

# Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação

## Alberto Kopittke

Secretário de Segurança Pública e Cidadania de Canoas - RS. Mestrando em Ciências Criminais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC RS. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal - UDF.

[akopittke@yahoo.com](mailto:akopittke@yahoo.com)

### Resumo

O Brasil vive pela terceira vez, nos últimos 200 anos, o debate sobre o papel das Guardas Civis. Este artigo busca colaborar com este debate fazendo uma retrospectiva histórica sobre o tema e busca demonstrar como a Lei 13022/2014 abriu um debate muito mais amplo e relevante sobre a concepção de Segurança Pública existente no país. O presente artigo discute o conceito de prevenção apresentado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 5651) como argumento principal contra o Estatuto das Guardas Municipais, o qual utiliza doutrina consolidada durante a Ditadura Militar, que resume prevenção a policiamento ostensivo, o que se encontra superado em nível mundial por uma concepção muito mais abrangente de ações multidisciplinares de prevenção e que já se encontra recepcionada na Legislação nacional. Por fim, o artigo apresenta algumas das políticas preventivas que tem sido implementadas pela Secretaria de Segurança da cidade de Canoas (RS), com protagonismo da Guarda Municipal, uma experiência concreta dessa nova concepção de Segurança Pública proativa, preventiva, integrada, com planejamento de longo prazo e baseada em evidências, na qual as Guardas atuam de forma integrada com as polícias estaduais e não disputando os mesmos papéis ou copiando os mesmos modelos e concepções.

### Palavras-Chave

Guarda Municipal. Segurança Pública. Polícia. Prevenção.

## INTRODUÇÃO

Um falso dilema tem sido colocado sobre o papel das guardas municipais no Brasil, como se só dois caminhos pudessem ser seguidos: a guarda como uma nova polícia ostensiva de combate ao crime (leia-se, uma nova polícia militar vestindo uniforme azul marinho) ou a guarda exclusivamente como cuidadora de próprios municipais. Porém, o debate sobre o papel das guardas municipais é muito mais amplo e diz respeito à forma como o Brasil lidará com a violência daqui em diante.

Essa simplificação no debate se deve à visão majoritária existente no país que resume segurança pública ao trabalho da polícia e ainda se limita a ver a atividade policial como ações reativas pós-crime, sejam elas de atendimento de emergências, combate armado ou investigação, todas voltadas a realizar a prisão de criminosos.

Nos últimos 40 anos, em diversos países, esse paradigma se transformou profundamente

para uma concepção muito mais abrangente de segurança pública, na qual profissionais de diversas áreas, policiais inclusive, convergem para ações proativas, voltadas a atuar sobre os fatores de risco individuais, ambientais e coletivos que fomentam a violência. Isso tem se mostrado muito mais eficiente na redução da violência e até financeiramente mais viável que o antigo modelo. No debate atual sobre o papel das guardas municipais, portanto, está se decidindo em qual paradigma o Brasil seguirá.

Neste texto, o debate sobre o papel das guardas municipais será abordado sob três perspectivas: histórica, jurídica e de políticas públicas, buscando ampliar a abrangência e demonstrar sua importância para o futuro da democracia no Brasil.

## UMA LONGA HISTÓRIA

Vivemos hoje, no Brasil, o terceiro ciclo histórico do debate sobre a possibilidade de

existência de uma força civil institucionalmente organizada atuando na segurança pública.

O primeiro momento dessa disputa se deu ainda no período do Império, na formação institucional brasileira, e ajuda a compreender os dilemas enfrentados pela segurança pública nos dias atuais. Com receio de que os oficiais do Exército, em sua maioria leais a Lisboa, tentassem reanexar o Brasil, o Governo Liberal criou, em 18 de agosto de 1831, a Guarda Nacional, uma alternativa paramilitar inspirada na instituição congênere francesa, nascida dos ideais liberais que agitavam a Europa e os EUA (DOLHNIKOFF, 2005, 89-93). Em seus primeiros anos, a Guarda Nacional chegou a confrontar e neutralizar unidades do Exército que se levantaram pela Restauração (RIBEIRO, 2001).

Organizada num modelo que mesclava centralização e descentralização, a Guarda Nacional era gerida de forma compartilhada por juízes de paz, que a coordenavam nas suas atribuições cotidianas, os Presidentes das Províncias, que faziam o alistamento, e o Ministro da Justiça, que emitia as cartas de nomeação dos oficiais. Vinculada às oligarquias locais e formada apenas por homens brancos com renda anual superior a 200 mil réis, a Guarda Nacional atuou para a manutenção da ordem escravocrata e do coronelismo, além de, na prática, ter seguido o modelo militar de organização e não ter evoluído efetivamente para uma força civil, como a Polícia de Londres. Esta começava sua trajetória também nesse período, rompendo totalmente com o modelo referenciado no Exército. Após o Golpe Militar que trouxe a Proclamação da República, as Forças Armadas retomaram efetivamente o poder e trans-

formaram a Guarda Civil Nacional em uma organização de segunda linha do Exército e subordinada a ele, paulatinamente a enfraquecendo, até realizarem a sua completa extinção em 1922, encerrando esse primeiro ciclo.

