

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

OSÉIAS FRANCISCO DA SILVA

A LEI FEDERAL 13.022/2014 E SEU IMPACTO NAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS
DO GRANDE ABCDMR PAULISTA

SÃO PAULO

2018

Oséias Francisco da Silva

A LEI FEDERAL 13.022/2014 E SEU IMPACTO
NAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS DO GRANDE
ABCDMR PAULISTA

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alberto Liebling Koptittke Winogron

São Paulo

2018

Ficha Catalográfica

SILVA, Oséias Francisco

A lei federal 13.022/2014 e seu impacto nas guardas civis municipais do grande ABCDMR Paulista / Oséias Francisco da Silva. São Paulo: FLACSO/FPA, 2018.

239 f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2018.

Oséias Francisco da Silva

A LEI FEDERAL 13.022/2014 E SEU
IMPACTO NAS GUARDAS CIVIS
MUNICIPAIS DO GRANDE
ABCDMR PAULISTA

Dissertação apresentada ao curso
Maestría Estado, Gobierno y Políticas
Públicas, Faculdade Latino-Americana
de Ciências Sociais, Fundação Perseu
Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de
Magíster en Estado, Gobierno y
Políticas Públicas.

Aprovada em

Prof. Dr. Alberto Liebling Koptittke Winogron
FLACSO Brasil/FPA

Profa. Dra. Juliana Teixeira de Souza Martins
Universidade de São Paulo

Profa. Ms. Cristina Neme
Universidade de São Paulo

DEDICATÓRIA

Aos profissionais da segurança pública que empregam suas vidas no cuidado da população, no bem-estar individual e social, mesmo quando, para alcançar esse fim, sacrificam suas próprias vidas.

Aos pesquisadores que se debruçam nessa temática e contribuem, seja a partir da crítica necessária, seja dos diagnósticos e propostas, para o aperfeiçoamento da política de segurança pública.

Aos gestores que têm o dever de administrar o bem público de maneira a prover com qualidade e eficiência serviços essenciais de segurança à população, para os quais a pesquisa pode subsidiar as tomadas de decisão e orientar as ações e intervenções estratégicas de políticas públicas.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a YHVH, Criador, doador e sustentador da vida.

Ao meu orientador Prof. Dr. Alberto Kopittke, que ofereceu importantes e valiosas contribuições para o aperfeiçoamento do trabalho.

A Profa. Dra. Andrea Azevedo, pelas importantes dicas que conduziram à escolha do tema e da abordagem da pesquisa.

Aos professores do curso, que enriqueceram nossa formação com seus conhecimentos e experiências, cada qual na sua especialidade.

Ao amigo Marcelo Munhoz Santiago, pela importante contribuição na tradução para o espanhol.

Aos comandantes das Guardas Civis Municipais do ABCDMR Paulista: Flávio Rafael Leão, de São Bernardo do Campo; Adelson Lima, de Ribeirão Pires; José Cezar Ferrari, de Mauá; José Cícero de Souza, de Diadema; Rogério Durante, de Santo André, e Lourival dos Santos Silva, de São Caetano do Sul.

E a todos os 273 Guardas Civis Municipais que participaram da pesquisa, fundamentais para que esta pesquisa alcançasse o êxito pretendido.

RESUMO

A segurança pública como direito social assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil é também condição fundamental à estabilidade da sociedade e do desenvolvimento socioeconômico do País. É uma competência compartilhada entre os entes da Federação: União, Estados e Municípios. As condições de insegurança impõem limites e restrições ao exercício da cidadania e colocam desafios às agendas das autoridades políticas e sociais.

Em razão de ser a instância mais próxima e de relação imediata com a população, os municípios são demandados a solucionar os problemas concernentes à violência e à criminalidade. Criar Guardas Municipais ou fortalecer as já existentes tem sido a resposta de muitos prefeitos.

Presentes em mais 1.081 municípios brasileiros, as Guardas Municipais vêm ocupando cada vez mais destaque nesse cenário e a Lei Federal 13.022/2014 contribuiu decisivamente com o processo de afirmação dessas agências como órgãos policiais no sistema de segurança pública.

Essa pesquisa avalia o impacto da Lei Federal 13.022/2014 nas seis Guardas Municipais que compõem a região do ABCDMR Paulista, que têm 2.482 agentes aplicadores da lei, sendo 1.906 masculinos e 576 femininos. A pesquisa teve a participação de 273 profissionais, 201 masculinos e 72 femininos, que correspondem a 11% e 12% respectivamente da população estudada.

Os dados resultantes da pesquisa vão demonstrar, entre outros aspectos, que os guardas municipais elegeram como prioridades ter nas corporações o plano de carreira como forma de motivação profissional e fortalecimento institucional, defesa dos organismos de controle, reconhecimento das ações integradas com as forças estaduais, reconhecimento da integração regional, e também que, para eles, a lei federal é muito importante para reconhecimento e fortalecimento institucional.

O resultado da pesquisa vai também apontar que um dos desafios é a implantação da nova concepção de segurança pública consubstanciada na Lei Federal 13.022/2014 nas Guardas Municipais. O fator reativo e repressivo sobrevive e se fortalece a partir do direcionamento das atividades policiais às chamadas de emergências, aos atendimentos de ocorrências emergenciais. Esses fatores se somam ainda à ausência de planejamento e à falta de plano municipal de segurança.

Palavras-chave: Lei Federal 13.022/2014; Guarda Municipal; segurança pública; integração; regionalidade.

RESUMEN

La seguridad pública como derecho social asegurado por la Constitución de la República Federativa del Brasil es también condición fundamental para la estabilidad de la sociedad y desarrollo socioeconómico del país. Es una competencia compartida entre los Entes de la Federación; Unión, Estados y Municipios. Las condiciones de inseguridad imponen límites y restricciones al ejercicio de la ciudadanía y desafían a las agendas de las autoridades políticas y sociales.

En hecho de ser la instancia más cercana y de relación inmediata con la población, los Municipios tienen la demanda de solucionar los problemas concernientes a la violencia y criminalidad. El establecimiento de nuevas Guardias Municipales o incluso el fortalecimiento de las que ya existen, han sido la tarea y la respuesta de muchos Alcaldes.

Presente en más de 1,081 municipios de Brasil, los Guardias Municipales han sido cada vez más prominentes en ese escenario y la ley federal 13.022/2014 ha contribuido decisivamente al proceso al confirmarlos como agencias policiales en el sistema de seguridad pública.

Esta investigación evalúa el impacto de la ley federal 13.022/2014 en las seis Guardias Municipales que componen la Región del ABCDMR Paulista, que tienen 2.482 agentes aplicadores de la ley, siendo que 1.906 masculinos y 576 femeninos. La encuesta contó con la participación de 273 profesionales, de ellos, 201 masculinos, (11%), y 72 femeninas que corresponden al 12% de la población estudiada.

Los datos resultantes de la investigación van a demostrar, entre otros aspectos, que los Guardias Municipales eligieron como prioridades tener en las corporaciones el Plan de Carrera como forma de motivación profesional y fortalecimiento institucional; defensa de los organismos de control; reconocimiento de las acciones integradas con las fuerzas estatales; reconocimiento de la integración regional y afirmaron que

la ley federal es muy importante para el reconocimiento y el fortalecimiento institucional.

El resultado de esa investigación también mostrará cuán desafiante es la implementación de la nueva concepción de seguridad pública plasmada en la Ley Federal 13.022/2014 en la Guardia Municipal. Los factores reactivos y represivos se mantienen vivos y fuertes al dirigir las actividades policiales a las llamadas de emergencia y a la respuesta en esas emergencias. Estos factores se agregan a la ausencia de planificación y la ausencia de un plan de seguridad municipal.

Palabras clave: ley federal 13.022/2014; la guardia municipal; la seguridad pública; la integración; la regionalidad.

SUMÁRIO

ABREVIÇÃO	14.
LISTA DE ILUSTRAÇÕES (QUADROS)	16.
LISTA DE ILUSTRAÇÕES (GRÁFICOS)	19.
INTRODUÇÃO	23.
CAPÍTULO 1. GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS: ENTRE O MIMETISMO INSTITUCIONAL E A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA IDENTIDADE POLICIAL	28.
CAPÍTULO 2. REGIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA: EXPERIÊNCIA DA INTEGRAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS DO ABCDMR PAULISTA	44.
CAPÍTULO 3. O CENÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA: BRASIL, SÃO PAULO E REGIÃO DO ABCDMR PAULISTA	50.
3.1. CAPITAL	52.
3.2. DIADEMA	57.
3.3. RIBEIRÃO PIRES	60.
3.4. MAUÁ	61.
3.5. SANTO ANDRÉ	63.
3.6. SÃO BERNARDO DO CAMPO	64.
3.7. SÃO CAETANO DO SUL	65.
3.8. PRODUÇÃO DAS OCORRÊNCIAS CRIMINAIS APRESENTADAS PELAS GUARDAS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO (2013-2016)	66.
CAPÍTULO 4. PESQUISA: O IMPACTO DA LEI FEDERAL 13.022/2014 NAS GUARDAS MUNICIPAIS DO ABCDMR PAULISTA	71.
4.1. RESULTADO GERAL DA PESQUISA COM OS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS DA REGIÃO DO ABCDMR PAULISTA	77.

4.2. COMANDANTES: Resultados da pesquisa com os comandantes das Guardas Civis Municipais do ABCDMR Paulista-----95.

4.3. GCM DE SÃO BERNARDO DO CAMPO: resultados da pesquisa com os guardas civis municipais operadores da segurança pública municipal-----113.

4.4. GCM DE MAUÁ: resultados da pesquisa com os guardas civis municipais operadores da segurança pública municipal-----129.

4.5. GCM DE RIBEIRÃO PIRES: resultados da pesquisa com os guardas civis municipais operadores da segurança pública municipal-----142.

4.6. GCM DE DIADEMA: resultados da pesquisa com os guardas civis municipais operadores da segurança pública municipal-----157.

4.7. GCM DE SÃO CAETANO DO SUL: resultados da pesquisa com os guardas civis municipais operadores da segurança pública municipal-----170.

4.8. GCM DE SANTO ANDRÉ: resultados da pesquisa com os guardas civis municipais operadores da segurança pública municipal-----184.

CAPÍTULO 5. DESAFIOS PARA CONSOLIDAR AS GUARDAS MUNICIPAIS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA-----198.

5.1. DESAFIOS DOMÉSTICOS-----199.

5.2. INTEGRAÇÃO COM OS DEMAIS ÓRGÃOS POLICIAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA-----206.

5.3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE AS GUARDAS MUNICIPAIS COM OS ESTADOS E UNIÃO: A EFETIVA INTEGRAÇÃO DAS GUARDAS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA-----208.

5.4. SEGURANÇA JURÍDICA E PRERROGATIVAS DE POLÍCIA: MUDANÇA CONSTITUCIONAL, INSERIR NO CAPUT DO ARTIGO 144, RECONHECIMENTO COM ÓRGÃOS POLICIAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA, E EM CONSEQUÊNCIA, USUFRUIR DAS PRERROGATIVAS DECORRENTES DESSA CONDIÇÃO-----210.

5.5. PREVENÇÃO E VÍNCULOS COMUNITÁRIOS, INTEGRAÇÃO E REGIONALIDADE-----	212.
CONSIDERAÇÕES FINAIS-----	219
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS-----	223.
ANEXOS-----	228.

ABREVIações

ABCDMR – Região do estado de São Paulo composta de sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá e Ribeirão Pires.

ABSP – Anuário Brasileiro de Segurança Pública

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública

CONGM – Conferência Nacional das Guardas Municipais

CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

GAMESP – Gabinete Metropolitano de Gestão Estratégica de Segurança Pública

GCM – Guarda Civil Municipal

GGIM – Gabinete de Gestão Integrada Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

ONU – Organização das Nações Unidas

OS – Ordem de Serviço

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RBSP – Revista Brasileira de Segurança Pública

RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano

RP – Ribeirão Pires

SBC – São Bernardo do Campo

SCS – São Caetano do Sul

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

STF – Supremo Tribunal Federal

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

1	Quantidade de homicídios e taxas por 100 mil habitantes na capital de São Paulo	52
2	O ranking das cidades da região e suas respectivas posições	54
3	Região do ABCDMR PIB por cidades	55
4	Diadema : regressão e variação das taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes	57
5	Ribeirão Pires : regressão e variação das taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes	60
6	Mauá : regressão e variação das taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes	62
7	Santo André : regressão e variação das taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes	63
8	São Bernardo do Campo : regressão e variação das taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes	64
9	São Caetano do Sul : regressão e variação das taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes	65
10	Número de ocorrências criminais apresentadas pelas Guardas Civis Municipais de São Paulo (2013-2016)	66
11	Naturezas das ocorrências apresentadas por guardas municipais do estado de São Paulo (2013-2016)	67
12	Detalhamento 1 – Da natureza das ocorrências apresentadas por Guardas Municipais do estado de São Paulo	68
13	Detalhamento 2 – Da natureza das ocorrências apresentadas por Guardas Municipais do estado de São Paulo	69
14	Detalhamento 3 – Da natureza das ocorrências apresentadas por Guardas Municipais do estado de São Paulo	70
15	Dados gerais da pesquisa das Guardas Civis Municipais do ABCDMR Paulista	71
16	Quais destas previsões estabelecidas na lei federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional	78
17	Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua guarda?	84
18	Do ponto de vista operacional da guarda civil municipal, das XVIII competências estabelecidas na lei, quais delas sua guarda realizam?	92

19	Logomarcas das cidades e das respectivas guardas	95
20	Ingresso e carreira em sua GCM	98
21	Regime Jurídico	99
22	Formação e Qualificação	99
23	Corregedoria e Ouvidoria	100
24	Integração	102
25	Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua guarda?	105
26	Do ponto de vista operacional da guarda municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua guarda realizam?	108
27	Quais destas previsões estabelecidas na lei federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?	115
28	Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua Guarda?	120
29	Do ponto de vista operacional da guarda civil municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realizam?	125
30	Guarda Civil Municipal de Mauá – Quais destas previsões estabelecidas na Lei Federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?	131
31	Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua Guarda?	135
32	Do ponto de vista operacional da guarda civil municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realizam?	139
33	Guarda Civil Municipal de Ribeirão Pires – Quais destas previsões estabelecidas na Lei Federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?	144
34	Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua Guarda?	149
35	Do ponto de vista operacional da guarda civil municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realizam?	153
36	Guarda Civil Municipal de Diadema – Quais destas previsões estabelecidas na Lei Federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?	158
37	Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua Guarda?	163
38	Do ponto de vista operacional da guarda civil municipal,	167

	das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realizam?	
39	Guarda Civil Municipal de São Caetano do Sul – Quais destas previsões estabelecidas na Lei Federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?	172
40	Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua Guarda?	177
41	Do ponto de vista operacional da guarda civil municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realizam?	181
42	Guarda Civil Municipal de Santo André – Quais destas previsões estabelecidas na Lei Federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?	185
43	Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua Guarda?	195
44	Do ponto de vista operacional da guarda civil municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realizam?	194
45	Votos dos guardas municipais direcionados às competências IX, VI e XVI do artigo 5º da lei federal	214
46	Votos dos guardas municipais direcionados às competências XII e XIV do artigo 5º da lei federal	214

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO

1	Efetivo geral de guardas civis municipais da região: 2.482	73
2	Amostragem e população	74
3	Amostragem perspectiva de gênero	74
4	Comparativo da amostragem masculina da população masculina	75
5	Análise comparativa da amostragem feminina da população feminina	76
6	Você tem conhecimento da lei federal 13.022/2014, estatuto geral das guardas municipais?	77
7	A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população	79
8	A corregedoria e a ouvidoria são órgãos de controle interno e externo.	80
9	A lei federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF ETC).	81
10	Qual o impacto da lei federal na sua guarda?	82
11	A lei federal 13022/2014 contribuiu para o reconhecimento da sua GCM como órgão policial da segurança pública?	87
12	A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei?	88
13	Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?	89
14	Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as guardas da região?	91
15	A lei federal 13022/2014 é suficiente para a efetiva integração das guardas no sistema de segurança pública?	94
16	Comandantes da região ABCDMR paulista	96
17	Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?	97
18	Uso de arma de fogo na sua GCM	98
19	Tem telefone de emergência?	101
20	Qual a importância dessa lei federal para sua Guarda?	103
21	Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?	104
22	A Lei Federal 13.022/2014 contribuiu para o reconhecimento da sua	105

	GCM como órgão policial da segurança pública?	
23	A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei?	106
24	Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?	107
25	A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?	111
26	O seu município possui um plano municipal de segurança pública?	112
27	Guarda Civil Municipal São Bernardo do Campo – categoria gênero	113
28	Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?	114
29	A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população?	116
30	Corregedoria e Ouvidoria são órgãos de controle interno e externo	117
31	A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.). Qual sua opinião a respeito?	118
32	Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?	119
33	A Lei Federal 13.022/2014 contribuiu para o reconhecimento da sua GCM como órgão policial da segurança pública?	121
34	A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei?	122
35	Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?	123
36	Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?	124
37	A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?	128
38	Guarda Civil Municipal de Mauá - Gênero	129
39	Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?	130
40	A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população?	132
41	A Corregedoria e a Ouvidoria órgãos de controle interno e externo	133
42	A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.)	134
43	Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?	135
44	A Lei Federal 13.022/2014 contribuiu para o reconhecimento da sua GCM como órgão policial da segurança pública?	136
45	A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei?	137

46	Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?	138
47	Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?	138
48	A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?	141
49	Guarda Civil Municipal Ribeirão Pires - Gênero	142
50	Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?	143
51	A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população?	145
52	A Corregedoria e a Ouvidoria são órgãos de controle interno e externo	146
53	A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.)	147
54	Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?	148
55	A Lei Federal 13.022/2014 contribuiu para o reconhecimento da sua GCM como órgão policial da segurança pública?	150
56	A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei?	151
57	Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?	152
58	Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?	153
59	A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?	156
60	Guarda Civil Municipal de Diadema – Gênero	157
61	Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?	158
62	A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população?	160
63	A Corregedoria e a Ouvidoria são órgãos de controle interno e externo	161
64	A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.)	162
65	Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?	162
66	A Lei Federal 13.022/2014 contribuiu para o reconhecimento da sua GCM como órgão policial da segurança pública?	164
67	A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei?	165
68	Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?	166
69	Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das	167

	relações entre as Guardas da região?	
70	A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?	169
71	Guarda Civil Municipal de São Caetano do Sul – Gênero	170
72	Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?	171
73	A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população?	173
74	A Corregedoria e a Ouvidoria são órgãos de controle interno e externo	174
75	A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.)	175
76	Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?	176
77	A Lei Federal 13.022/2014 contribuiu para o reconhecimento da sua GCM como órgão policial da segurança pública?	178
78	A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei?	179
79	Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?	179
80	Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?	180
81	A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?	183
82	Guarda Civil Municipal de Santo André - Gênero	184
83	Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?	185
84	A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população?	186
85	A Corregedoria e a Ouvidoria são órgãos de controle interno e externo	187
86	A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.)	188
87	Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?	189
88	A Lei Federal 13.022/2014 contribuiu para o reconhecimento da sua GCM como órgão policial da segurança pública?	191
89	A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei?	192
90	Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?	193
91	Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?	194
92	A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?	197

INTRODUÇÃO

A segurança pública é o setor do Estado fundamental tanto para a garantia do exercício da cidadania quanto para assegurar a existência do próprio Estado. Esse é o pressuposto que orienta a concepção de segurança pública aqui desenvolvida. Essa afirmação encontra amparo teórico nos tratados de importantes pensadores e, sobretudo, na realidade irrefutável dos fatos, principalmente quando as polícias cruzam os braços e entram em greve e, como consequência, se instaura um estado generalizado de insegurança, saques aos supermercados e lojas, aumento descontrolados dos indicadores criminais – em suma: inviabilidade da cidadania e impotência do Estado. As recentes greves da Polícia Militar nos estados do Espírito Santo, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte dão a dimensão necessária à tese do pensador Nicolau Maquiavel (1469-1527) em pleno século XXI:

Mas se considerássemos as antigas ordenações, não se encontrariam coisas mais unidas, mais afins e que, necessariamente, se amassem mais uma à outra do que essas, pois todas as artes que se ordenam em uma cidade tendo em vista o bem comum, todas as ordenações criadas para que se viva com temor às leis e a Deus, isso tudo seria vão se suas defesas não fossem preparadas; defesas que, bem-ordenadas, mantêm essas coisas, mesmo que estas não estejam bem-ordenadas. Assim, pelo contrário, sem o apoio militar, as boas ordenações desordenam-se tal qual os cômodos de um soberbo e majestoso palácio, ainda que ornamentados por pedras preciosas e ouro, quando, sem serem recobertos, não têm nada que os proteja da chuva (2011, p. 15).

Maquiavel consegue captar a natureza humana com maestria e suas tendências e implicações nas relações sociais ao lado de pensadores como Thomas Hobbes (1588-1679), o iluminista Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Sigmund Freud (1856-1939) e tantos outros que contribuíram com a compreensão do indivíduo, seja em suas idiossincrasias, seja em interação na sociedade. No caso do seu livro *A Arte da Guerra*, Maquiavel avalia o tema da defesa numa dimensão macro, mas também aplicável na dimensão micro. A segurança, forças públicas com poder de polícia, é necessária à estabilidade do Estado e à possibilidade de convivência social entre os humanos. Essa tese é também base fundamental para assegurar os direitos humanos. Conforme descrito na primeira Declaração dos

Direitos Humanos, intitulada *Declaração de direitos do homem e do cidadão*¹, de 1879:

Art. 12º – A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública. Esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada. **Art. 13º** – Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades.

Colocar a segurança pública como setor estratégico é ao mesmo tempo defender os direitos necessários para assegurar aos humanos garantia de convivência e usufruto das condições elementares objetivas e subjetivas para sua existência. Esse campo é também produtor de contradições: assegura e também viola os direitos. É um desafio a ser permanentemente perseguido construir e manter polícias cidadãs, cuidadoras da ordem pública e da manutenção da paz social, técnica, legalista, mas humana. Dentro desse contexto, as Guardas Municipais, órgãos da segurança pública, vêm se estabelecendo nesse setor e ocupando cada vez mais lugar privilegiado em razão de sua proximidade com a sociedade. A possibilidade de uma polícia cidadã local vem despertando o interesse de pesquisadores como Alberto Kopittke (2016), Almir de Oliveira Junior e Joana Luiza de Oliveira Alencar (2016), Túlio Kahn e André Zanetic (2006), Eduardo Pazinato (2014), Fernando Cesar Zarantonello e Eduardo Pazinato (2017), Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016) (a lista de pesquisadores é grande e me reservarei aos citados). E a Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, denominada Estatuto Geral das Guardas Municipais, é o marco legal e, ao mesmo tempo, um vetor fundamental para orientar essas agências da segurança pública para uma atuação social e cidadã.

No caso específico, esse trabalho se propõe a verificar o impacto da Lei Federal 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) nas Guardas Civis Municipais do Grande ABCDMR Paulista, por meio de entrevista para preenchimento de formulário com questões estruturadas e previamente estabelecidas e direcionadas a dois públicos: os comandantes e os guardas do

¹ *Declaração de direitos do homem e do cidadão*, 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

efetivo que desenvolve a atividade operacional dessas corporações. A questão problema que vai orientar o trabalho, cujo objetivo será sua verificação, é: *Qual o impacto da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais, nas Guardas Civis Municipais do ABCDMR Paulista?* Essa lei federal iniciou sua tramitação no Congresso Nacional, Câmara Federal, no ano de 2003, como Projeto de Lei 1332, foi aprovada em 24 de abril de 2014 nessa casa de leis e conduzida ao Senado Federal em 29 do mesmo mês, onde se tornou o PLC 39/2014, foi aprovada em 16 de julho do corrente ano e sancionada pela Presidência da República em 8 de agosto de 2014. Esse projeto de lei transformado em norma jurídica normatiza o parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal, estabelecendo padrão e discriminando as competências específicas e gerais das Guardas Municipais, formação, controle interno e externo, forma de seleção, plano de carreira, prerrogativas e também vedações.

Cabe destacar que, antes da aprovação dessa lei federal, as Guardas Municipais eram criadas pelos prefeitos, e cada qual moldava essas corporações conforme suas intenções, conhecimentos e até influências políticas, mas a partir desse diploma legal todas as prefeituras do País devem adequar suas respectivas Guardas Municipais às novas exigências da legislação.

Esta investigação tem interesse social, acadêmico e profissional. Na perspectiva social é pacífico, entre os pesquisadores e institutos nesse trabalho referenciados, o entendimento da necessidade de uma nova política nacional de segurança pública e justiça criminal e mudanças estruturais e culturais nas instituições policiais do Brasil. Do ponto de vista acadêmico há necessidade de ampliação da produção de ciência sobre Guardas Municipais, novo fenômeno da segurança pública. E do ponto de vista profissional, o pesquisador desenvolve suas atividades como Supervisor da Guarda Civil Municipal na cidade de São Bernardo do Campo (SP) desde 2004. Também é presidente da Conferência Nacional das Guardas Municipais do Brasil (CONGM), que é uma entidade representativa da classe, além de participar ativamente das principais discussões sobre segurança pública no País, inclusive com participação significativa na construção e aprovação da lei 13.022/2014.

Com esta pesquisa temos fundamentalmente cinco objetivos:

1. **Verificar** o impacto da Lei Federal 13.022/2014, o marco regulatório das Guardas Municipais do Brasil, nas Guardas Civas Municipais do Grande ABCDMR Paulista; e a partir da constatação:
2. **Verificar** quais os desafios para sua aplicabilidade;
3. **Verificar** a relação das Guardas Municipais a partir da Lei Federal 13.022/2014 com as forças policiais do estado de São Paulo; e
4. **Analisar** a contribuição da lei federal no fortalecimento da integração regional das Guardas Municipais.
5. E, decorrentes desses objetivos, **verificar** se existe possibilidade de romper com a tradição da segurança pública no aspecto do modelo reativo e da militarização das organizações policiais, e construir uma nova concepção de segurança e de polícia no Brasil.

Para tanto, partimos da hipótese básica: *A Lei Federal 13.022/2014 consolida o processo de afirmação das Guardas Municipais na segurança pública e fortalece a regionalização entre os municípios.* E supletivamente a seguinte hipótese: *A Lei Federal 13.022/2014 fortalece a relação das Guardas Municipais com as forças policiais do Estado.*

A pesquisa de campo caracteriza-se como estudo de caso, que tem como objeto central as seis Guardas Municipais da região do Grande ABCDMR Paulista. É salutar destacar que a delimitação do estudo e escolha dessa região paulista se deu em razão de a região ter as condições formais, o Consórcio Intermunicipal de Prefeitos, que possibilita a criação de uma política regional de integração das Guardas Municipais. O procedimento da pesquisa consistiu em entrevistas com os comandantes das seis Guardas Civas Municipais e com os guardas operadores da ponta. As entrevistas foram orientadas por dois questionários previamente elaborados e especificamente direcionados para cada interlocutor.

A questão inaugural apresentada no primeiro capítulo, intitulado *Guardas Civas Municipais: entre o mimetismo institucional e a construção de uma nova identidade policial*, é um esforço para refletir e analisar a relação complexa que as Guardas Municipais enfrentam entre construir e percorrer seu caminho próprio ou reproduzir a cultura por meio da imitação de outras corporações com níveis de semelhança. O isomorfismo institucional é uma prática utilizada com certa

“naturalidade” pelas novas corporações e consiste na mimetização de outras corporações já consolidadas no setor. E nesse sentido a lei federal específica da categoria vai apresentar importante contribuição para que as Guardas Civis construam sua cultura organizacional e formativa de maneira a estabelecer identidade própria.

O capítulo 2 aborda o tema *Regionalização da política municipal de segurança: experiência da integração das Guardas Civis Municipais do ABCDMR Paulista*, uma iniciativa, que também pode ser uma tendência, que se fortaleceu por meio do Consórcio Intermunicipal de Prefeitos da região, é a estrutura formal que viabiliza financeiramente essa política. Já no capítulo 3 a abordagem coloca em debate *O cenário da segurança pública: Brasil, São Paulo e região do ABCDMR Paulista*, com destaque para o crime de homicídio em razão de ter, entre os indicadores, números mais confiáveis. A pesquisa vai apresentar, por meio de números, que houve uma expressiva redução dos homicídios na região e que, como todas as cidades têm suas respectivas Guardas Municipais, essas agências concorreram, juntamente com as forças estaduais, para esse resultado.

No capítulo 4 apresenta o resultado da *Pesquisa: o impacto da Lei Federal 13.022/2014 nas Guardas Civis Municipais do ABCDMR Paulista*, com uma ampla produção de dados em gráficos e quadros que vão ilustrar os números correspondentes às questões respondidas pelos comandantes e pelos guardas municipais. E no capítulo 5 a contribuição é apresentar, a partir das respostas dos entrevistados, os *Desafios para consolidar as Guardas Municipais no sistema de segurança pública*, desafios estes abordados nos aspectos da aplicabilidade da lei nas corporações, a integração regional e com as forças policiais do Estado.

CAPÍTULO 1

GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS: ENTRE O MIMETISMO INSTITUCIONAL E A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA IDENTIDADE POLICIAL

Inauguro este capítulo com uma questão fundamental: *Existe possibilidade de romper com a tradição da segurança pública, no aspecto do modelo reativo e da militarização das organizações policiais, e construir uma nova concepção de segurança e de polícia no Brasil?* Essa intrigante indagação vai orientar a construção deste capítulo e inexoravelmente a reflexão vai exigir subsídios teóricos de pensadores que já se debruçaram sobre esse tema. Para Kopittke (2016), no seu artigo *Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação*, as Guardas Municipais podem ser essa novidade, principalmente depois da legislação federal 13.022, aprovada e sancionada em 2014. Esse autor defende uma nova concepção de segurança pública que passa pela ressignificação da orientação das polícias, principalmente com o entendimento de que segurança pública não se limita nem se resume ao trabalho policial, mas a um conjunto de atores e ações, interinstitucionais e multidisciplinares, em razão de ter em sua base, a segurança pública, fatores multicausais.

Os pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Almir de Oliveira Junior e Joana Luiza de Oliveira Alencar, no artigo *Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública* (2016), denunciam o perigo da reprodução do modelo militar e seu *modus operandi* pelas Guardas Municipais, ao mesmo tempo que defendem a tese que esta organização pode contribuir com uma nova forma de fazer segurança pública que supere o velho paradigma reativo.

No início do século XXI, o relatório do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (2002) traz essa preocupação com a questão da violência e a forma clássica de combate e defende uma abordagem mais ampla desse problema social. Segundo o relatório:

Ao invés de se basear apenas nas instituições clássicas de combate ao crime, a ideia é sugerir que segurança pública transforme-se em objeto de preocupação de diversos setores e atividades do governo, incorporando também iniciativas na área da educação, saúde, habitação, emprego, cultura, esporte e turismo, além de todos os programas da área social do

governo. A contribuição de novos atores, a ótica de novas disciplinas, a experiência de novas culturas profissionais favorecem a construção de modelos explicativos mais abrangentes do que o oferecido pelo paradigma repressivo-penal, e, portanto, mais aptos a compreender a questão da segurança em toda sua complexidade causal (2002, p. 5).

A necessidade de mudança na segurança pública no Brasil é objeto de disputas políticas e ideológicas entre os pensadores mais progressistas e os conservadores, mudança de paradigma ou manutenção do *status quo*. Práticas inovadoras surgem, sejam elas nascidas a partir das peculiaridades do País, sejam importadas dos países onde esse debate está mais avançado e que alcançaram resultados mais positivos na redução dos indicadores criminais. Do ponto de vista de uma ação mais arrojada do Estado brasileiro, a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG 2009) foi um marco importante no processo de institucionalização tanto do debate como da construção de uma agenda de Estado pautando a segurança pública. Na CONSEG houve um amplo e democrático debate envolvendo atores da segurança pública, gestores e trabalhadores, movimentos sociais, academias, observadores internacionais e representantes dos governos em centenas de encontros envolvendo milhares de pessoas. Nele 40 diretrizes e 10 princípios foram aprovados como resultados desse processo para orientar uma nova política de segurança para o País. Conforme o texto-base orientador da 1ª CONSEG:

O caráter inovador da 1ª CONSEG reside, sobretudo, no fato de que pela primeira vez estão sendo criadas condições para um amplo debate e troca de experiências entre gestores, trabalhadores da segurança pública e segmentos sociais. A Conferência é a oportunidade para a conformação de espaços de diálogos, debates, proposições e deliberações acerca dos princípios e diretrizes da política nacional de segurança pública. Em outras palavras, é a possibilidade de se estabelecer uma política de Estado na área de segurança, permanente e contínua, se contrapondo a uma política de governo (2009, p. 16).

Um esforço de vários atores num processo amplo e irrestrito de debates, que ganha uma importância exponencial pelo fato de ser um marco de rompimento de um paradigma e início de outro. Muitos diálogos, paradoxos, contradições, senso, consenso e dissenso marcaram o compasso desse evento histórico. O operador da base, da ponta, sentado na mesma mesa e com igual direito de fala e voto que o comandante, gestor da segurança pública. E de igual maneira especialistas, ativistas de movimentos sociais e populares lado a lado com os agentes aplicadores da lei

discutindo os rumos da política pública de segurança. Nas palavras do Ministro da Justiça, Tarso Genro, que promoveu a CONSEG:

O grande legado do processo conferencial, sem dúvida alguma, será a superação definitiva de um certo tipo de abordagem que identificava o tema da segurança pública como uma espécie de “ciência obscura”, acessível somente a especialistas e profissionais da área. A 1ª CONSEG demonstra que, através da participação democrática, o Estado brasileiro tem maiores e melhores condições de encontrar os meios para assegurar a todos os cidadãos o direito fundamental a uma vida segura (2009, p. 9).

Decorridos oito anos da realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, ainda não é possível mensurar o alcance do impacto em razão da falta de mecanismos de acompanhamento, mesmo quando foi estabelecido, como uma das atribuições do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), acompanhar os encaminhamentos da CONSEG conforme o artigo 2º do Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010: “VI: propor a convocação e auxiliar na coordenação das Conferências Nacionais de Segurança Pública e outros processos de participação social, e acompanhar o cumprimento das suas deliberações”², e da política de descontinuidade desse processo. No governo Dilma Rousseff havia a previsão de realizar a conferência de quatro em quatro anos, o que não aconteceu. Independente da descontinuidade do processo da CONSEG e da não institucionalização como uma política pública de Estado, sua relevância marcou a história do País e da segurança pública. Para Ricardo Brisola Balestreri, secretário nacional de segurança pública da época do evento:

Desta forma, a 1ª CONSEG representou um marco importante na Política Nacional de Segurança Pública, registrado pelos princípios e diretrizes que foi capaz de produzir, os quais enunciam um novo paradigma para a área; pelo valoroso processo de debate público que foi capaz de estabelecer ao demonstrar que a segurança pública precisa alcançar novos patamares de discussão. Ainda, que a sociedade brasileira tem compromisso e interesse em ver transformada a política pública a fim de que ela possa de fato contribuir com o desenvolvimento do nosso país e para que todos tenham o direito de conviver em liberdade e sem violência (2009, p. 11).

O novo paradigma para a segurança pública pressupõe a superação do velho paradigma. Faz-se necessário compreender o conceito de paradigma. O filósofo da ciência Thomas Kuhn (1922-1996) apresentou sua teoria, cujo objeto principal é o paradigma, em sua obra *A estrutura das revoluções científicas* (1962). Segundo seu

² Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/conasp/o-conselho>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

entendimento, paradigma é o conjunto das regras e elementos culturais que orientam determinada prática científica, que também serve como subsídio teórico para compreender ou descrever certos fenômenos. Não é simples mudar de paradigma em razão da existência e resistência dos defensores de sua manutenção e do processo de desconstrução e ressignificação. As resistências são de ordem institucional, cultural, social e pessoal. Muitas das vezes os paradigmas coexistem durante longos anos concorrendo entre si. Para Mariana Kiefer Kruchin, em seu artigo intitulado *Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil*:

A ideia de paradigma diz respeito a um novo entendimento sobre o controle do crime e da violência e remete à responsabilização de toda estrutura federativa no tratamento dessas questões, além de considerar um enfoque no papel dos municípios como instância de implementação de políticas públicas de segurança. Ou seja, pressupõe-se o rompimento com o modelo vigente (2013, p. 41).

Diante do cenário de insegurança que impõe restrições, limitações e ameaças aos direitos individuais e coletivos, emerge em muitas academias, institutos de pesquisas e em setores dos três poderes do Estado e em setores organizados da sociedade civil um anseio pela mudança na atual estrutura e cultura institucional da segurança pública no Brasil. No Congresso Nacional tramitam diversos projetos de emenda à Constituição Federal, entre eles destacam-se as PEC 51/2013, no Senado Federal, e outras iniciativas apensadas a ela, e na Câmara dos Deputados as PEC 138/2016, 430/2009 e demais projetos apensados a ela, que propõem a alteração da estrutura da segurança pública. É relevante, porém, enfatizar que a superação do modelo clássico vai além de alterações estruturais, sendo necessário ressignificar o próprio conceito de segurança pública e de polícia. Nosso objetivo não é avaliar cada uma em separado nem o conjunto delas porque foge do contexto, apenas citar sua existência e objetivos. As diversas tentativas têm algo em comum: atualizar a Constituição Federal no quesito segurança pública para adequá-la à nova realidade geográfica, política e social que o País vive. O conceito de novo paradigma é disputado entre as diversas correntes políticas, ideológicas e corporativas. Para a pesquisadora Moema Dutra Freire:

O conceito de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Dessa forma, uma política pública de Segurança Cidadã envolve

várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações (2009, p. 52).

Dentro do contexto de construção de novas perspectivas para a política nacional de segurança, em 2010 o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP)³, que foi reativado e reconfigurado como desdobramento da CONSEG 2009, publicou seu primeiro documento, intitulado *Parecer CONASP 001/2010: O papel do município na segurança pública*. Nesse documento, o CONASP, em consonância com a CONSEG 2009, sugere diversas orientações sobre o novo papel do município na segurança pública e em especial defende a regulamentação das Guardas Municipais com prioridade, o que aconteceu quatro anos depois. Como segue:

A regulamentação das Guardas Municipais, como órgão complementar da Segurança Pública, com atribuições que não se conflitam com as polícias estaduais e federais é imperativo. A atuação das Guardas Municipais deve ser centrada em ações preventivas e comunitárias, integradas com as políticas sociais dos governos locais e com a atuação das polícias estaduais e federais. Recomenda-se que os municípios criem centros ou escolas de formação, na esfera municipal e/ou mediante consórcio intermunicipal, em articulação com as instituições de ensino, em especial com a RENAESP, tendo como referência a Matriz Curricular Nacional para formação de Guardas Municipais elaborada pela SENASP. Admitido por concurso público, com exigência mínima de ensino médio e obrigatoriedade da criação de uma corregedoria e ouvidoria. Sendo assegurada a assistência psicossocial (2010, p. 5).

Este documento histórico reconhece a importância do município como ator fundamental no novo desenho da política pública de segurança para atuar na lógica do novo paradigma, e apresenta também a necessidade do fortalecimento institucional das Guardas Municipais como mais uma força da segurança pública para prevenir e reprimir a criminalidade que assola o povo brasileiro, impondo diversas dificuldades, limitações e desafios ao desenvolvimento socioeconômico da Nação. Diante da necessidade de repactuação e reestruturação da segurança, competências, órgãos, estrutura e sistema, a definição do papel das Guardas Municipais, e principalmente dos municípios, tem figurado como pauta nas agendas políticas, em especial no Congresso Nacional, com diversos Projetos de Emenda à

³ Conforme o Art. 1º do decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010, o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, que integra a estrutura básica do Ministério da Justiça, tem por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração pública, formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade, e atuar na sua articulação e controle democrático.

Constituição, objetivando promover uma reforma estrutural na arquitetura institucional da segurança pública.

Dessa maneira, o campo da segurança pública tem sido objeto de análise, crítica e avaliação de setores da sociedade civil, das universidades e também dos institutos de pesquisas especializados e organizações não governamentais de direitos humanos. Conforme pesquisas e estatísticas publicadas pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP (2016), em 2015 no Brasil houve 58.467 mortes violentas intencionais, colocando o Brasil com uma taxa de 25,7 de homicídio para cada grupo de 100 mil habitantes, que evidencia um estado de insegurança e impunidade e um esgotamento do modelo tradicional das forças policiais em sua capacidade de combate, controle e prevenção da criminalidade.

Também coloca desafios tanto ao sistema penitenciário brasileiro, que tem uma comunidade carcerária, segundo pesquisa FBSP (2016), de 579.423 presos, frente à crescente demanda e pouca eficiência na ressocialização dos apenados (não por conta dos servidores encarregados da gestão e operacionalização do sistema, mas pela ausência do tema na agenda prioritária dos governos e, por conseguinte, pela falta de uma política efetiva e eficaz), quanto ao sistema judiciário, moroso no julgamento dos processos. Nesse contexto, as Guardas Civis Municipais vão se afirmando como instituições constituintes da segurança pública. Com um efetivo de 99.354 profissionais presentes em 1.081 municípios brasileiros, de acordo com a pesquisa do Anuário Brasileiro de Segurança Pública – ABSP (2015), as Guardas Municipais têm suas competências e seu funcionamento regulamentados pela Lei Federal 13.022/2014. De acordo com o Observatório de Informações Municipais, 19% dos municípios brasileiros têm suas Guardas Municipais, mas segundo a pesquisa do IBGE 41% dos 5.570 municípios investem em segurança pública. Vejamos:

O levantamento do IBGE mostra que em 2014 apenas 19% dos Municípios possuía guarda municipal, entretanto, levantamento efetuado pelo Observatório de Informações Municipais junto aos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, verifica-se que 41% dos Municípios efetuaram despesas na função Segurança Pública em 2013. As despesas municipais representaram R\$ 3,4 bilhões, o que corresponde a 0,88% do montante das despesas orçamentárias em 2013 (2015, p. 4).

As Guardas Municipais, com previsão constitucional no capítulo III do título V, artigo 144, parágrafo 8º, conforme o texto necessitaria de uma lei que

regulamentasse suas atribuições e competências. O Projeto de Lei 1332/2003 iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados com a pretensão de regulamentar as Guardas Municipais. Decorridos 11 anos, o PL 1332/2003 foi aprovado no Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, e sancionado como Lei Federal 13.022/2014. Essa lei foi aprovada cinco anos depois da 1ª CONSEG (2009), em que, entre suas diretrizes e princípios, foram aprovadas a definição do *papel do município na segurança pública* (5º mais votado⁴) e a *regulamentação das Guardas Municipais* (8ª diretriz mais votada⁵) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 80-81).

Levando em consideração que até a realização da 1ª CONSEG (2009), que iniciou o processo de abertura e democratização da segurança pública no País, segurança pública era entendida como coisa de polícia e, como consequência, as agências viviam no ostracismo institucional. Para a pesquisadora Letícia Godinho de Souza:

No Brasil, o campo da segurança pública, considerado durante muito tempo um assunto exclusivo da polícia e das forças de segurança, que recorriam unicamente a respostas punitivas para lidar com a criminalidade, passou gradualmente a incorporar novos temas, estratégias e atores, principalmente a “sociedade civil” (2010, p. 105).

Por essa razão pode ser entendida como óbvio que as Guardas Civis Municipais no seu nascedouro fossem comandadas em sua maioria por oficiais aposentados ou da reserva da Polícia Militar, que trouxeram para essa nova corporação seus conhecimentos, sua cultura policial e seus vícios. Do ano de 1831⁶

⁴ 5º princípio, aprovado com 258 votos: “Pautar-se pelo reconhecimento jurídico-legal da importância do município como cogestor da área, fortalecendo sua atuação na prevenção social do crime e das violências”.

⁵ 8ª diretriz, aprovada com 697 votos: “Guardas municipais – Regular as Guardas Municipais como polícias municipais: definir suas atribuições constitucionais; regulamentar a categoria; garantir direitos estatutários, dentre eles jornada de trabalho, plano de carreira, aposentadoria, assistência física e mental, regime prisional diferenciado, programas habitacionais, seguro de vida, critérios do exame psicotécnico a cada quatro anos, concurso público, com exigência mínima de nível médio completo”.

⁶ Lei de 18 de agosto de 1831, em que consta em seu preâmbulo e seu artigo 1º: Crêa as Guardas Nacionaes e extingue os corpos de milicias, **guardas municipaes** e ordenanças. A Regencia, em nome do Imperador o Senhor D. Pedro II, faz saber a todos os Subditos do Imperio, que a Assembela Geral Decretou, e ella Sanccionou a Lei seguinte: Art 1º As Guardas Nacionaes são creadas para defender a Constituição, a liberdade, Independencia, e Integridade do Imperio; para manter a obediencia e a tranquillidade publica; e auxiliar o Exercito de Linha na defesa das fronteiras e costas. Toda a deliberação tomada pelas Guardas Nacionaes acerca dos negocios publicos e um attentado contra a Liberdade, e um delicto contra a Constituição. E a Lei de 10 de Outubro de 1831 em seu artigo 1º, o Governo fica autorizado para crear nesta Cidade um Corpo de guardas municipaes

até o ano 2014 as Guardas Municipais de todo o território nacional atuavam na segurança pública de maneira assimétrica, e em cada cidade e estado as orientações operacionais e a forma de gestão dependiam dos seus respectivos comandantes militares e da disposição e conveniência dos respectivos prefeitos. Essa cultura está sendo superada e a Lei Federal 13.022/2014 veio para consolidar esse processo. Seu artigo 15 dispõe:

Art. 15. Os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade.
§ 1º Nos primeiros 4 (quatro) anos de funcionamento, a guarda municipal poderá ser dirigida por profissional estranho a seus quadros, preferencialmente com experiência ou formação na área de segurança ou defesa social, atendido o disposto no caput (BRASIL, 2014).

Esse aspecto da nova legislação, ao estabelecer de forma taxativa que os comandantes das Guardas Municipais devem ser os próprios guardas municipais, também denuncia a ingerência e a presença de pessoas estranhas na direção dessas corporações. Essa proibição legal contribui com o processo de construção de uma identidade civil, conforme artigo 2º da lei geral: “[...] às guardas municipais, instituições de caráter civil” (grifo nosso), e com o estabelecimento de uma nova cultura para a segurança pública, reforçada pelo disposto no artigo 19º da Lei Federal: “A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações”.

Para compreensão do fenômeno de assimilação do comportamento de uma instituição pela outra, entraremos na seara da teoria das organizações, utilizaremos o conceito de isomorfismo institucional na sua manifestação mimética, a partir da concepção de Paul J. Dimaggio e Walter W. Powell, no texto *A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais*. De acordo com esses autores, o isomorfismo se manifesta de três formas: coercitivo, mimético e normativo, e na prática essas características podem se confundir, concorrer e até mesmo conviver. Para eles, o conceito que melhor capta o processo de homogeneização é o de “isomorfismo”. Na descrição de Hawley (1968), o isomorfismo constitui um processo de restrição que força uma unidade em

voluntarios a pé e a cavallo, para manter a tranquillidade publica, e auxiliar a Justiça, com vencimentos estipulados, não excedendo o numero de seiscentas e quarenta pessoas, e a despeza annual a cento e oitenta contos de réis.

uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (2005, p. 76). Guardas Municipais e Polícia Militar são órgãos que estão inseridos no mesmo campo, a segurança pública, com objetivos similares e conforme o *caput* do artigo 144 da Constituição Federal: “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” (BRASIL, 1988). A expressão *Dever do Estado* compreende a União, estados, Distrito Federal e municípios, antes da Federação da República do Brasil, em consonância com o artigo primeiro: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988).

As três características da homogeneização das organizações, o isomorfismo coercitivo, mimético e normativo, explicam alguns dos aspectos da relação entre as Guardas Municipais e a Polícia Militar. Do ponto de vista do isomorfismo coercitivo, Dimaggio e Powell destacam:

O isomorfismo coercitivo resulta tanto de pressões formais quanto de pressões informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais elas dependem, e pelas expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam. Tais pressões podem ser sentidas como coerção, como persuasão, ou como um convite para se unirem em conluio (2005, p. 77).

O dia a dia das Guardas Municipais se resume em atender as ocorrências emergenciais conforme artigo 4º, inciso XIII da Lei Federal 13.022/2014, e um grande leque de ordens de serviço (OS) de toda natureza, desde o patrulhamento nas praças e ruas até policiamento em jogos, shows e acompanhamento de passeatas e manifestações. Essas atividades consomem e direcionam a maior parte do planejamento e da rotina das Guardas Municipais, restando pouco ou quase nenhum tempo para realizar o policiamento preventivo e comunitário a partir de um planejamento estratégico subsidiado pelo diagnóstico qualificado e orientado para a redução dos indicadores criminais por meio de ações preventivas. E a mimetização também dá conta do aspecto de incerteza, principalmente porque muitas Guardas Municipais ainda não têm uma cultura institucional consolidada e os novos comandantes se veem diante de incertezas na direção das Guardas. Por essa razão Dimaggio e Powell afirmam que “a incerteza também constitui uma força poderosa que encoraja a imitação. Quando as tecnologias organizacionais são

insuficientemente compreendidas (March e Olsen, 1976), quando as metas são ambíguas ou o ambiente cria uma incerteza simbólica, as organizações podem vir a tomar outras organizações como modelo” (2005, p. 78 apud March e Olsen, 1976). Para esses autores a incerteza pode levar os gestores a buscar referenciais como modelo, ou essa seria uma reação frente às incertezas, uma dada resposta.

