</sup>

- ADORNO, Sérgio. O Gerenciamento Público da Violência Urbana: a justiça em ação. In: PINHEIRO et al. (Orgs.), São Paulo Sem Medo: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- ALVES, Josias Fernandes; OLIVEIRA, César Luís. Reflexões sobre um Novo Modelo de Segurança Pública. Brasília: Federação Nacional dos Policiais Federais, 2012.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Sistema Penal Máxima x Cidadania Mínima. Códigos da Violência na Era da Globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo. v. 14, n. 40, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Consultado em: 03 dezembro, 2013.
- BALESTRERI, Ricardo Brisolla. Direitos Humanos Coisa de Polícia. Passo Fundo/RS: Edições CAPEC, 2003.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; INSTITUTO SOU DA PAZ. Guia Copa Segura. São Paulo, 2013.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Segurança Cidadã no Brasil: Contribuições ao diálogo setor. CAPRIROLO, Dino; BELIZ, Gustavo; ALVARADO, Nathalie; CAMARANO, Claudete; CORDOVEZ, Carlos; VIEIRA, Haroldo. Rio de Janeiro/RJ, 2011.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. La Eficacia de Las Politicas Publicas en Seguridad Ciudadana en America Latina y El Caribe: Cómo medirla, cómo mejorarla. Versão preliminar para discusión en la primeira reunion de la Red de Seguridad Ciudadana. Washington/DC, 2012.
- BARATTA, Alessandro. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. Porto Alegre, Revista de Ciências Penais, v. 6, n. 2, p. 44-61, abr.-jun. 1993, s/n.
- BARATTA, Alessandro. La política criminal y el Derecho Penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las Ciencias Penales. Revista de La Facultad de Derecho de La Universidad de Granada, n. 2, 1999.
- BARATTA, Alessandro. Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística. São Paulo em Perspectiva, v. 21, n. 1, p. 7-18, jan./jun. 2007. Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01\\_01.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_01.pdf)>. Acesso em 03 dezembro, 2013.
- BEATO FILHO, Claudio Chaves. Informação e Desempenho policial. CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança, Artigos. Belo Horizonte [S.d.]. Disponível em: <[http://www.crisp.ufmg.br/arquivos/artigos\\_publicacoes/InfoPol.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/arquivos/artigos_publicacoes/InfoPol.pdf)>. Acesso em 01 jun. 2011.
- BEATO FILHO, Claudio Chaves. Crime e cidades. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Org.). Justiça e Segurança: o Brasil em transformação (2003/2010). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

---

<sup>23</sup> A bibliografia arrolada constitui etapa integrante deste produto, no contexto do mapeamento de fontes secundárias de pesquisa e análise em curso.



BOURDIN, Alain. A questão local. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório Descritivo. Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais (2003/2006). Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007.

BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA/DEPARTAMENTO DE PESQUISA, ANÁLISE DA INFORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL EM SEGURANÇA PÚBLICA. Guia de Ações. Projeto Qualidade de Vida. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010.

BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Vade Mecum Segurança Pública. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010.

BRASIL, República Federativa do. Lei n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública e dá outras providências. Brasília/DF, 14 de fevereiro de 2001.

BRASIL, República Federativa do. Lei n.º 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e dá outras providências. Brasília/DF, 24 de outubro de 2007.

BRASIL, República Federativa do. Lei n.º 11.707, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci. Brasília/DF, 19 de junho de 2008.

BRASIL, República Federativa do Brasil de. Decreto n.º 7.413, de 30 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a estrutura, composição, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP, e dá outras providências. Brasília/DF, 30 de dezembro de 2010.

BRASIL, República Federativa do. Decreto n.º 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Brasília/DF, 8 de junho de 2011.

BRASIL, República Federativa do. Lei n.º 12.681, de 4 de julho de 2012. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP; altera as Leis nos 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar no 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei no 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Brasília/DF, 4 de julho de 2012.

BRODEUR, Jean-Paul. Como reconhecer um bom policiamento. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

CANO, Ignácio. Registros Criminais da Polícia no Rio de Janeiro: problemas de confiabilidade e validade. In: Fórum de Debates: Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas. IPEA, Rio de Janeiro, 2000.

CARNEIRO, Leandro. Mudança de Guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 4. Edição 7. p.48-70. Agosto/setembro de 2010.

CASTELLS, Manuel. Redes de Indignação e Esperança: movimentos sociais na era da Internet. Rio de Janeiro/RJ: Zahar, 2013.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. Civil Society and Political Theory. Cambridge, Massachusetts and London: The MIT Press, 1999.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça: Brasília/DF, 2009.

COSTA, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo Brisolla. Segurança Pública no Brasil: um campo de desafios. Salvador/BA: EDUFBA, 2010.