Os municípios e estados, desguarnecidos de forças policiais, passaram então a criar as guardas civis,<sup>1</sup> muitas já utilizando como referência a Polícia de Londres. As guardas se fortaleceram ao longo da primeira metade do século XX, e assumiram caráter mais profissional no período democrático após 1946. Em muitos estados, o policiamento ostensivo chegou a ser majoritariamente executado pelas guardas civis, ficando as polícias militares reservadas para as ações de manutenção da ordem (ROCHA, 2015).

Porém, com o golpe militar de 1964,<sup>2</sup> as guardas foram novamente extintas e as polícias militares assumiram, de forma exclusiva, o policiamento ostensivo, interrompendo a construção de uma doutrina civil de segurança pública.

Já na Constituinte de 1988, proibidos pelo ministro do Exército de fazer alterações no sistema policial consolidado durante a ditadura militar,<sup>3</sup> a única brecha que os constituintes conseguiram deixar foi apenas a inserção, de forma modesta, do renascimento das guardas municipais, com a finalidade específica de proteger bens, serviços e instalações dos municípios, conforme futura regulamentação legal.

Ao longo de três décadas, as guardas municipais novamente voltaram a crescer em tamanho e atribuições. Muitas passaram a ser comandadas por oficiais das polícias militares, ou

mimetizaram o modelo militar de organização. Diversas organizações já possuem inclusive unidades especializadas de “caveiras”. Outras, no entanto, vêm tentando criar e desenvolver novas atribuições utilizando um referencial diferente, baseado numa concepção preventiva de segurança pública.

Foi nesse sentido que o Ministério da Justiça formulou e apresentou o texto que se transformou na Lei 13.022/2014, também chamado de Estatuto das Guardas Municipais, buscando garantir que as guardas não confundam suas atribuições e sua identidade institucional com as polícias militares, mas ao mesmo tempo não se restrinjam ao cuidado dos prédios públicos. A lei, na prática, descreve e organiza quais são os “serviços” de segurança pública que um município pode desenvolver dentro do atual desenho constitucional.

A proposta, no entanto, não tem sido debatida sob essa perspectiva, nem mesmo por muitos dos seus defensores. Tendo o Brasil conhecido até hoje apenas o modelo profissional tradicional de policiamento reativo, de atendimento de emergências e de combate (PONCIONI, 2005), o debate público enveredou para a discussão sobre o “poder de polícia” das guardas municipais, o que na prática equivale a dizer que a Lei 13.022/2014 teria autorizado as guardas a desempenhar todas as atribuições das polícias militares.

Com essa premissa, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (Feneme) ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5156), argumentando que o Estatuto das Guardas Municipais fere a Consti-

tuição Federal ao atribuir poder de polícia para as guardas. A decisão sobre essa ADI definirá esse terceiro ciclo das guardas civis no país.

## SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE

A constitucionalidade da Lei 13.022/2014 precisa ser debatida de forma sistêmica à luz do arcabouço teórico, prático e jurídico que tem se consolidado no país nos últimos 20 anos. Para isso, é fundamental definir de forma adequada qual conceito efetivamente está sendo objeto de análise. O principal ponto é que tem se afirmado que a Lei 13.022/2014 criou algo que de fato ela não criou, pelo contrário, ela veio exatamente para evitar que se criasse.

A petição da Feneme faz essa confusão, que se deve à “contaminação” do termo “preventivo” pelo modelo tradicional de segurança pública no Brasil, que se consolidou especialmente ao longo dos regimes de exceção até a Constituição de 1988:

O art. 2º caput da Lei 13.022/2014 inovou em relação ao texto da Constituição Federal, pois alterou a natureza das guardas municipais, atribuindo a função do **proteção municipal preventiva**, numa total invasão da competência constitucional das polícias militares, pois a elas cabe a proteção preventiva, por meio da **atribuição de polícia ostensiva**, também chamada doutrinariamente de polícia preventiva. Portanto, deve a expressão ser declarada inconstitucional, por afronta ao art. 144, §§ 5º e 8º, da Constituição Federal (Grifo nosso).<sup>4</sup>

Existe uma profunda e fundamental diferença entre polícia ostensiva, efetivamente designada pela Constituição Federal às polícias militares, e serviços municipais de segurança

preventiva, que a Lei 13.022/2014 definiu (não de forma exclusiva) para as guardas municipais.

A caracterização legal sobre o atual modelo de policiamento ostensivo brasileiro tem sua referência no Decreto-Lei nº 667, de 1969, que assim se refere à atividade preventiva das polícias militares, em seu artigo 3º:

b) atuar de maneira **preventiva**, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem (BRASIL, 1969).

O Decreto nº 88.777, de 1983, conhecido como Regulamento das Polícias Militares, em razão de como se deu a transição para a democracia, sem ruptura, foi totalmente recepcionado pelo sistema legal. Até hoje não houve questionamento sobre sua constitucionalidade e o decreto vinculou o papel das polícias militares à concepção reativa de policiamento ostensivo, por meio de radiopatrulha (art. 2º, n. 27), nominando isso policiamento preventivo:

19) Manutenção da Ordem Pública: É o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública. (BRASIL, 1983).

Nessa perspectiva, fica claro que as guardas municipais não podem dispor, por exemplo, de unidades de choque, de grupamentos especiais de ação (caveiras), de centrais de atendimento de emergências para chamados sobre crimes, a não ser para o atendimento da proteção de seus próprios (o que inclui parques e praças) e seus serviços, o que inclui as posturas administrativas municipais.