Do ponto de vista normativo, o isomorfismo se caracteriza pela busca de profissionalização, especialização, controle dos trabalhos e dos trabalhadores. Nesse sentido, o regimento disciplinar ou código de conduta, os procedimentos operacionais padrão e protocolos de atendimento são marcas do aspecto normativo do isomorfismo. Também cabe destacar que Dimaggio e Powell colocam como fator estimulador a seleção de pessoal, ou seja, o concurso público com seus requisitos e fases para que as Guardas Municipais e as Polícias Militares sejam idênticas (2005).

O isomorfismo institucional foi quase que automático e caracterizava essas novas agências de segurança pública, que têm a possibilidade de inovar nesse campo a partir da atuação próxima e parceira da comunidade, privilegiando o policiamento preventivo. Ao reproduzir o modelo da Polícia Militar, as Guardas Municipais deixam passar a oportunidade histórica de contribuir com o processo de construção de uma nova forma de fazer segurança pública. Para os pesquisadores Oliveira Junior e Oliveira Alencar:

Desse modo, o isomorfismo atua como uma força contrária ao aprimoramento da participação social no campo da segurança, inibindo avanços que podem ser observados em outros setores que já incorporam o diálogo com a população nos arranjos e práticas em seu campo de política pública (2016, p. 25).

Segundo esses pesquisadores, as Guardas Municipais são frutos de expectativas da sociedade por uma força policial com foco na cidadania, uma polícia cidadã e amiga. As forças estaduais de segurança pública vivem uma situação de descrédito, um déficit de confiança social. A pesquisa do FBSP aponta que 70,1% da população não confia nas polícias (2013, p. 106). Nesse contexto, podemos encontrar um dos fatores que podem ajudar na explicação do fenômeno do mimetismo nas Guardas Municipais, segundo Oliveira Junior e Oliveira Alencar:

As organizações jovens, ao entrarem em cena, tomam como modelo as organizações mais antigas, com expressão no setor, nas quais os novos gestores buscam se basear. Em outras palavras, as estruturas formais de muitas organizações constituem um reflexo dos valores ou das crenças de seu campo institucional (2016, p. 17, apud DIMAGGIO, POWELL, 2005).

Isso explica o fato de a tradição militarista ter abarcado parte significativa das Guardas Municipais, estabelecendo sua cultura organizacional, operacional, hierárquica e de formação.

Diante do que foi colocado surge a seguinte questão: *O Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei Federal 13.022/2014, é suficiente, enquanto instrumento jurídico, para evitar o isomorfismo em suas manifestações, ou seja, a reprodução do modelo organizacional, cultural, estrutural e policial da Polícia Militar pelas Guardas Municipais?* Para Kopittke:

O estatuto das guardas veio exatamente para tentar reverter essa referência simbólica e cultural que as PMs exercem e a mimetização institucional que despontava como tendência natural. Ao mesmo tempo visava enquadrar as atribuições das guardas dentro do mandato constitucional, a partir das evidências sobre o que funciona para reduzir a violência (2016, p. 78).

Segundo a tese defendida por Kopittke, essa lei federal, entre suas possibilidades, poderá contribuir com a construção de uma identidade civil e operacional para as Guardas Municipais.

Denominada Estatuto Geral das Guardas Municipais, essa lei orgânica de abrangência nacional, que estabeleceu as competências gerais e específicas de atuação, combinada também com o estabelecimento de regras para acesso na carreira, controle social, formação e plano de carreira, aparece no horizonte palpável como uma bússola e baliza para essas novas corporações da segurança pública. O processo de construção de consenso mínimo para aprovação desse diploma legal releva, entre outras coisas, as disputas ideológicas, políticas e corporativas, seja para afirmar as Guardas Municipais como atores da segurança pública, seja para minimizar seu papel nesse importante setor do Estado brasileiro. Esse aspecto pode ser constatado na Proposta de Emenda Substitutiva apresentada em 14 de agosto de 2003 pelo Deputado Federal Cabo Júlio, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) de Minas Gerais, que em seu artigo 1º incisos II e III diz:

A direção das Guardas Municipais, de livre nomeação e exoneração do Prefeito Municipal, será exercida por ocupante de cargo efetivo do Município ou militar do Estado-membro; o cargo de direção de guarda municipal é de interesse policial-militar, podendo ser exercido por militar do Estado, da ativa, sem prejuízo das garantias, prerrogativas e direitos (grifos nossos).

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM), cujo presidente é Paulo Ziulkoski, entidade que reúne os prefeitos e defende seus interesses, se posicionou

contrária a aprovação dessa propositura quando tramitava no Senado Federal. Na matéria publicada no site da entidade, intitulada *Ziulkoski diz que Municípios não devem assumir a Segurança e se posiciona contra o Estatuto das Guardas Municipais*⁷:

“Somos frontalmente contra. Não tem muito cabimento. A Constituição é clara. A segurança interna é competência dos Estados. A externa é da União. Os Municípios não têm essa competência. Estão querendo mais uma vez levar nova atribuição aos Municípios e sem indicar fonte de financiamento”, destaca o presidente da CNM.

E também a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME) impetrou em 20 de agosto de 2014, doze dias depois da sanção da lei, no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)⁸ da Lei Federal 13.022/2014:

[...] pois a norma impugnada repercute diretamente nas atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública dos Oficiais da Polícia Militar e de Defesa Civil dos Oficiais dos Corpos de Bombeiros Militares (art. 144, § 1º, V e 5º da C.F.), com funções de direção exclusiva, que a Constituição Federal atribuiu aos Oficiais de Polícia Militar e de Corpos de Bombeiros que a demandante, FENEME, congrega, nos termos do seu Estatuto.

Por essas e outras razões, Kopittke (2016) afirma que essa lei não veio dar o poder de polícia para as Guardas Municipais. Isso, segundo o autor, requereria uma alteração na Constituição Federal, o que ainda não foi possível em razão da correlação de forças não alcançada, mas também, para além dessa discussão, como o Brasil vai lidar daqui para a frente com a questão da segurança pública e da prevenção. A Lei 13.022/2014 representa um avanço das discussões e debates durante os 11 anos de tramitação no Congresso Nacional, estudos, pesquisas e experiências comparadas de políticas exitosas no enfrentamento da criminalidade, desde a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP (1997), principalmente com a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (2007) e a CONSEG (2009).

⁷ Ziulkoski diz que Municípios não devem assumir a Segurança e se posiciona contra o Estatuto das Guardas Municipais. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/ziulkoski-diz-que-munic%C3%ADpios-n%C3%A3o-devem-assumir-a-seguran%C3%A7a-e-se-posiciona-contra-o-estatuto-das-guardas-municipais>>. Acesso em: 3 jan. 2018.

⁸ STF – Ação Direta de Inconstitucionalidade 5156. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4618655>>. Acesso em: 3 jan. 2018.

Alguns desafios se apresentam tanto no sentido da aplicabilidade da lei em cada município como também do estabelecimento da identidade policial dessas novas corporações. Esse dilema tem provocado uma crise de identidade que em parte é provocada pelo clamor de parte significativa da sociedade por uma polícia cada vez mais repressiva, realidade constatada pela pesquisa do FBSP, onde 57% da população defendem que *banido bom é bandido morto* (2016), e por um cenário grave de violência e perversidade das organizações criminosas.

Kopittke (2016) apresenta uma reflexão sobre esse dilema vivido pelas Guardas Municipais: a tentação da reprodução do modelo tradicional e a construção de uma nova identidade policial. O modelo tradicional seduz e quase que naturalmente induz os operadores e gestores dessa nova corporação a optar na prática, em muitos casos, pelo modelo clássico, seja na prática operacional com a criação de Equipe Tática de Policiamento (ROMU – Ronda Ostensiva Municipal⁹) e de CDC – Controle de Distúrbio Civil, seja na estrutura hierárquica verticalizada, seja na estética e no regime disciplinar. Como podemos perceber no decreto nº 19.854, de 7 de dezembro de 2016, que cria a ROMU da Guarda Civil Municipal do município de São Bernardo do Campo, que em seu artigo 2º define:

A ROMU se constituirá numa equipe de pronto emprego, motorizada, cujos Guardas Civis Municipais terão formação especializada, além da formação básica, para o policiamento eminentemente preventivo, atendimento de ocorrências de emergência com as quais se deparar, respeitando-se as competências das polícias estaduais e federais; bem como apoiar as demais equipes da Guarda Civil Municipal, quando necessário, e dos outros órgãos da municipalidade com poder de polícia administrativa (SÃO BERNARDO DO CAMPO).

A tradição das polícias e a cultura subjacente já sedimentada nas estruturas das corporações geram expectativas tanto da sociedade quando dos próprios profissionais, e toda forma de inovação gera ou crise ou resistência. Kopittke compreende que a discussão sobre o papel das Guardas Municipais na segurança pública está no terceiro ciclo¹⁰, e o julgamento do ADI 5156¹¹ – Ação Direta de

⁹ ROMU é um grupamento tático de policiamento das Guardas Civis Municipais, algo similar às forças táticas da Polícia Militar, hoje instituída em muitas guardas do País. Em São Bernardo do Campo (SP) foi criada pelo decreto nº 19.854, de 7 de dezembro de 2016.

¹⁰ Alberto Kopittke vai apresentar em seu argumento três ciclos. O primeiro se dá no período do Império, ainda nos primórdios da formação do Estado brasileiro, em que o Governo Liberal criou, em 18 de agosto de 1831, a Guarda Nacional, que teve a sua completa extinção em 1922, ano que também encerra esse ciclo. O segundo ciclo aconteceu quando os estados e municípios, desguarnecidos pelas forças de segurança centralizadas no governo federal, criaram suas Guardas

Inconstitucionalidade contra a Lei Federal 13.022/2014 marcará de forma definitiva ou o encerramento e sepultamento da expectativa de uma nova concepção de polícia ou a inauguração de uma concepção civil na segurança pública. Kopittke afirma:

Assim, a decisão sobre a ADI poderá encerrar o terceiro ciclo de disputa sobre a possibilidade de existência de organizações não militares atuando no campo da segurança pública e, ao mesmo tempo, encerrar o ciclo de experiências de prevenção no Brasil, afirmando-se a exclusividade do modelo militar, baseado no policiamento ostensivo de emergências e de combate e no processo de encarceramento em massa. Estas últimas estratégias são mundialmente reconhecidas como as escolhas mais caras e ineficazes, quando aplicadas de forma isolada (2016, p. 79).

A persecução dos elementos necessários à construção da identidade institucional e policial para as Guardas Municipais descortina os desafios neste horizonte. O julgamento da ADI 5156/2014 no Supremo Tribunal Federal (STF) ainda não tem data definida para acontecer, mas quando a Suprema Corte do País pautar em plenário, e todos os ministros apresentarem seus respectivos votos, independente do resultado, o fato marcará um novo momento para as Guardas Municipais, para a atuação dos municípios na prevenção e repressão aos crimes e para a segurança pública pelas razões seguintes:

- A. As Guardas Municipais ou se consolidarão como órgãos constituintes efetivos da segurança pública ou reduzirão suas competências a compreensão *stricto sensu* do parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal, o que seria um retrocesso sem precedentes, e a população brasileira, que sofre com a criminalidade desenfreada e com as muitas faces da violência, será a grande prejudicada, porque as Guardas Civis já atuam na segurança pública e em muitas cidades são as únicas forças de segurança atuando e protegendo.
- B. Para os municípios o prejuízo também será grande, porque a população local demanda aos prefeitos seus reclames por segurança, e os estados

Civis espelhadas na Polícia de Londres. Esse ciclo se encerrou com golpe civil militar de 1964. O terceiro ciclo começa com a Constituição Federal de 1988, que reservou no parágrafo 8º do artigo 144 a previsão de os municípios criarem suas Guardas Municipais, e a definição desse momento se dará com o julgamento da ADI 5156/2014 pelo STF.

¹¹ A ADI 5156, Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pela entidade dos oficiais da Polícia Militar – FENEME, está tramitando no Supremo Tribunal Federal sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes e questiona alguns dispositivos da Lei Federal 13.022/2014 e solicita ao STF que declare a inconstitucionalidade da lei.

da Federação chegaram ao esgotamento tanto no investimento quanto na manutenção de suas forças, deixando os municípios à própria sorte, e os gestores municipais assumem esse protagonismo com suas políticas de segurança.

- C. E para a segurança pública porque as Guardas Municipais já se constituem como a terceira força presente em quase um quinto dos municípios brasileiros com atuações fundamentais, e sem esta força pública de segurança o sistema, estruturalmente fragilizado, entraria em colapso.

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou em importante julgado cujo objeto principal dos processos era a Guarda Civil Municipal e decorreram duas decisões: uma sobre a competência para atuar no trânsito e outra sobre o direito de greve. Em 6 de agosto de 2015, no Recurso Extraordinário (RE) 658570, o STF pacifica o entendimento sobre a competência das Guardas Municipais em atuar no trânsito, conforme observa:

Por seis votos a cinco, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em sessão nesta quinta-feira (6), decidiu que as guardas municipais têm competência para fiscalizar o trânsito, lavrar auto de infração de trânsito e impor multas. Seguindo divergência aberta pelo ministro Luís Roberto Barroso, o Tribunal entendeu que o poder de polícia de trânsito pode ser exercido pelo município, por delegação, pois o Código Brasileiro de Trânsito (CTB) estabeleceu que esta competência é comum aos órgãos federados. O recurso tem repercussão geral e a decisão servirá de base para a resolução de pelo menos 24 processos sobrestados em outras instâncias (STF, 2015).

O resultado desse julgado tem importância e desdobramento sobre a ADI 5156/2014, porque uma das competências das Guardas Civis questionadas pela FENEME foi a atuação no trânsito. Também há de destacar a relevância desse julgado porque o voto que desempatou favoravelmente a divergência em favor das Guardas foi do Ministro Gilmar Mendes, que é o relator da ADI 5156/2014 contra a Lei Federal 13.022/2014. E também outro julgado do STF, sobre o direito de greve dos órgãos que atuam diretamente na segurança pública, o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654432, que teve a repercussão geral reconhecida pela Corte Suprema em 5 de abril de 2017 e decidiu pela proibição por entender que se trata de atividade essencial ao Estado e a sociedade. E nesse mesmo sentido o Recurso Extraordinário (RE) 846854, em 25 de maio de 2017, que tratava da greve dos

guardas civis municipais de São Bernardo do Campo – o STF decidiu com o mesmo entendimento, estabelecendo a proibição do exercício do direito de greve conforme podemos observar:

Segundo o voto do ministro Alexandre de Moraes, acompanhado por maioria, não há que se falar de competência da Justiça trabalhista para se analisar a abusividade ou não da greve neste caso, dado tratar-se de área na qual o próprio STF reconheceu que não há direito à paralisação dos serviços, por ser essencial à segurança pública. “Não parece ser possível dar provimento ao recurso”, afirmou (STF, 2017).

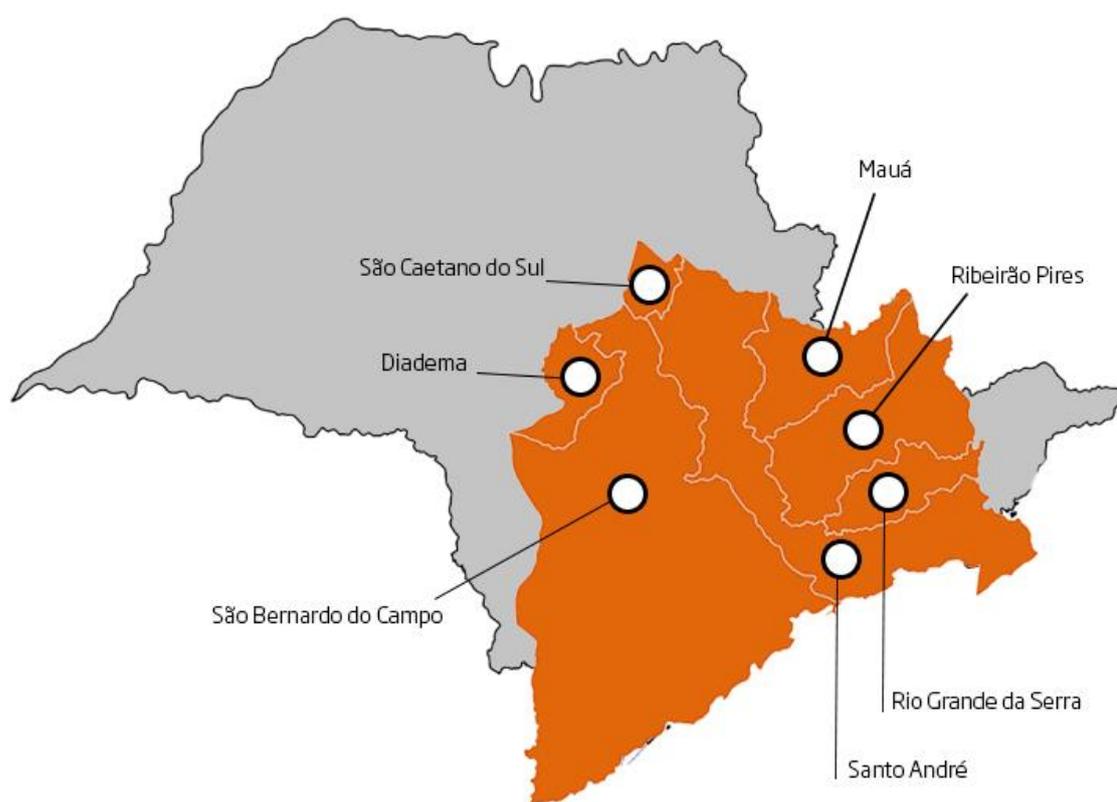
No artigo intitulado *Segurança pública e justiça criminal*, de autoria do Ministro do STF Gilmar Mendes, em que desenvolve amplo argumento sobre a situação da violência e criminalidade no País e a emergência de enfrentar os desafios postos, ele destaca o trabalho integrado entre os órgãos da segurança pública, realçando o importante papel das Guardas Municipais. Vejamos:

União, Estados e Municípios detêm, portanto, nesse campo, atribuições próprias e conexas que podem e devem ser exercidas de forma coordenada com indispensável senso de cooperação. No caso dos Municípios, podemos citar, por exemplo, a possibilidade de atuação conjunta entre suas guardas municipais e as demais forças de segurança pública. Nesse contexto, um sistema integrado de segurança pública e justiça criminal poderia ser pensado, por exemplo, em termos de um federalismo cooperativo, cabendo a União assumir, em razão do seu vasto leque de responsabilidades nessa matéria, a responsabilidade de coordenar e organizar esse novo enfoque de atuação (MENDES, 2015).

Pelas importantes e decisivas participações nos julgamentos envolvendo Guardas Municipais, e no seu artigo anteriormente referenciado sobre segurança pública e justiça criminal, o Ministro Gilmar Mendes deixa vestígios de sua orientação jurídica e política sobre as Guardas Municipais e do que pode ser seu posicionamento, inclusive como relator da ADI 5156/2014, e cujo voto, ainda sem data determinada, será apresentado ao plenário da Corte Suprema.

CAPÍTULO 2

REGIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA: EXPERIÊNCIA DA INTEGRAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS DO ABCDMR PAULISTA



O Grande ABC Paulista é um território do estado de São Paulo, localizado a sudeste da Região Metropolitana e são composto pelas cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Conforme pesquisa do IBGE/2015, mais de 2,7 milhões de pessoas habitam nessa região¹². Das sete cidades, seis têm Guardas Civis Municipais; na sétima, Rio Grande da Serra, está em processo de implantação. Uma experiência pioneira de regionalização de uma política de segurança pública municipal no País está em curso nessa região paulista denominada também de *Grande ABCDMR*.

¹² Dados retirados no site do Consórcio Intermunicipal do ABC. Disponível em: <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/o-grande-abc>>.

O governo do estado de São Paulo¹³ criou o Gabinete Metropolitano de Gestão Estratégica da Segurança Pública (GAMESP) e o Grande ABC Paulista foi uma das regiões escolhidas para implementação dessa política, que tem entre seus objetivos a integração tanto das ações de prevenção e do combate ao crime quanto dos órgãos da segurança pública, as polícias Civil, Militar e Federal, Guardas Municipais, o Ministério Público, o Poder Judiciário e sociedade civil. O GAMESP, desativado por certo tempo, foi retomado em 2017 para fortalecer a política regional de segurança, conforme publicação em 8 de agosto de 2017, no site do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, da matéria *Na retomada do GAMESP, Consórcio apresenta demandas regionais para Segurança*¹⁴.

A política de regionalização foi institucionalizada por meio do Consórcio Intermunicipal de Prefeitos, que reúne todos os prefeitos da região e tem como finalidade congregar esses gestores para planejar e executar as ações e políticas públicas comuns às cidades. O Consórcio é um órgão público nas conformidades da Lei Federal 11.107/2005, mantido com recursos oriundos dos municípios consorciados¹⁵. Na sua estrutura, a segurança pública é recepcionada como *Programa* e tem como objetivo:

Produzir ações de prevenção à violência, promovendo a formação e a valorização dos profissionais da segurança urbana, desenvolvendo e fomentando ações voltadas para a educação, cultura de paz e promoção dos direitos voltados à cidadania, como a implantação de monitoramento integral regional. Criar o sistema de monitoramento regional; Implantar o Centro de Formação Regional das Guardas Cíveis Municipais; Promover a integração das Guardas Cíveis Municipais (GCMs) com Polícias Civil e Militar e Articular o aumento dos efetivos policiais da região (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC).

A política regional de integração entre as Guardas Municipais da região compreende a formação integrada para os guardas civis desde o ingresso na carreira e cursos de qualificação e atualização por meio do Centro Regional de Formação com uma matriz curricular única e baseada na matriz curricular da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), com sede em São Bernardo

¹³ Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/governo-instala-gabinete-de-estrategia-da-seguranca-publica-na-grande-sp/>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/noticia/3076/na-retomada-do-gamesp,-consorcio-apresenta-demandas-regionais-para-seguranca>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

¹⁵ Informações no site: <www.consorcioabc.sp.gov.br/o-consorcio>.

do Campo, Rua Heitor Villa Lobos, 193, no Parque Santo Antônio. Foi criado em 17 de novembro de 2014, na Assembleia Geral dos Prefeitos, na 56ª Reunião Ordinária dessa entidade pública. Com uma rede integrada de comunicação por meio de radiofrequência, os guardas civis se comunicam em momento de ocorrências policiais que ultrapassem os limites territoriais ou em ações nas fronteiras que demandem apoio das cidades vizinhas. A criação de Procedimento Operacional Padrão é uma das metas para as Guardas Municipais da região. Outro aspecto importante a destacar são as operações integradas desenvolvidas por esses órgãos da segurança pública, em que se exerce o princípio da solidariedade entre as Guardas, quando em operações em cidades vizinhas, em que cada Guarda participa encaminhando viaturas e efetivo.

Parte dessa política regional se antecipou à legislação federal (13.022/2014), iniciando importante processo de institucionalização da relação entre as GCMs da região. O Estatuto Geral das Guardas Municipais, no artigo 8ª e no parágrafo único do artigo 5º, apresenta importante novidade ao estabelecer a possibilidade de integração regional entre as Guardas Municipais. Vejamos o texto da lei:

Art. 8º Municípios limítrofes podem, mediante consórcio público, utilizar, reciprocamente, os serviços da guarda municipal de maneira compartilhada. Artigo 5º, Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou **de congêneres de Municípios vizinhos** e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento (BRASIL, 2014) (grifos nossos).

Consórcio entre os municípios limítrofes para uso recíproco e atuação das Guardas Municipais conjunta com os municípios congêneres no exercício de suas competências – dessa forma, a legislação, além de inovar, também contribui com o processo de institucionalização da política regional entre as Guardas Municipais, o que possibilita o fortalecimento e maior relação de solidariedade entre esses órgãos constituintes da segurança. Do ponto de vista da operacionalidade, as Guardas Civis da região realizam importantes operações integradas, como podemos constatar na matéria:

Santo André, 7 de novembro de 2014 – As Guardas Civis Municipais (GCM) de Santo André e de São Bernardo do Campo desencadearam ontem (6), das 14h às 17h, a primeira Operação Integrada em bairros vizinhos e de

limite entre os dois municípios, baseada nos termos da Lei 13022/14. A ação contou ainda com o apoio logístico da Polícia Militar, por meio da ROCAM (Ronda Ostensiva com Apoio de Motocicletas), e a participação de 45 agentes e 21 viaturas (motocicletas, viaturas de médio porte).

As Guardas Municipais dessa região desenvolvem suas atividades diuturnamente e todas possuem autorização legal para porte de arma de fogo e, portanto, são armadas. Essa região paulista possui características peculiares e desenvolve iniciativas inovadoras e pioneiras nas Guardas Municipais no sentido de integração regional. No artigo publicado na *Revista Brasileira de Segurança Pública*, com o título *A formação das Guardas Civis Municipais do Grande ABC*, da gerente do Centro Regional de Formação Juliana Barroso e da pesquisadora Juliana Teixeira de Souza Martins, se destaca:

Nas últimas gestões, a Guarda Municipal de São Bernardo do Campo, no ABC paulista, apostou na integração e na articulação de políticas em segurança urbana, propondo a criação, no âmbito do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, de um grupo de trabalho para pensar e desenvolver ações na área. Uma dessas ações foi a implementação do Centro Regional de Formação em Segurança Urbana, para integrar os processos formativos a partir da perspectiva comunitária e preventiva (2016, p. 104).

A regionalização da formação dos guardas municipais do Grande ABC Paulista compreende uma matriz curricular padrão, formação dos candidatos ingressantes na carreira e também os cursos de qualificação e requalificação profissional. Na perspectiva da operacionalização, as seis Guardas Civis da região estão integradas por meio de uma rede de radiocomunicadores que possibilita comunicação rápida e solidariedade entre si nos casos de ocorrências policiais nas fronteiras dos municípios e nos casos que os infratores da lei em fuga ultrapassam os respectivos limites territoriais. Segundo o jornal *Metodista*:

São Bernardo, Santo André, São Caetano, Diadema, Mauá e Ribeirão Pires estão no projeto. De acordo com o secretário de Segurança Urbana de São Bernardo, Benedito Mariano, uma política de integração regional é desenvolvida desde 2009. “A comunicação integrada cria um espírito de trabalho comum, além de agilizar ações em determinadas ocorrências e qualificar o trabalho preventivo das guardas” (2017).

O trabalho das Guardas Municipais dessa região também é destaque na produção de ocorrências policiais com números significativos que expressam a relevância das atuações. Esse trabalho foi possível, em grande parte, pela existência do Consórcio Intermunicipal de Prefeitos da região, que congrega todos

os chefes dos Executivos municipais das sete cidades, e na sua estrutura estabeleceu o Grupo de Trabalho de Segurança Pública, com as seguintes finalidades¹⁶:

A necessidade crescente de planejamento e execução de ações regionais de prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade motivou a criação do Grupo de Trabalho Segurança Pública. Entre seus objetivos, o GT busca consolidar a Política Regional de Segurança Pública, definindo ações e protocolos comuns, mediar conflitos na área de segurança pública, e propor projetos sociais e campanhas educativas de conscientização da população e de prevenção à violência (antidrogas, desarmamento, entre outros). As ações do grupo também estão voltadas para a diminuição, por meio de monitoramento, do índice de furtos e de roubo de veículos na região. O Grupo busca fortalecer o caráter intermunicipal, preventivo e comunitário das guardas civis municipais (GCMs na região), com a regionalização do processo de formação, de educação continuada e de requalificação de guardas civis por meio de cursos desenvolvidos no Centro Regional de Formação em Segurança Urbana (CRFSU). Além disso, o grupo articula a integração regional das GCMs com os agentes de trânsito, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros e Polícias Civil e Militar.

Esse aspecto da regionalização também está previsto no texto da Lei Federal 13.022/2014 no seu artigo 12, parágrafo primeiro: “§ 1º Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo” (BRASIL, 2014). Por se tratar de uma novidade no País, ainda não temos produção bibliográfica específica; é um campo a ser explorado, analisado e pesquisado para verificar resultados a fim de avaliar se a política é eficaz, conforme IPEA (2014):

Avaliar os impactos das diversas intervenções de política pública no território brasileiro é de suma importância para se ter uma ideia mais precisa sobre como essas políticas (tanto as regionais quanto as não espaciais explicitamente) influenciam a dinâmica do desenvolvimento regional no Brasil (2014, p. 13).

Para garantir a sustentabilidade dessa política regional, o Consórcio Intermunicipal estabeleceu a previsão orçamentária do ano de 2015 de R\$ 4.175.000,92 (quatro milhões cento e setenta e cinco mil reais e noventa e dois centavos), informação que consta ANEXO 1 – LEI 4320 Orçamento Anual do Exercício de 2015, Demonstração da Receita e Despesa Segundo as Categorias

¹⁶ Informação disponível em: <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/gt-seguranca-publica>>. Acesso em: 7 mar. 2016.

Econômicas (Adendo II à Portaria SOF nº 8, de 04.02.85)¹⁷. Esses valores são para a manutenção da política de regionalização, que envolve ações de defesa civil, formação de recursos humanos, segurança urbana com cidadania e monitoramento integrado regional, centro de formação regional das guardas municipais, informação e inteligências e sistema integrado de alerta e monitoramento de risco e sistema de monitoramento integrado regional.

Com o crescimento das cidades, as fronteiras ficam cada vez mais tênues e em muitos casos não se sabe onde começam e onde terminam os limites territoriais dos municípios. E com isso também aparecem os problemas comuns que afetam uma região, como a violência e a criminalidade que não reconhecem territórios nem limites. As demandas surgem e para responderem a elas os gestores municipais se unem e constroem coletivamente as soluções.

¹⁷ Informação disponível em:
<<http://www.consortioabc.sp.gov.br/imagens/pagina/Anexos%20Orcamento%202015%20-%20Atualizado.pdf>>.

CAPÍTULO 3

O CENÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA: BRASIL, SÃO PAULO E REGIÃO DO ABCDMR PAULISTA

A literatura especializada já apresenta críticas sobre as estatísticas criminais produzidas no País. A falta de clareza dos dados, a imprecisão nas coletas e tabulações e também interesses políticos podem comprometer os relatórios oficiais das secretarias estaduais de segurança. Segundo relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública:

Por sua vez, os aspectos técnicos do registro e a produção de estatísticas criminais apresentam dificuldades, tais como: diferenças na unidade de análise, brechas na cobertura onde se pode notificar a ocorrência, deficiências tecnológicas, o processo de sistematização dos antecedentes ou aspectos institucionais que marcam o funcionamento e, com isso, a produção de informação (2016, p. 4).

Com as devidas ressalvas, as estatísticas criminais são referenciais quantitativos de aspectos importantes da produção do trabalho policial. No caso do crime letal contra a vida, homicídio e latrocínio, a margem de erro é muito baixa, mas nos demais indicadores criminais, em razão do alto nível de subnotificação, não dá para confiar cegamente. Por essa razão nosso objetivo será apresentar os números apenas na classificação homicídio por se tratar do crime mais grave. O foco prioritário será apresentar de maneira genérica, sem maiores aprofundamentos, mas de maneira que ajude a melhor compreensão do cenário da violência em números no País, no estado de São Paulo e no Grande ABCDMR, objetivando contextualizar o nosso objeto principal de estudo.

Esses números, principalmente no estado de São Paulo, podem também revelar a importância e o impacto positivo e significativo da atuação das Guardas Municipais na segurança pública, pelo fato de coincidir a redução dos indicadores com a criação ou o fortalecimento dessas corporações, que concorrem juntamente com as forças estaduais para alcançar tais objetivos; portanto, faz-se necessário contextualizar alguns dados da violência. Os pesquisadores Túlio Kahn e André Zanetic (2006), em sua pesquisa *O papel dos municípios na segurança pública*, acompanharam e verificaram o impacto da criação de algumas Guardas Municipais na redução dos indicadores criminais. Segundo os pesquisadores:

Os dados de roubo de veículos sugerem que a criação da guarda municipal teve impactos significativos em Vargem Grande Paulista e Embu. A guarda de Vargem Grande foi criada em setembro de 2003 e no mês seguinte observamos uma mudança de patamar na série histórica, com uma diminuição mensal de 3,5 roubos de veículo na cidade. Como a média mensal era de 7,9 roubos de veículos em Vargem Grande, isto significou um corte pela metade. A guarda municipal de Embu foi criada em junho de 2003 e dois meses após presenciamos igualmente uma forte queda no número mensal de roubos de veículos, que caiu de 43,6 para 24,8 por mês (2006, p. 57).

Usaremos como subsídio os dados do *Mapa da Violência* de 2016, publicação tradicional de Julio Jacobo Waiselfisz que é usada como referência para estudos e produção de políticas públicas do setor. Escolhemos a morte por armas de fogo porque no Brasil estas são o principal instrumento para matar pessoas, e também é expressivo número de armas que estão em circulação no País. Segundo informação do *Mapa da Violência* publicado em 2016, que traz dados do Serviço de Informações sobre Mortalidade (SIM):

Os registros do SIM permitem verificar que, entre 1980 e 2014, morreram perto de 1 milhão de pessoas (967.851), vítimas de disparo de algum tipo de arma de fogo. Nesse período, as vítimas passam de 8.710, no ano de 1980, para 44.861, em 2014, o que representa um crescimento de 415,1%. Temos de considerar que, nesse intervalo, a população do país cresceu em torno de 65%. Mesmo assim, o saldo líquido do crescimento da mortalidade por armas de fogo, já descontado o aumento populacional, ainda impressiona pela magnitude (2016, p. 15).

Os números são absurdamente expressivos, o que provoca repensar sobre a cultura de violência enraizada e estruturada na sociedade brasileira. Quase um milhão de mortes em três décadas é algo inaceitável e coloca como pauta obrigatória nas agendas públicas e privadas o compromisso com a redução de homicídios. Um fator que concorre e talvez seja determinante para a contabilidade desses números é o grande número de armas de fogo no País. A pesquisa aponta que existe “um total de 15,2 milhões em mãos privadas: 6,8 milhões registradas; 8,5 milhões não registradas; dentre estas, 3,8 milhões em mãos criminosas” (2016, p. 15). O Relatório do UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes) afirma que os Estados Unidos da América (EUA) tem 3,7 vezes mais armas que o Brasil e, contudo, o número de homicídios nesse país é menor que o registrado no Brasil. Em comparação, no ano de 2010 foram registrados no Brasil 36 mil

homicídios e, nos Estados Unidos da América, 9.960¹⁸. Esses dados revelam que não há uma ligação imediata entre número de armas e número de mortes. As armas são fatores importantes, mas outros elementos podem explicar melhor esse fenômeno, como, por exemplo, a forma como cada uma das populações lida com seus conflitos, o significado das armas no contexto social e a concepção de segurança nos países.

3.1 CAPITAL PAULISTA

Entre as capitais do País, São Paulo apresenta importante decréscimo dos indicadores, principalmente na categoria de homicídio por arma de fogo. No **quadro 1** apresentamos esses dados na capital paulista, referência na publicação do *Mapa da Violência 2016*, de 2004 até 2014, comparando com a taxa por 100 mil habitantes. Observa-se, a partir desses dados, que essa importante capital do Brasil, em 2004 tinha uma taxa de **26,2** homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, ocupando a 13ª posição no ranking das capitais, e em 2014 esta taxa cai para **10,2**, uma redução muito significativa, o que lhe reservou a 26ª posição entre as capitais brasileiras, período que também registrou queda nos indicadores de outras capitais e a média do País.

QUADRO 1
QUANTIDADE DE HOMICÍDIOS E TAXAS POR 100 MIL HABITANTES NA
CAPITAL DE SÃO PAULO

ANO	HOMICÍDIOS	TAXA DE HOMICÍDIOS POR CEM MIL HABITANTES
2004	2.818	26,2
2005	2.215	20,3
2006	2.031	18,4
2007	1.463	13,2
2008	1.160	10,6
2009	1.238	11,2
2010	1.065	9,5
2011	912	8,1

¹⁸ Com menos armas, Brasil tem três vezes mais mortes a tiro que os EUA. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/12/121218_armas_brasil_eua_violencia_mm.shtml>. Acesso em: 5 dez. 2017.

2012	1.289	11,3
2013	1.098	9,5
2014	1.181	10,2
TOTAL	16.470	

Os fatores e as ações que possibilitaram essa redução são difíceis de ser aferidos, mas é possível afirmar que a concorrência de vários fatores e ações e, em especial, as ações policiais tiveram impactos importantes nesse resultado. As ações repressivas das forças policiais contra as organizações criminosas e contra a criminalidade comum contribuem de maneira significativa para a redução dos indicadores. A compreensão da criminalidade e da violência como fenômenos sociais multicausais e de natureza complexa é assunto já pacificado em políticas públicas. Conforme Silva:

A dicotomia segurança pública e polícia é superada pelo fator social que reivindica olhar mais qualificado para as questões da violência e criminalidade, ao mesmo tempo em que reconhece os múltiplos fatores causais desses fenômenos, o que exige uma abordagem transversalizada e multidisciplinar. Por necessariamente precisar da compreensão inter e multidisciplinar, a segurança pública em sua aplicabilidade é intersetorial e operacionalmente interagencial (2015, p. 62).

Por essa razão, o Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH) é fundamental em razão da compreensão dos elementos necessários ao empoderamento dos povos e, na carência deste, suas implicações sociais. Esse índice é usado para medir e comparar o desenvolvimento econômico e qualidade de vida das populações entre as nações. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), setor da Organização das Nações Unidas (ONU), publica anualmente o Relatório de Desenvolvimento Humano no Mundo (RDH). O Brasil tem uma população, conforme IBGE, de 207.597.236 milhões de habitantes, com uma renda *per capita* de 1.056,80 e IDH de 0,754¹⁹.

O IDH é medido a partir das taxas de educação com foco na alfabetização e na matrícula, expectativa de vida ao nascimento e renda *per capita* baseada no Produto Interno Bruto (PIB). Esse conjunto de taxas compõe o IDH de um país. O cálculo do índice varia de 0 a 1, sendo que se considera de baixo desenvolvimento

¹⁹ PNUD. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>.

os países que atingem uma marca menor que 0,499 pontos, de médio desenvolvimento os países que possuem notas de 0,500 até 0,799, e de alto desenvolvimento os países que atingem pontuação superior a 0,800. No Relatório de Desenvolvimento Humano publicado em 2015, que apresenta o Ranking Global de Desenvolvimento Humano, o Brasil ocupava a posição de número 79º com o indicador 0,754.

O estado de São Paulo, pela pujança e liderança nacional que tem, exerce fundamental papel no processo de desenvolvimento do País. Com o IDH de 0,819, ocupa lugar de destaque no ranking nacional ao lado do Distrito Federal (0,839) e Santa Catarina (0,813). Dentro do estado de São Paulo, a região em análise, Grande ABCDMR, possui IDH acima da média. No **quadro 2** apresentamos o ranking das cidades da região e suas respectivas posições, um descritivo da situação e escala das cidades dessa região paulista.

QUADRO 2
O RANKING DAS CIDADES DA REGIÃO E SUAS RESPECTIVAS
POSIÇÕES²⁰

CIDADES	IDH	ESTADO DE SÃO PAULO	BRASIL
São Caetano do Sul	0,862	1^a	1^a
Santo André	0,815	7^a	14^a
São Bernardo do Campo	0,805	14^a	28^a
Ribeirão Pires	0,784	55^a	100^a
Mauá	0,766	131^o	274^a
Diadema	0,757	182^a	420^a
Rio Grande da Serra	0,749	236^a	562^a

São Caetano do Sul aparece na relação das cidades brasileiras com o melhor Indicador de Desenvolvimento Humano (0,862), o que lhe garante também a 1ª posição na região do ABCDMR. Santo André, com 0,815, ocupa a 2ª posição na região, 7ª no estado e 14ª no ranking nacional das cidades. São Bernardo do Campo, com 0,805, fica em 3º lugar na região, na 14ª posição no estado e 28ª no Brasil. A Estância Turística de Ribeirão Pires está na 4ª posição, com 0,784 pontos, ocupando no estado a 55ª posição e no território nacional a 100ª. Em seguida vem o

²⁰ *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil*. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

município de Mauá, com 0,766 pontos, sendo o 5º na região, 131º no estado e 274º entre os municípios brasileiros. A cidade de Diadema, com a pontuação 0,757, ocupa a 6ª posição na região, a 182ª no estado e, na lista nacional das cidades, ocupa a 420ª posição. E, por último, Rio Grande da Serra, com 0,749 de IDH, está na posição 236ª no estado e na 562ª no País. No geral a região tem um IDH acima da média nacional.

Outro indicador importante para a compreensão do cenário da segurança pública na região é o Produto Interno Bruto (PIB), em razão de ser a condição financeira que possibilita os demais avanços sociais. O PIB é um indicador da atividade econômica cuja representação é a soma (em valores monetários) da totalidade dos bens e serviços acabados produzidos em determinada região, estado e nação. No **quadro 3** apresentamos os PIBs de cada cidade, seguidos da população e tamanho dos territórios, porque a partir dessas informações é possível compreender a distribuição dessas riquezas do ponto de vista espacial e populacional. Numa análise mais simples se percebe rapidamente por que a cidade de São Caetano do Sul ocupa a primeira posição em IDH, pois tem a menor área territorial (15,33 km), a menor população (158.825) e o terceiro PIB da região (R\$ 15.306.267,13). A distribuição dessa riqueza pela população, a renda *per capita*, nesse município é de R\$ 2.043,74, enquanto que no estado de São Paulo é de R\$ 1.482.

QUADRO 3
REGIÃO DO ABCDMR – PIB²¹ POR CIDADES

Municípios	Área 2014 (em km ²)	População 2016 ¹	PIB 2013 (em mil reais)
Diadema	30,75	415.180	13.428.069,27
Mauá	61,90	457.696	10.220.779,69
Ribeirão Pires	99,07	121.130	2.66.355,14
Rio Grande da Serra²²	36,34	48.861	521.262,53

²¹ Dados retirados do site Emplasa: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>>.

²² Rio Grande da Serra aparece na relação pelo fato de fazer parte da região, mas ainda não tem guarda civil municipal.

Santo André	175,78	712.749	25.027.925,43
São Bernardo do Campo	409,50	822.242	47.668.531,31
São Caetano do Sul	15,33	158.825	15.306.267,13
Total	828,70	2.736.683	114.833.190,51

Depois da apresentação do PIB e IDH da região, vamos agora apresentar os indicadores criminais na categoria homicídio, que é o crime mais grave, cuja implicação engloba prejuízos irreversíveis para a vítima, família, sociedade e Estado brasileiro. No **quadro 4** fizemos um recorte temporal que abarca os anos de 1999 a 2016. Os dados foram retirados no site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo.

3.2 DIADEMA

Começaremos pela cidade de Diadema, que se destaca entre as sete cidades por ter apresentado casos emblemáticos de violência no passado recente. Observem-se os dados do **quadro 4**, que mostram uma redução muito significativa: em 1999 a cidade amargava a marca de 102,82 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, e em 2016 esse número cai para 8,29, depois de uma progressiva redução histórica. Os números alcançados em 2016 foram resultado de várias intervenções na cidade por meio do plano municipal de segurança. Em 2016 o índice representa pouco mais de 8% do índice de 1999, uma marca que corresponde à recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS), que prescreve que acima de 10 homicídios por 100 mil habitantes é um estado de endemia.

DIADEMA

QUADRO 4

DIADEMA REGRESSÃO E VARIAÇÃO DAS TAXAS DE HOMICÍDIOS DOLOSOS POR CEM MIL HABITANTES ²³	
1999	102,82
2000	76,15
2001	65,76
2002	51,13
2003	43,06
2004	35,95
2005	28,16
2006	20,77
2007	21,15
2008	21,79
2009	14,87
2010	20,99
2011	9,02
2012	12,57
2013	14,79
2014	13,19
2015	11,86
2016	8,29

Desde 1999 Diadema tem Guarda Civil Municipal que atua diuturnamente na cidade. Tem uma população estimada em 2017 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) de 417.869 pessoas e a maior densidade demográfica da região,

²³ Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

12.536,99 habitantes por quilômetro quadrado²⁴. Em razão de ser a cidade em destaque pelos altos índices de violência (o **quadro 4** demonstra a escala), cabe dar ênfase para compreender melhor o cenário que em 1999 tinha 102,83 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes e, em 2016, 8,26 por 100 mil habitantes. O município de Diadema figurou no cenário nacional e internacional pela escalada da violência, e a situação mais emblemática foi o chamado *Caso da Favela Naval*²⁵ protagonizado pelo *Rambo*, codinome do policial militar Otávio Lourenço Gambra. Vejamos fragmento de matéria de autoria do repórter Alberto Nogueira, publicada na *Folha de S. Paulo*, em 31 de março de 2017, com o título *Há 20 anos, cenas de violência policial na favela Naval chocaram a sociedade após exibição na TV*:

O caso gerou críticas da imprensa, da Justiça, de políticos e de entidades ligadas à defesa dos direitos humanos à Polícia Militar do Estado de São Paulo. O então ministro da Justiça do governo Fernando Henrique Cardoso, Nelson Jobim, classificou as cenas como “monstruosas e chocantes”. Já o padre Júlio Lancelloti disse que a Igreja Católica viu essas imagens “com repulsa, indignação e solidariedade às famílias das vítimas” (2017).

A partir desse fato histórico as autoridades políticas, religiosas e a sociedade, com ajuda de organizações sociais, iniciaram um processo de construção de iniciativas para enfrentar e prevenir a criminalidade e a violência. Elaborou-se o primeiro plano municipal de segurança, que inaugurou uma série, e atualmente se encontra em execução o terceiro plano. Na abertura do segundo plano municipal, elaborado em parceria do Instituto Sou da Paz, dentro da lógica da construção de uma cultura de paz, com o Slogan Diadema Segura: “A paz fazendo a vida melhor”, essa arrojada política pública apresenta e desenvolve diversos empreendimentos, como a criação da Secretaria de Defesa Social, a reestruturação da Guarda Civil Municipal, o fechamento de bares, campanha de desarmamento infantil e de entrega voluntária de armas. Segundo o Instituto Sou da Paz:

Apostando na eficácia das intervenções locais e nos efeitos de uma política essencialmente preventiva como estratégia de redução da violência e da criminalidade, a Cidade de Diadema vem desenvolvendo, desde o ano de 2001, uma série de ações que tiveram um impacto extremamente positivo na redução da criminalidade violenta no município. Chama a atenção, sobretudo, a redução dos homicídios, que certamente é o mais grave e emblemático crime da região, uma vez que, além de afetar direta e

²⁴ Diadema. Dados disponíveis em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/diadema/panorama>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

²⁵ Caso Favela Naval. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Caso_Favela_Naval>. Acesso em: 15 jul. 2017.

indiretamente a vida dos seus moradores, colaborou para a estigmatização da cidade como um dos locais mais violentos do Brasil.

O município de Diadema comemora esta importante marca de redução dos homicídios a partir de um processo de planejamento seguido de diversas intervenções, que também serviu como referencial para muitas cidades do País. Alguns especialistas afirmam até que o modelo de Diadema inaugurou uma nova fase nas políticas públicas de segurança com resultados.

3.3 RIBEIRÃO PIRES

Também conhecida como Estância Turística de Ribeirão Pires, está localizada a 40 km de São Paulo e tem Guarda Civil Municipal atuante desde 1984. A cidade tem uma população estimada para 2017 de 121.848 pessoas e uma densidade demográfica de 1.140,73 mil habitantes por quilômetro quadrado, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁶. No **quadro 5** se verifica a regressão das taxas de homicídios dolosos do ano de 1999 a 2016, saindo de 22,55 para cada grupo de 100 mil habitantes em 1999 para 11,12 em 2016. É uma escalada descendente muito significativa que acompanha as demais cidades da região.

**QUADRO 5
RIBEIRÃO PIRES**

RIBEIRÃO PIRES REGRESSÃO E VARIAÇÃO DAS TAXAS DE HOMICÍDIOS DOLOSOS POR CEM MIL HABITANTES²⁷	
1999	22,55
2000	28,81
2001	20,87
2002	22,55
2003	25,13
2004	16,61
2005	12,81
2006	11,80
2007	12,62
2008	18,81
2009	25,82
2010	17,70
2011	8,80
2012	10,50
2013	20,00
2014	16,43
2015	4,30
2016	11,12

²⁶ Ribeirão Pires. Dados disponíveis em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ribeirao-pires/panorama>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

²⁷ Ribeirão Pires. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

3.4 MAUÁ

O município de Mauá, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), tem uma população em 2017 de 462.005 pessoas e densidade demográfica em 2010 de 6.741,41 habitantes por quilômetro quadrado²⁸. Foi uma das cidades mais violentas do País, alcançando a marca de 51,94 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes.

