


**UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**



**GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA EM SANTO ANDRÉ: a
percepção dos agentes da Guarda Civil Municipal acerca
da ampliação de suas atribuições**

HELENI BARREIRO FERNANDES DE PAIVA LINO

**São Caetano do Sul
2005**

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL

**GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA EM SANTO ANDRÉ: a
percepção dos agentes da Guarda Civil Municipal acerca
da ampliação de suas atribuições**

HELENI BARREIRO FERNANDES DE PAIVA LINO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul
para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão da Regionalidade e das
Organizações.

Linha de Pesquisa: Gestão para o Desenvolvimento da
Regionalidade.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Priscila Ferreira Perazzo.

**São Caetano do Sul
2005**

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL

Rua Santo Antônio, nº 50 São Caetano do Sul (SP)

Reitor: Prof. Dr. Laércio Baptista da Silva

Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa: Prof. Dr. René Henrique Gotzö Licht

Coordenador do Programa de Mestrado em Administração: Prof. Dr. Eduardo C. Oliva

Dissertação defendida e aprovada em 18/ 11/ 2005 pela Banca Examinadora, constituída pelos (a) professores (a):

Dra. Regina Célia Pedroso (UNIFMU e UNINOVE)

Dr. Luis Paulo Bresciani (IMES)

Dra. Priscila F. Perazzo (IMES)

*Dedico este trabalho ao Professor
Doutor Cirurgião Dentista Alael de Paiva Lino (em
memória) pelos trinta e sete anos de respeito e
lealdade, virtudes existentes em poucos.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus filhos Alael e Hylba, por sempre entenderem a mãe diferente que tiveram, e por serem pessoas corretas e cidadãos conscientes de seus direitos e obrigações. À Camila, nova filha, e ao que está por vir para conhecer a luta de seus antepassados.

À minha orientadora, Prof^a Dr^a. Priscila Ferreira Perazzo, por seu suave rigor e por ser uma entusiasta deste projeto. Ao Prof. Dr. René Henrique Gotzö Licht, por enxergar a alma das pessoas e, acima de tudo compreendê-la. À todos os professores do PMA pelas contribuições

Aos Guardas Civis Municipais pela oportunidade da convivência por esses longos anos e serem partícipes deste trabalho. Aos policiais militares, pela importante contribuição, em especial, à Sub-Tenente PM Marli, amiga querida, e aos PMs do Centro de Aperfeiçoamento de Estudo Superior da PMESP. Ao Cel. Res. PM Marco Antonio Archangelo pelos ensinamentos e a oportunidade de poder conviver e aprender com a querida Guarda Civil Municipal de Santo André. A Zair Sturaro pelo conhecimento e a disposição em ceder seu acervo.

À minha equipe de trabalho: Tânia, Márcia, Luiza, Patricia, Aarão, e em especial ao Bussi e à Alena pelos domingos perdidos.

RESUMO

A oferta de uma segurança pública democrática que atenda aos imperativos das atuais formas de exercício da cidadania, vem trazendo para o poder local a consciência de que uma parte expressiva dos instrumentos úteis e indispensáveis ao provimento da segurança pública estão sobre o controle do município, tendo a guarda municipal papel preponderante nas ações de segurança pública.

A proposta desse trabalho é verificar a Guarda Civil Municipal de Santo André, denominação civil acrescida à corporação no ano de 2001, por meio da percepção de seus agentes, do poder local, e, suas relações com a Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Com suas atividades limitadas, ainda que propostas de ampliação estejam em discussão, as Guardas Municipais terminam por experimentar identificação com os modelos vigentes de polícia, e, com a cultura prevalecente.

Nesse sentido, a pesquisa pretendeu aprofundar o conhecimento da realidade existente na Guarda Civil Municipal de Santo André, e trazer à tona a diversidade entre a identidade instituída e a identidade instituinte, seu despreparo para o exercício de novas atribuições, as incertezas do gestor local sobre as atuais e futuras funções da corporação em face das formulações pretendidas pelo Sistema Único de Segurança Pública.

Palavras – chave: guarda municipal, segurança pública, gestão das cidades.

ABSTRACT

The offer of a democratic public security that answers to the requirements of the contemporary citizenship policies, starts bringing to the local power the consciousness that an expressive part of the useful and indispensable instruments for the providing of public security are under the control of the local authority, having here the municipal guard a crucial role in the actions regarding public security.

The proposal of this work is to analyze the Civil Municipal Guard of Santo André, in which's civility status was effectuated during the year of 2001, through the perception of its agents, the local authorities and its relations with the Military Police of the State of São Paulo.

Through its limited actions, although expanding proposals are being discussed, the Municipal Guard turns out to experience a kind of identification with the actual police models and its prevalent culture.

Regarding this, this research aimed a deeper insight into the reality of the Civil Municipal Guard of Santo André and also to bring into light the diversity between the instituted identity and the instituting one, its unpreparedness for the exercising of new attributions, the uncertainty of the local management concerning the actual and future functions of the corporation, in contra part to the pretended formulations of the Public Security Unique System.

Key-words: municipal guard, public security, town management.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES (gráficos)	10
ABREVIACIONES	11
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1. ORDEM, CONTROLE E SEGURANÇA NAS CIDADES	22
1.1 Policiamento no Brasil um trajeto histórico	27
1.2 Militarização policial: uma característica brasileira	37
CAPÍTULO 2. GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	47
2.1 Guardas Municipais	47
2.2 Municipalização da segurança: o debate atual	50
2.3 Policiais militares e guardas civis: uma relação conflituosa	56
2.4 A percepção dos agentes da Polícia Militar do Estado de São Paulo e da Guarda Civil Municipal de Santo André sobre as atribuições da Guarda Municipal	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
FONTES	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105
ANEXOS	109

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Estrutura Administrativa e Hierárquica da Guarda Civil Municipal de Santo André	50
Propostas em trâmite na Câmara Federal	54

Gráficos:

1)	Perfil dos Entrevistados – Policiais Militares na Cidade de Santo André	61
2)	Perfil dos Entrevistados – Guardas Municipais na Cidade de Santo André.	62
3)	Policiais Militares a Favor ou Contra a Criação das Guardas Municipais	63
4)	Se o policial militar é a favor ou contra a Guarda Municipal praticar o policiamento ostensivo e preventivo	65
5)	Como os policiais militares observam o uniforme da Guarda Civil Municipal	67
6)	Como a Guarda Civil de Santo André avalia seu uniforme	68
7)	A Guarda Civil Municipal e a comunidade andreense	70
8)	Se os Guardas Municipais acham que a Segurança Pública deve ser municipalizada	73
9)	Se policiais militares acreditam que, em havendo a municipalização da segurança pública, a Polícia Militar perderia sua função	77
10)	Qual seria a cultura organizacional da GCM	78
11)	Desempenho dos ex-Comandantes da GCM de Santo André	81
12)	Qual o entendimento do policial militar quanto a subordinação, fiscalização e treinamento da GCM?	83
13)	O funcionamento dos GCMs em relação a ampliação das atribuições	84
14)	O posicionamento dos GCMs em relação a ampliação das atribuições na GCMSA	87
15)	Deficiência para o exercício da função do guarda municipal	89
16)	Policiais Militares e problemas com GCMs	91
17)	Relacionamento das GCM de Santo André com a PMESP	91
18)	Índice de ocorrência atendida pela GCM diversa do emanado na CF/88	94

ANEXOS

1)	Carta de Americana
2)	Diretriz nº PM – 3-001/02/01, de 11 de abril de 1992
3)	Despacho nº PM3-057/02/98
4)	Documentos Guarda Civil Municipal de Santo André
5)	Documento Polícia Civil de 23 de outubro de 1989
6)	Questionário Polícia Militar
7)	Questionário Guarda Civil Municipal

ABREVIACOES

CAES = Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores

CSP = Curso Superior de Polícia

GCM = Guarda Civil Municipal

GCMSA = Guarda Civil Municipal de Santo André

GM = Guarda Municipal

IBGE = Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

PGSA = Plano de Governo de Santo André

PGSP = Plano de Governo de Segurança Pública

PM = Polícia Militar

PMESP = Polícia Militar do Estado de São Paulo

PNSP = Plano Nacional de Segurança Pública

SENASP = Secretaria Nacional de Segurança Pública

SUSP = Sistema nico de Segurança Pública

INTRODUÇÃO

No contexto atual das sociedades democráticas, inúmeras questões ganham as pautas dos gestores públicos à frente da administração das pequenas e médias cidades. Uma delas envolve o aumento considerável dos índices de violência e criminalidade, outras, o descrédito nas instituições constituídas e à sua capacidade de gerenciá-las.

O entendimento contemporâneo vem se manifestando pela necessidade de incorporação de vetores à segurança pública, tais como: planejamento, gestão, programas de prevenção. Salienta-se também a manutenção da repressão, com destacada observância na legalidade. Esses vetores implicam na revisão do papel das polícias do Estado e na incorporação da comunidade às políticas implantadas no setor, permitindo que a segurança pública seja vista não apenas como um problema de aplicação da lei penal, mas, como um espaço no qual a gestão da cidade é concebida de forma plural, agregando diversos atores sociais.

A escolha do tema decorre da escassez de estudos sobre a discussão do papel dos municípios e de seus gestores na condução de políticas públicas de segurança. Trata-se de uma ótica ainda pouco explorada, pois o município é tradicionalmente considerado como um agente secundário na formulação de políticas para a área, a qual fica a cargo do Poder Executivo, nos âmbitos federal e estadual, segundo a Constituição Federal¹, cabendo aos Estados o papel de organizar as polícias encarregadas da prevenção e repressão à criminalidade.

Este afastamento que o dirigente local tem com relação às discussões das polícias do Estado dificulta diagnósticos e planejamento sobre o controle social

¹ Constituição Federal de 1988, artigo 144 – 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: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.
IV - §5º: às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública;
IV - §6º: as polícias militares e corpos de bombeiros auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e do Territórios.

das cidades, inibindo ações e programas tecnicamente adequados na gestão da segurança pública.

Problematização

A história da formação das cidades brasileiras demonstra um movimento de colonização e desenvolvimento capitalista que avançou da costa do Atlântico em direção ao centro do continente, gerando uma teia de cidades interligadas. Posteriormente, o desenvolvimento capitalista, com pólos centrais de industrialização próximos à costa, provocou uma desocupação extremamente desigual no território brasileiro.

O processo de industrialização e urbanização se concentrou em regiões que dispunham, inicialmente de boa infra-estrutura e mercados de trabalho e de consumo. As pessoas, buscando melhores condições de vida e emprego deslocaram-se para essas regiões. Por sua vez, as empresas na disputa pelo mercado consumidor, também se instalaram nessas áreas promovendo uma ocupação desigual do território.

Esta desigualdade territorial pode ser vista como um dos fatores explicadores da contraposição entre a qualidade de vida dos moradores de uma região e uma maioria em condições urbanísticas precárias, tendo-se a impressão de se viver em duas cidades, ou, em uma “cidade partida” (Rama.1985.p.32) criando uma situação de “exclusão territorial”, no sentido da expressão de Raquel Rolnick (1997).

Com a “cidade partida” e as pessoas excluídas do espaço, surge na cena pública a violência urbana, como uma realidade da maioria das cidades brasileiras, sobretudo nas metrópoles. Muitas são as tentativas de explicá-la e de entendê-la e uma delas pode estar relacionada à dificuldade de gestão da segurança pública.

Além do município ser considerado agente secundário na formulação de políticas para a área de segurança pública, este encontra barreiras na atual cultura policial, que reage a idéia de que o policiamento e controle social podem ser de obediência à aos direitos humanos. Na ausência de uma cultura organizacional voltada ao Estado Democrático de Direito, torna-se quase impossível administrar os conflitos sociais de forma não bélica.

No embate dessa discussão e pressionados pela violência urbana e demandas sociais, os gestores das cidades instituíram, ou ampliaram as já existentes, Guardas Municipais, sob a égide da Constituição Federal de 1988, com o permissivo legal emanada pelo art.144, §8º que aduz: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Mas, com o aumento excessivo da violência e da criminalidade, seus agentes passaram a atuar em áreas exclusivas da Polícia Militar, assumindo funções para as quais não foram inicialmente preparados, nem legalmente permitidos.

Outro fator complicador da gestão da segurança pública em âmbito municipal, diz respeito ao fato de não se ter prestigiado a percepção do próprio agente da segurança municipal – o Guarda Civil – no sentido de apresentar sob seu próprio ponto de vista, os principais problemas enfrentados pela corporação na sua atividade diária, como por exemplo; as pressões da sociedade e dos munícipes sobre a segurança, as relações entre as diferentes corporações de segurança, sobretudo com a Polícia Militar responsável pela vigilância preventiva e ostensiva da sociedade, a atuação dos comandantes, a falta de metas claras e compartilhadas e de padrões comuns, a falta de uma identidade institucional dentre outros fatores, que, conjugados no dia-a-dia, transformam ou desvirtuam o trabalho do agente civil municipal.

Atualmente, o programa do Sistema Único de Segurança Pública do Governo Federal, recentemente implantado pelo Ministério da Justiça, pretende incluir os municípios na prevenção primária da segurança, ampliando os poderes das Guardas Municipais. Tais medidas certamente provocarão significativas mudanças estruturais e organizacionais no atual modelo de segurança pública das

idades, levando-se em consideração as incoerências que existem na tríplice relação entre a atividade cotidiana, as propostas idealizadas e a legislação vigente.

Tramitada e aprovada no Senado Federal, a Emenda Constitucional de nº 534/2002 está aguardando votação na Câmara Federal. Esta dispõe sobre a ampliação dos poderes dessa corporação que passará a responder por competências policiais preventivas e comunitárias. Contudo, essa prática, de forma rudimentar, já vem ocorrendo em várias cidades, e na cidade de Santo André.

A partir da observação das cidades que contam com os serviços das Guardas Municipais no âmbito da segurança pública de forma controvertida, pode-se observar que a sociedade, os órgãos de fiscalização e as demais instituições públicas não se opuseram ao porte de arma, ao uso de equipamentos próprios de atividade de policiamento, à revista pessoal, ao uso de uniforme e ao treinamento nos moldes da estética militar.

Há dez anos atuando no campo da segurança pública de Santo André, foi possível constatar que a cidade foi pioneira na criação de uma secretaria voltada à segurança, atendendo às reiteradas exigências do munícipe andreense por melhores condições. Ampliou o número do contingente e introduziu mulheres na Guarda Civil Municipal. A denominação adotada face ao Congresso das Guardas Municipais, realizado na cidade no ano de 2001, cumpre salientar que a denominação Guarda Civil Municipal de Santo André, até a presente data não recebeu alteração em sua legislação não constando oficialmente a denominação. Com a experiência e a observação da sua realidade social, passou-se a considerar a Guarda Civil Municipal de Santo André, instituída em 1985, passível de ser investigada, transformando-se em objeto de estudo da gestão da segurança pública no âmbito do desenvolvimento regional do Grande ABC.

Nesse sentido, esse trabalho originou-se da indagação sobre a modelagem organizacional atual da Guarda Civil Municipal de Santo André, no sentido da ampliação de suas atribuições como polícia preventiva e comunitária, colocando-se assim a seguinte pergunta problema:

Como os agentes da Guarda Civil Municipal de Santo André e os da Polícia Militar do Estado de São Paulo percebem a ampliação das atribuições da Guarda Civil Municipal de Santo André?

Objetivos

A fim de investigar o problema apresentado, esta pesquisa visa, principalmente, verificar como os agentes da Guarda Civil Municipal de Santo André, e os policiais militares do estado de São Paulo percebem a possibilidade de ampliação das atribuições da Guarda Civil Municipal.

Para tanto, propõe-se:

- Identificar com os agentes da Guarda Civil Municipal de Santo André os conflitos de competência, as pressões que sofrem da sociedade, dos gestores da cidade e dos respectivos comandos;
- Comparar as atribuições da Guarda Civil Municipal de Santo André com as da Polícia Militar do Estado de São Paulo;
- Verificar se existem forças antagônicas entre os conceitos de Polícia Militar e Guarda Municipal;
- Refletir sobre as vantagens e desvantagens propostas pelo Programa Nacional de Segurança Pública e Sistema Único de Segurança Pública;
- Traçar a trajetória da Guarda Civil Municipal, levando-se em conta a legislação pertinente, as alterações legislativas em curso no Congresso Nacional que trata da ampliação dos poderes das guardas municipais.

Justificativa

O estudo da experiência de Santo André poderá contribuir sobre o papel do poder público municipal no enfrentamento das determinações propostas pelo Plano Nacional de Segurança e pelo Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), acerca das atribuições da Guarda Civil Municipal, que, mesmo sem identidade própria, e não agasalhada constitucionalmente para atribuições de polícia preventiva e ostensiva, encontra-se integrada ao sistema de segurança pública. Ademais, poucas são as vozes dos estudiosos que analisam a instituição das Guardas Municipais, sob a percepção de seus próprios agentes e em relação com as cidades que atuam.

O levantamento da percepção dos agentes de segurança no município de Santo André, de suas relações com a polícia estatal, do interesse do gestor local na qualificação e organização da corporação poderão contribuir, de forma ampla, para o debate teórico e político atualmente existente e, de forma mais direcionada, provocar a reflexão daqueles que se preocupam com a gestão das cidades numa perspectiva democrática e pacífica.

Delimitação do Estudo

Guarda Civil Municipal de Santo André – 1997 a 2005.

O período escolhido deveu-se às profundas transformações ocorridas na GCM de Santo André, face a assunção do comandante no período de 1997 a 2000, em que houve a ampliação de seus serviços, exigência de vagas para as mulheres, serviço de resgate com profissionais treinados em primeiros socorros, controle e responsabilidade pela frota de ambulâncias, antes sediadas no Centro Hospitalar, serviço de transporte para pacientes renais, curso de reciclagem e aperfeiçoamento em matéria legal, introdução de condicionamento físico e psicológico, elaboração de manual de instrução para a uniformização dos procedimentos. Nesse período, a corporação tornou-se referência para as guardas municipais do país, como modelo de organização. Com a troca de comando e

modificação em sua estrutura organizacional, a GCM de Santo André, passou a enfrentar problemas. Problemas esses objeto de estudos na presente dissertação.

Metodologia

A pesquisa caracterizou-se como exploratória, pois conforme Antonio Carlos Gil (1991), é a que tem como objetivo principal a descoberta de intuições e a que permite o entendimento do objetivo geral do projeto, além de permitir planejamento bastante flexível, de modo a possibilitar a consideração dos mais variados aspectos relativos ao caso estudado.

Para coleta de dados acerca da percepção dos guardas, foram elaborados questionários específicos para cada grupo de pessoas a serem entrevistadas: guardas civis municipais da cidade e policiais militares sediados em Santo André. A amostra buscou trabalhar com uma parte dos elementos que compõem o universo que “seriam obtidas caso fosse possível pesquisar todos os elementos do universo” (Gil, 1991, pg.97).

Essa fase da pesquisa foi realizada entre os meses de fevereiro a março de 2005, sendo 11 (onze) entrevistas com policiais militares, de ambos os sexos, que responderam a 6 (seis) perguntas realizadas com o auxílio da Tenente PM Marli, que escolheu, aleatoriamente os entrevistados. Aos 20 (vinte) GCMs foram encaminhados questionários com 11(onze) perguntas, entregues em seus postos de trabalho, escolhidos também de forma aleatória, entregues por assessor da pesquisadora². À todos foi garantida a opção do anonimato, ficando os entrevistados com liberdade para declinarem ou não seus nomes e dados.

Para as entrevistas realizadas pela pesquisadora, foi utilizada a técnica de interrogação caracterizada como semi-estruturada, entre os meses de junho e julho de 2005, sendo entrevistados: o Cel.Res.PM.Marco Antonio Archangelo –

² A pesquisadora por exercer cargo eletivo, vereadora na cidade de Santo André, não compareceu aos locais da pesquisa para não ocorrer inibição dos entrevistados, o que poderia macular o resultado das entrevistas.

ex.comandante da GCM de Santo André, período de 1997 a 2000; o Cap.Res.PM Gilberto Prescinotti – ex.comandante da GCM de Santo André, período de 2001 a 2003; o Ten.Cel. Res.José Renato Silva, período de 2004 até a presente data como comandante da GCM; Mário Maurici L.Morais – chefe de Governo da Prefeitura Municipal de Santo André – 2002 até a presente data, e ex-Secretário de Comunicação (Gestão Celso Daniel); Marcos José Duarte – Assessor Especial de Articulação de Políticas de Prevenção à Violência Urbana, período 2005.

A pesquisa contou com fontes complementares, que balizassem e contrapusessem os dados obtidos, afim de que o caráter subjetivo dos questionários fosse analisado no conjunto de diversas opiniões. Nesse sentido, consultou-se a produção acadêmica e intelectual dos oficiais da PMESP, arquivada na biblioteca da Polícia Militar, legislação da época e monografias sobre a Guarda Municipal.

Para o embasamento legal da pesquisa foram promovidos estudos das Constituições Federal e Estadual, Leis Orgânicas, pareceres jurídicos, decretos, leis, documentos reservados da Polícia Militar, portarias, nas diversas esferas do poder, bem como Anais do Congresso das Guardas Municipais. Também foram analisados jornais, revistas e pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Importa deixar registrado, que a bibliografia disponível sobre as Guardas Municipais é bastante precária e as primeiras pesquisas sobre o tema não chegaram a publicações acadêmicas. Isso representou uma dificuldade de pesquisa, mas acrescentou importância ao estudo do tema, dada a sua relevância no debate sobre segurança pública.

Vinculação à Linha de Pesquisa

Esta pesquisa insere-se na linha de Pesquisa Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade, no Programa de Mestrado em Administração, visto tratar de questões que envolvem gestão de cidades e desenvolvimento regional. À medida que delimita a cidade de Santo André como balizamento espacial, poderá contribuir para a elaboração de novos diagnósticos, acerca do

papel dos agentes produtores de segurança, contribuindo na promoção de novas análises sobre o sistema de segurança local e sua gestão. A análise que ora se propõe, também poderá servir como instrumento de planejamento e gestão de políticas municipais bem como subsídio para ações locais.

Para melhor entendimento do tema se fez necessário a análise etimológica da origem e formação das palavras civil, militar, e polícia.

Segundo o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, por civil entende-se o relativo às relações dos cidadãos entre si, sem caráter militar ou eclesiástico; por cortês, delicado, social e polido, conquanto por militar com o significado de soldado, com o que diz respeito à guerra, às tropas, à milícia.

Por polícia, como conjunto de leis e disposições que servem de garantia à segurança da coletividade, é entendida também como corporação governamental incumbida de manter e restaurar a ordem pública, a tranqüilidade, a segurança e a liberdade pública e individual.

Ainda por civil de etimologia romana no conceito original refere-se àquele que tinha direito de influir na gestão do espaço público e se domiciliava na cidade. Militar era a antítese de civil e se fixava fora dela. As legiões romanas tinham por missão defendê-la dos invasores, não sendo permitida a sua entrada nas cidades sem a permissão do governo. No final do Império Romano surge o pretorianismo, militarização transitória de algumas funções de segurança pública.

A expressão polícia é, segundo estudos de Carlos Fernando Prialli L'Apicurello, "exclusivamente civil, eis que deriva do grego polis, que significa cidade – e do latim civitas que significa civil (L'Apicurello, 2005, p.1). Assim, conforme o autor, a expressão Polícia Civil é redundante, um pleonasma, e Polícia Militar é contraditória.

A análise da polícia militar, sua história, formação, organização, seu papel na regulação dos comportamentos e relações entre os indivíduos, e a forma

como executam essa regulação devem ser objeto de reflexão para que se possa discutir as contradições nas sociedades democráticas.

Diante da proposta de investigar o problema apresentado, a pesquisa visou principalmente verificar como os agentes da Guarda Civil de Santo André e os policiais militares do estado de São Paulo percebem a possibilidade de ampliação das atribuições da Guarda Civil Municipal, procurou-se, no primeiro capítulo desenvolver os conceitos de ordem, controle e segurança nas cidades, a instituição do policiamento no Brasil, sua formação e sua trajetória, e a militarização policial como característica da segurança pública no Brasil.

No segundo capítulo, procurou-se desenvolver a trajetória das guardas municipais, a relação da Guarda Civil Municipal de Santo André com a Polícia Militar do Estado de São Paulo, e as propostas de Emenda à Constituição Federal acerca da ampliação das atribuições das Guardas Municipais.

Dessa forma, foi possível considerar ao final que, apesar do Sistema Único de Segurança Pública, eleger as guardas municipais como o principal órgão de execução da segurança municipal, a Guarda Municipal de Santo André não está preparada para a ampliação de suas atribuições como polícia preventiva e ostensiva.

CAPÍTULO 1: ORDEM, CONTROLE E SEGURANÇA NAS CIDADES

As reflexões em torno da gestão da cidade e da segurança pública perpassam pela compreensão de como se origina a cidade, considerando-se sua gênese medieval e que, conforme Jacques Le Goff, representa, por meio de sua topografia urbana, o símbolo de uma nova sociabilidade, que permite à cidade tornar-se “lugar de múltiplas solidariedades e que institucionaliza novas relações de poder” (Le Goff, 1998, p.226).

Fruto do sedentarismo do homem e dos primeiros agrupamentos humanos, Raquel Rolnick compreende a cidade como uma construção sobre a natureza com o intuito de fixar o homem e garantir seu domínio sobre um determinado território, sendo não apenas um aglomerado de construções específicas onde se concentram o maior número possível de pessoas a subjugar o campo. As cidades são, sobretudo, um conjunto de construções que englobam o campo e que não restringem a noção de urbano apenas a uma limitação territorial, conseguindo atrair pessoas, como sob o efeito de um “ímã” (Rolnick, 1997, p.12).

Com o fenômeno da desruralização, expressão cunhada por Le Goff, a cidade tornou-se local de produção e de trocas, onde se mesclaram o artesanato e o comércio, alimentados por uma economia monetária (1998). Com o desenvolvimento histórico da humanidade, várias foram as formas de se caracterizá-las: desde os “ziguratis”, uma das mais importantes aglomerações urbanas na forma de templos, que apareceram nas planícies da Mesopotâmia em torno do terceiro milênio, antes da era cristã” (Rolnick, 1997, p.13), agregando em seu entorno a reunião de pessoas, revelando uma organização coletiva baseada em normas, regras sociais, em uma organização política de transformação da natureza.

O louvor às cidades, abordado por Le Goff (1998), é confrontado com o que o autor resume como o desprezo, o medo, a cobiça e a idealização a ela. Contudo a cidade medieval foi, mais do que hoje, “um campo de experiências sociais e políticas, opondo-a como um lugar de civilização ao campo, lugar de rusticidade” (Le Goff, 1998, p.102-119). O desenvolvimento da técnica produtiva faz surgir a

geração do excedente e a cidade passou a ser local de trabalho e de consumo. A cidade mercado, assim denominada por Rolnick, utilizou-se da divisão social do trabalho, como fator de aglomeração de pessoas e troca de mercadorias, criando-se “uma economia propriamente urbana” (1997. p.27).

Com o desenvolvimento da economia mercantil, as caravanas que cruzavam a Europa formavam novas cidades. A necessidade cada vez maior de produção do excedente, sua conversão em moeda, a oferta de trabalho na cidade, o sistema feudal enfraquecido pela falta de terra aliado ao sentimento de liberdade que pairava sobre os servos revoltados com o tratamento do senhor feudal, provocou uma grande migração para a cidade, gerando também o deslocamento do poder.

Essa transformação acarretou a mudança organizacional, a estrutura arquitetônica e a estrutura administrativa. Eis então, a distinção entre classes sociais, fundada na posse dos meios de produção.

A centralização das cidades em Estados, que se organizavam em torno de uma capital, “fez surgir o poder que passa a interferir diretamente na vida cotidiana dos cidadãos.” (Rolnick, 1997, p.39) por meio das forças policiais que exerciam o controle social da cidade garantidoras da lei e da ordem.

O Brasil, como criação colonial recente, teve, segundo entendimento de Emanuel Araújo “a ordem pública estruturada ao arripio do povo que a habitava, tudo controlado por um cipoal de leis, que atravessava o oceano para adaptar-se aos trópicos” (1993, p.23), reproduzindo a ordem sob a lei da época, representado pelo uso instrumental da violência nas interações sociais, exercendo através de aparato policial, o controle social e político, sob o olhar cotidiano e diuturno do Estado, produzindo e reproduzindo as bases fundadoras e erigidas pela metrópole, com o fim de valer e celebrar seu poder.

A formação do Estado Nacional em 1822, montado a partir de uma identidade geográfica e não histórica, obstaculizou qualquer processo civilizador para as suas diversas etnias, não permitindo a consecução de uma nação integrada

e integradora, e, como define Guibernan, “Estado sem nação é um Estado arbitrariamente projetado, que controla o uso legítimo dos meios de violência no seu território, conserva a soberania interna e externa e recebe o reconhecimento internacional de sua situação” (Guibernan apud Mir, 2004, p.35).

O novo poder, instituído mais como imaginário do Estado do que nação, criou a unidade do Estado Imperial, marcado por profunda diversidade social. O Estado com apreensão das idéias revolucionárias que permeavam e se ampliavam pelo mundo, de liberdade e ideais republicanos, teve como maior preocupação o fim da escravidão, pois havia a preocupação em não contestar o princípio da superioridade existente, elaborado pelas elites dominantes.

“Geneticamente totalitário assumiu todas as formas de coação e genocídio herdados da metrópole, reciclando a máquina filosófica e intelectual colonial que lhe permite manter a escravidão e reproduzi-la” (Mir, 2004, p.46).

O controle social sobre os escravos, amparado por um sistema político, que assegurava estrutura legal e ética da exploração, é absorvido pelo poder imperial das mãos do senhor, passando a enfrentar permanentes rebeliões e desordens étnicas e sociais antes às expensas dos senhores de escravos.

“A afinidade entre o poder imperial e o escravo era uma relação violenta. A mão disciplinadora do senhor, quando não anula a resistência do indivíduo servil e submisso, o abate como inimiga poderosa, com o máximo de letalidade. A população escrava, mesmo rebelada permanentemente, apresada pela máquina da escravocracia fica submetida a um poder que controla os centros vitais do seu estruturamento social e determina o grau de desenvolvimento econômico que se lhe permite. Submetidos a prática totalitária imperial, na dialética perversa das Luzes”. (Negri, 2002, p.47)

Impedindo a participação dos escravos, índios, mestiços, o novo poder deixa apenas em seu abrigo setores que não possam disputar o poder. As práticas de contenção efetivadas pelas práticas policial-militares demonstraram as formas de reconhecimento com a transição dessa sociedade para a sociedade de controle e exclusão étnica, organizada pela independência e perenizada pela república.

Nas primeiras décadas da República, verificou-se preocupação acentuada com o controle social e a disciplina. A elite dominante de outrora, agasalhou-se em novas roupagens, o senhor de escravos se transformou em agente econômico ou político, mas, os padrões básicos de relações sociais e econômicas entre as etnias em nada foi alterado, continuando a serem reconhecidos como cidadãos de direitos os membros da elite dominante, extremamente violenta, “restando aos excluídos as mais básicas relações de sobrevivência” (Mir, 2004, p.60).