Ocorre que a concepção sobre “prevenção à violência” se modificou completamente nas últimas décadas, nos países de democracia consolidada, provocando uma virada paradigmática no que se compreende por segurança pública (REINER, 2004; SHERMAN, 2003; WILLIS, 2014). Após uma série de pesquisas feitas nos EUA,<sup>5</sup> no início dos anos 1970, evidenciou-se que a quantidade de policiais fazendo policiamento nas ruas, no modelo relativo de atendimento de emergência, mostra relação custo-efetividade muito pior do que se imaginava até então, ou então requer um número de policiais muito mais alto do que qualquer governo poderia financiar.

Desde então, tem se consolidado uma nova concepção doutrinária de que “prevenção” na segurança pública se dá por meio de projetos que envolvem diversas agências públicas e que buscam atuar nos fatores de risco para a violência. Podem ser utilizadas técnicas orientadas para problemas de policiamento ostensivo, mas não se resumindo a isso:

Desde o final dos anos 1960, houve um crescimento extraordinário de teorias, atividades e programas que têm sido nominados de “prevenção à violência” [...], que têm como diferencial do modelo tradicional de segurança pública a importância de parcerias multiagências e multissetoriais, de caráter interdisciplinar, que incorporam conhecimentos da psicologia, sociologia, criminologia, saúde pública, arquitetura e urbanismo, educação, economia, assistência social [...], que se concretizam em diversos tipos de abordagens (prevenção situacional, desenvolvimento social-ambiental, prevenção comunitária, polícia comunitária, entre outras). (SCHNEIDER, 2010, p. 3).

Em sua definição de 1972, o National Crime Prevention Institute, do governo do Canadá, definiu prevenção como: “antecipação, identificação, avaliação dos fatores de risco que produzem a violência e as iniciativas voltadas para afastar ou remover esses fatores de risco” (SCHNEIDER, 2010, p. 1).

Em 1996, o Congresso Nacional dos EUA determinou que o Departamento de Justiça realizasse uma pesquisa sobre o que efetivamente se sabia no país sobre prevenção à violência. O levantamento envolveu mais de dez centros de pesquisa e realizou uma revisão sistemática de mais de 500 estudos científicos de alta qualidade sobre redução da violência. Desde então, essa pesquisa serve para orientar os financiamentos federais na área de segurança pública. O coordenador da investigação, Lawrence Sherman, definiu “prevenção do crime” de forma simples e abrangente: “qualquer prática que mostre resultados cientificamente comprovados para reduzir os crimes” (USA, 1998), modificando para sempre a concepção de que prevenção se resume a policiamento ostensivo reativo.

A pesquisa identificou pelo menos 15 práticas que comprovadamente reduzem a violência, e apenas 3 delas compreendem atividades vinculadas ao policiamento ostensivo (saturação em *hot spots*, monitoramento e encarceramento de criminosos de alta periculosidade). As demais práticas devem ser desenvolvidas por profissionais das mais diversas áreas, e o mais adequado parece ser a combinação de diversas dessas estratégias exitosas ao mesmo tempo.

Há tentativas de se estabelecer essa concepção no Brasil, mas as propostas têm curta du-

ração, logo são esquecidas em prol do paradigma tradicional que se resume ao policiamento reativo (KOPITTKE, 2015). São exemplos os Planos Nacionais de Segurança Pública: o primeiro deles foi apresentado no último ano do governo FHC,<sup>6</sup> em 2001; o segundo<sup>7</sup> foi apresentado durante a gestão de Luiz Eduardo Soares, no primeiro governo Lula, e serviu de diretriz apenas no primeiro ano de governo, em 2003; e o Pronasci, que pode ser considerado o terceiro Plano Nacional de Segurança Pública, e que durou mais tempo, quatro anos (2007-2011). O Pronasci foi definido pela Lei 11.530/2007 da seguinte maneira:

Art. 2º O Pronasci destina-se a articular **ações de segurança pública para a prevenção**, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Para o desenvolvimento da segurança pública preventiva, a lei fez referência a um conjunto de 17 tipos de ações, como criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; criação de programas de prevenção à violência voltados prioritariamente para jovens e adolescentes, egressos do sistema prisional, famílias expostas à violência urbana; e medidas de urbanização que garantam a recuperação dos espaços públicos. Tais ações deveriam ser desenvolvidas de forma integrada pelos órgãos e entidades federais envolvidos e pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios (art. 5º).

A Lei 13.022/2014 é o legado dessas iniciativas que nasceram de centenas de experiências comunitárias, ONGs, centros de pesquisas de universidades, prefeituras e estados, desde os anos 1990, e que alcançaram o seu ápice no

governo federal durante a “década de ouro da prevenção” (KOPITTKE, 2016, p. 141), de 2001 a 2011, período em que três planos nacionais tentaram fomentar e consolidar institucionalmente essa nova visão no país.

É dessa forma que a expressão “proteção municipal preventiva” deve ser interpretada e reconhecida, através das 18 competências específicas que a delimitam e que agora devem ser transformadas em novas práticas, projetos e estratégias pelos municípios, de forma integrada e conjunta às estratégias desenhadas pelas polícias militares para cada território.

As guardas municipais não estão obrigadas a atender chamados de emergências, de competência exclusiva das PMs, e por isso podem servir como elo entre as políticas sociais e as polícias, para a construção de estratégias proativas e realmente preventivas nos territórios.

