

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL

PAULO CÉSAR CORRÊA BORGES

RENATA ALMEIDA DA COSTA

SORAIA DA ROSA MENDES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C929

Criminologias e política criminal [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Paulo César Corrêa Borges, Renata Almeida Da Costa, Soraia da Rosa Mendes – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-214-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Criminologias. 3. Política Criminal.
I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL

Apresentação

Uma vez mais o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito tem a satisfação de apresentar em forma de publicação uma coletânea de textos representativos de algumas das teses desenvolvidas em seu XXV Encontro Nacional que, em 2016, teve como tema “Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo”.

O encontro, realizado na Universidade de Brasília – UnB, em uma parceria com o Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, o Centro Universitário do Distrito Federal – UDF e a Universidade Católica de Brasília - UCB, ocorreu entre os dias 6 a 9 de julho e, como era de se esperar, foi mais um momento especialmente rico no qual estudantes e professores construíram um espaço privilegiado de integração de várias instituições de ensino.

Os vinte e quatro textos que seguem foram objeto de intensos debates no Grupo de Trabalho “Política Criminal e Criminologia”, refletindo a atualidade de questões que envolvem o tema objeto de nosso GT ao redor do qual estiveram pesquisadores/as de todas as partes do país e de diferentes níveis de formação.

De um modo muito particular gostaríamos de registrar que, dos vinte e sete trabalhos aprovados, vinte e quatro deles contaram com a participação feminina em abordagens referentes a temas que giraram desde, v.g., a violência sexual e justiça de transição até, também por exemplo, os elementos punitivos na pós-modernidade e o direito penal do inimigo. Ou seja, pesquisas de conteúdo relevante, de caráter inovador, com grande potencial de impacto na área, visto traduzirem reflexões capazes de influírem na forma como devem ser compreendidas diferentes perspectivas político-criminais e criminológicas.

O intercâmbio de experiências durante o GT certamente representou um acréscimo importantíssimo ao pensamento jurídico e ao Conpedi, como um irradiador da produção de conhecimento que tem sido há longos anos. Sendo imprescindível, portanto, agradecer a todos e todas os e as participantes por suas contribuições, sem as quais o êxito do GT como um todo não seria possível.

Brasília, julho de 2016.

Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges – Universidade Estadual Paulista/UNESP

Profa. Dra. Renata Almeida Da Costa – Centro Universitário La Salle - UniLaSalle

Profa. Dra. Soraia da Rosa Mendes – Instituto de Direito Público/IDP

A GUARDA MUNICIPAL NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE UM CAMPO EM TRANSIÇÃO.

LA GUARDIA MUNICIPAL EN BRASIL: CONSIDERACIONES SOBRE UN CAMPO EN TRANSICIÓN.

Leticia Fonseca Paiva Delgado ¹

Resumo

Partindo da expressa autorização constitucional para criação em âmbito local de Guardas Municipais - decorrência de um modelo mais descentralizado para as políticas de Segurança Pública -, o objetivo principal deste artigo é perceber como os discursos sobre a Guarda Municipal no Brasil assumiram seus contornos atuais, além de identificar as tensões subjacentes a um campo em transição. Na busca de soluções para a problemática, procedeu-se a realização de uma pesquisa bibliográfica que, através da abordagem qualitativa, buscou compreender o fenômeno, inclusive, através de seu acontecer histórico. As consequências advindas da Lei 13.022/2014 também foram abordadas.

Palavras-chave: Segurança pública, Guarda municipal, estatuto das guardas municipais

Abstract/Resumen/Résumé

Partiendo de la expresa autorización constitucional para creación de las Guardias Municipales en el ámbito local – resultado de un modelo más descentralizado para las políticas de Seguridad Pública –, el propósito principal de este artículo es observar cómo el discurso sobre la Guardia Municipal en Brasil tomó su forma actual, así como identificar las tensiones subyacentes a un campo en transición. En el estudio de soluciones al problema, fue realizada una búsqueda bibliográfica, de enfoque cualitativo, buscó comprender el fenómeno, incluyendo su perspectiva histórica. Las consecuencias derivadas de la Ley 13.022/2014 también fueron tratadas.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Seguridad pública, Guardia municipal, Estatuto de las guardias municipales

¹ Advogada criminalista. Doutoranda em Direito e Sociologia pela UFF. Mestre em Ciências Sociais pela UFJF. Especialista em Ciências Criminais. Professora de Direito Processual Penal na Doctum/JF.

INTRODUÇÃO

Creio que é preciso ter a modéstia de dizer que, por um lado, o momento em que vivemos não é esse momento único, fundamental ou irruptivo da história a partir do qual tudo termina e tudo recomeça; é preciso ter a modéstia de dizer, ao mesmo tempo, que - mesmo sem esta solenidade - o momento em que vivemos é muito interessante, e precisa ser analisado, decomposto e que, com isso, temos que nos colocar a questão: o que é o hoje? (Michel Foucault)

O advento da Constituição Federal de 1988 trouxe consigo uma tendência à descentralização das políticas de segurança pública no Brasil. À percepção da necessidade da construção de um novo modelo – menos centralizado – para orientar as políticas de gestão da violência urbana, soma-se a expressa previsão constitucional da participação de todos os entes federados para a concretização do ideal da segurança pública enquanto bem coletivo e direito de todo e qualquer cidadão. Neste contexto, as discussões sobre a participação do município neste campo de atuação se intensificam.