As preocupações com o controle da massa dos trabalhadores pobres revelaram o que Gizlena Neder denominou de “medo branco” (1995), ainda presente, apesar dos vários disfarces que o racismo tenta empregar no século republicano. As referências à escravidão estão mais esmaecidas, contudo o racismo e o medo do outro, mais acentuados.

O arbítrio e a repressão advindos da política autoritária estabeleceu condições para a emergência da ética exagerada sobre “as classes perigosas”. O rígido controle social apavora não só os operadores das instituições de controles sociais formais, mas todo o imaginário brasileiro.

O controle social entendido como a capacidade de uma sociedade se auto-regular de acordo com os princípios e valores desejados, é remetido ao controle do Estado que se tornou detentor da violência legítima.

“Aos que não se conformam com as leis, regras e preceitos adotados e impostos pela maioria. Aqueles que, por qualquer motivo, se rebelam contra os interesses da sociedade ou contra a ordem existente, legitimamente impostas pela maioria, ficam sujeitos às sanções das normas estabelecidas, que os reprimem e os coagem à obediência” (Barboza, 1985, p.26).

O controle social, como essência na manutenção da ordem e nas instituições foi analisado por Regina Célia Pedroso (2002) a partir das percepções de Lutdke, Werber, Parson e Gramsci. Lutdke retroagindo ao século XIX argüiu não ter havido controle interno considerável nesse período, havendo atuação de controle

sobre o corpo do indivíduo, por meio da violência física, abolidas nas reformas administrativas de 1810-1850.

A responsabilidade de garantir a segurança pública, a partir da proteção da propriedade privada, era delegada ao policial diário que utilizava a violência respaldada por lei, visando a manutenção do controle social, quando se tratasse de pessoas classificadas como perigosas.

Weber e Parson, diferentemente, entenderam que o controle far-se-ia na seqüência da racionalização, modernização de atitudes e comportamento de pessoas. Gramsci por sua vez, viu esse processo “atrelado à idéia de hegemonia - controle social através da ideologia dominante - como inerente ao processo de capitalização” (Pedroso, 2002, p.40). No entendimento de Pedroso (2001), a fim de garantir a manutenção da ordem o Estado arquitetava o controle social pela violência física e pelo amedrontamento, em especial às populações excluídas.

O desejo político da sociedade moderna encontrou no modelo “ordem sob a lei” a resolução do problema representado pelo uso instrumental da violência nas interações sociais, “sendo definida a partir da concepção material ou objetiva do Direito que a concebe como um fim do ordenamento político e estatal” (Pedroso, 2001, p.15), cabendo portanto à organização social estabelecer o padrão de ordem e o direito à definição de quem são os transgressores.

Para uma visão mais profunda e abrangente da ordem pública, Barboza interpreta que os pressupostos de ordem jurídica legítima, do direito aplicado com justiça, a proibição administrativa, a preservação de valores sociais, a moralidade pública, são os componentes precípuos dessa ordem e a ausência ou comprometimento de um dos pressupostos refletirá em sua normalidade. Em contrapartida, da plenitude dos pressupostos, fluirá a autêntica ordem pública, refletindo a realidade social, garantindo condições para a verdadeira paz social e o bem comum (1985).

Ao concentrar no Estado o uso legítimo dos meios de violência, a ordem jurídica retira do indivíduo o recurso da violência, ofertando em contrapartida,

a proteção pública estatal contra a ameaça criminosa. Através da polícia do “Estado ocorre a imposição coercitiva das regras de regulação e comportamentos” (Paixão, Beato, 1991, p.2), sob o modelo “ordem sob a lei”. Ordem significando em conformidade com os padrões absolutos de moralidade, e lei como limite racional à imposição da ordem.

As forças policiais brasileiras sempre estiveram cooptadas às diretrizes estatais, aparando-se, conforme Pedroso, para fundamentar sua atuação, na ordem constitucional vigente (2001), incorporando de maneira sistemática a ideologia do Estado Republicano, desenvolvendo sua análise da realidade brasileira, fomentando assim uma identidade própria: “a identidade da corporação policial com caráter instrumental de organização, não a serviço do público, mas do Estado e dos grupos dominantes (Paixão, 1991).

O entendimento da estrutura utilizada pelo Estado na criação da moderna polícia burocrática, as regras, seus preceitos, se faz necessário para verificar se esta estrutura influenciou na postura das Guardas Municipais.

1.1 - Policiamento no Brasil: um trajeto histórico

A história tem mostrado que a manutenção da ordem e garantia da paz constituem questão fundamental de qualquer sociedade, mesmo as menos complexas. O desafio de definir e implementar regras que garantam a convivência pacífica entre as pessoas, a regulação de conflitos que assegurem a imposição de um modelo de ordem sempre se faz presente.

Os instrumentos de controle dos comportamentos desviantes e dos transgressores da ordem vigente nunca foram afastados do emprego da força física e da coerção, mas eles vêm historicamente se mostrando ineficazes em atingir o objetivo de diminuir a violência e criar condições para a instauração de cultura pacífica e civilizada nas cidades.

Na formação dos Estados europeus, no período anterior ao século XIX, os governantes políticos ofereciam aos seus súditos proteção contra as ameaças dos inimigos externos e internos, promovendo também guerras e pilhagens. Com a criação de condições para um modelo de ordem representado pelo Estado, a ordem anterior fundamentada na produção de guerras não mais condizia com as novas formas de relações sociais exigidas pelo capitalismo mercantil emergente (Tilly, 1985).

Pela imposição da força, a classe dominante implementava as políticas de governo, protegidas por guarda real constituída por empregados armados, reproduzindo a administração da Justiça, essencialmente punitiva especialmente no comportamento dos transgressores e desviantes, instituindo métodos coercitivos, como a tortura, mutilação e emprego da força física (Foucault, 1989).

A difusão da ética racional, presente na cultura ocidental, com claras tendências à aquisição da paz, promove o sentimento moral contrário às formas antigas de controle das transgressões que fez surgir, segundo Bittner, o desejo de se desenvolver medidas práticas e racionais para coibir a violência, como também atender regras formais e legais na administração do Estado e organização do capitalismo. É nesse contexto que a polícia moderna, instrumento coercitivo de imposição de um modelo de ordem sob lei, representa a resposta do Estado burocrata e racional para garantir paz social (1975).

Com a chegada de Tomé de Souza, primeiro Governador Geral da Colônia, é que o aparelho policial começou a ser organizado no Brasil. Estava acompanhado do Alcaide-Mor, funcionário com atribuições militares e policiais, e do Alcaide-Menor, funcionário policial. A organização do Governo Geral, em 1549, ainda dispunha do posto de Capitão-Mor, responsável pela defesa do litoral, e Alcaide-Mor com atribuição de comandar as armas.

As Companhias de Ordenanças, tropas irregulares portuguesas, também chamadas de milícias, comandadas por Capitães-Mores, tinham a função de atuar na segurança das cidades, vilas e povoados. Apesar de terem seu trabalho a serviço de ordem inferior, estavam sob as ordens do poder político local, e

tornaram-se “a principal força de manutenção da ordem pública interna e externa” (Pedroso, 2001, p.40).

O exército e a cavalaria realizavam o chamado policiamento de primeira linha, enquanto as tropas irregulares faziam o patrulhamento a pé. Às companhias de Dragões, tropas profissionais pagas, que seguiam a legislação militar portuguesa, cabia a função de zelar pela tranquilidade e segurança pública, moldaram o que viria a ser a instituição policial no Brasil (Pedroso, 2001).

O recrutamento era uma variável de grande importância na fase inicial dos exércitos permanentes europeus, pois era quem definia a relação do exército com a estrutura de classe da sociedade. O corpo de oficiais era recrutado entre a nobreza e as praças entre camponeses e proletários urbanos:

“Esse tipo de recrutamento teve importantes conseqüências políticas. Possibilitava, de um lado, a identificação entre a oficialidade e os grupos politicamente dominantes e, de outro, o isolamento da oficialidade em relação aos praças. Garantia a lealdade dos oficiais ao governo, ao mesmo tempo que impedia que eles se unissem aos escalões inferiores, com perda para o poder político da organização” (Carvalho, 2005, p.14-15).

Entre os exércitos latino-americanos, foi o brasileiro que herdou a cultura militar européia em sua plenitude, demonstrando que, a preservação da estrutura do Exército Português permaneceria.

Com a chegada da Família Real ao Brasil, em 1808, foi criada a Intendência Geral da Polícia da Corte do Estado do Brasil, no Rio de Janeiro, semelhante a já existente em Portugal, que deu origem às atuais Polícias Civis Estaduais. Com atribuições judiciais em que se estabeleciam punições aos infratores e a de supervisionar o cumprimento das sentenças, sendo o primeiro intendente o Desembargador Paulo Fernandes Vianna.

Além das atividades de polícia secreta, investigações de crimes e captura de criminosos, a Intendência era também responsável pela administração da iluminação e obras públicas, pelo abastecimento de água da cidade e outros serviços urbanos.

O Intendente criou inicialmente a Divisão Militar da Guarda Real da Província do Rio de Janeiro, composta por uma Companhia de Cavalaria, três Companhias de Infantaria e um Estado Maior. Ao comandante desta Corporação foram atribuídos o Comando Militar e a Intendência Geral da Polícia, “afirmando a dupla função policial: serviço de polícia – manutenção da ordem pública e defesa da instituição” (Pedroso, 2001, p.41).

Com o Decreto de 1809, foi criada a Guarda Real da Polícia no Rio de Janeiro que deu origem às atuais Polícias Militares Estaduais. A Guarda Real era uma força de tempo integral, organizada nos moldes militares, subordinando-se inicialmente ao Ministério de Guerra e à Intendência, responsável pelo seu soldo e uniformes. Não tinham função investigativa, mas sim funções e atribuições de patrulha para reprimir o contrabando, manter a ordem, capturar e prender escravos, desordeiros e criminosos.

“Esse período foi o marco da formação das organizações militarizadas no Brasil, pois a vinda da Família Real para o nosso país trouxe consigo a estrutura e a administração que vigia na metrópole portuguesa. Temos nessa época o início da utilização de forças militarizadas em atividades eminentemente civis como o policiamento” (Souza, 1996, p.46).

O caráter híbrido da nova instituição policial é enfatizado no Decreto de criação da Guarda Real da Polícia, pois nele, “o legislador destaca a importância da manutenção da boa ordem e sossego público, bem como o combate ao contrabando” (Pedroso, 2001, p.41). Encarregada do patrulhamento das ruas, especialmente à noite, tinha porém, como a principal tarefa, a de manter a tropa aquartelada para ser empregada quando fosse necessário garantir a ordem pública (Bretas, 1997).

Nesse período, as forças repressivas eram organizadas em duas categorias. As tropas de primeira linha, caracterizada por ser regular, cuja oficialidade era formada basicamente por oficiais portugueses, representando a base de sustentação do poder metropolitano, sendo o efetivo de praças composto por colonos. A tropa de segunda linha, também denominada “tropa de milícia”, surgidas

inicialmente com o nome de “Terços”, eram constituídas por colonos e oficiais indicados pelos proprietários rurais.

“Assim temos as tropas de segunda linha empregadas basicamente no trabalho de policiamento, enquanto que as de primeira linha voltavam-se para a formação do Exército Nacional” (Pedroso, 2001, p. 42).

A crise institucional do Império, determinou a dissolução da Guarda Real de Polícia, considerada a primeira força policial ostensiva. O motivo teria sido a amotinagem do 26º Batalhão de Infantaria do Exército regular, em cumprimento a determinações do governo que estabelecia a redução do tamanho do Exército.

Com a extinção da Guarda Real, uma das medidas para prover o policiamento na capital e conter os ânimos exaltados, foi a criação de uma força tarefa do Exército regular constituído por “oficiais de confiança” denominados como Voluntários da Pátria, “indicando que ela tinha exercido atribuições de patrulhamento após a criação do Corpo de Guardas Municipais Permanentes” (Holloway, 1997, p.80-81), com a atribuição de exercer as funções da extinta Guarda Real, bem como as tarefas de fiscalização da coleta de impostos.

No ano de 1831, foi sancionada a lei que criava a Guarda Nacional do Império, organização nacional, paramilitar, não remunerada e independente do Exército regular. Como força nacional, deveria defender a Constituição e a independência da nação, auxiliando o Exército na defesa das fronteiras. Como força policial deveria contribuir para a manutenção da ordem interna, entendida como “o grau de garantia oferecido pelo Estado à nação, contra os antagonismos ou pressões de qualquer origem que venham a interferir no âmbito interno do país” (Barboza, 1985, p.23). Além disso, os destacamentos da Guarda Nacional poderiam ser sujeitos à autoridade militar em caso de manutenção da Segurança Pública quando requisitados (Souza 1996).

A Guarda Nacional passou a ser a preferida pela elite civil para o serviço militar, pois exigia menor esforço e interferia pouco nas atividades particulares.

“O peso da renda para o serviço na Guarda excluía dela praticamente todos os cidadãos que eram normalmente recrutados para o Exército e a Marinha. A Guarda incorporava os grupos de renda mais alto do país, ao passo que o Exército não se ligava a esses grupos nem mesmo pela oficialidade” (Carvalho, 2005, p.21).

Ao longo do século XIX, a Guarda Nacional sofreu sucessivas modificações, acrescentando-se a ela a missão de reprimir guerra ou rebelião, reforçar outras polícias com efetivo reduzido, auxiliar no policiamento diário, sendo submetida e subordinada a Juizes de Paz, Criminais, aos Presidentes de Províncias e ao Ministro da Justiça, que, como autoridades civis, podiam requisitar os seus serviços.

“Criada como instrumento das classes conservadoras dominantes, e seu caráter municipalista, as divergências locais e regionais trouxeram a desorganização à instituição. Os chefes políticos usavam o efetivos da Guarda Nacional para concretizarem suas vontades arbitrárias e seu interesse político-partidário” (Souza, 1996, p.23).

O Código de Processo Criminal, aprovado pela Regência em 29 de Novembro de 1832, com o objetivo de regulamentar a aplicação das normas previstas no Código Criminal do Império de 1830, aprovado pelo parlamento, e reformulado em 3 de Dezembro de 1841, buscava, segundo o entendimento de Bretas, reduzir os poderes dos Juizes de Paz eleitos, por concentrarem excessivo poder local, que impedia a construção do Estado Nacional com base na ordem (1997).

O Código de Processo Penal reformulado alterou a organização policial brasileira, atribuindo, no parágrafo n.º4, a prevenção dos delitos e a manutenção da Segurança e Tranqüilidade Pública. O desenvolvimento da polícia brasileira, que se iniciou no Rio de Janeiro, espalhou-se pelas províncias sob a autoridade do presidente provincial.

Os diversos meios de força existentes sobrepujaram-se e se estranhavam no desempenho de suas funções de rua. O Corpo de Permanentes, a Intendência, a Guarda Nacional, o Exército regular freqüentemente solicitado para efetuar prisões e prestar atividades de patrulhamento convencional, não se

entendiam quanto ao exercício de suas tarefas, competências, subordinação e formas de atuação. Nas ruas do Rio assistia-se, não apenas aos conflitos entre a população e os meios de força, mas também, às confrontações entre as polícias que contribuíam com significativa parcela de desordem.

São Paulo, a exemplo da Corte e das maiorias das províncias, criou sua Guarda Municipal Permanente em 1831, subordinada ao Presidente da Província. Contudo ao lado da matriz outras floresceram.

A Guarda Policial Permanente foi criada pelo Brigadeiro Rafael Tobias de Aguiar, Presidente da Província, e sua atribuição era garantir a tranqüilidade pública e auxiliar a Justiça.

O Corpo Policial Permanente possuía de um lado, hierarquia ao molde do Exército, e de outro, funções de natureza civil voltadas para a preservação da ordem social interna.

A Província Paulista contava com 500.000 (quinhentos mil) habitantes, dos quais 200.000 (duzentos mil) residiam na capital. O Corpo Municipal Permanente, formado por voluntários, dificultava o preenchimento de claros e não permitia que se tivesse uma tropa profissional para o exercício da atividade policial.

O Corpo Policial Permanente, como principal Força da Polícia Paulista, embora faltando recursos de toda ordem, contava com aproximadamente 400 homens, sendo que 97 permaneciam na capital e os demais eram distribuídas pelo interior do Estado. Luiz Sebastião Malvasio comenta:

“Era então muito precária a sua disciplina, achando-se a corporação em lamentável estado de decadência. A embriaguez era constante, motivo de atos de rebeldia no quartel e os soldados já eram apontados pelo povo como elementos perigosos, pelos contínuos tumultos que provocavam” (Malvasio, 1972, p.26).

Com a função de organizar a força e a escala de serviço, foi criada a Companhia de Pedestres, sob a direção do chefe de Polícia, que perdurou por 2

anos, constituída por 25 homens. Os guardas deveriam policiar a cidade, perseguir e prender escravos fugidos, efetuar diligências e socorrer locais de incêndio.

No período imperial, em razão de sua estrutura e potencialidade militar, o Corpo Policial Permanente, participou ativamente da Guerra dos Farrapos³ em 1838, de Campos das Palmas⁴, em 1839, da Revolução Liberal de Sorocaba em 1842⁵ e na Guerra do Paraguai⁶ de 1865 a 1870.

Segundo Pedroso (2002), com a Guerra do Paraguai, 165 praças e oficiais seguiram para a guerra, ficando a Província de São Paulo privada em seu corpo policial para a manutenção da ordem pública sendo então, criado o corpo Policial Provisório, também convocado para a guerra. Para o trabalho policial, foi criada em 1866 a Guarda Municipal da Província, extinta dois anos após, quando foi restabelecido o Corpo Policial Permanente.

Em 1873 foi criada a Guarda Urbana, para o policiamento da cidade de São Paulo, para auxiliar o Corpo Policial Permanente, sob a direção do Chefe da Polícia Civil, essa corporação, que começou com 40 homens, em 1890 possuía 461 guardas.

Em 1891, o Corpo Policial Permanente e a Guarda Urbana foram unificadas com o nome de Força Policial Urbana:

“Dessa forma, à margem das quadras regulares das Forças Armadas, o corpo repressivo provincial e a Guarda Municipal, como modelos assimétrico viveram vidas paralelas, durante toda a gestão do segundo Imperador – É o legado deixado à Velha República” (Pink, 1987, p.13).

³ Guerra dos Farrapos. Revolução separatista que perdurou por 10 anos no Brasil Imperial do século XIX, deflagrado por razões políticas-econômicas como os altos impostos nas charqueadas, e a centralização do poder decisório na Corte, além da aceitação ampla dos ideais liberais. Ver Dias (1962).

⁴ Campos das Palmas, ocupação ocorrida em 1839, o território de Campos das Palmas, assim chamados devido a grande quantidade de palmeiras, por José Ferreira dos Santos e Pedro Cerqueira.

⁵ Revolução Liberal de Sorocaba de 1842, marco da vida de Sorocaba, e em sentido mais amplo, do Brasil do século XIX, marcando o início do fim do domínio da tendência exaltada do Partido Liberal, corrente que tinha como líderes mais significativos dois personagens ligados à vida da cidade: Diogo Antônio Feijó e Rafael Tobias de Aguiar.

⁶ Guerra do Paraguai – formação da tríplice aliança Argentina, Brasil, Uruguai que uniram suas forças para deterem o Paraguai, que foi vencido na batalha naval de Riachuelo e também na luta de Uruguiana ante a ameaça do ditador paraguaio Francisco Solano Lopes, que tinha como objetivo aumentar o território paraguaio e obter uma saída para o Oceano Atlântico, através dos rios da Bacia do Prata.

Transformada em Brigada Militar em 1894, recebeu no ano de 1901 a denominação de Força Pública do Estado de São Paulo, nome que perdurou até 1970, quando foi extinta com a criação da Polícia Militar.

Com a queda do Império do Brasil e a proclamação da República, grande parte dos poderes centralizadores do governo foram transferidos para os estados brasileiros, sucessores das províncias imperiais, rearticulando as instituições mantenedoras da ordem.

Os estados procurando amortecer o poder do Exército Nacional, suas tendências centralizadoras e, para evitar a “política da municipalidade, passaram a montar pequenos exércitos” (Fernandes, 1973, p.48).

A Força Pública Paulista, integrante maior da Força Policial do Estado, através da contratação da Missão Francesa, encarregada de promover sua instrução, profissionalização e militarização, “inaugurou um novo marco na história institucional da Força Pública” (Pedroso, 2001, p.58), trazendo inovações operacionais, tecnológicas, passando a ser designada como “pequeno exército paulista”.

Em acordo firmado em 22 de dezembro de 1905, por Gabriel Piza, então Presidente do Estado de São Paulo, junto à chancelaria e Ministério da guerra francês, tinha como previsão a constituição de uma Missão de Organização e Instrução Militar para a Força Pública do Estado de São Paulo, com o objetivo de estruturar e moldar os policiais paulistas, segundo os princípios de severa disciplina, aperfeiçoando a técnica e cultura da organização.

Com sua instrução, oficialmente iniciada em 28 de março de 1906, foi comandada pelo tenente coronel Paul Balagny, que alterou a formação da tropa e os uniformes utilizados pela milícia.

Com instrução essencialmente militar, baseada em métodos modernos da arte da guerra, a missão impôs aparência militar na organização policial, baseada no estudo do homem, seu comportamento e suas aptidões estabelecendo, “através

do preparo diário, exercícios combinados, aparência garbosa, elevado plano de instrução e disciplina, uma verdadeira consciência militar no soldado” (Amaral, s.d, p.70).

A militarização da polícia paulista não se restringiu à parte operacional de doutrinação da tropa. Em setembro de 1905, foi apresentado ao Secretário de Justiça e da Segurança Pública do Estado de São Paulo, pelo coronel Paulo Balagny, projeto para a complementação do armamento e equipamento da Força Pública, “com o intuito do combate imediato conforme o método moderno de guerrear” (Amaral, s.d, p.95).

A partir da Missão Francesa (1906-1914), a rigidez na condução da tropa, tornou-se ponto fundamental para a organização disciplinar, incorporada como premissa básica do papel desempenhado pelo policial militar. Segundo Regina Pedroso, a disciplina passou a fazer parte dos atributos ligados ao aprendizado da profissão, bem como o conhecimento compilado no interior da instituição que subsidiou a doutrina de, “como socializar um civil em soldado”, moldando um indivíduo como deve ser o policial: militar, por excelência” (Pedroso, 2001, p.62).

A resistência causada à missão francesa, além de tornar-se nacional, sob alegação que o Estado de São Paulo seria transformado na “Prússia do Brasil”, (Fernandes.1973.p.161), sofreu resistência dos próprios membros da Força Pública, pois irritou as forças policiais da cidade de São Paulo, que se sentiam desprezadas por não terem o mesmo treinamento, os equipamentos modernos e melhor remuneração, visto que também trabalhavam no controle social de São Paulo.

O Exército Brasileiro, em conflito crescente com a polícia estadual de São Paulo, preocupava-se que as forças policiais se tornassem mais leais ao Estado do que as autoridades federais. Tal situação provocou alterações na legislação,⁷ dispondo que as forças permanentes organizadas ficariam ligadas ao Exército, deixando de sê-lo à Guarda Nacional.

⁷ Lei 1860, complementada pelo Decreto nº 11.497 de 24 de fevereiro de 1915.

Após a Revolução de 1930, a União passou a exercer efetivo controle sobre as Forças Policiais dos Estados,⁸ particularmente no que se refere ao armamento e, logo após a Revolução de 1932, o Governo Federal passou a elaborar a instrução, ensino e emprego das Polícias Militares.

Com a Constituição Federal de 1934 houve a efetivação das polícias militares como reserva do Exército, conferindo à União a competência de legislar preventivamente sobre todos os aspectos considerados de interesse das Forças Terrestres.

Foi em 1964, no Governo de Humberto de Alencar de Castelo Branco, que se deu a criação da Inspetoria Geral das Polícias Militares – IGPM. No ano de 1969,⁹ as polícias militares receberam exclusividade para o policiamento fardado, obrigando a se estruturarem nos moldes propostos pelo IGPM,¹⁰ definindo sua vinculação com as Secretarias da Segurança Pública, a situação das Guardas Municipais e Guardas Noturnas, já existentes nos municípios, além de afirmar a competência exclusiva dos Policiais Militares para a execução de todo o policiamento ostensivo.

A atual Constituição Federal de 1988 manteve a estrutura da polícia, procurando confirmar as suas atribuições como civis. Pela primeira vez, as questões policiais são tratadas em capítulo específico¹¹, circunscrevendo as missões gerais das policias brasileiras, mas mantendo os textos das anteriores, o qual seja, como forças auxiliares de reserva do Exército, subordinadas ao Governador do Estado.

1.2 - Militarização Policial: uma característica da segurança pública brasileira

A polícia, no Brasil, seguiu o modelo de organização presente em Portugal e na França. Diferentemente da moderna polícia inglesa, caracterizada pelos princípios da burocracia, racionalidade, legalidade e impessoalidade, na

⁸ Decreto nº 20.345 de 29 de agosto de 1931.

⁹ Decreto Lei nº 667 de 1969.

¹⁰ Decreto 88.777, de 30 de setembro de 1983.

¹¹ Constituição Federal, art. 144, pg. 38.

imposição da ordem e garantia do Estado de Direito, a polícia brasileira evidenciou o caráter instrumental da organização, não a serviço do público, mas do Estado e dos grupos dominantes, no sentido de fortalecer o uso privado da violência contra a sociedade, vigiando para que qualquer ameaça considerada subversiva ao poder político fosse contida pela força da repressão. A consequência mais evidente e duradoura desse modelo centralizado foi a desconfiança recíproca entre policiais e cidadão (Paixão, 1991, p39).

A representação social da polícia, como força a serviço dos interesses dos dirigentes políticos no poder e contra a sociedade, implicou, para o cidadão comum, em algum grau de incerteza e imprevisibilidade quanto ao que poderia ocorrer no caso de um encontro com um policial. A essa reação soma-se o medo por parte das pessoas que, à princípio, nada teriam a temer dada a sua situação de cidadãos corretos.

Entretanto, segundo o historiador Marcos Luiz Bretas, em estudo sobre o surgimento da Polícia no Brasil, o policial não reconhece de imediato o cidadão comum, buscando identificar o que está “oculto”, só sendo o cidadão considerado ordeiro desde que pudesse comprovar, posto a concepção ibérica, presente em sua formação, que é a de uma cultura policial orientada pela suspeita (Bretas, 1997).

Ao Estado se atribuía, na perspectiva ibérica, a responsabilidade de prover a ordem pública ou policial, que na tradição portuguesa, significava educar e construir uma nação. Caberia ao governo executivo a missão de conformar hábitos, de induzir a população a uma certa visão de civilidade, ainda que a oferta desse horizonte viesse a ser feita à custa da imposição e da arbitrariedade, excluindo forçosamente as expectativas e visões de ordem da sociedade. Conforme Thomas H. Holloway a submissão a uma concepção de ordem emanada “de cima e voltada para o atendimento prioritário das demandas por segurança do próprio Estado” (1997).

Do século XIX ao início do século XX, o trabalho da polícia era aprendido a partir das experiências cotidianas. Policiais não estavam sujeitos a nenhum treinamento formal, embora estivessem submetidos à obediência a rígidas

regras de um comando centralizado. O “saber policial” (Bretas, 1997) constituía-se a partir das experiências rotineiras.

Por serem consideradas “espelhos da sociedade” (Paixão, 1991, p.39), as polícias desenvolveram seu saber policial no contexto dos valores da sociedade da época.

No período do Brasil Império, caracterizado por uma estrutura hierárquica e ordenadamente dividida entre o mundo dos brancos e dos escravos, as práticas policiais eram menos sujeitas a equívocos na definição dos quem eram os “fora da lei”. Com as transformações políticas e sociais do período Republicano, em que ocorreu a extinção do trabalho escravo, a entrada de imigrantes europeus, e a emergência de novos atores sociais representados pelas camadas médias da população, houve a necessidade do reordenamento da atividade policial na distinção e identificação dos suspeitos, o que levou a exigir indicadores mais eficientes, capazes de distinguir as pessoas de bem entre os vagabundos e desordeiros ou, segundo explicações de Bretas:

“a emergência de supostas camadas médias desorganizava o trabalho policial, diferentemente das práticas de identificação social no período imperial em que os riscos de equívoco eram diminuídos, e, mesmo quando ocorria, podia ser relevado se a vítima era identificada não como escravo, mas como negro liberto” (Bretas, 1995, p.101).

Com novos atores integrando os grupos populares, as greves e manifestações de protesto, que se intensificaram com o crescimento da cidade no final do século XIX, ampliaram, aos olhos policiais e dos detentores do poder, o perfil dos causadores da desordem. Os alvos da violência policial eram todos os miseráveis carentes de documentos, moradia, emprego, que assim viviam por crise criada pela própria administração.

A elite porém sempre recebia tratamento diferenciado, por vezes com disponibilização de amplos recursos, ou ignorando o caso, dependendo de quem eram os atores envolvidos na ação delituosa, praticando a “polícia de gente”, dócil às hierarquias de classe, e a “polícia de moleque”, disciplinadora das classes baixas

urbanas. O policial se vê distribuindo justiça por amostragem, consciente que seu poder se torna rarefeito na medida em que se aproxima das classes média e alta e confundindo, em sua atividade prática, crime e pobreza (Paixão *apud* Pinheiro, 1981, p.44).

O Estado, cada vez mais receoso de sua autoridade e das suas ferramentas de controle, vislumbrou como saída a crescente militarização de sua força ostensiva. A profissionalização da polícia e a sua transformação em uma burocracia eficaz passava pelo aprimoramento do modelo paramilitar, já adotado desde a criação da Guarda Real, bem como afastar os agentes da lei do universo de onde saíram e que deveriam passar a policiar. Os praças tinham a sua vida restrita à caserna com o argumento de que somente o afastamento da convivência social reduziria as influências contestatórias e as oportunidades de corrupção.

A missão de militarizar o Corpo de Guardas Municipais Permanentes coube a Caxias, subcomandante dos Voluntários da Pátria e reconhecido como leal ao governo. A missão consistia em conferir à corporação uma identidade e tradição, e a “sedimentar uma alma corporativa” (Muniz, 1999, p.56), passando suas praças a ter uma vida intramuros. “O espírito de separação e isolamento se fez acompanhar da mentalidade do nós contra eles, incutida na tropa, não só em relação as outras agências rivais, mas também em relação à sociedade” (Holloway, 1997 *apud* Muniz 1999, p.56). O apego aos ritos militares, à disciplina, à boa ordem, asseio, exatidão no serviço, eram considerados como remédio eficaz contra a corrupção e a indisciplina, elementos identificados como provenientes do excesso de liberdade presente no mundo civil. Atualmente ainda entende Camargo que:

“A aventada supressão da investidura militar das milícias estaduais, podem ter certeza, traria a desordem interna a essas Corporações e na seqüência o aumento desenfreado da corrupção e da violência” (Camargo, 1993, p.49).

A aposta na militarização, modelo organizacional disponível para as forças policiais no ocidente, buscava responder a necessidade de imposição de um comportamento tido como desejável para certas categorias de cidadãos nos espaços comuns.