Na prática, as guardas têm sido empurradas para o modelo de policiamento ostensivo militar e de emergências em razão da escolha que muitos prefeitos vinham fazendo, até a promulgação da Lei 13.022, de nomear oficiais das PMs para a direção das guardas municipais ou das Secretarias Municipais de Segurança. O estatuto das guardas veio exatamente para tentar reverter essa referência simbólica e cultural que as PMs exercem e a mimetização institucional que despontava como tendência natural. Ao mesmo tempo visava enquadrar as atribuições das guardas dentro do mandato constitucional, a partir das evidências sobre o que funciona para reduzir a violência.

A interpretação sobre a constitucionalidade da lei não se dá em torno da expressão “poder de polícia”, simplesmente porque a lei não utiliza essa expressão. O que existe é mais uma confusão, que leva a uma falsa conclusão: de que uma organização uniformizada, com competência para prender e para utilizar armas, só pode resultar numa polícia.

O direito de prender alguém que esteja cometendo crime, segundo a Constituição Federal, é de todo cidadão brasileiro e a pessoa deve ser apresentada imediatamente à autoridade policial. Já o direito de portar armas foi definido pelo Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), o que é necessário nos dias atuais até mesmo para a proteção física dos prédios e do patrimônio das prefeituras. Até mesmo as empresas de vigilância muitas vezes contratadas pelo poder público são autorizadas a utilizar armas de fogo.

As guardas não são polícia, uma vez que não estão autorizadas a atender chamados de emergência, realizar o patrulhamento de ruas, nem a enfrentar atividades criminosas, o que não quer dizer que na realização das suas atribuições elas não possam excepcionalmente cumprir tais tarefas, assim como vigilantes privados. Todavia, essas tarefas não constituem a essência da sua atividade e as guardas devem realizá-las tão somente para aguardar a chegada da polícia militar ou da polícia civil. As guardas também não conformam uma espécie de “terceira linha”, daquilo que o Decreto 88.777 estruturou como um sistema de defesa da ordem, simplesmente porque sua atribuição constitucional (diferentemente da antiga Guarda Nacional) não é manter a ordem para

os casos de graves distúrbios civis. A defesa da ordem, concorde-se com isso ou não, está restrita, no atual modelo constitucional brasileiro, às forças militares, sejam as PMs sejam as Forças Armadas diretamente.

Portanto, aqueles que de forma mais ou menos explícita defendem que as guardas municipais se tornem mais uma “força de combate ao crime”, com a utilização de armamento pesado, uniformes camuflados e outros símbolos e práticas militares, devem reconhecer o argumento dos que defendem a inconstitucionalidade da Lei 13.022, uma vez que essa atribuição efetivamente já foi “ocupada” no sistema constitucional brasileiro atual.

Como se viu, o debate sobre a ADI 5651 remonta a um debate de quase 200 anos e vai dizer muito sobre qual será o futuro da segurança pública, as políticas públicas de prevenção à violência que as cidades brasileiras irão implementar (se é que implementarão alguma). É compreensível que aos olhos da tradição brasileira não haja mais nada que uma força de segurança pública possa fazer, além de patrulhar ruas, atender emergências e prender bandidos. Contudo, aqui reside o grande equívoco.

Assim, a decisão sobre a ADI poderá encerrar o terceiro ciclo de disputa sobre a possibilidade de existência de organizações não militares atuando no campo da segurança pública e, ao mesmo tempo, encerrar o ciclo de experiências de prevenção no Brasil, afirmando-se a exclusividade do modelo militar, baseado no policiamento ostensivo de emergências e de combate e no processo de encarceramento em massa. Estas últimas estratégias são mundial-

mente reconhecidas como as escolhas mais caras e ineficazes, quando aplicadas de forma isolada.<sup>8</sup>

Dessa forma, contraditoriamente, aqueles que atacam a consolidação jurídica das guardas como forças de prevenção na verdade estão fomentando a transformação das guardas em forças cada vez mais parecidas com as PMs.

## NOVOS HORIZONTES

A carência de conhecimento, experiências e metodologias sistematizadas numa perspectiva preventiva para o trabalho cotidiano dos agentes de segurança pública deixa o espaço aberto para a reprodução da subcultura policial no Brasil (PONCIONI, 2005) e para a cópia da imagem institucional e organizativa das PMs.

Desde os anos 1990 diversas cidades brasileiras têm empreendido esforços no sentido de reduzir a violência, que incluem controle da venda de bebida alcoólica, obrigatoriedade do fechamento dos bares em determinado horário, criação de Disque-Denúncias, campanhas de desarmamento e estímulo à entrega voluntária de armas de fogo. Há ainda projetos de grande complexidade, como planos municipais de metas em diversas áreas, o Programa Fica Vivo, em Minas Gerais, ou as UPPs, no Rio de Janeiro, e muitos deles demonstraram eficácia na redução da violência.<sup>9</sup>

Com o objetivo de colaborar de forma prática e demonstrar um vasto conjunto de ações que as guardas municipais podem desenvolver no campo de segurança preventiva, conforme conceito elaborado anteriormente, apresenta-se a seguir a experiência que tem sido implementada na segunda etapa<sup>10</sup> da política de

segurança pública da cidade de Canoas (RS). Nos últimos 7 anos de esforços integrados entre prefeitura e as polícias, essa iniciativa conseguiu reduzir em 38% os homicídios na cidade.<sup>11</sup>