Mauá já foi considerada uma das cidades mais violentas do Grande ABC paulista, como podemos notar na matéria do jornal *Diário do Grande ABC*, de 18 de março de 2001, com o título *ABC está entre as cidades mais violentas de SP*: “Dos outros municípios do Grande ABC, Mauá (62 km² e 363.112 habitantes) aparece na sétima colocação, tendo registrado 175 homicídios em 2000. Ribeirão Pires, com 18 mortes, São Caetano, 16, e Rio Grande da Serra, 13”²⁹.

No **quadro 6** é possível verificar a queda dos indicadores de homicídios nessa cidade, saindo de 51,99 em 1999 para 6,31 em 2016. Mauá tem Guarda Civil Municipal desde 1976, que atua diuturnamente na cidade, contribuindo com a redução dessa taxa de crime e levando mais segurança para a população.

²⁸ Mauá. Dados disponíveis em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/maua/panorama>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

²⁹ ABC está entre as cidades mais violentas de SP. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/108393/abc-esta-entre-as-cidades-mais-violentas-de-sp>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

**QUADRO 6
MAUÁ**

MAUÁ	
REGRESSÃO E VARIAÇÃO DAS TAXAS DE HOMICÍDIOS DOLOSOS POR CEM MIL HABITANTES³⁰	
1999	51,94
2000	46,08
2001	49,85
2002	48,01
2003	37,84
2004	27,97
2005	22,73
2006	21,16
2007	19,90
2008	20,63
2009	16,51
2010	7,92
2011	11,16
2012	14,09
2013	12,31
2014	9,88
2015	10,46
2016	6,31

³⁰ Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

3.5 SANTO ANDRÉ

O município de Santo de André tem uma população estimada de 715.231 habitantes para 2017, conforme dados do IBGE, e densidade demográfica de 3.848,01 habitantes por quilômetro quadrado³¹. Essa cidade, que já teve indicadores muito acima da média nacional na categoria homicídio, como podemos constatar no **quadro 7**, com taxa de 39,43 no ano de 1999, teve uma queda significativa no ano de 2016, atingindo a marca de 5,53 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes. Santo André tem Guarda Civil Municipal desde 1985, que atua diuturnamente na cidade, contribuindo com a redução dos indicadores criminais e garantindo mais segurança à população.

**QUADRO 7
SANTO ANDRÉ**

SANTO ANDRÉ REGRESSÃO E VARIAÇÃO DAS TAXAS DE HOMICÍDIOS DOLOSOS POR CEM MIL HABITANTES³²	
1999	39,43
2000	43,20
2001	32,62
2002	29,72
2003	28,68
2004	17,23
2005	15,50
2006	13,04
2007	10,31
2008	16,38
2009	12,77
2010	11,54
2011	9,73
2012	9,56
2013	8,65
2014	10,09
2015	6,13
2016	5,53

³¹ Santo André. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/santo-andre/panorama>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

³² Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

3.6 SÃO BERNARDO DO CAMPO

São Bernardo do Campo é a maior cidade da região, com uma população estimada pelo IBGE em 2017 de 827,437 pessoas e densidade demográfica de 1.863,36 habitantes por quilômetro quadrado³³. Em 2014 foi considerada a 22ª maior cidade do País³⁴, 16ª na participação no Produto Interno Bruto (PIB³⁵), com R\$ 34,1 bilhões, o que em 2012 representou 0,8%. São Bernardo do Campo tem Guarda Civil Municipal desde 1999, que atua diuturnamente na cidade com importante contribuição na redução dos indicadores criminais, principalmente de homicídio, garantindo mais segurança à população. No **quadro 8** observa-se que na cidade houve significativa queda do índice de homicídio, de uma marca muito acima da média nacional em 1999, com 51,19 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, para uma taxa de 7,04 em 2016.

QUADRO 8
SÃO BERNARDO DO CAMPO

SÃO BERNARDO DO CAMPO	
REGRESSÃO E VARIAÇÃO DAS TAXAS DE HOMICÍDIOS DOLOSOS	
POR CEM MIL HABITANTES³⁶	
1999	51,19
2000	52,79
2001	37,23
2002	35,35
2003	35,31
2004	28,56
2005	20,01
2006	14,31
2007	11,51
2008	9,29
2009	11,33
2010	8,89
2011	11,17
2012	10,32
2013	9,73
2014	8,52
2015	6,19
2016	7,04

³³ São Bernardo do Campo. Dados disponíveis em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-bernardo-do-campo/panorama>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

³⁴ São Bernardo do Campo. Dados disponíveis em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-200-cidades-mais-populosas-do-brasil/>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

³⁵ São Bernardo do Campo. Dados disponíveis em: <<https://exame.abril.com.br/economia/as-20-cidades-com-mais-peso-no-pib-e-sua-evolucao/>>. Acesso em: 6 dez. de 2017.

³⁶ Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

3.7 SÃO CAETANO DO SUL

O município de São Caetano do Sul, da região do Grande ABC Paulista, é o que tem os menores indicadores criminais e o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do País. A cidade tem uma população estimada para 2017 de 159.608 mil pessoas e densidade demográfica de 9.736,03 mil habitantes por quilômetro quadrado, conforme dados do IBGE³⁷. O **quadro 9** apresenta as taxas de homicídios da cidade, onde se pode observar uma importante variação, saindo, em 1999, de 12,01 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes para 2,65 em 2016. São Caetano do Sul tem Guarda Civil Municipal desde 1953, que atua diuturnamente na cidade com forte participação na redução dos indicadores criminais e garantindo mais segurança à população.

QUADRO 9
SÃO CAETANO DO SUL

SÃO CAETANO DO SUL REGRESSÃO E VARIAÇÃO DAS TAXAS DE HOMICÍDIOS DOLOSOS POR CEM MIL HABITANTES³⁸	
1999	12,01
2000	12,84
2001	14,17
2002	7,75
2003	9,10
2004	4,87
2005	2,07
2006	4,81
2007	1,37
2008	2,72
2009	4,72
2010	2,01
2011	2,01
2012	2,67
2013	2,67
2014	2,66
2015	3,32
2016	2,65

³⁷ São Caetano do Sul. Dados disponíveis em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-caetano-do-sul/panorama>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

³⁸ Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

3.8 PRODUÇÃO DAS OCORRÊNCIAS CRIMINAIS APRESENTADAS PELAS GUARDAS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO (2013-2016)

No **quadro 10** apresentamos as pesquisas estatísticas das ocorrências apresentadas pelas Guardas Municipais de São Paulo, de todas as cidades, de 2013 a 2016, nos distritos policiais do estado³⁹. É o primeiro relatório dessa natureza que traz a produção desses profissionais no campo da segurança pública. Cabe esclarecer que o recorte temporal (meados de 2013 a 2016) deve-se ao fato de, só a partir dessa data, no Registro Digital de Ocorrência (RDO) da Polícia Civil do estado de São Paulo ter começado a constar um campo específico para Guardas Municipais nesse sistema, permitindo contabilizar e mensurar o trabalho desses agentes aplicadores da lei. Observa-se no **quadro 10** que, de 2013 a 2016, os guardas municipais atenderam e apresentaram ao distrito policial 147.881 ocorrências criminais. Esses dados ainda são instáveis do ponto de vista da confiabilidade em razão de ser recente a inclusão da categoria Guardas Municipais no Registro Digital de Ocorrência.

QUADRO 10

NÚMEROS DAS OCORRÊNCIAS APRESENTADAS PELOS GUARDAS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO (2013-2016)

Ano	2013	2014	2015	2016	TOTAL GERAL
JAN	-----	3.637	3.830	3.387	
FEV	-----	3.549	3.619	3.549	
MAR	-----	3.826	3.967	3.711	
ABR	-----	3.652	3.769	3.671	
MAI	-----	3.756	3.938	3.471	
JUN	-----	3.491	3.623	3.296	
JUL	931	3.248	3.430	3.280	
AGO	3.383	3.859	3.775	3.297	
SET	3.303	3.865	3.608	3.507	
OUT	3.538	3.766	3.733	3.457	
NOV	3.650	3.720	3.613	3.224	
DEZ	3.407	3.639	3.687	3.214	
TOTAL DO ANO	18.217	44.008	44.592	41.064	147.881

³⁹ Informações da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, apresentadas em 30 de janeiro de 2017, ofício Gab. Sec. ADJ. N° 077/17, referências: 1) Prot. GS N° 8376/2016, 2) Prot. GS N° 16549/2016.

No **quadro 11** é possível observar o montante de ocorrências e suas respectivas naturezas. No conjunto dessas categorias heterogêneas a somatória das ocorrências atendidas e apresentadas pelos guardas municipais do estado de São Paulo aumentam. Com um total de 198.829 de meados do ano de 2013 a 2016, distribuídas nas categorias: ato infracional, criminal – Código Penal Brasileiro (CPB), criminal – legislação extravagante, excludente de ilicitude – CPB, e não criminal.

QUADRO 11

NATUREZAS DAS OCORRÊNCIAS APRESENTADAS POR GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FONTE R.D.O. SP

Tipo de Natureza	2013	2014	2015	2016	Total
Ato Infracional	2.421	6.720	7.141	6.302	22.584
Criminal – CPB	9.642	21.508	21.517	20.174	72.841
Criminal – Legislação Extravagante	7.710	16.216	16.650	15.385	55.961
Excludentes de Ilícitude – CPB	***	*****	10	11	21
Não Criminal	6.011	13.879	14.135	13.397	47.422
Total	25.784	58.323	59.453	55.269	198.829

No **quadro 12** os dados são apresentados mais esmiuçados para melhor compreensão das tipificações e também vêm acompanhados da quantidade de ocorrências anualmente apresentadas nos distritos policiais no estado de São Paulo pelos guardas municipais. Percebe-se a diversidade dos atendimentos realizados pelos agentes das Guardas Municipais, que abrangem crimes contra a pessoa, patrimônio, propriedade imaterial, organização do trabalho, paz pública, sentimento religioso e dignidade, família, incolumidade e administração pública. É uma atuação muito relevante para a sociedade, o que torna essa corporação da segurança pública imprescindível. Observemos essas informações detalhadas nos **quadros 12, 13 e 14**, destacando-se, neste último, na categoria captura de procurados, de meados de 2013 a 2016, que os guardas municipais prenderam e devolveram à Justiça 4.459 foragidos, muitos crimes tendo sido evitados com essa ação específica.

QUADRO 12

DETALHAMENTO 1 – NATUREZAS DAS OCORRÊNCIAS APRESENTADAS POR GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FONTE R.D.O. SP

Criminal - CPB	Artigos	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Título I – Pessoa	121 a 154	3.266	7.117	6.915	6.460	23.758
Título II – Patrimônio	155 a 183	4.434	9.988	9.920	9.392	33.734
Título III – Propriedade Imaterial	184 a 196	75	85	121	50	331
Título IV – Organização do Trabalho	197 a 2007	-----	1	2	1	4
Título IX – Paz Pública	286 a 288	27	101	87	59	274
Título V – Sentimento Religioso	208 a 212	3	10	8	7	28
Título VI – Dignidade Sexual	213 a 243	221	417	421	380	1.439
Título VII – Família	235 a 249	9	9	13	5	36
Título VIII – Incolumidade Pública	250 a 285	92	245	198	148	683
Título X – Fé Pública	289 a 311	151	333	428	402	1.314
Título XI – Administração Pública	312 a 359	1.364	3.202	3.404	3.270	11.240
Total		9.642	21.508	21.517	20.174	72.841

Tais dados atestam que as Guardas Civis Municipais do estado de São Paulo, em particular do ABC Paulista, já atuavam na segurança pública de maneira significativa antes da aprovação da lei federal da categoria, que contribuiu com o processo de afirmação desses órgãos no sistema de segurança pública e justiça criminal. Esse fator repressivo, expresso na produção de estatísticas criminais a partir do atendimento das chamadas de emergência, não manifesta toda a grandeza da atuação das Guardas Municipais, e sim uma parcela mínima de suas atividades rotineiras, mas a mais visível e, portanto, mensurável. O fator preventivo, seja social, seja situacional, é difícil de mensurar em razão da falta de pesquisas específicas para avaliação do impacto dessas políticas no País, e por isso as tentativas de associá-lo à redução dos indicadores criminais são problemáticas, porque existem muitos fatores que concorrem e podem interferir no resultado. Em outros campos das ciências, como a médica, é possível aferir o resultado das políticas de

prevenção, casos de epidemias, vacinas, controle e erradicação de doenças. Mesmo alguns especialistas tratando o fenômeno criminalidade como uma doença social, a prevenção, o combate e o controle são diferentes das patologias médicas, porque em muitos casos, quando se reduzem os indicadores em determinada localidade, há migração para outros crimes e outros territórios.

QUADRO 13

DETALHAMENTO 2 – NATUREZAS DAS OCORRÊNCIAS APRESENTADAS POR GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FONTE R.D.O. SP

Criminal – Legislação Extravagante	Lei	2013	2014	2015	2016	Total
Contravenções Penais	DL 3688/41	739	1.563	1.477	1.263	5.042
Serviço de Loterias	DL 6259/44	****	*****	*****	1	1
Estatuto de Defesa do Torcedor	10671/03	1	3	*****	2	6
Estatuto do Idoso	10741/03	10	8	14	15	47
Estatuto do Desarmamento	10826/03	164	424	422	385	1.395
Violência Doméstica	11340/06	683	1.557	1.470	1.407	5.117
Entorpecentes	11343/06	2.672	4.904	5.230	4.621	17.427
Organização Criminosa	12850/13	*****	1	2	2	5
Crimes contra Economia Popular	1521/51	4	1	3	5	13
Código Eleitoral	4737/65	5	8	1	23	37
Código Florestal	4771/65	3	6	4	1	14
Abuso de Autoridade	4898/65	22	37	31	34	124
Proteção à Fauna	5197/67	2	3	1	****	6
Ação de Alimentos	5478/68	****	1	*****	****	1
Apresentação e Uso de Documento de Identidade	5553/68	****	*****	1	*****	1
Símbolos Nacionais	5700/71	*****	1	*****	*****	1
Lei de Entorpecentes	6368/76	22	9	*****	*****	31
Parcelamento do Solo Urbano	6766/79	3	16	29	8	56
Estrangeiro	6815/80	****	*****	*****	1	1
Preconceito de Raça e Cor	7716/89	*****	3	*****	*****	3
ECA	8069/90	121	300	313	283	1.017
Proteção ao Consumidor	8078//90	2	3	2	4	11
Ordem Tributária Eco. e Consumo	8137/90	4	8	22	24	58
Ordem Econômica	8176/91	*****	1	2	1	4
Planos e Benefícios Prev. Social	8213/91	1	2	2	*****	5
Licitações/Contratos na	8666/93	*****	*****	*****	1	1

Adm. Pública						
Propriedade Industrial	9279/96	2	5	8	4	19
Interceptação Telefônica	9296/96	1	*****	*****	1	2
Porte de Arma de Fogo	10826/03	2	*****	*****	1	3
Tortura	9455/97	2	1	3	3	9
Código de Trânsito Brasileiro	9503/97	2.844	6.378	6.633	6.397	22.252
Normas para as Eleições	9504/97	8	18	1	47	74
Meio Ambiente	9605/98	393	954	977	850	3.174
Propriedade Intelectual de Software	9609/98	*****	1	1	*****	2
Lavagem de Bens, Dir. e Valores	9613/98	*****	*****	1	1	2
Total		7.710	16.216	16.650	15.385	55.961

QUADRO 14
DETALHAMENTO 3 – NATUREZAS DAS OCORRÊNCIAS APRESENTADAS POR
GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FONTE R.D.O. SP

Não Criminal	2013	2014	2015	2016	Total
Acidente de Trânsito	559	1.283	1.499	1.456	4.797
Apreensão de Adolescente	51	119	177	209	556
Captura de Procurado	435	1.401	1.372	1.251	4.459
Evasão/Fuga	*****	*****	1	3	4
Fuga	2	5	2	6	15
Irregularidades Funcionais	*****	4	1	1	6
Localização e/ou Devolução	3.464	7.753	7.890	7.470	26.577
Óbito	182	458	477	446	1.563
Outros – Não Criminais	865	1.939	1.864	1.771	6.439
Perda/Extravio	62	166	179	166	573
Pessoa	252	448	429	365	1.494
Suicídio	139	303	244	253	939
Total	6.011	13.879	14.135	13.397	47.422

CAPÍTULO 4

PESQUISA: O IMPACTO DA LEI FEDERAL 13.022/2014 NAS GUARDAS MUNICIPAIS DO ABCDMR PAULISTA

O método da pesquisa qualitativa, cujo público-alvo foi as Guardas Municipais das seis cidades do Grande ABCDMR Paulista, consistiu em entrevistas realizadas com os profissionais a partir da proposta de dois tipos de formulários: um direcionado ao Guarda Civil que operacionaliza as ordens e outro aos gestores que compreendem as leis das quais suas ordens são emanadas.

Concebeu-se uma pesquisa para analisar o impacto da lei federal da categoria a partir da percepção do agente operacional e do gestor. Os formulários foram distribuídos aos guardas civis municipais pelos respectivos comandantes; aqueles, sem intervenção de terceiro, puderam preencher o formulário conforme sua disponibilidade de tempo.

A estruturação desse capítulo compreende a apresentação das informações gerais da pesquisa em número: população, amostragem, gênero. Na sequência a apresentação dos dados gerais, das seis cidades da região, e posteriormente, a apresentação dos dados específicos, cidade por cidade.

A pesquisa foi realizada no período de junho a novembro de 2017 e entrevistou, entre comandantes e guardas operacionais, 273 profissionais, conforme os dados no **quadro 15**. Os resultados da pesquisa subsidiam o capítulo que trata dos desafios para a plena aplicabilidade da lei nas Guardas, e também terão outros desdobramentos, como, por exemplo, servir para futuras pesquisas acadêmicas e produção de políticas públicas, regionais ou locais.

QUADRO 15

DADOS GERAIS DA PESQUISA DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS DO ABC PAULISTA

CIDADES	População	MASC.	FEM.	AMOSTRA	MASC.	FEM.
SBC	853	629	224	85	69	16
SCS	448	369	79	19	15	4
Ribeirão Pires	125	88	37	86	62	24
Santo André	600	430	170	60	36	24
Diadema	238	197	41	14	12	2
Mauá	218	193	25	9	7	2

Para viabilizar a pesquisa e alcançar seus objetivos, num primeiro momento foi realizada entrevista com todos comandantes das Guardas da região na reunião que acontece mensalmente com os comandantes das seis cidades, e posteriormente visita individual a cada Guarda para detalhamento e elucidação de dúvidas e estabelecimento de prazos para recolha dos formulários preenchidos.

A distribuição dos formulários e as escolhas dos guardas entrevistados foram feitas observando a dinâmica operacional de turnos e escalas operacionais e administrativos de cada Guarda, para manter uma dimensão que contemplasse a totalidade das peculiaridades das corporações. O preenchimento do formulário foi voluntário e sem intervenção de qualquer natureza, com 13 questões direcionadas aos guardas civis municipais e outro com 18 questões direcionadas aos comandantes das respectivas Guardas. O formulário com as questões foi entregue aos respectivos entrevistados, e cada qual teve tempo para devolvê-lo respondido, sem a interferência do entrevistador.

O questionário é composto de questões objetivas de múltipla escolha, objetivando verificar o impacto da Lei Federal 13.022/2014 nas respectivas Guardas Civis Municipais e seus desdobramentos em outras relações institucionais. As perguntas são claras e as respostas manifestam o quanto as Guardas estão adequadas à nova legislação em todos os aspectos estabelecidos no texto da norma, conforme disposto no artigo 22: “Aplica-se esta Lei a todas as guardas municipais existentes na data de sua publicação, a cujas disposições devem adaptar-se no prazo de 2 (dois) anos”.

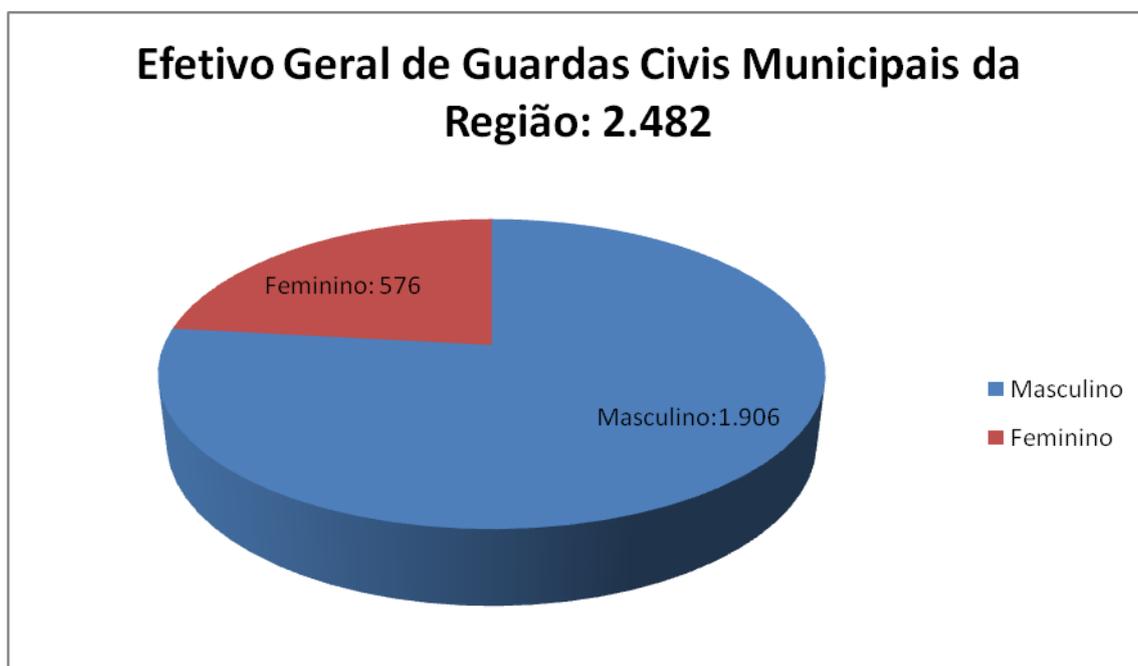
As perguntas estão estruturadas de maneira a dar conta dos seguintes aspectos: alteração organizacional e administrativa, valorização profissional, controle interno e externo da atividade policial, relação com outros órgãos da segurança pública, relação com a sociedade e estabelecimento da identidade policial das Guardas Municipais. Os formulários foram entregues aos respectivos guardas municipais pelos comandantes; individualmente, sem interferência de terceiros de qualquer natureza, os guardas preencheram conforme seu conhecimento da realidade da corporação e da legislação federal que regulamenta a categoria.

Os dados gerais da pesquisa com os profissionais das Guardas Civis Municipais das seis cidades da região estão apresentados no **quadro 15**, em que constam os dados distribuídos conforme as cidades, população (que é o efetivo

geral das corporações), dividida nas categorias masculino e feminino, a amostragem correspondente, também categorizada em masculino e feminino.

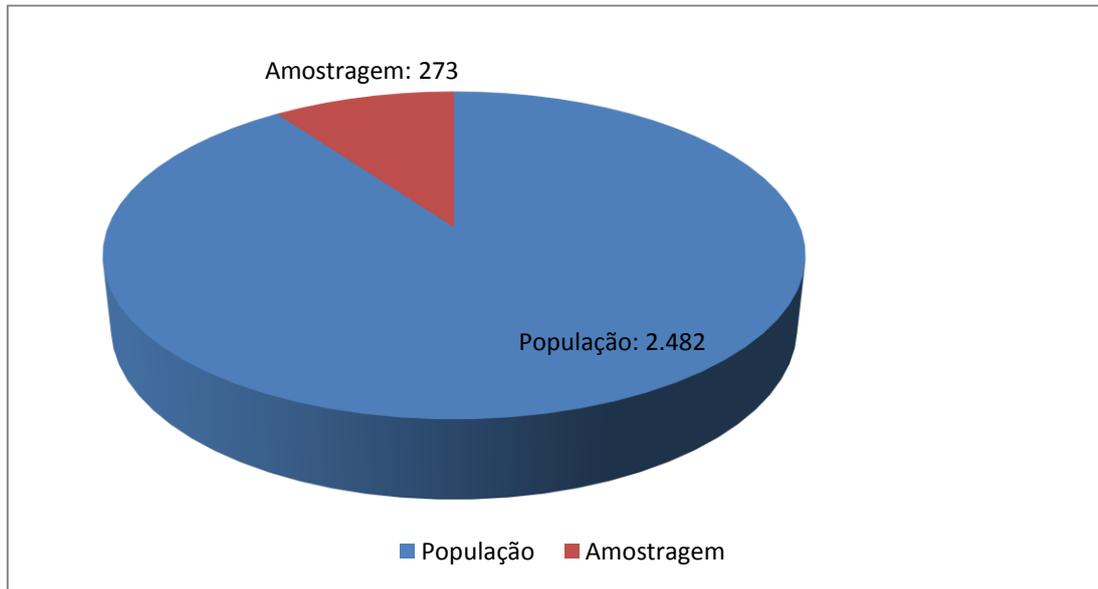
A composição do efetivo geral das Guardas Civas Municipais da região (São Bernardo do Campo, Diadema, Ribeirão Pires, Mauá, Santo André e São Caetano do Sul) é 2.482 profissionais, e sua distribuição por gênero corresponde a 1.906 na categoria masculino e 576 na categoria feminino. No **gráfico 1** esses dados são demonstrados.

GRÁFICO 1



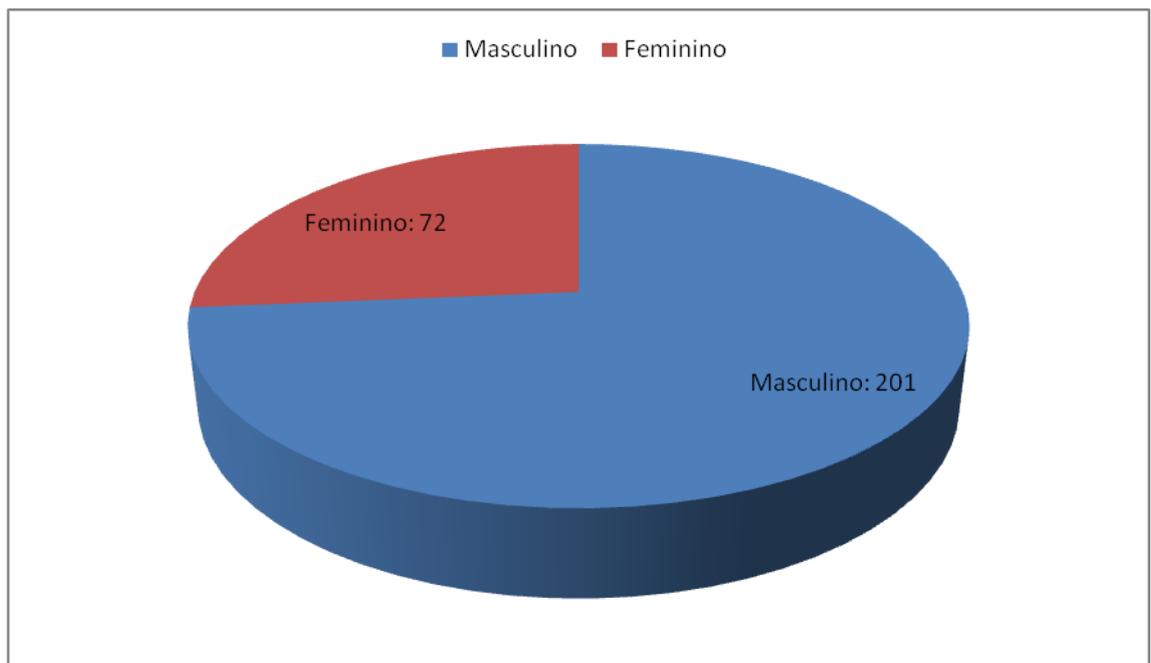
A amostragem de 273 participantes da pesquisa foi retirada da população de Guardas Civas Municipais da região, que é de 2.482 agentes aplicadores da lei. Essa amostra corresponde a 11% da população. No **gráfico 2** pode-se observar a apresentação e distribuição dessas informações.

GRÁFICO 2
AMOSTRAGEM E POPULAÇÃO



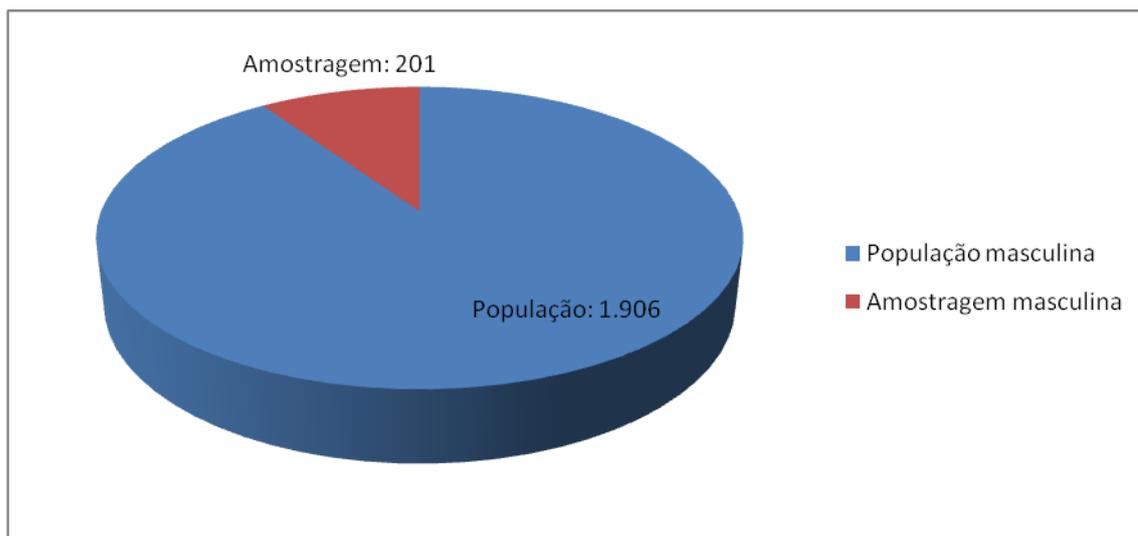
Da amostragem (273) de profissionais, na perspectiva de gênero, 201 dos entrevistados eram do sexo masculino e 72 do sexo feminino. O **gráfico 3** traz os dados ilustrados.

GRÁFICO 3
AMOSTRAGEM PERSPECTIVA DE GÊNERO



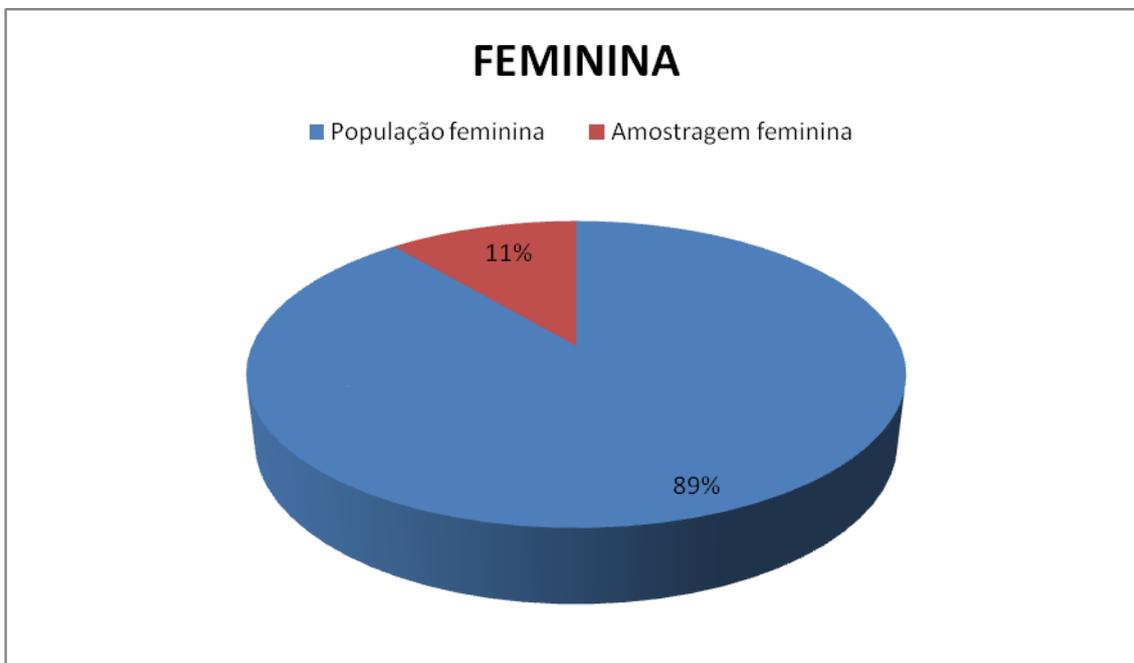
Foi feita a análise comparativa e proporcional da amostragem/população na categoria gênero masculino: 1.906 e amostragem 201, correspondente a 11% da população estudada. No **gráfico 4** esses dados estão distribuídos e ilustrados didaticamente.

GRÁFICO 4
COMPARATIVO DA AMOSTRAGEM MASCULINA DA POPULAÇÃO MASCULINA



Também foi feita a análise comparativa e proporcional da amostragem/população na categoria gênero feminino: 576 e amostragem 72, correspondente a 12% da população estudada. No **gráfico 5** esses dados estão distribuídos e ilustrados didaticamente.

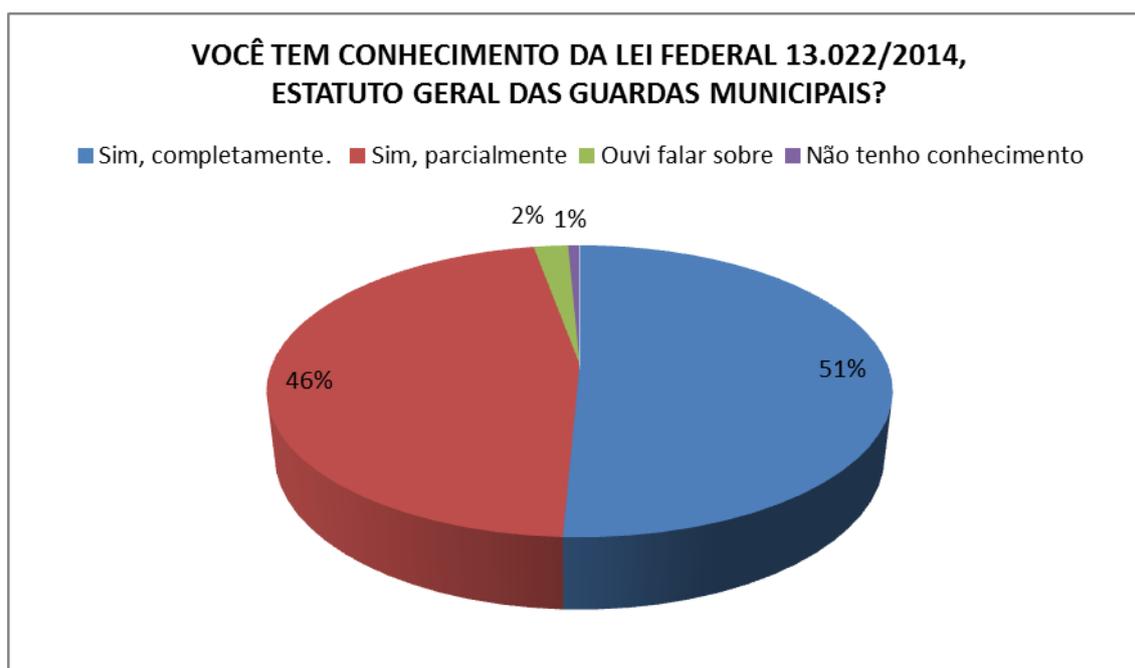
GRÁFICO 5
ANÁLISE COMPARATIVA DA AMOSTRAGEM FEMININA DA
POPULAÇÃO FEMININA



4.1. RESULTADO GERAL DA PESQUISA COM OS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS DA REGIÃO DO ABCDMR PAULISTA

Apresentamos nesse capítulo os dados gerais da pesquisa, na categoria Operador (os profissionais que exercem a atividade operacional das corporações) resultado que compreende os dados das cidades: São Bernardo do Campo, Diadema, Santo André, Mauá, Ribeirão Pires e São Caetano do Sul. A pergunta que inaugura a série é: *você tem conhecimento da lei federal 13.022/2014, estatuto geral das guardas municipais?* Como o gráfico 6 vai demonstrar que 51% dos Guardas Municipais das Seis cidades pesquisadas, afirmaram conhecer completamente a lei federal que regulamentou a categoria, enquanto que 46% dos entrevistados afirmaram conhecer parcialmente, e 2% disseram que só ouviram falar sobre a legislação e 1% não tem conhecimento.

GRÁFICO 6



Quando colocado para reflexão os mecanismos institucionais previstos na legislação específica da categoria que tem a função de fortalecer as corporações e motivar os operadores do sistema municipal de segurança, os entrevistados tiveram a oportunidade de avaliar a partir da pergunta: *Quais destas previsões estabelecidas na lei federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?* Foram apresentadas quatro alternas, a saber: *Plano de Carreira; Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por Guardas de*

carreira; Comando de carreira e Reservas de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo. No quadro 16 os dados são apresentados. Percebe-se que uma ampla maioria elegeu a opção “Plano de Carreira” como prioridade com 88% dos votos. E também com destaque para a opção “Comando de Carreira” que ficou com 42% dos votos, ao lado da opção “Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por Guardas de carreira” que registrou 41% dos votos, e por último a opção “Reservas de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo” que obteve apenas 19% dos votos.

QUADRO 16
QUAIS DESTAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NA LEI FEDERAL 13.022/2014
SÃO IMPORTANTES PARA FORTALECER A CORPORACÃO E MOTIVAR O
PROFISSIONAL

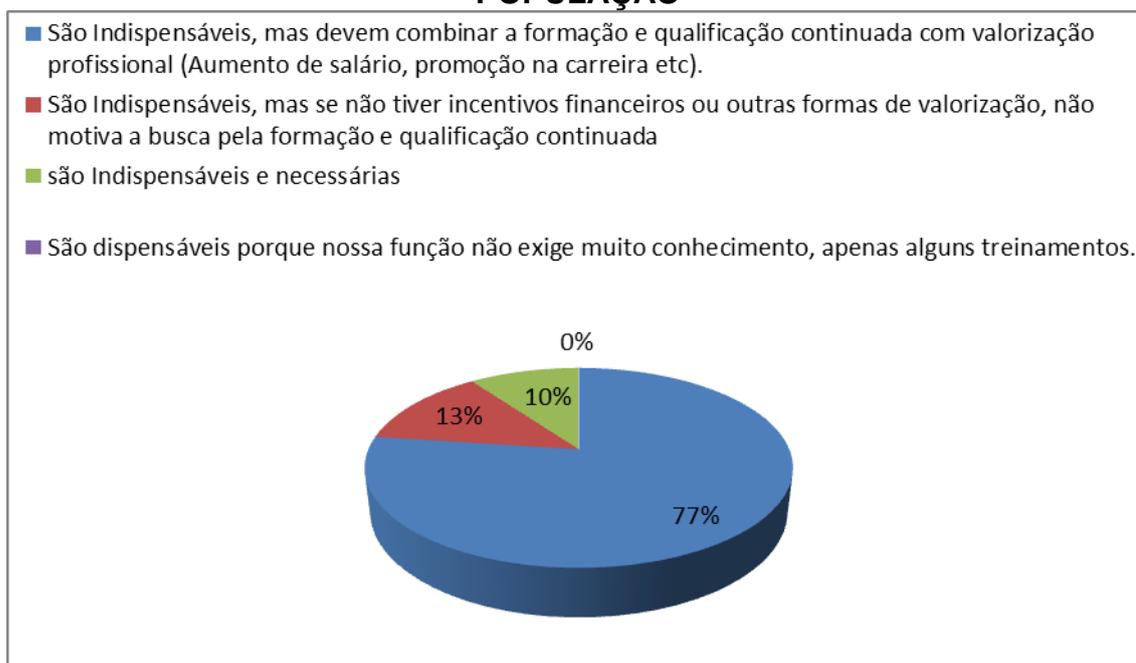
OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
Plano de Carreira	240	88%
Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por Guardas de carreira	111	41%
Comando de carreira	114	42%
Reservas de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo.	52	19%

Na dimensão do processo de formação continuada, uma questão fundamental com implicações na qualidade dos serviços prestados a população, e também com certo grau de vínculo com a valorização dos profissionais, a pesquisa apresentou aos Guardas Municipais a oportunidade de refletir sobre esse tema a partir da seguinte pergunta: *A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais, para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população.* Para contribuir com a reflexão dos entrevistados apresentamos quatro alternativas: “São indispensáveis, mas devem combinar a formação e qualificação continuada com valorização profissional (aumento de salário, promoção na carreira etc.)”, “São indispensáveis, mas se não tiver incentivos financeiros ou outras formas de valorização, não motiva a busca pela formação e qualificação continuada”, “São indispensáveis e necessárias” e “São dispensáveis porque nossa função não exige muito conhecimento, apenas alguns treinamentos”.

No gráfico 7 são apresentados os dados referentes e correspondentes as alternativas. Na observação desse gráfico se destaca a primeira opção que levou

77% dos votos, ficando a segunda e terceira opção, respectivamente com 13% e 10%. A opção vencedora denuncia que para os trabalhadores e trabalhadoras da segurança pública municipal deve haver uma combinação entre a formação e formas de valorização. Fica a dica para os gestores.

GRÁFICO 7
A FORMAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO CONTINUADA SÃO INDISPENSÁVEIS PARA DESENVOLVER AS COMPETÊNCIAS LEGAIS PARA VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL E PARA OFERECER UM SERVIÇO DE QUALIDADE À POPULAÇÃO



A corregedoria e a ouvidoria são órgãos de controle, interno e externo, da atividade policial, e a pesquisa ouviu a opinião dos guardas municipais sobre esse tema. Para contribuir com a reflexão apresentamos quatro alternativas, a saber: “São importantes e necessárias”, “São importantes, mas não necessárias”, “São desnecessárias porque não precisamos” e “Não tenho opinião formada sobre o assunto”. As quatro opções ajudam os profissionais na avaliação. Como o gráfico 8 vai demonstrar, a maioria, 95% dos entrevistados, votaram na primeira opção, que afirma ser importantes e necessários os organismo de controle. É relevante esse resultado porque manifesta o apreço e o reconhecimento dos Guardas Municipais pela disciplina.

GRÁFICO 8



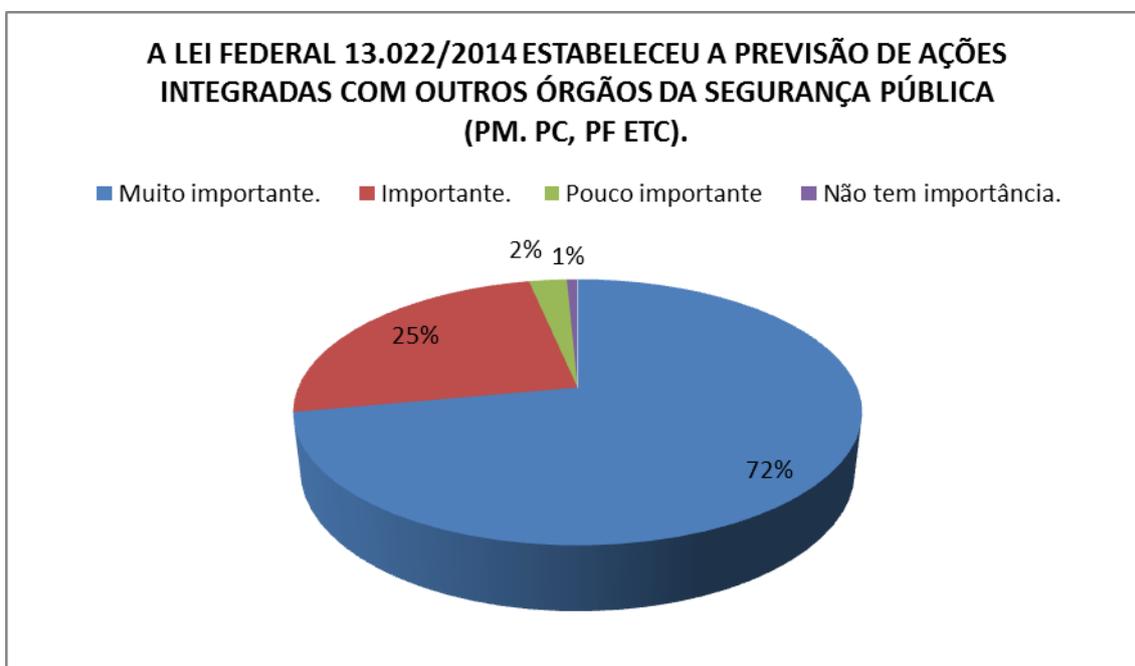
A integração entre os órgãos da segurança pública resolve alguns dos desafios que impedem o desenvolvimento e a eficiência do sistema. A integração possibilita o diálogo entre as polícias, o planejamento, cooperação e a troca de informações e experiências. A falta de integração cria um ambiente de ostracismo institucional, cada polícia em seu quadrado, e como uma das consequências acontece o retrabalho. A pesquisa teve com um dos seus objetivos ouvir a opinião dos operadores da segurança pública no âmbito do município sobre a integração entre os órgãos do setor, que a lei orgânica da categoria privilegiou em seu texto.

A reflexão foi proposta a partir da pergunta: *A lei federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF ETC). Qual sua opinião a respeito?* Apresentamos também as alternativas, onde deveria escolher uma delas: “Muito importante”, “Importante”, “Pouco importante” e “Não tem importância”.

Como é possível observar no gráfico 9, os profissionais responsáveis pela aplicação da lei, em sua ampla maioria, escolheram a primeira opção (Muito Importante) que obteve 72% dos votos. E 25% afirmaram ser importante a integração, sendo que 2% escolheram a opção “Pouco Importante”, e 1% disseram que não tem importância. Esse resultado manifesta a disposição dos Guardas Municipais em trabalhar de forma cooperativa com os demais órgãos do sistema.

Importante destacar que a integração não é sinônima de uma relação de subordinação entre as corporações, mas de cooperação.

GRÁFICO 9



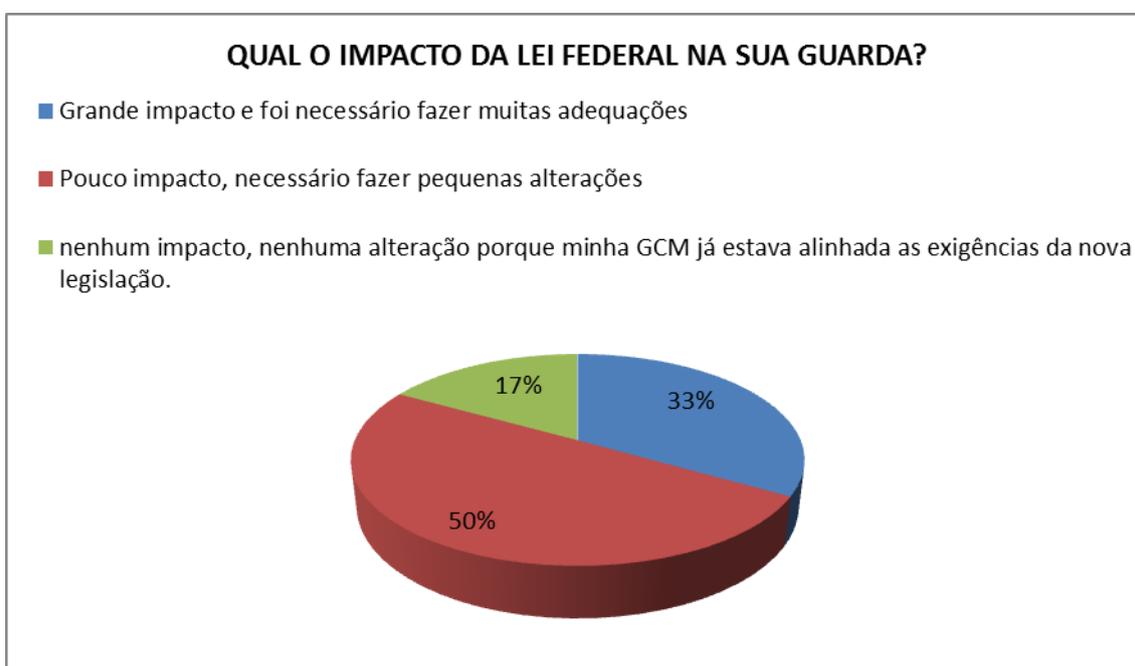
O impacto do Estatuto Geral das Guardas Municipais, lei federal 13.022/2014, foi tema de reflexão na pesquisa. Com propostas de alterações que vão desde a gestão até o operacional, inclusive com prerrogativas para os profissionais, a lei federal gerou expectativas, e quando aprovada e sancionada, o sistema jurídico recepcionou a nova norma que entrou em vigor plenamente dois anos após aprovação. Plano de Carreira, Corregedoria e Ouvidoria, Formação e novas competências anunciavam uma reestruturação de algumas Guardas, e para muitas outras, uma completa estruturação. E para aferição propomos a pergunta: *Qual o impacto da lei federal na sua guarda?* Três alternativas foram postas para escolher a que melhor expressasse a realidade da corporação: “Grande impacto e foi necessário fazer muitas adequações”, “pouco impacto, necessário fazer pequenas alterações” e “nenhum impacto, nenhuma alteração porque minha GCM já estava alinhada as exigências da nova legislação”.