A aplicação desse legalismo moral, assim denominado por Jacqueline Muniz (1999), é ainda observado nos tempos atuais. Tal postura continua sendo refletida na atualidade da corporação merecendo destaque os argumentos do Coronel PM Eduardo Assumpção Camargo, em monografia apresentada perante o Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar do Estado de São Paulo, ano de 1993, sob o título *Estética Militar*

“Em virtude do crescimento desordenado das cidades, a estética militar, (entendida como o conjunto de estímulos destinados a despertar ou internalizar no militar uma ética especial, cujo conteúdo são valores com o sentimento exaltado do dever, e o culto à hierarquia e disciplina), se tornou necessária pois os pobres, os desassistidos tendem a não acatar as regras da sociedade, ficando difícil exigir-lhes uma participação mais construtiva e disciplinada, estando mais afeitos aos atos de violência. Tendo em vista que o policial fardado foi recrutado dessa própria sociedade, ele traz consigo a herança dessa tendência individualista e indisciplinada, razão pela qual necessita o policial de estímulo externo que o faça internalizar valores de respeito à hierarquia e disciplina” (Camargo 1993. p.18).

Os diversos ajustes porque passou o sistema policial brasileiro, dentre eles o afastamento das funções civis da Polícia Militar perdurou por quase um século. Empregada como força do exército regular, nos esforços de guerra, rebeliões internas e operações de porte relacionadas ao controle das fronteiras da nação, paulatinamente, a transformou em força aquartelada especial ou extraordinária que atuava menos nos serviços de proteção da sociedade e mais nas questões de defesa do Estado. Tal fato tem dificultado a sua transição para o cumprimento das exigências do Estado Democrático de Direito, de perseguir um novo modelo de organização policial adequada aos imperativos de uma cidadania ampla e estendida à todos os brasileiros.

No que diz respeito à gestão da segurança pública no Brasil, desde a Constituição Republicana de 1891, se estabeleceu o princípio federativo e se concedeu formalmente autonomia aos Estados mantendo, porém, que os comandantes das Brigadas deveriam possuir a patente de coronel ou general do Exército.

O Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprovou o Regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares, estabeleceu os princípios e normas para a aplicação do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto Lei nº 1406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto Lei nº 2010, de 12 de janeiro de 1983, estabeleceu ao Ministério do Exército o controle e a coordenação das polícias militares.

Pelo mesmo decreto, o controle é definido como o ato ou efeito de acompanhar a execução das atividades das polícias militares, por forma a não permitir desvios dos propósitos que lhe forem estabelecidos pela União na legislação pertinente. A coordenação, por sua vez, é conceituada como o ato ou efeito de harmonizar as atividades e conjugar os esforços das polícias militares para a consecução de suas finalidades comuns estabelecidas pela legislação, bem como de conciliar as atividades das mesmas com as do Exército, com vistas ao desempenho de suas funções.

Paulo R. B. Ribeiro, assessor da Câmara dos Deputados, entende que o controle e coordenação, segundo a legislação vigente estão subordinados ao Ministério do Exército. A orientação e planejamento estão vinculados às secretarias de segurança dos estados, e fazem parte de uma dupla estrutura organizacional de comando e de responsabilidade, em que os comandantes gerais das polícias militares devem se reportar e, conseqüentemente, obedecer a duas autoridades distintas e de esferas administrativas diversas.

A legislação aponta que a política traçada pelo Ministério do Exército abrange aspectos de organização, legislação, efetivos, disciplina, ensino e instrução, adestramento e material bélico das polícias militares, podendo estas, ainda, a critério dos Exércitos e Comandos Militares de Área, participarem de atividades de instrução necessárias às ações específicas de Defesa Interna ou de Defesa Territorial (art.5º do Decreto nº 88.777/88). Ainda, de acordo com o referido decreto, as polícias militares são integrantes do Sistema de Informações do Exército, regidas por regulamento disciplinar elaborado à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército.

A Constituição Federal de 1988, manteve formalmente as disposições estabelecidas na Constituição de 1891, dispondo a subordinação das polícias militares aos governadores das unidades federativas, com autonomia para elaborar políticas de segurança, planos salariais, afirmando as polícias militares e o corpo de bombeiros, como forças auxiliares e reserva do Exército. “Reforçando, que o órgão destinado a especializar-se no provimento cotidiano de segurança pública, deve ser organizado e treinado como braço auxiliar das forças de segurança nacional” (Silva, 1990 *apud* Muniz 1999). Para Jorge da Silva (1990), os problemas de segurança pública, desordens e criminalidade comum, têm pouca ou nenhuma relação com os de segurança interna, ameaças ao Estado e à Soberania Nacional.

Jacqueline Muniz defende que uma das maiores barreiras para as substantivas mudanças no processo formativo das polícias refere-se ao legado deixado pela Doutrina da Segurança Nacional, que teria contribuído de forma decisiva para o longo desvirtuamento das instituições policiais militares, onde se estabeleceu “os virtuais inimigos do regime militar, intervenções estranhas e contrárias às missões de polícia, comprometendo a necessária profissionalização das tarefas de policiamento, atrasando o processo formativo dos policiais militares” (Muniz, 1999, p.132).

Voltando-se aos aspectos etimológicos do termo, segundo De Plácido e Silva, a segurança deriva de segurar, exprimindo, gramaticalmente a ação e efeito de tornar seguro, ou de assegurar e garantir alguma coisa.

“ser o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade de cada cidadão. Deste modo, a segurança pública limita a liberdade individual, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode turbar a liberdade aos demais, ofendendo-a” (Silva, 1963).

Assim, segurança indica o sentido de tornar a coisa livre de perigos, de incertezas. Tem o mesmo sentido de seguridade que é a qualidade, a condição de estar seguro, livre de perigos e riscos, estar afastado de danos ou prejuízos eventuais. Regina Pedroso ao definir segurança pública a entende como a garantia

que o Estado proporciona à nação, a fim de assegurar a ordem pública contra violação de qualquer espécie (2001).

Após a Constituição de 1988, o conceito de Direitos Humanos foi sendo, aos poucos, incorporado ao cotidiano social e ampliado em seu sentido emblemático, embora para alguns, quando o assunto é segurança pública, o conceito é equivocadamente identificado como meio para defender marginais.

A Constituição Federal, em seu artigo 144, *caput* esculpiu uma perspectiva política de segurança quando assevera “ser a segurança pública responsabilidade de todos”, tornando o tema suscetível às demandas e aos medos da sociedade.

Segundo Cristina Campolina Vilas Boas, o medo provocado pela violência urbana, deve perpassar pela hipótese que a autora considera como marca da violência contemporânea, qual seja, a desterritorialização entendendo que, a prática de violência já não se apresenta compartimentada em nichos urbanos de segregação e sim pulverizada por atos violentos pelas cidades. Aponta ainda a autora a inserção do circuito mercadológico, que vem provocando a “angústia do ter” (Boas, 2004, p.1), tencionando as fronteiras entre o tecido urbano dos consumidores e aquele dos consumidos pela pobreza, que nada podem ter, gerando o que Luiz Eduardo Soares considera como o sentimento mais democrático do país – o medo. (Soares, 2000).

Ciro Marcondes Filho produziu um dos melhores instantâneos da falta de segurança que grassa no país. Apesar de ter escrito há mais de uma década, consegue expressar algumas das principais causas da falta de segurança com a qual se convive, ao dizer:

“É claro que para estudar o problema da violência das massas no Brasil é preciso buscar as causas sociais mais gritantes deste país: miséria em toda parte, baixa remuneração do trabalho, preços altos, inflação, corrupção, grandes injustiças sociais, empreguismo, favelas, poucas oportunidades de subir na vida pelo trabalho honesto, grandes golpes na economia popular, impunidade de policiais criminosos, e de políticos corruptos, cinismo dos contraventores, violência criminosa em todas esquinas e cidades do país, falta de

apoio à família, aos velhos, às crianças, às mulheres abandonadas, falta de transporte, ônibus caros e ruins, fome, desnutrição, pouca escolarização, pouca participação política”.

Segundo Santos (1987), somente a partir da década de 1980 é que começou a ocorrer a aproximação da concepção do cidadão relativo à segurança pública, e a conscientização que ele é seu destinatário. O crescimento da violência criminal ao longo da última década tem reforçado essa tendência.

Aponta Luiz Eduardo Soares (2000), que o tema ocupa não só o centro das preocupações estaduais como penetrou as esferas municipais e federais, tornando-se uma das principais problemáticas nacionais, bem como o consenso de se promover mudanças substantivas no atual sistema de segurança pública, ou seja, o Brasil não conseguiu desenvolver, apesar dos avanços constitucionais, nenhum conceito de segurança pública para o Estado Democrático de Direito.

O gestor da cidade, premido pelas altas taxas de criminalidade, e a sensação generalizada de insegurança vem sendo obrigado a reinterpretar seus limites e concepções sobre segurança em face das demandas apresentadas. Historicamente afastados desse debate, por ser a segurança pública interpretada como matéria de competência exclusiva do Estado, os municípios vêm, com o crescente repasse de responsabilidade para gerir mais proximamente às necessidades do cidadão, demonstrando responder com mais eficácia aos problemas como saúde, educação, assistência e desenvolvimento social, ficando ainda debitado ao Estado as atividades de segurança pública, através de suas polícias.

Autorizadas pela Constituição Federal para a proteção de bens e serviços do município as guardas municipais, foram autorizadas a controlar também o trânsito, fazendo nascer, segundo Jacqueline Diniz (1998), o embrião da segurança pública em nível do poder municipal, o que tem permitido à sociedade civil a entender e debater sobre o tema segurança pública.

A sociedade tem percebido que a visão obsoleta do Estado, que considera a segurança pública como assunto e responsabilidade exclusiva da polícia

deve ser afastada para que se permita ao governo municipal, diagnosticar, planejar e executar suas próprias políticas de segurança pública.

Diante desse desafio, o Projeto Segurança Pública para o Brasil, que Luiz Inácio Lula da Silva defendeu durante sua campanha à Presidência da República, e resultou de amplo processo nacional de consultas e da participação de especialistas, pretende-se como um programa de segurança pública que parte de diagnóstico sistemático e de uma visão estratégica do problema da violência, com a preocupação de combinar políticas sociais e preventivas com políticas policiais, repressivas, e, de controle e modernização da polícia.

No Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), idealizado no projeto do Governo Federal, as polícias federal, estadual, e municipal, trabalhariam integradas, compartilhando informações, planejando e executando ações.

O município, conforme o capítulo 6º, Título – Gestão da Segurança Municipal e Guardas Municipais do SUSP, passariam a ter papel de destaque, na elaboração e execução nas políticas de segurança pública, sendo as guardas municipais o principal órgão executor dessa política.

CAPÍTULO 2 – GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

2.1 – Guardas Municipais

A pertinência de guardas civis no controle social já existiu em outros momentos históricos, segundo Carlos Alexandre Braga, comentando a história das guardas municipais, a primeira polícia municipal no Brasil surgiu em 1842 no antigo município neutro da corte, cidade do Rio de Janeiro, com a denominação de Corpo de Guardas Municipais Permanentes. Em São Paulo, a Lei Provincial n.º 23 de 26 de março de 1866, sancionada por Joaquim Floriano de Toledo, então Presidente da Província de São Paulo, foram criadas as guardas municipais, cuja finalidade era garantir a segurança pública. O artigo 4º dessa lei dizia:

“Os guardas policiais farão, nos municípios e freguesias, todo serviço de polícia e segurança e tomarão o nome de guardas municipais”
(Braga, 1999, p.3).

Através da Lei n.º 2.141, de 22 de outubro de 1926, foi criada a Guarda Civil de São Paulo, sendo nomeado como seu primeiro diretor o Dr. Antônio Pereira Lima, Promotor de Justiça. Sem caráter militar, era auxiliar da Força Pública e destinava-se à vigilância e policiamento da capital, à inspeção e fiscalização da circulação de veículos e pedestres, das solenidades, festejos e divertimentos públicos, incumbindo-lhe também os serviços policiais, permanecendo como polícia ostensiva fardada por longo tempo, conforme aponta Jeová Santos (1991).

A Constituição do Estado de São Paulo de 1947, em seu artigo 150, cita, pela primeira vez, a Guarda Civil mantendo-a constitucionalmente como entidade distinta da Força Pública.

Em 1968, sob a égide do movimento revolucionário de 1964, e, segundo Matheus (1989), em face das contestações subversivas, as guerrilhas ideológicas geradas por movimentos estudantis e sindicais, exigiam constantes intervenções do aparato policial, a Guarda Civil de São Paulo foi extinta¹² e anexada

¹² Decreto Lei Federal n.º1072, de 1968.

às Polícias Militares, sendo aos municípios permitido a manutenção de suas guardas municipais.

Em São Paulo, através do Decreto 217, de 8 de Abril de 1970, foi constituída a Polícia Militar do Estado de São Paulo, integrada pela Força Pública e a Guarda Civil, subordinada à Secretaria de Segurança Pública.

No ano de 1979, a Lei Orgânica da polícia do Estado de São Paulo¹³ estabelecia que as Guardas Municipais e os serviços de segurança e vigilância ficariam sujeitos a orientações e fiscalização da Secretaria de Segurança Pública.

Em 29 de maio de 1986¹⁴, foi permitido às Guardas Municipais, a execução de atividades auxiliares de policiamento ostensivo, sob a coordenação da Polícia Militar, o que levou o Tenente Coronel Sales Junior, segundo estudos de Matheus, a declarar:

“Observa-se que a atuação da Polícia Militar sobre as guardas municipais é praticamente nula devido a circunstâncias políticas locais, sobrecarregando de afazeres os comandantes. Daí a necessidade de criar-se um órgão da Polícia Militar voltado exclusivamente para tais atribuições com maior poder e mais afastado das urgências políticas” (Matheus, 1989, p.37).

A Guarda Municipal de Santo André, de caráter civil, foi instituída pela Lei nº 6.125, de 15 de Junho de 1985, na gestão do Prefeito Newton da Costa Brandão. Possuía subordinação imediata ao Departamento de Trânsito e Serviços e competência para exercer vigilância em todo território do Município. Dentre suas atribuições, competia a defesa do bem estar dos munícipes e as prestações de honra que não fossem de caráter militar. Institui-se também o Conselho da Guarda Municipal com diversos representantes de órgãos governamentais e sociedade civil. Ao Conselho cabia aprovar, sugerir e avaliar programas, convênios, dotações orçamentárias e Regimento Interno, entre outros. Em 1991, na gestão do Prefeito Celso Augusto Daniel, pela Lei 6.835, de 17 de outubro, criou o Estatuto da Guarda Municipal de Santo André, e o Conselho passou a ter nova regulamentação de composição e atividades. No ano de 1986, o Decreto 11.429, de 21 de julho, criou-

¹³ Lei Complementar n.º207 de 05 de janeiro de 1975.

¹⁴ Decreto Estadual n.º25.265 de 1986.

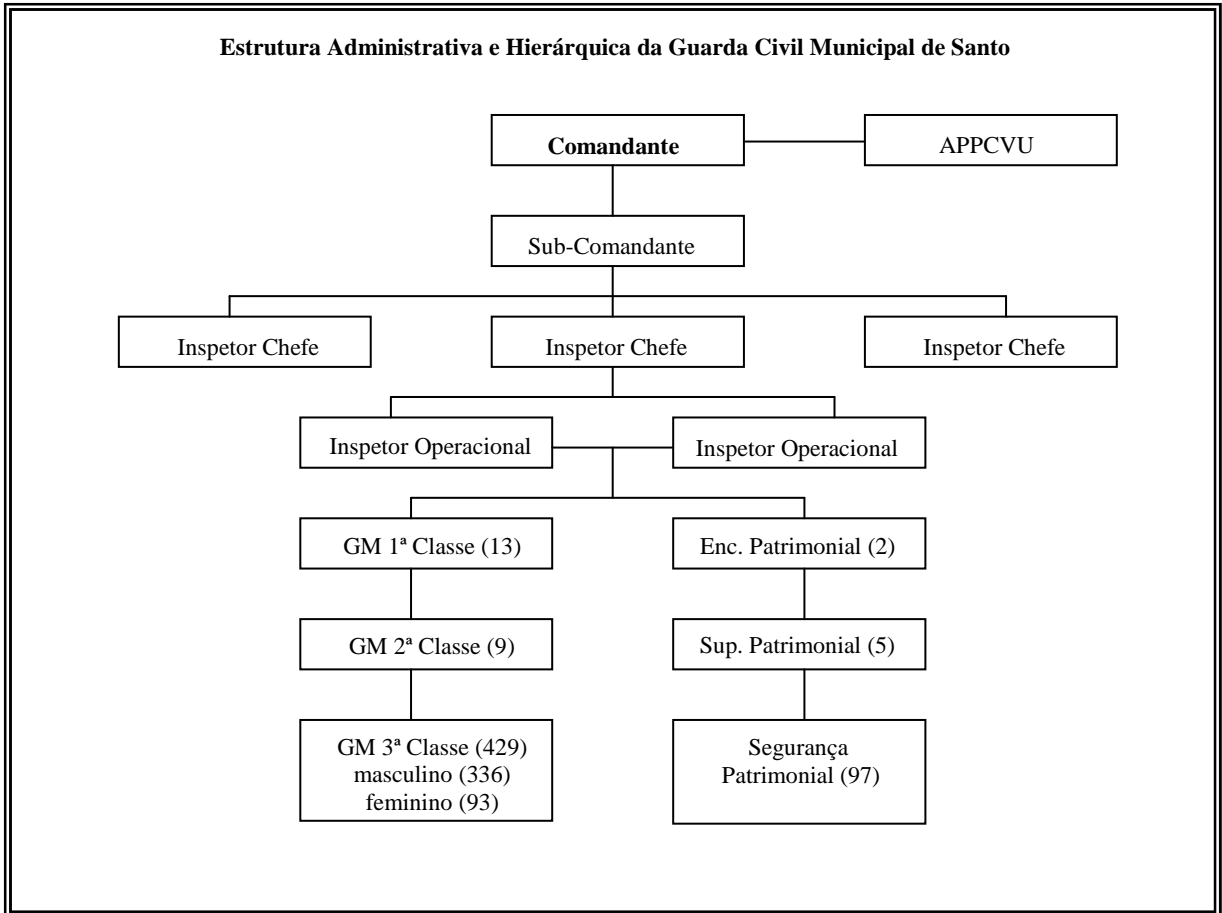
se o Regimento da Guarda Municipal, versando sobre suas competências e atribuições. Este Regimento sofreu significativas alterações no ano de 1992 com a edição do Decreto 13.008, de 24 de junho, instituindo o Regulamento Interno de Disciplina, Uniforme e Instrução, vigente até a atualidade.

Em 2000, a cidade de Santo André criou a Secretaria de Combate à Violência Urbana, subdividida em setores de planejamentos e estatísticas, inéditos no município, que margearam as ações da Guarda Civil Municipal. Em 22 de dezembro de 2004, pela Lei 8.704, a Secretaria foi extinta e a Guarda Civil Municipal passou a ser subordinada diretamente ao Gabinete do Prefeito, intermediando planejamento com a Assessoria de Articulação de Políticas de Prevenção à Violência Urbana, órgão que planeja e propõe ações voltadas à Segurança Pública. O Plano de Governo da Prefeitura Municipal de Santo André – *Santo André Continuando a Mudança* – 2005 – 2008, gestão do Prefeito João Avamileno, contempla várias ações voltadas para a diminuição da criminalidade no município com enfoque voltado para a segurança comunitária, envolvendo Guarda Civil Municipal, Polícia Militar e Polícia Civil.

Na atualidade a Guarda Municipal age em toda extensão territorial dispondo de efetivo e viaturas aquém do desejado, em face de sua área geográfica (174,3 KM²)¹⁵ e quantidade de habitantes domiciliados (649.331)¹⁶. Existe um guarda municipal para cada 1.117 habitantes, aproximadamente.

¹⁵ Informar que são dados oficiais da prefeitura municipal de Santo André no ano de 2000. http://www.santoandre.sp.gov.br/bn_conteudo.asp?cod=14

¹⁶ Informar que são dados oficiais da prefeitura municipal de Santo André no ano de 2000. http://www.santoandre.sp.gov.br/bn_conteudo.asp?cod=14



A Constituição Federal de 1988, sustentou a permissão aos municípios de manterem ou constituírem suas guardas municipais, limitando porém sua atuação a proteção de seus bens, serviços e instalações, mantendo a subordinação das polícias militares, corpos de bombeiros e policiais civis, subordinados aos governadores, continuando o sistema policial brasileiro inserido entre aqueles denominados centralizados, cujo paradigma é adotado na França e que se distingue pelo fato de estarem os órgãos policiais subordinados à autoridade próxima do poder central e não ao poder municipal, tese refutada pelos denominados municipalistas.

2.2 – Municipalização da Segurança: o debate atual

Entende Jeová da Silva Santos (1991) que o artigo 30 da Constituição Federal, quando atribuiu aos municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, outorgou-lhes a possibilidade de normatizar, de elaborar leis próprias

sobre matérias que digam respeito ao município. Também podem suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou, como ensina José Afonso da Silva “a Constituição criou verdadeiramente uma nova instituição municipal no Brasil” (Silva, 1989, p.8).

Com a acentuada tendência para a municipalização, saúde, educação dentre outros, a segurança pública e as guardas municipais têm se tornado protagonistas de intensos debates. O jurista Hely Lopes Meireles, em 1981, já sugeria a necessidade da segurança urbana ser desempenhada pelos municípios, apontando que as guardas municipais participassem da segurança pública municipal, em consonância com outros serviços públicos locais para o bem estar dos habitantes das cidades. A tese acima, é corroborada pelo Centro de Estudos e Administração Municipal – CEPAM (1990):

“as guardas municipais poderão constituir importante instrumento de integração comunitária, pois estão voltadas à garantia de interesses especificamente municipais. A regulamentação legal, desde que assimiladas modernas concepções sobre a natureza da atividade policial preventiva e administrativa, provocará maior aproximação entre o cidadão e o policial” (CEPAM, 1990, p.335).

A Polícia Militar do Estado de São Paulo, contrapondo-se às opiniões dos juristas, em Parecer de nº 127, emitido no ano de 1988, considerou ilegal toda e qualquer atividade que a Guarda Municipal viesse a desenvolver, dada a exclusividade que na matéria ostenta a Polícia Militar, conforme aponta José Antonio Spera (1991). Para o jurista Álvaro Lazzarini (1999), não paira dúvidas que as guardas não podem ser consideradas polícia municipal e portanto, não se destinam a proteção de pessoas.

Com a eleição do município como novo sujeito de gestão em segurança pública permite reconhecer os riscos de apropriação privada dos serviços públicos de segurança por parte das elites locais. A diretriz do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública – entende como vantajosa a gestão municipal, face a proximidade das agências governamentais que tendem a facilitar a operação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle externo democrático, de articulação

com a sociedade, de planejamento sensível às peculiaridades de bairros e comunidades e da avaliação sistemática das políticas públicas.

Reconhece ainda o SUSP, que as guardas têm crescido em efetivos, Dados compilados do IBGE¹⁷, demonstram, que o país conta hoje com 982 guardas municipais, atuando como agentes locais de combate e repressão ao crime.

Mesmo com a limitação constitucional, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) apresentou em meados de 2005 a Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais, com o objetivo de estabelecer princípios e metas, visando proporcionar aos guardas municipais instrumentos pelos quais, de maneira autônoma, consigam refletir criticamente sobre o SUSP e empreender ações que colaborem com a eficácia no plano da cidade. Propõe ainda, a construção de referências nacionais que possam traduzir os pontos comuns que caracterizam a formação das guardas municipais nos diversos municípios brasileiros, para que sejam as guardas definitivamente inseridas no contexto da segurança pública municipal.

O Congresso Nacional entendendo que as questões de segurança pública não mais perpassam pelo horizonte das ações policiais, e que se faz necessária a reformulação do sistema nacional de segurança pública com a inclusão do ente municipal, o que se fará também pela inclusão das guardas municipais no sistema e pela ampliação de suas competências, tem em trâmite 21 (vinte e uma) propostas de emenda à Constituição, estas não só se referindo à obrigatoriedade e criação das guardas municipais – já constantes no artigo 144, inciso oito – mas, sobre a possibilidade de estenderem suas competências de segurança pública.

Da análise das emendas pode-se aferir que o legislador reconhece que o Estado brasileiro passa por uma forte crise na área de segurança pública, por falência do modelo de organização do sistema brasileiro e a falta de capacidade federal e estadual para investimentos e para a manutenção de tal atividade.

¹⁷ IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2002.

Entendem os legisladores que, com o aumento do número de municípios, com o crescimento desordenado nas cidades médias e grandes e com o agravamento da crise social, decorrente de problemas econômicos e de distribuição de renda, ampliaram-se, de forma considerável, os focos de violência e criminalidade, enquanto a base organizacional e orçamentária, permaneceram constantes. Aliam-se a esses fatores a violência na área rural, em decorrência das disputas pela ocupação de propriedades por integrantes de movimentos sociais, e o crescimento das ações relacionadas com o denominado crime organizado. Desse modo, torna-se impossível atender a crescente demanda por ações preventivas e repressivas num sistema de segurança pública que exclui os municípios, impedindo que se amplie a oferta de meios para fazer frente ao crescimento da violência urbana e rural.

Que a realidade que se apresentava na elaboração da Constituição de 1988, não se repete na atualidade, em relação à definição do sistema nacional de segurança pública. A exclusão dos municípios do sistema nacional de segurança sobrecarrega de maneira sensível os Estados, fazendo necessária a inserção das guardas municipais no sistema que permita que os municípios planejem, organizem e executem suas ações de segurança pública sem qualquer subordinação ao sistema estadual.

Apontam ainda, que não se pode reproduzir em relação às guardas municipais o que ocorreu na relação entre o plano federal e estadual, especificamente, quanto ao controle das polícias militares pelo Exército.

Várias são as propostas em trâmite perante o Senado Federal e Câmara Federal, salientando que a Proposta de Emenda Constitucional n.º534, de 2002, já foi aprovada e encaminhada à Câmara dos Deputados, alterando a redação do § 8º do art. 144, da Constituição Federal, definindo uma nova competência para as guardas municipais, que é a de realizar a proteção de suas populações inserindo o § 10 a este dispositivo constitucional, atribuindo à União competência para criar, organizar e manter a Guarda Nacional, com a missão, entre outras, de proteger seus bens, serviços e instalações.

O texto original da PEC nº 534, teve como justificativa a possibilidade dos Municípios poderem cooperar com os Estados no terreno da segurança pública porque os Estados não contam com recursos suficientes para atuar de forma satisfatória no que o legislador denomina como “fundões da periferia”.

Propostas em trâmite na Câmara Federal

Item	Propostas	Ano	Propositor	Proposição
1	nº95	1995	Dep. Fernando Zuppo e outros	Autoriza os municípios a criarem polícias municipais, com a atribuição de proteger a incolumidade das pessoas e do patrimônio.
2	nº247	1995	Dep. Alexandre Ceranto e outros	Considera as guardas municipais como forças auxiliares da segurança pública.
3	nº343	1996	Dep. Jorge Anders e outros	Autoriza as guardas municipais a atuarem como forças complementares dos órgãos de segurança pública.
4	nº392	1996	Dep. Corauci Sobrinho e outros	Inclui as guardas municipais entre os órgãos de segurança pública, atribuindo-lhes competência para atuar em ações complementares de segurança pública.
5	nº409	1996	Dep. Régis de Oliveira e outros	Determina que os municípios com mais de duzentos mil habitantes assumirão as polícias civil e militares disciplinando-as por lei municipal, sendo transferidos dois por cento da arrecadação da União para a manutenção dessas polícias incorporadas pelo município.
6	nº87	1999	Dep. Wanderley Martin	Substituir a expressão guardas municipais pela expressão policiais municipais, incluindo as guardas municipais no sistema de segurança pública brasileira
7	nº124	1999	Dep. Felix Mendonça	Cria as polícias civis municipais dirigidas por delegados eleitos pela comunidade, com competência para realizar ações de polícia ostensiva e polícia judiciária no âmbito dos municípios
8	nº154	1999	Dep. Rodrigo Maia	Transfere a competência para realizar a segurança pública das cidades com mais de dois milhões de habitantes, e determina aos Estados a transferência de recursos aos municípios
9	nº240	2000	Dep. Rubens Furlan e outros	Cria as polícias civis e militares municipais, e transfere o comando das polícias civis e militares ao município com mais de duzentos mil habitantes, determinando a transferência de repasse da União no aporte de dois por cento da arrecadação dos impostos
10	nº250	2000	Dep. Ronaldo Vasconcelos	Insera as guardas municipais no sistema público brasileiro, conferindo atribuições de polícia e polícia ostensiva concorrentemente com as polícias civil e militar.

11	nº266	2000	Dep. Wilson Santos e outros	Dá às guardas municipais atribuições de forças locais de segurança pública e destina aos municípios com mais de cem mil habitantes um por cento da arrecadação da União dos impostos.
12	nº275	2000	Dep. Luiza Erundina e outros	Possibilitar ao município, com mais de quinhentos mil habitantes criem polícias civis e militares, com as mesmas competências de suas correspondentes estaduais.
13	nº276	2000	Dep. Cunha Bueno e outros	Atribui às guardas municipais dos municípios com mais de um milhão de habitantes, as funções de polícia judiciária, de polícia ostensiva, excluindo da relação com as polícias civil e militar.
14	nº280	2000	Dep. Antonio Palocci e outros	Subordina as polícias civis e militares ao prefeito municipal, com o objetivo de municipalizar a segurança.
15	nº254	2000	Dep. Rubem Medina e outros	Prevê a possibilidade das guardas municipais desenvolverem ações de polícia ostensiva, por estarem as polícias militares mostrando-se incapazes de atender as necessidades da segurança pública.
16	nº291	2000	Dep. Mauro Benevides e outros	Prevê que os municípios com mais de dois milhões de habitantes tenham suas guardas municipais integradas no sistema de segurança pública brasileiro e atuem de forma complementar às polícias civil e militar.
17	nº317	2000	Dep. Francisco Garcia e outros	Permite aos municípios com mais de quinhentos mil habitantes atribuir às guardas municipais atividades de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, assegurando-lhes cooperação técnica e financeira da União e Estados.
18	nº449	2001	Dep. Edmar Moreira e outros	Prevê a extinção das guardas municipais, com o objetivo de por fim os conflitos existentes entre as polícia civil e militar e as guardas municipais.
19	nº532	2002	Dep. João Hermann	Prevê a possibilidade de participação das guardas municipais nas ações de policiamento ostensivo e preventivo, cabendo à lei estadual definir a forma de participação nas ações.
20	nº49	2003	Dep. Carlos Souza e outros	Possibilita a participação das guardas municipais nas ações de policiamento ostensivo e preventivo, posto a necessidade de suprir a deficiência operacional das polícias militares.

Entendendo que a Constituição Federal ao estabelecer que a segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos acolheu a concepção, segundo a qual é preciso que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade do Estado e da população (Silva, 2000), o município tradicionalmente tratado como agente secundário na formulação de

políticas públicas de segurança, vem gradativamente ocupando espaço na tarefa de construção de uma administração estratégica da ordem pública.

2.3 - Policiais Militares e Guardas Municipais: uma relação conflituosa

Alicerçados pelo crescimento das Guardas Municipais, a Confederação Nacional dos Municípios, instituição fundada em 8 de fevereiro de 1980, com sede em Brasília, que tem por escopo a defesa da autonomia dos municípios brasileiros; a proliferação de associações e sindicatos das guardas municipais, do Movimento Nacional das Entidades Representativas e Classistas das Guardas Civas Municipais Brasileiros representado pela União Nacional das Guardas Civas Municipais, a criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública que reúne os prefeitos dos 39 (trinta e nove) municípios da Região Metropolitana, e a realização do I Congresso das Guardas Municipais, ocorrido em 31 de maio de 1990, em Pelotas no Rio Grande do Sul, que referendou documento que viria a ser conhecido como a Carta de Americana, intensos debates têm ocorrido acerca da ampliação das atribuições das Guardas Municipais e a da municipalização da segurança pública.