### **a) Polícia administrativa**

A sanção administrativa é menosprezada no Brasil, em detrimento da sanção penal. Seguindo o previsto no art. 5, XII, da Lei 13.022/2014, a atividade de polícia administrativa por parte das guardas municipais, integrada às demais fiscalizações, pode dar nova força e vitalidade para os Códigos de Postura (na antiga linguagem do Regime Militar), ou Códigos de Convivência, como têm sido chamados recentemente. Com essa atuação das guardas, os referidos códigos podem constituir realmente uma pactuação das cidades, onde se reconheçam as liberdades, mas se estabeleçam limites para possibilitar a convivência harmoniosa e cidadã. Nesse novo modelo, as guardas podem assumir um novo papel, por meio da aplicação de multas por atividades que ultrapassem as regras pactuadas, em geral de forma muito mais efetiva e prática do que o encaminhamento para o sistema de justiça criminal.

A nova legislação municipal da guarda propõe que ela tenha a capacidade de fiscalizar temas como: i) perturbação de sossego, inclusive produzida por veículos automotores, com autuação e apreensão dos equipamentos que estiverem produzindo a perturbação, excetuando a livre manifestação política e religiosa; ii) descarte e depósito irregular de lixo; iii) venda e distribuição de bebidas alcoólicas para menores; iv) consumo de substâncias consideradas ilegais pela legislação nacional em praças e parques municipais. Em conjunto com a Se-

cretaria da Fazenda está sendo constituído um sistema para que essas autuações resultem em inscrição na dívida ativa, e posteriormente no Serviço de Proteção ao Crédito.

Para a efetivação dessas atribuições, os Plantões Integrados de Fiscalização são realizados todas as sextas e sábados, a partir das 22h. Os plantões congregam fiscalização ambiental, sanitária, econômica, do consumidor, além da PM e dos Bombeiros. Estabelecimentos onde ocorram apreensões de drogas pela PM ou pela PC também são imediatamente interditados e multados. Os estabelecimentos comerciais ainda podem ser interditados até a presença no Gabinete de Gestão Integrada, onde devem assinar um Termo de Ajuste de Conduta, com os compromissos assumidos.

### **b) Planejamento urbano (estudo de impacto de segurança pública)**

Utilizando o conhecimento produzido desde os anos 1930 sobre o papel do crescimento urbano e do *design* das cidades como fatores catalizadores de violência,<sup>12</sup> a Lei 13.022/2014, em seu art. 5, XV, prevê que a guarda municipal possa realizar estudo de impacto de segurança pública (Eisp). Dessa forma, a guarda pode contribuir para o planejamento urbano, chamando a atenção para a importância desse e de outros aspectos – arquitetônicos, planos internos e contrapartidas dos empreendimentos – na prevenção da violência.

Em Canoas, o estudo de impacto de segurança pública está sendo implementado, coordenado diretamente pela guarda municipal, com a orientação técnica de engenheiros e arquitetos que fazem parte da Comissão de

Controle Urbanístico (CCU). O Eisp baseia-se em três eixos: 1) análise urbanística, com a elaboração do plano setorial específico dentro do plano diretor e das diretrizes gerais no plano de obras da cidade; 2) análise arquitetônica dos novos empreendimentos e dos impactos no seu entorno, com a definição de medidas compensatórias; 3) análise de planos privados de segurança privada.

As medidas compensatórias têm sido definidas como investimentos no entorno do local do novo empreendimento ou estão sendo revertidas para o Fundo Municipal de Segurança Pública, com alocação posteriormente definida pelo Gabinete de Gestão Integrada, com as polícias militar e civil.

### ***c) Construção de um sistema municipal de prevenção à violência***

Caso se seguisse a concepção reativa de segurança pública, que confunde a presença de agentes de segurança (na função de patrulha ostensiva) com prevenção, como explanado anteriormente, o trabalho de prevenção à violência das guardas municipais estaria restrito às rondas escolares, com a mera presença física dos agentes na porta das escolas. Mas a partir da nova concepção de prevenção proativa e multidisciplinar, e da previsão legal do art. 5º, XI e XVIII, do Estatuto das Guardas, a experiência de Canoas (RS) buscou avançar. Assim, desde 2009 desenvolve o Programa Permanente de Prevenção à Violência Escolar, que agora se tornou o Sistema Municipal de Prevenção à Violência (CANOAS, 2010).

O sistema tem enfoque especializado em crianças, adolescentes e jovens adultos, e é co-

ordenado e executado na maioria de suas ações pela guarda municipal, articulado com as demais políticas sociais do município. Segundo a concepção preventiva recomendada pela Organização Mundial da Saúde, o sistema está desenhado em três níveis de prevenção.