Apesar de sua amplitude, a relação entre município e segurança pública se tangencia, necessariamente, com os debates sobre a Guarda Municipal. Embora a criação desta não seja a única forma de atuação do poder local, a possibilidade de sua constituição pode ser percebida como decorrência do discurso por uma maior descentralização das políticas de segurança pública. Apesar de a Constituição Federal de 1988 ditar que a criação da guarda municipal deve seguir destinações específicas – proteção de bens, serviços e instalações municipais –, há uma tendência que busca legitimar a ampliação de suas atribuições para abranger também uma ampla série de ações ostensivo-preventivas que poderiam, inclusive, concorrer com as competências dos demais órgãos da segurança pública. Neste sentido, há de se perceber que as discussões sobre implementação, extinção, fortalecimento e/ou delimitação de competências da guarda, mesmo dentro de um município específico, não estão isentas das tensões e disputas de poder inerentes ao campo.

A presente pesquisa - de cunho exploratório – visa identificar, através de uma breve incursão genealógica, quais os campos de força e múltiplos acontecimentos relacionados à instituição Guarda Municipal no Brasil. A construção teórica – fruto de uma revisão bibliográfica – pautou-se, fundamentalmente, na necessidade do conhecimento do processo histórico de construção e desconstrução dos discursos oficiais sobre a temática, bem como à

razão de esses terem assumido os contornos atuais. A tentativa de mapear as instituições, bem como os interesses sociopolíticos que ladearam o discurso sobre a guarda municipal no Brasil, parece-nos importante para perceber se e/ou como eles ainda refletem em nossas práticas e discussões atuais.

Não há, entretanto, como deixar de analisar a instituição Guarda Municipal através do critério normativo-legal. Todo o fio condutor de sua compreensão, enquanto instituição legítima e pertencente ao campo da segurança pública, perpassa por alterações, revogações e permissões legislativas. O discurso jurídico seria o legitimador das ações, criando também o fundamento de sua legitimação. O olhar sobre o ordenamento jurídico nos permite assimilar os mecanismos de poder, tomando como base a perspectiva Foucaultiana (2005, p. 28) de que o “como do poder” pode ser apreendido entre dois pontos de referência: de um lado as regras do direito atuam delimitando formalmente o poder, de outro, as regras do direito seriam efeitos de verdade que esse poder produz, que esse poder conduz e que, por sua vez, reconduzem esse poder. As normas jurídicas seriam um tipo de poder capaz de produzir discursos de verdade, os quais são fundamentais para o próprio exercício do poder. A circularidade do campo jurídico é uma das críticas de Foucault ao direito; sua incapacidade de ir além do verdadeiro, de denunciar o regime de verdade a que está inserido, de propositalmente passar a imagem do contrato entre sujeitos livres (CHAVES, 2010).

A fim de buscar soluções para a problemática principal, procedeu-se a realização de uma pesquisa bibliográfica que, através da abordagem qualitativa, buscou compreender o fenômeno, inclusive, através de seu acontecer histórico. O objetivo principal deste artigo é perceber como os discursos sobre a Guarda Municipal no Brasil assumiram seus contornos atuais. Para tanto, buscar-se-á identificar as lutas e tensões subjacentes a um campo em transição. Delineada a finalidade principal, o primeiro objetivo específico será contextualizar historicamente a Guarda Municipal dentro do campo da segurança pública. Em segundo lugar, buscar-se-á compreender o processo de fortalecimento da instituição em decorrência do modelo preconizado pelo art. 144 da Constituição Federal de 1988. Por fim, as consequências advindas da Lei 13.022/2014 – Estatuto da Guarda Municipal – também serão abordadas. Aos objetivos mencionados, alinha-se outro, de cunho crítico, que é tentativa de perceber – através da perspectiva Foucaultiana – como o direito pode ser instrumentalizado para criar discursos verdadeiros.

O artigo está estruturado em três capítulos essencialmente teóricos. O primeiro pretende perceber o acontecer histórico da instituição no Brasil à luz do exemplo da Guarda Civil Estadual do estado de São Paulo. O segundo será destinado à apresentação da Guarda

Municipal dentro do contexto paradigmático da Constituição Federal de 1988. Por fim, será abordado o Estatuto da Guarda Municipal, bem como as tensões subjacentes a um campo em transição.

1 A Guarda Civil Estadual do estado de São Paulo: uma referência para a análise brasileira.

Em 22 de outubro de 1926, por meio da Lei nº 2141, foi criada, no Estado de São Paulo, uma instituição não militar destinada à realização do policiamento ostensivo. A Guarda Civil Estadual, com um efetivo de mil homens uniformizados, se inspirou no modelo da Polícia Metropolitana Londrina, fundada em 1829, que refletia um exemplo de polícia autônoma e profissional. Até então, o modelo bipartido de policiamento – de tradição Francesa – era o mais influente na Europa, sendo que os ingleses, segundo Dantas (2009, p. 17) “temiam o exemplo francês de uma polícia a serviço de objetivos políticos e capaz de ameaçar liberdades individuais”. O art. 2º da Lei 2141/1926 esclarece quais os objetivos da “Guarda Civil da Capital”, que foi reconhecida como “auxiliar da Força Pública, mas sem caráter militar”:

A Guarda Civil é destinada á vigilancia e policiamento da Capital, á inspecção e fiscalização da circulação de vehiculos e pedestres e das solennidades, festejos e divertimentos publicos, incumbindo-lhe tambem os serviços de transportes policiaes e communicações por meio de telegrapho e telephone da policia. (SÃO PAULO, 1926).