A CARTA DE AMERICANA

Referendada tanto no I como no II Congresso Nacional das Guardas Municipais em Pelotas e no II Congresso, ocorridos respectivamente em Pelotas em ano de 1990 e, em Americana em agosto de 1991, a *Carta de Americana* pugna ser urgente a participação dos municípios no combate à criminalidade, apostando que a polícia estadual a quem compete primariamente a manutenção da ordem pública, não vem desincumbido a contento as suas funções.

Da *Carta de Americana* se extrai vigorosa denúncia contra a Polícia Militar do Estado de São Paulo, acusando a corporação de desenvolver amplo trabalho para exterminar as Guardas Municipais que ora transcrevemos:

“O Poder Legislativo (Federal, Estadual e Municipal), o Poder Executivo e Poder Judiciário, precisam conhecer o amplo trabalho desenvolvido pela Polícia Militar para neutralizar e exterminar as Guardas Municipais. Nessa atividade a Polícia tem usado de

métodos vis, torpes e anti-povo. Às guardas municipais destinadas a respeitar os direitos dos cidadãos, a observar de forma intransigente a dignidade do cidadão e preservando todas as liberdades públicas, deixando ao largo a truculência e a força bruta tão presentes nos organismos policiais existentes, continuarão o seu labor no sentido de viabilizar no âmbito de seus municípios, um plano de defesa social¹⁸.

A *Carta de Americana* vem sendo referendada pelos 13 (treze) Congressos já realizados pelo Conselho Nacional das Guardas Municipais, inclusive pela cidade de Santo André, que sediou o 12º Congresso, realizado em 18 de setembro de 2001.

Zair Sturaro, ex-diretor da Guarda da cidade de Americana e Presidente do Conselho Nacional de Guardas Cíveis, em discurso proferido no Seminário “Guardas Municipais e Cidadania”, em 15 de abril de 2002, na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, acusou a prática conspiratória contra as Guardas Municipais, com o nítido objetivo, segundo o palestrante, de restringir as suas ações e afastá-la das ruas. Segundo Sturaro, necessário se fazia denunciar publicamente qual seria a real intenção da Polícia Militar que tinha o objetivo de coordenar, supervisionar, comandar, instruir, elaborar escalas, e atrelar a organização local dos serviços da Guarda Municipal à PMESP.

Em reportagem da Revista Veja de 6 de março de 1991, Sturaro, ex-sargento do Exército, liderou, em 1989, movimento vitorioso contra o deputado estadual e ex-Secretário da Segurança Pública do Estado de São Paulo Erasmo Dias, que pretendia incluir na Constituição do Estado um dispositivo que subordinava as guardas municipais aos comando da Polícia Militar.

Em Documento Reservado nº1800 da Polícia Militar do Estado de São Paulo, de janeiro de 2001, assinado pelo Cel. PM. Rui César de Melo, Comandante Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo¹⁹, constam orientações aos comandantes para que contatassem os prefeitos, vereadores e lideranças políticas dos municípios com o objetivo de dissuadi-los de criarem guardas municipais. Nos

¹⁸ Conselho Nacional das Guardas Municipais. <http://www.jaguaruina.sp.gov.br/defesasocial/cngm/cartas.html>. Acesso em 4/06/2005.

¹⁹ Documento do acervo pessoal de Zair Sturaro cedido para essa pesquisa (em anexo).

municípios em que já existissem, o poder público deveria ser estimulado a conveniar-se com a Polícia Militar ou assinar Termos de Cooperação, de modo a garantir à corporação as condições mais adequadas de trabalho e equipamentos, e que, em caso de esgotamento por meios pacíficos de coesão e cooperação, que medidas jurídicas devessem ser adotadas caso fosse constatado desvio de finalidade da organização municipal.

Em conclusão da monografia de José A. Spera (1991), no Centro de Aperfeiçoamento de Estudo Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo, o autor propõe, por meio do convencimento aos Prefeitos, a necessidade de utilização do uniforme e prática da vigilância para existir melhor identificação entre as corporações, além da subordinação das Guardas Municipais à Polícia Militar, pois esta possui mais capacidade de orientá-la e que, se assim não for, uma Guarda Municipal sem comando poderia acarretar desgaste ao poder local.

O Major PM Hugo Winkel (1989), em monografia apresentada no Centro de Aperfeiçoamento e Estudos da Polícia Militar do Estado de São Paulo, analisa o aumento da criminalidade e a impossibilidade de ampliação do efetivo da Polícia Militar do Estado de São Paulo, por encontrar óbice nas Forças Armadas, elege em seus estudos a preocupação com o aumento das Guardas Municipais, propondo como solução, a mobilização dos componentes da corporação, dos reservas e familiares, para demonstrar politicamente os riscos que as Guardas Municipais podem provocar. Propõe ainda, o esvaziamento ou neutralização das ações das Guardas Municipais no Estado de São Paulo²⁰, e a manutenção de rígido controle sobre os efetivos e armamentos, materiais de transporte e meios de comunicação.

A população, segundo o autor, deve ser esclarecida de que as Guardas Municipais podem carrear desvios de verbas, que poderiam ser aplicadas em outros serviços como saúde e assistência social. Por fim, aduz Winkel, se nada convencer, dever-se-á alertar que a Guarda Municipal será mais um “cabide de

²⁰ Criada em 09 de julho de 1986.

emprego” (1989, p 58), além do perigo de se unirem sob a forma de sindicato, complementando:

“Que esta organização despida de rígida hierarquia e consistente disciplina, pode causar a estabilidade das instituições, principalmente se lideradas por mitos casuísticos e extremistas, a exemplo do histórico Antonio Conselheiro, o que, quase sempre, vem de encontro às aspirações de um público despreparado. A massa acéfala apegar-se ao primeiro líder que aparecer”.

A monografia de Antônio Branco, também apresentada no Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar do Estado de São Paulo em 1995, resume:

“as GM, diferentemente da PM, não se constituem “em forças reserva auxiliares das Polícias Militares” e, portanto, não se sujeitam à fiscalização de um órgão – tipo IGPM que as controle e fiscalize diretamente, como ocorre com as PM que são fiscalizadas pelo Exército” (Branco, 1995, p.103).

O autor sugere ao Comandante da Corporação para que exerça o controle das GM de forma indireta, através de convênios, nos quais a PM será responsável pela instrução das GM, tendo em sua coordenação ou direção, um membro da corporação militar.

Holliwood Garcia de Marins, em conclusão de monografia perante o Centro Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar do Estado de São Paulo, propõe criar óbices legais e estruturais a fim de evitar a criação de novas guardas de caráter policial; que a PM exerça controle e direção das guardas existentes designando o comandante das referidas organizações; a integração do contingente das guardas ao efetivo da PM, cabendo ao município, todas as despesas com o efetivo militar.

Essa manifestação é corroborada em decisão do Corregedor da PM João Rogério Felizardo, em julgamento do Cap. PM Luiz Antônio Crivelari, acusado de acumular funções de Comandante da 1ª CIA do 19º BPM/ de Americana – São Paulo, com o cargo de Diretor Administrativo da Guarda Municipal da cidade. Em despacho nº PM3-057/02/98 sentenciou:

“não se quer aqui visar o oficial, posto que a decisão de assumir a função de Diretor Administrativo da Guarda Municipal, esteve em tese, amparado pelos altos escalões da Corporação, que viam nesse ‘comandamento’, uma forma adequada de não perder o controle da atividade das Guardas Municipais, que se proliferaram em demasia”. (Ten. Cel. PM Corregedor Interino João Rogério Felizardo).²¹

Por seu turno, a Polícia Civil em documento de Caráter Reservado – denominado Mensagem aos Colegas da Polícia, Especialmente aos Titulares do Município, datado de 23 de outubro de 1989²², conclama:

“ser vital para nós que as Guardas Municipais sejam inseridas na tarefa da segurança pública, ligadas aos Delegados de Polícia, como autêntico ramo uniformizado da Polícia Civil” (Kfoury, 1989).

Antônio Branco (1995), comentando a possibilidade da guarda municipal vir a ser subordinada à Polícia Civil, afirma que a Associação Nacional de Guardas Municipais, ligada ao sindicato e à Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo sempre procurou dificultar o entendimento de suas associadas com a PM, sob a argumentação de que os municípios são autônomos e defendem o exercício de atividades concorrentes entre a PM e GM. Dessa forma pretendem que a GM seja comandada pelo Delegado Geral de Polícia.

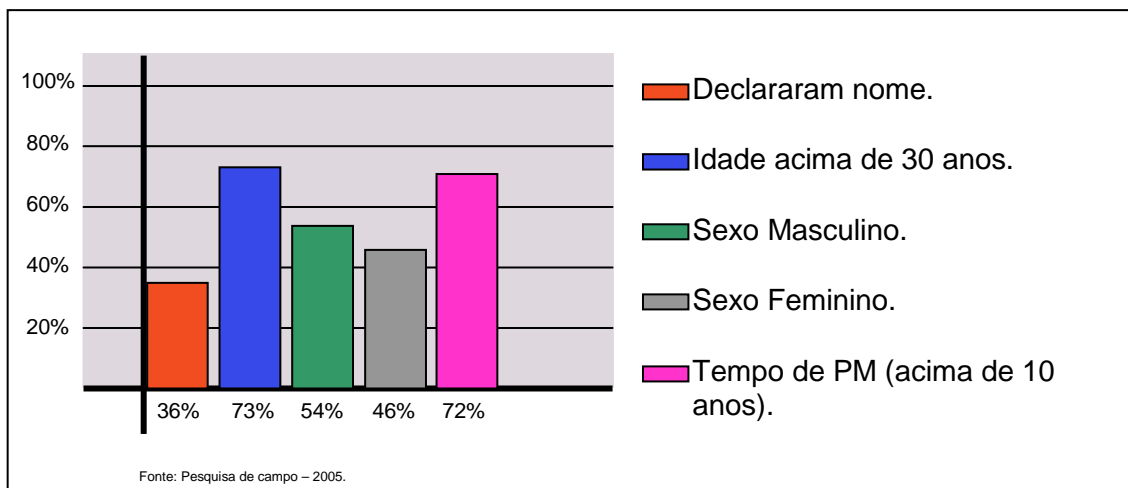
Da análise das monografias pesquisadas no Centro de Aperfeiçoamento e Estudos da Polícia Militar do Estado de São Paulo percebe-se que os oficiais militares não concordam com a criação de guardas municipais, sugerindo constantemente o atrelamento à PM das já criadas. Nesse sentido, não é difícil perceber que entre a PM e a GM existe uma relação conflituosa, que se traduz nas angústias referentes à ampliação das funções das guardas nas cidades.

²¹ Documento do acervo de Zair Sturaro (em anexo).

²² Documento do acervo de Zair Sturaro (em anexo).

2.4 - A Percepção dos Agentes PM e GCM de Santo André sobre as atribuições da Guarda Municipal

Gráfico 1: Perfil dos Entrevistados – Policiais Militares na Cidade de Santo André



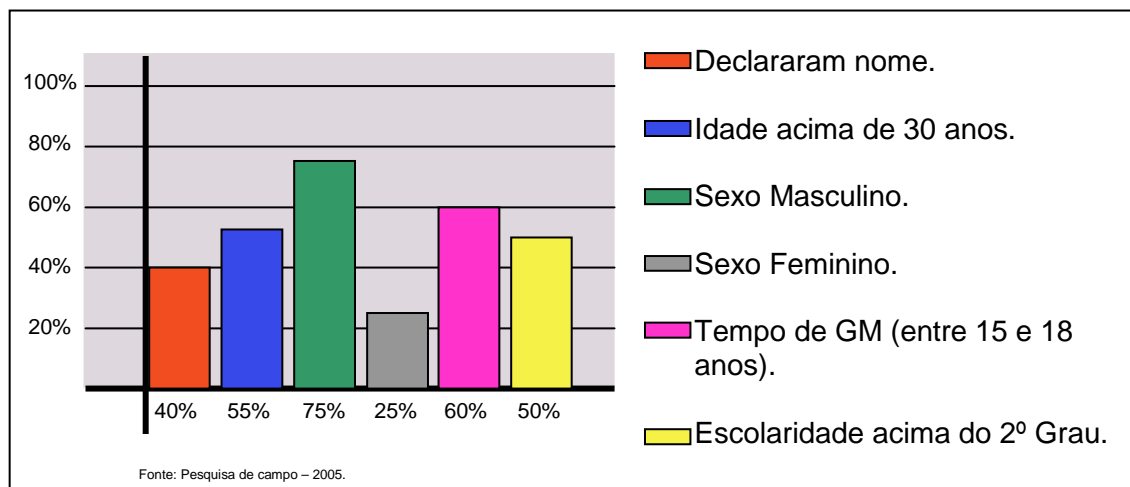
Fonte: Pesquisa de campo. Cidade de Santo André

A pesquisa teve como escopo buscar a percepção dos agentes PM sediados na cidade de Santo André, e os Guardas Civis Municipais, posto serem os que vivenciam cotidianamente os conflitos nas ruas.

Para tanto, foram entrevistados, com opção de anonimato, 11 (onze) policiais militares, lotados na Cidade de Santo André, (gráfico 1), respondendo cada um, 6 (seis) perguntas acerca de temas como: problemas com a Guarda Civil Municipal de Santo André, se favoráveis à criação de guardas municipais, uso de uniforme, municipalização da segurança pública, se deve a GCM ser subordinada à polícia militar.

Auxiliou na pesquisa a Tenente Coronel Marli Arruda de Paula, que aleatoriamente escolheu os entrevistados – policiais militares. Não foi dado qualquer orientação à Tenente Marli, a não ser sobre a forma de preenchimento do questionário. A pesquisadora não compareceu às entrevistas posto sua condição de vereadora, o que segundo se avaliou, poderia interferir nas respostas.

Gráfico 2: Perfil dos Entrevistados – Guardas Municipais na Cidade de Santo André

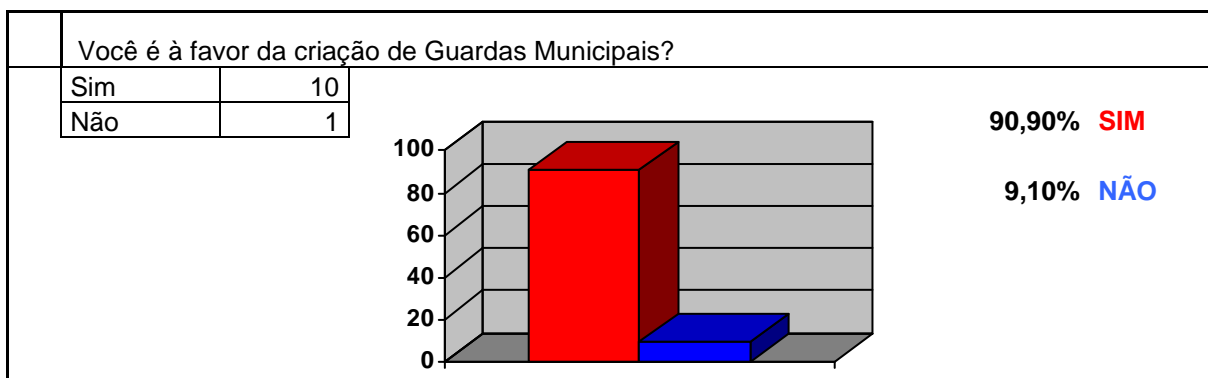


Fonte: Pesquisa de campo. Cidade de Santo André

A Guarda Civil Municipal de Santo André, que teve em sua gênese a atribuição de vigilância em todo o território do município, recebendo ainda, dentre outras incumbências, a defesa do bem estar dos munícipes e de prestar honras em caráter não militar, vêm sofrendo ao longo dos seus vinte anos, diversos redirecionamentos. Observar a percepção de seus agentes acerca do seu papel, da sua organização, das suas ações, treinamento, estrutura e atribuições, são importantes questões para o aprofundamento do estudo.

Para tanto, foram entrevistados 20 (vinte) Guardas Civis Municipais de Santo André, com 10 (dez) perguntas a cada um dos entrevistados acerca de temas como: se há concordância do GCM na ampliação de suas atribuições, se a segurança pública deve ser municipalizada, se está preparado para essas ampliações, qual a cultura policial que a Guarda Civil Municipal de Santo André deve ter como modelo, entre outras. As entrevistas foram encaminhadas aos postos da GCM, Parque Celso Daniel, Base Comunitária Sacadura Cabral e Base Comunitária D. Pedro II, e respondidas pelos GCMs de plantão no local. O assessor Silvio César Bussi encaminhou as entrevistas, retornando após 03 (três) horas para recolhê-las com a determinação de não interferir. Neste processo não houve o comparecimento da pesquisadora. Optou por questionar uma parcela dos sujeitos que compõem o universo à ser pesquisado, sendo opcional o preenchimento de dados pessoais, visto alguns GCMs sofrerem, recentemente, retaliações em face de reivindicações salariais e de estrutura.

Gráfico 3: Policiais Militares a favor ou contra a criação das Guardas Municipais



Fonte: Pesquisa de campo. Cidade de Santo André

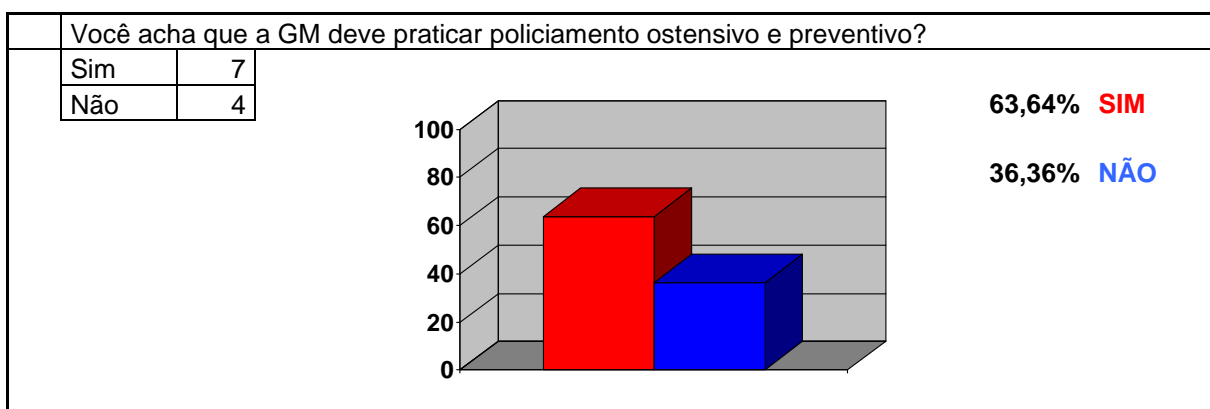
Depreende-se dos gráficos anteriores que os GCMs declararam o nome com maior frequência (40%) que os PMs. A média de idade entre os membros da Polícia Militar (73%) está acima da média dos Guardas (55%), prevalecendo o sexo masculino entre os entrevistados da PM (54%). Entre os GCMs o universo masculino também prevaleceu (75%). O tempo de serviço na corporação entre os PMs entrevistados está acima de 10 (dez) anos (72%), e o tempo dos GCMs (50%) entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos. Aos policiais militares não foi indagado a escolaridade. Dos GCMs, 50% dos entrevistados possui, no mínimo, estudo médio.

Desse modo, a partir do perfil dos entrevistados, pode-se proceder à análise das respostas dos agentes a cada pergunta, para, ao final, ser possível concluir sobre a percepção dos agentes sobre suas funções e propostas de ampliação.

Indagados sobre a criação das guardas municipais, os policiais militares manifestaram-se favoráveis. Responderam afirmativamente 90,90%, mas, com as ressalvas que à elas devem caber somente proteção dos próprios e logradouros públicos. Tal ressalva demonstra que os entrevistados conhecem as limitações constitucionais das guardas municipais e concorda com elas. Das respostas se observa que os entrevistados refletem a concepção dos superiores hierárquicos de não estarem, as guardas municipais, preparadas para agir em área de policiamento exclusivo da Polícia Militar, como em áreas da segurança. Carlos Alexandre Braga (1999), contrariamente ensina que as GMs não devem ter como

parâmetro a história das Polícias Militares, exceto para mostrar os contrastes e a necessidade de mudança e atuação, sempre no interesse da cidadania, e não do espírito de corpo da corporação. A pesquisa demonstra, uma expressiva valorização do espírito de corpo que, conforme Bittner (1975) é o mesmo das polícias que não adotam o clássico estilo militar. Comparadas as respostas dos entrevistados com as monografias pesquisadas, percebe-se consonância entre as respostas, qual seja, se as guardas municipais existirem que, sejam para cumprir estritamente suas funções constitucionais: a proteção do patrimônio público.

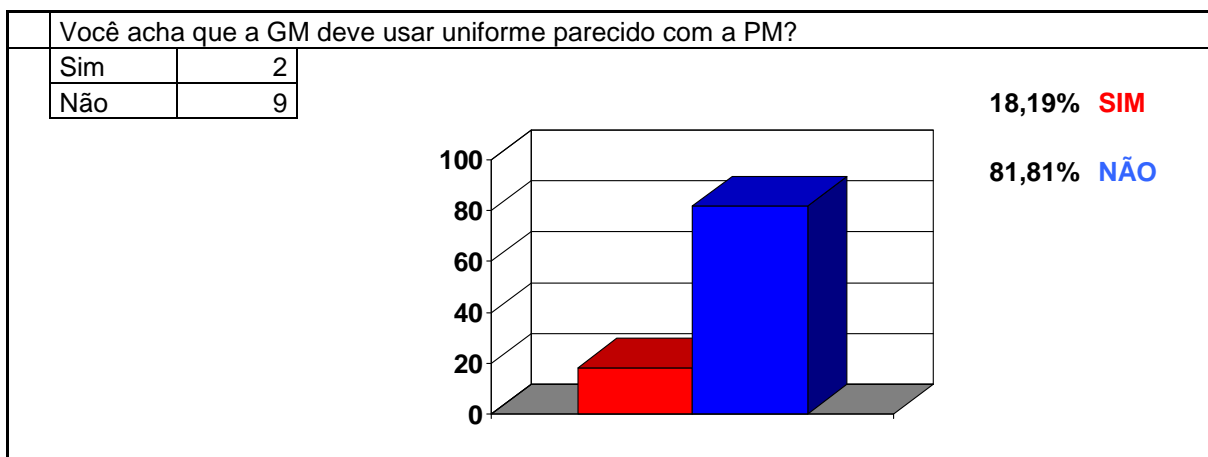
Gráfico 4: Policial militar a favor ou contra a Guarda Municipal praticar o policiamento ostensivo e preventivo



Fonte: Pesquisa de campo. Cidade de Santo André

Quando indagados se a GM deve praticar policiamento ostensivo e preventivo, a resposta afirmativa foi de 63,64%, que indica uma aparente contradição com as respostas anteriores, com ressalva que a GCM se restringisse à competência prevista em lei. Contudo, ao examinar as explicações, observa-se que as afirmações dos entrevistados corroboram que a GCM deve praticar o policiamento ostensivo e preventivo, mas dentro dos próprios e logradouros públicos, admitindo como os demais entrevistados (36,36%) ser o policiamento preventivo e ostensivo função institucional da Polícia Militar. Percebe-se, então, que os PMs entrevistados não admitem a sobreposição de funções pela GCM, reafirmando ser papel constitucional da PM o policiamento ostensivo e preventivo.

Gráfico 5: Observação dos policiais militares com relação ao uniforme da Guarda Civil Municipal.



Fonte: Pesquisa de campo. Cidade de Santo André

Indagados acerca dos uniformes, os PMs demonstram que não gostariam de ser confundidos com a GCM, 81,81% consideram que os uniformes dos GCMs não deveriam ser parecidos. Já os que responderam sim, não explicitaram o motivo.

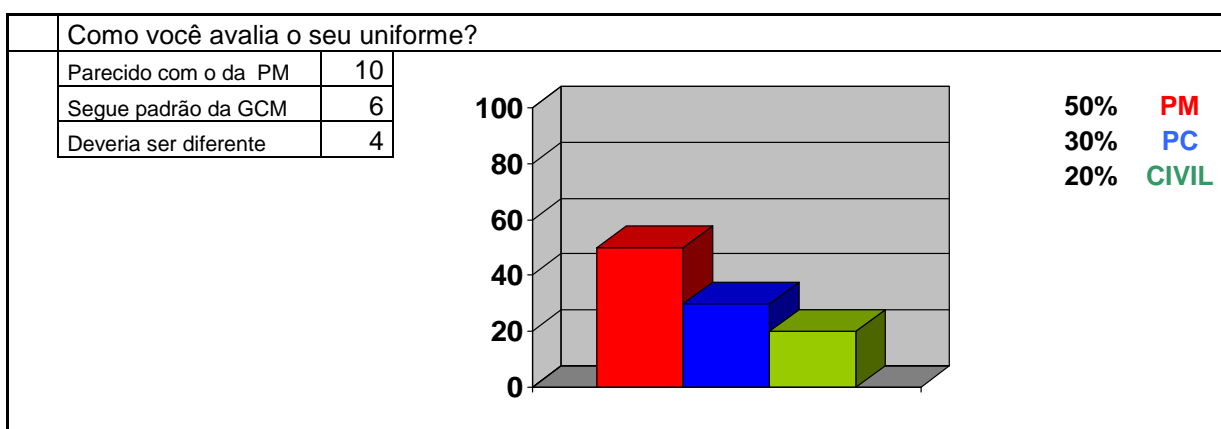
O espírito na corporação, segundo Muniz (1998), se acha inscrito no gestual dos policiais, o modo como se expressam, na forma de interagir com as pessoas e a obrigação de apresentar um discurso comedido e, sempre que possível impessoal e objetivo. Com a etiqueta orientada pelo Regulamento de Continências, honras e sinais de respeito das Forças Armadas, os policiais militares são exaustivamente treinados para a proteção da imagem da corporação, por meio de rigorosa pedagogia voltada para a produção de comportamentos uniformes, sendo a conduta militar considerada patrimônio da corporação. Nos uniformes, inspirados nas tropas de combate dos militares regulares, estão fixados uma tarja “com o nome de guerra”, as divisas correspondentes aos graus hierárquicos e outras insígnias referentes à trajetória institucional do policial.

A obrigatoriedade do asseio no uniforme, passível de punição, segundo o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de São Paulo – Decreto nº 13.657, de 9 de novembro de 1943, artigo 65, que diz: “apresentar-se em público com o uniforme desbotado, desfalcado de peças ou sem cobertura, ou ainda, com ele alterado, salvo pequenas tolerâncias autorizadas” é considerado transgressão

disciplinar média, sujeita a pena disciplinar que poderá variar de repreensão à prisão. Dessa forma, segundo Muniz, o policial deve refletir a imagem que nunca está desprevenido, e sempre pronto para ser passado em revista e pela sociedade.

A expressiva valorização do espírito de corpo, apresentada pelos policiais militares sobre a criação das guardas municipais se reflete no uniforme, marca sensível da corporação, quando não concordam que a GCM tenha o uniforme parecido com os da PM. Não desejam e não querem ser confundidos com os guardas municipais, demonstrando a preservação de identidade de policiais militares.

Gráfico 6: Avaliação da Guarda Civil de Santo André sobre seu uniforme



Fonte: Pesquisa de campo. Cidade de Santo André

A avaliação da roupa dos GCMs aponta que 50% deles acham seu uniforme parecido com o da Polícia Militar e apenas 30% considera como padrão da GCM. O instituído, em proposta retirada no Congresso Nacional das Guardas Municipais do Brasil em 2001, realizada na cidade de Santo André, aponta que a cor azul foi escolhida como padrão, para se diferenciar da Polícia Militar e não confundir a população. Os GCMs demonstraram ser o uniforme importante para sua imagem e rejeitam as semelhanças com a polícia do Estado.

“Deve ser diferente pois é muito confundido com o da PM, e dá a entender que na cidade tem militar em cada esquina, quando na verdade é guarda, e quem ganha com isso é o Governo do Estado. A população não sabe disso, se é Guarda ou PM. Para eles, usou farda, é polícia” (Irineu, sexo masculino, 36 anos de idade, 15 anos de corporação).

“Houve um congresso das GCMs do Brasil em Santo André em 2001 onde ficou estabelecido como seria o uniforme das GCMs. O ex prefeito Celso Daniel e o major Sardano não respeitaram nosso congresso (Antônio, sexo masculino, 50 anos de idade, 18 anos de corporação)

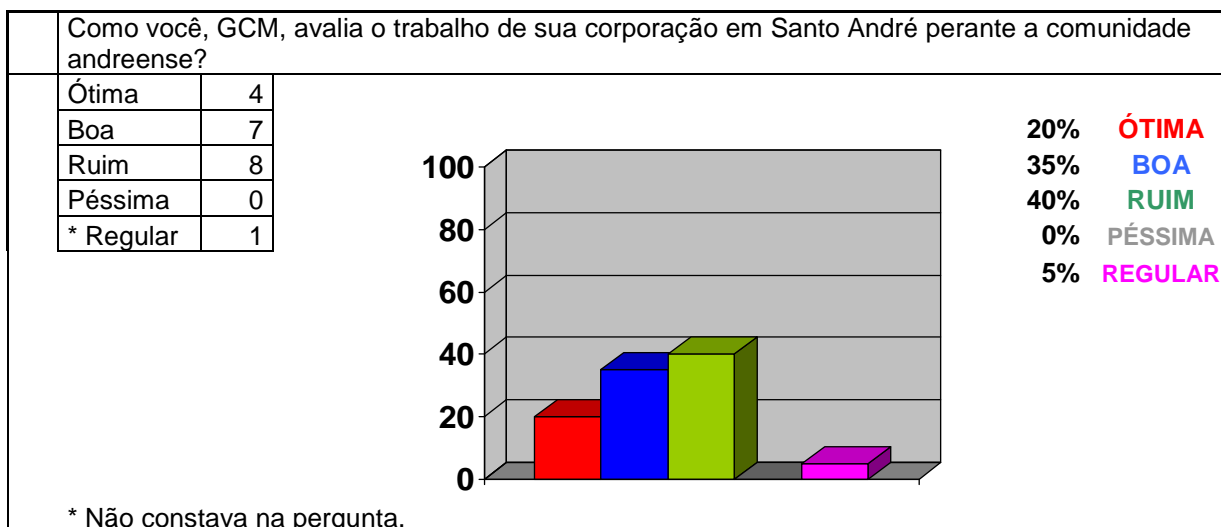
“Deveria ser diferente porque segue padrões e modelos já existentes, modelos policiais ou de segurança. Poderia criar um uniforme diferenciado” (s/n, sexo masculino, 34 anos de idade, 15 anos de corporação, curso superior).

Pode-se aferir que os GCMs desejam ser identificados pela comunidade como guardas civis municipais e não serem confundidos com a polícia militar, por causa do uniforme. Demonstam a necessidade de terem sua roupa seguindo que foi proposto no congresso das guardas e mostrando a necessidade de

terem e serem reconhecidas nacionalmente como uma instituição com identidade própria.