DIAS NETO, Theodomiro. Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção. São Paulo: RT, 2005.

DIAS NETO, Theodomiro. Policiamento Comunitário e Controle sobre a Polícia. A Experiência Norte-americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

DOWBOR, Ladislau. A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1998.

DURANTE, Marcelo Ottoni; SANDES, Wilquerson Sandes. Considerações Finais: Diagnóstico e Perspectivas quanto à Trajetória dos GGI's. In: SANDES, Wilquerson Sandes, RODRIGUES, João Bosco, VIEGAS, Eraldo Marques. Gabinetes de gestão Integrada em segurança pública: coletânea 2003-2009. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório Final de Atividades. Termo de Parceria 752962/2010 – Gestão e Disseminação de Dados na Política Nacional de Segurança Pública. São Paulo, 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Diretrizes para Plano Político-Pedagógico e Projeto de Sustentabilidade da Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul. Dos Muitos Lugares a Algum Lugar: Identidades Socioprofissionais Em Perspectiva. São Paulo/SP, 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário. São Paulo/SP, 2013.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Cadernos Adenauer IX (2008), n.º 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

FUNG, Archon. Receitas para Esferas Públicas: Oito Desenhos Institucionais e suas Conseqüências. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

FREIRE, Paulo. Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. 3. ed. São Paulo: Centauro, 1980.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. Espaço Urbano e Criminalidade: lições da Escola de Chicago. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

GADOTTI, Moacir. Qualidade na Educação: Uma nova abordagem. Congresso de Educação Básica, qualidade na Aprendizagem. Disponível em: [http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14\\_02\\_2013\\_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf). Acesso em 30 de agosto de 2013.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.

HASSEMER, Winfried. Segurança Pública no Estado de Direito. Revista Brasileira de Ciências Criminas, São Paulo, n. 5, out.-dez., 1997.

HELD, David. Modelos de Democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME. Urban crime prevention and youth at risk - Compendium of Promising Strategies and Programmes from around the World. Prepared for the 11th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, 2005.

INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME. Crime Prevention and Community Safety. Trends and perspectives. Prepared for the 12th United Nations

Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Nairobi, 2010.

INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION CRIME. Practical Approaches to Urban Crime Prevention. Proceeding of the Workshop held at the 12th United Nation Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. Salvador, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise, n.º 7, agosto, 2003.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O Papel dos Municípios na Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br>>. Acesso em: 29 out. 2005. [http://www.ici.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo383?rev=&filename=R elatorio\\_Papel\\_Munic\\_Seg\\_Pub.pdf](http://www.ici.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo383?rev=&filename=R elatorio_Papel_Munic_Seg_Pub.pdf). Acesso em 30 de outubro de 2005.

KERBER, Aline; PAZINATO, Eduardo. MUITAS CABEÇAS MUITAS SENTENÇAS – As Representações de Participantes e Não Participantes dos Projetos Sociais de Canoas/RS. Porto Alegre: Multidéia, 2013a.

KERBER, Aline; PAZINATO, Eduardo. Oportunidade histórica às Guardas Municipais: é pegar ou largar. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/oportunidade-historica-asguardas-municipais-e-pegar-ou-largar>>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

KESSLER, Gabriel (Coord.). Seguridad y Ciudadanía. Nuevos paradigmas y políticas públicas. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

LIMA, Renato Sergio de. Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo/SP: Alameda, 2011.

LISOVSKY; Maurício; NUNES, Silvia Balestreri (Org.). Curso de Aprimoramento da Prática Policial Cidadã. Módulo II. Manual do Instrutor. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.

Matriz Curricular para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública. Disponível em:<[http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/matriz\\_curricular\\_2008.pdf](http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/matriz_curricular_2008.pdf)> Acesso em: 28 de agosto de 2013.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Desafios do Desenho Institucional. Revista de Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 38, n. 161, p. 43-79, jul.-dez. 2002.

MARICATO, Ermínia. Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo/SP: Boitempo/Carta Maior, 2013.

MELO, Suana Guarani de. Direitos Humanos na Formação da Polícia Civil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010.

MELLO, Kátia Sento Sé. Cidade e Conflito – Guardas Municipais e Camelôs. Niterói: Editora da UFF, 2011.

MESQUITA NETO, Paulo. Ensaio sobre Segurança Cidadã. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.

Ministério da Justiça. Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais. Disponível em: <[35](http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={3F6F0588-07C1-4ABF-B307-9DC46DD0B7F6}&Team=&params=itemID={8BD01097-20AA-4A35-A844-52377C9F1BE7};&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}> . Acesso em: 25 de agosto de 2010.</p></div><div data-bbox=)

MIRANDA, Ana; PAES, Vivian; FREIRE, Letícia. A gestão da segurança pública municipal no estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 2. Edição 3. p. 30-55. jul/ago de 2008.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Informação, análise criminal e sentimento de (in)segurança: considerações para a construção de políticas públicas de segurança. In: PINTO, Andréia Soares; RIBEIRO, Ludmila M. Lopes (Orgs). *A Análise Criminal e o Planejamento Operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.