Os objetivos da Guarda Civil, somado ao fato de ser auxiliar da Força Pública de São Paulo – instituição de estrutura militar criada em 14 de novembro de 1891, responsável pelo policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública – indicam que a instituição foi criada, primordialmente, com finalidade preventiva. Reforça este indicativo a Constituição do Estado de São Paulo de 1947, que manteve, em seu art. 150, a Guarda Civil, reservando à Força Pública, corporação militar, a atribuição de manter a ordem e a segurança pública. Segundo o Coronel Vicente Sylvestre – Inspetor-chefe da Guarda Municipal do Estado de São Paulo entre 1968/1970 –, a dificuldade para uma instituição com estrutura militar realizar policiamento ostensivo de caráter preventivo reside no fato de que “a disciplina militar não admite que o subordinado pense. Quem pensa por ele é o oficial” (*apud* MARIANO, 2009, p. 26). A garantia de que inspetores e guardas tivessem consciência de sua função de polícia ostensiva, de caráter preventivo residia, segundo Sylvestre, no conceito de “disciplina

consciente” e no distanciamento da disciplina Militar. “Era na rua, e não nos quartéis, que seus quadros desenvolviam e aprimoravam suas funções”.

Em 08 de abril de 1970, através do Decreto-Lei nº 217, foi estabelecida a “fusão” entre a Guarda Civil e a Força Pública do Estado de São Paulo. Tal medida, já anunciada no meio jornalístico em 1967, indicava a perspectiva de uma nova estrutura no setor da segurança pública, com a constituição de uma milícia única estadual, sob o nome de Polícia Militar, medida esta defendida pelos setores ligados à corporação militar. (MARIANO, 2004).

A extinção das guardas civis foi, entretanto, uma decisão nacional. Através do Decreto nº 1072 de 30 de dezembro de 1969, foram extintas as guardas civis existentes em 15 estados da Federação, dentre os quais São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Bahia, entre outros. Todas as antigas forças civis preventivas foram anexadas às novas forças militares ou simplesmente extintas. Da “fusão” entre as duas forças – Força Pública e Guarda Civil –, originou-se a Polícia Militar, influenciada diretamente pelo Exército, com o objetivo de coordenar as ações das forças militares estaduais nos estados federados, bem como seu controle pelo Exército.

Obviamente que o contexto político-institucional da extinção/fusão da Guarda Civil se destaca. Em plena vigência do AI-5, de 13 de dezembro de 1968, em um contexto de fechamento do Congresso Nacional, a nova Constituição de São Paulo, de 30 de outubro de 1969, não mais constava a Guarda Civil. “A decisão de que o policiamento ostensivo voltaria a ser feito exclusivamente por uma nova força militarizada e aquartelada não foi do povo de São Paulo nem do Poder Legislativo, mas sim do governo ditatorial e autoritário” (MARIANO, 2004, p. 27). Dentro deste contexto, é indubitável qual a racionalidade que norteou as políticas de segurança pública e, conseqüentemente, as ações da Polícia Militar.

Em um relato encontrado no site “Amigos da Guarda Civil”, que busca trazer memórias da Guarda Civil do Estado de São Paulo, Maciel (2013) reconhece que, a partir de 1964, quando os militares assumem o poder e buscam uma condição monopolista, a instituição passa por severas transformações. Em um contexto de resistência de grande parte da população ao golpe militar, o órgão policial passa a ser o instrumento dos militares para a manutenção do poder. No período ditatorial, cria-se um novo criminoso, o revolucionário, que demanda pesados investimentos direcionados à formulação de uma “nova polícia” capaz de imobilizá-lo.

A criação de um “novo criminoso”, neste contexto, pode ser percebida como uma forma de gerir ilegalidades para satisfazer os anseios de um determinado momento político. A instrumentalização da delinquência – ilegalidade dominada – é um agente para a ilegalidade

dos grupos dominantes (FOUCAULT, 2010). A utilização política dos delinquentes, sob a forma de “inimigos do Estado” é um instrumento para a ilegalidade que o próprio exercício do poder atrai para si. Segundo Foucault (2010), enquanto a oposição jurídica ocorre entre a legalidade e práticas ilegais, a oposição estratégica ocorre entre ilegalidades e delinquência. O processo de constituição de delinquência-objeto – ilegalidade isolada e fechada – não teria sido possível sem o desenvolvimento dos controles policiais.

A prioridade inicial dada ao inimigo externo – o comunismo – começa a ser direcionada para qualquer indivíduo contrário à ordem vigente. O discurso do inimigo – ameaça constante à segurança do Estado e interesses nacionais e coletivos – torna-se justificativa para o recrudescimento das estratégias bélicas de controle social, que visam ao fortalecimento e à manutenção dos interesses dos que estão no poder. Adotado pelo Brasil durante o período correspondente à Ditadura Militar (1964-1985). A instituição da figura do “inimigo interno”, que torna potencialmente suspeito todo e qualquer cidadão que pudesse atentar contra a “vontade nacional”, contra a ordem política vigente é uma das principais características de um paradigma de segurança pública orientado para a defesa do Estado. Para a eliminação dos atos percebidos como ameaça ao Estado, que se alinham aos interesses daqueles que estão no poder, justificam-se quaisquer medidas, destacando-se a atuação do Estado pelas ações incisivamente repressivas, por meio de Forças Armadas e de órgãos especiais criados para este fim, como, no presente contexto, a Polícia Militar.

Não foi outro o destino dos antigos componentes da Guarda Civil que, segundo Maciel (2013), passaram a ter treinamentos voltados para confrontos de rua com manifestantes, professores e pessoas ligadas a movimentos de resistência ao militarismo. Em seu relato sobre a Guarda Civil do Estado de São Paulo, Mariano (2004), inclusive citando trechos de entrevista concedida pelo Coronel Vicente Sylvestre, relembra:

Nos seus quase 44 anos de existência, a Guarda Civil do Estado de São Paulo estabeleceu, pela primeira vez, a lógica da prevenção no policiamento ostensivo. Apesar de poucos dados oficiais sobre esse período, não há registros de um grande número de ocorrências policiais envolvendo a guarda civil estadual que tenham tido como resultado a morte de pessoas. Era uma polícia treinada e preparada para prevenir o crime e não para “caçar criminosos”. Segundo um inspetor-chefe da Guarda Civil do Estado de São Paulo, o coronel Vicente Sylvestre, em todos os anos de existência da Guarda Civil Estadual não houve mais que 20 pessoas mortas em ocorrências envolvendo guardas civis. (MARIANO, 2004, p. 27/28).