No gráfico 10 os votos são distribuídos em conformidades e correspondentes às alternativas. Percebe-se que houve intensa divergência entre os entrevistados sobre o impacto. A opção “Pouco Impacto, necessário fazer pequenas alterações” figurou com 50% dos votos. 33% para a primeira opção (Grande impacto e foi necessário fazer muitas adequações). E com 17% dos para a opção: *Nenhum*

impacto, nenhuma alteração porque minha GCM já estava alinhada as exigências da nova legislação.

É revelador esse resultado porque a lei federal em tela é de 2014, e conforme opinião dos profissionais entrevistados, as corporações em sua maioria, seja em maior ou menor intensidade, sofreram pouco impacto. Somando os números da segunda com a terceira opção temos 67% dos votos. Uma das explicações prováveis pode ser o fato de a lei ter ficado 11 anos engavetada no Congresso Nacional, mais especificamente na Câmara dos Deputados, cuja tramitação inicial foi em 2003. E também o fato de a legislação, ou o processo legislativo, não acompanhar a realidade social, sua dinâmica e necessidade.

GRÁFICO 10



Uma discussão que envolveu os bastidores da aprovação da norma federal que regulamentou as Guardas Municipais era o impacto nas administrações municipais que necessitariam fazer grandes adequações. Em entrevista ao *Jornal do Senado*, em 16 de julho de 2014, o Presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) Paulo Ziulkoski afirmou:

Somos frontalmente contra. Não tem muito cabimento. A Constituição é clara. A segurança interna é competência dos Estados. A externa é da União. Os Municípios não têm essa competência. Estão querendo mais uma vez levar nova atribuição aos Municípios e sem indicar fonte de financiamento (CNM, 2014).

Em muitos municípios de todas as regiões, e nas regiões Norte e Nordeste com mais imensidade, pela precariedade da própria estrutura da administração local e sua quase inteira dependência dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, as Guardas Municipais estão, do ponto de vista operacional e estrutural, muito distantes do que está previsto na legislação federal. A matéria da *Folha de S. Paulo*, de 27 de agosto de 2016, trouxe como tema: *70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas*⁴⁰. Pesquisas recentes anunciaram que muitos municípios brasileiros têm dificuldades financeiras. Segundo a matéria publicada no jornal *Estadão*, em 21 de janeiro de 2017, 89% dos municípios brasileiros devem 99,6 bilhões ao INSS⁴¹. A pesquisa da Confederação dos Municípios Brasileiros, em relatório sobre a situação financeira dos municípios, afirma:

O formulário preenchido pelos gestores municipais encerrava-se com um questionamento acerca do fechamento das contas no presente ano. Dos Municípios avaliados, metade considera que conseguirá fechar as contas em 2015, mas 42,6% já consideraram que essa missão será impossível (2015, p. 9).

Com essa crise potencializada pela crise política que afeta o País, muitos municípios estão encontrando dificuldades para manter os serviços públicos e investir na manutenção e ampliação de suas capacidades de atendimento.

Dentro desse contexto colocamos a seguinte questão: *Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua guarda?* Essa pergunta provocou a reflexão e análise dos guardas municipais e apresentamos quatro alternativas para que escolhesse parte ou a totalidade delas, conforme expressassem sua realidade. As opções foram: “Falta de recursos financeiros”, “Falta de condições políticas favoráveis”, “Falta recursos humanos técnicos para realizar as adequações” e “Outros”.

No quadro 17 o panorama é apresentado, sendo que a opção (Falta de recursos financeiros) foi a que levou mais votos, ficando com 60%. Seguida da segunda colocação, Falta de condições políticas favoráveis, que obteve 49% dos votos. Com 16% dos votos a opção “Faltam recursos humanos técnicos para realizar as adequações” revela a necessidade de qualificação específica em gestão para os

⁴⁰ Matéria disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>>. Acesso em: 24 out. 2017.

⁴¹ Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,89-dos-municipios-brasileiros-devem-em-conjunto-r-99-6-bilhoes-ao-inss,70001636874>>.

Comandantes das Guardas operarem os instrumentos de gestão, principalmente o Sistema de Convênios com o Governo Federal que é uma importante fonte de investimento nas guardas.

QUADRO 17
QUAIS OS DESAFIOS PARA A APLICABILIDADE INTEGRAL DESSA LEI EM SUA GUARDA?

OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
Falta de recursos financeiros	165	60%
Falta de condições políticas favoráveis	135	49%
Faltam recursos humanos técnicos para realizar as adequações	44	16%
Outros	22	8%

A pesquisa segue seu caminho e nessa altura coloca como objeto de reflexão para os profissionais a contribuição da lei federal da categoria para o reconhecimento das Guardas como órgãos da segurança pública.

A compreensão das Guardas Municipais como órgão policial constituinte da segurança pública ainda guarda controvérsias. Historicamente a Polícia Militar tenta monopolizar o setor da segurança pública e também tenta uma patente do termo polícia contra as Guardas Municipais. Recentemente a polêmica ganhou força quando o prefeito da capital paulista, João Doria, apresentou o novo *layout* das viaturas da Guarda Civil Metropolitana, acrescentando os termos: polícia municipal⁴². Esse fato, além de colocar o debate em nível nacional, também despertou o sentimento monopolizador da Polícia Militar⁴³, que entrou, por meio da entidade Defesa PM⁴⁴, com denúncia na Vara da Fazenda Pública Municipal com alegações que manifestam claramente seu interesse corporativo, como pode se notar no trecho da denúncia:

Diante desses fatos, os associados da DEFENDA PM, integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo, **encontram-se indignados** e notadamente apreensivos com a evidente ilegalidade e inconstitucionalidade das medidas anunciadas pelo DD. Prefeito de São Paulo, medidas que, além de violarem o ordenamento legal vigente, potencializarão o risco de morte de Policiais Militares, de cidadãos e de visitantes de São Paulo e, especialmente, dos próprios Guardas Civis

⁴² Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/doria-quer-mudar-nome-da-gcm-para-policia-municipal.ghtml>>.

⁴³ Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/associacao-de-pms-vai-a-justica-contramudar-nome-da-gcm-para-policia-municipal.ghtml>>.

⁴⁴ DEFENDA PM – Associação dos Oficiais Militares do Estado de São Paulo em Defesa da Polícia Militar.

Metropolitanos, conforme adiante será demonstrado (DEFENDA, 2017, p. 5).

Sem pretender adentrar nessa seara, seja no horizonte jurídico, seja no semântico/simbólico, o reconhecimento das Guardas como órgão da segurança é assunto pacificado no julgado do Supremo Tribunal Federal sobre o direito de greve no Recurso Extraordinário (RE) 846854, de 25 de maio de 2017, e no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654432, de 5 de abril de 2017. O que vai caracterizar um órgão como policial ou não, para além do nome que carrega nas viaturas, é o conjunto de competências estabelecidas em lei, que delimita sua atuação. O Estatuto Geral das Guardas Municipais, regulamentado pelo parágrafo oitavo do artigo 144 da Constituição Federal, elenca as competências das Guardas Municipais.

Esse entendimento jurídico sobre ser a Guarda Municipal órgão constituinte da segurança pública foi recentemente pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em dois importantes julgados, um sobre a greve dos Policiais Militares do estado de Goiás e outro no julgamento da greve dos guardas civis municipais da cidade de São Bernardo do Campo, em São Paulo.

O Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654432, com repercussão geral reconhecida, teve como consequência que a Suprema Corte proibiu todas as polícias de fazerem greves, incluindo as Guardas Municipais, por entender que são órgãos da segurança pública necessários ao bom funcionamento do Estado brasileiro e prestam serviços essenciais à população. O voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes diz:

Nesse sentido, entendo que o presente recurso extraordinário não trata apenas de um conflito entre o direito de greve e o princípio da continuidade do serviço público, mas sim entre a necessária interpretação construtiva e conciliatória entre o direito de greve e o direito de toda a Sociedade à segurança pública, mediante um dever do Estado em efetivá-la por meio dos órgãos policiais descritos no artigo 144 da Constituição Federal (p. 9).

Na conclusão do seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes propôs a seguinte tese: “O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública”. Esse julgado é parte integrante do Recurso Extraordinário com Agravo 654432 (Goiás). No outro julgado, de também de repercussão geral (RE – Recurso Extraordinário 846854), os guardas municipais são considerados

abrangidos pelo julgado anterior sobre a greve das polícias, e no voto⁴⁵ do relator desse processo, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux afirma:

Embora sob o regime da CLT, a Guarda Civil do Município de São Bernardo constitui instituição voltada à segurança pública, prevista no art. 144, § 8º, da Constituição Federal, de forma que se encontra abrangida pela aludida decisão do STF que denota a preocupação com a continuidade dos serviços públicos (p. 2).

No dia 25 de maio de 2017 o Plenário da Suprema Corte julgou o Recurso Extraordinário 846854. Nele a maioria dos ministros seguiu a divergência do Ministro Alexandre de Moraes, que vinculou o processo em tela ao processo da greve dos policiais e, por consequente, estendeu a proibição aos guardas municipais pelo mesmo entendimento⁴⁶. No site do Supremo Tribunal Federal, categoria notícias, a matéria veiculada em 25 de maio de 2017, com o título *Guardas Municipais não devem ter greve julgada na Justiça do Trabalho*, traz o seguinte texto:

O Supremo Tribunal Federal (STF) negou provimento a recurso que defendia a competência da Justiça do Trabalho para julgar a abusividade de greve de guardas municipais que trabalham em regime celetista. No Recurso Extraordinário (RE) 846854, com repercussão geral, a maioria dos ministros entendeu que não cabe, no caso, discutir direito a greve, uma vez que se trata de serviço de segurança pública. Segundo o voto do ministro Alexandre de Moraes, acompanhado por maioria, não há que se falar de competência da Justiça trabalhista para se analisar a abusividade ou não da greve neste caso, dado tratar-se de área na qual o próprio STF reconheceu que não há direito à paralisação dos serviços, por ser essencial à segurança pública.

Esse resultado de entendimento do Supremo Tribunal Federal teve como sustentação fundamental a Lei Federal 13.022/2014, em vigor no País.

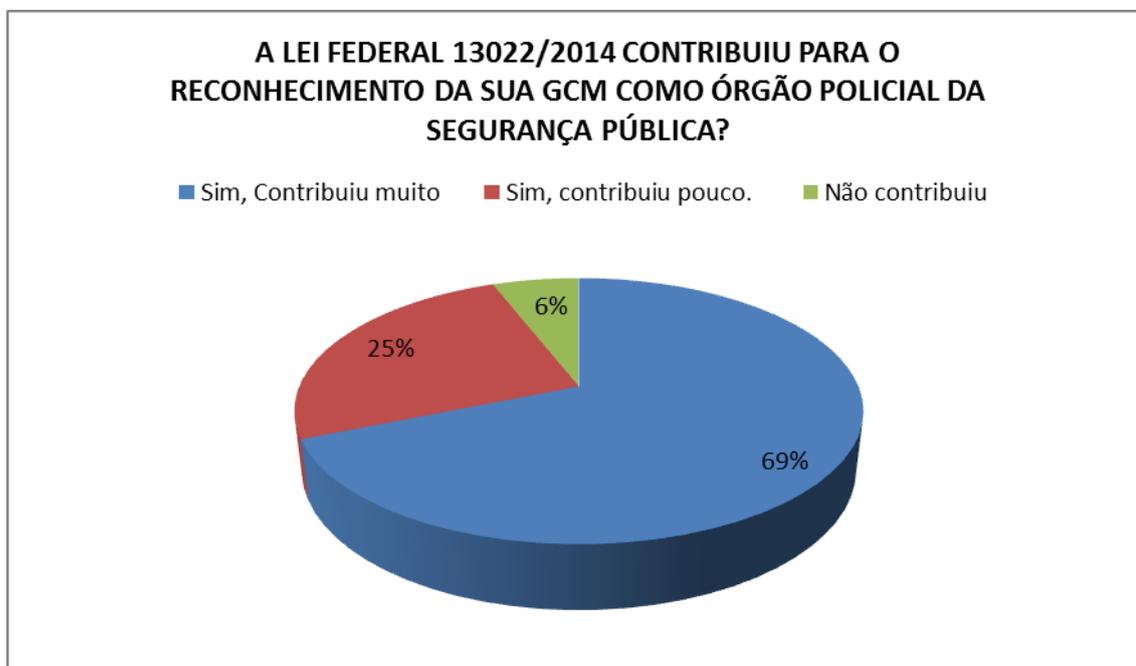
Para aferição da contribuição da lei nesse processo de afirmação das Guardas propomos a seguinte questão: *A lei federal 13022/2014 contribuiu para o reconhecimento da sua GCM como órgão policial da segurança pública?* Os Guardas Municipais tiveram três opções, sendo que deveriam escolher uma delas, a saber: “Sim, Contribuiu muito”, “Sim, contribuiu pouco” e “Não contribuiu”.

⁴⁵ 10/05/2012 – PLENÁRIA REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 665.969 SÃO PAULO (ARE 665969) Ministro Luiz Fux – Relator. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4659071>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

⁴⁶ *Guardas municipais não devem ter greve julgada na Justiça do Trabalho, decide STF*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=344553>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

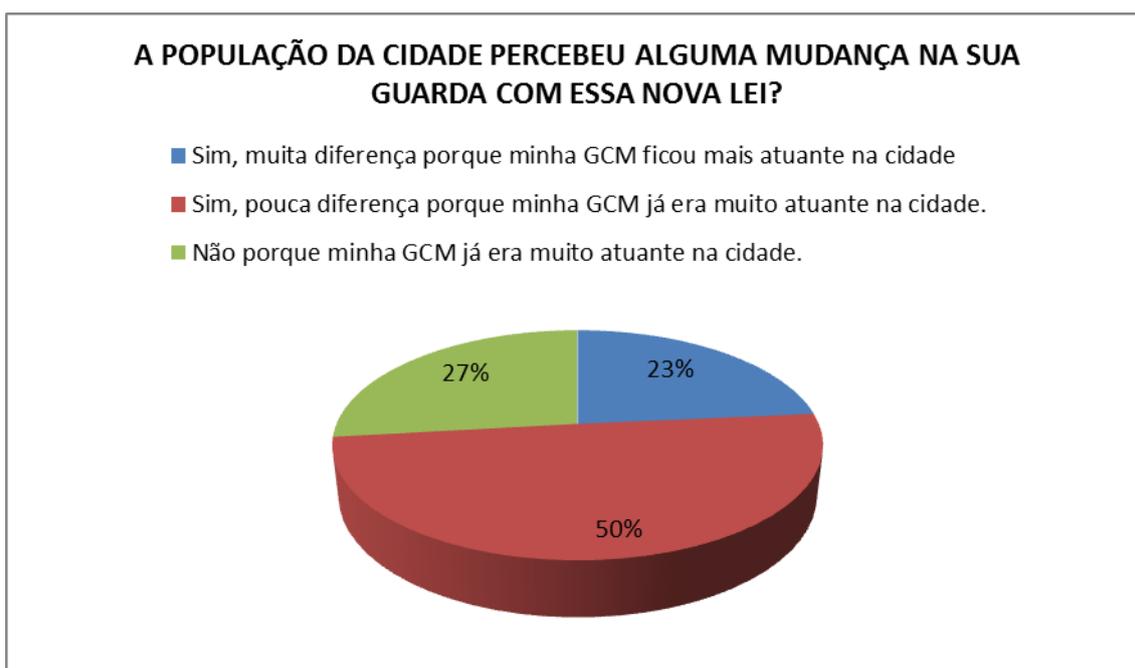
Para 69% dos entrevistados a lei federal “contribuiu muito”, e para 25% “Contribuiu pouco”, e apenas 6% escolheu a opção “Não Contribuiu”. Esse resultado pode ser verificado no gráfico 11.

GRÁFICO 11



As atividades rotineiras desses profissionais são permeadas de encontro com a comunidade diretamente na prestação de serviços, e a interação permite entre outras possibilidades, ouvir e perceber a opinião da população sobre sua corporação. Verificar essa percepção pela ótica dos Guardas foi o objetivo da pergunta: *A população da cidade percebeu alguma mudança na sua guarda com essa nova lei?* As alternativas para escolher uma delas foram: “Sim, muita diferença porque minha GCM ficou mais atuante na cidade”, “Sim, pouca diferença porque minha GCM já era muito atuante na cidade” e “Não porque minha GCM já era muito atuante na cidade”. Como os dados no gráfico 12 vão demonstrar 50% votaram na segunda opção, 23% na primeira e 27% na terceira. Esse resultado denuncia que ainda não há consenso entre as corporações do ABCDMR Paulista sobre a percepção da população em relação à mudança trazida pela nova legislação federal.

GRÁFICO 12

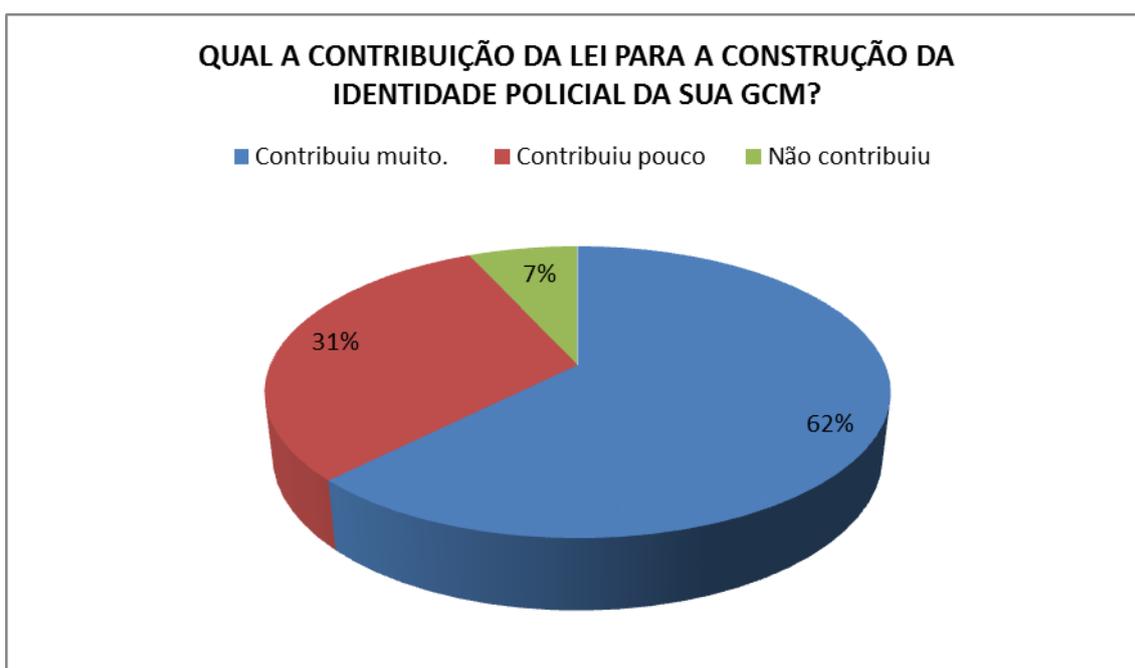


Temos a compreensão da complexidade que envolve a percepção dos guardas civis sobre a opinião da população, mas o objetivo dessa questão é fazer os profissionais escutar a população sobre suas atividades. E também cabe destacar que o termo “Muito Atuante” aqui utilizado, se refere, na linguagem policial, a corporação que atende muitas ocorrências, desde prisões a apreensões de objetos e drogas, ou seja, uma Guarda mais destacada na ação repressivo reativa.

O tema identidade é de interesses das ciências humanas nos diversos focos do conhecimento (Filosofia, sociologia, psicanálise etc). O conjunto de características, valores, visão missão, consubstanciadas em imagens, discursos e práticas, denunciam a identidade enquanto distinção do outro, mesmo que essa identidade se construa no processo de interação com o outro. E para refletir sobre essa questão, a pesquisa propôs a seguinte pergunta: *Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?* As alternativas “Contribuiu muito”, “Contribuiu pouco” e “Não contribuiu” ajudaram os entrevistados nesse processo de análise.

Para 62% dos Guardas da região a lei orgânica da categoria “Contribuiu Muito”. Segundo 31% “Contribuiu Pouco”, e em último lugar, como 7% dos votos, a opção “Não Contribuiu”. No gráfico 13 traz o resultado ilustrado.

GRAFICO 13



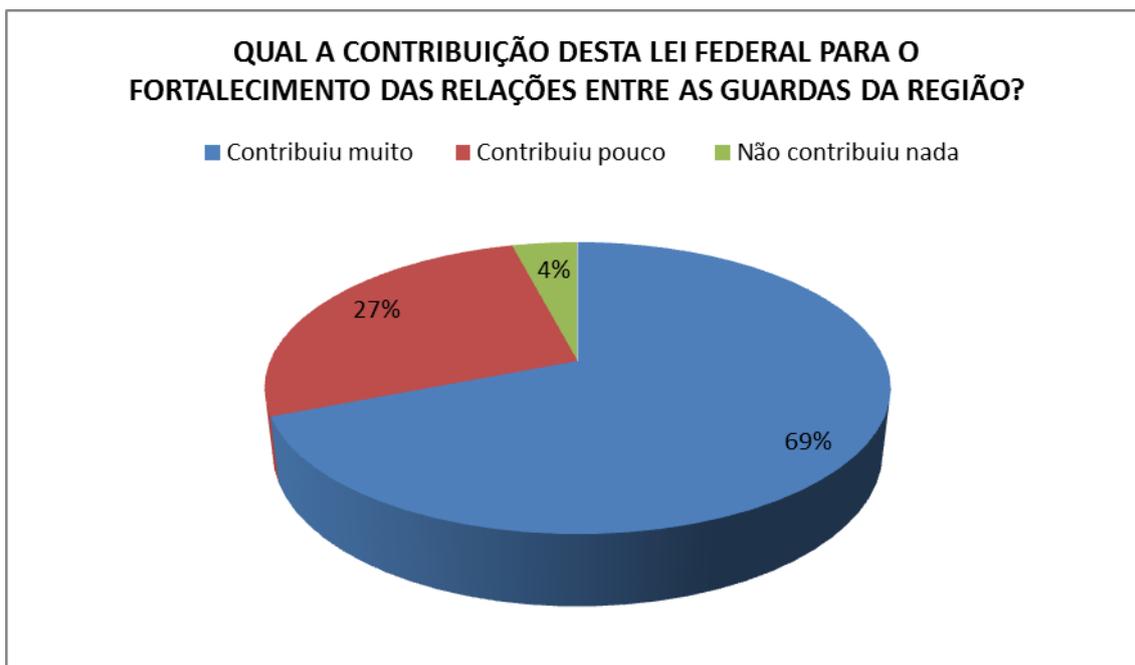
A dispersão dos votos dos Guardas nas alternativas propostas nessa questão pode indicar que há dificuldades na compreensão do conceito de identidade policial, ou pelos menos falta de consenso sobre ter ou não contribuído a lei federal no processo de estabelecimento de identidade. Como a opção da pesquisa foi ouvir livremente e apresentou a questão e as opções para reflexão e escolha dos entrevistados, sem, contudo, interferir no processo, não tem como aferir se todos os

Guardas Civis compartilham do mesmo entendimento sobre o conceito “identidade policial”, tema que poderá ser objeto específico de pesquisa posterior.

E também é plausível a hipótese que para alguns dos profissionais a identidade policial é ser idêntica a polícia tradicional, e se a lei contribuiu com a aproximação entre as corporações, às forças policiais dos estados e da união, pode ser, que no entender de alguns, que houve uma contribuição. E, caso contrário, havendo um distanciamento desses órgãos a fim de distinguir, pode conduzir alguns a entender que não houve contribuição. Como a maioria 62% dos entrevistados disseram que a lei federal contribuiu muito com o processo de estabelecimento de uma identidade policial para as Guardas Municipais, fica o registro, e para aprofundamento em posterior trabalho.

Na sequência a pesquisa vai colocar a temática da regionalidade, da integração regional entre as Guardas Civis. Com a pergunta: *Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as guardas da região?* Os guardas municipais tiveram a oportunidade de avaliar se a lei contribuiu com esse processo, e apresentamos três alternativas, a saber: “Contribuiu muito”, “Contribuiu pouco”, “Não contribuiu nada”. O gráfico 14 houve apresenta uma concentração maior de votos dos guardas na opção “Contribuiu muito” que levou 69% do total. 27% escolheram a opção “Contribuiu pouco”, e 4% disseram que “Não contribuiu nada”.

GRÁFICO 14



O Estatuto Geral das Guardas Municipais, a lei orgânica da categoria que regulamentou o parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal, estabeleceu no texto da norma jurídica um conjunto de XVIII competências específicas que delimitam o fazer desse importante órgão da segurança pública. E a pesquisa ouviu dos operadores do sistema municipal de segurança pública sobre o que de fato suas respectivas corporações estão realizando da totalidade das competências que a lei estabeleceu de forma taxativa. Esse exercício exigiu dos entrevistados conhecer o texto prescrito na lei e analisar suas rotinas de trabalho e identificar se há correspondência. Também é possível perceber a partir das respostas dos guardas municipais a tendência do caminhar das corporações seja para as competências voltadas ao trabalho preventivo e comunitário ou para as ações mais repressivas reativas, ou ainda a mescla das duas possibilidades. No quadro 18 traz os resultados apresentados pelos guardas municipais.

QUADRO 18
DO PONTO DE VISTA OPERACIONAL DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL, DAS
XVIII COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NA LEI, QUAIS DELAS SUA GUARDA
REALIZAM?

COMPETÊNCIAS	Votos	%
1. Zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município.	223	82%
2. Prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais.	226	83%
3. Atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais.	234	86%
4. Colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social.	221	81%
5. Colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas.	195	71%
6. Exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal.	170	62%
7. Proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;	191	70%
8. Cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades.	193	71%
9. Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades.	160	59%
10. Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas.	178	65%
11. Articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município.	148	54%
12. Integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal.	176	64%
13. Garantir o atendimento de ocorrências emergenciais,	212	78%

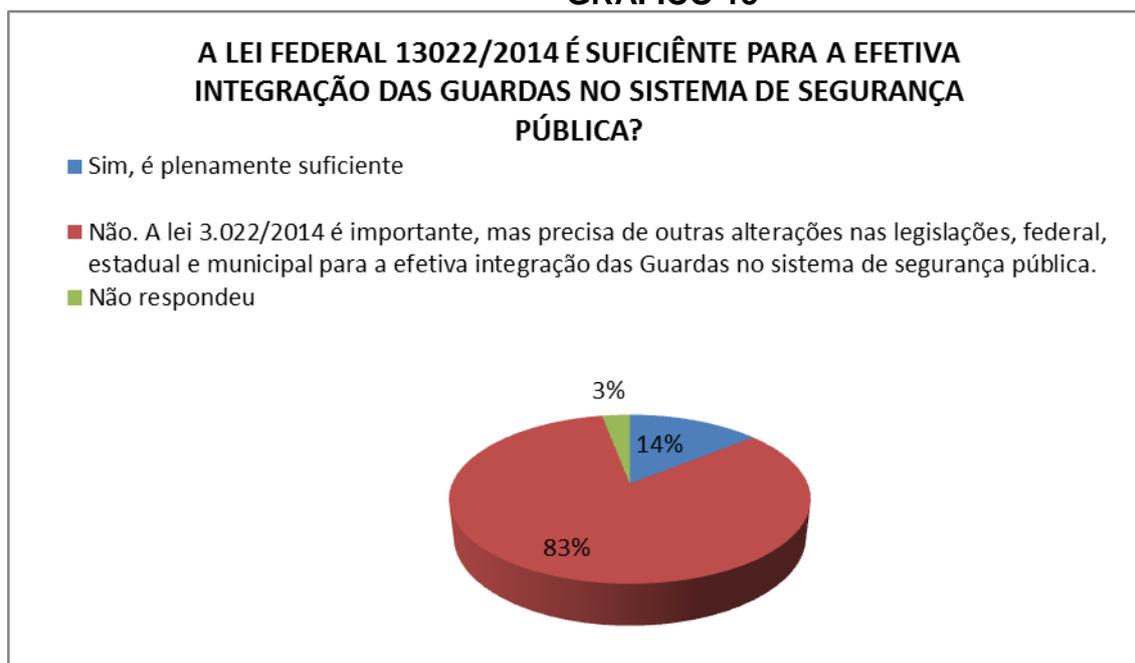
ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas.		
14.Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário.	226	83%
15.Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte.	100	37%
16.Desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal.	139	51%
17.Auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários;	226	83%
18.Atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.	208	76%

Cabe dar um destaque à competência 15 (*Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte*) que obteve 37% dos votos. Tanto por parte dos comandantes quanto dos guardas que operam na ponta as decisões, obteve o menor número de voto entre as competências. Também é fundamental enfatizar que essa competência tem ligação direta com o Plano Diretor das Cidades, regulamentado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais especificamente pelo artigo 25 e seus incisos: mesmo não prevendo taxativamente contrapartida para a segurança pública, mas como a própria evidência denuncia, os grandes empreendimentos causam importantes impactos na segurança local e até mesmo em toda a cidade, seja por aumentar o número de pessoas no local, seja pela concentração de patrimônio privado, bens, imóveis e móveis, que atraem a atenção indesejada dos criminosos, demandando maiores investimentos, seja em videomonitoramento, seja em policiamento.

O inciso V do artigo supracitado prevê *a implantação de equipamentos urbanos e comunitários*, e nesse horizonte é possível encontrar oportunidade para contemplar a construção de base comunitária de segurança ou outros equipamentos de segurança urbana e comunitária para dar conta dessa nova configuração urbana e seu impacto na segurança pública.

Para finalizar a pesquisa a proposta foi ouvir dos guardas civis municipais sobre a suficiência ou insuficiência da lei federal para dar conta dos aspectos necessários para integrar as corporações no sistema de segurança pública a partir da pergunta: *A lei federal 13022/2014 é suficiente para a efetiva integração das guardas no sistema de segurança pública?* Com duas alternativas “Sim, é plenamente suficiente” e “Não. A lei 3.022/2014 é importante, mas precisa de outras alterações nas legislações, federal, estadual e municipal para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública”. Essa questão final da pesquisa coloca em tela o debate sobre quais os desafios para a plena inserção das guardas municipais no sistema de segurança pública. Os entrevistados refletiram e a maioria elegeu a segunda opção com 83% dos votos, e uma parte significativa escolheu (14%) escolheu a segunda opção. E ainda 3% dos guardas municipais se abstiveram de escolher. No gráfico 15 os votos correspondentes às alternativas são apresentados.

GRÁFICO 15



4.2 COMANDANTES DAS GUARDAS MUNICIPAIS DO ABCDMR PAULISTA

O primeiro resultado a ser apresentado é a pesquisa realizada com os comandantes em exercício das seis cidades da região estudada. São eles: Flávio Rafael Leão, Comandante da GCM de São Bernardo do Campo; Adelson Lima, Comandante da GCM de Ribeirão Pires; José Cezar Ferrari, Comandante da GCM de Mauá; José Cícero de Souza, Comandante da GCM de Diadema; Rogério Durante, ex-comandante da GCM de Santo André, e Lourival dos Santos Silva, Comandante da GCM de São Caetano do Sul. E na sequência tem-se o resultado da pesquisa com os agentes operacionais da corporação das respectivas cidades. No **quadro 16** apresentamos as logomarcas das cidades na parte superior e das Guardas correspondentes na parte inferior.

QUADRO 19

LOGOMARCAS DAS CIDADES E DAS RESPECTIVAS GUARDAS

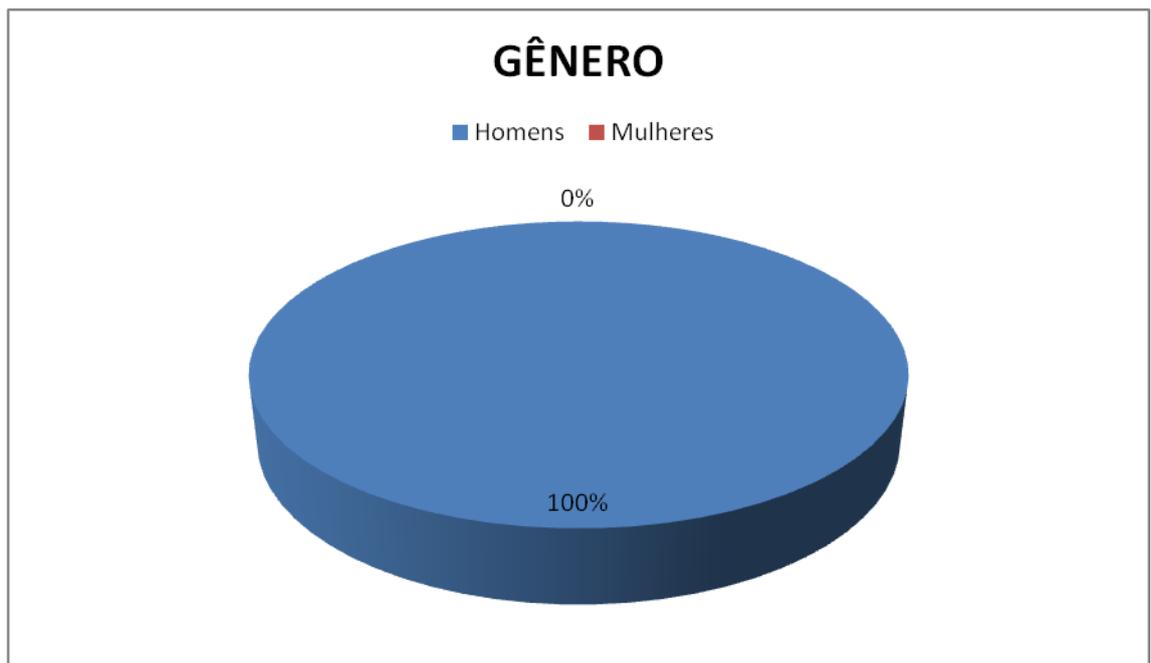


Na categoria gênero, todos os comandantes das Guardas Municipais do Grande ABCDMR Paulista são masculinos. Há desafios nessa questão para as mulheres que compõem as corporações ascenderem ao posto máximo de comando. No **gráfico 6** pode observar que 100% dos postos de comando estão nas mãos do sexo masculino. Para o pesquisador da Universidade Federal Fluminense (UFF) Emanuel Bruno Lopes e a pesquisadora Glaucíria Mota Brasil, Coordenadora do Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética da Universidade Estadual do Ceará (Labvida/UECE), no artigo de publicação conjunta intitulado *Mulheres na polícia: demarcação dos espaços de comando e relações assimétricas de poder*, que aborda essa temática especificamente no estudo da Polícia Civil do estado do Ceará, mas que ajuda a entender tal relação na segurança pública:

A cultura tradicional do policiamento é movida pela masculinidade, assim, o tratamento para a inserção de mulheres nos quadros das polícias tem seus avanços, mas ainda ocorre de uma forma muito limitada, considerando a existência, no interior das forças de segurança pública, de uma estrutura verticalizada, pautada numa hierarquia de poder com meios e modos próprios de definir estratégias e mediar relações poder e mando (2010, p. 1).

A participação das mulheres vem crescendo em diversos setores da sociedade brasileira, e na segurança pública é visível a presença feminina. Como a pesquisa demonstra, algumas Guardas Civis Municipais têm se preocupado em garantir em lei esse espaço tanto no concurso de ingresso quanto nos cursos de ascensão profissional na carreira para corresponder às exigências do Estatuto Geral. No **gráfico 16** pode observar a distribuição do cargo máximo nas corporações municipais de segurança pública da região paulista na categoria gênero.

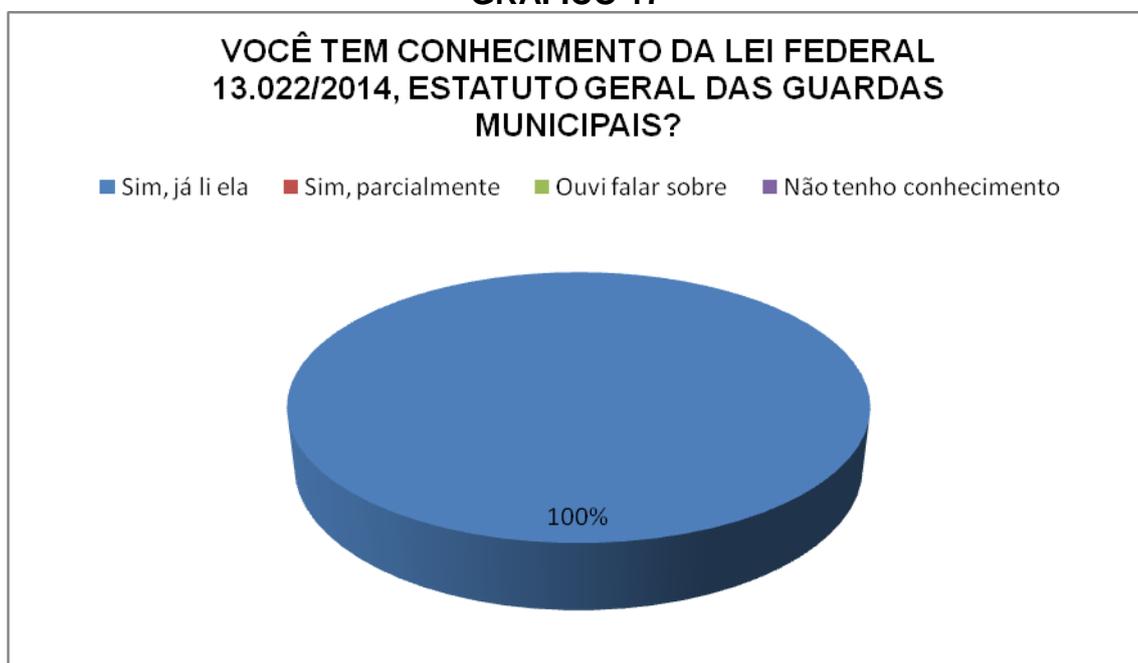
GRÁFICO 16
COMANDANTES DA REGIÃO ABCDMR PAULISTA



A primeira pergunta aos comandantes das Guardas da região foi: *Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?* 100% dos entrevistados responderam que conhecem completamente a lei. Esse conhecimento é fundamental tanto para aplicar a legislação em suas respectivas corporações quanto para correlacionar o previsto no texto com sua prática. Essa pergunta propôs quatro alternativas, das quais se deveria escolher uma delas, a

saber: “Sim, já li ela”, “Sim, parcialmente”, “Ouvi falar sobre” e “Não tenho conhecimento”. O **gráfico 17** apresenta o resultado dos votos.

GRÁFICO 17



O uso de arma de fogo para as Guardas Municipais está previsto e regulado nas legislações federais: Lei 10.826/2003, Decreto 5123/2006, Lei 13.022/2014 e portaria do Exército brasileiro. As Guardas do ABCDMR Paulista, todas elas, já desenvolviam suas atividades de segurança pública utilizando o armamento de fogo. Essa característica possibilita atuação mais efetiva na prevenção e combate à criminalidade e violência, porque a ausência do armamento limitaria as Guardas Municipais (não as inviabilizaria, porque muitas corporações municipais trabalham desarmadas ou apenas com armamento de menor potencial letal).

Os números estatísticos comprovam que o armamento, no atual cenário de violência que o País vive, é condição necessária para operar a segurança pública. Para a questão *Uso de arma de fogo na sua GCM*, as respostas dos comandantes estão ilustradas no **gráfico 18**, que demonstra a concentração de voto na primeira opção: “Sim, antes da lei” (nenhum voto para a opção: “Sim, a partir da lei”).

GRÁFICO 18



O ingresso e a carreira nas corporações foram objeto de reflexão da próxima questão. A Constituição Federal de 1988 estabelece as formas e critérios de ingresso no serviço público e seus respectivos regimes trabalhistas, e a lei federal da categoria ratificou o concurso, estabelecendo o nível médio de formação como um dos critérios. Os comandantes afirmaram que em suas Guardas os servidores são todos concursados e em todas as seis Guardas da região o comando é parte integrante da carreira. Quatro das seis Guardas têm plano de cargo, salários e carreiras (SBC, Diadema, Santo André e Mauá), duas não possuem (SCS e Ribeirão Pires). Quatro das seis Guardas têm norma municipal que garante um percentual de reserva de vaga para o efetivo feminino (apenas Diadema e Santo André não possuem). Informaram que estão garantidos 30% em SBC e 10% em SCS (as demais cidades não informaram). No **quadro 20** pode-se observar a distribuição desses números para as seis cidades.

QUADRO 20
INGRESSO E CARREIRA EM SUA GCM

INGRESSO E CARREIRA EM SUA GCM	SIM	NÃO
Os guardas municipais são concursados?	6	
Tem carreira única e plano de cargos e salários?	3	3
Comando de carreira	6	
Um percentual mínimo para efetivo feminino	4	2

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o acesso aos cargos efetivos da administração pública será por meio de concurso público, e a contratação poderá ser regida pelo Estatuto do Servidor Público (Estatutário); a Emenda Constitucional 19/98 alterou o artigo 39 da Constituição Federal, inserindo o Regime Jurídico da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) como possibilidade. Temos ainda no seio das Guardas Civis do ABCDMR paulista o fenômeno do regime misto: uma parte do efetivo é constituída pelo regime jurídico CLT e outra pelo Estatuto do Servidor Público (Estatutário). O **quadro 21** apresenta o cenário dos regimes jurídicos das Guardas da região.

**QUADRO 21
REGIME JURÍDICO**

CIDADES	SÓ CLT	SÓ ESTATUTÁRIO	MISTO (CLT/ESTATUTÁRIO)
SBC⁴⁷	SIM		
SCS	SIM		
DIADEMA			SIM
RIBEIRÃO PIRES		SIM	
MAUÁ			SIM
SANTO ANDRÉ			SIM

No quesito formação, os comandantes foram perguntados se suas corporações tinham equipamento próprio de formação e se participavam do Centro Regional de Formação para as Guardas Municipais. No Título VI, os artigos 11 e 12 da lei em tela tratam da capacitação dos guardas municipais: além da matriz curricular nacional, também prevê o consórcio entre os municípios para alcançar esse fim. As Guardas de São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema e São Caetano do Sul afirmaram ter escola de ensino própria para seus profissionais, enquanto Mauá e Ribeirão Pires não têm. Todos os comandantes disseram que suas Guardas participam do Centro Regional de Formação. No **quadro 22** esses dados são apresentados.

**QUADRO 22
FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO**

Cidades	Tem órgão próprio de formação?	Participa do Centro Regional de Formação?
----------------	---------------------------------------	--

⁴⁷ A Câmara Municipal de São Bernardo do Campo votou e aprovou o Projeto de Lei Complementar nº 01/2018, o texto que é de autoria do Poder Executivo Municipal, que altera o Regime Jurídico da Guarda Civil Municipal da cidade de Celetista para Estatutário. Fonte: <http://www.camarasbc.sp.gov.br/noticias/17-noticias/659-resumo-da-7-sessao-ordinaria-de-2018>.

SBC	SIM	SIM
SCS	SIM	SIM
DIADEMA	SIM	SIM
RIBEIRÃO PIRES	NÃO	SIM
MAUÁ	NÃO	SIM
SANTO ANDRÉ	SIM	SIM

Ainda foi perguntado aos comandantes o percentual de seus efetivos que têm formação acadêmica. Segundo as respostas dos comandantes, Santo André tem 38% do efetivo com curso superior; Mauá, 30%; Ribeirão Pires, 10%, e Diadema e São Caetano do Sul têm, ambas, 50% do efetivo com curso superior. O comandante da cidade de São Bernardo do Campo não informou.

Sobre os órgãos de controle interno e externo, Corregedoria e Ouvidoria, os comandantes das seis cidades afirmaram que suas Guardas estão de acordo com as exigências da Lei Federal 13.022/2014, que em seu artigo 13, inciso I, estabeleceu que todas as Guardas que trabalham com arma de fogo devem ter órgãos de controle interno e externo, e também que todas as Guardas com mais de 50 servidores no efetivo, independente de trabalharem armadas, devem ter Corregedoria. Todas as Guardas da região têm Corregedoria e Ouvidoria, conforme resposta dos comandantes, exceto Santo André, que não possui Ouvidoria. O **quadro 23** apresenta essas informações.

QUADRO 23
CORREGEDORIA E OUVIDORIA

CIDADES	CORREGEDORIA	OUVIDORIA
SBC	SIM	SIM
SCS	SIM	SIM
RIBEIRÃO PIRES	SIM	SIM
SANTO ANDRÉ	SIM	NÃO
MAUÁ	SIM	SIM
DIADEMA	SIM	SIM

Ainda sobre a Ouvidoria, perguntamos aos comandantes se é dirigida por profissionais da Guarda ou agentes externos à corporação. Segundo as respostas, em São Caetano do Sul um guarda de carreira dirige a Ouvidoria, enquanto nas cidades de São Bernardo do Campo, Mauá e Diadema a direção é feita por agentes externos à corporação. Ribeirão Pires não respondeu.

O artigo 17 da Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) deve destinar linha telefônica de número 153 e faixa exclusiva de frequência de rádio aos municípios que possuam Guarda Municipal. A Anatel regulamentou esse artigo da lei, classificando o número 153 como serviço de emergência para a população entrar em contato com as Guardas Municipais. Perguntado aos comandantes se em suas Guardas havia algum serviço de contato de emergência para a população, todos afirmaram dispor do serviço 153. O **gráfico 19** apresenta os votos direcionados à opção 153.

GRÁFICO 19



É relevante destacar que todas as Guardas Civis da região têm o serviço de emergência 153, mas, por outro lado, poucas têm planejamento que defina quais estratégias proativas irão utilizar, seja no sentido da prevenção, seja na repressão qualificada. Os telefones de emergência são um dos principais canais que puxam as forças de segurança para se tornarem meramente reativas, com os efetivos cada vez mais direcionados ao atendimento dos chamados de emergência, ou seja, gestão para atendimento imediato das demandas, o que pode revelar falta de planejamento ou dificuldade de colocá-lo em prática quando ele existe.

Sobre a integração com os demais órgãos da segurança pública prevista no tecido da lei federal, mais especificamente no artigo 5, incisos IV e X e parágrafo único, os comandantes tiveram a oportunidade de refletir e analisar a contribuição da

lei federal nessa perspectiva. Integração não significa subordinação entre os órgãos, mas parcerias pontuais em ações operacionais e compartilhamentos de espaços, dados, informações e conhecimento. A necessidade de integração resolve importantes gargalos que, entre outras implicações, impedem o desenvolvimento e eficiência dos órgãos da segurança pública. Os comandantes demonstraram relevante disposição em trabalhar de forma integrada com as demais forças policiais. No **quadro 24** podem-se observar os dados dos respectivos comandantes.

**QUADRO 24
INTEGRAÇÃO**

CIDADES	PM	PC	PF	GGIM
SCS			NÃO	SIM
SBC	SIM	SIM	NÃO	SIM
MAUÁ	SIM	SIM	NÃO	SIM
DIADEMA				NÃO
RIBEIRÃO PIRES	SIM	SIM	NÃO	NÃO
SANTO ANDRÉ	SIM	SIM	NÃO	SIM

O comandante da Guarda de Diadema se manifestou por escrito afirmando que em relação à integração em sua Guarda com os demais órgãos da segurança pública não houve alteração. Pode ser entendido que houve continuidade, seja da integração com esses órgãos, seja da não integração.

Na sequência a pesquisa perguntou para os comandantes qual a importância dessa lei federal para sua Guarda. O resultado aponta que 83% dos comandantes afirmaram que a lei federal da categoria é muito importante para sua Guarda, enquanto 17% disseram que é importante. As outras opções, “Pouco importante” e “Sem importância”, não obtiveram votos. O **gráfico 20** traz esse resultado.