NOVAES, Adauto. Políticas do Esquecimento. In: NOVAES, Adauto (org.). *O Esquecimento da Política*. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

OSÓRIO, Fabio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo/SP: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZINATO, Eduardo. *Do Direito à Segurança à Segurança dos Direitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PAZINATO, Eduardo. Guardas Municipais: da proteção do patrimônio à defesa da vida Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/guardas-municipais-da-protecao-do-patrimonio-a-defesa-da-vida>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

PAZINATO, Eduardo. Guardas Municipais entre a cruz e a espada. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/2012/09/guardas-municipais-entre-a-cruz-e-aespada>>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline de Oliveira. Dossiê do 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública. Curitiba: Multideia, 2013b.

PEREIRA, Benôni; POLICARPO JÚNIOR, José. A formação policial para além da técnica profissional: reflexões sobre uma formação humana. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. vol. 6. n.1. São Paulo. p. 74-89. Fev/mar de 2012.

PINC, Tânia. Treinamento Policial: Treinamento importa? *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 3. Edição 4. p. 36-55. fev/mar de 2009.

PINHEIRO, Juarez; FERNANDES, Magda Fernanda M. Fernandes. Gabinete de Gestão Integrada Municipal: uma alternativa para a segurança pública. In: SANDES, Wilquerson Sandes, RODRIGUES, João Bosco, VIEGAS, Eraldo Marques. *Gabinetes de gestão Integrada em segurança pública: coletânea 2003-2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*. São Paulo/SP: Editora FGV, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Relatório. Prefeitura de Porto Alegre e a Segurança Urbana: uma forma alternativa de construir soluções para a segurança. Porto Alegre (RS), 2003.

RIBEIRO, Ludmila; CORREA, Roberta de Mello (Org.). *Curso de Qualificação para a Guarda Municipal. Volume I*. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.

RIBEIRO, Ludmila; PATRICIO, 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*. Ano 2. Edição 3. p. 6-29. jul/ago de 2008.

RIBEIRO, Ludmila. Guia prático para constituição e funcionamento de Gabinete de gestão integrada municipal. Ludmila Ribeiro, Vanessa de Amorin Cortes. - Rio de

Janeiro: Viva Rio, 2009.

ROCHA, Alexandre. Polícia, Violência e Cidadania: O desafio de se construir uma polícia cidadã. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. vol. 7. n. 1. São Paulo. p. 84-101. Fev/mar de 2013.

ROLIM, Marcos. 10 razões pelas quais pensar a segurança a partir de BOs é um erro elementar. 2005. Disponível em: <<http://www.rolim.com.br/2002/modules.php?name=News&file=article&sid=447>>. Acesso em 03 dezembro, 2013.

SANDES, Wilquerson Sandes; RODRIGUES, João Bosco; VIEGAS, Eraldo Marques. Gabinetes de gestão Integrada em segurança pública: coletânea 2003-2009. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório de Atividades. Implantação do Sistema Único de Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça. Brasília/DF, 2007.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Vade Mecum Segurança Pública. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. I Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP). Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano\\_segpub.ht#intro](http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.ht#intro), acessado em 28 de novembro de 2013.

SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Ronaldo Teixeira. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). In: OLIVEIRA, Fátima Bayma et al. Desafios da Gestão Pública de Segurança. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio (org.). Os Desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas, in: Estudos Avançados 21, 2007, disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>, acessado em 28 de novembro de 2013.

SOARES, Luiz Eduardo. Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública: Gênese; Implantação; Desdobramentos. In: SANDES, Wilquerson Sandes, RODRIGUES, João Bosco, VIEGAS, Eraldo Marques. Gabinetes de gestão Integrada em segurança pública: coletânea 2003-2009. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David. Policiamento Comunitário. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (org.). Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; TEIXEIRA, Alex Niche; RUSSO, Maurício (Orgs.). Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais. Porto Alegre: Sulina; Editora da UFRGS, 2011.

VARGAS, Joana; JUNIOR, Almir. As Guardas Municipais no Brasil: Um modelo de análise. Disponível

em:<<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas7Art4.pdf>>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2013. Homicídios e Juventude no Brasil. Em: <[http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013\\_homicidios\\_juventude.pdf](http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf)>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

WARAT, Luis Alberto. Introdução Geral ao Direito. A Epistemologia Jurídica da Modernidade. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

ZAVERUCHA, Jorge; ROSÁRIO, Maria do; BARROS, Negreiros. Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais. Recife/PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.