Ao final, conclui

Mesmo considerando que a violência e a criminalidade dos anos 1930 até o final dos anos 1960 não tivessem a mesma complexidade dos anos 1970, 1980 e 1990, os dados expostos reforçam a tese de que no policiamento ostensivo de caráter preventivo a letalidade da ação policial é baixa. (MARIANO, 2004, p. 28).

Percebe-se que para além da extinção de uma instituição que não mais atendia aos interesses políticos dominantes, a extinção das Guardas Civis representa o fortalecimento de uma lógica belicosa e repressora das instituições policiais, em detrimento, se não aniquilamento, do policiamento ostensivo-preventivo. Por fim, ressalte-se que todo esse processo foi legitimado através da instrumentalização do direito. As normas jurídicas - elaboradas sob o discurso da defesa e interesse nacional - pretendiam legitimar as ações essencialmente repressivas e o combate irrestrito àqueles que fossem percebidos como contrários aos “interesses do Estado”.

2 A Guarda Municipal dentro de um novo contexto paradigmático.

O término do período ditatorial culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. Fruto de intenso processo de abertura democrática e prometendo intensas reformas, a Carta Magna teve como escopo a eliminação gradual do chamado “entulho” autoritário e a criação de instrumentos do sistema democrático, baseado no reconhecimento da cidadania e justiça. Neste contexto, ressurgiu a Guarda Municipal.

Dentro de um contexto de alteração paradigmática, a Segurança Pública passa a ter um “*locus*” no próprio texto constitucional. Nesse cenário ressurgem as guardas municipais - com clara influência das antigas guardas civis estaduais - cuja criação depende da iniciativa do poder municipal. A autorização constitucional para a criação das guardas municipais, prevista no art. 144 da CF, certamente se alinha com um discurso descentralizador das políticas de segurança, bem como no reconhecimento da necessidade do poder local enfrentar politicamente as questões relacionadas à violência.

Art. 144 da CF: A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

“*Omissis*”

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Assim, desde a promulgação da CF/88, existe a autorização para que os municípios criem suas guardas municipais, com a organização e funcionamento que lhe for conferida a

Lei Orgânica Municipal, resguardada a limitação constitucional de que sua destinação deve ser para proteção de bens, serviços e instalações do município.

Segundo Mariano (2004, p. 116),

A institucionalização das guardas civis municipais como novo ator no sistema de segurança pública só tem sentido se elas apresentarem o fator novo de tal sistema. Se eles forem capazes de resgatar os valores e a lógica da ação preventiva que caracterizou as guardas civis estaduais, extintas pelo arbítrio.

Segundo o IBGE, em pesquisa realizada em 2009, dos 5565 municípios brasileiros 865 tinham guarda municipal. Em números regionais, a região nordeste tinha 416 municípios com guarda municipal, seguida da região sudeste, com 318. A região centro-oeste, por sua vez, apresenta o menor número, com apenas 16 municípios até o ano de 2009. Em 2012, a mesma pesquisa realizada pelo IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic/2012) – evidenciou um número crescente de guardas municipais. De acordo com os resultados, havia 993 municípios com guarda municipal no Brasil, o que corresponde a um aumento de 17,8% do total, se comparado a 2009. O acréscimo ocorreu em todos os municípios, exceto naqueles com mais de 500 000 habitantes. Tais dados refletem uma tendência dos municípios para a constituição de suas guardas municipais.

A percepção de que as ações institucionais da guarda devem se alinhar com políticas públicas preventivas na área da segurança pública pode ser corroborada por ações indutoras adotadas pelo Governo Federal, que pretendiam a criação e fortalecimento das guardas municipais no Brasil. Dentre estas políticas, destaca-se a chamada pública para seleção de propostas de apoio a projetos municipais relativos a ações de prevenção da violência do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI –, que visava ao fortalecimento das instituições de segurança e apoio à implementação de políticas sociais. O edital, de 2012, tinha por finalidade selecionar propostas como base no plano plurianual para o período de 2012 a 2015, que tivessem por finalidade Ações de Prevenção em Segurança Pública, com base na Ação 2070. Os municípios contemplados receberiam um repasse da União, distribuído entre as naturezas de despesa (despesas de custeio e de capital). Dentre as ações passíveis de repasse de verbas pela União destaca-se o fortalecimento das guardas municipais.

A atribuição para ações preventivas também é percebida por Alves (s.d) que, entretanto, sinaliza para a existência de órgãos locais que atuam “sem a dimensão estratégica de uma administração voltada para resultados mais efetivos e sem uma dimensão da administração participativa” (ALVES, s/d, p.65), inaptas, portanto, para assegurar a produção

de ações de segurança pública com qualidade e de fato descentralizada que sustentem a ação local. Assim, há de se considerar que o aumento de números de guardas municipais no Brasil não representa, necessariamente, que os municípios estejam atuando de forma efetiva e eficaz nesta área.

A pesquisa IBGE (Munic/2012) apontou também uma diversificação das funções das guardas municipais que teriam deixado de atuar exclusivamente na proteção de bens, serviços e instalações de seus municípios, para exercerem funções auxiliares na segurança pública. Dentre estas funções auxiliares, destaca-se a colaboração ao patrulhamento escolar e vias públicas, além dos auxílios aos Conselhos Tutelares e às Polícias Civil e Militar.