Do cruzamento com as respostas do gráfico 5 pode-se inferir que nenhuma das duas instituições tem a pretensão de se fundir uma à outra.

Gráfico 7: A Guarda Civil Municipal e a comunidade andreense



Fonte: Pesquisa de campo.

O estudo sobre a experiência e tradição da força policial brasileira em legitimar-se a serviço dos grupos dominantes no poder e contra a sociedade demonstra profunda demarcação entre as polícias e os cidadãos, traduzindo o grande problema em pauta na agenda política do Brasil: a redução do poder de polícia aliada a uma nova cultura de segurança pública (Paixão, 1981). Essas questões se mostram prioritárias para a construção da democracia no plano das interações com os cidadãos.

As Guardas Municipais representam, atualmente, o ponto de modernização da segurança pública (Braga, 1999, p.32). Desse entendimento decorre outro: de que os problemas sociais se manifestam no município, sendo este local onde as pessoas nascem, criam-se e desenvolvem suas atividades, e, portanto, o lugar onde o poder público deve centralizar a segurança para a coletividade e para o indivíduo, além das corporações das GMs tornaram-se objeto de maior controle pela sociedade.

A avaliação dos GCMs de como a comunidade andreense percebe os trabalhos da Guarda Civil Municipal apontam 40% “ruim” o próprio trabalho no atendimento à comunidade. Por sua vez, se somados as percentagens “ótima” e “boa”, considerando que a avaliação “ótima” não constava na indagação, sendo espontaneamente apontada, pode-se considerar uma avaliação positiva na soma de

55%. Isso leva a apostar que a avaliação geral é positiva. Contudo, o índice de 40% “ruim” é significativo e indicativo da insatisfação dos GCMs com relação aos seus trabalhos.

Os que consideram a relação como “ótima” apontam suas experiências pessoais e de melhores períodos da corporação. Os que consideram as relações como “boa” acreditam que os munícipes poderiam receber melhor atendimento, se as condições de trabalho fossem melhores.

Estas condições também são corroboradas por aqueles que apontam as relações “ruim” com a população, respondendo que só não conseguem atender aos anseios da população por falta de condições materiais, proibições constitucionais, falta de definição das atribuições, planejamento e um comando que entendem como desagregador da Instituição.

“Poderia ser muito melhor, existe falta de efetivo. O nosso comando não gosta que coloquemos o bom serviço à comunidade em prática, e tenta tirar a nossa história”. (s/n, sexo feminino, 35 anos de idade, 5 anos de corporação).

“Devido ao cerceamento de ações, inoperância do comando, incompetência ou incapacidade dos graduados, falta de preparo dos guardas (s/n, sexo feminino, 5 anos de corporação, escolaridade superior).

“Não atende os anseios da população” (s/n, sexo masculino, 40 anos de idade, 15 anos de corporação, escolaridade superior).

“Poderia ser melhor se tivéssemos um planejamento, metas a curto e longo prazo” (s/n, sexo masculino, 15 anos de corporação)

“Falta de alguns itens de serviço e material e péssimo gerenciamento” (João Luiz, sexo masculino, 37 anos de idade, escolaridade superior incompleto).

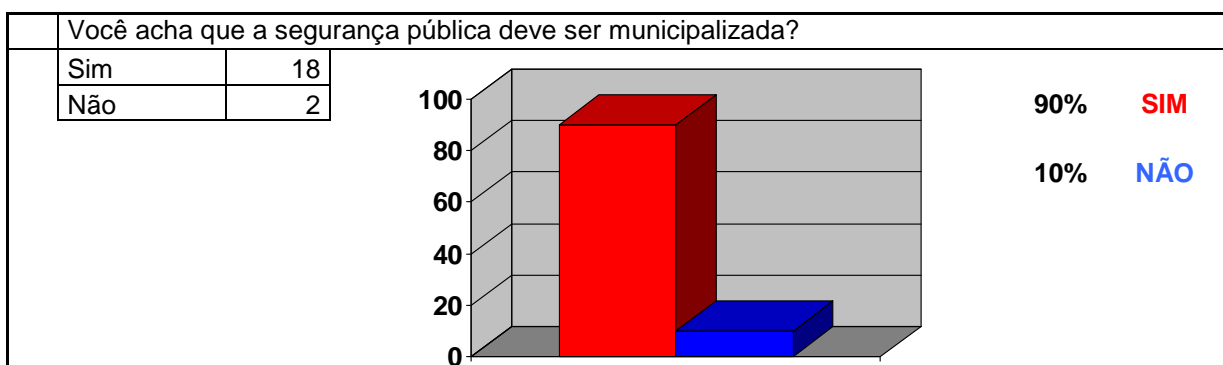
“Devido a falta de estrutura, de comando, definição das atribuições, falta de perspectiva da tropa” (s/n, sexo masculino, 6 anos de corporação, escolaridade 3º grau).

O Ten. Cel. Res. PM José Renato Silva, quando perguntado sobre o tema, avaliou como “ótima” a relação de seus comandados com a comunidade, fundamentando-se no número de atendimentos, cerca de 7.000 (sete mil) ocorrências em média, por ano. Para o Capitão da Reserva da PM, Gilberto Prescinotti, comandante da GCM de 2001 a agosto de 2003, 57 anos, oriundo da

Força Pública do Estado de São Paulo, entende que a atuação da GCM é bem recepcionada pela comunidade, entendendo também existir momentos em que se torna ruim, pois parece desaparecer do cenário.

Verificando-se os resultados, na perspectiva dos entrevistados, constata-se contradições entre as percepções, demonstrando o distanciamento entre as opiniões dos guardas e a cadeia de Comando, que avalia as relações pelo número de pessoas atendidas, conquanto a percepção dos agentes reflète falta de condições de trabalho para melhor atender a comunidade andreense.

Gráfico 8: Se os Guardas Municipais acham que a Segurança Pública deve ser municipalizada



Fonte: Pesquisa de campo. Cidade de Santo André

Os Guardas Civis Municipais indagados sobre a municipalização da segurança pública, responderam 90% afirmativamente, apontando a eficácia dos agentes de segurança em face da proximidade territorial, reconhecimento dos problemas de segurança do município como observa o GCM:

“Sem dúvida ficaria mais fácil controlar a segurança, as condições de trabalho melhorariam muito. Na Europa e em vários países, cada município tem a sua polícia municipal, ou seja, uma polícia mais próxima da população”. (Irineu, sexo masculino, 36 anos de idade, 15 anos de corporação).

Os demais, 10%, apontam para a negativa a secularidade e tradição da Polícia Militar do Estado de São Paulo, e os problemas de estrutura da GCM de Santo André.

O Coronel da Res. PM, Marco Antônio Archangelo, especialista em técnicas de bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo, comandante da GCM entre os anos 1997 a 2000, não acredita na municipalização da segurança pública, e justifica-se considerando essa mais complexa do que ocorreu com a saúde e a educação. Como argumento defende que o sistema de segurança tem relação com vários outros sistemas, o judiciário, penitenciário etc.

O Ten. Cel. PM José Renato Silva, 49 anos de idade, comandante da GCM desde 18 de julho de 2003, indagado sobre a mesma questão, aponta:

“A segurança pública é incumbência de vários órgãos, federal, estadual e municipal. Desta maneira de integração entre as forças, poderá permitir a evolução dos trabalhos, sem, contudo, a exclusividade municipal”.

O Cap. da Res. PM. Gilberto Prescinotti acredita na ocorrência de parceria entre o Estado e o município, tendo em vista ser o sistema dispendioso para o município.

Do gestor Marcos José Duarte pode-se aferir que, apesar de ter simpatia pela tese da municipalização, demonstra preocupação com o custo desses serviços, citando que os moldes de saúde e educação são preocupantes. Demonstra ainda o entrevistado que apenas 30% do dinheiro do Fundo Nacional de Segurança Pública é escasso, com o agravante da dificuldade em se estabelecer programas permanentes com recursos do governo federal e estadual devido a instabilidade e oscilação das políticas de governo. Conclui que os fundos não são instrumentos seguros para os municípios advindo daí a grande resistência em relação à forma que o debate sobre a ampliação da participação dos municípios na segurança pública está colocada hoje.

O gestor local Mario Maurici L. Morais, entende que face a falta de uma posição clara acerca dos repasses dos recursos federal e estadual para o custeio da municipalização ela se torna bastante temerária.

O Brasil tem como herança da colonização e da monarquia a defesa nacional centralizada na esfera federal. Ao mesmo tempo em que ocorria a centralização para defesa da federação, as províncias criavam tropas próprias para garantir a ordem pública. Mais tarde coube aos Estados manterem a segurança pública em suas esferas de competência, apesar das pressões de centralização oriundas do regime militar, na década de 1970.

A segurança pública na esfera estadual ainda é pensada em termos de segurança do Estado, apesar dos avanços para aproximá-la da concepção atual de direito do cidadão, tal como são consideradas a saúde e a educação.

Atualmente vem ocorrendo uma lenta descentralização da segurança pública em direção aos municípios, devido a fenômenos relativos a processos naturais de mudanças sociais (Diniz 1998).

A partir da necessidade de determinar diretrizes para as ações, quanto ao trânsito, transferindo para o âmbito municipal, os defensores das guardas municipais e os municipalistas ampliaram os debates sobre a inclusão dos municípios no sistema nacional de segurança pública. Entendendo que o Estado, pela complexidade de políticas públicas que tem a implementar como: ações de urbanismo e saneamento, melhorias das de seguridade social, oferecimento de empregos, que aliado a escassez de recursos para atender todas as demandas, deixa de aplicar recursos para a atividade policial, o que faz prevalecer o aumento da criminalidade.

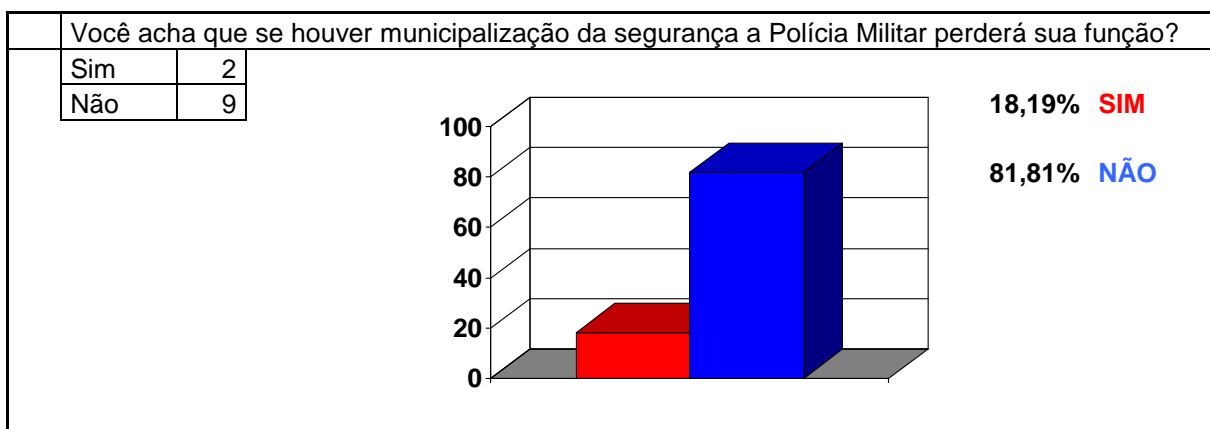
O Poder Executivo Federal, por sua vez, através do SUSP, criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área de segurança pública e justiça criminal, vem sofrendo críticas dos estudiosos e operadores da segurança pública por não estar conseguindo efetivar o Plano Nacional de Segurança Pública. Em reportagem do Jornal *O Globo*, de 29 de março de 2004, intitulada Paralisação no combate ao crime, informa que o Sistema Único de Segurança Pública, apenas efetivou, até agora, acordos para troca de digitais.

O Fundo Nacional de Segurança, segundo a socióloga Julita Leimgruber, “conta, neste ano, com recurso de aproximadamente 400 milhões de reais. Só o orçamento da segurança pública do estado de São Paulo equivale a cinco bilhões de reais” (Leimgruber, 2004, p.12). Aponta ainda a socióloga, que o governo, ao liberar escassos recursos ao Fundo, não está levando a sério a questão da segurança pública.

A preocupação dos gestores Marcos Duarte e Mario Mauricci acerca da municipalização da segurança se mostram fundamentadas face a inércia do governo federal em não efetivar alterações constitucionais necessárias para as implementações sugeridas. Os GCMs entrevistados demonstram ser favoráveis à municipalização em razão da proximidade da GCM com a população. Pode-se

concluir que vários entraves devem ser superados, inclusive a necessidade de alteração da concepção de que segurança pública é campo exclusivo das forças policiais e de outros órgãos do sistema criminal.

Gráfico 9: Se policiais militares acreditam que, em havendo a municipalização da segurança pública, a Polícia Militar perderá sua função.

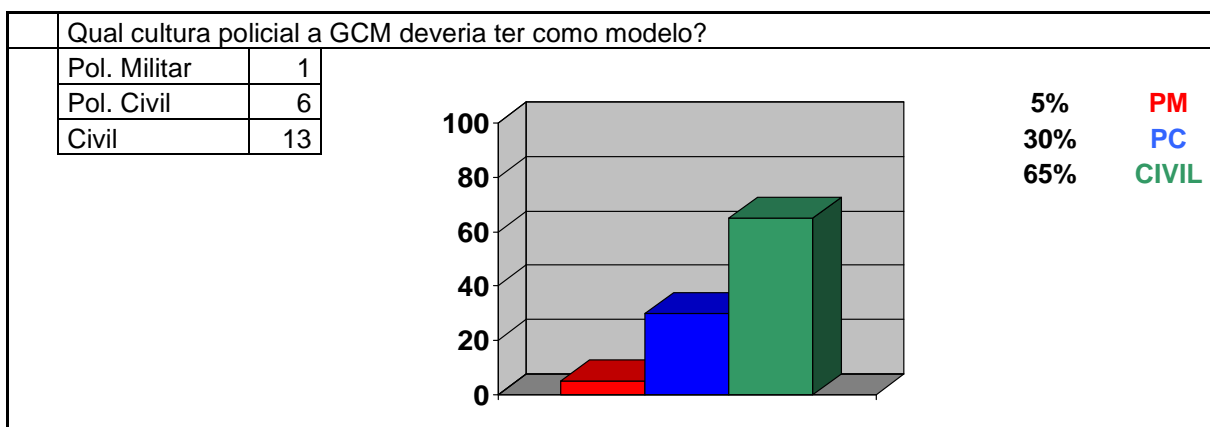


Fonte: Pesquisa de campo. Cidade de Santo André

Os 81,81%, dos policiais militares entrevistados demonstram não acreditar haver perda da função para a Polícia Militar em caso de ocorrer a municipalização da segurança pública, pois, para eles, a Polícia Militar é uma instituição antiga, com hierarquia, disciplina e regulamento específico e não acreditam que o problema da segurança pública se resolva com a municipalização. Ou seja, indiretamente os PMs descredenciaram as atividades dos GCMs incultando-lhes a incompetência. Os demais entrevistados, 18,19%, que responderam afirmativamente, acreditam em melhorias na segurança pública se ocorrer a municipalização.

Esses PMs corroboram as teses contrárias à municipalização da segurança pública, que apontam não estarem os municípios preparados para o combate aos mais primários atos ilícitos, pois além de faltarem recursos para os serviços mais elementares, as GMs não possuem estrutura para o combate ao crime organizado, que vem ganhando espaço nos grandes centros do país.

GRÁFICO 10: Qual seria a cultura organizacional da GCM.



Fonte: Pesquisa de campo. Cidade de Santo André

Os dados contidos no gráfico 10 demonstram que a maioria dos GCMs não acata o modelo da Polícia Militar, sendo apenas 5% favoráveis ao modelo da Polícia Militar. Os 30% dos entrevistados que apontam a Polícia Civil como modelo, argumentam que assim o fizeram por ter esta instituição algum conhecimento em segurança e, não compactuam com o pensamento militarista. Por ser civil, não trariam o ranço do militarismo e disciplina de quartel. Dos demais entrevistados, 65% não souberam apontar qual modelo a ser perseguido em face das escolhas, conforme relatam:

“Deveria ser criado um modelo diferente” (s/n sexo masculino, 40 anos de idade, 15 anos de corporação).

“Não deveríamos ser cópia de nenhuma força já existente e sim uma polícia com coração, bom senso e disciplina” (Benedito Manoel, sexo masculino, 41 anos, 18 anos de corporação).

Questionado acerca da cultura organizacional da GCM de Santo André, Archangelo posicionou-se:

“Desde o início dos trabalhos da GCM, suas instruções foram voltadas para o modelo militar, assim como a Polícia Militar. A Polícia Militar tornou-se uma polícia cidadã com a inserção da Polícia Comunitária, que é a idéia de trabalhar o social”.

Da entrevista do Cap. Res. Pres. Gilberto Prescinotti, pode-se aferir que a GCM deve ter uma cultura própria, sem o rigor policial militar e sem cair na simples atuação civil. Informa que de seu tempo de comando pode constatar que

50% dos GCMs gosta de atuar como policiais e 50% faziam questão de não atuarem.

O atual comandante José Renato é taxativo quando aponta ser o modelo da polícia militar o ideal a ser seguido pela GCM de Santo André.

Os gestores locais Mario Maurici e Marcos Duarte apontam a indefinição e falta de consenso sobre o papel que a guarda deveria cumprir, e demonstram querer uma guarda que definem como cidadã e, que esteja comprometida com o conjunto do governo, não conseguindo definir como seria o modelo da tal guarda cidadã.

Carlos Antonio Braga (1999), considera que as guardas municipais representam uma idéia moderna de segurança pública. Alega que a história da Polícia Militar não serve como parâmetro para conduta e organização das Guardas Municipais, “exceto para mostrar os contrastes e a necessidade de mudança e atualização sempre no interesse da coletividade e não do espírito de corpo da corporação” (Braga, 1999, p.32). Luiz Mir em concordância com Braga, afirma: “a força policial militar é uma força de defesa a serviço do Estado e não da população”, entendendo que a municipalização não pode derivar de mera transferência de poder de polícia às guardas municipais, “pois poderá correr o risco de reproduzir nos municípios, o velho modelo desgastado e problemático da polícia” (Mir, 2004, p.218).

A preocupação da Polícia Militar com as Guardas Municipais demonstra a intenção de tolhê-las, ou fazer com que elas sejam preparadas sob o controle e comando policial militar, o que, segundo Braga (1999, p.32) “é uma aberração, porque ninguém ensina o que não sabe”.

Luiz Eduardo Soares (2002) ensina que na transição democrática, todas as instituições públicas e seus procedimentos tradicionais foram revistos e reajustados ao novo momento, ficando esquecida, nesta revisão a instituição da polícia. As correntes de opinião deixaram de apresentar à sociedade projetos que adequassem a polícia à democracia.

Essa omissão histórica condenou a polícia à reprodução de seus hábitos: violência arbitrária contra pobres e negros, a tortura, a chantagem, a humilhação cotidiana e a ineficiência no combate ao crime. As instituições policiais, conforme Soares, com raras exceções regionais, funcionam como se estivéssemos na ditadura. Nesse sentido “pode-se afirmar que o esquecimento da polícia, no momento da repactuação democrática, acabou sendo funcional para a perpetuação ao modelo de denominação social defendido pelos setores mais conservadores” (Soares, 2002, p.1).

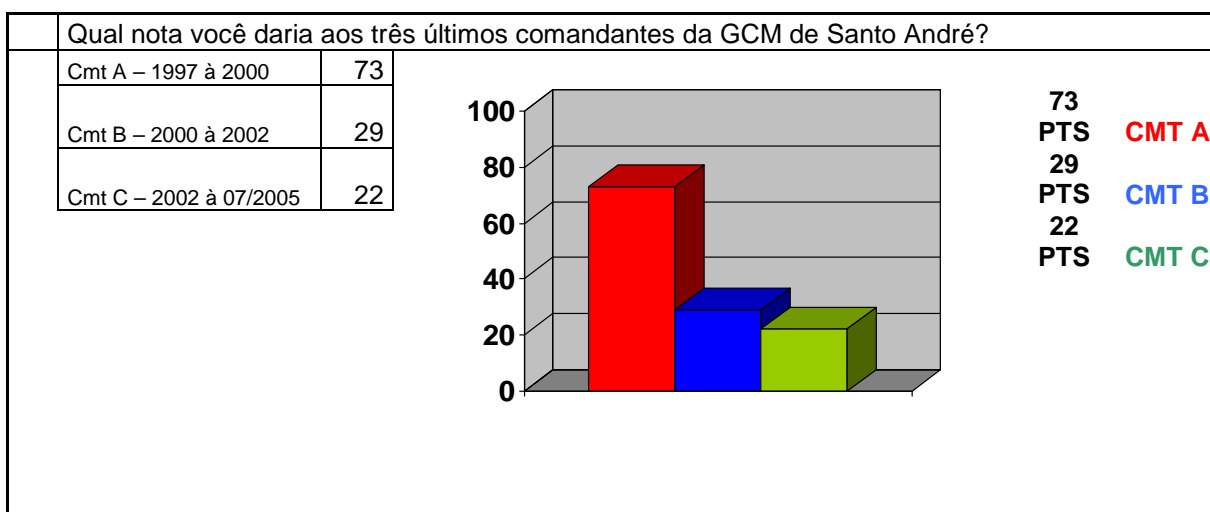
Esse divórcio estabelecido entre a consolidação da democracia e os assuntos relativos à segurança pública tem sido consenso quanto à necessidade de se promover mudanças substantivas no atual sistema de segurança pública.

Dentre os debates que mais vêm mobilizando a sociedade civil sobre a reforma das polícias brasileiras, destaca-se o processo formativo dos policiais militares, que perante o imaginário da sociedade civil, ainda são identificados como: despreparados, com práticas correntes de brutalidade policial e demais empregos arbitrários do poder de polícia, ou conforme Muniz:

“reportando ao descompasso existente entre a destinação dos policiais de servir e proteger o cidadão, preservando uma ordem pública e contemporânea, e o conhecimento, técnicas e hábitos que ainda estariam refletindo as doutrinas herdadas do passado autoritário” (Muniz, 2001, p.177).

A indefinição institucional e organizacional da GCM apontada por seus componentes, os modelos de organização impostos por seus três últimos comandantes, a indefinição do gestor local acerca do papel a ser cumprido pela GCM de Santo André, a busca da própria identidade da polícia militar face a constante permanência da mentalidade militarista do Exército Brasileiro, sua inadaptação de realizar o policiamento que exige necessariamente o respeito às garantias constitucionais e ao Estado Democrático de Direito, o desconhecimento da sociedade brasileira de outro modelo de polícia, leva-nos a concluir a dificuldade claramente apontada pelos GCMs de Santo André, em expressar e identificar o modelo de organização policial que desejam.

GRÁFICO 11: Desempenho dos ex-Comandantes da GCM de Santo André



Fonte: Pesquisa de campo.

Mas, apesar de refutarem o modelo organizacional da PMESP, os GCMs atribuíram a maior nota ao oficial de maior patente, Cel. Res. PM Marco Antonio Archangelo.

Os GCMs justificam a considerável pontuação de Marco Antônio Archangelo por: reconhecer os guardas que trabalhavam; que face seu trabalho era prestigiado pelo ex Prefeito Celso Daniel; que deu qualidade e respeito à corporação; sempre apoiando seus subordinados; era competente; participativa pois conhecia profundamente os problemas da GCM; por ter mais pulso, segundo os entrevistados conduzia com domínio a instituição.

Ao ex-comandante Prescinotti, os GCMs justificam sua pontuação sob alegação de que não comandava, era omissos, tinha excessiva preocupação com doutrina religiosa, recebia muita interferência do Major do 10º Batalhão PM Sardano e da polícia militar e, desconhecia e não entendia o papel do guarda municipal.

Sobre o José Renato, atual comandante da GCM, os entrevistados alegam que ele não conhece e não se importa com a corporação; muito comprometido com a PM, generoso mas despreocupado, inoperante, se apresentou à tropa por fotografia, não conhece a história da GCM de Santo André.

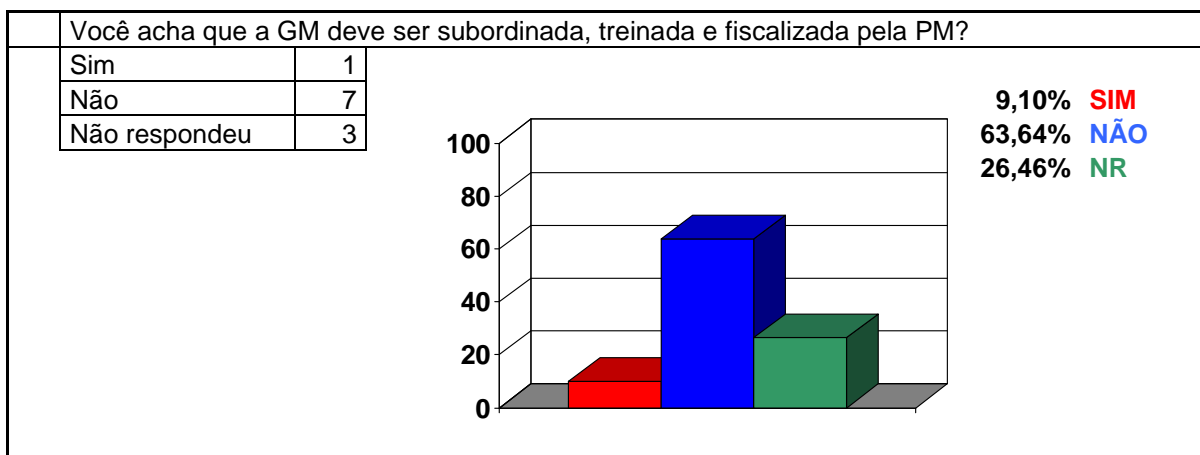
Os que apontam deficiência nos três comandos, justificam serem os três: prepotentes, corporativismo em relação à polícia militar e serem militares.

Apesar de considerarem menos significativa a troca de comando, quando apontam as deficiências para o exercício da função (gráfico 15), a questão proposta, qual nota você daria aos três últimos comandantes, foi a que mais recebeu manifestação e explicações dos entrevistados.

Contraditoriamente, ao refutarem o modelo militar (gráfico 10) os guardas lançaram pontuação maior ao comandante considerado mais rígido na disciplina e que segue instrução voltada ao modelo militar. Do levantamento das respostas apresentadas, o apoio ao subordinado, o respeito e a defesa da corporação, demonstraram ser importantes para a identidade da instituição e dos integrantes da corporação.

Pela pesquisa pode-se dizer que o perfil do comandante interfere significativamente na identidade, na instrução, na moral dos GCMs que percebem a desconstrução de sua história e denuncia uma cultura autoritária entre os GCMs.

Gráfico 12: Qual o entendimento do policial militar quanto a subordinação, fiscalização e treinamento da GCM?



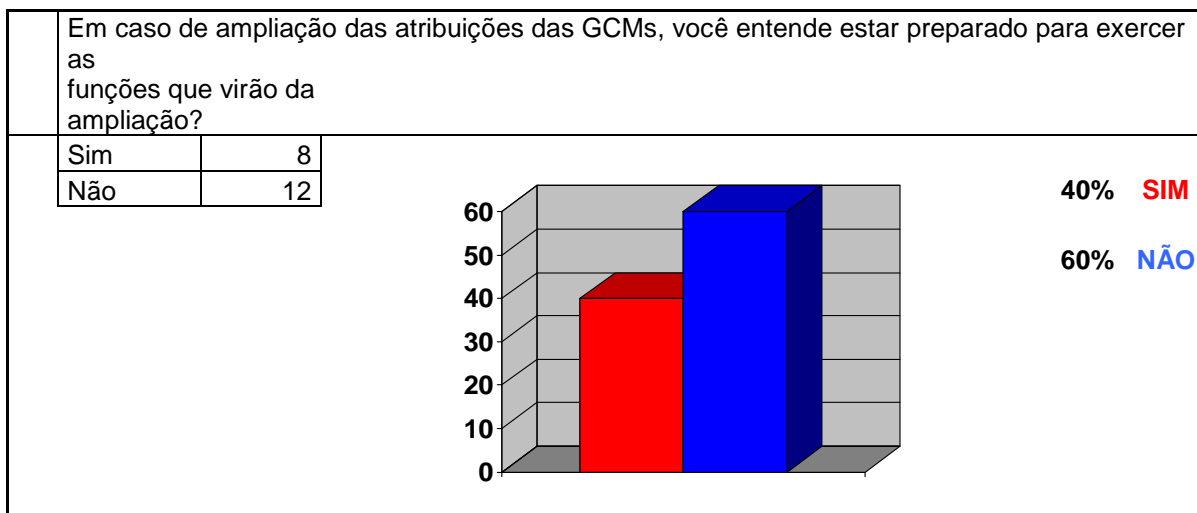
Fonte: Pesquisa de campo.

Quando os policiais militares foram questionados se a GCM deveria ser subordinada, fiscalizada e treinada pela Polícia Militar, 63% responderam “não”, por serem, instituições diferentes, e com competências diversas.

O Plano Nacional de Segurança Pública para o Brasil, identificou no cenário brasileiro a falta de uma política que constitua as Guardas Municipais como protagonistas da segurança municipal. Falta-lhes um perfil, uma identidade institucional e um horizonte de ação que lhes atribua metas claras e publicamente reconhecidas, elegendo-as, contudo, como gestoras e operadoras da segurança pública, na esfera municipal, sem perpassar pelas proibições constitucionais, permitindo o traçado de um perfil mínimo para a elaboração de uma identidade própria às corporações.

O mesmo se denota em exame das Cartas dos Congressos promovidas pelo Conselho Nacional das Guardas Municipais. Apesar de manifestar apoio às propostas em curso no Congresso Nacional, sobre a ampliação de seus poderes e das suas funções e proporem ainda a uniformização de seus procedimentos, não se debruçaram em discutir a arquitetura organizacional das Guardas Municipais e o seu modelo de gestão que segundo Bretas (1996), é o fator que leva as Guardas Municipais a terem seus dirigentes sempre oriundos das polícias militares e a se adaptarem à cultura prevalecente.

GRÁFICO 13: O funcionamento dos GCMs em relação a ampliação das atribuições



Fonte: Pesquisa de campo.

Quando questionado sobre estar preparado para a ampliação de suas funções, 60% dos GCMs entendem não estarem preparados para as funções que virão dessa ampliação: policiamento preventivo e ostensivo. A falta de estrutura, de capacitação, reciclagem e treinamento insuficiente se mostram como pontos fundamentais para justificar as respostas negativas.

“O tempo de treinamento, bem como a qualidade que recebe na Guarda é extremamente insuficiente para as necessidades do combate à violência” (s/n, sexo feminino, 33 anos de idade, 5 anos de corporação).

“No momento não, pois falta treinamento mais aprimorado à nova função, bem como maior estrutura operacional” (s/n, sexo masculino, 30 anos de idade, 6 anos de corporação, escolaridade 3º grau).

“falta estrutura psicológica, cultural e material” (s/n, sexo masculino, 40 anos de idade, 15 anos de corporação, escolaridade superior).

“Por não estar adaptado à prática policial e sem o devido preparo” (s/n, sexo masculino, 48 anos de idade, 18 anos de corporação, escolaridade 1º grau).