GRÁFICO 20

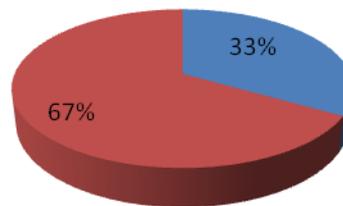


O impacto da nova legislação federal dos guardas municipais foi o objeto de reflexão e avaliação da pergunta: *Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?* A partir de três alternativas os comandantes puderam escolher uma delas, a que correspondesse a sua realidade. As opções eram: “Grande impacto e foi necessário fazer muitas adequações”, “Pouco impacto, necessário fazer pequenas alterações” e “Nenhum impacto, nenhuma alteração porque minha GCM já estava alinhada às exigências da nova legislação”. O **gráfico 21** demonstra a distribuição dos votos nas opções postas, sendo que 67% dos comandantes votaram na segunda opção (“Pouco impacto, necessário fazer pequenas alterações”) e 33% na primeira opção, afirmando que houve grande impacto e foi necessário fazer muitas alterações na estrutura local para se adequar à lei. A última opção não recebeu nenhum voto. Vejamos esse resultado no **gráfico 21**.

GRÁFICO 21

QUAL O IMPACTO DA LEI FEDERAL NA SUA GUARDA?

- Grande impacto e foi necessário fazer muitas adequações.
- Pouco impacto, necessário fazer pequenas alterações
- Nenhum impacto, nenhuma alteração porque minha GCM já estava alinhada as exigências da nova legislação



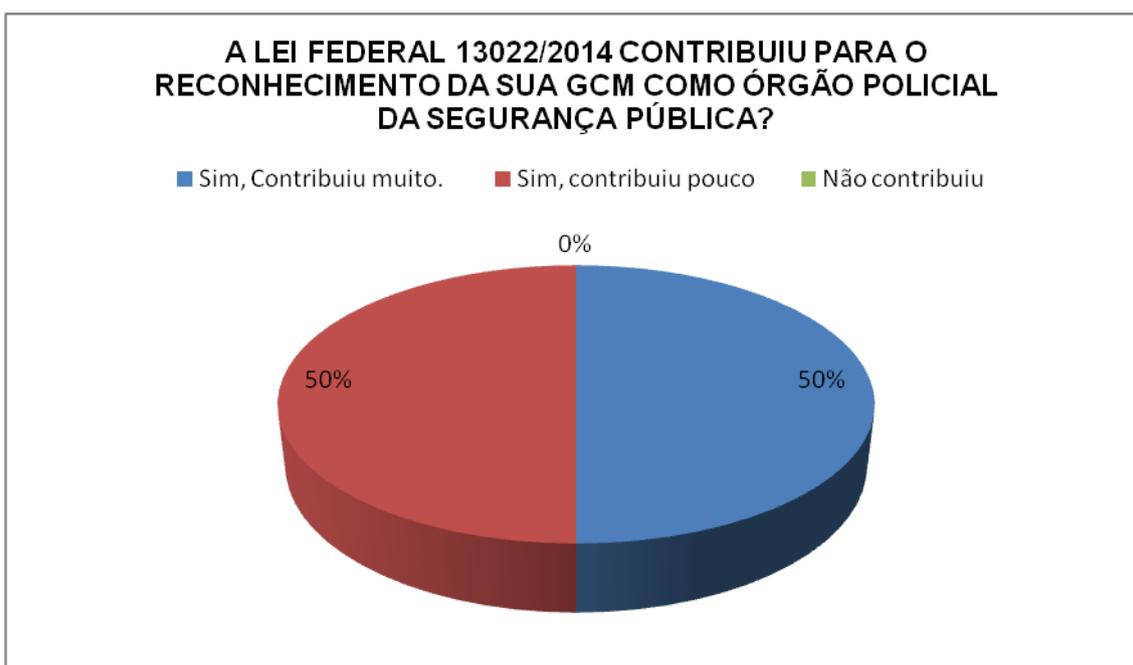
Uma lei deve ser cumprida, executada e aplicada na medida e abrangência nela estabelecida. A Lei Federal 13.022/2014, mesmo estando em questionamento no Supremo Tribunal Federal, como muitas outras leis, não perdeu sua eficácia, mas ainda há desafios para sua plena aplicabilidade nos municípios brasileiros. A pergunta: *Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua guarda?* propôs ainda quatro alternativas para a reflexão e análise, a saber: “Falta de recursos financeiros”; “Falta de condições políticas favoráveis”; “Faltam recursos humanos técnicos para realizar as adequações” e “Outros”. Ressalto que cada entrevistado poderia escolher todas ou parte das opções. 83% dos comandantes afirmaram que o maior desafio é a “falta de recursos financeiros”, 17% “falta de condições políticas favoráveis” e 17% “falta de recursos humanos técnicos para realizar as alterações”. Na opção “Outros”, com 17%, o representante da cidade de São Caetano do Sul se manifestou escrevendo que “não há”, o que pode ser interpretado como ausência dos desafios acima enumerados e de outros. O Comandante da GCM de Ribeirão Pires assinalou todas as opções, sugerindo, dessa maneira, que os desafios são de ordem financeira, técnica e política. O **quadro 25** apresenta a distribuição desses números.

QUADRO 25
QUAIS OS DESAFIOS PARA A APLICABILIDADE INTEGRAL DESSA LEI EM SUA GUARDA?

OPÇÕES	VOTOS	%
Falta de recursos financeiros	5	83%
Falta de condições políticas favoráveis	1	17%
Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações	1	17%
Outros	1	17%

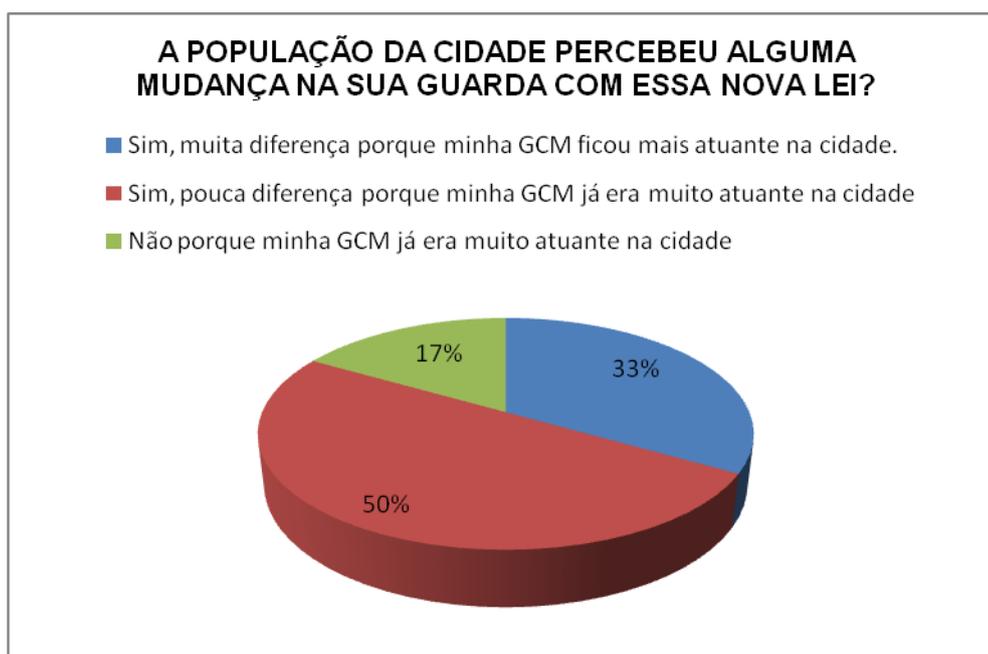
Perguntamos aos comandantes das Guardas Civas da região sobre a contribuição da nova legislação para o reconhecimento das Guardas como órgãos policiais da segurança pública. É uma questão que parece ser óbvia, mas ainda persiste confusão na hermenêutica do artigo 144 da Constituição Federal que trata da segurança pública. Com a pergunta: *A Lei Federal 13.022/2014 contribuiu para o reconhecimento da sua GCM como órgão policial da segurança pública?*, cada comandante deveria escolher apenas uma das opções: “Sim, contribuiu muito”, “Sim, contribuiu pouco” e “Não contribuiu”. 50% dos comandantes (Mauá, Ribeirão Pies e SBC) elegeram a primeira opção; e os outros 50% (Santo André, Diadema e SCS) escolheram a segunda. A última opção não obteve voto. No **gráfico 22** esses números e suas correspondentes opções são demonstrados.

GRÁFICO 22



A próxima questão coloca como objeto de reflexão e análise a percepção da população sobre a nova legislação aprovada e seu impacto na atividade das Guardas da região. Para verificação propomos para os comandantes a seguinte pergunta: *A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei?* Para contribuir com a reflexão e análise, três alternativas foram apresentadas, das quais uma deveria ser escolhida. Mauá e Ribeirão Pires elegeram a primeira opção: “Sim, muita diferença porque minha GCM ficou mais atuante na cidade”. São Bernardo do Campo, Santo André e São Caetano do Sul escolheram a segunda opção: “Sim, pouca diferença porque minha GCM já era muito atuante na cidade”. Diadema votou na última opção: “Não porque minha GCM já era muito atuante na cidade”. Os votos foram distribuídos nas três opções, sendo que a primeira ficou com 33% do total, a segunda com 50%, e a última, com 17%. Observemos o resultado no **gráfico 23**.

GRÁFICO 23



Os comandantes participam mensalmente da reunião dos comandos das Guardas da região, que acontece em uma cidade por vez todo mês, em que discutem os problemas afetos às seis cidades e propõem soluções conjuntas. A pesquisa colocou em debate o tema da regionalização e a contribuição da lei federal da categoria a partir da seguinte pergunta: *Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?* Cada um dos comandantes deveria escolher a alternativa que melhor correspondesse à sua

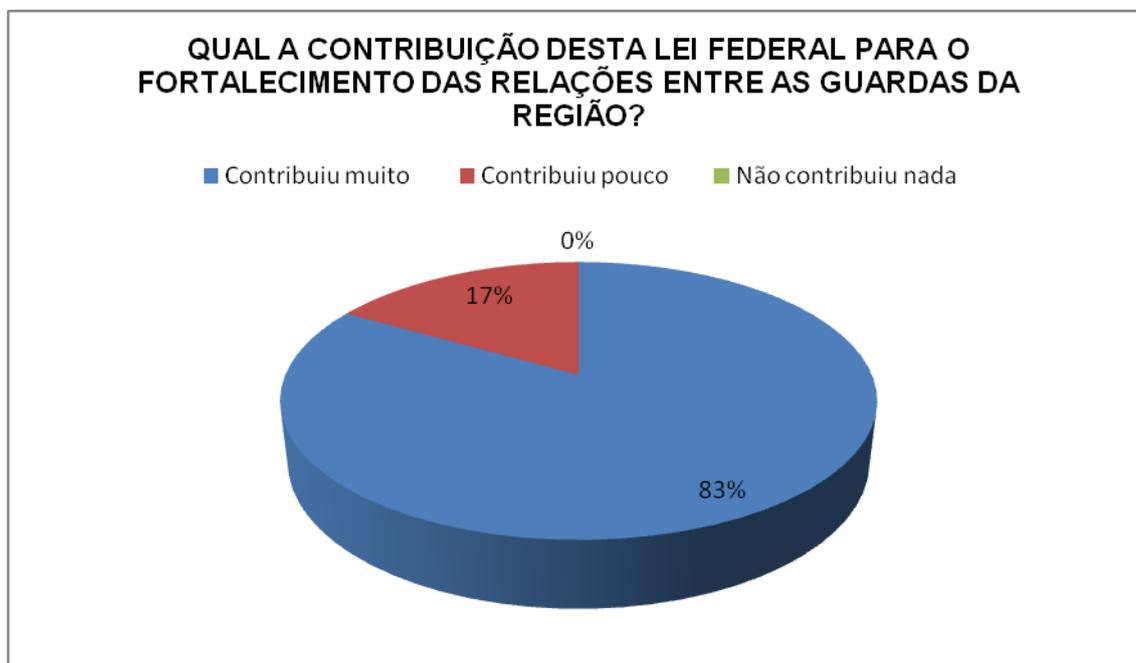
avaliação. Mauá, Santo André, São Bernardo do Campo, Ribeirão Pires e São Caetano do Sul (83% dos votos) direcionaram-se à primeira opção: “Contribuiu muito”. Diadema elegeu a segunda opção, que ficou com 17% dos votos: “Contribuiu pouco”. A última opção “Não contribuiu nada” não obteve votos.

A Lei Federal 13.022 de 8 de agosto de 2014 traz um conjunto de 18 competências específicas, e em duas em especial traz a previsão da integração das Guardas Municipais da região. Veja-se a competência número 10 e o parágrafo único, ambos do artigo 15:

X. Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de **Municípios vizinhos**, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas; **Parágrafo único**: No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal **ou de congêneres de Municípios vizinhos** e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento (grifos nossos).

O **gráfico 24** traz como ficou a distribuição dos votos dos comandantes conforme as opções propostas e escolhidas.

GRÁFICO 24



O Marco Regulatório, Estatuto Geral das Guardas Municipais, estabeleceu as competências específicas a serem desenvolvidas nessas corporações. A pesquisa

colocou como pergunta para os seis comandantes: *Do ponto de vista operacional da Guarda Municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realiza?* Essa questão objetiva provocar reflexão, comparando o texto da lei com o fazer de cada corporação. Também vai exigir razoável compreensão das competências postas na legislação com as práticas cotidianas da gestão e do operacional dos seus Guardas Civis. No **quadro 26** apresentam-se os votos correspondentes às competências.

QUADRO 26
DO PONTO DE VISTA OPERACIONAL DA GUARDA MUNICIPAL, DAS 18
COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NA LEI, QUAIS DELAS SUA GUARDA
REALIZAM?

COMPETÊNCIAS	VOTOS	%
1. Zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município.	6	100%
2. Prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais.	6	100%
3. Atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais.	6	100%
4. Colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social.	6	100%
5. Colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas.	5	83%
6. Exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal.	5	83%
7. Proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas.	6	100%
8. Cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades.	5	83%
9. Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades.	5	83%
10. Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas	6	100%

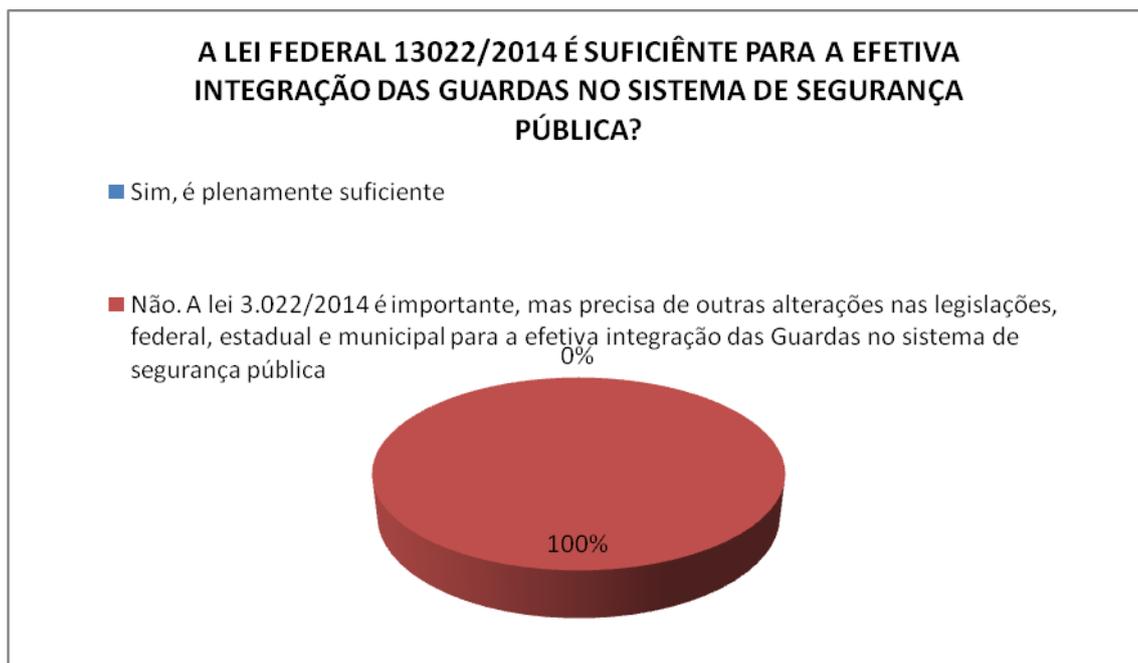
ao desenvolvimento de ações preventivas integradas.		
11. Articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município.	4	67%
12. Integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal.	6	100%
13. Garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas.	6	100%
14. Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário.	6	100%
15. Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte.	2	33%
16. Desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal.	6	100%
17. Auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários.	6	100%
18. Atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.	6	100%

Cabe dar um destaque à competência 15 (*Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte*) que, tanto por parte dos comandantes quanto dos guardas que operam na ponta as decisões, obteve o menor número de voto entre as competências. No caso específico dos comandantes, as cidades de Mauá e Ribeirão Pires, que correspondem a 40% dos votos, afirmaram positivamente, e São Bernardo do Campo, Diadema e São Caetano do Sul, correspondentes a 60% dos votos, afirmaram que não estão executando essa competência. O comandante da Guarda Municipal de Santo André não respondeu.

Na sequência, a pesquisa conduziu a reflexão sobre a suficiência ou não da lei federal frente aos desafios e demandas das Guardas Municipais para a efetiva integração dessas importantes agências no sistema de segurança pública. A partir

da pergunta: *A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?*, todos os comandantes tiveram a oportunidade de refletir e avaliar esse aspecto, e para ajudar apresentamos duas alternativas: “Sim, é plenamente suficiente” e “Não. A lei 13.022/2014 é importante, mas precisa de outras alterações nas legislações federal, estadual e municipal para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública”. O **gráfico 25** expressar que 100% dos comandantes das Guardas da região votaram na segunda opção.

GRÁFICO 25



Para finalizar a pesquisa com os comandantes propusemos uma reflexão sobre o planejamento estratégico para dar conta das demandas das cidades em conhecer, diagnosticar, apresentar soluções, monitorar e avaliar as ações por meio de uma política mais ampla, o que denominamos de plano municipal de segurança pública. Para a pergunta: *O seu município possui um plano municipal de segurança pública?*, todos os comandantes tiveram duas opções para escolher uma delas: “Sim” ou “Não”.

Ter um plano estratégico de segurança pública municipal é ter um instrumental que permite racionalizar a gestão e o emprego operacional, além de construir ações mais objetivas a partir de diagnósticos qualificados da realidade da violência e criminalidade no município, objetivando a prevenção, controle e repressão. Também possibilita congregar atores diferentes e instituições afins, a partir de uma visão multi-interdisciplinar e interagencial. Dos comandantes das seis corporações de segurança pública municipal, afirmaram que não têm plano municipal de segurança em suas cidades os de São Bernardo do Campo, Santo André, São Caetano do Sul, Diadema e Ribeirão Pires. Mauá respondeu que tem plano municipal de segurança em curso no respectivo município.

A cidade de Diadema foi pioneira nessa política pública de segurança e já elaborou três planos municipais de segurança. São Bernardo do Campo chegou a

fazer um ensaio de um plano municipal em 2008, mas que não foi colocado em prática. Mauá iniciou o processo e tem em curso um plano de segurança. As demais cidades ainda não têm esse instrumento fundamental para gestão. O resultado se vê no **gráfico 26**.

GRÁFICO 26



Como apontado na parte dos telefones de emergência, um ponto-chave para a construção de uma nova concepção de segurança que supere o modelo reativo-repressivo é a construção de um plano municipal de segurança, embasado numa visão integrada e proativa. As Guardas Municipais devem pautá-lo com prioridade em sua agenda institucional.

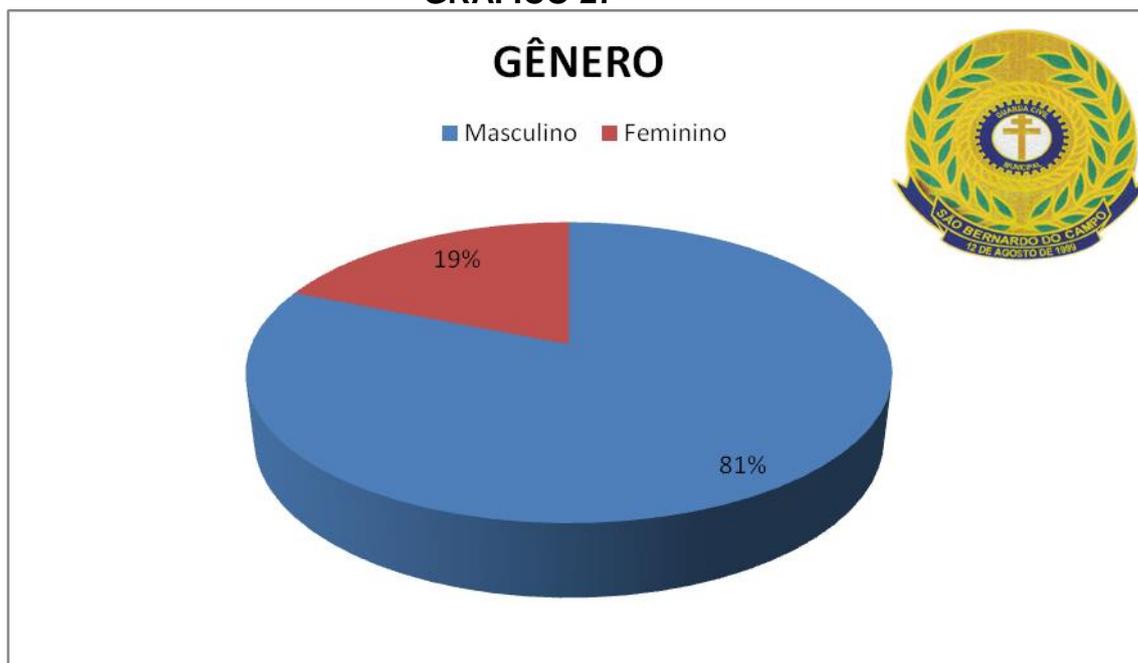
4.3 GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

Inauguramos a pesquisa na categoria operador da segurança pública municipal da ponta com a Guarda Civil Municipal de São Bernardo do Campo, criada pela lei complementar nº 1, de 12 de agosto de 1999. Em seu quadro funcional havia 853 profissionais na data da pesquisa, dentre os quais 629 homens e 224 mulheres; responderam a pesquisa 85 dos integrantes dessa corporação.

Em São Bernardo do Campo, é relevante destacar que no artigo 19 da lei complementar nº 7, de 7 de julho de 2010, que cria o Estatuto da Guarda, estabeleceu-se o percentual de 30% das vagas em todos os níveis da carreira para o efetivo feminino da corporação. É uma política para assegurar a ascensão funcional da profissional, não limita, mas estabelece percentual mínimo. O **gráfico 27** ilustra a distribuição da amostra do efetivo dessa corporação na categoria de gênero.

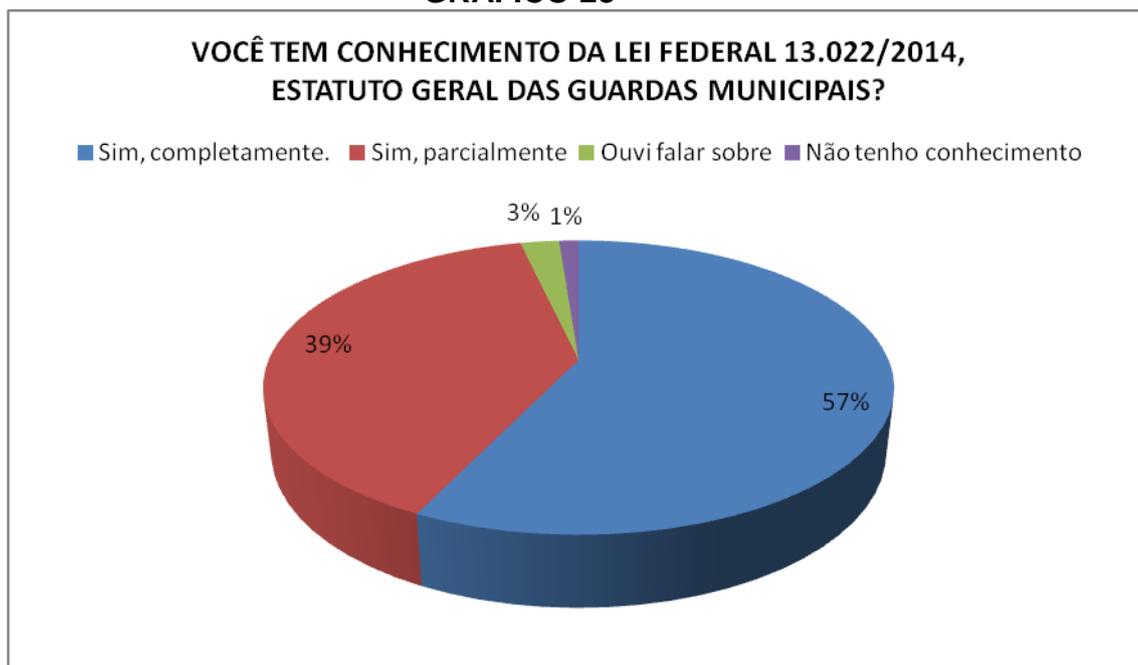
SÃO BERNARDO DO CAMPO – CATEGORIA GÊNERO

GRÁFICO 27



Na sequência, a questão colocada para verificar o grau de contato e intimidade dos guardas com a nova legislação é a pergunta: *Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?* 57% dos entrevistados responderam que “sim, completamente”, enquanto 39% afirmaram conhecer “sim, parcialmente” e 3% disseram “ouvi falar sobre” e apenas 1% afirma “não tenho conhecimento”. O **gráfico 28** ilustra a distribuição dos votos.

GRÁFICO 28



Sobre a pergunta: *Quais destas previsões estabelecidas na Lei Federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?*, das quatro alternativas ofertadas aos entrevistados, a grande maioria escolheu a opção “Plano de carreira”, que obteve 58% dos votos. As opções “Comando de carreira” e “Reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo” receberam ambas, respectivamente, 21% e 13%.

Revelaram num primeiro olhar duas situações: (1) Mesmo estando na lei federal que os guardas devem ser comandados por guardas da carreira, historicamente uma reivindicação da categoria, o resultado manifesta que essa não é a prioridade ou, pelo menos, não está entre as prioridades, ou seja, não é a mais importante para os guardas de São Bernardo do Campo; (2) Esse resultado em particular também revela, no caso de reservar uma cota de vagas para o público feminino da corporação, que essa política não encontra consenso entre as mulheres porque o número de mulheres entrevistadas foi maior do que o número de votos nessa opção, levando em consideração que também alguns homens votaram nessa opção, ou seja, a opção teve apenas 13% dos votos, enquanto que as mulheres participantes da pesquisa representavam 16%. É um caso que merece, em momento oportuno, maior atenção. No **quadro 27** apresenta-se a distribuição dos votos nas opções.

QUADRO 27
QUAIS DESTAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NA LEI FEDERAL 13.022/2014
SÃO IMPORTANTES PARA FORTALECER A CORPORAÇÃO E MOTIVAR O
PROFISSIONAL?

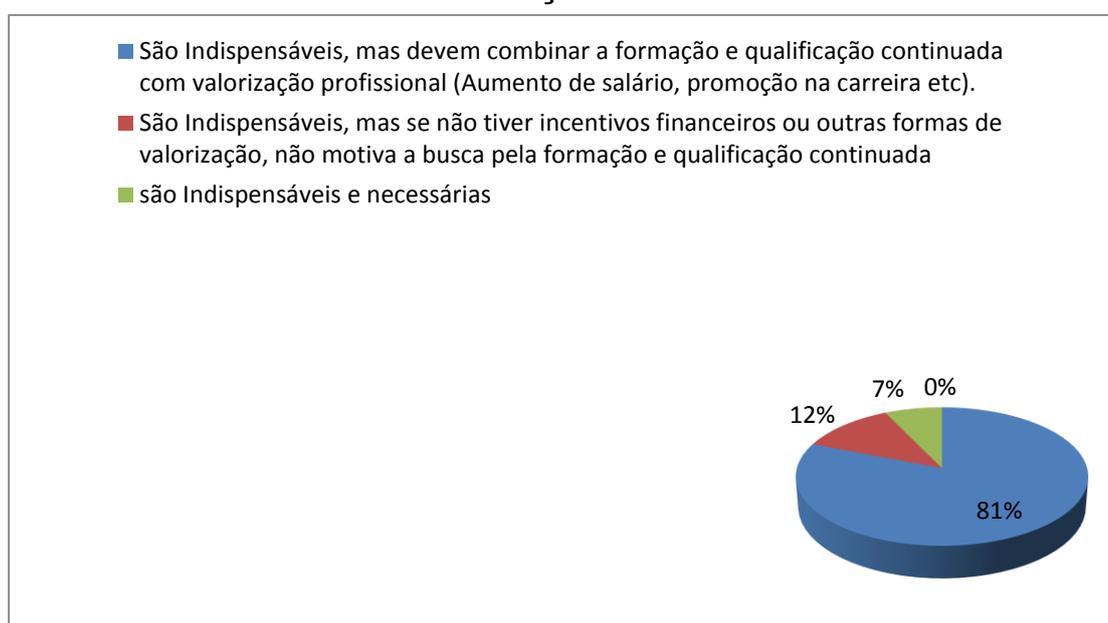
OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
1. Plano de carreira	73	86%
2. Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por guardas de carreira	23	27%
3. Comando de carreira	18	21%
4. Reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo	11	13%

Outro ponto-chave para a discussão sobre a contribuição da lei federal na perspectiva de construção do novo paradigma de segurança, no quesito de plano de cargos e carreira, está nos critérios de ascensão profissional que serão utilizados. Os aspectos *meritocracia, planejamento, ações proativas, prevenção ao crime e antiguidade* são fundamentais dentro do contexto da construção de uma nova concepção de segurança. Enquanto critérios reativos privilegiam apenas os profissionais que atendem as ocorrências criminais, os modelos de formação baseados apenas em técnica de atendimento de ocorrência fortalecem e reproduzem o modelo reativo-repressivo. Devem os planos de cargo e carreira ser instrumentos importantes no processo de mudança de paradigma, não um reproduzidor do modelo tradicional, que já se demonstrou ineficaz.

Quando o assunto em tela é a formação, que pressupõe a busca pelo conhecimento, e consenso amplo dos guardas, mesmo estando separados no ato da pesquisa e, portanto, sem contato entre si, a necessidade de combinar a formação com algum tipo de valorização. A questão proposta foi: *A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população?* Foram oferecidas quatro alternativas, a saber: “São indispensáveis, mas devem combinar a formação e qualificação continuada com valorização profissional (aumento de salário, promoção na carreira etc.)”, “São indispensáveis, mas se não tiver incentivos financeiros ou outras formas de valorização, não motiva a busca pela formação e qualificação continuada”, “São indispensáveis e necessárias” e “São dispensáveis porque nossa função não exige muito conhecimento, apenas alguns treinamentos”.

Com 81% dos votos, a primeira opção se destacou, enquanto as duas seguintes alcançaram 12% e 7% respectivamente, sendo que a última não teve nenhum voto, o que revela outro consenso: todos concordaram que o conhecimento é indispensável para o desenvolvimento das competências, para a oferta de serviços de qualidade e valorização dos profissionais, com maior ou menor intensidade de concordância. Observemos o resultado no **gráfico 29**.

GRÁFICO 29
A FORMAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO CONTINUADA SÃO INDISPENSÁVEIS PARA DESENVOLVER AS COMPETÊNCIAS LEGAIS, PARA VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL E PARA OFERECER UM SERVIÇO DE QUALIDADE A POPULAÇÃO.



O tema Corregedoria e Ouvidoria parecem espinhosos para alguns em razão de serem órgãos de controle, fiscalização e, na maioria das vezes, punição. A pesquisa revela, porém, que os guardas municipais, em sua absoluta maioria, afirmam que são importantes e necessárias para sua função. Com 83 votos, percentual de 97% dos entrevistados, uma marca muito relevante, a opção “São importantes e necessárias” assumiu a liderança entre as escolhas.

Nas opções “São importantes, mas não necessárias” e “Não tenho opinião formada sobre o assunto” apenas uma pequena minoria reservou seus respectivos votos, ficando respectivamente com 2% e 1%; na última colocação, a opção “São desnecessárias porque não precisamos”, com nenhum voto. Isso também expressa que esses profissionais dão importante valor à disciplina e, por conseguinte,

defendem os organismos de controle. Vamos observar o resultado ilustrado no **gráfico 30**.

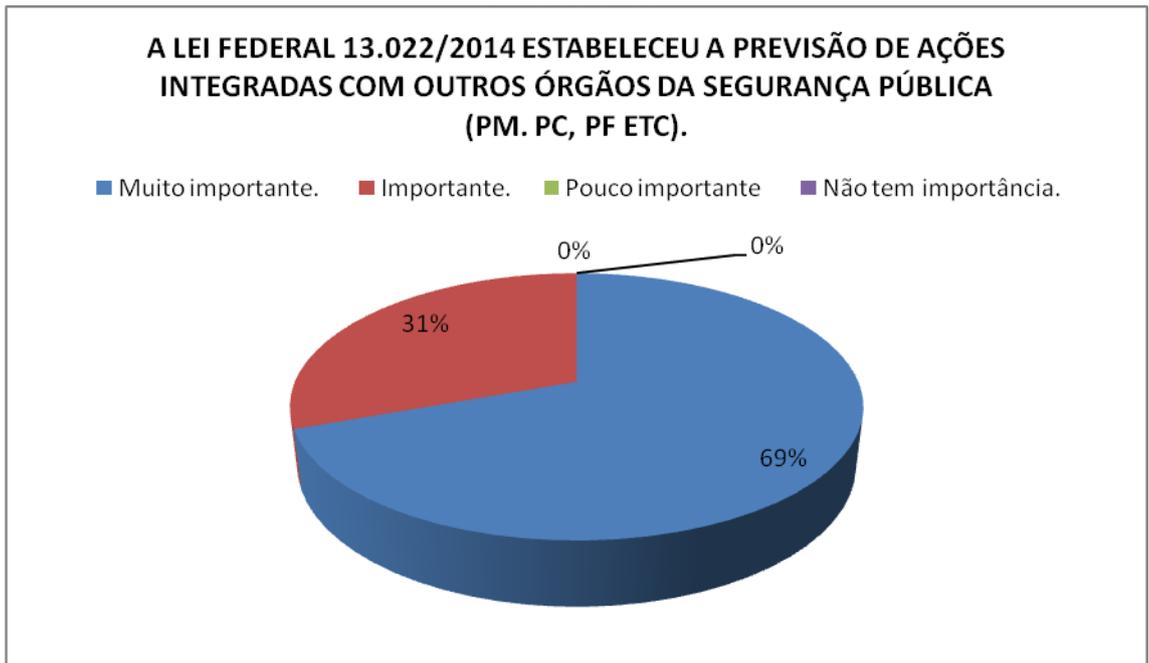
GRÁFICO 30



No aspecto da integração entre as forças policiais também o resultado demonstra a sua importância na opinião dos guardas civis de São Bernardo do Campo. A pergunta proposta foi muito clara: *A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.). Qual sua opinião a respeito?* Tão claras e objetivas quanto a pergunta eram as alternativas: “Muito importante”, “Importante”, “Pouco importante” e “Não tem importância”.

Se somarmos os votos nas duas primeiras alternativas teremos 100% das escolhas: 69% votaram na primeira e 31% na segunda. Esse resultado manifesta a disposição dos guardas municipais dessa cidade em trabalhar de forma integrada com as demais forças policiais. A integração, seja do ponto de vista operacional por meio de ações pontuais, seja na dimensão da gestão, por meio dos gabinetes de gestão integrada ou outro similar, é fundamental e, entre os tantos benefícios, a racionalização do emprego dos recursos humanos e materiais se destaca. Observemos a distribuição dos votos no **gráfico 31**.

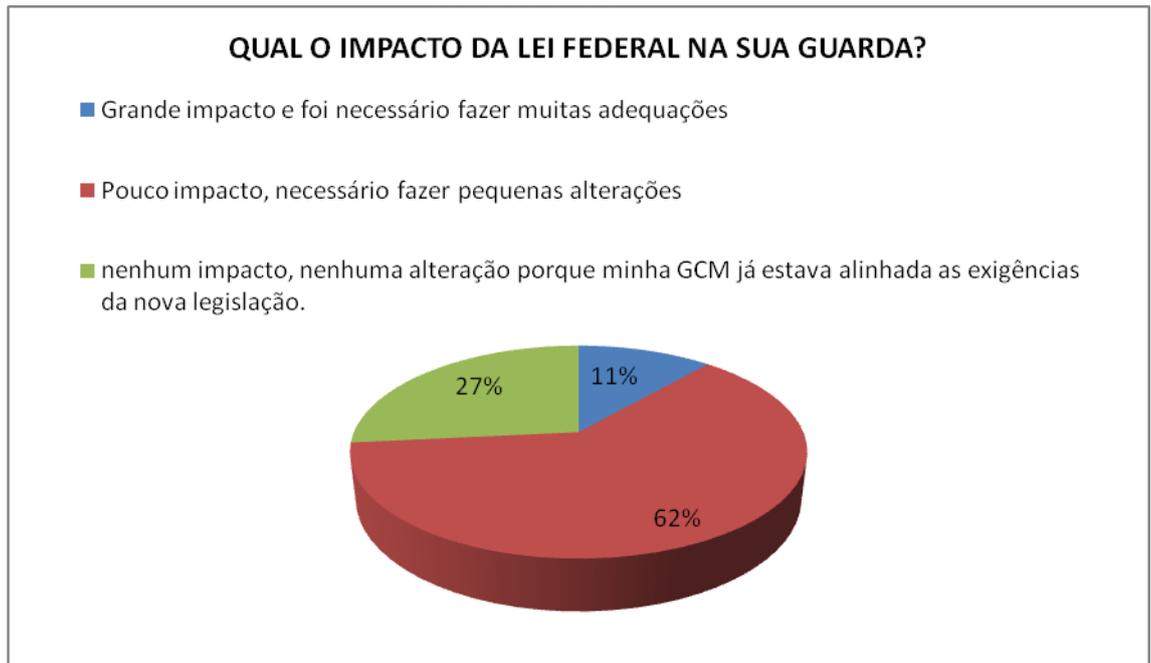
GRÁFICO 31



Aferir o impacto da lei federal regulamentadora da categoria na corporação em seus vários aspectos é o foco principal da pesquisa, e especificamente a pergunta seguinte coloca essa reflexão: *Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?* Os Guardas Civis Municipais puderam escolher entre três alternativas: Quais eram: “Grande impacto e foi necessário fazer muitas adequações”, “Pouco impacto, necessário fazer pequenas alterações” e “Nenhum impacto, nenhuma alteração porque minha GCM já estava alinhada às exigências da nova legislação”. O resultado também é revelador: mesmo a lei sendo do ano de 2014, a Guarda já desenvolvia as competências nela estabelecidas, em parte ou na totalidade.

Uma das explicações prováveis pode ser o fato de a lei ter ficado 11 anos engavetada no Congresso Nacional, mais especificamente na Câmara dos Deputados, cuja tramitação inicial foi em 2003. E também o fato de a legislação, ou o processo legislativo, não acompanhar a realidade social, sua dinâmica e necessidade. Então, com 62% dos votos, a opção “Pouco impacto” venceu as demais. Na percepção de 27% dos participantes não houve nenhum impacto porque a corporação estava alinhada ao texto da lei antes mesmo de ser aprovado, enquanto que apenas 11% dos entrevistados afirmaram que a nova legislação impactou grandemente e foi necessário fazer muitas alterações na instituição para adequação. Essa realidade está mais bem apresentada no **gráfico 32**.

GRÁFICO 32



Com a pergunta: *Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua Guarda?*, os entrevistados tiveram a oportunidade para manifestar sua opinião. Oferecemos quatro alternativas, eles poderiam escolher todas ou parte delas, a saber: “Falta de recursos financeiros”, “Falta de condições políticas favoráveis”, “Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações” e “Outros”.

O resultado foi muito heterogêneo. Os votos foram distribuídos de maneira quase igual nas duas primeiras opções, que ficaram respectivamente com 45% e 44%, e uma minoria, representando 6%, escolheu a opção “Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações”; 2% não responderam, e na opção “Outros”, que obteve 12% dos votos, apareceram as seguintes manifestações por escrito: “Falta de vontade política”, “Não tenho como responder essa questão”, “Falta de vontade política em valorizar o profissional e equipar a GCM de forma adequada”, “Somatório das alternativas I e II”, “Nossa rede de rádio e nossas viaturas estão em péssimo estado de conservação”, “Faltam condições políticas (vontade política dos gestores de se inteirar sobre a hermenêutica da lei 13.022/2014)”, “A lei é aplicada”; “Falta valorização dos profissionais” e “Falta vontade política dos gestores”. Todas essas manifestações apareceram em alguns dos formulários da pesquisa e foram transcritas na íntegra aqui. No **quadro 28** pode-se observar como ficou a distribuição dos votos.

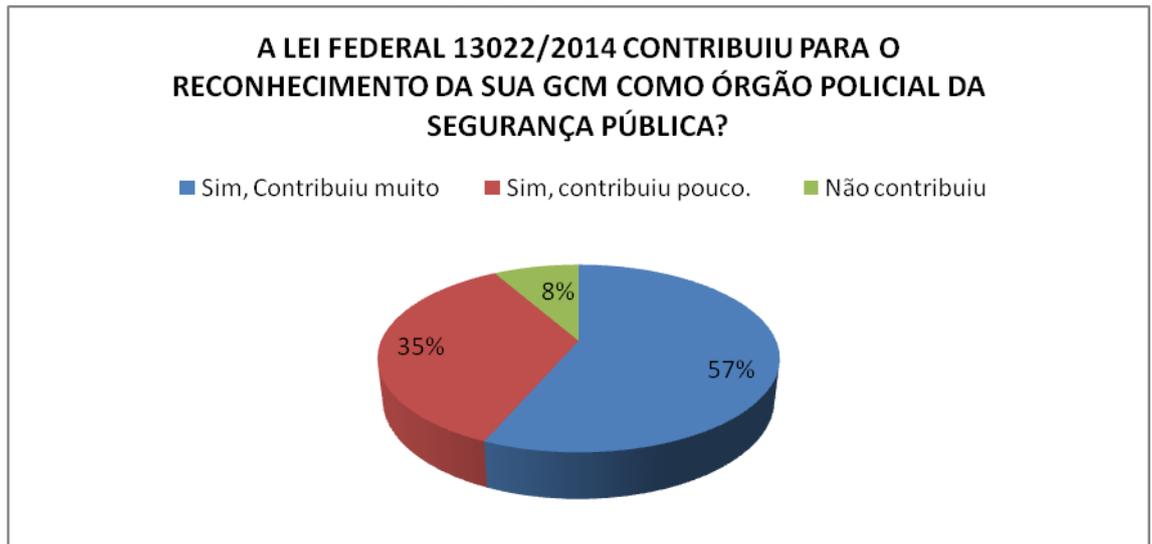
QUADRO 28
QUAIS OS DESAFIOS PARA A APLICABILIDADE INTEGRAL DESSA LEI EM SUA GUARDA?

OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
Falta de recursos financeiros	38	45%
Falta de condições políticas favoráveis	37	44%
Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações	5	6%
Outros	10	12%

A pergunta seguinte: *A Lei Federal 13.022/2014 contribuiu para o reconhecimento da sua GCM como órgão policial da segurança pública?*, permite averiguar a percepção dos profissionais sobre a contribuição da legislação específica da categoria para seu reconhecimento como órgão policial da segurança pública. A relevância dessa questão consiste em estar inserida num contexto de controvérsia da hermenêutica do Artigo 144 e do parágrafo 8º da Constituição Federal: alguns juristas afirmam que, em razão de não pertencer ao *caput* do artigo, as Guardas Municipais não fazem parte da segurança pública, enquanto outros afirmam que são indissociáveis artigos, incisos e parágrafos, constituindo um corpo único. Nesse sentido, os guardas municipais tiveram três alternativas para expressar sua opinião sobre a contribuição para reconhecer as Guardas como órgãos policiais da segurança pública.

O resultado demonstrou que as alternativas “Sim, contribuiu muito” e “Sim, contribuição pouco” concentraram 92% dos votos, a primeira com 57% e a segunda com 35%. O que une as duas opções é o consenso sobre a contribuição, e a diferença é a intensidade dessa contribuição: a maioria afirmou que contribuiu muito e outra parte, significativa também, afirmou que contribuiu, mas pouco. Apenas 8% dos entrevistados disseram que não houve contribuição. A ilustração no **gráfico 33** esclarece melhor o resultado.

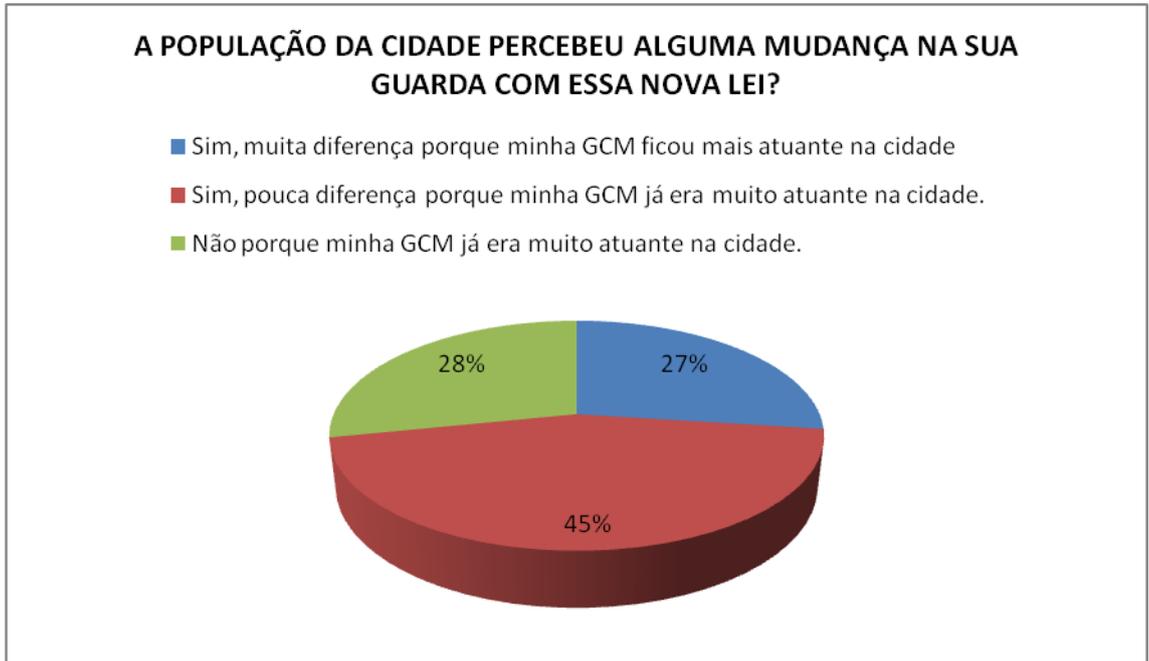
GRÁFICO 33



Tão relevante quanto à percepção dos guardas civis sobre o impacto da lei federal em sua corporação é esses profissionais observarem a percepção da população referente à sua corporação depois da aprovação e entrada em vigor da legislação. Com a pergunta: *A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei?*, os guardas tiveram a oportunidade de expressar sua opinião com as seguintes alternativas: “Sim, muita diferença porque minha GCM ficou mais atuante na cidade”, “Sim, pouca diferença porque minha GCM já era muito atuante na cidade” e “Não, porque minha GCM já era muito atuante na cidade”.

As respostas foram bem distribuídas, expressando divergências de percepção entre os entrevistados. Com 45% dos votos, os guardas afirmaram que houve pouca diferença em razão de ser a corporação muito atuante na cidade antes da lei, outros 27% disseram que a população percebeu muita diferença porque a Guarda assumiu um papel mais atuante na cidade, e 28% afirmaram que não houve mudança na atuação da corporação e, portanto, a população não percebeu nenhuma diferença. O **gráfico 34** ilustra os votos.