Esta tendência de ampliação das funções das guardas municipais aparece como um ponto de tensão, de disputa, dentro do campo. Tal conflito existe em virtude do posicionamento – fruto da interpretação restritiva do preceito constitucional – que defende a limitação das ações da guarda municipal somente às que visem à proteção dos bens, serviços e instalações do município. Há, ainda, forte tendência a refutar qualquer possibilidade para que as guardas municipais atuem em ações ostensivo-repressivas. A argumentação de que a guarda municipal deve atuar somente em ações preventivas, deixando a cargo das polícias militares o patrulhamento ostensivo/repressivo, parece-nos ter solidez histórica.

A estrutura do comando é outro ponto que deve ser considerado para buscar a compreensão de alguns dilemas envolvendo a instituição. Mariano (2004), tomando por referência a experiência de São Paulo, afirma que a estrutura do comando é uma questão que pode contribuir para perpetuação de uma lógica repressiva no perfil das guardas municipais.

Ainda é prática comum os governos municipais se valerem de policiais da ativa ou, na maior parte das vezes, de policiais aposentados, em especial, oficiais das Polícias Militares, para comandar as guardas civis. Esses servidores das polícias trouxeram para as guardas civis a lógica, as regras e os vícios de suas instituições de origem, o que, na prática, contribuiu para que as guardas civis não tivessem identidade própria como órgão municipal de segurança pública. Os primeiros 15 anos da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo foram um retrato fiel do quadro citado. Isto não significa que policiais estaduais não possam dirigir as guardas civis; reprovável é que tragam a lógica de suas instituições de origem. (MARIANO, 2004, p. 116).

Neste ponto, as pesquisas do IBGE (municípios 2006, 2009 e 2012) sinalizam uma mudança ao sinalizarem para um aumento de número de comandantes de guardas municipais que provêm da própria instituição. Tal aumento vem acompanhado de uma tendência de diminuição do número de comandantes provenientes da Polícia Militar e das Forças Armadas. Tal decréscimo, embora não seja linear, é significativo e pode indicar um fortalecimento

institucional. Face ao desconhecimento de quais os discursos e práticas que estes “novos” comandantes estão reproduzindo, tal dado é incapaz de asseverar uma mudança cultural.

A tabela a seguir pretende demonstrar o percentual de representantes de cada instituição no comando das Guardas Municipais, nos períodos entre 2006/2012.

Comando da Guarda Municipal. Relação: origem X ano.	2006	2009	2012
Polícia Federal	0,5%	1,7%	0,5%
Bombeiro Militar	2,7%	3,6%	1,5%
Forças Armadas	6,3%	0,5%	3,1%
Polícia Civil	4,8%	5,1%	4,4%
Outros	—	—	13,1%
Civil	22,6%	16,5%	14,3%
Polícia Militar	39,6%	38,7%	33,6%
Guarda Municipal	23,5%	33,9%	29,5%

Fonte: IBGE (municípios 2006, 2009 e 2012)

Apesar de algumas alterações perceptíveis em um campo que, certamente, ainda está em construção, é possível perceber-se relações de afinidade entre o comportamento dos guardas municipais e as estruturas e condicionamentos das instituições militares. Assim, o “*habitus*” repressivo, tão arraigado na instituição policial militar quando da promulgação da CF/88, teria influenciado na formação das guardas municipais, dificultando a assimilação e o reconhecimento de suas importâncias dentro do contexto das ações preventivas.

A percepção de Mariano (2004) de que as guardas municipais teriam dificuldade de resgatar valores e lógicas preventivas - que seriam o sentido de sua existência no município - justifica-se porque muitas guardas, apesar de sua vocação natural para prevenção, teriam incorporado estruturas militarizadas e criado unidades internas que caracterizam policiamento repressivo, unidade de choque e forças táticas, por exemplo. Em algumas cidades, segundo Mariano (2004), a guarda civil realiza blitz, “batidas policiais”, busca pessoal em pessoas “suspeitas”. Tais ações, por colidirem com a limitação às atuações ostensivo-repressivas trazida pela Constituição Federal, seriam uma clara demonstração de usurpação de função, abuso de autoridade, chocando-se com as atribuições da Polícia Militar. “Em vez de fortalecer sua vocação de prevenção, muitas guardas civis incorrem no desvio de imitar a cultura de policiamento ostensivo-repressivo” (MARIANO, 2004, p.117). Dessa forma, a configuração “ideal” das guardas municipais encontraria dificuldade de fortalecimento sem uma alteração nas mentes e nos hábitos dos próprios agentes.

Como dito, o desconforto em relação à possível “usurpação” de funções por parte das guardas municipais justifica-se pela própria interpretação do texto constitucional que concedeu de forma restrita, com atribuições limitadas e sem estabelecer o perfil das instituições municipais, autorização para que o poder público municipal constitua sua guarda municipal. Na prática, a fim de constituir guardas que visem à proteção de seus bens, serviços e instalações, diversos municípios destinam seus efetivos para exercerem policiamento preventivo em escolas municipais, trânsito, parques públicos. Destaca-se, ainda, que a carência da atuação da Polícia Militar acaba por induzir que a guarda municipal aja repressivamente. Neste ponto, Mariano (2004, p. 116) afirma que “em algumas cidades, com a justificativa de que seu efetivo é maior que o da Polícia Militar (situação corrente em centenas de municípios), a guarda municipal realiza blitzes com armamentos incompatíveis com sua função”. O direcionamento das ações das guardas é frequentemente questionado, sendo nítida a resistência de que tais instituições exerçam funções tipicamente policiais.