Entre os 40% que se consideram preparados, observa-se que as respostas afirmativas são direcionadas mais à capacidade individual do entrevistado, e não ao coletivo da corporação:

“Devido as técnicas que obtive com o passar dos anos, baseado na própria experiência em função de diversas ocorrências atendidas” (s/n, sexo masculino, 35 anos de idade, 15 anos de corporação).

“Tenho condições de desenvolver qualquer tipo de trabalho” (s/n, sexo feminino, 6 anos de corporação).

“Sim, com ressalvas, primeira a experiência adquirida em 15 anos de serviços prestados, segunda ressalva, necessito de reciclagem e aperfeiçoamento” (João Luiz, sexo masculino, 37 anos de idade, 15 anos de corporação, escolaridade superior incompleto).

Dos ex-comandantes e atual comandante da GCM, pode-se aferir que:

“a GCM está preparada bastando apenas trazer os GCMs para a sala de aula e passar novos encargos. Entretanto, alguns guardas ficarão com a atribuição original, de vigilante patrimonial, sem intervir nas atividades com poder de polícia”. (José Renato, atual comandante da GCM).

Para o ex-comandante Gilberto Prescinotti, a guarda não está preparada para a ampliação das atribuições, quando afirma:

“Terá que ter preparação adequada, com especial atenção ao fator psicológico, pois muitos não passam no exame psicológico para portar arma”.

O ex comandante Marco Antonio Archangelo preferiu não opinar acerca da pergunta. Já o gestor local Mauro Maurici L. Morais, que não defende a ampliação das atribuições dos guardas municipais, afirma que a corporação andreense não foi treinada para atuar como polícia. Para Marcos José Duarte, antes da discussão de qualquer alteração referente as guardas, é necessário definir qual será a participação do município perante as demais esferas do governo, ponderando:

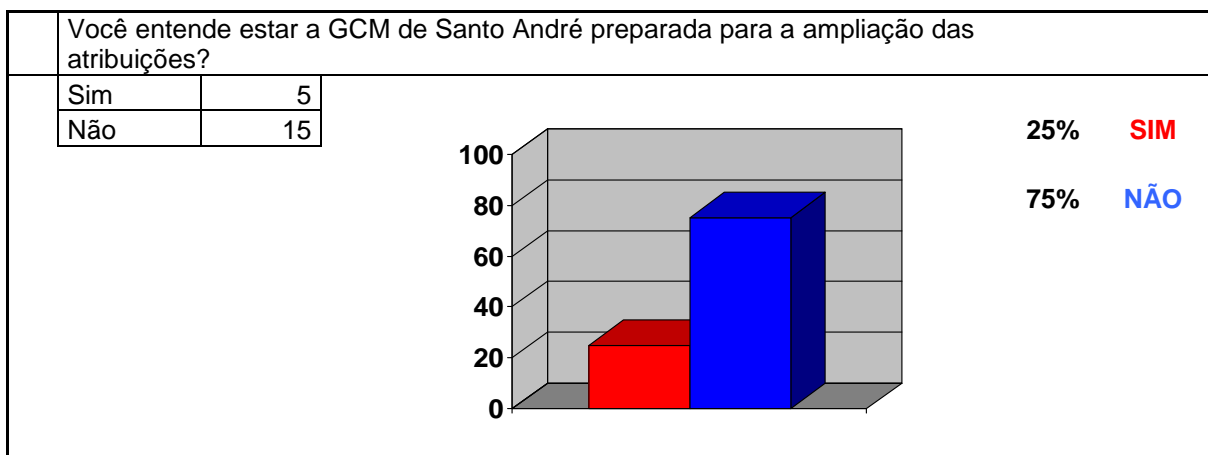
“muitas vezes os municípios se rendem à necessidade de aumentar o policiamento ostensivo nas cidades, permitindo que a guarda se torne uma força auxiliar da Polícia Militar, tampando os buracos de um serviço que é de competência do Estado”.²³

Conforme se pode avaliar, os agentes da GCM de Santo André não se sentem preparados para a ampliação de suas atribuições por deficiência de treinamento e estrutura. Mesmo os que opinaram positivamente, apontam as deficiências de treinamento. Das respostas dos comandantes pode-se concluir que não consideram os GCMs preparados, mesmo quando respondem que sim. A

²³ Entrevista de Marcos José Duarte, concedida à pesquisadora em Santo André, 14/07/2005.

ressalva observada nas respostas comprova o despreparo. Os gestores locais, mesmo reconhecendo a atuação dos guardas em funções da polícia militar, apresentaram respostas ambíguas, não definindo concretamente suas posições.

GRÁFICO 14: O posicionamento dos GCMs em relação a ampliação das atribuições na GCMSA



Fonte: Pesquisa de campo.

Pelo gráfico, nota-se que 75% dos GCMs não consideram a corporação andreense preparada para a ampliação de suas atribuições, coincidindo com a indicação visualizada no gráfico anterior (Gráfico 13), que diz respeito à conduta individual do guarda, enquanto a pergunta acima refere-se a sua percepção sobre a instituição.

“Os guardas sim, a corporação é que não tem estrutura” (s/n, sexo feminino, 44 anos, 15 anos de corporação).

“Nosso material humano é precioso e tem vontade de trabalhar” (Anice, sexo feminino, 35 anos, 5 anos de corporação).

Desse levantamento, apreende-se que tanto individualmente, quanto coletiva e institucionalmente, a GCM sente-se amedrontada ou inibida com a ampliação de suas funções.

Luiz Eduardo Soares, em artigo denominado Decálogo para a Segurança Pública (2005), afirma que hoje as guardas estão no limbo legal e político. Já não são, meros zeladores do patrimônio público, mas ainda não são polícias. Fazê-las regredir à posição anterior seria um retrocesso, tanto para as corporações, quanto para a segurança pública municipal. Torná-las polícias, precipitadamente, implicará reproduzir modelos policiais ultrapassados e equivocados. Propõe Soares como única saída: acatar pleito das guardas no sentido de torná-las polícias, conforme as normas previstas no SUSP.

Por sua vez, o SUSP reconhece a necessidade de reforma do marco legal vigente, para maior legitimidade das guardas. Mas, o que se verifica é que o Governo Federal não tem promovido ações para alteração da legislação, tramitando no Congresso somente as Propostas de Emenda à Constituição, elaboradas por deputados, em atendimento às reivindicações das guardas municipais.

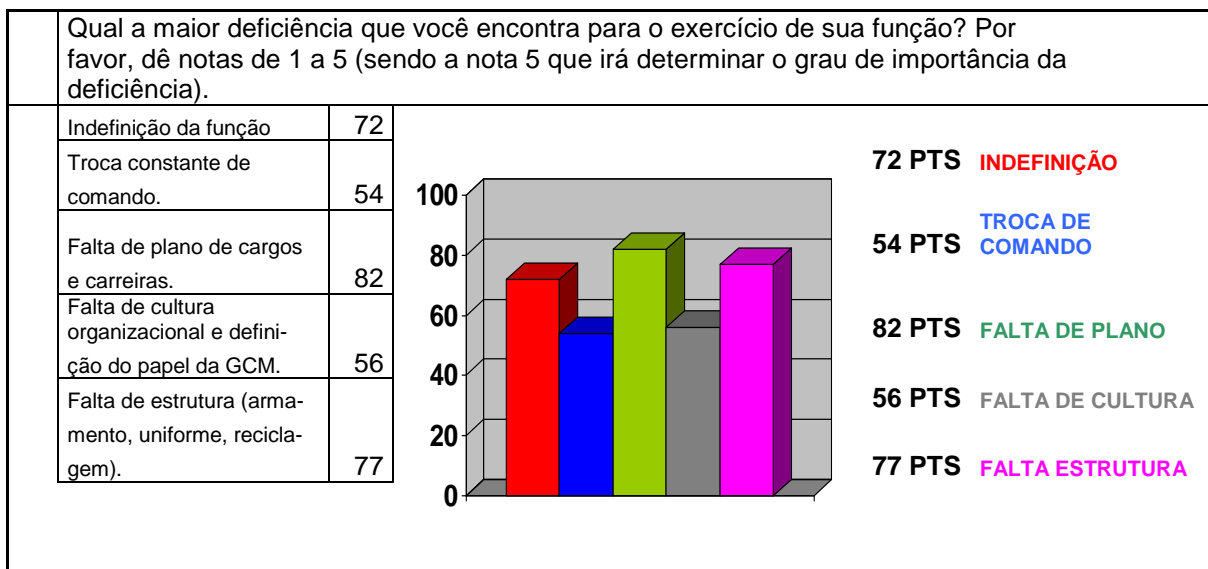
O SUSP reconhece a necessidade de padronização dos serviços das guardas municipais, pois algumas são orientadas para um perfil mais militarizado, bem próximo ao formato atual das polícias militares e agindo como tal, outras, orientadas pelo gestor local, defendem a concessão de maiores responsabilidades, sem ferir o previsto na Constituição, valorizando seu relacionamento com os demais órgãos do poder público entre eles e com especial destaque às polícias do Estado.

Verificou-se que a GCM de Santo André não tem papel definido pelo gestor local, pois apesar de possuir perfil mais militarizado e exercer funções para a qual não está preparada, atesta, conforme demonstrando no gráfico 17, não se relacionar com as demais polícias em ações conjuntas.

Enquanto gestores se mostram indecisos, os agentes bem percebem as fronteiras tênues entre a formalização e a atuação. Demonstra a corporação que praticam atividades ampliadas mas não se sentem preparados para tal. Isso, talvez, queira dizer que, se a corporação se achar bem treinada, poderá assumir funções ampliadas extrapolando os seus limites de atuação e invadindo de forma civil o âmbito do policiamento militar.

A pesquisa reconhece que o desconhecimento e indefinição do gestor local sobre o papel decisivo dos municípios nas políticas públicas de segurança comprometem, de forma substantiva, os esforços de se construir e enraizar políticas e programas tecnicamente adequadas para a segurança pública municipal.

Gráfico 15: Deficiência para o exercício da função do guarda municipal



Fonte: Pesquisa de campo. Cidade de Santo André

Solicitados a apontar a maior deficiência encontrada para o exercício das funções por meio de pontos que medissem seu grau de importância, os GCMs demonstraram não estar preparados para a ampliação de suas atribuições. A falta de plano de cargo e carreira são apontadas (82 pontos) como o principal fator de desestímulo para os guardas. A falta de estrutura (77 pontos) apontada pelos entrevistados pode ser considerada significativa, seguida por indefinição da função (72 pontos) e troca de comando (54 pontos).

Segundo o gestor local Marcos José Duarte, Assessor Especial de Articulação de Política de Prevenção à Violência Urbana, está em curso a redefinição da GCM de Santo André, apesar de, segundo ele, não existir no Brasil, consenso em relação ao papel que a Guarda deva cumprir esta deve estar sintonizada com as prioridades do Governo, não explicitadas pelo gestor. Contudo, ele demonstra que a GCM pode ser instrumento importante na construção da cidadania, não declinando quais alterações estariam em curso para esta construção.

Os comandantes instados a apresentar o que consideram como as maiores deficiências para o exercício da função da guarda municipal, definiram pela ordem:

- Marco Antonio Archangelo: revisão na legislação municipal, melhor solução e instrução, formação e manutenção contínuas.

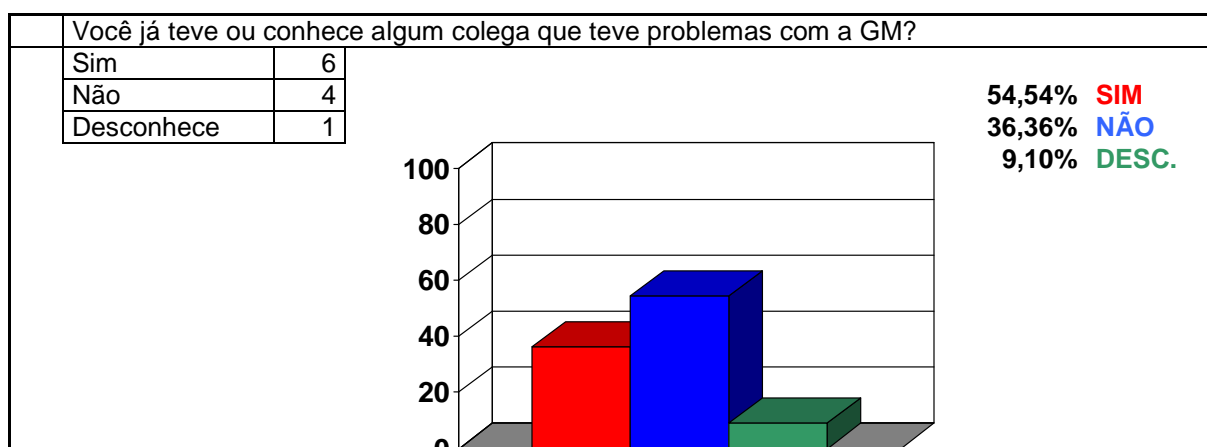
- Gilberto Prescinotti: falta de plano de cargos e carreiras e falta de cultura e definição do papel da GCM; indefinição das funções; falta de estrutura e armamento; troca constante de comando.
- José Renato da Silva: não soube definir para valorar e apontar as deficiências.

Como se pode apurar, os comandantes que responderam a questão concordam da necessidade de plano de cargos e carreira que poderá ser concretizado através de revisão na legislação municipal. Prescinotti aponta como terceiro grau de importância falta de estrutura e armamento, o que foi considerado como segundo item de importância para a corporação. A indefinição da função apontada por Prescinotti é vista como segundo item de importância para o ex comandante e terceiro para a corporação. Concordam porém que a constante troca de comando é o que menos interfere nas deficiências para o exercício das funções da GCM, fato refutado pela análise do gráfico 11, quando se conclui produzir a troca de comando interferência significativa para a corporação.

Por sua vez, mesmo tendo sido classificado por grau de importância, os 5 fatores apresentados parecem fazer parte das insatisfações gerais dos GCMs de Santo André, o que demonstra que a corporação bem percebe a indefinição de sua função e a falta de condições apropriadas de trabalho.

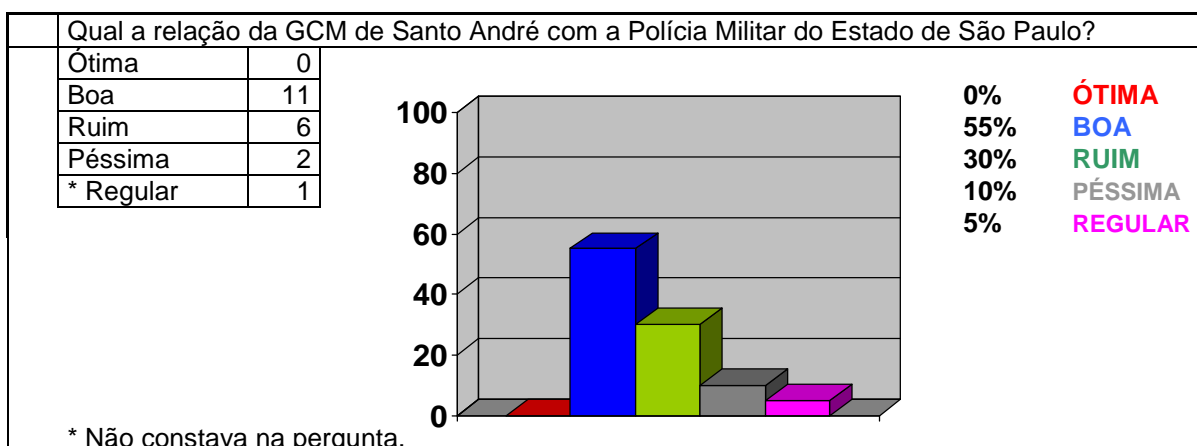
A indefinição ou falta de estrutura, que se visualiza nas queixas registradas no gráfico 15, podem fazer parte da disseminação de uma crença propositadamente difundida para inibir a corporação a exigir um estatuto de funções ampliadas, o que levaria à prática civil para o policiamento ostensivo e preventivo.

Gráfico 16: Policiais Militares e problemas com GCMs



Fonte: Pesquisa de campo. Cidade de Santo André

Gráfico 17: Relacionamento da GCM de Santo André com a PMESP



* Não constava na pergunta.

Fonte: Pesquisa de campo. Cidade de Santo André

Primeiro, policiais militares foram indagados se já tiveram problemas ou conhecimento de algum colega que tenha tido problemas com a GCM. O segundo gráfico, refere-se à pergunta aos GCMs acerca de suas relações com a Polícia Militar. A análise demonstra que, sob a percepção dos GCMs, a relação dá-se em sua maioria como boa (55%). Em contraposição, os PMs apontam que 54,54% já tiveram problemas com a GCM. Indagados sobre quais os problemas, a totalidade apontou abuso de autoridade, ou, como descreve um deles:

“Os guardas municipais não sabem ou fazem que não sabem que a Guarda não tem poder de polícia, e fazem abordagem pessoal com

abuso" (s/n, sexo masculino, 40 anos de idade, 20 de corporação PM).

Os policiais militares que declinaram não haver problemas com a GCM (36,38%), deixaram de apontar os motivos. Os GCMs apontam o relacionamento com os PMs como bom (55%), apesar de 30% deste universo não explicitar as causas. Os demais 25% apontam relações pessoais, amizade, parentesco, como justificativa para a boa avaliação.

"Pessoalmente tenho boa relação com a PM". (s/n, sexo masculino, 36 anos de idade, 10 anos de corporação, escolaridade 3º grau).

Os que declararam como ruim (30%), ou péssimo (10%), subsidiaram as respostas com argumentos como: falta de respeito dos policiais militares; ciúmes da PM em função dos avanços da GCM.

Do levantamento pode-se aferir ser o relacionamento entre a PM e a GCM conflituoso, apesar da variável aferida da resposta da GCM ter sido considerada boa. Quando aprofundado os estudos o resultado se mostra diverso da primeira interpretação.

"Avançamos a cada dia, mais em segurança pública o que causa ciúmes, não tendo lei específica os policiais acabam entrando em atrito conosco."(s/n, sexo masculino, 15 anos de corporação)

"Porque a guarda é relegada ao segundo lugar, não existe respeito" (Rita, sexo feminino, 33 anos de idade, 5 anos de corporação, pós graduada)

"O principal problema é no sentido do comandante ser militar" (s/n, sexo feminino, 35 anos de idade, 10 anos de corporação)

Ouvidos os comandantes, José Renato da Silva considerou o relacionamento como ótimo, o Cel. Marco Antonio Archangelo como bom e o Cap. Gilberto Prescinotti manifestou existir boa relação, arguindo:

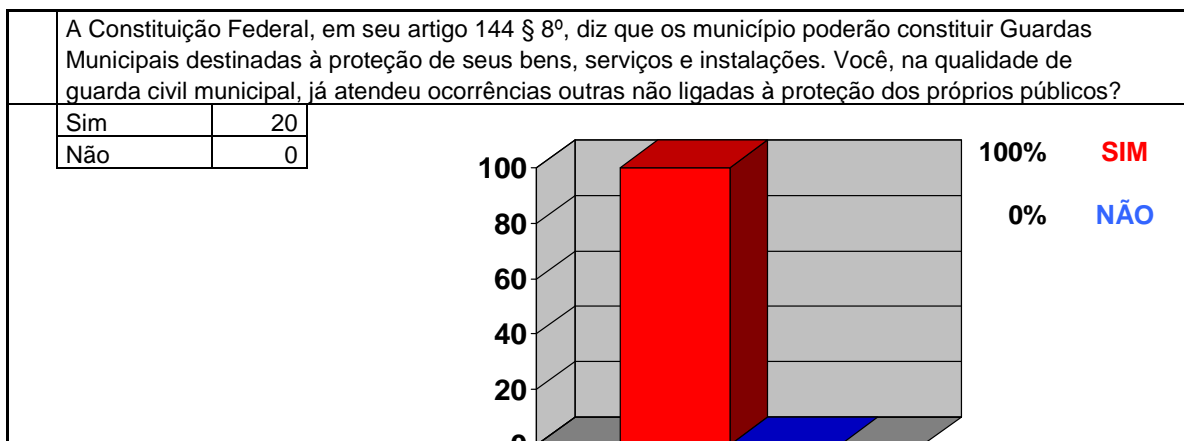
"tendo em vista ser uma organização fardada, com trejeitos militares (hierarquia e continência) é bem relacionada pela PM. Outro fator é que comandada por policiais militares facilita o contato com os comandantes locais."

Para o jurista José Cretella Junior (1987), a polícia é órgão de prestação de serviço que tanto pode ser federal, estadual ou municipal, materializado em leis, atos administrativos ou provimentos, tendo como objetivo limitar a atuação de pessoas e atividades que tenham o condão de alterar o bem estar de pessoas. Cretella também considera a polícia uma faculdade da administração para restringir em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Não sendo um poder inerente e exclusivo da Polícia Militar, esta só pode funcionar se a ela for concedido o poder de polícia.

Embora não tenha formalmente o poder de polícia preventiva e ostensiva, a GCM de Santo André vem praticando ações e atribuições exclusivas da Polícia Militar, o que gera segundo a percepção das GCMs, relacionamento considerado ruim entre as corporações.

Diferentemente dos guardas municipais, os comandantes percebem como ótima e boa o relacionamento entre as corporações, o que demonstra o distanciamento de avaliação entre eles. Demonstra, ainda, a presença da estrutura militar, salientada pelo Cap. Prescinotti, quando atesta ser bom o relacionamento entre as corporações pelos trejeitos militares e o fardamento da CGM, o que faz serem bem recepcionados pelos policiais militares.

Gráfico 18: Índice de ocorrência atendida pela GCM diversa do emanado na CF/88



Fonte: Pesquisa de campo.

Os entrevistados em sua totalidade (100%) atenderam ocorrências não ligadas à proteção dos próprios públicos. O exame dos documentos oficiais encaminhados pelo Comandante José Renato da Silva verificou que a natureza das ocorrências atendidas pela GCM de Santo André, entre março de 1997 e março de 2004, foram de 39.000 ocorrências no total, sendo que 23,28% de ocorrências policiais e 7,96% de atendimento ao público, dentre elas as de maior incidência como roubo, roubo de automóvel, perturbação da ordem pública, furto.

As respostas apresentadas pelos GCMs entrevistados apontam concordância com o relatório oficial:

“na realidade a GCM atende mais ocorrência policial do que de próprio público” (s/n, sexo masculino).

“assalto a mão armada em saída de banco e lotérica, policiamento ostensivo em cruzamento” (Egda, 50 anos de idade, sexo feminino, 7 anos de corporação, escolaridade superior completo).

“fuga no Centro de Detenção Provisório, perseguição a elementos que praticaram roubos seqüenciais” (Rita, 33 anos de idade, sexo feminino, escolaridade pós graduada).

Ao serem questionados sobre ocorrências atendidas pela GCM não permitidas pela Constituição Federal, o Coronel Marco Antônio Archangelo respondeu que a orientação dada aos guardas durante seu comando era o de trabalhar o social. O Cap. Gilberto Prescinotti reconheceu atendimento de ocorrência fora das atribuições da GCM, mas sempre obedecendo o proposto pelos artigos 301

e seguintes do Código de Processo Penal²⁴ que permite a qualquer um do povo efetuar prisão em flagrante. Aponta ocorrências como prisão de ladrão de veículos, seqüestro. O atual comandante José Renato Silva aponta seqüestro, carga roubada como ocorrências não ligadas aos próprios públicos.

Segundo dados do IBGE de 2002²⁵, a média de ocorrências atendidas pelas guardas municipais foram: 62% na ronda escolar, 59% de auxílio à PM, 50% patrulhamento ostensivo e 29% de atendimento a ocorrências policiais, demonstrando que a superposição nas atribuições fazem parte do cotidiano da GCMs do Brasil, não configurando fenômeno isolado à GCM de Santo André.

Os gestores locais Mario Maurici L. Moraes e Marcos José Duarte reconheceram que a GCM não tem amparo legal para atendimento fora de suas atribuições constitucionais, mas por depararem em seu cotidiano com situações extremadas que acabam por atuar.

Conforme demonstrado, a GCM já tem suas atribuições expandidas na prática, apesar de não reconhecida publicamente, embora o gestor local e os dois últimos comandantes afirmarem que a GCM só age em caso de flagrante delito e conforme determina o Código de Processo Penal.

Interessante notar que, se questionado sobre a ampliação de função de forma legal, os GCMs sentem-se inaptos. Mas, ao serem questionados sobre suas atuais tarefas, relatam estarem atuando no policiamento ostensivo e preventivo, executando, informalmente, as tarefas previstas na ampliação, como atendimento a roubos, patrulhamento, etc.

Apreende-se, então que o guarda municipal percebe distintamente a formalidade da realidade. Ao ser questionada formalmente, responde nos mesmos moldes. Contudo, na informalidade, denuncia as práticas informais. O que, talvez,

²⁴ Artigo 301 do Código de Processo Penal “Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”.

²⁵ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Gestão Pública – 2002.

ele não percebe a relação que existe entre essas duas dimensões: a do formal e da lei e, do informal e do cotidiano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É recente o debate em torno dos assuntos relativos à construção da segurança pública democrática e a redefinição das agências policiais que permaneceram à margem da consolidação democrática vivida no país.

A emancipação cívica e a conquista da cidadania ativa têm exigido dos governantes a elaboração de políticas eficazes no enfrentamento dos serviços de segurança pública e, em especial do gestor local entendendo ser a cidade o espaço de vivência dos dramas relacionados à criminalidade e à violência.

A Carta Constitucional de 1988 define a competência do município em seu artigo 30, e, em seu artigo 144, §8º facultou-lhe a criação de guardas municipais destinadas à proteção do patrimônio público e de suas instalações. Por esta norma acolheu-se a concepção de que é preciso que a segurança seja discutida e assumida como tarefa de todos, Estado e população, alicerçando o debate do município e seu papel na segurança.

Desde o ano de 1995, propostas de emendas constitucionais que ampliam as atribuições e competências dos guardas municipais vêm sendo analisadas no Congresso Nacional. O Plano Nacional de Segurança Pública do Governo Federal eleva as guardas municipais como gestoras e operadoras da segurança pública na esfera municipal, e o Sistema Único de Segurança Pública traça diretrizes orientadoras à estrutura e ao seu funcionamento. Mas, ainda são insipientes ações para definir constitucionalmente o papel dos guardas municipais, no entanto trata-se de situação primordial para que o gestor local possa identificar o modelo organizacional que poderá implementar em suas corporações.

As guardas municipais, em crescimento acelerado, vêm demonstrando problemas quanto ao processo de gestão e quanto a qualidade de formação de seus profissionais, revelando descontinuidade em suas ações bem como ausência de avaliação e sistematização. Torna-se objeto de críticas e sofre resistência entre os gestores de segurança pública estadual e no interior das próprias corporações, em

especial das polícias militares que as enxergam como usurpadoras de poder e desestabilizadoras da instituição polícia militar.

Para atender os reclames da população, os gestores locais permitiram a superposição das atribuições como demonstrou-se aqui, no caso da Guarda Civil Municipal de Santo André.

Inicialmente responsável pela vigilância de todo o território do município de Santo André, com atribuições de também zelar pela defesa e bem estar dos munícipes, a GCM de Santo André sofreu impedimento constitucional em 1988, para as atribuições elencadas. A pesquisa denota que não houve planejamento do gestor local em definir as atribuições da Guarda após a Constituição Federal, permitindo a reprodução das práticas oriundas de sua criação, de forma não contestada pelas demais instituições responsáveis pela guarda e vigilância das normas constitucionais.

A corporação de Santo André atualmente atravessa crise de incerteza entre assumir o papel de vigilância patrimonial e executar ações de policiamento ostensivo e preventivo. A falta de estrutura, desestímulo profissional, hesitação e indefinição do gestor local em arcar com uma provável ampliação das atribuições da GCM somados à ausência de regras claras e planejamento por parte do atual comandante, anuncia que os agentes da Guarda Civil Municipal de Santo André não estão preparados para a ampliação de suas atribuições.

Da percepção dos agentes, pode-se anunciar fatores como: a cultura militar prevalecente, impossibilidade de elaboração de propostas modulares, distanciamento da cadeia de comando e do gestor local, descrença da possibilidade de reforma dos sistemas existentes, como elementos apontados para explicar a insegurança dos guardas em relação à ampliação de suas funções.

A fim de ampliar o debate sobre os municípios e as questões sobre segurança pública tendo a Guarda Civil Municipal de Santo André, como importante modelo de análise, pode-se concluir na necessidade do município definir sua

concepção sobre segurança pública como pressuposto para definir o papel da Guarda Civil Municipal de Santo André.

Cabe ainda anunciar que a análise das percepções dos agentes foi possível conhecer os conflitos existentes entre a Polícia Militar e os GCMS, que denunciariam a falta de identidade e a dificuldade em definir atribuições.

Comandantes e gestores, na tentativa de camuflar o conflito e o debate, demonstram desconhecimento e falta de competência para atuar na gestão da segurança pública em âmbito civil municipal.

As reflexões teóricas da PM por sua vez são as mais autênticas e diretamente posicionadas, ou seja, negam explicitamente a ampliação das funções.

O desconhecimento do gestor local sobre o papel do município demonstrou comprometer de forma substantiva a construção e enraizamento de políticas e programas tecnicamente adequados no provimento de uma ordem pública e democrática e contemporânea através de sua Guarda Civil Municipal.

Contrariamente pode-se constatar que cultura autoritária a qual a PM está historicamente encravada, vem sendo reproduzida na cultura brasileira, na sociedade e nas corporações que pensam os moldes militares em contraposição à idéia de civilidade e cidadania a respeito aos direitos humanos.

A segurança pública antes pensada em termos de segurança do Estado, vem a partir da década de oitenta se aproximando da concepção de direito do cidadão, tal como são considerados a saúde e a educação. Devido a fenômenos relativos a processos naturais de mudanças sociais tem ocorrido essa uma lenta descentralização da segurança pública para os municípios, considerado como base para importantes experiências, pois nele estão as comunidades, as famílias e os indivíduos que necessitam de suporte legal e social para afirmarem suas condições de cidadãos. Questão que permanece no final da pesquisa é o desafio de como o município poderá implantar uma eficiente prestação de serviço público em segurança, através de um modelo de policiamento urbano que tenha como

fundamento o estabelecimento de parceria entre o poder público e a comunidade, com gerenciamento participativo que permita à Guarda Civil Municipal de Santo André atuar como verdadeiro agente da democracia e da cidadania.

FONTES

1. Legislação

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____, Emenda Constitucional nº 534 de 2002. Projeto de Emenda Constitucional nº 534/02, que altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional.

_____, Emenda Constitucional nº20 de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Diário Oficial de União, 16 de dezembro de 1998.

_____, Emenda Constitucional nº23 de 2 de setembro de 1999. Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa). Diário Oficial da União, 3 de setembro de 1999.

_____, Lei Provincial nº 23; 1866.

_____, Código de Processo Criminal de 29 de novembro de 1.832, época Regência.

_____, Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que criou o Fundo Nacional de Segurança Pública.

_____, Decreto Lei nº 314 de 13 de março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem pública e social.

_____, Decreto Lei nº 667 de 2 de julho de 1969. Reorganiza as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos estados, dos território e do distrito federal, e dá outras providências. Diário Oficial de União, 3 de julho de 1969.

_____, Decreto nº 20.345 de 29 de agosto de 1931. Subordina as Forças Policiais dos Estados à União. Distrito Federal, 29 de agosto de 1931.