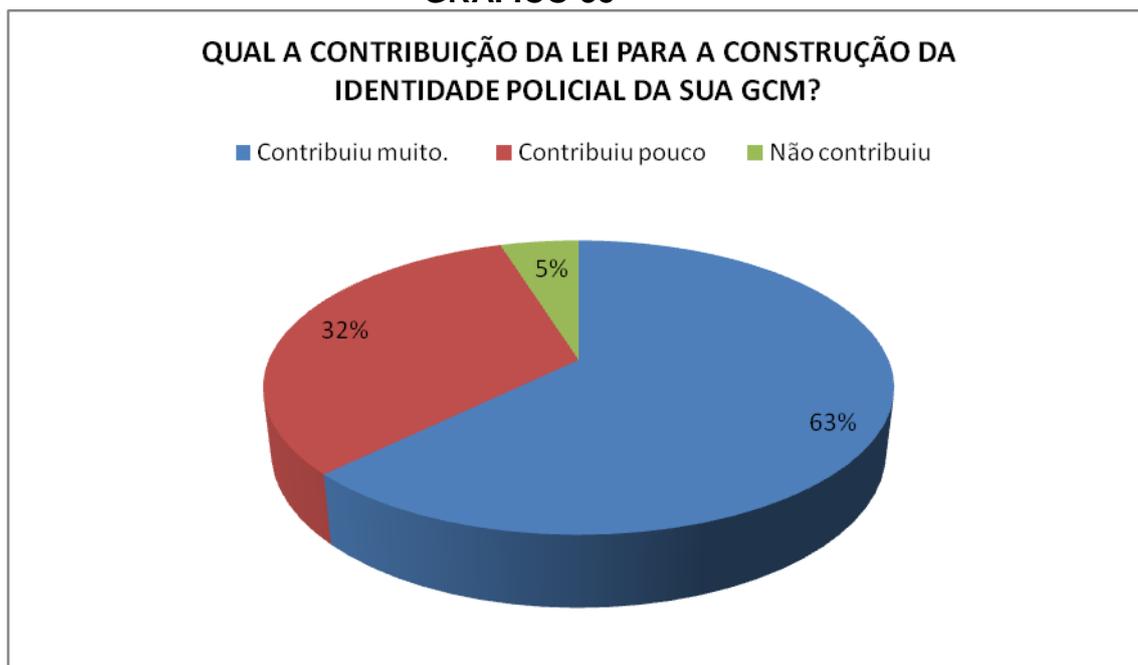
GRÁFICO 34



A identidade policial das Guardas Municipais é objeto de estudo e de preocupação de pesquisadores (ALMIR, 2016; KOPITKE, 2016), principalmente em razão da comparação com a Polícia Militar pela natureza da atuação, disciplina, hierarquia e uniformização, e da ostensividade típica da função. A pergunta: *Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?*, os entrevistados tiveram a oportunidade de refletir sobre a questão e escolher uma das três alternativas: “Contribuiu muito”, “Contribuiu pouco” e “Não contribuiu”.

As respostas ilustradas no **gráfico 35** demonstram que uma maioria muito significativa afirmou que contribuiu muito, reservando 63% dos votos para essa opção, enquanto outra parte, também significativa, de 32%, afirmou que contribuiu pouco, e somente 5% afirmaram que não contribuiu. Podemos conjecturar sobre esse resultado e tirarmos as seguintes conclusões: os que escolheram a primeira opção observaram que a Guarda Civil Municipal com a nova legislação está seguindo um caminho diferente das outras forças policiais, enquanto os que votaram na segunda e na terceira opções talvez estejam denunciando que a Guarda está mais semelhante do que diferente das demais forças de segurança. Uma questão que mereceria maior atenção para compreender o fenômeno.

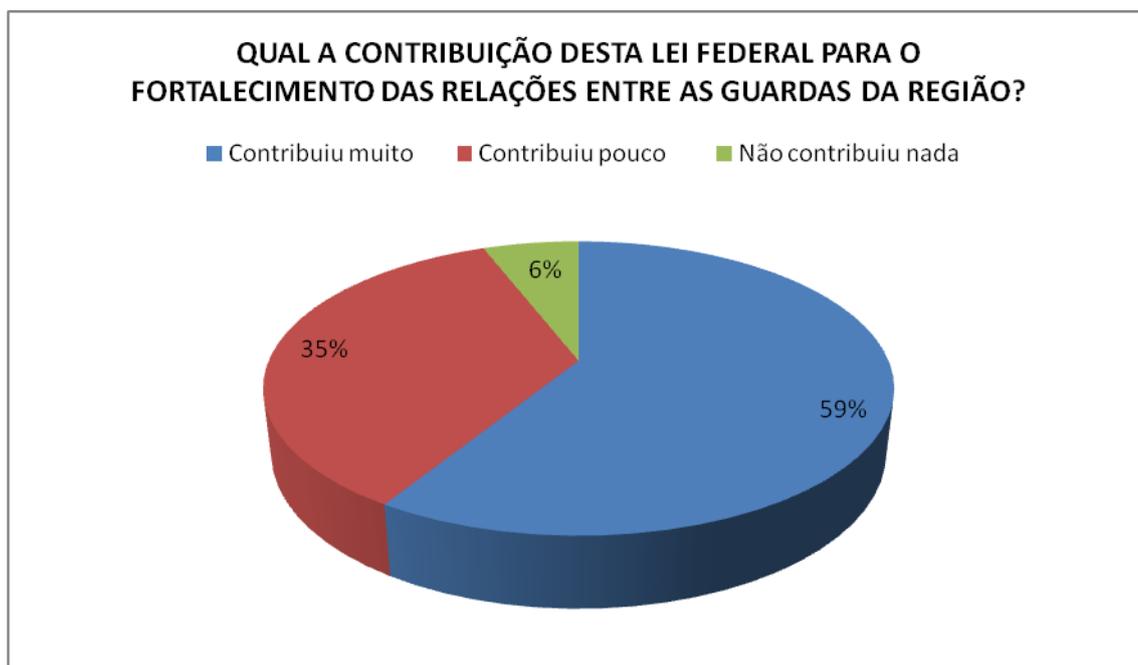
GRÁFICO 35



O aspecto da integração entre as Guardas da região está previsto na Lei Federal 13.022/2014, no artigo 5º, mais especificamente no inciso XVI e no parágrafo único. Para medir a contribuição dessa lei nesse processo de integração regional entre as corporações da segurança pública municipal colocamos a seguinte pergunta para reflexão: *Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?* Os entrevistados tiveram três opções para escolher uma delas, quais foram: “Contribuiu muito”, “Contribuiu pouco” e “Não contribuiu nada”.

Com 50 votos, correspondendo a 59% dos participantes da pesquisa, a primeira opção ganhou das demais, seguida da segunda opção, com 30 votos, ou seja, 35%, em que os guardas afirmaram que contribuiu pouco, e apenas 6% disseram que não contribuiu nada. Observemos o **gráfico 36** para visualizar a distribuição dos votos.

GRÁFICO 36



O Estatuto Geral das Guardas Municipais estabeleceu um conjunto de 18 competências específicas que constitui o alcance e limite da atuação das Guardas. A pergunta seguinte: *Do ponto de vista operacional da Guarda Civil Municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realiza?*, possibilitou aos guardas municipais elencar no conjunto ou parte das competências que sua Guarda desenvolve. O **quadro 29** apresenta a distribuição dos votos nas opções, e é possível perceber na maioria das opções uma concentração de votos, o que pode indicar maior consenso, e que apenas nas competências de número 15 e 16, ambas com 41% e 53% respectivamente dos votos, apresenta-se maior divergência.

A competência 15 refere-se justamente a uma ação proativa, voltada à construção de medidas de planejamento urbanístico que podem ter grande impacto para reduzir os indicadores de crimes e da violência. Em relação à competência 16, que também teve baixa votação, cabe a reflexão sobre a qualidade das ações de prevenção e como são avaliadas, e se há base em evidências. A partir desse resultado, é possível concluir que entre os guardas há dificuldade em relacionar suas atividades rotineiras com as competências estabelecidas na lei, e isso pode se dar em razão de a lei ser muito nova (2014) e também das prioridades da gestão municipal.

QUADRO 29
DO PONTO DE VISTA OPERACIONAL DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL, DAS 18
COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NA LEI, QUAIS DELAS SUA GUARDA
REALIZA?

COMPETÊNCIAS	Votos	%
1. Zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município.	73	85%
2. Prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais.	71	83%
3. Atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais.	72	84%
4. Colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social.	68	80%
5. Colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas.	64	75%
6. Exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal.	69	81%
7. Proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas.	70	82%
8. Cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades.	65	76%
9. Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades.	56	66%
10. Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas.	54	64%
11. Articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município.	54	64%
12. Integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal.	61	72%
13. Garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-	70	82%

se com elas.		
14. Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário.	69	81%
15. Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte.	35	41%
16. Desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal.	45	53%
17. Auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários.	62	73%
18. Atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.	73	86%

Para finalizar o relatório da pesquisa com a GCM de São Bernardo do Campo, colocamos para os agentes operadores do sistema de segurança pública municipal uma questão sobre a suficiência da lei federal da categoria para dar conta das necessidades de integração das Guardas ao sistema de segurança. Com a pergunta: *A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?*, os entrevistados tiveram duas opções: “Sim, é plenamente suficiente” e “Não. A lei 13.022/2014 é importante, mas precisa de outras alterações nas legislações federal, estadual e municipal para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública”.

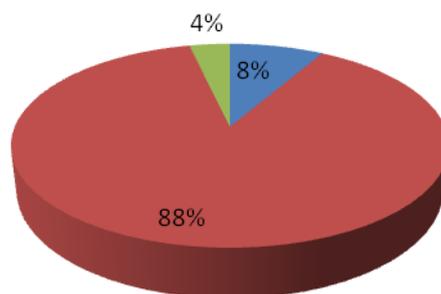
O resultado apresenta que a absoluta maioria afirmou que a lei não é suficiente e necessita de alterações nas leis estaduais, federais e municipais para a efetiva integração das Guardas Municipais no sistema. Cabe destacar que o sistema de segurança pública enquanto política pública sistêmica ainda não existe, mas há iniciativas dos governos federal, estadual e municipal.

Apenas do ponto de vista de banco de dados e informações criminais, existem dois sistemas: o estadual e o federal. Nesse caso, as Guardas Municipais participam efetivamente apenas no INFOSEG/SINESP, sistema do governo federal, por meio de convênios, com acesso de maneira limitada aos bancos de dados, mas muito importante para a gestão e para o operacional. Então, 88% dos guardas optaram pela segunda opção, 8% disseram que a lei é suficiente e 4% optaram em não responder. Vejamos o resultado ilustrado no **gráfico 37**.

GRÁFICO 37

A LEI FEDERAL 13022/2014 É SUFICIENTE PARA A EFETIVA INTEGRAÇÃO DAS GUARDAS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA?

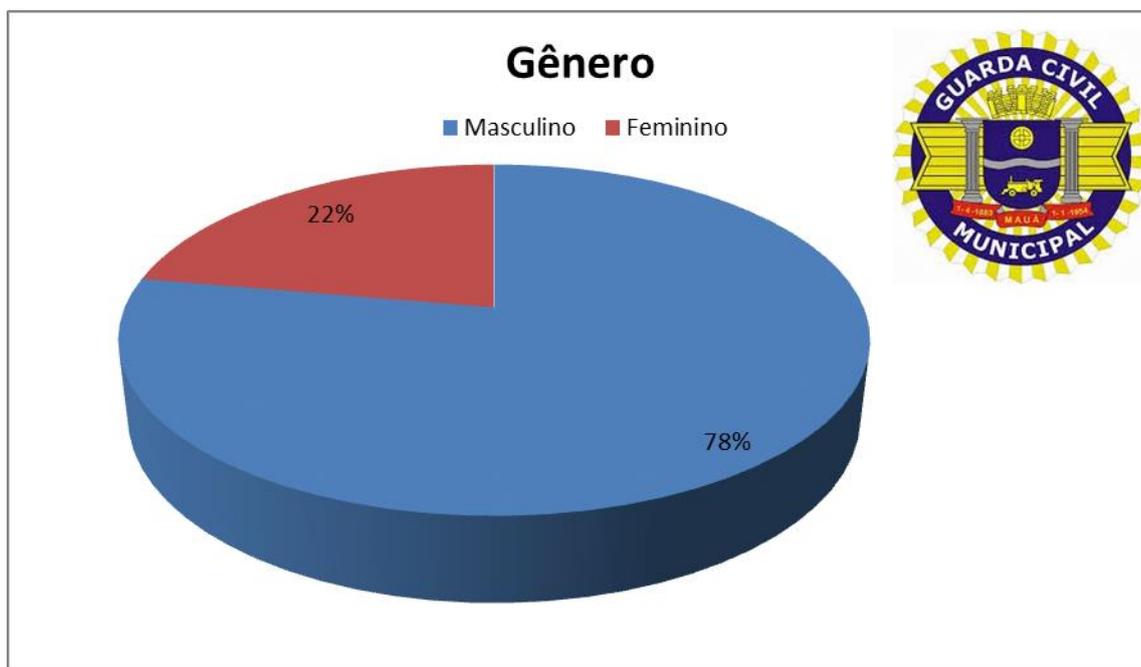
- Sim, é plenamente suficiente
- Não. A lei 3.022/2014 é importante, mas precisa de outras alterações nas legislações, federal, estadual e municipal para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública.
- Não respondeu



4.4 GUARDA CIVIL DE MAUÁ

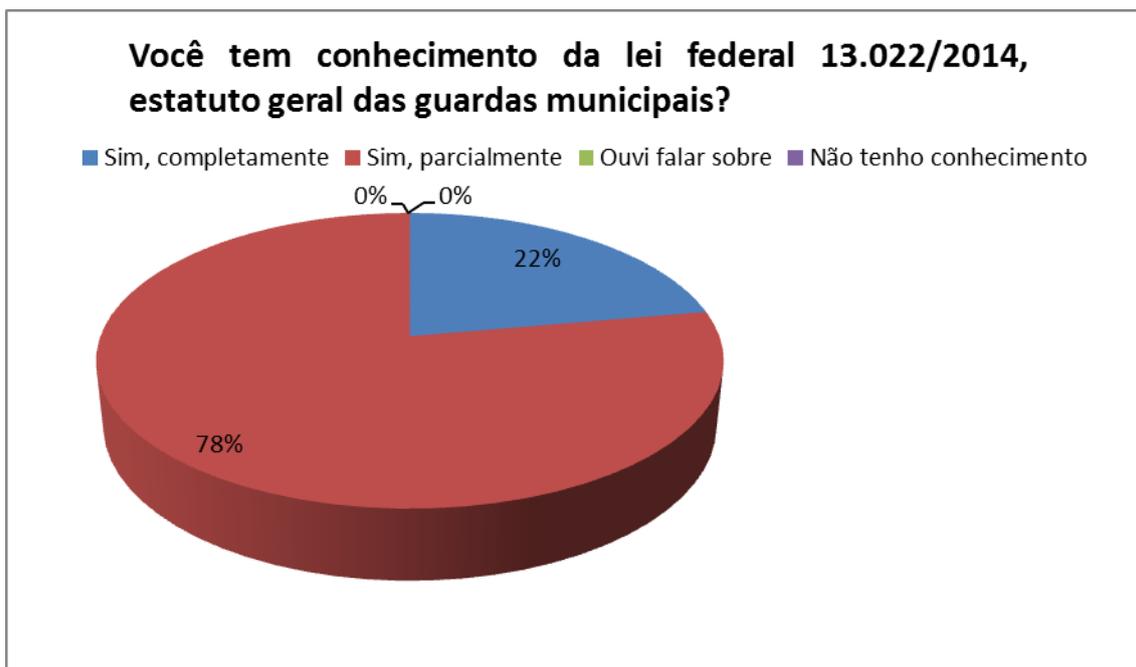
A Guarda Civil Municipal de Mauá foi criada pela Lei Municipal nº 1.000, de 28 de novembro de 1967, e atualmente conta com efetivo de 218 profissionais, sendo 193 homens e 25 mulheres. Além do comandante em exercício, o Sr. José Cesar Ferrari, cujo dado está em formulário próprio para comandantes, responderam a pesquisa nove integrantes da corporação. O **gráfico 38** ilustra a distribuição da amostra do efetivo da corporação entre homens e mulheres.

GRÁFICO 38



A pergunta inaugural da entrevista coloca em foco o conhecimento dos guardas sobre a nova legislação, que é o marco legal regulatório da categoria nacional. Essa questão inicial verifica o contato dos profissionais com o texto da lei, o que também implicará na percepção tanto da realidade local quanto da interpretação da legislação e, por conseguinte, em respostas mais qualificadas. Para a pergunta: *Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?*, apresentamos quatro alternativas aos entrevistados, que deveriam escolher uma delas, a saber: “Sim, completamente”, “Sim, parcialmente”, “Ouvi falar sobre” e “Não tenho conhecimento”. Como ilustra o **gráfico 39**, a maioria votou na opção “Sim, parcialmente” (78%) e 22% afirmaram conhecer completamente a Lei Federal.

GRÁFICO 39



No aspecto da valorização profissional e fortalecimento institucional, uma pergunta para aferir quais das previsões estabelecidas no Estatuto Geral das Guardas Municipais contribuem para a obtenção desses objetivos foi apresentada aos profissionais. A lei federal prevê quatro prerrogativas: “Plano de carreira”, “Todos os cargos comissionados devem ser ocupados por guardas de carreira”, “Comando de carreira” e ainda “Reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo”, dadas como opções de resposta para a pergunta: *Quais destas previsões estabelecidas na Lei Federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?*

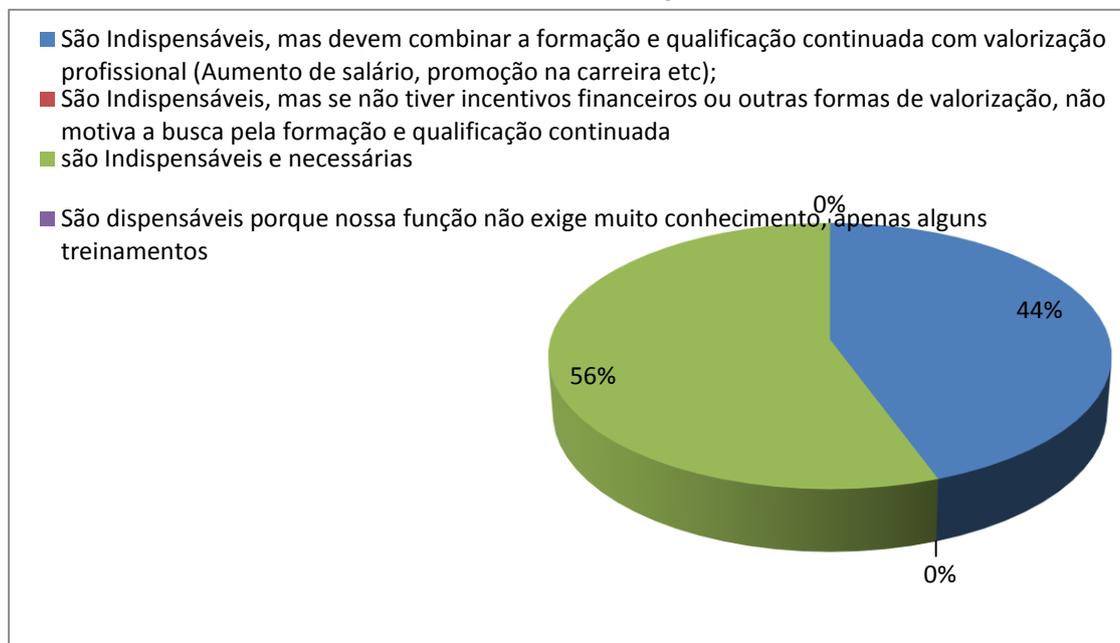
O resultado aponta que a maioria reconhece que o mais importante é o plano de carreira, que ganhou 78% dos votos, e em seguida a opção de todos os cargos comissionados serem ocupados por Guardas Municipais de carreira. Ter comando próprio, ou seja, a Guarda ser dirigida por guardas de carreira, uma histórica aspiração da corporação, obteve apenas 22% dos votos. Observem-se os dados no **quadro 30**.

QUADRO 30
QUAIS DESTAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NA LEI FEDERAL 13.022/2014
SÃO IMPORTANTES PARA FORTALECER A CORPORAÇÃO E MOTIVAR O
PROFISSIONAL

OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
1. Plano de carreira	7	78%
2. Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por guardas de carreira	4	44%
3. Comando de carreira	2	22%
4. Reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo	0	0%

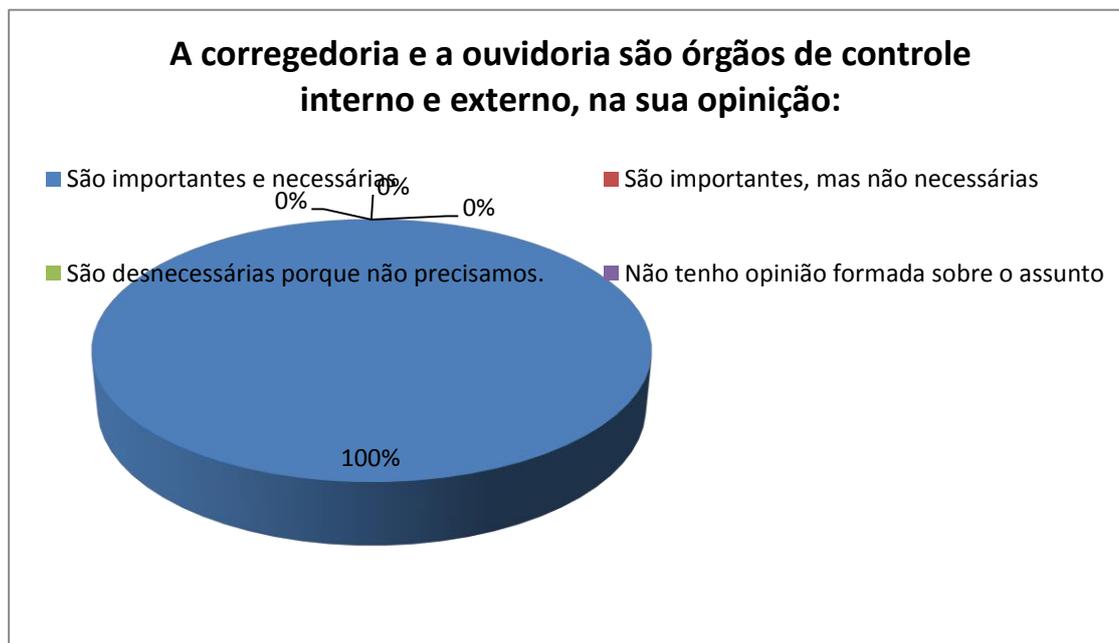
A pergunta seguinte coloca a formação no centro em razão de ser um processo fundamental para o desenvolvimento das habilidades dos profissionais para a realização das competências da atividade policial, que tem desdobramento na qualidade dos serviços prestados e também na produção de conhecimento a partir da atuação dos operadores da segurança pública. Para a questão: *A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população?*, os entrevistados tiveram quatro opções para escolher uma delas: “São indispensáveis, mas devem combinar a formação e qualificação continuada com valorização profissional (aumento de salário, promoção na carreira etc.)”, “São indispensáveis, mas se não tiver incentivos financeiros ou outras formas de valorização, não motiva a busca pela formação e qualificação continuada”, “São indispensáveis e necessárias” e “São dispensáveis porque nossa função não exige muito conhecimento, apenas alguns treinamentos”. Os votos se concentraram na primeira e na terceira opção, que respectivamente correspondem a 44% e 56%. Esses dados podem ser conferidos no **gráfico 40**.

GRÁFICO 40
A FORMAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO CONTINUADA SÃO
INDISPENSÁVEIS PARA DESENVOLVER AS COMPETÊNCIAS LEGAIS PARA
VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL E PARA OFERECER UM SERVIÇO DE
QUALIDADE À POPULAÇÃO



O caráter da disciplina e a hierarquia compõem a estrutura das Guardas Municipais e constituem valores fundamentais consagrados nas corporações da segurança pública. A Corregedoria e a Ouvidoria, como órgãos de controle interno e externo, têm a missão precípua de fiscalização, controle e, muitas vezes, de investigação, apuração, punição e/ou absolvição dos policiais. Na pesquisa foram apresentados aos guardas municipais esses mecanismos de controle para avaliação, e eles puderam escolher uma das quatro alternativas: “São importantes e necessárias”, “São importantes, mas não necessárias”, “São desnecessárias porque não precisamos” e “Não tenho opinião formada sobre o assunto”. O resultado foi revelador: por unanimidade a alternativa eleita foi a primeira, que coloca os órgãos de controle como importantes e necessários, como está ilustrado no **gráfico 41**.

GRÁFICO 41



No aspecto da integração das Guardas Municipais e os demais órgãos da segurança pública, a pesquisa relevou que a maioria entende que a integração é muito importante, endereçando 78% dos votos, enquanto que 11% dos entrevistados entendem que é importante e outros 11% não responderam a questão.

O GGI (Gabinete de Gestão Integrada) é uma das dimensões do processo ou da tentativa de integração entre as forças policiais. Nas discussões sobre a reforma da segurança pública, uma das pautas de destaque é a integração entre os órgãos policiais, e a primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em 2009, teve 40 diretrizes aprovadas, sendo que a de número 23 traz o seguinte texto:

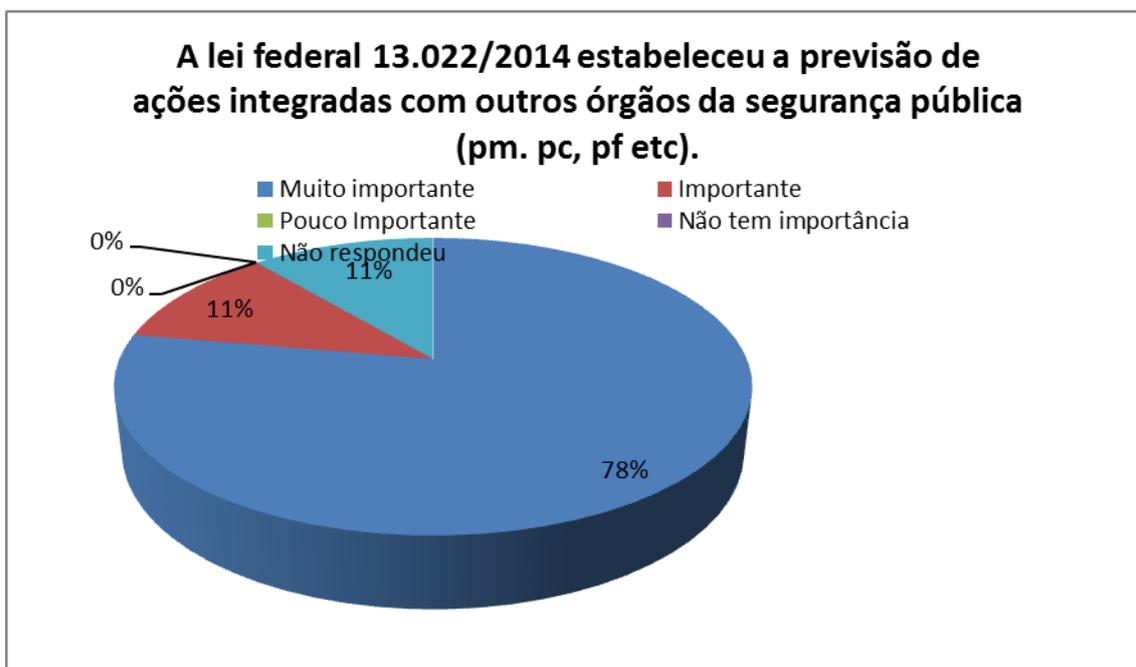
Gabinetes de Gestão Integrada – Criar, estruturar, implantar, compor, e fortalecer, democraticamente, Gabinetes de Gestão Integrada nos três níveis de governo, para: promover a atuação conjunta e coordenada dos organismos de segurança pública com entidades públicas (2009, p. 82).

O governo federal tem incentivado a criação de GGI nos municípios e estados, inclusive colocando-a como condição para a participação das ações promovidas pelo Ministério da Justiça no Programa Nacional de Segurança com Cidadania, o PRONASCI, conforme Ludmila Ribeiro e Vanessa de Amorim Cortes, no *Guia prático para o Gabinete de Gestão Integrada Municipal* (2009). Nesse sentido, a afirmação: *A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública* ofereceu, para resposta, quatro

alternativas, a saber: “Muito importante”, “Importante”, “Pouco importante” e “Não tem importância”.

Uma ampla maioria escolheu a opção “Muito importante” (78% dos votos), 11% responderam como “Importante” e 11% não responderam. Somando os 78% mais os 11%, temos 89% da corporação afirmando ser “muito importante” e “importante” a relação com os demais órgãos da segurança pública. O **gráfico 42** ilustra a distribuição dos votos.

GRÁFICO 42

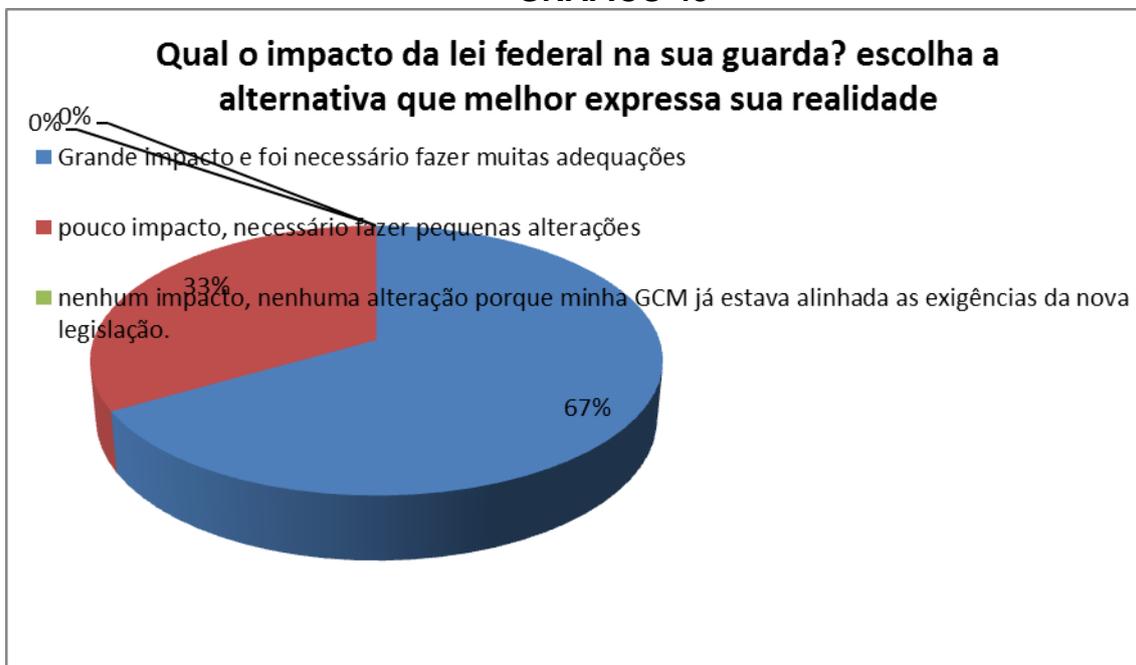


A percepção da mudança em sua Guarda, em razão da aprovação da legislação da categoria, que previu uma série de competências e algumas prerrogativas, é aferida a partir da seguinte pergunta: *Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?* Para contribuir com a reflexão, foram apresentadas três alternativas, a saber: “Grande impacto e foi necessário fazer muitas adequações”, “Pouco impacto, necessário fazer pequenas alterações” e “Nenhum impacto, nenhuma alteração porque minha GCM já estava alinhada às exigências da nova legislação”.

A maioria dos entrevistados afirmou que a Lei Federal 13.022/2014 provocou um grande impacto em sua corporação e foi necessário proceder a grandes mudanças (67% dos votos). E com igual importância, com 33% dos votos, a segunda opção manifesta a percepção de um grupo razoável para o qual a lei

causou um pequeno impacto, tendo sido necessário, portanto, fazer pequenas alterações. A outra opção não obteve votos. O **gráfico 43** demonstra esse resultado.

GRÁFICO 43



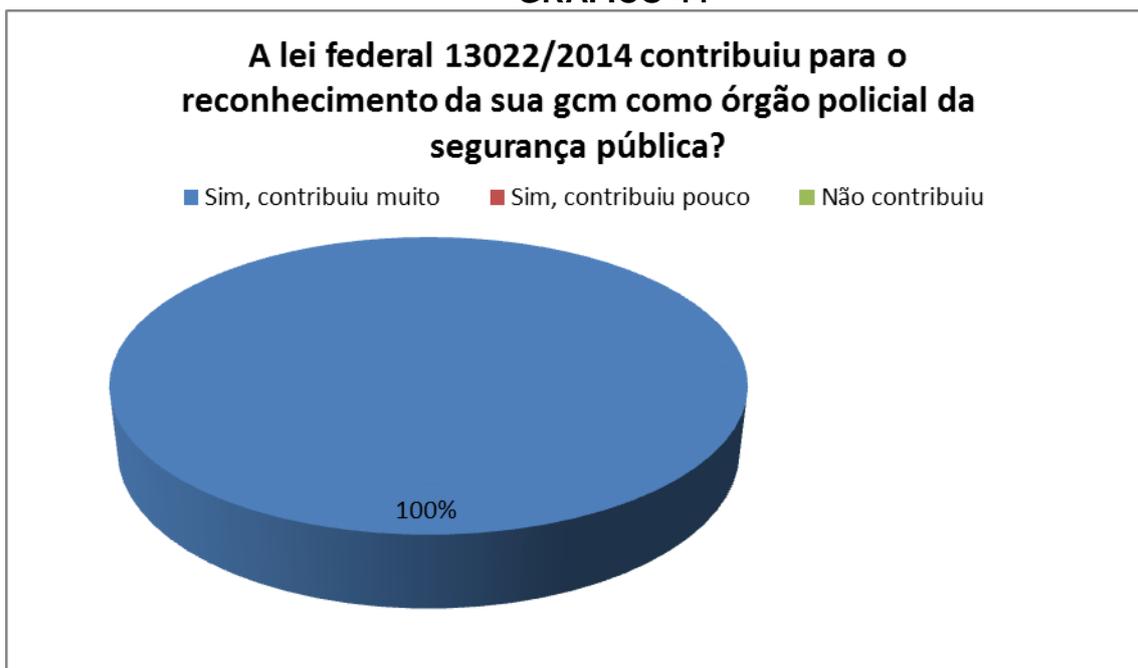
Depois da reflexão sobre o impacto da lei recém-aprovada na corporação, os guardas municipais tiveram a oportunidade de pensar e analisar quais os desafios para a aplicabilidade dessa legislação. A pesquisa apresentou quatro alternativas, e cada entrevistado poderia escolher todas ou algumas. As alternativas foram: “Falta de recursos financeiros”, “Falta de condições políticas favoráveis”, “Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações” e “Outros”. As respostas foram bem distribuídas entre as opções, como podemos observar no **quadro 31**. A falta de recursos financeiros, com 67% dos votos, venceu as demais opções, que sequencialmente obtiveram 56%, 22% e 22% dos votos.

QUADRO 31
QUAIS OS DESAFIOS PARA A APLICABILIDADE INTEGRAL DESSA LEI EM SUA GUARDA?

OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
1. Falta de recursos financeiros	6	67%
2. Falta de condições políticas favoráveis	5	56%
3. Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações	2	22%
4. Outros	2	22%

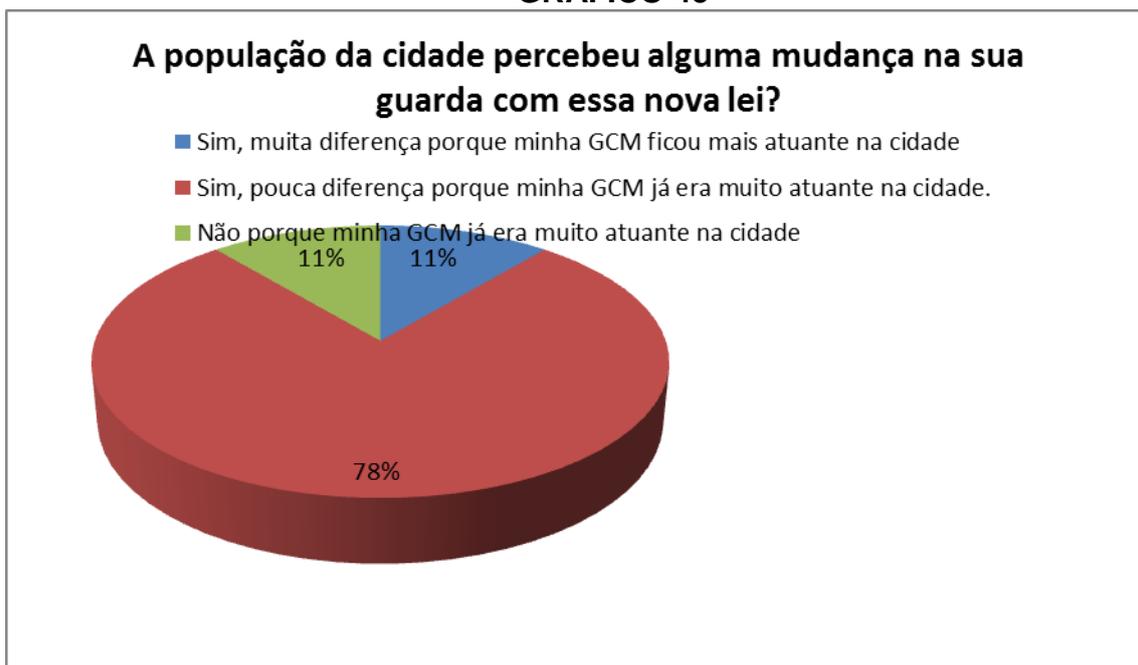
Em seguida os guardas municipais tiveram a oportunidade de analisar o quanto a nova legislação contribuiu para o reconhecimento de sua corporação como órgão policial da segurança pública. Para escolha os entrevistados havia três opções: “Sim, contribuiu muito”, “Sim, contribuiu pouco” e “Não contribuiu”. O resultado expresso no **gráfico 44** demonstra que 100% dos entrevistados afirmaram que contribuiu muito. A primeira opção venceu as demais por unanimidade.

GRÁFICO 44



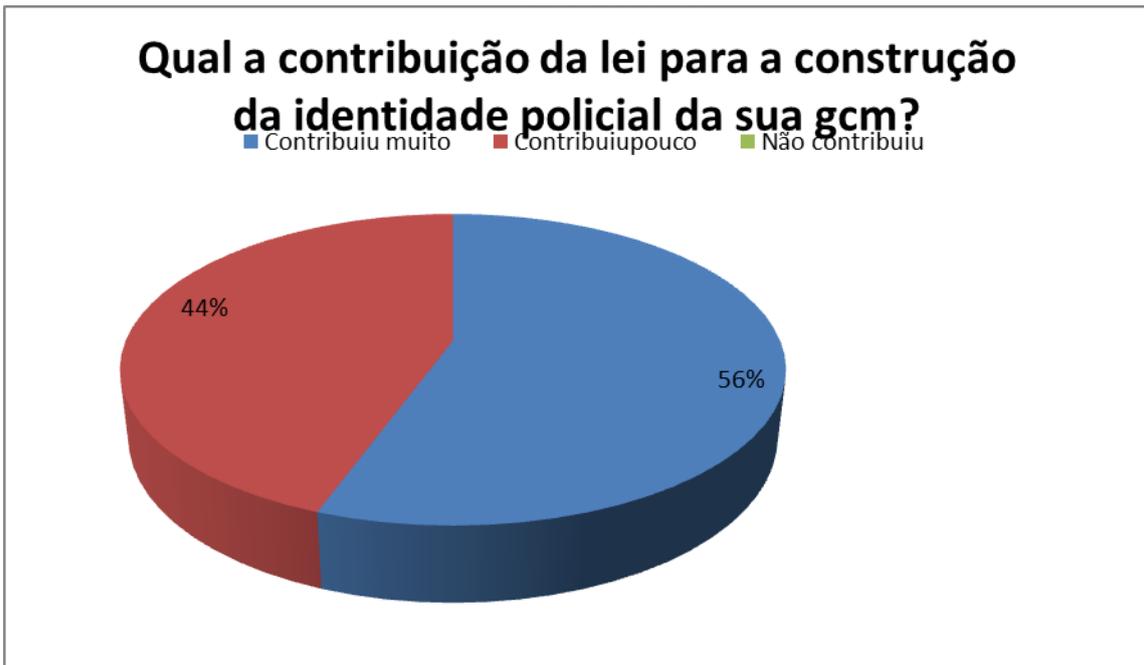
A questão anterior aferiu a percepção dos agentes aplicadores da lei sobre o reconhecimento de sua corporação como órgão policial a partir da contribuição da lei federal da categoria. Na sequência, eles tiveram a oportunidade de pensar se a população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei. Apresentamos as seguintes alternativas para resposta: “Sim, muita diferença porque minha GCM ficou mais atuante na cidade”, “Sim, pouca diferença porque minha GCM já era muito atuante na cidade” e “Não, porque minha GCM já era muito atuante na cidade”. O **gráfico 45** traz o resultado: a segunda opção venceu com 78% dos votos, ou seja, a maioria afirmou que a população percebeu pouca diferença porque a corporação já era muito atuante da cidade.

GRÁFICO 45



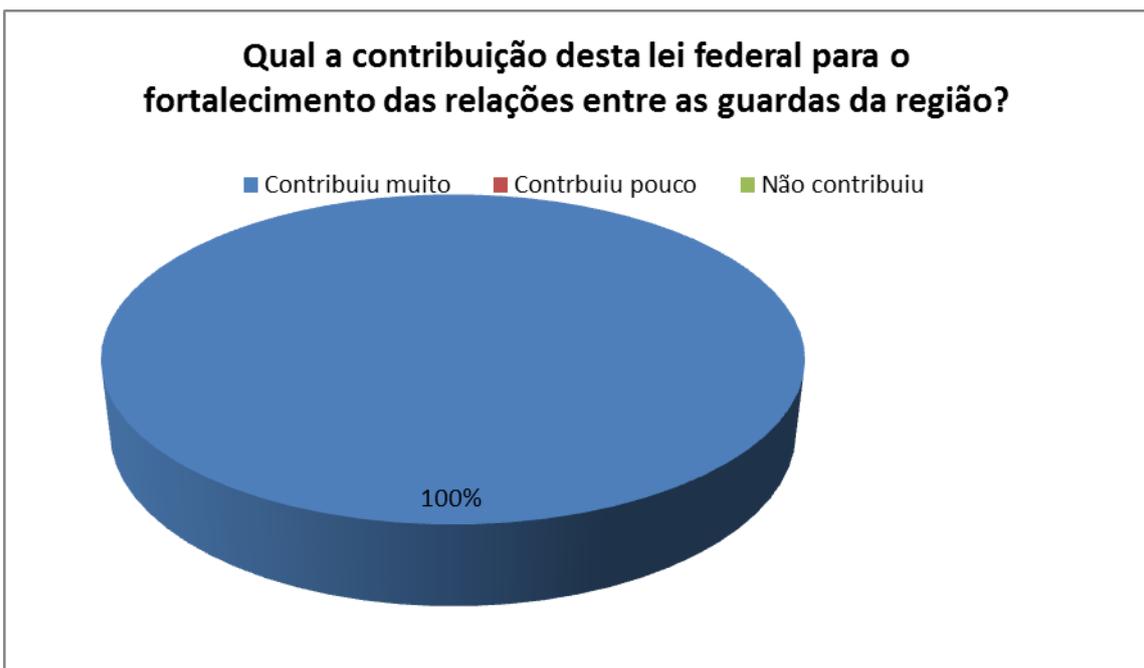
A ideia de ser a Guarda Civil Municipal um novo órgão da segurança pública com *modus operandi* e cultura próprios objetivando, entre outros fins, a não repetição de vícios e equívocos históricos das demais forças policiais, é expressa no conceito de identidade. Para os guardas foi perguntado: *Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?* O resultado manifesto no **gráfico 46** apresenta que houve uma oscilação entre a opção “Contribuiu muito” (56% dos votos) e “Contribuiu pouco” (44%). Ou seja, temos consenso sobre a contribuição, apenas variando de intensidade, muito ou pouco.

GRÁFICO 46



Para a pergunta: *Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?*, os agentes tiveram também três alternativas: “Contribuiu muito”, “Contribuiu pouco” e “Não contribuiu nada”. Todos escolheram a primeira opção. A integração entre as Guardas Municipais da região é um fato consolidado e o **gráfico 47** apresenta o resultado dos votos.

GRÁFICO 47



Do conjunto das 18 competências específicas estabelecidas na lei no seu artigo 5º, a pergunta seguinte busca compreender quais delas a Guarda executa na percepção dos operadores da segurança pública que ficam na ponta. Todos puderam marcar de acordo com sua percepção e entendimento todas ou parte das opções. A pergunta colocada foi: *Do ponto de vista operacional da Guarda Civil Municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realiza?*

A maioria concentrou seus votos em consonância, inclusive nas competências com menor votação, como as de número 15 e 16. Essas duas competências e as percepções dos guardas sobre elas, nas seis cidades pesquisadas, aparecem com um número de votos muito baixo em relação às demais, assim como ocorre no formulário dos comandantes das Guardas. No **quadro 32** podemos verificar esse resultado.

QUADRO 32
DO PONTO DE VISTA OPERACIONAL DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL,
DAS 18 COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NA LEI, QUAIS DELAS SUA
GUARDA REALIZAM?

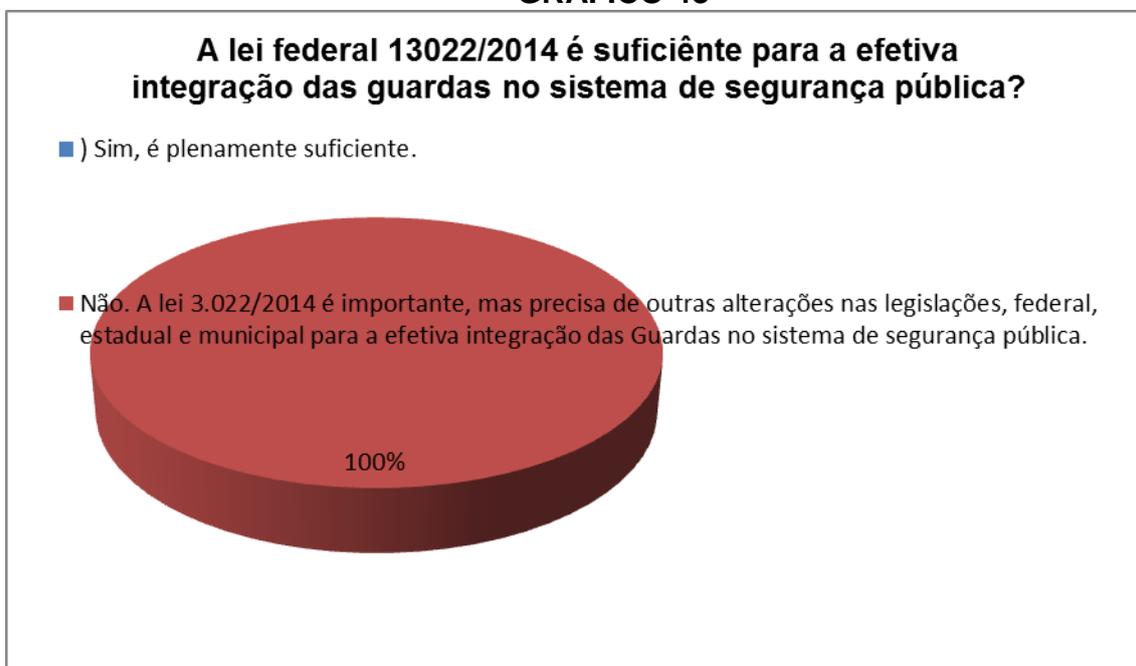
COMPETÊNCIAS	Votos	%
1. Zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município.	8	89%
2. Prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais.	9	100%
3. Atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais.	8	89%
4. Colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social.	8	89%
5. Colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas.	6	67%
6. Exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal.	9	100%
7. Proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas.	8	89%
8. Cooperar com os demais órgãos de defesa civil em	8	89%

suas atividades.		
9. Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades.	3	33%
10. Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas.	8	89%
11. Articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município.	8	89%
12. Integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal.	8	89%
13. Garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas.	8	89%
14. Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário.	8	89%
15. Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte.	4	44%
16. Desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal.	3	33%
17. Auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários.	9	89%
18. Atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.	7	78%

A pergunta final do relatório de pesquisa foi direcionada para provocar a reflexão dos guardas sobre a suficiência da lei para dar conta das necessidades de integração da corporação no sistema de segurança pública. Para a pergunta: *A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?*, os profissionais tiveram duas alternativas para expressar sua opinião: “Sim, é plenamente suficiente” e “Não. A lei 13.022/2014 é importante, mas

precisa de outras alterações nas legislações federal, estadual e municipal para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública”. O resultado no **gráfico 48** ilustra os votos de todos os entrevistados, 100% na segunda opção.