As pesquisas do IBGE também demonstraram um aumento dos números de órgãos de controle interno e externo das guardas municipais. O fato pode estar relacionado com um processo de fortalecimento institucional. Desde 2006, a pesquisa do IBGE sobre o perfil dos Municípios Brasileiros abrange também existência de órgão com atribuição para corrigir os erros e abusos das autoridades (controle interno), além de ouvidoria (controle externo). Conforme o Gráfico 63, da pesquisa IBGE (2012), observamos que, na região sudeste, comparando os números de 2006, 2009 e 2012, houve um declínio de 32,9% dos municípios que não possuem órgãos de controle interno e externo das atividades da guarda municipal. Em 2006, 62,5% desta região não tinham este órgão. Em 2012, eram 29,6%. A tendência percebida na região sudeste reflete a realidade das guardas municipais nacionais. 72% das Guardas Municipais brasileiras, conforme pesquisa realizada em 2006, não tinha órgão específico para controle das atividades desta instituição. Em 2012, este percentual diminuiu para 43,7 %. A variação de 28,3% na média brasileira evidencia este declínio. Ressalte-se que tanto a estruturação de ouvidorias ou corregedorias de guarda municipal como a existência de sistema informatizado de atendimentos efetuados pela instituição são critérios de seleção e pontuação para a chamada Pública para seleção de projetos do ano de 2012: Ação 2070 – Segurança Pública com Cidadania – Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Ação 2070 – Segurança Pública com Cidadania – Apoio à implementação de Políticas Sociais. Ressalte-se que o Estatuto das Guardas Municipais trouxe a obrigatoriedade dos órgãos correccionais nos municípios em que a guarda municipal tenha efetivo superior a 50 integrantes.

Apesar da existência de questionamentos diversos sobre a atuação da instituição, Soares (2005) afirma que uma agenda municipal sobre a segurança pública deve, além de valorizar o viés preventivo, valorizar também as guardas municipais. O reconhecimento do autor sobre importância da instituição é acompanhada a uma crítica sobre as estruturas que recebem no Brasil. À percepção de que faltam metas menos ambíguas e capazes de definir as atribuições e limites para as atuações das guardas municipais, soma-se o argumento da ausência de

uma política que as constitua como protagonistas da segurança municipal e lhes determine um perfil, uma identidade institucional, um horizonte de ação, um conjunto de funções e, muito particularmente, lhes atribua metas claras, publicamente reconhecidas – afinal, identidades são fenômenos interacionais. (SOARES, 2005, p. 31).

Assim, como decorrência da compreensão de que as guardas municipais desempenham um papel relevante dentro de qualquer política de segurança consistente, Soares (2005) apresenta que a formação e valorização profissional; a gestão do conhecimento; a reorganização das estruturas administrativas, do processo do trabalho, de tomada de decisão, de comunicação e de relacionamento governamental seriam os eixos estratégicos de sustentação, constituição e reforma destas instituições.

3 O Estatuto das Guardas Municipais: a busca pelo fortalecimento institucional.

A lei 13022/2014 – Estatuto das Guardas Municipais –, que entrou em vigor no dia 08 de agosto de 2014, dispôs para além da obrigatoriedade da criação de órgãos de controle interno e externo das guardas municipais. Autorizou o poder executivo municipal a criar órgão colegiado para exercer o controle social das atividades de segurança do município, analisar a alocação e aplicação dos recursos públicos e monitorar os objetivos e metas da política municipal de segurança e, posteriormente, a adequação e eventual. Estabeleceu, ainda, que as guardas municipais não ficarão sujeitas à disciplina militar. A lei, que estabelece um prazo de 02 (dois) anos para que o município se adeque às suas diretrizes, parece ter caminhado no sentido de fortalecer a autonomia, valorização e responsabilidade das guardas municipais¹. O Estatuto da Guarda Municipal destaca-se nos seguintes pontos:

¹ A lei tem a constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal. Para maiores esclarecimento vide ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 5156.

- Reconheceu a representatividade das guardas municipais no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e, no interesse dos Municípios, no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública. (art. 20);
- Trouxe a necessidade de capacitação específica para o exercício dos cargos da guarda municipal. (art. 12);
- Facultou ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, vedando, entretanto, que seja o mesmo órgão destinado à formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares (art. 12);
- Delimitou as competências das guardas municipais, definindo-as nos seguintes termos:

Competência geral: proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. (art. 4º);

Competências específicas, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: (art. 5º):

- 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.

• Definiu princípios mínimos de atuação das guardas municipais que podem ser sintetizados da seguinte forma:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

III - patrulhamento preventivo;

IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e

V - uso progressivo da força.

Verifica-se, assim, que a lei trouxe um variado leque de competências para atuação das guardas. Esta indução pela lei federal pode ter um efeito positivo ao diversificar as ações da instituição sem depender, necessariamente, da criatividade do poder local.

A lei reforçou ainda a previsão legal do porte de arma de fogo pelas guardas municipais. Apesar da expressa disposição da legislação em comento, tal autorização já existia anteriormente no Estatuto do Desarmamento. De acordo com a lei 10.826 de 2003,

armar ou não a guarda municipal é uma faculdade do município que possua mais de 50.000 habitantes, a ser analisada conforme as necessidades e particularidades locais.

Embora dependa de um estudo mais apurado neste sentido, tal escolha política pode ser objeto de tensões em âmbito local. A comparação dos dados apresentados pelas pesquisas do IBGE em 2009 e 2012 demonstra um aumento de guardas municipais que utilizam arma de fogo. Em 2009, dos 865 municípios, 141 utilizavam armas de fogo, consideradas letais. Em 2012, em um contexto de 993 municípios, 153 contam com guarda municipais equipados com armas de fogo.

Em um contexto de fortalecimento das guardas municipais, de percepção da necessidade/importância do município em atuar na segurança pública e de reiteradas críticas à atuação da Polícia Militar, o Estatuto das Guardas Municipais pode indicar uma das estratégias de consolidação do poder local. A consolidação e fortalecimento das instituições se relacionam, diretamente, com o discurso de descentralização das políticas de segurança, a desaguar no modelo pretendido pelo sistema único de segurança pública. Participação efetiva, corresponsabilidade das três esferas de governo e alteração de uma forma de segurança concentrada nos estados federados, com a possibilidade de um policiamento preventivo e comunitário no âmbito dos municípios, com interação permanente com a comunidade. É neste paradigma que se insere a guarda municipal e parece ter sido esse o discurso reforçado pelo estatuto em comento.