No nível primário, aplica-se a experiência da cidade de Caxias do Sul (RS), com a criação das Comissões Internas de Prevenção à Violência (Cipaves). Por meio das Cipaves, cada escola deve constituir um plano anual de prevenção à violência, a partir de um cardápio de boas práticas construído ao longo dos últimos anos, com iniciativas simples e acessíveis que outras escolas da cidade já desenvolveram e que foram exitosas em reduzir a violência. Para a produção e o monitoramento de dados, foi criado o Registro de Ocorrências de Violência Escolar (Rove), em que cada escola deve registrar a situação de violência, suas motivações e o público envolvido (sem identificar nomes). Todas essas informações servem de subsídio para a elaboração dos planos e são avaliadas a cada mês no Gabinete de Gestão Integrada Escolar (GGI-Escola). Nos dias de reunião das Cipaves, a equipe da guarda, que conta com cinco pessoas, ainda desenvolve atividades como o recreio animado, teatro de fantoches e palestras na escola.<sup>13</sup>

Na prevenção secundária são desenvolvidos dois projetos. O Cada Jovem Conta! (CJC!) atende os casos de comportamento precoce de risco, que são identificados pela rede de serviços. Seguindo a territorialização das Unidades Básicas de Saúde (UBS), cada território recebeu um comitê, que se reúne a cada 15 dias para avaliar o desenvolvimento de cada um

dos jovens. Todas as secretarias do município disponibilizaram serviços com atendimentos especiais aos jovens do CJCI, como oficinas esportivas e culturais. As famílias dos jovens atendidos recebem o dobro de visitas das equipes de Saúde da Família e dos serviços de vínculo dos equipamentos de assistência social. Em cada território, três guardas municipais fazem a gestão e o acompanhamento individualizado dos jovens, com o devido treinamento em abordagem psicossocial de crianças e adolescentes, além de fortalecerem a execução do plano das escolas de prevenção à violência.

Ainda na prevenção secundária, a prefeitura criou as Casas da Juventude, coordenadas pela Secretaria Municipal de Segurança Pública. No período do Pronasci (2009-2012), elas funcionaram de forma mais ampla e agora foram especializadas para os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e jovens que se enquadrem em algum dos 15 critérios de vulnerabilidade, como evasão escolar, familiar no sistema prisional, vítima de tentativa de homicídio, entre outros. Cada casa conta com profissionais de psicologia, serviço social e sociologia, além de educadores sociais, que realizam atendimentos individualizados semanais e oficinas coletivas de arte, cultura e cidadania.

Na prevenção terciária, a prefeitura desenvolve dois tipos de ações, também coordenadas pela Secretaria Municipal de Segurança Pública, com participação da guarda municipal na gestão dos projetos. O primeiro tipo de ação se dá dentro da penitenciária da cidade, que é a primeira unidade prisional a possuir um comitê gestor compartilhado entre município e estado, com atividades de saúde, educação,

cultura, esporte, oficinas de trabalho e renda e horta comunitária, com o objetivo de reduzir a reincidência. Outra ação se dá por meio de um outro equipamento especializado, a Casa da Cidadania, a qual também possui equipe multidisciplinar e que atende as famílias dos apenados e os egressos do sistema prisional de cada território, com o objetivo de acelerar sua reinserção social.

Um outro projeto, esse não mais de perfil individualizado, como as ações mencionadas, mas de desenvolvimento social e comunitário, está sendo elaborado para os condomínios do Minha Casa Minha Vida. Nesse projeto, os guardas municipais ajudarão o condomínio e os moradores a desenvolver atividades de fortalecimento da sua coesão, a prevenir violências e mediar conflitos.

Como se vê, a experiência recente de Canoas projeta um novo universo de ações que não se limitam à dicotomia de proteção de prédios municipais *versus* polícia ostensiva. A concretização da Lei 13.022 e do (inexistente) Sistema Nacional de Segurança Pública depende de duas dimensões: a jurídica, que está nas mãos do STF e do Congresso Nacional, que pode analisar as diversas propostas de emenda constitucional, e a dimensão das práticas das políticas públicas, que depende da soma de esforços de guardas municipais, gestores e pesquisadores.

## CONCLUSÕES

Mesmo que venha a ser considerada constitucional, a lei em análise pode não conseguir mudar a concepção sobre as políticas de segurança pública, de caráter proativo e preventivo,

e as guardas podem se tornar polícias municipais reativas, de emergências e de combate. Isso significaria ao país continuar com o mesmo modelo que tivemos até hoje.

É nessa perspectiva que o debate sobre a Lei 13.022 vai para além de um debate corporativista ou de uma disputa federativa. Ele é, sim, um debate paradigmático, sobre o tipo de políticas públicas de segurança que o país adotará.

Engana-se e ilude-se quem, de forma ideológica, tanto pela esquerda, quanto pela direita, pensa que esse debate busca o “fim da polícia militar”. As PMs fazem parte da história do país e dos estados brasileiros. O que se trata é de criar uma nova concepção de segurança pública, que fomente um novo sistema de segurança pública, no qual as PMs continuarão tendo o papel fundamental de proteger a sociedade contra o crime violento. Contudo, é preciso urgentemente

ir muito além, para construir políticas capazes de evitar que tantos jovens acabem trilhando o caminho da violência.

Guardas municipais, prefeitos, ministros do Supremo Tribunal Federal, os policiais militares e civis e o conjunto da sociedade devem encarar os desafios necessários para construir uma nova visão de segurança pública no Brasil, mais abrangente, integrada, multidisciplinar e orientada por evidências, superando a eterna busca de soluções mágicas e imediatas. Como se buscou demonstrar, entre os vigilantes prediais e os policiais existe um imenso universo, que pode (e deve) ser ocupado pelas guardas municipais, não só respeitando a Constituição, como fortalecendo os seus princípios. Superando as tentações da tradição e tendo a ousadia da inovação, talvez seja possível abandonar o “mais do mesmo” e dar passos mais sólidos para superar a violência no país.