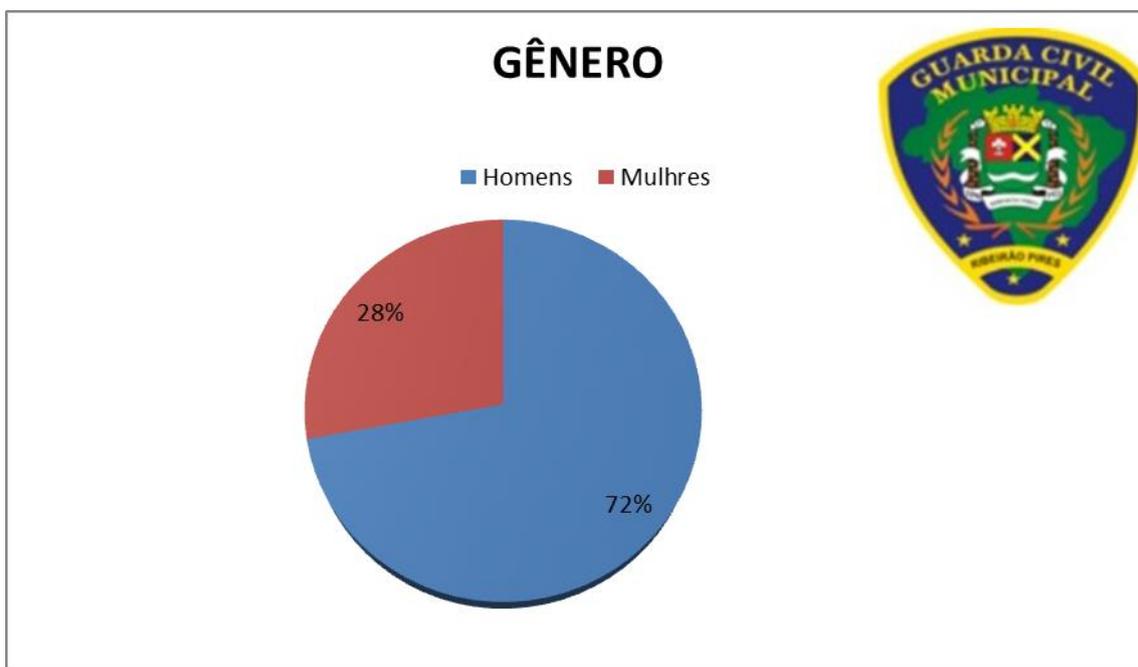
GRÁFICO 48



4.5 RIBEIRÃO PIRES

A Guarda Civil Municipal de Ribeirão Pires, criada pela Lei Municipal nº 2.584, de 16 de outubro de 1984, tem um efetivo de 125 profissionais, sendo 88 homens e 37 mulheres. Além do Comandante Adelson da Conceição de Lima, cujos dados estão na pesquisa para os comandantes, responderam a pesquisa 86 integrantes da corporação, 62 homens e 24 mulheres, ou seja, 72% dos que responderam são do sexo masculino e 28% do sexo feminino, conforme ilustrado no **gráfico 49**.

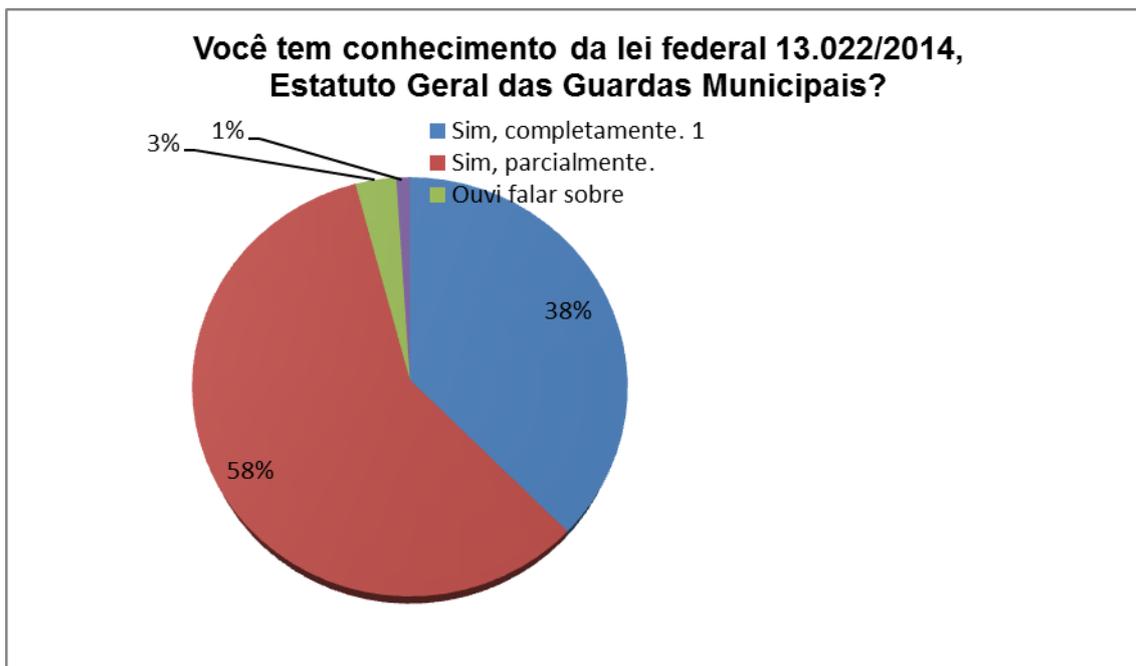
GRÁFICO 49



A primeira questão do formulário teve como objetivo saber qual o conhecimento dos entrevistados sobre a Lei Federal 13.022/2014, até porque as demais perguntas exigem certo conhecimento dessa legislação. Propomos a seguinte questão: *Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?* Para essa pergunta os entrevistados tiveram quatro alternativas, devendo escolher uma delas: “Sim, completamente”, “Sim, parcialmente”, “Ouvir falar sobre” e “Não tenho conhecimento”.

As respostas ficaram concentradas basicamente nas duas primeiras questões, ficando com 38% a primeira e 58% dos votos a segunda. A terceira teve 3% de respostas favoráveis e a última, 1% dos votos, como fica mais claro na apresentação do **gráfico 50**.

GRÁFICO 50



Conhecer a lei federal que regulamenta as atribuições da categoria é fundamental para o desenvolvimento das atividades e para saber limites e alcances da atuação permitida na lei. É salutar destacar que o preenchimento desse relatório da pesquisa possibilitou o encontro dos profissionais com sua legislação, alguns tiveram que ler e outros que reler a lei para responder as questões, enquanto outros tiveram o primeiro contato a partir da pesquisa. O conhecimento prévio ou o grau de conhecimento da lei permite um olhar mais qualificado para as questões e, conseqüentemente, mais condições de avaliar a realidade de sua corporação e relacioná-la com as exigências da legislação.

A segunda pergunta teve foco na valorização do ponto de vista profissional e institucional. Para a indagação: *Quais destas previsões estabelecidas na Lei Federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?*, as alternativas eram: “Plano de carreira”, “Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por guardas de carreira”, “Comando de carreira” e “Reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo”. Cada entrevistado teve a oportunidade de assinalar todas ou parte delas.

Os resultados revelaram que uma ampla maioria destacou o “Plano de carreira” para os guardas municipais, com 86% dos votos. Também chama a atenção para a segunda questão mais votada, “Comando de carreira”, com 47% dos votos, seguida de “Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados

por guardas de carreira”, com 38%. A questão que garante uma reserva de vagas para o efetivo feminino obteve apenas 15% dos votos, número menor que o de mulheres entrevistadas. O **quadro 33** apresenta didaticamente esses dados.

QUADRO 33
QUAIS DESTAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NA LEI FEDERAL 13.022/2014 SÃO IMPORTANTES PARA FORTALECER A CORPORAÇÃO E MOTIVAR O PROFISSIONAL?

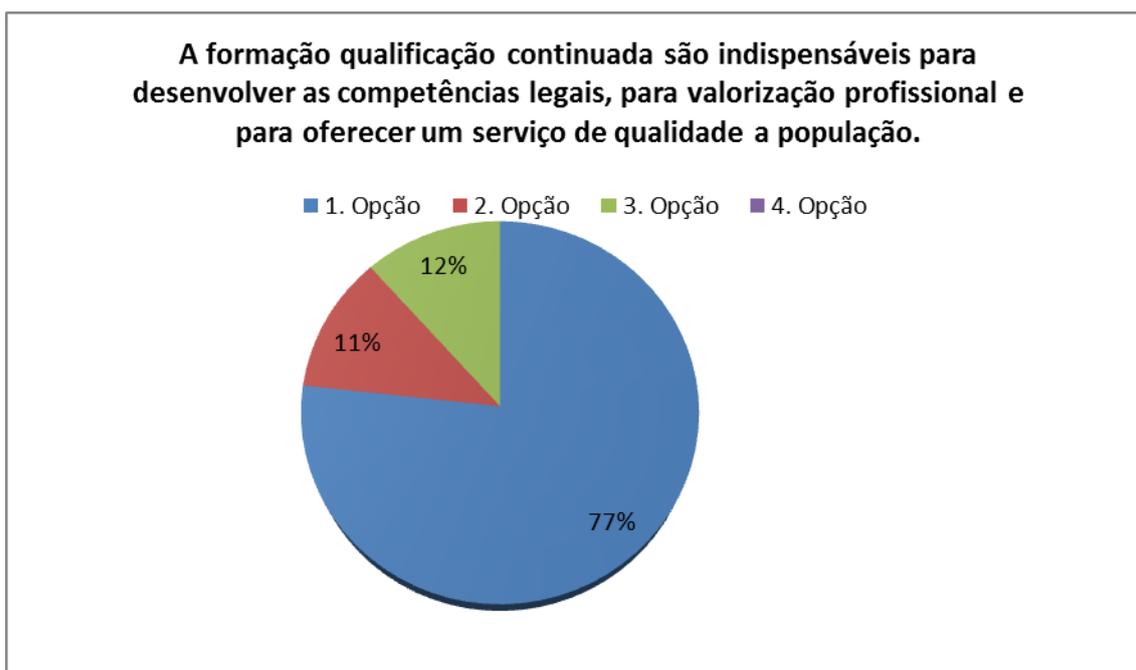
OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
1. Plano de carreira	74	86%
2. Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por guardas de carreira	33	38%
3. Comando de carreira	41	47%
4. Reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo	13	15%

A qualificação dos profissionais foi objeto central da terceira questão, e a proposta para reflexão foi mediada pela seguinte pergunta: *A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade a população?* Os entrevistados tiveram a oportunidade de escolher uma das alternativas: “São indispensáveis, mas devem combinar a formação e qualificação continuada com valorização profissional (aumento de salário, promoção na carreira etc.)”, “São indispensáveis, mas se não tiver incentivos financeiros ou outras formas de valorização, não motiva a busca pela formação e qualificação continuada”, “São indispensáveis e necessárias” e “São dispensáveis porque nossa função não exige muito conhecimento, apenas alguns treinamentos”.

O resultado demonstrou que a maioria dos integrantes da Guarda Civil de Ribeirão Pires entende que a formação e a qualificação continuada são indispensáveis, mas devem combinar-se com a valorização do profissional, alcançando 77% dos votos dos entrevistados. Marcaram a opção “São indispensáveis e necessárias” 12% dos entrevistados, e a opção “São indispensáveis, mas se não tiver incentivos financeiros ou outras formas de valorização, não motiva a busca pela formação e qualificação continuada” recebeu 11% dos votos. Esse resultado revela que os profissionais têm maior interesse e, portanto, se dedicam mais e absorvem mais conhecimentos que terão impacto na sua atividade concreta se houver algum tipo de valorização vinculada ao estudo.

Todos os que responderam reconhecem a importância da formação e do processo de qualificação continuada, tanto que na última opção não houve nenhum voto favorável. Esse fato revela a necessidade de combinar valorização e formação e exige dos gestores criatividade para buscar os meios necessários para a motivação dos seus profissionais. Vejamos o **gráfico 51**.

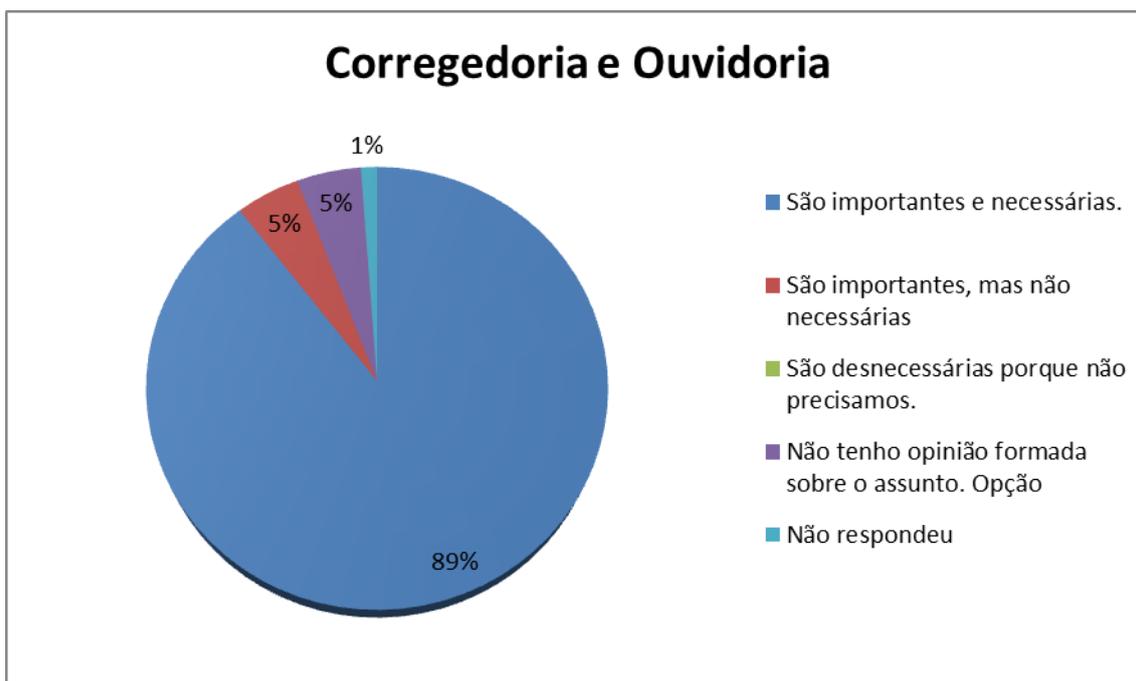
GRÁFICO 51



O próximo gráfico (**gráfico 52**) demonstra o posicionamento dos guardas municipais sobre os mecanismos de controle, a Corregedoria e a Ouvidoria, previstos na legislação federal para todas as Guardas Municipais armadas e para as que têm mais de 50 profissionais no seu efetivo, sendo, portanto, facultativos para as corporações cujos agentes não utilizam armamento de fogo ou que têm efetivo inferior a 50.

A pergunta apresentou quatro alternativas para escolher uma delas: “São importantes e necessárias”, “São importantes, mas não necessárias”, “São desnecessárias porque não precisamos” e “Não tenho opinião formada sobre o assunto”. O resultado apresentou que a absoluta maioria (89% dos votos) afirmou que a Corregedoria e a Ouvidoria são importantes e necessárias, ou seja, 77 das 86 pessoas participantes elegeram essa opção. Esse resultado revela que, mesmo sendo órgãos de controle, institucional e social, que apuram infrações administrativas, os profissionais, em sua folgada maioria, afirmaram serem eles importantes e necessários para a Guarda Civil Municipal.

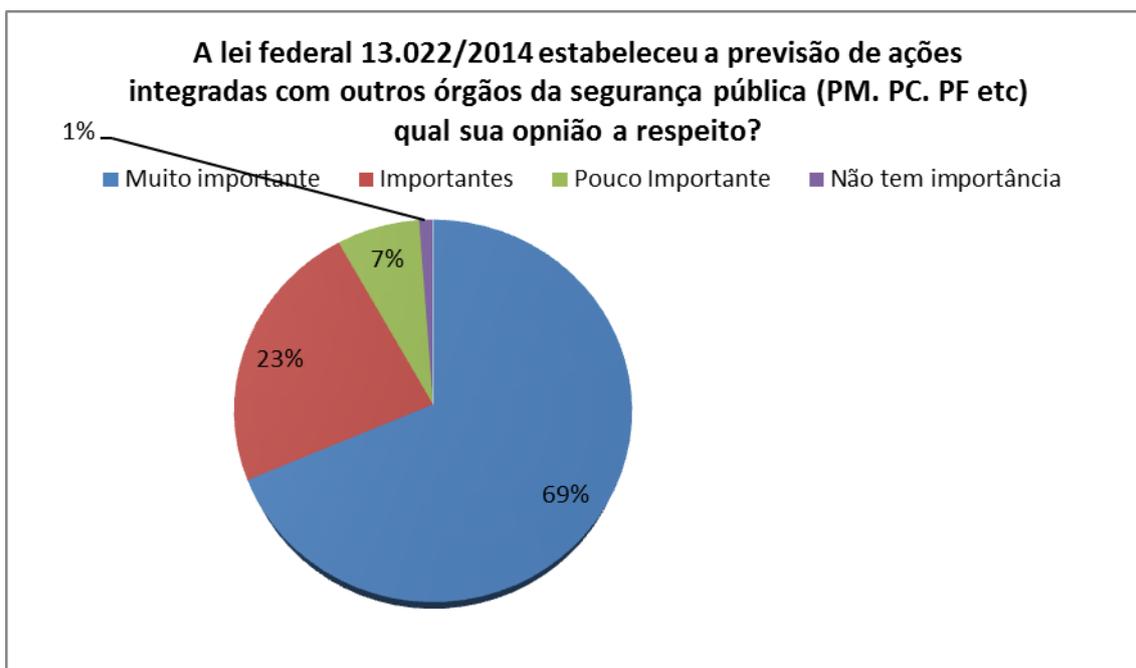
GRÁFICO 52



O quesito integração entre as forças policiais é um dos caminhos apontados para tornar as ações eficientes e, por conseguinte, para alcançar resultados melhores na prevenção, controle e repressão à criminalidade e à violência. A falta de integração tem sido assunto de pauta crítica aos órgãos da segurança. Nesse quesito os guardas municipais manifestaram em sua maioria a concordância: 69% dos entrevistados reconheceram que ele é muito importante. A questão proposta foi a seguinte: *A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.). Qual sua opinião a respeito?* As alternativas foram lançadas, e cada qual teria que escolher uma delas: “Muito importante”, “Importante”, “Pouco importante” e “Não tem importância”.

Se somar os números dos votos daqueles que escolheram as opções “Muito importante” e “Importante”, teremos 92% contra 8% daqueles que escolheram demais opções. Vejamos o **gráfico 53** com os dados.

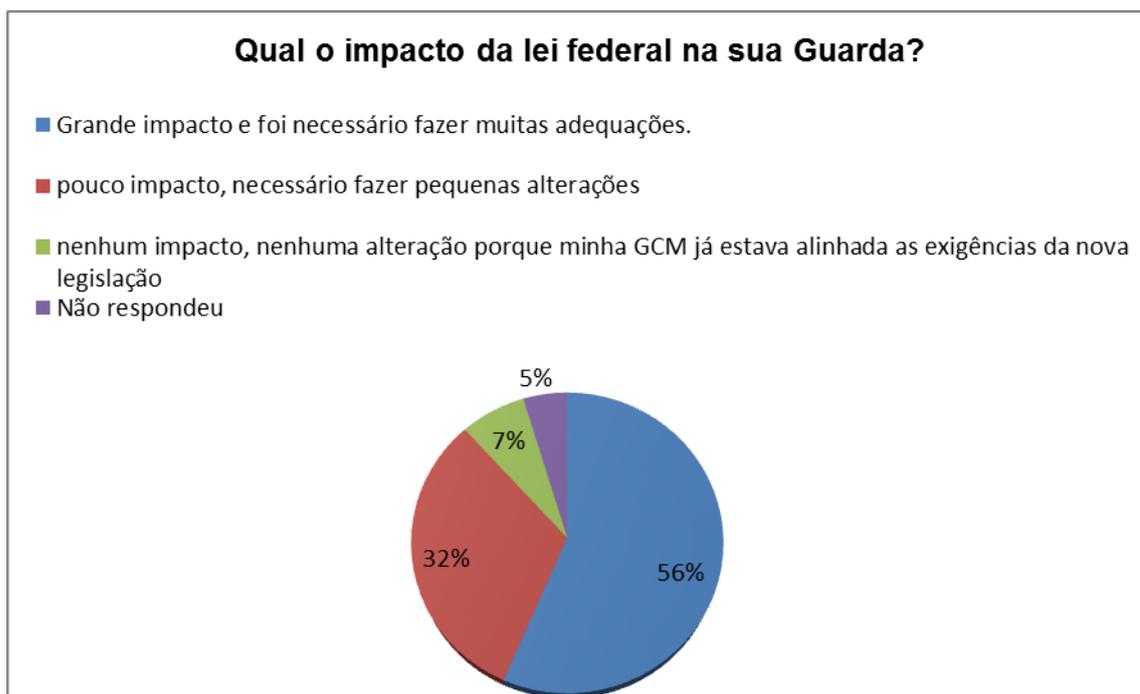
GRÁFICO 53



O objeto central dessa pesquisa é avaliar o impacto da Lei Federal 13.022, de agosto de 2014, nas Guardas Civas Municipais da região do ABCDMR Paulista em vários aspectos a partir da percepção dos guardas municipais, operadores diretos, e dos comandantes, gestores dessas corporações. A pergunta base para essa avaliação foi: *Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?* Foram apresentadas as seguintes alternativas, das quais o entrevistado deveria escolher apenas uma: “Grande impacto e foi necessário fazer muitas adequações”, “Pouco impacto, e foi necessário fazer pequenas alterações” e “Nenhum impacto, nenhuma alteração porque minha GCM já estava alinhada às exigências da nova legislação”.

O resultado apresentou uma disputa entre as duas primeiras opções, grande impacto e pouco impacto, ficando a primeira com 56% e a segunda com 32% dos votos. Não responderam a questão quatro pessoas e seis afirmaram que não houve nenhum impacto. Vejamos a ilustração no **gráfico 54**.

GRÁFICO 54



Como a lei federal estabeleceu em seu artigo 22 um prazo de dois anos para as prefeituras adequarem suas Guardas Municipais, e esse prazo expirou em 8 de agosto de 2016, buscar compreender quais os desafios frente à aplicabilidade dessa legislação é um dos interesses dessa investigação, e para tanto a questão colocada foi: *Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua Guarda?* Foram apresentadas três alternativas, podendo ser assinaladas quantas fossem necessárias: “Falta de recursos financeiros”, “Falta de condições políticas favoráveis” e “Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações”.

Dos 86 entrevistados, 54 votaram na primeira opção, representando 67% dos votos, e 45 votaram na segunda opção, o que representa 52%, o que nos permite perceber que na cidade há dificuldade financeira, mas também não há condições políticas favoráveis, o que pode ser interpretado como priorização na agenda do chefe do Poder Executivo municipal da segurança da cidade e sua Guarda Municipal. Também é relevante o número pessoas que apontaram não haver quadro técnico preparado na corporação para proceder às mudanças, com 23% dos votos. De fato, há cada vez mais exigências de profissionalização das Guardas Municipais para operar as ferramentas de gestão e especialização em convênios, seja com os governos estadual e federal, seja com a iniciativa privada. O **quadro 34** apresenta esses dados.

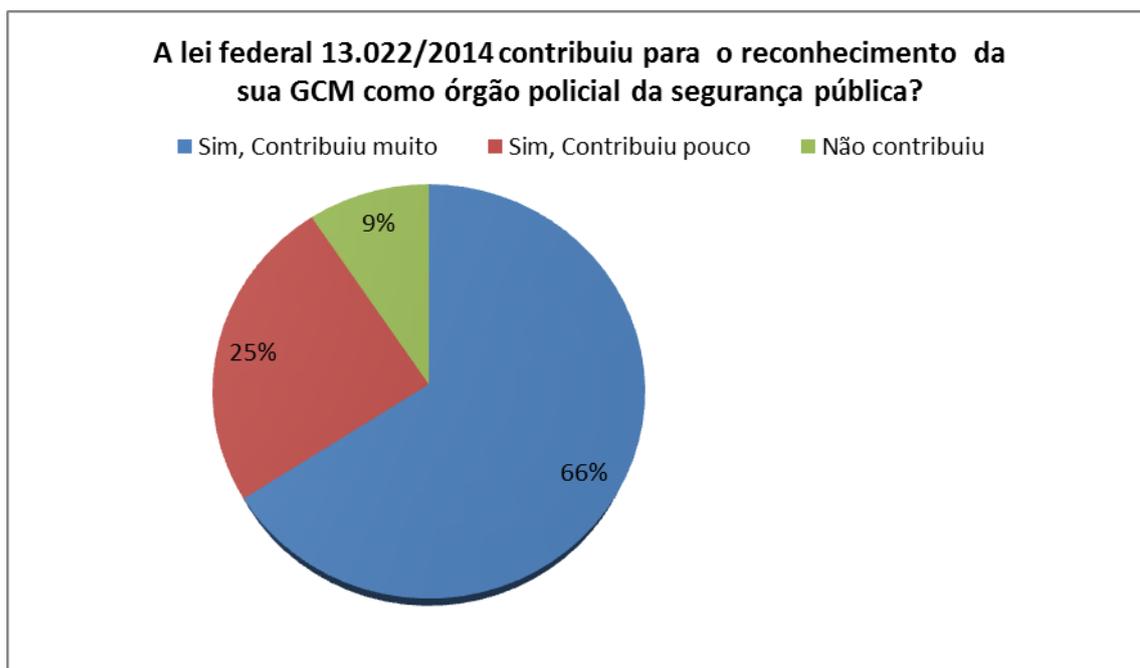
QUADRO 34
QUAIS OS DESAFIOS PARA A APLICABILIDADE INTEGRAL DESSA LEI EM
SUA GUARDA?

OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
1. Falta de recursos financeiros	54	63%
2. Falta de condições políticas favoráveis	45	52%
3. Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações	20	23%
4. Outros	6	7%

Ainda nessa questão apareceram, no campo opção “Outros”, que ficou aberta para os participantes elencarem pontos não contemplados nas opções estabelecidas, temas como: “Baixo salário”, “Interesses pessoais e políticos”, “O prefeito precisa olhar para a GCM” e “Falta de visão de política do município”. São outros desafios importantes que, na visão de alguns guardas, constituem obstáculos e potencializam os outros fatores, eleitos pelos demais participantes, na aplicabilidade da lei em sua Guarda.

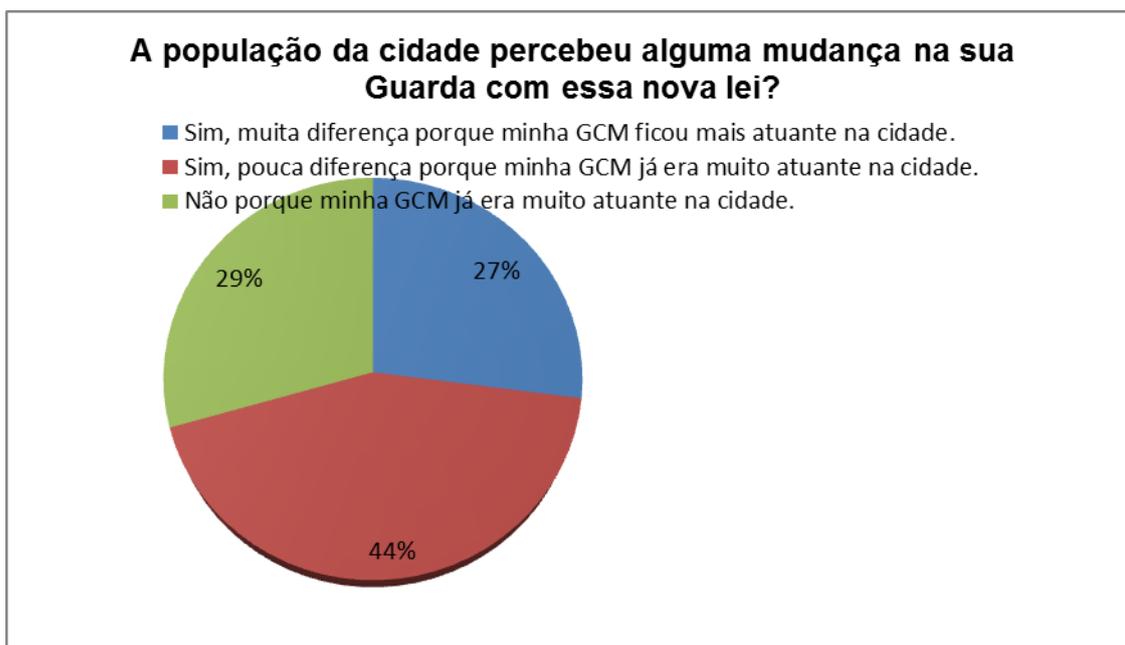
Na pesquisa também foi perguntado aos guardas municipais sobre a contribuição da Lei Federal 13.022/2014 para o reconhecimento da sua GCM como órgão policial da segurança pública. O resultado apresenta que 66% dos entrevistados afirmaram positivamente, que contribuiu muito, enquanto que 25% afirmaram que contribuiu pouco e 9% disseram que não contribuiu. O **gráfico 55** traz os dados.

GRÁFICO 55



Depois dessa pergunta acerca da percepção dos guardas municipais sobre a contribuição da lei em reconhecer sua corporação como órgão policial da segurança pública, a pergunta seguinte pretendeu saber se os guardas notaram esse impacto também na percepção da população. É relevante fazer a constatação intracorporação e extracorporação. Nesse quesito as respostas foram bastante dispersas e bem distribuídas nas opções: “Sim, muita diferença porque minha GCM ficou mais atuante na cidade”, “Sim, pouca diferença porque minha GCM já era muito atuante na cidade” e “Não, porque minha GCM já era muito atuante na cidade”. A segunda opção reuniu mais votos (44% do total), e as demais ficaram quase que empatadas. Esse fato pode nos levar a conjecturar que, mesmo não havendo uma posição de unanimidade sobre a questão, mas, somando a opção “Sim, pouca diferença” com “Não, porque minha GCM já era muito atuante na cidade”, temos 73% dos votos, implicando que a Guarda já desenvolvia as competências antes da aprovação da lei. Vejamos o resultado no **gráfico 56**.

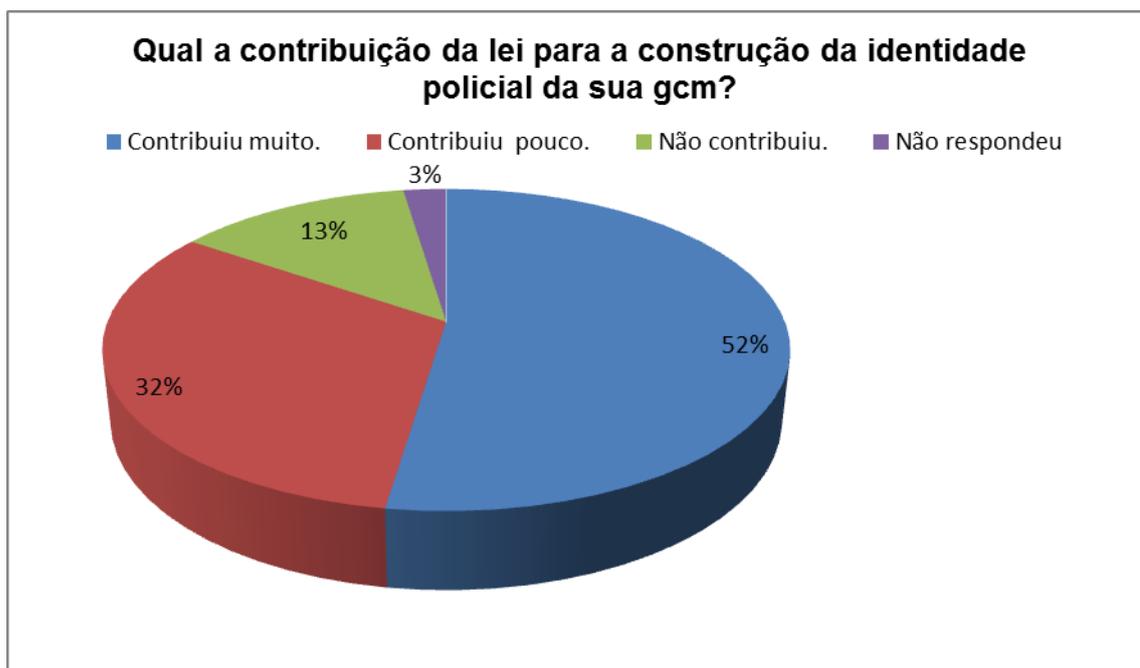
GRÁFICO 56



Ainda tratando do caráter policial e caracterização das Guardas como órgão da segurança pública, nosso interesse é saber também, na percepção dos profissionais, qual a contribuição da legislação federal da categoria na construção da identidade policial da GCM. A identidade policial das Guardas Municipais é o que a diferencia das demais forças policiais da segurança pública. Ou seja, qual a contribuição da lei para evitar o isomorfismo institucional, ou seja, das Guardas Municipais reproduzirem o modelo tradicional de polícia, com foco na Polícia Militar. Com as opções: “Contribuiu muito”, “Contribuiu pouco” e “Não contribuiu”, os entrevistados puderam fazer suas escolhas.

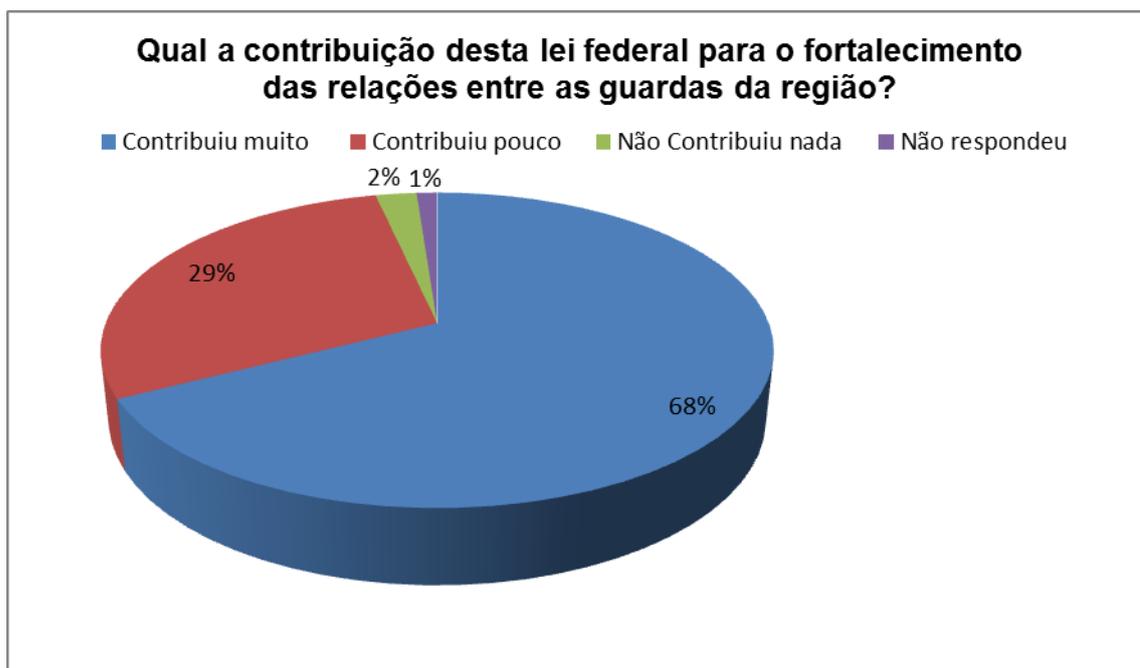
A maioria (52%) votou na primeira opção, declarando que a lei contribuiu muito para a construção da identidade policial das Guardas, mas 32% responderam que contribuiu pouco, 13% que não contribuiu e 3% se abstiveram. Esses dados revelam que a discussão sobre identidade da Guarda ainda é um assunto controverso, em aberto. Os 32% que afirmaram “contribuiu pouco” mais os 13% que declararam “não contribuiu” podem denunciar que a Guarda ainda não encontrou sua identidade, que esta ainda carece de ajustes, ou porque a legislação não deu conta, ou porque a legislação ainda não foi implementada na íntegra em sua GCM. Observemos o resultado no **gráfico 57**.

GRÁFICO 57



O aspecto da integração entre Guardas Municipais da região foi alvo da próxima pergunta aos entrevistados: *Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?* O Estatuto Geral das Guardas Municipais prevê a integração por meio de consórcio conforme prescrição do artigo 8 e o parágrafo único do artigo 5 da lei federal. Como as cidades da região do ABCDMR são muito próximas e em muitas é difícil saber onde termina uma e começa a outra, muitos problemas são pauta comum dos prefeitos, e a segurança pública se constitui um desses desafios. Em razão dessa peculiaridade os gestores naturalmente buscam soluções conjuntas para os problemas. As Guardas Municipais estão inseridas nesse contexto de regionalização. A pergunta tem a intenção de ouvir a opinião dos profissionais a esse respeito e o resultado da pesquisa aponta que 68% afirmaram que “contribuiu muito”, enquanto que 29% declararam que “contribuiu pouco”, 2% disseram que “não contribuiu nada” e 1% não respondeu. Observemos o **gráfico 58**.

GRÁFICO 58



A atuação operacional das Guardas Municipais obedece ao conjunto de competências estabelecidas na legislação, e a Lei Federal 13.022/2014 elencou de maneira taxativa essas competências. A pesquisa pergunta aos profissionais quais delas sua Guarda desempenham. Com a pergunta: *Do ponto de vista operacional da Guarda Civil Municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realiza?* Os entrevistados tiveram que assinalar todas ou parte delas, conforme a realidade de sua corporação. Pode-se conferir o resultado no **quadro 35** e visualizar esses dados.

QUADRO 35
DO PONTO DE VISTA OPERACIONAL DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL, DAS 18
COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NA LEI, QUAIS DELAS SUA GUARDA
REALIZAM?

COMPETÊNCIAS	Votos	%
1. Zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município.	58	64%
2. Prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais.	58	64%
3. Atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais.	67	78%
4. Colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que	65	75%

contribuam com a paz social.		
5. Colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas.	50	58%
6. Exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal.	10	12%
7. Proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas.	39	45%
8. Cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades.	43	50%
9. Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades.	30	35%
10. Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas.	48	56%
11. Articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município.	28	33%
12. Integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal.	45	52%
13. Garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas.	53	62%
14. Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário.	66	77%
15. Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte.	23	27%
16. Desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal.	28	33%
17. Auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários.	70	81%
18. Atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de	44	51%

ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.		
---	--	--

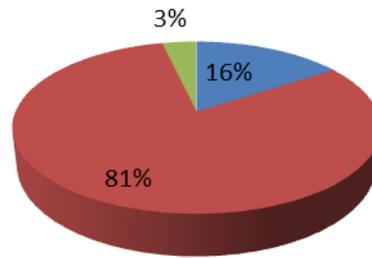
Esse resultado indica que não há clareza na totalidade dos guardas sobre as competências que sua corporação realiza. Não houve unanimidade nas respostas em nenhuma das competências. O maior consenso entre os entrevistados correspondeu a 81% na competência *Auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários*, e o menor consenso, com apenas 12% dos votos, a competência sobre a atuação da Guarda no trânsito. Destaque-se a competência *Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades*, que teve apenas 35% dos votos, o que indica que a Guarda tem baixa ou pouca interação comunitária. A competência número 16, que diz respeito ao desenvolvimento de projetos voltados à prevenção primária da violência, teve apenas 33% dos votos. Combinando essas duas competências, é possível verificar que a pouca atenção na prevenção primária está relacionada, seja como causa, seja consequência, com a interação da Guarda com a comunidade.

Por fim, a última pergunta do formulário para os entrevistados foi no sentido de avaliar a percepção dos guardas municipais sobre a suficiência ou insuficiência da lei federal para integrar efetivamente as Guardas no sistema de segurança pública. Com a pergunta: *A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?* Os Guardas Municipais tiveram a oportunidade de escolher entre duas opções: “Sim, é plenamente suficiente” e “Não. A lei 13.022/2014 é importante, mas precisa de outras alterações nas legislações federal, estadual e municipal para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública”. A grande maioria entendeu que, mesmo com a importância da lei, ela não é suficiente, opção que obteve 81% dos votos. 16% dos entrevistados afirmaram que a lei é plenamente suficiente e 3% preferiram não responder. O **gráfico 59** ilustra esse resultado.

GRÁFICO 59

A lei federal 13022/2014 é suficiente para a efetiva integração das guardas no sistema de segurança pública?

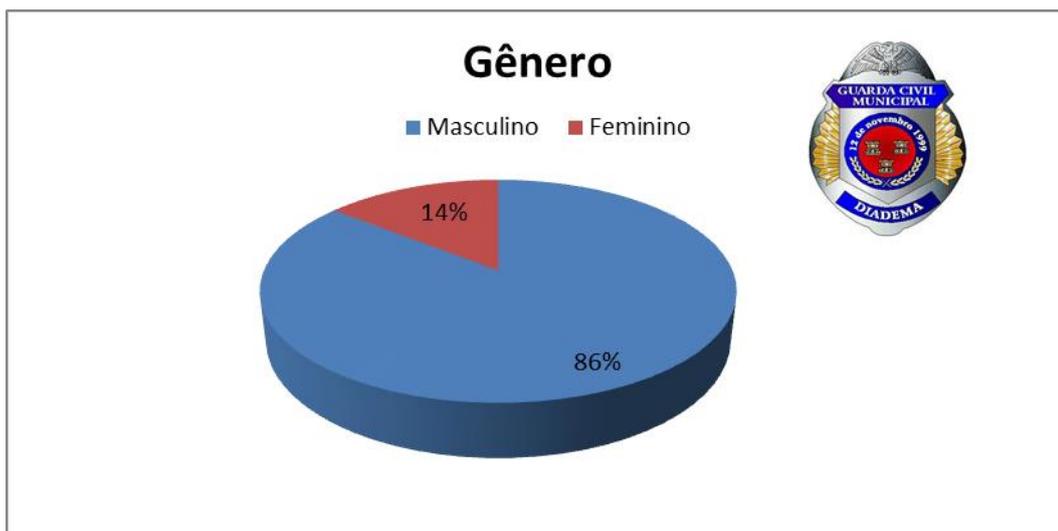
- Sim, é plenamente suficiente
- Não. A lei 3.022/2014 é importante, mas precisa de outras alterações nas legislações, federal, estadual e municipal para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública.
- Não respondeu



4.6 GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE DIADEMA

A Guarda Civil Municipal de Diadema, criada pela Lei Municipal nº 100, de 12 de novembro de 1999, tem 238 profissionais no seu quadro de servidores, sendo 197 homens e 41 mulheres, dos quais 14 responderam a pesquisa. O **gráfico 60** apresenta a distribuição da amostra do efetivo na categoria de gênero.

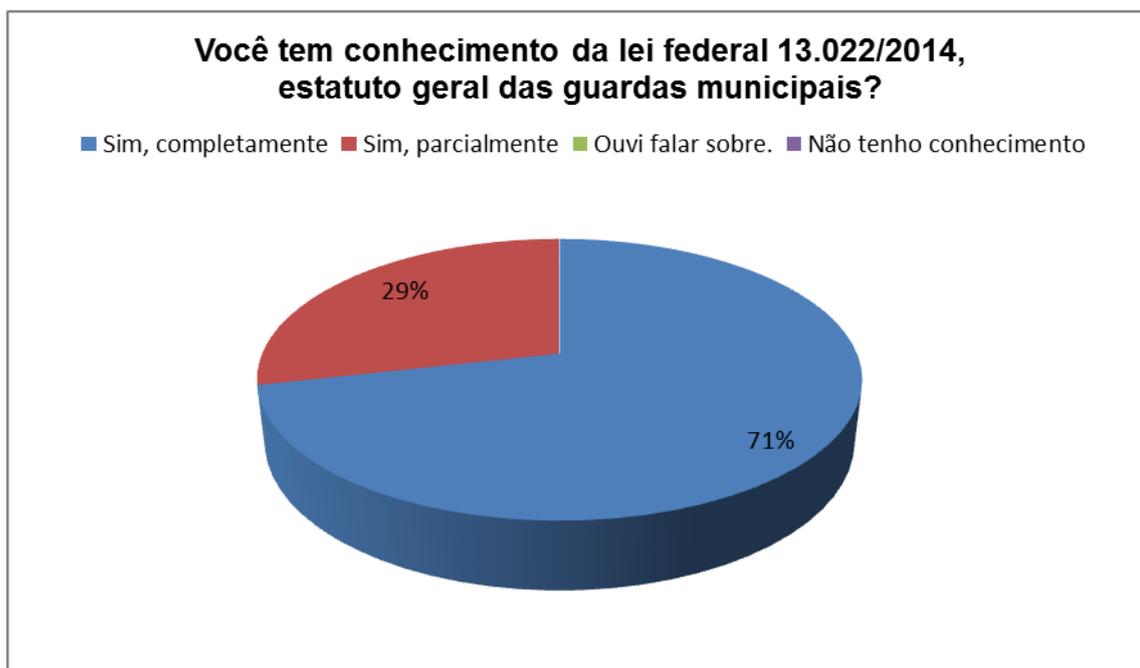
GRÁFICO 60



Na primeira pergunta, que objetiva verificar o contato dos guardas da cidade com a lei federal que regulamentou a categoria, as respostas indicaram que a maioria declarou conhecê-la completamente (71% dos entrevistados), enquanto 29% afirmaram conhecê-la parcialmente. O conhecimento prévio é condição para a compreensão das demais perguntas e por consequência possibilita respostas mais qualificadas.

A categoria estava na expectativa da aprovação do Marco Regulatório desde 1988, porque o parágrafo 8º do artigo 144 Constituição Federal exigia uma lei que regulamentasse as atribuições das Guardas Municipais. O Marco Regulatório foi aprovado e sancionado sem vetos como lei 13.022/2014. Mesmo com essa expectativa realizada, o número de Guardas Municipais que desconhecem a legislação específica da categoria é muito alto. O **gráfico 61** demonstra os votos correspondentes.

GRÁFICO 61



Quando perguntado sobre: *Quais destas previsões estabelecidas na Lei Federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?*, os guardas escolheram em sua imensa maioria a opção “Plano de carreira”, que levou 93% dos votos, quando cada entrevistado poderia marcar todas ou parte das quatro alternativas colocadas. Os demais votos foram direcionados para as opções: “Comando de carreira” (36%), “Reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo” (29%) e “Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por guardas de carreira” (21%). Ainda registro que houve nessa questão a manifestação de um dos entrevistados com a seguinte expressão: “Que beneficie todos igualmente”. No **quadro 36** esse quadro de votos é ilustrado.

QUADRO 36
QUAIS DESTAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NA LEI FEDERAL 13.022/2014 SÃO IMPORTANTES PARA FORTALECER A CORPORACÃO E MOTIVAR O PROFISSIONAL?

OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
1. Plano de carreira	13	93%
2. Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por guardas de carreira	3	21%

3. Comando de carreira	5	36%
4. Reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo	4	29%

É consenso pacificado que a formação é necessária, principalmente para alcançar a realização do princípio constitucional da eficiência, conforme texto do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Na segurança pública, em razão dos profissionais trabalharem com armamento letal e ser uma das profissões de maior concentração de stress, adoecimento, suicídio⁴⁸, em que as circunstâncias das ocorrências exigem alta capacidade de decisão e ação imediata em pequeno espaço de tempo, cujo erro pode acarretar prejuízos irreversíveis para os agentes, para a sociedade e para o próprio Estado, a formação é condição *sine qua non*.

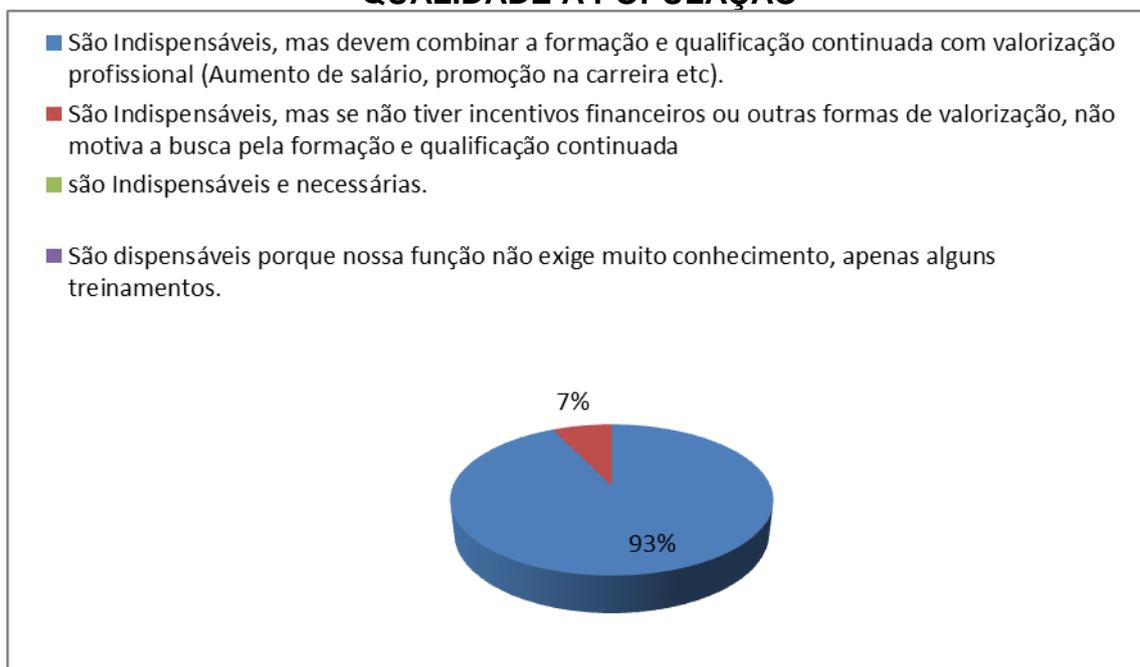
No contexto das Guardas Municipais, a formação se estabeleceu e a lei federal específica da categoria colocou-a como prioridade, e a presente pesquisa pautou esse tema para que os guardas municipais se posicionassem. Com a questão: *A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população?*, os agentes aplicadores da lei tiveram a oportunidade de analisar e manifestar sua opinião. A questão apresentou quatro alternativas para escolha, e o resultado demonstrou que a absoluta maioria dos guardas votou na primeira opção: “São indispensáveis, mas devem combinar a formação e qualificação continuada com valorização profissional (aumento de salário, promoção na carreira etc.)”, que ficou com 93% dos votos.