O Estatuto da Guarda Municipal vem sendo questionado fortemente pela Federação Nacional de Entidades dos Oficiais Militares Estaduais – FENEME. A federação, ao ajuizar ação questionando a constitucionalidade do Estatuto das Guardas, deixa clara a sua posição de que as instituições locais não podem atuar como órgãos policiais. Afirma, a fim de consolidar seu posicionamento, que a atuação no campo da segurança pública é restrita à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal, à Polícia Civil, à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar, justificando sua alegação através de uma interpretação restritiva do art. 144 da Constituição Federal. Alega, ainda, que fortalecimento das guardas municipais pode acirrar as disputas com as polícias já constituídas, bem como permitir que as instituições sirvam como “exércitos particulares” a serviço do poder local. Tal discurso reflete um dos pontos de crítica à descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988. Aos seus olhares, a descentralização

fortalece as elites locais, promovendo a patronagem e dotando os “caciques” de grandes poderes, dado que passam a deter maiores e constantes recursos financeiros, através de repasses governamentais e arrecadações de tributos municipais (IPTU,

ISS), e políticos, já que têm autonomia na utilização dos recursos financeiros e contam com baixíssima fiscalização sobre as formas de aplicação dos mesmos, além de detenção sobre a nomeação para cargos públicos (OLIVEIRA, 2007, p. 24).

É inerente ao campo jurídico – como campo de luta – a “luta interna” para a determinação da interpretação jurídica vencedora. Neste sentido, Kant de Lima, ao falar sobre o desafio e importância de serem realizadas pesquisas empíricas no direito, afirma:

O Direito brasileiro se organizar e se constituir através de categorias não unívocas, cujo significado está sujeito à autoridade interpretativa ad hoc – logo, por definição, não sujeitas à interpretação o literal, que é considerada ilegítima – possibilitando, assim, uma “luta interna” do campo para ver qual das possíveis interpretações das normas jurídicas terá a melhor aceitação. Nesse sentido, a consagração no interior desse campo do conhecimento exige uma concorrência pela legitimidade que, por sua vez, distingue e hierarquiza os que alcançam o reconhecimento intelectual (os consagrados/autorizados) dos demais (BOURDIEU, 1987, apud KANT DE LIMA, s.d.).

É indiscutível a existência de diferentes discursos sobre a guarda municipal que se enfrentam, a fim de tomarem o espaço de discurso dominante. Verificamos que a percepção da importância do fortalecimento da guarda é contraposta pela ideia da hegemonia dos órgãos policiais na seara da segurança pública. Os fatos expostos sinalizam que estamos diante de um campo em transição. A mudança paradigmática de modelos de segurança pública reflete nas discussões sobre a guarda municipal, em que percebemos disputas e estratégias para reconhecimento do discurso verdadeiro. As forças reducionistas das atribuições da guarda, ao que parece, visam à manutenção da centralidade das forças militares no campo da segurança pública. Os “defensores da guarda” trazem argumentos sobre a importância da atuação do poder local nas políticas de segurança pública, da necessidade do fortalecimento das ações preventivas e dos excessos praticados pelo militarismo durante um período não tão distante. O debate se polariza em torno de dois paradigmas de segurança pública. Entretanto, destaca-se a capacidade das normas jurídicas – enquanto mecanismos de poder – de produzirem discursos verdadeiros.

Segundo Garland (2008, p.74), “para o bem ou para o mal, um campo em transição é um campo que está mais suscetível do que o normal a forças externas e pressões políticas. É um momento histórico que convida à ação transformadora precisamente porque é mais provável que ela lhe cause impacto”. O reconhecimento de que os debates sobre a guarda municipal se situam dentro de um campo em transição apresenta-se como essencial à compressão dos fenômenos relacionados à temática apresentada.

CONCLUSÃO

No Brasil, um dos marcos trazidos pela Constituição Federal de 1988, no que tange às políticas de segurança pública, foi a expressa previsão legal da possibilidade de criação pelo poder municipal das guardas municipais. A medida, de incontestável importância, enquadra-se dentro de um processo de descentralização destas políticas, com consequente reforço para a atuação municipal na gestão da violência urbana. Neste sentido, insta reconhecer que o debate entre município e segurança pública é amplo e complexo, sendo importante desmistificar visões reducionistas de que poder local e segurança pública somente se tangenciam através da guarda municipal.

A guarda municipal, entretanto, surge como fruto de um intenso debate de reabertura democrática, com a finalidade de criar instrumentos típicos de um sistema democrático. Uma análise do caso paradigmático da Guarda Civil Estadual de São Paulo evidenciou que a instituição nasceu com uma finalidade essencialmente preventiva. Criada em 1926 e inspirada no modelo londrino, a Guarda Civil da Capital, apesar de seu caráter não militar, era auxiliar da Força Pública (art. 2º da Lei 2141/1926). Ao reconhecimento histórico de que a Guarda Civil nasceu com destinação essencialmente preventiva, soma-se a destinação que a instituição teve no período militar, momento em que passa a ter sua força instrumentalizada para o reforço ao discurso da defesa nacional e do combate ao inimigo. No contexto histórico de um período de exceção, da fusão entre a Guarda Civil e a Força Pública do Estado de São Paulo surge a Polícia Militar, coordenada diretamente pelo Exército e com um viés essencialmente autoritário e repressivo.