1. Conforme Battibugli (2006, p. 115; 304), a guarda civil de São Paulo, por exemplo, foi criada pelo governo estadual paulista em 1926, nos moldes da Polícia Metropolitana de Londres, fazendo policiamento ostensivo em regiões urbanas. Era uma polícia civil fardada e de carreira independente da polícia civil, e atendia às cidades de grande e médio porte como São Paulo, Santos, Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto, Bauru, Marília e Presidente Prudente. Em 1964, a guarda civil chegou a ter metade do orçamento da força pública, de caráter militar, e também metade do efetivo (15 mil, na guarda, e 31 mil, na força pública).
2. Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, e Decreto-Lei nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969.
3. Gonçalves (2009, p. 21) narra episódio em que o presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, teria afirmado a interlocutores que a Constituinte não poderia modificar a estrutura da segurança pública, pois essa era uma exigência do então ministro do Exército do governo Sarney, general Leônidas Pires.
4. Petição Inicial ADI 5156, p. 29. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4618655>>.
5. Em 1970, a Fundação Ford criou aquele que viria a ser o centro de pesquisa mais importante dos EUA sobre polícia, a Police Foundation, a qual recebeu US 30 milhões e desenvolveu cinco grandes experimentos de campo. O mais famoso desses experimentos, feito entre 1972 e 1973, foi o Kansas City Preventive Patrol Experiment, que não encontrou diferenças nos níveis de criminalidade conforme o volume de patrulha empregada nas 15 diferentes regiões em que a cidade foi subdividida (TONRY; MORRIS, 2003.)
6. O Plano era subdividido em 15 compromissos, tinha 124 metas estabelecidas para os anos de 2000 a 2002, e estava fundada nos seguintes princípios: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária (BRASIL, 2000).
7. O segundo plano tinha como metas iniciais: a construção de um consenso com os governadores, a desconstitucionalização do modelo de polícia, a criação de matrizes nacionais de formação, análise de dados e padronização de procedimentos e a normatização do Sistema Único de Segurança Pública. (GONÇALVES, 2009, p. 101).

8. *Para uma revisão sistemática sobre “o que funciona” e o que “não funciona” para a redução da violência, ver Lum, Koper e Telep (2011).*
9. *Sobre a experiência e os resultados da atuação dos municípios de São Paulo, ver o estudo bastante detalhado de Kahn e Zanetic (2005). Sobre o Programa Fica Vivo, ver Silveira (2010).*
10. *A primeira etapa da política municipal de segurança pública da cidade de Canoas foi implementada a partir de 2009, em conjunto com o Pronasá. Naquele momento foi criado o Gabinete de Gestão Integrada, o Observatório Municipal de Segurança Pública, a Ronda Escolar e o Sistema de Videomonitoramento. A ação mais marcante daquele período foi a implementação do Território da Paz Guajuviras, através de um esforço integrado que envolveu polícia civil, polícia militar, ministério público e todos os órgãos da prefeitura. Para mais informações sobre a primeira etapa da experiência de Canoas, ver Kopittke (2016), Spaniol (2012) e Pazinato, Kerber e Dal Santo (2013).*
11. *Tanto os dados da brigada militar quanto os do observatório municipal apontaram uma redução de 38% dos homicídios, comparando-se o primeiro semestre de 2016 com o primeiro semestre de 2009, quando a experiência começou a ser implementada.*
12. *Sobre o tema, ver o clássico de Jacobs (2000).*
13. *O Relatório da Política Municipal de Prevenção à Violência Escolar entre os anos de 2009 e 2012 pode ser encontrado em: <<http://slideplayer.com.br/slide/386475/>>.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATTIBUGLI, T. **Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)**. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2006.

BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional nº 138, de 21 de setembro de 2015**. Altera os arts. 21, 23, 24 e 109 da Constituição Federal para acrescentar a segurança pública às competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1734814>>. Acesso em: 3 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2000. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano\\_segpub.htm](http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 667**, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as polícias militares e os corpos de bombeiros do estados, do território e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm)>.

BRASIL. **Decreto nº 88.777**, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília, DF, 1983. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 11.530**, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)>.

CANOAS. **Lei Municipal nº 5.505**, de 20 de maio de 2010. Cria as Comissões Internas de Prevenção à Violência Escolar (Cipaves), o Fórum Municipal de Prevenção à Violência Escolar e o Comitê Municipal de Prevenção à Violência Escolar. Canoas, 2010. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/2010/551/5505/>

[lei-ordinaria-n-5505-2010-cria-as-comissoes-internas-de-prevencao-a-violencia-escolar-cipaves-o-forum-municipal-de-prevencao-a-violencia-escolar-e-o-comite-municipal-de-prevencao-a-violencia-escolar](http://leis.legisnet.com.br/leis/2010/lei-ordinaria-n-5505-2010-cria-as-comissoes-internas-de-prevencao-a-violencia-escolar-cipaves-o-forum-municipal-de-prevencao-a-violencia-escolar-e-o-comite-municipal-de-prevencao-a-violencia-escolar)>.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: Globo, 2005.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Direito Penal: parte geral: tomo I: questões fundamentais: a doutrina geral do crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais; Portugal: Coimbra Editora, 2007.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. **Política de Segurança Pública no Brasil: deslocamentos em um modelo resistente**. Dissertação (Mestrado em Administração)–Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2009.