_____, 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, Diário Oficial da União, 4 de outubro de 1983.

SÃO PAULO (Estado), Constituição do Estado de São Paulo, de 5 de outubro de 1989, São Paulo: Sala das Sessões de 1989.

_____, Lei nº 1.860, complementada pelo Decreto nº 11.497 de 24 de fevereiro de 1915.

_____, Lei nº 6.880, de 09 de dezembro de 1980. Estatuto dos Militares. Diário Oficial da União, 18 de dezembro de 1980. Disponível em: <http://www.militar.com.br/legisl/leis/l6880de1980.htm>.

_____, Decreto nº 13.657, de 09 de novembro de 1943. Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de São Paulo. São Paulo, 09 de novembro de 1943.

_____, Decreto nº 25.265 de 29 de maio de 1986. Regulamenta a orientação, controle e fiscalização das guardas municipais pela Secretaria de Segurança Pública. São Paulo, 29 de maio de 1986.

_____, Decreto nº 50.301 de 2 de setembro de 1968, e suas alterações posteriores Decretos 51.422/69 e 37/72, regulamentou o artigo 32 da Lei Orgânica da Polícia, Lei 10.123, de 27 de maio de 1.968, anterior à Lei Orgânica vigente (Lei Complementar Estadual nº 207 de 5 de janeiro de 1.979).

_____, Parecer nº 127. Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo 1988.

SANTO ANDRÉ, Lei Municipal nº 6.125 de 31 de maio de 1985. autoriza a Prefeitura de Santo André a instituir a guarda municipal. Santo André, 15 de junho de 1985.

_____, Decreto nº 11.429 de 21 de julho de 1986. Aprova o regimento da guarda municipal. Santo André, Diário do Grande ABC, 22 de julho de 1986.

SÃO PAULO (Município), Decreto-lei nº217 de 8 de abril de 1970. Dispõe sobre a constituição da polícia militar do estado de São Paulo, integrada por elementos da força pública de estado e da guarda civil de São Paulo.

2. IBGE

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública. 2002. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/motivo/noticiaimpressao.php?id_noticia=3 >. Acesso em: 17 jun. 2005.

3. Monografias da Polícia Militar do Estado de São Paulo – Centro de Aperfeiçoamento de Oficiais

BARBOZA, Alves J. *As polícias militares e a manutenção da ordem pública*. São Paulo: Centro de Aperfeiçoamento da Polícia Militar, 1985.

CAMARGO, Alberto C.Maj. *Estética militar e instituições policiais*. São Paulo: CAES, 1993.

GIORGIO, Di A. *A criação de guardas municipais: suas conseqüências, vantagens e desvantagens*. Centro de Aperfeiçoamento de Oficiais I. São Paulo, 1998.

MALVÁSIO, Sebastião S. L. *Resumo histórico da polícia militar: serviço de intendência da PMESP*. São Paulo, 1972.

MANGIALARDO, Paulo Roberto. *A polícia militar e as guardas municipais*. Centro de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo. São Paulo, 1994.

MATHEUS, Pedro M. *A polícia militar e a institucionalização das guardas municipais*. Centro de Aperfeiçoamento de Estudo Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo – CAO II. São Paulo, 1989.

PINK, Milton. *Modelo de polícia*. São Paulo: CAO I, 1987.

SOUZA, Orpheu E. A. de. *A violência praticada pelo policial militar*. São Paulo: Centro de Aperfeiçoamento da Polícia Militar, 1996.

SPERA, José A. *Guardas municipais do estado de São Paulo: funcionamento e proposta de adequação aos preceitos constitucionais*. São Paulo: CAO – I, 1991.

WINKEL. Hugo May. *Guardas municipais e guardas noturnos no interior e a interveniência da polícia militar em colaboração com o município*. São Paulo: CSP, 1989.

4. Entrevistas

Ex-comandante da Guarda Civil Municipal de Santo André, Marco Antônio Archangelo;

Ex-comandante da Guarda Civil Municipal de Santo André, Gilberto Prescinotti;

Atual comandante da Guarda Civil Municipal de Santo André, José Renato Silva;

Gestor: Assessor Especial de Articulação de Políticas Públicas para Prevenção da Violência Urbana da cidade de Santo André, Marco José Duarte;

Policiais Militares em exercício na cidade de Santo André, 11 (onze) policiais no total;

Guardas Civis Municipais da cidade de Santo André, 20 (vinte e cinco) guardas ao todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Antonio Barreto do. *A missão francesa de instrução da força pública de São Paulo*, separata de Revista do arquivo Municipal nºCLXXII, Revista do Arquivo Histórico, Prefeitura do Município de São Paulo, s.d.

AMARAL, Luiz A. *A polícia, poder de polícia, forças armadas x bandidos*. fev 2002. Disponível em: <<https://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2605%0>>. Acesso em: 4 jul. 2005.

ARAÚJO, Emanuel. *Teatro dos vícios: transgressões e transigências na sociedade urbana colonial*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1993.

ARCHANGELO, Antônio M. *Guarda municipal: manual de instrução*. Santo André, 2002.

BEATO FILHO, Claudio C. *Ação e estratégia das organizações policiais*. Belo Horizonte, UFMG, 1999.

BITTNER, Egon. *The functions of the police in modern society*. New York: Jason Aronson, 1975.

BOAS, Cristina C.V. *Beirando a linha – a violência urbana na contemporidade*. Disponível em: www.cresp.ufmg.br, acesso em 14/09/2005.

BRAGA, Carlos A. *Guarda municipal: manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 1999.

BRASIL, Ministério do Exército. *Manual básico de policiamento ostensivo*. 1ª edição Belo Horizonte, Polícia Militar. 1984.

BRETAS, Marcos L. As batalhas da guarda municipal. *O Globo*, 12 de set. de 1996.

_____. *A guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.

CARVALHO, José M. de. *Forças armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2005.

CEPAM. *Breves anotações à Constituição de 1988*, 1ª edição. São Paulo. Editora Atlas, 1990.

CHIAVONE, Nelson. *A polícia militar e a manutenção da ordem pública*. São Paulo: CAO, 1986.

DIAS, Everardo. *História das lutas sociais no Brasil*. São Paulo: Edaglet, 1962.

DINIZ, Cladice N. *O estado e a segurança pública no século XXI: atribuições das polícias*. In: III CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DAL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA. Madri: CLAD, 1998. Anais nº1, doc 0088

FERNANDES, Heloisa R. *Política e segurança*. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1973.

FOCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1989.

FOLHA DE SÃO PAULO. *A segurança, um cabo eleitoral*. p.2, 24 nov. 1985.

GIL, Antônio C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 1991.

HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia do Rio de Janeiro: repressão e resistência em uma cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

IMPrensa POLICIAL, Guarda Municipal de Santo André: Filosofia Cidadã, edição 127. São Paulo, dezembro de 2000.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto segurança pública para o Brasil*. Ed. Fg, fev 2002.

JORNAL O GLOBO, de 29 de março de 2004.

LAZZARINI, Álvaro. *Polícia de manutenção da ordem pública e a justiça "in" direito administrativo da ordem pública*, 2ª edição. Editora Forense, 1987.

LE GOFF, Jacques. *Por amor às cidades*. São Paulo: Fundação Editora Unesp, 1998.

LEMGRUBER, Julita. *Violência, omissão e insegurança pública: pão nosso de cada dia*. Disponível em: <<http://ucancesec.com.br>>. Acesso em maio de 2004.

LUIZ E. *Decálogo para a segurança pública*.
<http://WWW.ACESSA.COM/GRAMSCI/?PAGE=VISUALIZAR.ID=419>.
Acesso em 10 de outubro de 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, 4ª edição. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1981.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1998.

MIR, Luiz. *Guerra civil: estado e trauma*. São Paulo: Geração Editorial, 2004.

MUNIZ, Jacqueline. *Ser policial é sobretudo uma razão de ser*. 1999. Tese (Doutoramento), IUPERJ, Rio de Janeiro.

MUSUMECI, Leonarda, MUNIZ, Jacqueline. *Projeto reforma do estado e proteção social*. 2002. Disponível em:
<http://www.ucancesec.com.br/arquivos/publicacoes/02_Inst_seg_RJ.pdf>.
Acesso em: maio 2005.

NEDER, Gizlena. *Discurso jurídico e ordem burguesa no Brasil*. Porto Alegre: S.A.Fabris, 1995.

NEGRI, Antônio; HARDT, M. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

PAIXÃO, Antônio L., BEATO FILHO, Cláudio C. e ASSUNÇÃO, Renato Martins. *A organização policial e o combate a criminalidade violenta*. Belo Horizonte: O Alferes, 1991.

PAIXÃO, Antônio L. Crimes e criminosos em Belo Horizonte. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org). *Crimes violência e poder*. Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, 1981.

_____. *Polícia e segurança pública*. Belo Horizonte: O Alferes, 1991.

PLANO DE GOVERNO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. *Santo André Continuando a Mudança*. 2005 – 2008.

PEDROSO, Regina Célia. *Os signos da opressão: história e violência nas prisões brasileiras*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, arquivo do Estado, 2002.

_____. *O estado autoritário e ideologia policial*. São Paulo. Associação Editorial Humanitas: FAPESP, 2005.

RAMA, Angel. *A cidade das letras*. Tradução de Emir Sader. São Paulo: Brasilienses, 1985.

RIBEIRO, Paulo R. B. *Estudo sobre a legislação das polícias militares*. Câmara dos Deputados. Brasília, 2005. disponível em < <https://www2.camara.gov.br>>.

RICCIO, Vicente. *O município e a segurança: o sistema legal como instrumento de gestão da ordem pública*. Disponível em:
<https://www.ebap.fgv.br/academia/asp/dsp_professor.asp?cod_pro=1488>. Acesso em: 20 maio 2005.

RODRIGUES, Alão. *Cartilha da história de Santos*. Santos, 1980.

ROLNICK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

SANTOS, Jeová S. A., STURARO, Zair. *Guarda municipal na constituição*. 1991.

SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1987.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro. Editora Forense, 1963, v.4.

SILVA, Jorge da. *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1990.

SILVA, José Afonso da. *O município na constituição 1988*, 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 19ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 22ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias na frente da segurança pública no rio de janeiro*. São Paulo. Companhia das Letras, 2000.

_____. *Segurança pública municipal: especificidade das políticas públicas, dos instrumentos institucionais e a construção de indicadores, métodos de análise e critérios de avaliação*. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2003.

_____. *Novas políticas de segurança pública: alguns exemplos recentes 2002*. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4079>> Acesso em 10 de maio de 2004.

SOUZA, José R. C. de. *Consultoria legislativa da câmara dos deputados*. 2000.

TILLY, Charles *War making and state making as organized crime*. Cambridge University Press, 1985.

TORAGLIE, Helio. *Processo penal*. Rio de Janeiro: Editora Coelho Branco, 1953.

VEJA, Revista. Edição de 06 de março de 1991. São Paulo.

VELLOSO, João Reis P. dos, ALBUQUERQUE, Roberto C. (Coords). *Pobreza, cidadania e segurança*. Rio de janeiro: Editora José Olimpio, 2000.

ANEXOS



II Congresso Nacional das Guardas Municipais

Carta de Americana

Os participantes do II Congresso Nacional das Guardas Municipais realizado nos dias 29 e 30 de agosto de 1991 na cidade de Americana, Estado de São Paulo, concluíram que é urgente a participação dos municípios no combate à criminalidade, porque a violência criminal está cada vez mais exarcebada.

A Polícia Estadual, a quem compete, primariamente, a manutenção da ordem pública, não vem se desincumbindo a contento de suas funções, haja vista o crescente aumento de crimes e a banalização de delitos graves como os sequestros, estupro e latrocínios.

Espremida entre a falência de todos os serviços públicos e a inação da polícia estadual, a população não mais aceita o argumento de que o Estado não dispõe de homens e meios suficientes para um trabalho ordenado objetivando a segurança individual e coletiva.

O Estado, tão operante e famélico na arrecadação de tributos escorchantes, precisa converter os recursos que auferir em serviços públicos melhores e que atendam às necessidades da comunidade.

A segurança pública é direito de todos, pois o homem não pode desenvolver-se moral e intelectualmente em ambiente deletério, inseguro e exposto ao ataque de marginais.

As Guardas Municipais, respeitados os ditames da Constituição da Lei Orgânica da cidade e interesse público, devem empenhar-se assegurar tranquilidade aos seus municípios, livrando-os de qualquer força perturbadora.

O Poder Legislativo (Federal, Estadual e Municipal), o Poder Executivo e o Poder Judiciário, precisam conhecer o amplo trabalho desenvolvido pela Polícia Militar para neutralizar e exterminar as Guardas Municipais. Nessas atividades, a Polícia tem usado de métodos vis, torpes e anti-povo.

Na regulamentação do parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição federal, o legislador infra-constitucional deverá levar em consideração a capacidade de aprimoramento dos homens que servem aos municípios e a contradição existente em proteger bens materiais, quando é o ser humano o destinatário de qualquer norma jurídica.

Exige-se o reconhecimento, através de lei ordinária, que o município, para fazer valer sua plena autonomia, precisa ter cidadãos incólumes em sua integridade física e livres de inquietações exteriores originadas pela onipresente atividade criminosas.

As Guardas Municipais, destinadas a respeitar os direitos dos cidadãos, a observar de forma intransigente a dignidade do cidadão e preservando todas as liberdades públicas, deixando ao largo a truculência e a força bruta tão presentes nos organismos policiais existentes, continuarão o seu labor no sentido de viabilizar no âmbito de seus municípios,

um plano de defesa social cuja meta será a prevenção, agindo antes do criminoso, desenvolvendo uma ação pré-delitual.

Dessa forma, os municípios estarão contribuindo para os cidadãos iguais na liberdade; nunca iguais no medo, como tem ocorrido até agora.

RESERVADO

Exemplar N° _____ de _____ cópias.



SÃO PAULO-SP

181000Jan01

GUARDAS MUNICIPAIS

PMESP
Cmdo Geral

DIRETRIZ N° PMB-001/02/01

Ref. Dtz N° Scmt/PM-APOOp-001/2/92, de 11Abr92.

1. FINALIDADE

Padronizar os procedimentos das OPM em relação às guardas municipais existentes, bem como aqueles a serem adotados junto ao poder público municipal nos municípios em que houver pretensão de criação dessas instituições e outras providências a serem adotadas para desestimular iniciativas nesse sentido.

2. SITUAÇÃO

- a. a Polícia Militar tem, cometidas pela Constituição Federal, as responsabilidades pela Polícia Ostensiva e pela Preservação da Ordem Pública, ambas indelegáveis;
- b. a situação social e a carência de serviços reinantes no panorama brasileiro contribuem para formar um caldo nutritivo em que a criminalidade e a violência encontram ambiente para seu recrudescimento, tornando, por esse motivo, a atividade de Polícia Ostensiva complexa e incessantemente exigida;
- c. sendo a Polícia Militar incumbida dessa atividade, ela vê-se continuamente cobrada e responsabilizada pela segurança pública como um todo, mesmo em setores que, ainda que diretamente vinculados à segurança, são de competência de outros órgãos;
- d. nesse contexto, não são poucos os que buscam soluções várias para os problemas ligados a essa área, surgindo situações contrárias ao estabelecido na Lei e conflitivas para as instituições públicas,

RESERVADO

- e. dentre esses, encontramos segmentos municipalistas, com liderança político-partidária, que têm apregoado a necessidade de criar guardas municipais, com o objetivo de agir como órgão de segurança pública num espectro mais amplo do que os limites legais a elas cometidos, criando a falsa idéia de que a solução para o problema está nesse campo;
- f. a Corporação Policial-Militar, como órgão técnico responsável pela Polícia Ostensiva, deve fiscalizar e evitar que tais situações ocorram, pois criam conflitos improdúcentes para a comunidade e de consequências políticas danosas;
- g. a norma constitucional federal e estadual, bem como a infraconstitucional e específica das polícias militares, fornece os mecanismos necessários para essa fiscalização e indica as medidas a serem adotadas na ocorrência desses aparentes conflitos positivos de competência;
- h. a melhor solução, entretanto, está não nos quereres jurídicos, mas, primeiro, na concessão de serviço de segurança pública de qualidade pela Polícia Militar à comunidade, que jamais apoiará qualquer iniciativa desse tipo quando satisfeita com a Corporação, e, segundo, na adoção de medidas, quando guardas municipais já existirem, para que esses órgãos executem suas tarefas no âmbito de suas atribuições, contribuindo diretamente, nos próprios e no desempenho de serviços municipais, e indiretamente, no derredor desses, com a segurança pública;
- i. quanto ao primeiro trato da questão, a ênfase na Polícia Comunitária, política da Corporação em franco processo de expansão e cujas ações têm o condão de angariar um alto índice de credibilidade e aceitabilidade da polícia por parte da população, apresenta-se como a ação mais eficaz para redução da criminalidade a médio e longo prazo, fato sobejamente comprovado por diversas experiências no exterior e também no País, sendo, portanto, um dos caminhos mais viáveis para o desincentivo à criação de guardas municipais, tanto pela sua desnecessidade como pelo engajamento dos membros da comunidade em ações proativas de segurança pública;
- j. lembra-se, supletivamente à prestação de serviço de qualidade, que a criação de uma guarda municipal envolve custos altíssimos, não somente relacionados aos equipamentos e armamentos, mas, principalmente aqueles que dizem respeito aos recursos humanos, cujo estípcndio sempre onera extraordinariamente os cofres públicos;

- l. desse modo, mais conveniente é que, em havendo a disposição por parte do poder público municipal de criar uma guarda, que ele seja estimulado a convênir-se com a Polícia Militar ou a assinar Termos de Cooperação com ela, de modo a garantir à Corporação condições mais adequadas de trabalho, equipamentos que porventura lhe faltem ou permitam produtividade acentuada (dentro os quais citam-se armas, viaturas, combustível, sistema de posicionamento global-GPS, coletes, fardamentos etc.) ou incentivos salariais (pró-labore, por exemplo), que fomentam a diminuição de claros e o alistamento regional, e outras formas de cooperação, só limitadas pela criatividade do comandante, desde que devidamente inseridas em um contexto legal, e, com isso, atingindo os objetivos inicialmente buscados em outro órgão cuja amplitude de ação é reduzida;
- m. a impossibilidade de evitar-se a criação de uma guarda municipal, porém, a ação coordenada da Polícia Militar com esta certamente cria uma situação potencialmente favorável à obtenção de um grau de segurança pública mais elevado e perceptível e isso se dá em razão da ocupação dos espaços adequada e planejadamente, com cada corporação executando tarefas e atividades inseridas no seu rol de atribuições, sem sobreposições desnecessárias e ilegais, beneficiando a comunidade como um todo; e
- n. é certo, porém, que a Polícia Militar, mesmo em razão de possíveis lacunas existentes em sua prestação de serviços, diante da existência de uma guarda municipal, não pode deixar de agir dissuasoriamente para que estas não extrapolem o âmbito de suas atribuições, *spontí sua* ou motivada por outros órgãos com interesses escusos, sendo esta responsabilidade do comandante da OPM em cuja área está abrangido o município a que esse organismo pertence.

3. OBJETIVOS

- a. aperfeiçoar a prestação de serviços da Polícia Militar nos diversos municípios do Estado de São Paulo, de modo a atender aos anseios da comunidade, incentivando, dessa forma, o poder público municipal a colaborar com a Corporação, onde não existirem guardas municipais, ou ocupar os espaços de competência da Corporação, evitando que haja movimentos de qualquer ordem para que essas organizações extrapolem suas atribuições, onde já tenham sido criadas;

- b. orientar os comandantes de OPM a adotar medidas que tornem desnecessária a criação de guardas municipais, bem como fornecer-lhes instruções básicas sobre ações dissuasórias, quando houver invasão de competência;
- c. estimular os comandantes de OPM a predispor o poder público municipal à celebração de convênios com o Governo do Estado ou Termos de Cooperação com a Polícia Militar, a fim de proporcionar melhorias à prestação de serviços da Corporação nos municípios em que se derem;
- d. enfatizar a importância da Polícia Comunitária para diminuição da criminalidade e fomento da credibilidade da comunidade e sua cooperação com a Polícia Militar;
- e. buscar o entendimento com as guardas municipais já existentes, por meio da aproximação com seus comandos e coordenação de ações, pautando-as invariavelmente na estrita esfera de competência de cada órgão, em caráter complementar, potencializando, assim, a prestação de serviços e o atendimento à comunidade, bem como evitando que haja conflitos de qualquer espécie; e
- f. estabelecer forma de acompanhamento das guardas municipais existentes, a ser aproveitado pelo Cmdo G no planejamento estratégico da Corporação.

4. PREMISSAS

- a. segurança pública é dever do Estado, mas direito e responsabilidade de todos e exercida por intermédio de diversos órgãos, descritos pela Constituição Federal no *caput* do artigo 144, dentre eles, a Polícia Militar, a quem incumbe a Polícia Ostensiva e a Preservação da Ordem Pública;
- b. neste mesmo artigo, no seu § 8º, abre-se aos municípios a permissão para que constituam guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme deve ser disposto em lei, a ser, ainda, editada;
- c. é patente, pois, que a Polícia Militar tem uma competência ampla e abrangente, pois que deve responsabilizar-se por uma atividade de polícia, a Ostensiva ou de caráter administrativo, e por uma situação, a Ordem Pública, cuja abrangência conceitual até os *mais esmerados e hábeis administrativistas tremem para definir*,

d. já o mesmo não ocorre com as guardas municipais, que têm sua competência restrita àqueles bens, serviços e instalações do município, e, bem por isso, não há que se tratar da possibilidade da extensão de sua competência além desses limites sem ferir a Carta Magna;

e. não há que se entender os termos *bens, serviços e instalações* pela sua conotação jurídica mais ampliada, pois tal raciocínio não acompanha o do legislador constitucional, senão, vejamos:

1) conforme o mestre Hely Lopes Meirelles:

Classificação - No nosso sistema administrativo os bens podem ser federais, estaduais ou municipais..

Segundo a destinação, o Código Civil reparte os bens públicos em três categorias: I - os de uso comum do povo (mares, rios, estradas, ruas e praças); II - os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal, III - os domaniais, isto é, os que constituem o patrimônio disponível, como objeto de direito pessoal ou real (art. 66).

(...) Com maior rigor técnico, tais bens são reclassificados, para efeitos administrativos, em bens do domínio público (os da primeira categoria: de uso comum do povo), bens patrimoniais indisponíveis (os da segunda categoria: de uso especial) e bens patrimoniais disponíveis (os da terceira e última categoria: domaniais)(...).

Bens de uso comum do povo ou de domínio público: como exemplifica a própria lei, são os mares, praias, rios, estradas, ruas e praças. Enfim todos os locais abertos à utilização pública adquirem esse caráter de comunidade de uso coletivo, de fruição própria do povo (...).

Bens de uso especial ou do patrimônio administrativo: são os que se destinam especialmente à execução dos serviços públicos e, por isso mesmo, são considerados instrumentos desses serviços; não integram propriamente a Administração, mas constituem o aparelhamento administrativo, tais como os edifícios das repartições públicas, os terrenos aplicados aos serviços públicos, os veículos da administração (...)

Tais bens têm uma finalidade pública permanente, são também chamados bens patrimoniais indisponíveis.

Bens dominiais ou do patrimônio disponível: são aqueles que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados, em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar (...)

(g.n.). (Hely L. Meirelles, "Direito Administrativo Brasileiro", pág. 429-431, 18 ed., 1993, Malheiros, SP, Br).

- 2) não está correta a interpretação extensiva do termo bens, no tocante à guarda municipal, pois, se assim fosse, os constituintes não teriam grafado o §8º do artigo 144 da Constituição Federal como está, isto é, "Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei", e sim que seriam destinadas à proteção dos bens públicos no seu âmbito etc.;
- 3) a razão para isso é que, para a proteção, geral e abrangente, dos bens públicos, já fora colocada a Polícia Militar, a quem compete a Polícia Ostensiva e a Preservação da Ordem Pública, competências realmente abrangentes;
- 4) esse entendimento é corroborado pelo eminente constitucionalista José Afonso da Silva (In Curso de Direito Constitucional Positivo, 5ª edição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1989, p. 652), o qual afirma "Os constitucionalistas recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com nenhuma responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não pode pedir-se de ajuda aos Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária";
- 5) o mesmo faz Toshio Mukai (In Administração Pública na Constituição de 1988, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 42), declarando que "Os Municípios, ainda, de acordo com outras disposições esparsas da Constituição, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (art. 144, § 8º). Portanto, o Município não pode ter guarda que substitua as

atribuições da polícia militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 144, § 6º)."; e

- 6) desse modo, o entendimento que é emprestado à Constituição Federal, no que se refere aos bens que a guarda municipal deve proteger, excetua os de uso público, vez que para a proteção e segurança destes deixou a Polícia Militar incumbida.
- f) a Medida Provisória N° 2045, de 28 de julho de 2000, que trata da instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública, trazendo em seu bojo o incentivo financeiro a projetos voltados ao treinamento de guardas municipais, inclusive, bem como recursos apenas aos municípios que possuem guarda municipal, reflete tendência ainda ilegal, visto contrariar os princípios constitucionais ao ligar as guardas municipais a um contexto de segurança pública muito mais amplo do que o legislador lhes concedeu, e tecnicamente não recomendável para a experiência brasileira, que não pode, por esses mesmos motivos, ser apoiada ou defendida pela Corporação enquanto instituição policial.

5. EXECUÇÃO

a. Conceito da Operação

As medidas a serem adotadas e implementadas pelos Comandantes de OPM são amplas e, para fins didáticos, podem ser agrupadas em blocos, segundo sua natureza, a saber:

1) medidas de natureza política:

- a) contatar prefeitos, vereadores e lideranças políticas do município, buscando ampliar e aperfeiçoar o relacionamento entre estes e a Polícia Militar, angariando o seu apoio e participação nas ações de segurança pública, por meio da Polícia Comunitária, de parcerias, de convênios, quando for o caso, ou termos de cooperação;
- b) diligenciar junto aos órgãos de segurança pública sediados no município, bem como junto àqueles que são relacionados com esta atividade, por participarem do ciclo da persecução criminal, a fim de ampliar seu envolvimento com as questões de segurança, no que lhes diz respeito, empenhando a comunidade nesse esforço, pela legitimidade que esta empresta às reivindicações desta natureza;
- c) facilitar o engajamento das Prefeituras Municipais no alistamento regionalizado de policiais militares, a fim de, paulatinamente, suprir a defasagem de efetivo para o policiamento ostensivo;

- d) acompanhar o processo político e legislativo do município, visando adotar as medidas capazes de desestimular a criação de guardas municipais e, quando estas já existirem, no sentido de evitar seja-lhes cometida qualquer atividade que extrapole o limite constitucional;
- e) desestimular a aplicação, em órgãos municipais, de denominações que se refiram à segurança pública ou à polícia, tais como "secretaria municipal de segurança pública" e congêneres, que acabam por ensejar o falso entendimento que este tipo de órgão tem funções diretamente ligadas a atividades privativas do Estado, gerando incertezas e confusão nas pessoas quanto ao papel de cada órgão ou esfera de governo;
- f) fornecer aos meios de comunicação os esclarecimentos necessários quanto ao limite constitucional de guardas municipais, bem como sobre a relação custo/benefício, em função desses limites, assim como as alternativas mais viáveis (convênios, termos de cooperação etc.) a essas instituições, mormente nos municípios menores do Estado.
- 2) medidas de natureza administrativo-operacional:
- a) intensificar o policiamento ostensivo com recursos humanos e materiais de forma a otimizar a segurança pública e a preservação da ordem, adequando-os à realidade do município, buscando, de acordo com a política do Cmdo G e do Governo Estadual, ampliar a participação comunitária, por meio de parcerias, conjugação de esforços, indicação de necessidades e outras formas recomendadas pela Polícia Comunitária;
- b) acompanhar, proximamente, as guardas municipais, principalmente no que tange à sua competência específica, e, desde que estejam direcionadas aos seus fins constitucionais, fornecer, sempre que possível, auxílio para que exerçam suas atividades, colaborando no que for da competência da Polícia Militar e do comando local para esse fim; caso contrário, reunir documentos comprobatórios dos fatos que caracterizem extrapolação dos parâmetros fixados pela lei, para fins da adoção de medidas judiciais locais e institucionais, quando a via política não der resultado;
- c) buscar compatibilizar os planejamentos operacionais, escalas de serviço e outros aspectos operacionais com a guarda municipal, de maneira a evitar sobreposição de esforços, potencializar os recursos e permitir pronto apoio aos guardas quando houver ocorrência relativa à segurança pública;

Continuação da Diretriz N° PM3-001/02/01, de 18Jan01

- d) buscar conectar os sistemas de comunicação operacional entre a Polícia Militar e a guarda municipal, preferencialmente por linha direta ou privada, de maneira a permitir que haja contato rápido e eficaz entre as redes-rádio, que possibilite o mútuo apoio quando necessário; e
- e) colaborar, quando solicitado e houver recursos ou, ainda, em atenção a termo de cooperação, na instrução dos componentes da guarda municipal, enfatizando, sempre, a direção constitucional dada ao desempenho da missão do guarda civil, não permitindo qualquer tipo de conivência ou colaboração, caso constatado desvio de finalidade da organização municipal.

3) medidas de natureza jurídica:

- a) caso se esgotem os meios pacíficos de coesão e cooperação entre o município, por intermédio de sua guarda municipal, e a Polícia Militar e, em havendo o desvio de competência, devem ser adotadas as medidas necessárias para promover representação junto ao Ministério Público contra aqueles atos praticados que excedam sua competência constitucional, juntando os documentos comprobatórios, de acordo com as orientações distribuídas pela DAMCo;
- b) no caso de edição de normas municipais (lei orgânica, lei, decreto etc.) que extrapolem o previsto na Constituição Federal, adotar as medidas para ingresso de ação direta de inconstitucionalidade, que pode ser iniciada mediante representação nos termos do Art 90 da Constituição do Estado de São Paulo; e
- c) em qualquer caso, o Cmdo G, por intermédio da Diretoria de Assuntos Municipais e Comunitários - DAMCo, sempre deve ser completa e constantemente mantido informado das medidas adotadas e da seqüência do processo.

b. Atribuições Particulares

- 1) Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos (DPCDH)
Apoiar os comandos locais nas ações de Polícia Comunitária, incentivando as medidas que reforcem esse vínculo com a comunidade e orientando sobre os procedimentos a serem adotados para esse fim.
- 2) 2°EM/PM

Providenciar, por meio das Agências vinculadas, coleta de todas as informações ou dados relativos ao assunto para encaminhamento à DAMCo, que as utilizará como subsídio na proposição de linhas de ação ao Comando Geral.

3) Diretoria de Apoio Logístico (DAL)

Adotar as medidas capazes para atender, no âmbito de sua competência, as OPM que necessitem de recursos materiais para a concretização dos objetivos desta Diretriz.