Apesar das consequências do processo de reabertura democrática e da previsão expressa da possibilidade de criação em âmbito local das guardas municipais, a pesquisa evidenciou que um dos desafios para o fortalecimento institucional é a superação das estruturas e condicionamentos militares decorrentes dos processos históricos. Assim, a alteração do “*habitus*” repressivo que absorveu a guarda e seus componentes no período militar é essencial para que a guarda municipal se fortaleça enquanto promotora de ações preventivas de segurança pública. A incorporação do discurso preventivo pelos próprios agentes também seria um facilitador para minimizar as disputas com as instituições policiais, disputas estas que se tonificam sob a alegação de desvio de finalidade e usurpação de função.

Em que pese algumas críticas e resistências à sua atuação e fortalecimento, é recorrente a sinalização de que uma agenda municipal sobre a segurança pública deve valorizar também as guardas municipais. No entanto, essa valorização deve ser acompanhada

de políticas mais claras, menos ambíguas, capazes, portanto, de atribuir a estas o protagonismo nas políticas municipais de segurança. Neste sentido, Soares (2005) defende o aperfeiçoamento profissional, a gestão do conhecimento, entre outros, como medidas estratégicas para alcançar tal finalidade.

O Estatuto das Guardas Municipais, previsto pela Lei 13022 de 2014, aparece em um contexto de busca pelo fortalecimento e autonomia da instituição. Dentre iniciativas diversas, ousou a lei federal ao disciplinar as competências e diretrizes para a sua atuação. Apesar da importância do instrumento normativo – inclusive pela sua pretensão de criar discursos verdadeiros – há lutas típicas de um campo que, como dito, ainda está em transição. O maior ponto de tensão pode ser caracterizado por uma busca pela perpetuação da hegemonia das instituições tipicamente policiais. Neste sentido, sinaliza Foucault (2008, p.422), ser a polícia “a arte e do esplendor do Estado como ordem visível e força brilhante”. As forças reducionistas das atribuições da guarda, ao que parece, visam à manutenção da centralidade das forças militares no campo da segurança pública. Ao que tudo indica, o debate encontra-se polarizado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, M. C. Gestão local e políticas públicas: os desafios do campo da segurança. Disponível em: < http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_ii_-_gestao_local_e_politicas_publicas_-_os_desafios_do_campo_da_seguranca1.pdf>. Acesso em: 05.ago.2015.

BRASIL. Lei nº 13022, de 08 de agosto de 2014. **Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm. Acesso em: 10.abr.2016.

_____. Ministério da Justiça Secretaria Nacional de Segurança Pública Departamento de Políticas, Programas e Projetos. Edital de Chamada Publica N°, de 2012. **Seleção Publica De Propostas Para Apoio A Projetos Municipais Relativos A Ações De Prevenção Da Violência Do Programa Nacional De Segurança Com Cidadania - Fortalecimento Das Instituições De Segurança E Apoio À Implementação De Políticas Sociais.** Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2012-06/editalmunic+ieixclpiospronasci_-2012.pdf>. Acesso em: 21.mar.2015.

_____. Decreto-Lei nº 1072, de 30 de dezembro de 1969. **Da nova redação ao art. 3º, letra "a" do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969 e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1072.htm. Acesso em: 11.abr.2016

CHAVES, J. **O Problema do Direito em Michel Foucault: entre imagens jurídicas e a proposta de um direito novo.** Editora Juruá, Curitiba, 2010.

DANTAS, F.D. Militarização da segurança pública. In: OLIVEIRA, F.B.; ZOUAIN, D.M.; RUEDIGER, M.A.; RICCIO, V (Orgs). **Desafios para a gestão pública de segurança.** Rio de Janeiro: FGV. 1ª Ed, 2009, 17-18.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir:** Nascimento da prisão. 38º ed. Editora Vozes. Petrópolis 2010. Trad. Raquel Ramalheite.

_____. **Em defesa da sociedade.** Curso no Collège de France (1975-1976). Martins Fontes, 2005. Tradução Maria Ernantina Galvão.

_____. **Estruturalismo e pós-estruturalismo.** In: Ditos & escritos II: Arqueologia das Ciências e História dos Sistemas de Pensamento. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005b. p. 307-344.

_____. **Segurança, território, população.** Curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Ano.3, 5ª Ed., p.100-114, ago./set.2009.

GARLAND, D. **A cultura do controle.** Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2006.** <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2006/>. Acesso em: 23.Mar.2015.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2009.** <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>. Acesso em: 23.Mar.2015.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012.** ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf. Acesso em: 23.Mar.2015.

KANT DE LIMA, R; BAPTISTA, B.G.L. O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito. Uma contribuição antropológica. http://www.uff.br/ineac/sites/default/files/o_desafio_de_realizar_pesquisa_empirica_no_direito.pdf. Acesso em: 11. Jun. 2014.

MACIEL, M. **A guarda civil, memórias.** 2013. http://amigosdaguardacivil.blogspot.com.br/2013/05/a-guada-civil-memorias_5.html. Acesso em: 11.dez.2014.

MARIANO, B.D. **Por um novo modelo de polícia no Brasil:** A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. 1.ed., São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

OLIVEIRA, V.E. **O Municipalismo brasileiro e a Provisão Local de Políticas Sociais. O caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas.** 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Faculdade de São Paulo.

SÃO PAULO, Lei nº 2141 de 22 de outubro de 1926. **Crêa a Guarda Civil da Capital. São Paulo, SP.** <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1926/lei-2141-22.10.1926.html>. Acesso em:18.ago.2015.

SILVA, J.C. Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas. **Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo**, ano 5, ed. 8, p.78-89, fev/mar. 2011.

SOARES, L.E. Segurança municipal: sugestões para uma agenda mínima: In SENTO-VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras.** Segundo Volume. Brasília: Senado Federal, 1999.

_____. Segurança Municipal no Brasil. In: SENTO-SÉ, J.T. **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005, p. 15-45.