JACOBS, Jane. **Morte e vida nas grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. **Estudos criminológicos**, n. 4, julho 2005. Disponível em: <[http://www.esteio.rs.gov.br/documents/SMSMU/manual\\_estudos\\_criminologicos\\_4.pdf](http://www.esteio.rs.gov.br/documents/SMSMU/manual_estudos_criminologicos_4.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2016.

KOPITKE, Alberto L. **Segurança Pública e democracia no Brasil**: uma história de desencontros. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais)–Faculdade de Direito da PUC. Porto Alegre, 2015. 172 f.

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

LUM, Cynthia; KOPER, Christopher S.; TELEP, Cody W. The Evidence-Based Policing Matrix. **Journal of Experimental Criminology**, v. 7, p. 3, 2011. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Cody\\_Telep/publication/226648150\\_The\\_Evidence-Based\\_Policing\\_Matrix/links/55a6028808aef604aa046e28.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Cody_Telep/publication/226648150_The_Evidence-Based_Policing_Matrix/links/55a6028808aef604aa046e28.pdf)>.

PAZINATO, Eduardo KERBER, Aline DAL SANTO, Rafael. Observatório de Segurança Pública de Canoas – Contribuições à gestão pública municipal da segurança. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 7792, 2013.

PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Soc. Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, dez. 2005.

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.

RIBEIRO, José Iran. **Quando o Serviço nos Chama**: Os Militares e os Guardas Nacionais Gaúchos (1825-1845). Dissertação (Mestrado)–PUC. Porto Alegre, 2001.

ROCHA, Fernando Carlos W. **Desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias** – desconstruindo mitos. São Paulo: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/New%20folder/Texto%20Consultoria%20-%20desmilitarizacao.pdf>>.

SCHNEIDER, Stephen. **Crime Prevention. Theory and Practice**. Washington: CRC Press, 2010. 532 p.

SHERMAN, Lawrence. Combatendo o Crime e o Controle do Crime. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). **Policciamento Moderno**. São Paulo: Edusp, 2003. p. 177-252.

SILVEIRA, Andréa Maria et al. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 496-502, jun. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102010000300013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102010000300013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 3 ago. 2016.

SPANIOL, Marlene Inês. **Observatório de Segurança Pública de Canoas**: análise da sua implantação e resultados iniciais. Porto Alegre: Spazio Itália, 2012.

TONRY, Michael H.; MORRIS, Norval. **Policciamento Moderno**. 7 ed. São Paulo: Edusp, 2003. (Coleção Polícia e Sociedade).

USA. US Department of Justice. **National Institute of Justice – Research in brief**. College Park, 1998. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles/171676.PDF>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

WILLIS, James J. A Recent History of the police. In: REISIG, Michael D.; KANE, Robert J. **The Oxford Handbook of Police and Policing**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

# Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação

Alberto Kopittke

## Resumen

### Guardias Municipales: entre la tentación de la tradición y el desafío de la innovación

*Por la tercera vez en los últimos 200 años Brasil vive el debate sobre el papel de las Guardias Civiles. Este artículo intenta colaborar con este debate haciendo una retrospectiva histórica sobre el tema e intenta demostrar como la Ley 13022/2014 abrió un debate mucho más amplio y relevante sobre la concepción de Seguridad Pública existente en el país. El presente artículo discute el concepto de prevención presentado en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN 5651) como argumento principal en contra el Estatuto de las Guardias Municipales, que emplea una doctrina consolidada durante la Dictadura Militar, que resume la prevención a la acción policial ostensiva, lo que está superado mundialmente por una concepción mucho más amplia de acciones multidisciplinarias de prevención y que ya está amparada por la Legislación nacional. Finalmente, el artículo presenta algunas de las políticas preventivas que se han implementado por las Secretaria de Seguridad de la ciudad de Canoas (RS), con protagonismo de la Guardia Municipal, una experiencia concreta de esa nueva concepción de Seguridad Pública proactiva, preventiva, integrada, con planificación de largo plazo y basada en evidencias, en la que las Guardias actúan de forma integrada con las policías estatales y no disputando los mismos papeles o copiando los mismos modelos y concepciones.*

**Palabras clave:** Guardia Municipal. Seguridad Pública. Policía. Prevención.

## Abstract

### Municipal Guards: Between the draw of tradition and challenge of innovation

*Brazil is revisiting, for the third time in the last 200 years, the debate over the role of Civil Guards. This article seeks to contribute to the debate by producing a historical retrospective on the topic and showing how Law no. 13022/2014 has sparked a much wider and relevant debate on the concept of Public Safety in Brazil. The present article discusses the concept of prevention contained in the Direct Action of Unconstitutionality (ADIN 5651) as the main argument against the Municipal Guards' Statute, which used doctrine consolidated during the Military Dictatorship that reduces prevention to ostensive policing, superseded globally by a much broader concept of multi-disciplinary prevention actions embraced in national Legislation. Lastly, the article outlines some of the preventive policies implemented by the Secretariat for Safety of Canoas city (Rio Grande do Sul State) involving the Municipal Guard and representing a concrete experience of this new conception of proactive, preventive, integrated Public Safety with evidence-based, long-term planning, in which Guards work in an integrated manner with State police without conflicting roles or replicating the same models and concepts.*

**Keywords:** Municipal Guard. Public Safety. Police. Prevention.

**Data de recebimento:** 08/03/2016

**Data de aprovação:** 26/08/2016