4) Diretoria de Assuntos Municipais e Comunitários (DAMCo)

- a) manter relação atualizada dos municípios com guarda municipal, bem como ficha com dados sobre efetivo, equipamentos, comando, relacionamento com a Corporação e tendências político-institucionais e sobre o efetivo da Polícia Militar, população do Município, total de ocorrências/ano, entre outros, lançando nesta ficha as informações obtidas tanto da OPM como da 2ª EM/PM, de maneira a possuir um registro completo e suficiente para o acompanhamento de sua operacionalidade;
- b) apoiar, quando solicitada, os comandos locais na aproximação com os prefeitos municipais e orientar, sempre, por meio de expedição de notas, cartilhas ou outros meios de comunicação, esses mesmos comandos no seu relacionamento com o poder público municipal e com as guardas municipais;
- c) manter controle atualizado da legislação municipal (Atos Normativos e Leis Orgânicas), bem como Leis, Decretos, Portarias, Acórdãos etc., que tratem de guarda municipal, estando em condições de orientar e assessorar o comando local nas medidas necessárias para representar, junto ao Ministério Público, nos termos do Art 90, inciso VI, § 1, da Constituição Estadual, em caso de inconstitucionalidade de tais atos, ou, na imobilidade desses comandos, providenciar tal representação;
- d) informar ao Cmdo G quando da ocorrência de omissão ou condução desidiosa de ações relacionadas às guardas municipais, por parte do comando local; e
- e) propor linhas de ação por parte do Cmdo da Polícia Militar, sempre que necessárias, baseada na análise dos dados obtidos das OPM e da 2ª EM/PM.

5) Diretoria de Ensino e Instrução (DEI)

Apoiar os comandos locais quando da ocorrência de termos de cooperação para instrução de guardas municipais, orientando-os e, se possível, fornecendo-lhes recursos materiais

Continuação da Diretriz N° PM3-001/02/01, de 18Jan01

ou cedendo instalações, fiscalizando, porém, quando isso ocorrer, o constante no subitem "5.a.2)e)", parte final.

6) CPC, CPM e CPI

Divulgar, controlar e fiscalizar, no seu âmbito, a operacionalização do constante nesta Dtz, por intermédio de seus comandos subordinados.

b. Prescrições Diversas

- 1) os comandos locais deverão atentar para o contido nesta Dtz, bem como às orientações distribuídas pela DAMCo, sendo certo que a responsabilidade pela adoção das medidas e providências nelas descritas são dos comandos locais e de seus comandos superiores;
- 2) o relacionamento com a imprensa deve ser cooperativo, observando-se o prescrito na Diretriz N° PM5-001/50/96 e eventuais alterações ulteriores;
- 3) as OPM que receberem a presente Diretriz em distribuição direta ou indireta deverão encaminhar cópia às suas OPM subordinadas, instruindo-as a respeito; e
- 4) fica revogada a Dtz de referência.

RUI CESAR MELO

Cel PM Comandante Geral

DISTRIBUIÇÃO: Gab Cmt G, Scmt PM, Coord Op, Sch EM/PM, Seções do EM/PM, DPCDH, DAL, DAMCo, DEI, CPC, CPM e CPI-1 a 7.

jugfajg
C168-CD101-001



CORREGEDORIA PM

São Paulo, 15 de julho de 1998
OFÍCIO N° CORREGPM-1205/312/98

108

Do Corregedor PM

Ao Sr SCmt PM

Assunto: Informação - presta

Ref: Despacho n° PM3-057/02/98

Anexo: Inf n° PM1-043/01/98, de 30Abr98,
e apensos

QCG SCmt/PM
Secretaria do EM/PM
Processo n.º 5472-01
Em 21 de 07 de 98
Fls. 12

1. Diante da complexidade da documentação remetida a esta Corregedoria, versando sobre o acúmulo de funções do Cap PM Luiz Antonio Crivelari, que desde 02Jan97, ocupa o cargo de Diretor Administrativo da Guarda Municipal de Americana - GAMA, juntamente com as funções de Comandante da 1ª Cia do 19º BPM/I, encaminho a VSª uma nova análise sobre o assunto, a par da bem articulada manifestação da 1ª EM/PM (fls. 148 "usque" 152), visando evitar desagradáveis consequências que poderão advir se a ação popular proposta contra a nomeação do Oficial PM vier a ser julgada procedente, bem como seus efeitos administrativos no seio da Corporação.

OK

2. Preliminarmente, não deve existir mais, com a novel Constituição Brasileira, qualquer dúvida quanto a impossibilidade de acúmulo de cargos públicos, mormente os militares dos Estados, diante das inequívocas normas constitucionais previstas no artigo 37, XVI e XVII, no art. 42, § 1º e 2º e art. 142, § 3º, incisos II e III. Buscar interpretação diversa, ante a clareza do texto constitucional, não cabe à Administração Pública, pautada que está pelos

CONFERE COM O ORIGINAL
Autentico de acordo com o Dec.
17.031 de 20 Maio 81, publicado
no DOE de 21 Mai 81.
S. Paulo, de 15 de 1998
23 SET 1998 MARGIO MACEDO FEITOSA

FS

Princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade, entre outros.

3. Na esteira desse entendimento, no qual há absoluta vedação constitucional para acúmulo de cargos, o Comando da Corporação, através da Nota nº DP-106/22.2/98, publicado no Boletim Geral PM nº 100, de 28Mai98, fê-lo expresso, entendendo, diga-se de passagem, de maneira escoreita, que na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, somente se permitindo fazer o que a lei autoriza. Em assim pensando, determinou, "ipsu facto", a responsabilização administrativa daquele que, de forma ilegal, acumular cargo público, indo mais além inclusive, ao responsabilizar administrativamente aquele que tomar conhecimento da ilegalidade e não adotar as medidas legais no sentido de evitar tal ilegalidade.

4. Diante de tal entendimento, acentado em maciça posição doutrinária e jurisprudencial, que sequer permite o acúmulo da função de policial militar com a de uma função de magistério, inconcebível é permitir que o Cap. PM Luiz Antonio Crivelari, permaneça acumulando dois cargos públicos, a olhos vistos, obrigando que terceiros, não importa se de boa ou má fé, recorram ao Judiciário, buscando resgatar o princípio da moralidade, da legalidade e do interesse público, através de uma ação popular já ajuizada, que em caso de ser julgada procedente, poderá, além de anular o ato impugnado, condenar os responsáveis e beneficiários em perdas e danos, não excluindo a possibilidade da aplicação da Lei 8.429/92.

5. Não se quer aqui visar o Oficial, posto que a decisão de assumir a função de Diretor Administrativo da Guarda Municipal, esteve, em tese, amparada pelos altos escalões da Corporação, que viam nesse "comandamento", uma forma adequada de não perder o controle da atividade das Guardas Municipais, que se

*meu tb
com.*

CONFERE COM O ORIGINAL
Autentico de acordo com o Dec.
17.031 de 20 Maio 81, publicado
no DOE de 31 Mai 81.
S. Paulo, de SET de 1998

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

proliferaram em demasia, mas sim, sanar um equívoco cometido à época, adotando-se, incontinentemente, as medidas legais para tais casos, previstas na Decreto Lei 260/70, e não apenas aguardar a decisão da ação popular, como propôs a 1ª EM/PM, em sua manifestação (item 21), isto porque, se esta ação demorar muito tempo e ao final, for julgada procedente, teremos um efeito devastador, seja para o Município, seja para o Estado, cabendo, como já frisado, ressarcimento por parte dos beneficiários e dos responsáveis pelo acúmulo do cargo, bem como pelos efeitos secundários que advirão, pela anulação de atos administrativos já praticados pelo Oficial.

6. Apesar de constar nos autos que a nomeação do Cap PM Luiz Antonio Crivelari é em comissão e sem remuneração, fato aliás, inadmissível e sem precedentes no direito trabalhista hodierno, que coloca aquela Edilidade frente a mais uma ilegalidade, temos que seu cargo exige, por se tratar de cargo a nível de Secretário Municipal, como expõe o próprio interessado, que exige inúmeras horas despendidas em reuniões e gerenciamento da Guarda Municipal. Aliás, não podemos nos esquecer de que estamos falando de uma Autarquia, dotada de personalidade jurídica própria e portanto, sujeito de direitos e encargos no mundo jurídico, pelo que seu Diretor Administrativo, no caso, o Cap PM Crivelari, deve exercer atos administrativos inerentes ao cargo, ou seja contratar servidores, editar normas internas, realizar aquisições, enfim, gerenciar todos os recursos financeiros da Instituição, por isso mesmo, atribuições que não lhe permitem exercer apenas como colaborador ou por altruísmo, pois está sujeito a crime de responsabilidade e sob rígido controle administrativo da cúpula da Administração Municipal e do Legislativo local.

CONFERE COM O ORIGINAL
Autentico de transcrição - Livro
17.031 de 2ª classe ST, publicado
no DOE de 11/04/98.
S. Paulo, de 19

23 SET 1998

ANTONIO GARCIA FERROSA
1ª Tenente PM

80

MUNICIPAIS

7. Assim, imaginar-se que o simples fato de não receber qualquer tipo de remuneração, como consta nos autos, o habilita a acumular os dois cargos públicos, vai uma distancia muito grande, porque, obviamente, o exercício do cargo de Diretor da Guarda Municipal, lhe consome inúmeras horas de seu tempo, de modo a incompatibilizar essa atividade com a de Comandante de Companhia da Polícia Militar, que, quiçá, é uma das funções mais onerosas da carreira de um Oficial de Polícia Militar, tamanha são suas atribuições. Desse modo, o acúmulo desses cargos ofende ao princípio da moralidade, pois, já se disse que o exercício de dois cargos simultaneamente, gera invariavelmente, um mal desempenho de um deles ou de ambos.

8. Apenas para que não se diga que se está analisando os fatos por um único ângulo, é bom que se frise que existe opinião que entende admissível o acúmulo de cargos públicos, desde que um não seja remunerado, mas evidentemente, que deve se conformar com as exigências constitucionais de compatibilização de horário e apenas nos casos ali previstos (art. 37, XVI, da CF), que não é o caso em pauta.

9. Por outro lado, se a Corporação entender admissível o exercício de mais de um cargo público pelo militar estadual, remunerado ou não, não haverá mais condições morais para impedir-se o exercício de qualquer outra atividade extra-corporação, como prevêem os preceitos do R-2-PM, da Lei 667/70 (art. 20) e da recentíssima norma editada pelo Diretoria de Pessoal, pois, por questão de justiça e pela aplicação do princípio da equidade, bastaria que o policial militar viesse a alegar que exerce determinada atividade por puro "altruísmo", "espírito de colaboração" e "necessidade de regularizar a empresa onde presta serviços", como alega o aludido Oficial, em seu relatório de folhas 24 a 27, para que,

CONFERE COM O ORIGINAL
Autentico do PM nº 17.031 de 20/09/98, publicado no DOE de 21/09/98.
S. Paulo, 27 SET 1998

MARGO MACEDO FEITOSA
Tenente PM

81R

aplicando-se o mesmo principio utilizado para o caso em pauta, entender-se legal tal situação, contrariando frontalmente a brilhante exposição de motivos da nota publicada em Boletim Geral, que trata de acumulação de cargos.

10. Diante disso, e, "data máxima vênia", proponho que esta situação seja analisada pela Diretoria de Pessoal, especialmente em razão da nota por ela publicada, e posteriormente, encaminhada à 1ª EM/PM para reavaliação de sua proposta, bem como a revisão da Diretriz nº SCMT/PM-APOOp-001/2/92, caso entendam necessário.

JÓAO ROGERIO FELIZARDO
Ten Cel PM - Corregedor Interino

*em 22/07/98
As h. Ch. 1ª EM/PM.
Estudar e manifestar-se*

[Handwritten signature]
INSTITUTO DE INVESTIGACAO DA POLICIA
ESTADUAL DE S. PAULO

CONFERE COM O ORIGINAL
Autentico de Doc.
17.031 de
no DOE de
S. Paulo, de 19.....

MARCIO MARCO FETOSA
Tenente PM

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ
Seção de Documentação, Informação Jurídica e Videoteca

LEI N° 8.308 DE 21 DE DEZEMBRO DE 2001
PUBLICADO: Diário do Grande ABC N° 11258 : 04 DATA 22 / 12 / 01

Projeto de Lei nº 070, de 21.11.2001 - Processo nº 40.046/2001-1.

ALTERA a escolaridade exigida para os cargos de Guarda Municipal.

CELSO AUGUSTO DANIEL, Prefeito Municipal de Santo André, Estado de São Paulo, no uso e gozo de suas atribuições legais;

FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

Art. 1º - Os cargos de Guarda Municipal 3ª classe, passam a ter como exigência de escolaridade Ensino Médio completo para ingresso, na carreira da Guarda Municipal.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art.3º - Ficam revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Santo André, em 21 de dezembro de 2001.

ENGº. CELSO DANIEL
PREFEITO MUNICIPAL

MARCELA BELIC CHERUBINE
SECRETÁRIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

MÁRCIO DE ANDRADE BELLISOMI
SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
Registrada e digitada no Gabinete do Prefeito, na mesma data e publicada.

GILBERTO CARVALHO
SECRETÁRIO DE GOVERNO

Santo André, 10 de março de 2004

NATUREZA	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Acidente de Trânsito c/ Vítima	56	90	149	209	159	126	124	27
Acidente de Trânsito s/ Vítima	38	46	180	220	162	121	156	50
Acidente Pessoal	87	142	204	280	280	170	125	31
Afogamento	2	1	1	2	-	-	1	2
Agressão/ Lesão Corporal	52	27	57	85	75	58	104	13
Ameaça	-	-	-	9	-	4	31	5
Apoio à Ambulância PSQ	-	-	-	22	36	3	28	6
Apoio ao GCM/SP	-	-	-	18	38	7	71	22
Apoio a Outros Órgãos	-	-	-	414	379	218	415	79
Apreensão de Arma Branca	5	10	3	11	1	8	8	-
Apreensão de Arma de Fogo	-	-	-	-	7	2	-	-
Apreensão de Veículo/Moto	-	-	-	7	-	3	2	-
Arrombamento	1	-	2	28	3	17	29	5
Atentado Violento ao Pudor	-	2	5	8	4	9	14	1
Ato Infracional	17	21	78	95	45	54	52	6
Ato Obsceno	-	-	-	3	-	1	11	1
Atropelamento	34	45	67	109	26	50	64	10
Auto Localizado	32	61	146	328	209	151	185	26
Auxílio a Autoridade(PC/PM/CB)	69	20	37	53	3	75	89	14
Auxílio Público	560	1058	1655	600	740	606	698	119
Averiguação	23	581	998	572	755	811	762	225
Captura de Procurado da Justiça	-	-	-	-	20	1	3	-
Comércio Ilegal / Informal	-	-	1	6	17	45	71	-
Corrupção de Menores	-	-	-	-	-	1	1	-
Crime Ecológico	2	4	5	12	3	-	1	-
Cumprimento de Ofício	-	-	-	261	570	529	541	49
Danos Contra o Patrimônio Privado	-	-	-	6	-	5	14	25
Danos Contra o Patrimônio Público	98	57	104	151	137	113	141	15
Demente	50	50	67	62	121	77	66	-
Depredação	-	3	8	7	8	4	1	-
Desabamento	1	3	-	1	2	2	1	1
Desacato	5	8	17	18	25	23	33	3
Descarga de Lixo/Entulho	145	21	9	39	6	3	9	1
Desinteligência	27	22	24	37	32	30	57	13
Direção Perigosa	3	3	7	8	-	3	8	-
Disparo de Arma de Fogo	-	-	-	3	5	5	5	1
Embriaguez	28	49	76	75	160	72	48	9
Encontro de Cadáver	11	10	13	12	10	7	12	1
Encontro de Incapaz	-	-	-	46	10	23	28	8
Encontro de Menor	-	-	-	11	9	4	19	-
Esubulho Possessório	-	-	-	-	-	-	1	2
Estelionato	1	-	-	1	1	2	12	1
Estupro	3	-	2	1	1	-	-	-
Evasão de Paciente	-	-	-	502	996	823	947	162
Furto	54	63	106	177	441	226	235	42
Furto de Automóvel	6	12	10	13	11	7	15	4

Santo André, 10 de março de 2004

NATUREZA	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Furto em Estabelecimento Comercial	3	1	2	3	3	-	7	1
Furto de Residência	1	-	2	4	5	-	2	-
Homicídio	3	3	1	6	7	4	3	-
Incêndio	15	10	25	13	10	11	20	1
Infração de Trânsito	5	7	13	20	7	15	19	5
Invasão	49	11	9	29	4	7	20	11
Latrocínio	1	-	2	1	-	-	1	-
Mal Súbito	275	398	473	801	795	584	425	79
Menor Abandonado	15	15	16	3	1	13	12	-
Objeto Achado	5	3	7	15	-	9	-	6
Outras Ocorrências	870	1	1	238	403	486	131	35
Panfletagem	5	-	-	-	-	2	14	-
Parturiente	63	113	90	156	125	69	27	7
Peculato	-	-	-	-	-	1	-	-
Periclitacão da Vida e da Saúde	-	-	2	1	2	-	2	-
Perturbação da Ordem Pública	3	2	20	11	16	3	12	1
Perturbação do Sossego Público	-	4	5	3	6	11	13	3
Porte Ilegal de Arma	2	2	11	11	2	-	8	2
Porte Ilegal de Arma/Tráfico de Entorpecente	-	-	-	-	2	7	3	-
Porte/Use de Entorpecente	9	7	16	24	4	14	27	2
Preservação de Direito	-	-	-	6	86	71	27	4
Receptação	-	-	-	-	1	2	3	-
Reintegração de Posse	-	-	-	6	1	1	4	-
Remoção de Paciente	-	-	-	940	460	353	5	-
Roubo	12	17	40	48	7	3	85	16
Roubo de Automóvel	3	5	16	20	80	81	14	1
Roubo em Estabelecimento Comercial	1	1	8	5	4	21	4	1
Roubo de Residência	-	2	2	-	-	-	3	1
Sequestro	-	-	-	5	14	1	-	-
Suicídio	1	1	-	2	3	1	-	-
Tentativa de Arrombamento	-	-	-	3	6	1	2	-
Tentativa de Furto	5	-	-	9	11	14	40	7
Tentativa de Homicídio	3	3	7	11	11	5	10	2
Tentativa de Roubo	6	5	16	50	24	16	15	2
Tentativa de Suicídio	11	3	3	2	20	4	5	1
Vandalismo	-	-	-	14	26	16	33	2
TOTAL ANUAL	2776	3023	4848	6982	7653	6325	6234	1169


JOSE RENATO SILVA
 Comandante GCM - Santo André

Buscar por:

ok

exata derivada

Abastecimento .

Assuntos Jurídicos .

Controle Urbano .

Cultura .

Defesa Civil .

Educação .

Esporte e Lazer .

Guarda Municipal .

Habitação .

Inclusão Social .

Meio Ambiente .

Saúde .

Serviço Funerário .

Serviços Urbanos I .

Serviços Urbanos II .

Subprefeitura .

Trânsito .

Transporte Público .

Tributos .

Vigilância à Saúde .



SUGESTÕES E
RECLAMAÇÕES



prefeitura de
SANTO ANDRÉ

WWW.SANTOANDRE.SP.GOV.BR

Guia de Serviços

Informações

Fale Conosco

enviar para um amigo

imprimir esta matéria

GUARDA CIVIL MUNICIPAL PRÉDIOS E EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS

Descrição do Serviço:

Proteção dos bens, serviços e instalações municipais, bem dos logradouros públicos .

Compromisso:

- Tempo de atendimento: imediato

Exigências:

- Que a ocorrência tenha acontecido em pr equipamentos ou logradouros públicos

Documentos Necessários:

- Não há

Taxas:

- Não há

Local de Atendimento: GUARDA CIVIL MUNICIPAL

[:: voltar ::](#)

usuários cadastrados
cadastre-se

email: senha: **ok**

[esqueceu sua senha](#)

Buscar por: **ok**
 exata derivada

[Guia de Serviços](#)

[Informações](#)

[Fale Conosco](#)

[enviar para um amigo](#)

[imprimir esta matéria](#)

- [Abastecimento .](#)
- [Assuntos Jurídicos .](#)
- [Controle Urbano .](#)
- [Cultura .](#)
- [Defesa Civil .](#)
- [Educação .](#)
- [Esporte e Lazer .](#)
- [Guarda Municipal .](#)
- [Habitação .](#)
- [Inclusão Social .](#)
- [Meio Ambiente .](#)
- [Saúde .](#)
- [Serviço Funerário .](#)
- [Serviços Urbanos I .](#)
- [Serviços Urbanos II .](#)
- [Subprefeitura .](#)
- [Trânsito .](#)
- [Transporte Público .](#)
- [Tributos .](#)
- [Vigilância à Saúde .](#)


- [Ambulantes](#)
- [Feirantes](#)
- [Feiras Livres](#)

GUARDA CIVIL MUNICIPAL VIGILÂNCIA

ESCOLAS

PRÉDIOS E EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS

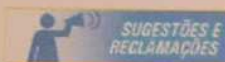
[:: voltar ::](#)

 **SUGESTÕES E
RECLAMAÇÕES**

Buscar por:

exata derivada

- [Abastecimento .](#)
- [Assuntos Jurídicos .](#)
- [Controle Urbano .](#)
- [Cultura .](#)
- [Defesa Civil .](#)
- [Educação .](#)
- [Esporte e Lazer .](#)
- [Guarda Municipal .](#)
- [Habitação .](#)
- [Inclusão Social .](#)
- [Meio Ambiente .](#)
- [Saúde .](#)
- [Serviço Funerário .](#)
- [Serviços Urbanos I .](#)
- [Serviços Urbanos II .](#)
- [Subprefeitura .](#)
- [Trânsito .](#)
- [Transporte Público .](#)
- [Tributos .](#)
- [Vigilância à Saúde .](#)



[Guia de Serviços](#)

[Informações](#)

[Fale Conosco](#)

GUARDA CIVIL MUNICIPAL ESCOLAS

Descrição do Serviço:

Vigilância Patrimonial - serviço de guarda dos prédios e equipamentos; ronda escolar realizada pela GUARDA MUNICIPAL nas escolas da rede municipal, visando a preservação do patrimônio público e a inibição de atos que comprometam a segurança.

Compromisso:

- Evitar depredação e furto: no período noturno, todas as escolas, creches, centros de educação do trabalho e demais unidades identificadas como mais vulneráveis (pelo tamanho e localização); e ronda durante todo o dia, também pode ser acionada pelo rádio, através dos canais 194 e 1534 em situações de emergência.

Exigências:

- Não há

Documentos Necessários:

- Não há

Taxas:

- Não há

Local de Atendimento: GUARDA CIVIL MUNICIPAL

[:: voltar ::](#)



MENSAGEM AOS COLEGAS DELEGADOS DE POLÍCIA, ESPECIALMENTE
AOS TITULARES DE MUNICÍPIO - CARATER RESERVADO.

Caro colega:

A partir deste mês, todas as Câmaras Municipais estarão elaborando a Lei Orgânica de seu Município, que conterá dispositivos sobre a Guarda Municipal. Já por ocasião da elaboração da Constituição do Estado (C.E.), a PM tentou por todas as formas - mas nós impedimos - assumir a supervisão e o controle de tal órgão. Provas dessa tentativa foram as emendas nºs 1432 (Dep. Paulo Osório) e 1517 (Dep. Jorge Tadeu Mudalen), que objetivavam a inserção do seguinte texto na C.E.: "Mediante convênio com o Poder Executivo Estadual, com a participação da Polícia Militar, os Municípios, através de suas Guardas Municipais, poderão colaborar na Segurança Pública, Prevenção e Combate a Incêndios", texto esse que afastaria a Polícia Civil dos convênios, além de submeter as guardas à PM.

Os subsídios que ora oferecemos ao colega destinamo-nos a instrumentá-lo na tarefa de sensibilizar a Câmara Municipal de sua cidade e seu Prefeito a não permitirem que Oficiais PM tentem fazer inserir na Carta Municipal dispositivo que privilegie a "co-irmã", em detrimento da autonomia municipal, da segurança da população e da Polícia Civil.

A Constituição Federal (C.F.), em seu art. 144, § 8º, dispõe que: "Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei". Em outros três dispositivos, alicercando a competência municipal, reza ela:

"É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;" (art. 23, nº I)

"Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;" (art. 30, nº I), entre os quais, obviamente, incluem-se seus bens, serviços e instalações;

"Compete aos Municípios: V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local..." (art. 30, nº V).

É importante, ante o exposto, que o colega sensibilize o Prefeito, o Presidente da Câmara e os Vereadores, a que não abram mão das prerrogativas constitucionais e da autonomia municipal, inclusive e principalmente no caso da parcela de responsabilidade que cabe ao município, no campo da segurança pública, que, conforme o "caput" do art. 144 da C.F. é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos".

O art. 144, § 5º da C.F., quando atribui à PM. "a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública", não o fez de maneira exclusiva, como antes, embora de forma inconstitucional, pretendia o revogado Dec. Lei 667. As Guardas Municipais, as Guardas Noturnas, tanto quanto a Polícia Civil, podem e, segundo a C.F., devem atuar em favor da segurança pública, da incolumidade pública e do patrimônio, sem prévia anuência, autorização ou interveniência ou qualquer outra pretensão indevida da Milícia. Apenas e tão somente a lei federal prevista na C.F. (art. 144, § 8º, in fine), poderá instituir formalidades e condições para o registro e funcionamento das guardas, não sendo conveniente para o peculiar interesse do Município que sua própria Lei Orgânica contenha limitações para que atuarem em benefício da comunidade.

A Polícia Militar, utilizando-se de trabalho publicado no jornal "O Estado de São Paulo", edição de 17.9.89, sob o título "Da Segurança Pública na Constituição de 1988", de autoria do Dr. Alvaro Lazarini, que além de Desembargador do TJSP e Professor de Direito Administrativo (como se identifica), também foi Oficial PM e leciona na Academia do Barro Branco, quer convencer aos demais acerca de sua "privatividade" no campo da polícia estensiva e preventiva, tentativa contrária à Lei Maior e ao interesse público, que mais denota exclusivo intuito corporativo.

O que se recomenda, pois, é que os Municípios, com fulcro na sua competência, acrescida daquela que lhe deu, por decorrência, a C.E., nos seus arts. 144 e 147:

- a) insiram, singelamente, dispositivo que repita o texto da C.F. e da C.E. ou, melhor e se possível:
- b) disponham que: " O Município poderá constituir Guarda Municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações e, nos termos do art. 144, caput, da Constituição Federal, em concurso com os demais órgãos públicos, a concorrer para a preservação da incolumidade pública e do patrimônio".

Nesse último texto proposto é preciso atentar:

- 1) utilizamos termos como: "em concurso" e "concorrer", que não implicam em mera colaboração, com sentido de vinculação, de subordinação;
- 2) preferimos não falar em preservação da ordem pública e sim em preservação da incolumidade pública e do patrimônio, para que a base constitucional da competência municipal se fincasse, além de no caput do art. 144, também no caput do art. 5º que a todos garante "a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade". Esse cuidado, de outro lado, inibirá a PM de trabalhar contra o texto, dado o caráter anticomunitário da pretensão.

Mais tarde, se alguma Prefeitura preferir estabelecer convênio com o Estado, não se esqueça de que as Guardas Municipais poderão colaborar com a Polícia Civil, por exemplo, nas seguintes atividades:

- a) atendimento e encaminhamento de ocorrências levadas aos hospitais e prontos-socorros;
- b) preservação de locais de crime;
- c) guarda e vigilância das unidades policiais civis;
- d) serviço de portaria e encaminhamento de pessoas nas unidades;
- e) entrega de intimações;
- f) auxílio no serviço de lacração e vistoria de veículos;
- g) vigilância interna das cadeias públicas, etc..

Embora o assunto pareça um pouco complexo, não deixe de dar-lhe a devida importância. É vital para nós que as Guardas Municipais sejam inseridas na tarefa da segurança pública, ligadas aos Delegados de Polícia, como autêntico ramo uniformizado da Polícia Civil

Em caso de dúvida, estamos às ordens para troca de idéias.

[Handwritten signature]
Kfourci.

S.P., 23/10/89.



UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL UNI IMES

Com a finalidade de auxiliar em meu trabalho de pesquisa a ser apresentado para título de mestrado, solicito de Vossa Senhoria, seja respondido questionário abaixo, agradecendo desde já sua atenção. Obrigado

Heleni B. F. de Paiva Lino

1) Você é a favor da criação das Guardas Municipais?

() sim () não

Por quê?

2) Você acha que a Guarda Municipal deve praticar policiamento preventivo e ostensivo?

() sim () não

Por que?

3) Você acha que a Guarda Civil Municipal deve usar uniforme parecido com a Polícia Militar?

() sim () não

Por quê?

4) Você acha que se houver municipalização da segurança a Polícia Militar perderá sua função?

() sim () não

Por quê?

5) Você acha que a Guarda Municipal deveria ser subordinada, treinada e fiscalizada pelo Comandante da Polícia Militar?

6) Você já teve ou sabe de algum colega que teve problemas com a Guarda Municipal?

() sim () não

Qual?

Dados pessoais:

Sexo: feminino () masculino ()

Idade: () anos

Tempo de PM () anos

Nome (opcional) _____

Com a finalidade de auxiliar em meu trabalho de pesquisa sobre Guarda Civil Municipal de Santo André, a ser apresentado para a defesa do título de mestra, solicito de Vossa Senhoria, seja respondido questionário abaixo, agradecendo desde já sua atenção.

Obrigada
Heleni B. F. de Paiva Lino

1) O atual Sistema Único de Segurança Pública, amplia as funções das Guardas Civas Municipais. Você concorda? sim não
Por que?

2) Você acha que a segurança pública deve ser municipalizada? sim não
Por que?

3) A Constituição Federal em seu artigo 144, §8º, diz que os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Você, na qualidade de guarda civil municipal, já atendeu ocorrências outras não ligadas à proteção dos próprios públicos? sim não
Pode citar 02 (dois) exemplos de ocorrência?

4) Em caso de ampliação das atribuições das GCMs, você entende estar preparado para exercer as funções que virão da ampliação? sim não
Por que?

5) Você entende estar a GCM de Santo André preparada para a ampliação das atribuições? sim não
Por que?

6) Qual cultura policial a GCM deveria ter como modelo?
 Polícia Militar Polícia Civil Civil
Por que?

7) Qual a relação da GCM de Santo André com a Polícia Militar do Estado de São Paulo?

(___) ótima (___) boa (___) ruim (___) péssima

Por que?

8) Como você avalia o trabalho da GCM de Santo André perante a comunidade andreense?

(___) ótima (___) boa (___) ruim (___) péssima

Por que?

9) Qual a sua relação com o (a) GCM do sexo oposto?

(___) ótima (___) boa (___) ruim (___) péssima

Por que?

10) Como você avalia o seu uniforme?

(___) parecido com o da PM

(___) segue o padrão das outras Guardas Civis Municipais

(___) deveria ser diferente.

Por que?

11) Qual a maior deficiência que você encontra para o exercício de sua função?

Por favor, de notas de 1 a 5 (sendo a nota 5 que irá determinar o grau de importância da deficiência)

a) indefinição da função (___)

b) troca constante de comando (___)

c) falta de plano de cargos e carreiras (___)

d) falta de cultura e definição do papel da GCM (___)

e) falta de estrutura (armamento, uniforme, reciclagem) (___)

12) Qual nota de 1 a 5 você daria aos três últimos comandantes da GCM de Santo André?

Marco Antonio Archangelo (___)

Gilberto Prescinotti (___)

José Renato Silva (___)

Por que?

Obrigada
Heleni B. F. de Paiva Lino