É relevante destacar que essa opção apresenta a combinação de formação com valorização profissional, ou seja, os guardas declararam que não deve haver formação como um fim em si mesmo, mas deve acrescentar à carreira algum nível de valorização. 7% dos entrevistados escolheram a opção “São Indispensáveis, mas se não tiver incentivos financeiros ou outras formas de valorização, não motiva a busca pela formação e qualificação continuada”; mesmo sendo uma minoria, cabe

⁴⁸ Por que os policiais se matam: pesquisa traz números e relatos de suicídios de PMs. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160322_policiais_suicidios_fe_if>. Acesso em: 21 dez. 2017.

levar em consideração que o aprendizado ou o interesse para esse grupo será mais eficiente se o gestor vinculá-lo a alguma forma de incentivo. Vejamos o **gráfico 62**.

GRÁFICO 62
A FORMAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO CONTINUADA SÃO
INDISPENSÁVEIS PARA DESENVOLVER AS COMPETÊNCIAS LEGAIS PARA
VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL E PARA OFERECER UM SERVIÇO DE
QUALIDADE À POPULAÇÃO



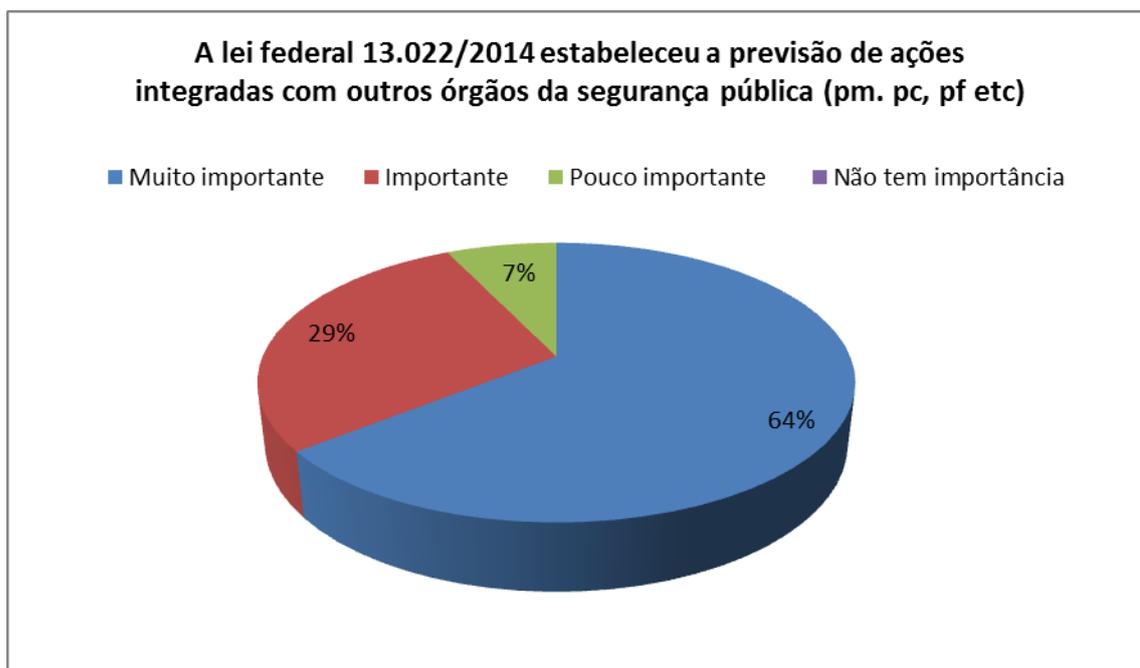
Do ponto de vista da disciplina e do controle, seja ele intracorporação, seja extracorporação, os guardas foram perguntados sobre a importância da Corregedoria e Ouvidoria. Mesmo sendo órgãos que, na maior parte de sua atuação, punam mais do que recompensem, a maioria absoluta afirmou que são importantes e necessários (93% dos votos). Apenas 7% declararam que esses órgãos são importantes, mas não necessários. Esses resultados expressam a seriedade com que esses profissionais encaram sua profissão, a despeito de trabalharem com um público e em condições para muitos indesejados, muitas vezes as ofertas ou possibilidades de ultrapassar o limite estabelecido na lei são como uma sombra que está sempre por perto. Ainda na manifestação voluntária de um dos entrevistados sobre os órgãos de controle, ele escreveu: “Porém, devem ser ocupadas por GCMs com cursos superior em Direito”. Observemos a distribuição dos votos no **gráfico 63**.

GRÁFICO 63



Quando os guardas são perguntados sobre a relação com as outras forças da segurança pública, Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Federal, eles refletiram essa questão a partir de quatro alternativas propostas: “Muito importante”, “Importante”, “Pouco importante” e “Não tem importância”. 64% elegeram a primeira opção, 29% a segunda, e 7% a opção “Pouco importante”. Somando as duas primeiras, que têm o fator importante em comum, temos 93% dos entrevistados que concordam que a integração é “muito importante” e “importante”. Ainda como manifestação voluntária, um dos entrevistados escreveu: “A integração é necessária e indispensável para que a população compreenda melhor nossas atribuições”. É importante essa manifestação porque o trabalho integrado fortalece as singularidades, e não absorve ou anula, e para a população aparece quem é quem. Vejamos o **gráfico 64**.

GRÁFICO 64



Quando perguntados sobre o impacto da lei federal na sua corporação, a maioria dos guardas municipais da cidade de Diadema (92%) afirmou que houve pouco impacto e foi necessário fazer pequenas adequações, enquanto que 8% afirmaram ter havido grande impacto e sido necessário proceder a muitas alterações. O **gráfico 65** demonstra os votos distribuídos.

GRÁFICO 65



Quando a pesquisa coloca para os guardas municipais quatro alternativas para reflexão sobre os desafios para a plena aplicabilidade da lei federal em sua instituição, os votos foram heterogeneamente equilibrados: 50% para a opção “Falta de recursos financeiros”, 43% para a opção “Falta de condições políticas favoráveis”, 7% para a opção “Falta de recursos humanos técnicos” e 14% para a opção “Outros”. Dois dos entrevistados se manifestaram, sendo um deles com a seguinte frase: “A maioria dos políticos da cidade desconhece a lei 13.022/2014, prejudicando assim melhorias contínuas”. O outro destacou: “Dificuldades em deixar costumes/práticas militares”. O desconhecimento da legislação pode ser um dos obstáculos para sua aplicabilidade, e as dificuldades em deixar os costumes e práticas militares, tema este que aparecerá mais objetivamente na questão que trata da identidade da corporação, é um tema que exige em primeiro lugar consciência e percepção dessa tradição, e posicionamento a partir da lei que estabelece que a Guarda é uma instituição civil.

Não se deve, contudo, confundir hierarquia com o militarismo, porque a hierarquia é uma das formas de organização eleita pelos gestores, públicos ou privados, enquanto o militarismo está no campo da ideologia. No **quadro 37** a ilustração desses dados permite melhor compreensão.

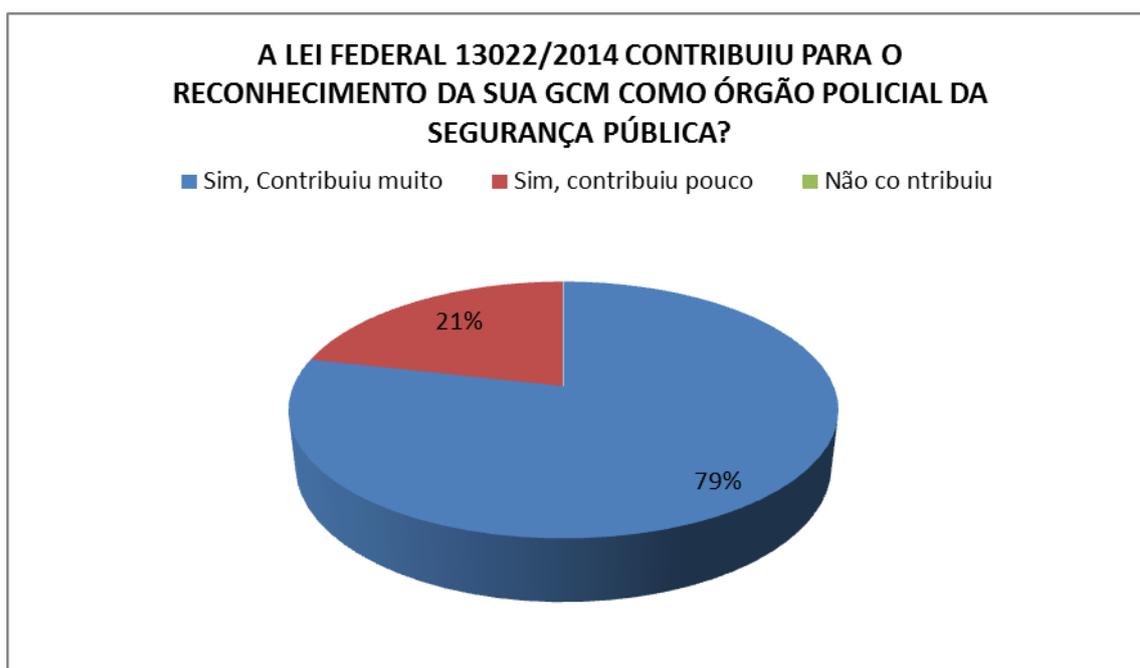
QUADRO 37
QUAIS OS DESAFIOS PARA A APLICABILIDADE INTEGRAL DESSA LEI EM SUA GUARDA?

OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
1. Falta de recursos financeiros	7	50%
2. Falta de condições políticas favoráveis	6	43%
3. Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações	1	7%
4. Outros	2	14%

Diante da afirmação das Guardas Municipais como órgãos policiais da segurança pública, os entrevistados tiveram três alternativas para analisar e responder a questão que lhes propomos sobre qual a contribuição da lei federal para alcançar esse objetivo. As opções foram: “Sim, contribuiu muito”, “Sim, contribuiu pouco” e “Não contribuiu”.

Dos votos, 79% foram para a primeira opção e 21% para a segunda. Ainda houve manifestação de um dos guardas: “A lei em questão deveria ser mais direta, ‘taxativa’, pois exige melhor interpretação por parte de quem legisla ou aplica a lei”. A observação desse entrevistado é relevante porque, em razão do caráter genérico e às vezes abstrato, parte da lei federal pode dar margem para interpretações confusas e conflitantes. Esses dados podem ser conferidos no **gráfico 66**.

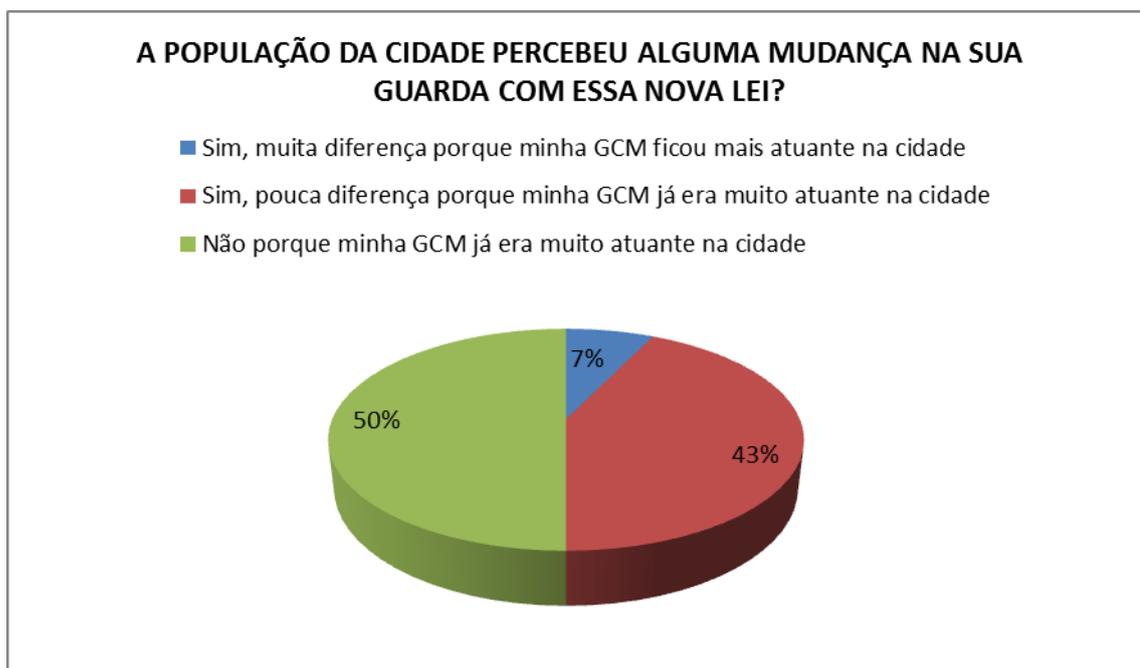
GRÁFICO 66



A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei? Como essa pergunta os entrevistados tiveram as seguintes alternativas para escolher uma delas: “Sim, muita diferença porque minha GCM ficou mais atuante na cidade”, “Sim, pouca diferença porque minha GCM já era muito atuante na cidade” e “Não, porque minha GCM já era muito atuante na cidade”.

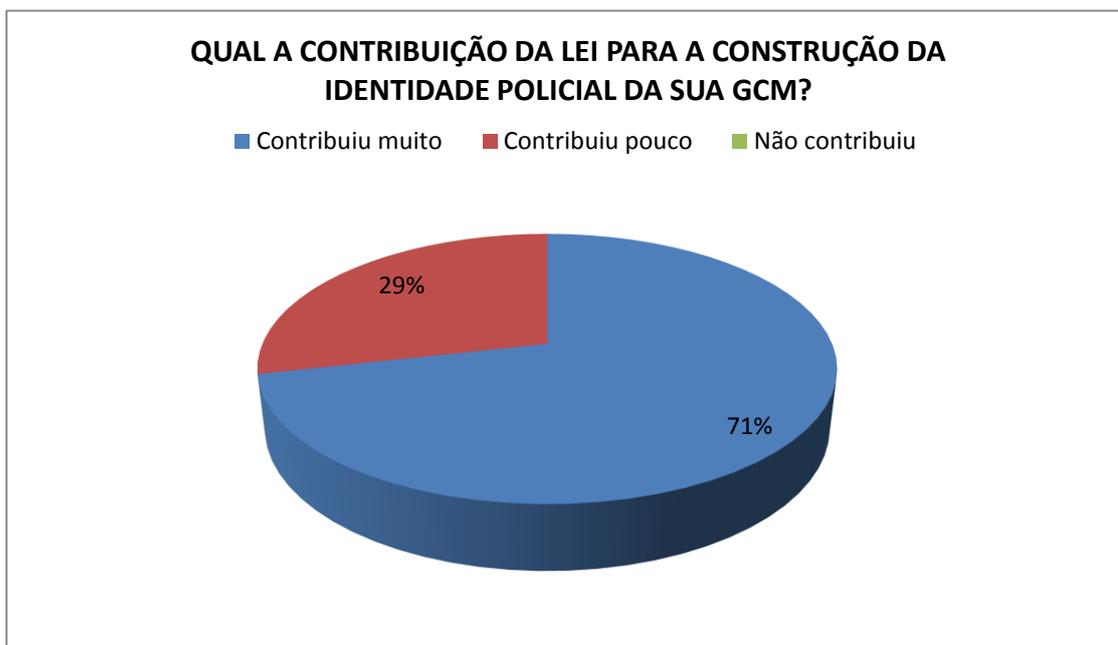
O **gráfico 67** apresenta os votos correspondentes, e podemos perceber que o tema ainda não está muito claro para os guardas. 93% deles ficaram entre as duas últimas opções, sendo que 50% afirmaram que a população não percebeu mudança e 43% disseram que percebeu pouca mudança. Apenas 7% afirmaram que a população sentiu muita diferença.

GRÁFICO 67



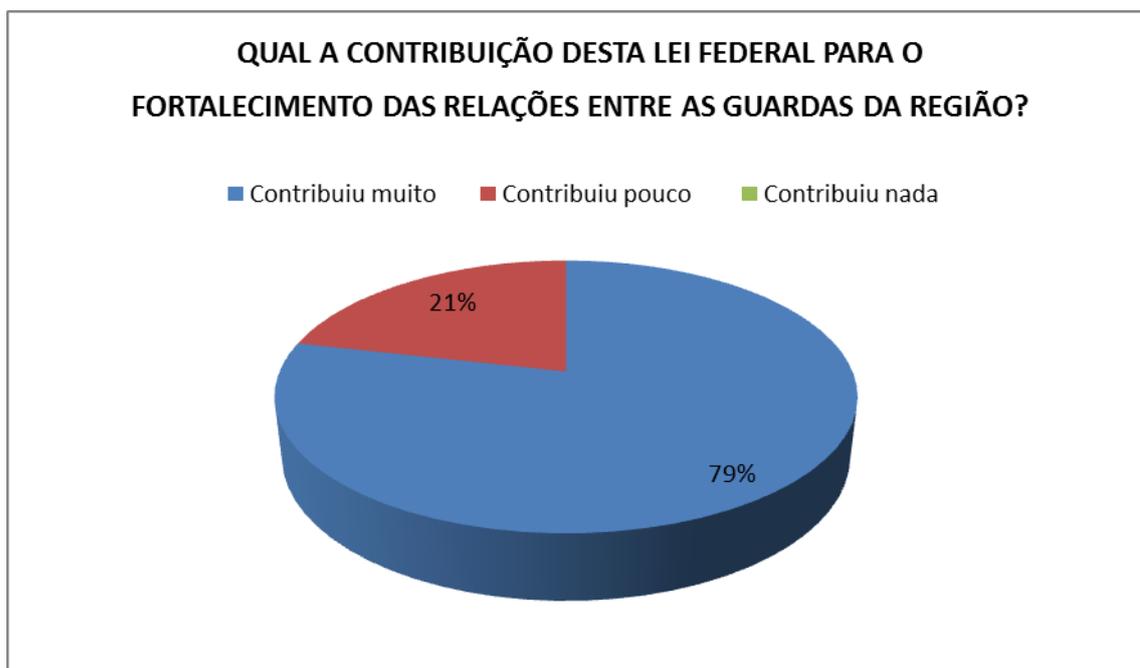
A formação e a consolidação de uma cultura própria nas Guardas Civis Municipais vão, entre outras implicações, formar uma identidade, seja organizacional ou institucional, seja operacional. Para verificar se a lei federal representa alguma contribuição nesse processo, a pergunta para os profissionais foi: *Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?* Ofereceram-se três alternativas para reflexão: “Contribuiu muito”, “Contribuiu pouco” e “Não contribuiu”. A grande maioria, 71% dos guardas entrevistados, respondeu que contribuiu muito, e os outros 29% afirmou que contribuiu pouco. O **gráfico 68** apresenta esse resultado.

GRÁFICO 68



A integração entre as Guardas Municipais da região pode, entre outras possibilidades, fortalecer a segurança pública municipal, criar laços de solidariedade mútuos, possibilitando que quem tenha mais condições ajude os outros, como já acontece conforme descrito no capítulo 2, e também criar padronização de procedimentos operacionais. Os guardas entrevistados tiveram a oportunidade de refletir sobre essa questão a partir da pergunta: *Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?* Foram apresentadas três alternativas: “Contribuiu muito”, “Contribuiu pouco” e “Não contribuiu nada”. 79% dos guardas afirmaram que contribuiu muito e outros 21% disseram que contribuiu, mas pouco. O **gráfico 69** apresenta esses dados.

GRÁFICO 69



Do ponto de vista operacional, a lei 13.022, de 8 de agosto de 2014, prevê uma série de competências específicas, 18 ao todo. Essa pesquisa tem interesse em saber quais delas a Guarda já desenvolve. Como a pergunta: *Do ponto de vista operacional da Guarda Civil Municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realiza?* O **quadro 35** relaciona as competências estabelecidas na lei, o número de votos e o percentual correspondente. A distribuição dos votos soma quase consenso em muitas das opções, cabendo destacar as competências 15 e 16, que foram as que receberam menor quantidade de votos, ficando ambas com 36% e 43% das escolhas, e esse fato é relevante porque é um padrão que acontece nas demais cidades examinadas. O **quadro 38** traz esse panorama.

QUADRO 38
DO PONTO DE VISTA OPERACIONAL DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL, DAS 18
COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NA LEI, QUAIS DELAS SUA GUARDA
REALIZAM?

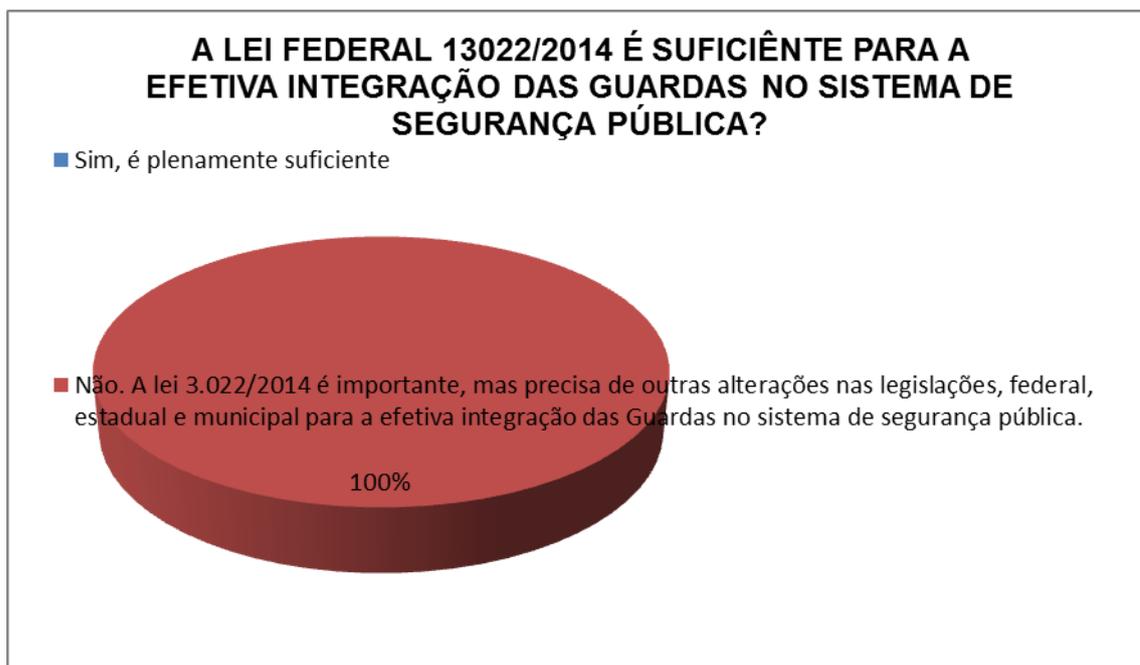
COMPETÊNCIAS	Votos	%
1. Zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município.	12	86%
2. Prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais.	12	86%
3. Atuar, preventiva e permanentemente, no	14	100%

território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais.		
4. Colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social.	12	86%
5. Colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas.	11	79%
6. Exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal.	12	86%
7. Proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas.	7	50%
8. Cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades.	12	86%
9. Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades.	11	79%
10. Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas.	10	71%
11. Articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município.	8	57%
12. Integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal.	11	79%
13. Garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas.	12	86%
14. Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário.	12	86%
15. Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte.	5	36%

16.Desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal.	6	43%
17.Auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários.	12	86%
18.Atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.	12	86%

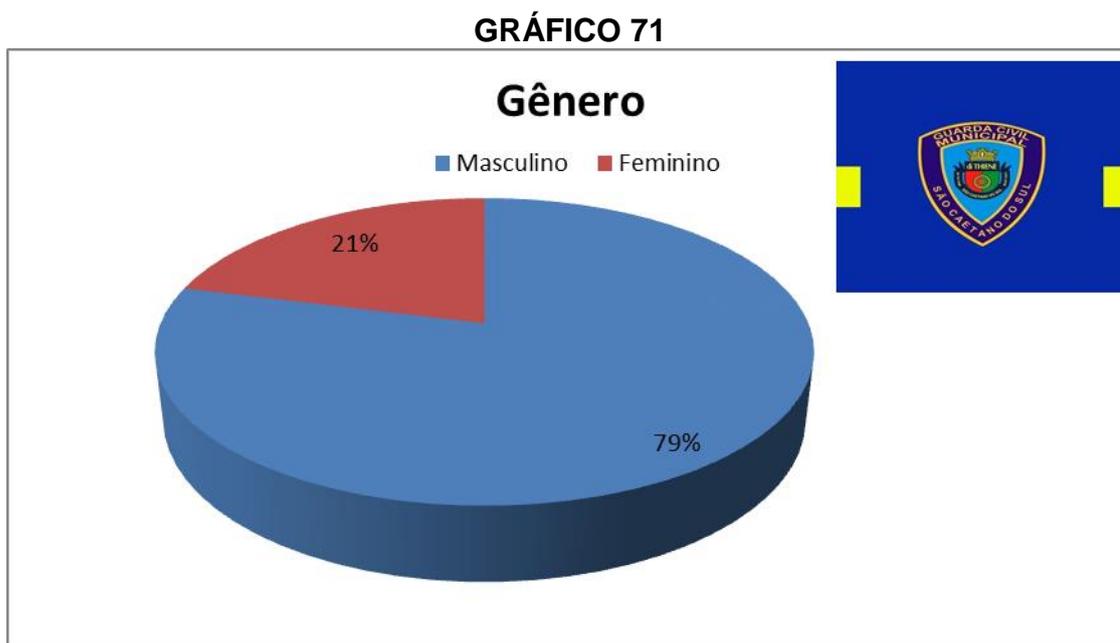
Finalizando a pesquisa com a pergunta: *A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas do sistema de segurança pública?*, duas alternativas foram colocadas: “Sim, plenamente” e “Não. A lei 13.022/2014 é importante, mas precisa de alterações nas legislações federal, estadual e municipal para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública”. 100% dos guardas votaram na segunda opção, manifestando um consenso pleno. Essa opção venceu em todas as seis Guardas da região. O **gráfico 70** ilustra a concentração dos votos.

GRÁFICO 70



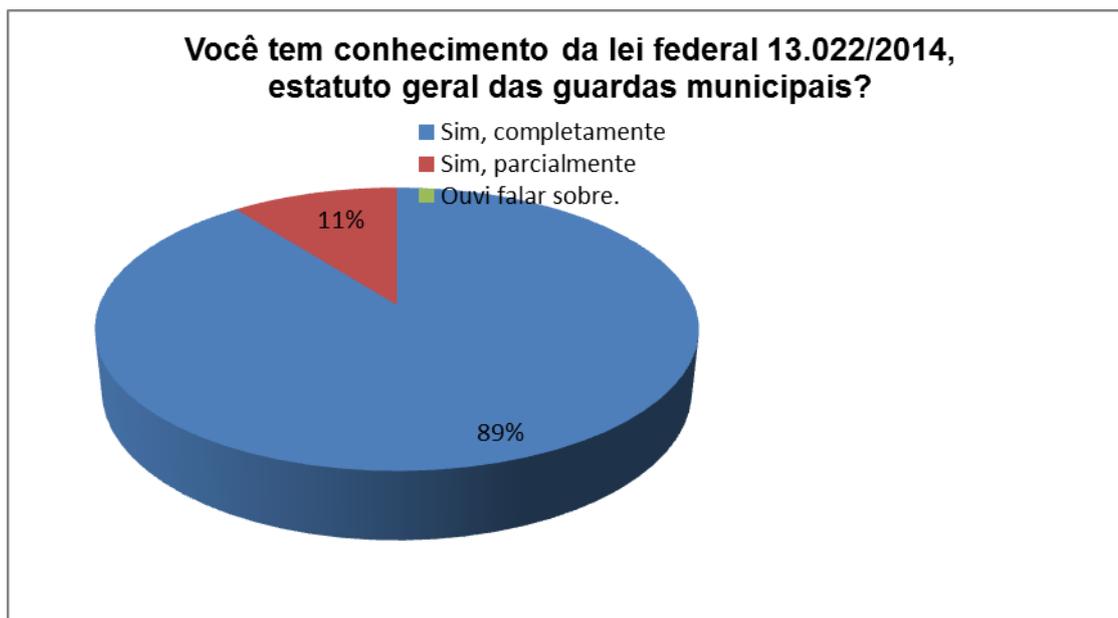
4.7 GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL

A Guarda Civil Municipal de São Caetano do Sul foi criada pela Lei Municipal nº 358, de 17 de setembro de 1953 e tem 448 profissionais no seu efetivo, sendo 369 homens e 79 mulheres, dentre os quais 19 responderam a pesquisa, 15 homens e 4 mulheres, além do comandante, cujo resultado está em formulário próprio para os gestores. Para ilustrar a distribuição da amostra dos participantes da pesquisa na categoria gênero, tem-se o **gráfico 71**.



A pesquisa inicia-se com a seguinte pergunta: *Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?* Para a reflexão dos guardas apresentamos quatro alternativas: “Sim, completamente”, que obteve 89% dos votos; “Sim, parcialmente”, com 11%; “Ouvi falar sobre” e “Não tenho conhecimento”, ambas sem votos. O conhecimento do Marco Regulatório da categoria é fundamental, tanto para compreender quanto para desenvolver as competências estabelecidas. O **gráfico 72** apresenta como as escolhas dos guardas estão distribuídas nas opções.

GRÁFICO 72



A pergunta: *Quais destas previsões estabelecidas na Lei Federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?* ofereceu quatro opções, e cada participante poderia escolher todas, parte ou nenhuma delas, quais foram: “Plano de carreira”, “Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por guardas de carreira”, “Comando de carreira” e “Reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo”.

Como demonstrado no **quadro 39**, 79% dos votos foram direcionados à primeira opção, 21% à segunda e 16% à terceira, que é o comando de carreira. Na quarta opção, a questão da garantia de vagas para o público feminino, não houve nenhum voto. Ter comando próprio sempre foi uma histórica pauta dos guardas municipais, e nesta pesquisa essa opção tem figurado não como a prioridade principal dos guardas; no caso específico de São Caetano do Sul aparece como a terceira opção, um fenômeno que merece maior investigação para analisar e verificar o que está acontecendo, e também se a experiência de os guardas serem comandados pelos seus pares, e as implicações decorrentes da relação guarda comandante e guarda subordinado, dependendo como se constrói e como é desenvolvida, pode influenciar nessa baixa votação. Também pode ser que, uma vez estando garantida na legislação essa prerrogativa, os guardas tenham colocado na pauta outras prioridades.

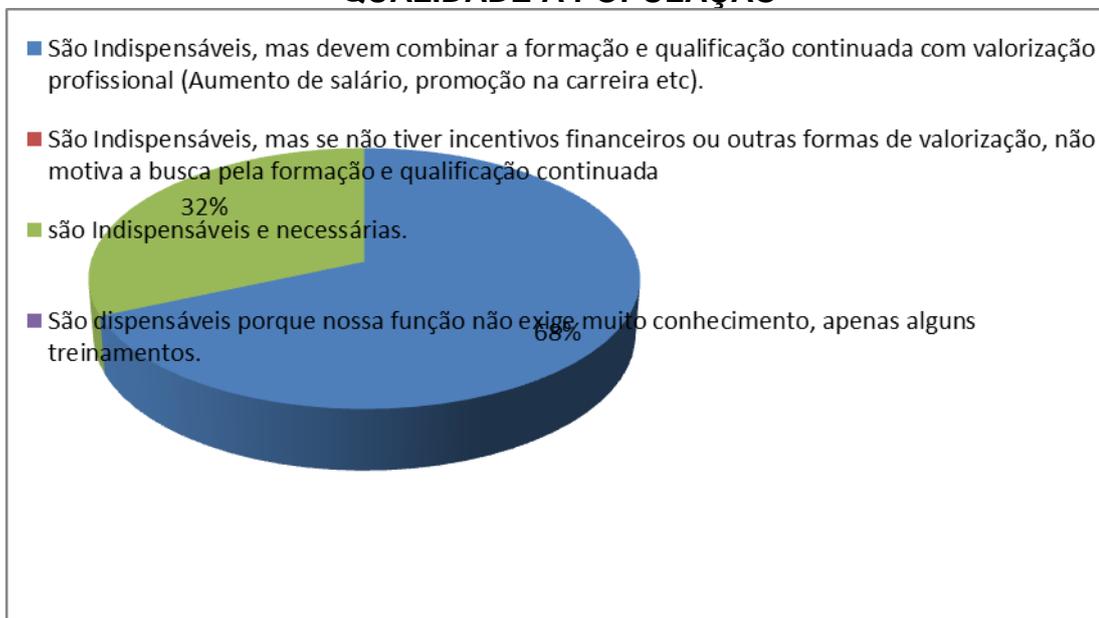
QUADRO 39
QUAIS DESTAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NA LEI FEDERAL
13.022/2014 SÃO IMPORTANTES PARA FORTALECER A CORPORAÇÃO E
MOTIVAR O PROFISSIONAL

OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
1. Plano de carreira	15	79%
2. Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por guardas de carreira	4	21%
3. Comando de carreira	3	16%
4. Reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo	0	0%

Para a questão: *A formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população?*, os guardas municipais tiveram quatro alternativas para escolher uma delas: “São indispensáveis, mas devem combinar a formação e qualificação continuada com valorização profissional (aumento de salário, promoção na carreira etc.)”, “São indispensáveis, mas se não tiver incentivos financeiros ou outras formas de valorização não motiva a busca pela formação e qualificação continuada”, “São indispensáveis e necessárias” e “São dispensáveis porque nossa função não exige muito conhecimento, apenas alguns treinamentos”.

Muito parecido com as escolhas das outras cidades pesquisadas, em São Caetano do Sul os guardas entrevistados dedicaram a maior quantidade de votos para a primeira opção, 68% ao todo, opção que combina a formação com formas de compensação. E 32% dos entrevistados afirmaram que a formação e a qualificação são indispensáveis e necessárias, independente de compensação. As demais alternativas não alcançaram votos. Esse cenário e a distribuição de votos são ilustrados no **gráfico 73**.

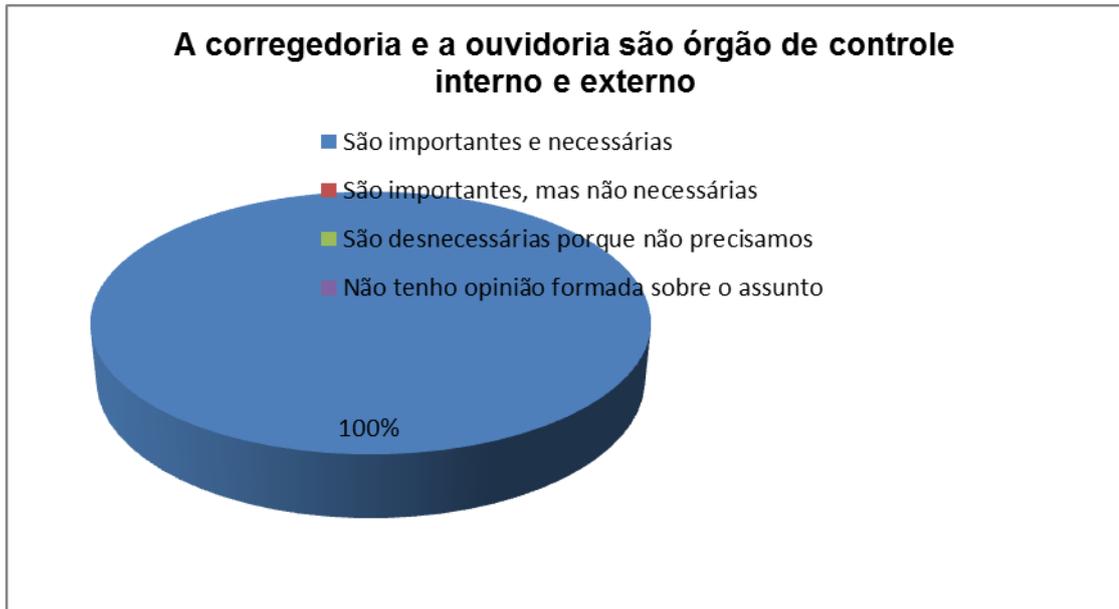
GRÁFICO 73
A FORMAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO CONTINUADA SÃO
INDISPENSÁVEIS PARA DESENVOLVER AS COMPETÊNCIAS LEGAIS PARA
VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL E PARA OFERECER UM SERVIÇO DE
QUALIDADE À POPULAÇÃO



Foi colocada aos guardas a possibilidade de reflexão e análise sobre a Corregedoria e a Ouvidoria, órgãos de controle interno e externo. Apresentamos quatro alternativas para escolher uma delas, a saber: “São importantes e necessárias”, “São importantes, mas não necessárias”, “São desnecessárias porque não precisamos” e “Não tenho opinião formada sobre o assunto”.

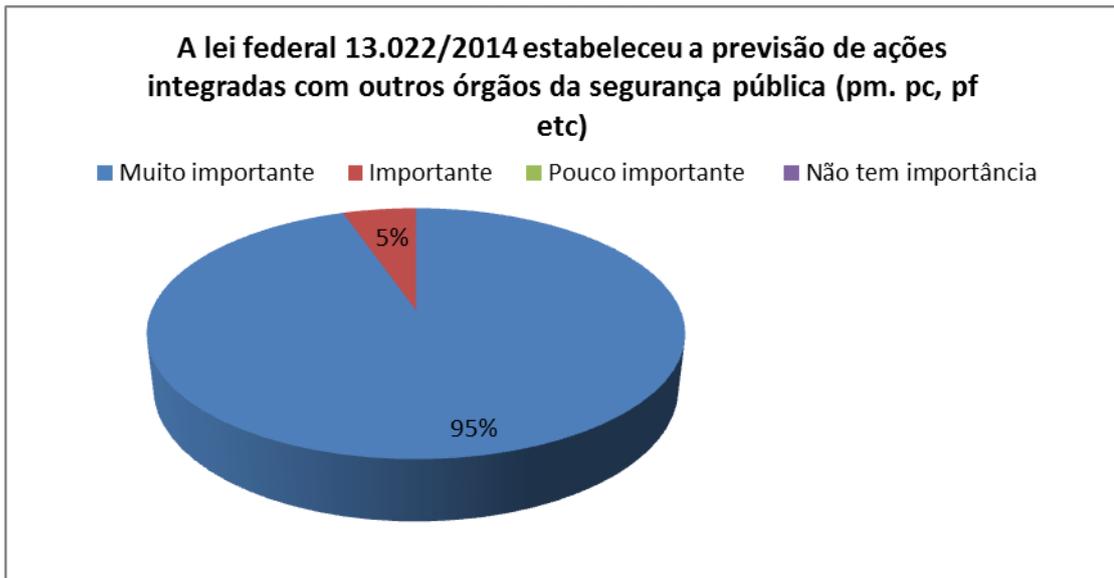
100% dos guardas de São Caetano do Sul entrevistados, uma amostra que representa toda população de Guardas da cidade, afirmaram que a Corregedoria e a Ouvidoria, órgãos de controle interno e externo, o primeiro realizado pela administração pública municipal e o segundo realizado pela população, são importantes e necessárias. O **gráfico 74** traz esse resultado, que também é semelhante aos das demais cidades da região, com algumas variações.

GRÁFICO 74



Quando o assunto é integração, que envolve ações conjuntas, intercâmbio de experiências, informações e até conhecimento com outras forças policiais, os guardas municipais de São Caetano do Sul não demonstraram dúvidas. Para a pergunta: *A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.). Qual sua opinião a respeito?*, diante das alternativas propostas, os entrevistados elegeram, em sua maioria, com 95% dos votos, a primeira opção, que diz ser muito importante a integração. 5% dos guardas afirmaram que é importante, e as demais opções não conseguiram votos. Essa corporação tem demonstrado seu reconhecimento e disposição em desenvolver ações integradas com os demais órgãos da segurança pública. O **gráfico 75** traz esse quadro.

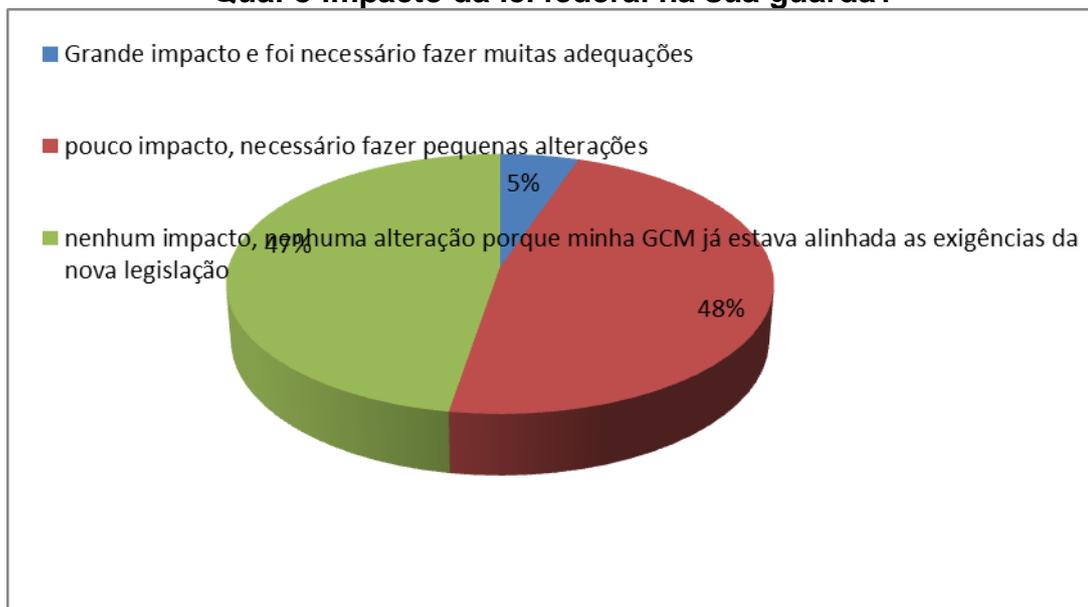
GRÁFICO 75



A Guarda Civil Municipal dessa importante cidade do ABCDMR Paulista já atua na cidade desde 1953, e apresentamos para avaliação dos agentes a pergunta: *Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?* Para ajudar na reflexão, foram apresentadas três alternativas, das quais uma deveria ser escolhida: “Grande impacto e foi necessário fazer muitas adequações”, “Pouco impacto, necessário fazer pequenas alterações” e “Nenhum impacto, nenhuma alteração porque minha GCM já estava alinhada às exigências da nova legislação”. O resultado manifesta que a GCM ainda não consolidou um entendimento comum sobre o tema, com 48% dos votos para a segunda opção e 47% dos votos para a última opção, e apenas 5% na primeira opção. Decorre desse quadro que há uma divisão entre dois grupos, que majoritariamente compreendem 95% dos guardas. Vejamos no **gráfico 76**.

GRÁFICO 76

Qual o impacto da lei federal na sua guarda?



A questão seguinte coloca como objeto de reflexão os desafios para a aplicabilidade integral da lei federal, com a pergunta: *Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua Guarda?* Os guardas tiveram quatro opções, das quais poderiam escolher todas ou parte delas, que eram: “Falta de recursos financeiros”, “Falta de condições políticas favoráveis”, “Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações” e “Outros”, esta última com 11% dos votos e manifestação de um dos entrevistados: “Esta lei já se aplica de forma integral”.

No **quadro 37** é possível observar que os votos foram distribuídos em todas as opções, ficando a opção “Falta de condições políticas favoráveis” com a maior concentração de escolhas, atingindo 53% do total. É relevante destacar que, diferente das outras cidades da região, em São Caetano do Sul os guardas municipais não elegeram a falta de recursos financeiros como o maior desafio, mas a falta de condições políticas favoráveis, o que pode indicar que o problema nessa cidade não é o dinheiro, mas a falta de prioridade na agenda política local conferida à Guarda Civil Municipal. Dos entrevistados, 26% afirmaram que a falta de recursos financeiros é um dos desafios, e 5% disseram que é a falta de recursos humanos técnicos para fazer as devidas alterações que se constitui em um dos desafios. O **quadro 40** traz esses dados ilustrados.

QUADRO 40
QUAIS OS DESAFIOS PARA A APLICABILIDADE INTEGRAL DESSA LEI EM SUA GUARDA?

OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
1. Falta de recursos financeiros	5	26%
2. Falta de condições políticas favoráveis	10	53%
3. Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações	1	5%
4. Outros	2	11%

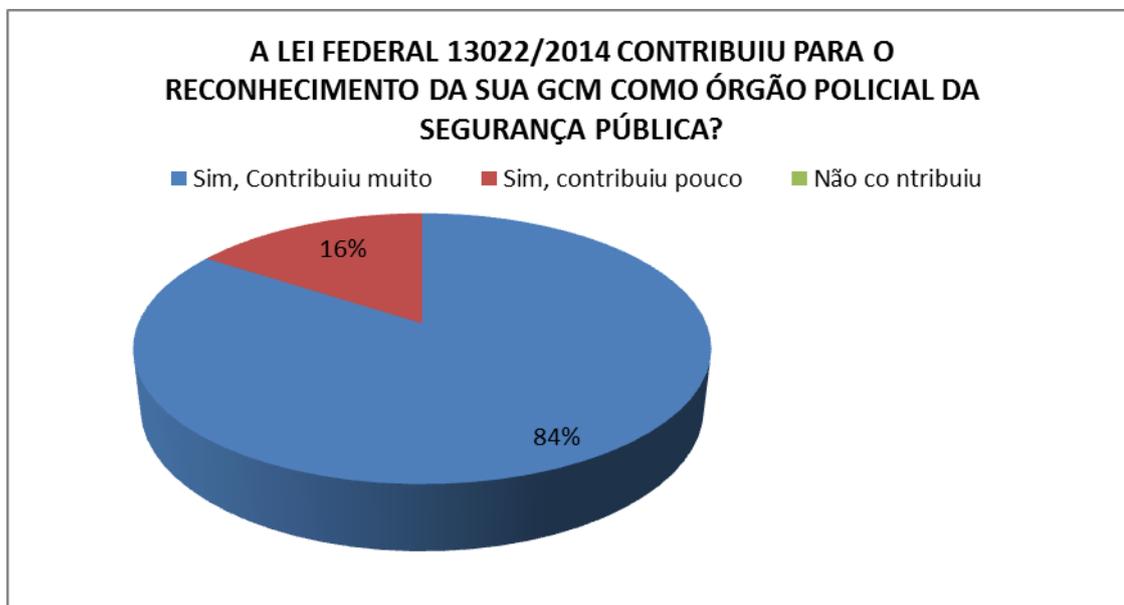
O entendimento de certa corrente jurídica, que defende que as Guardas Municipais não são órgãos policiais da segurança pública em razão de não figurarem no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal, mas no parágrafo 8º, tem criado uma discrepância com a realidade dessas importantes agências, que atuam diuturnamente na proteção às pessoas e, em muitas cidades brasileiras, são as únicas forças para garantir o exercício da cidadania. Com pretensão de resolver esse conflito de entendimento, um projeto de lei, de autoria do Deputado Federal Delegado Waldir, tramita na comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados (Projeto de Lei 5488/2016) para alterar o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014), objetivando permitir aos guardas municipais serem chamados de policiais municipais⁴⁹.

Atualmente importantes julgados, principalmente do Supremo Tribunal Federal (STF), têm pacificado o entendimento jurídico, reconhecendo que as Guardas Municipais são órgãos da segurança pública, inclusive estão proibidas de fazer greves, como as demais forças. Essa pesquisa dá voz aos guardas municipais para que expressem sua opinião a partir da pergunta: *A Lei Federal 13.022/2014 contribuiu para o reconhecimento da sua GCM como órgão policial da segurança pública?* Eles tiveram três alternativas para escolher, a saber: “Sim, contribuiu muito”, “Sim, contribuiu pouco” e “Não contribuiu”. Com 84% dos votos, os guardas

⁴⁹ Comissão aprova permissão para que guardas sejam chamados de policiais municipais. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/522015-COMISSAO-APROVA-PERMISSAO-PARA-QUE-GUARDAS-SEJAM-CHAMADOS-DE-POLICIAIS-MUNICIPAIS.html>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

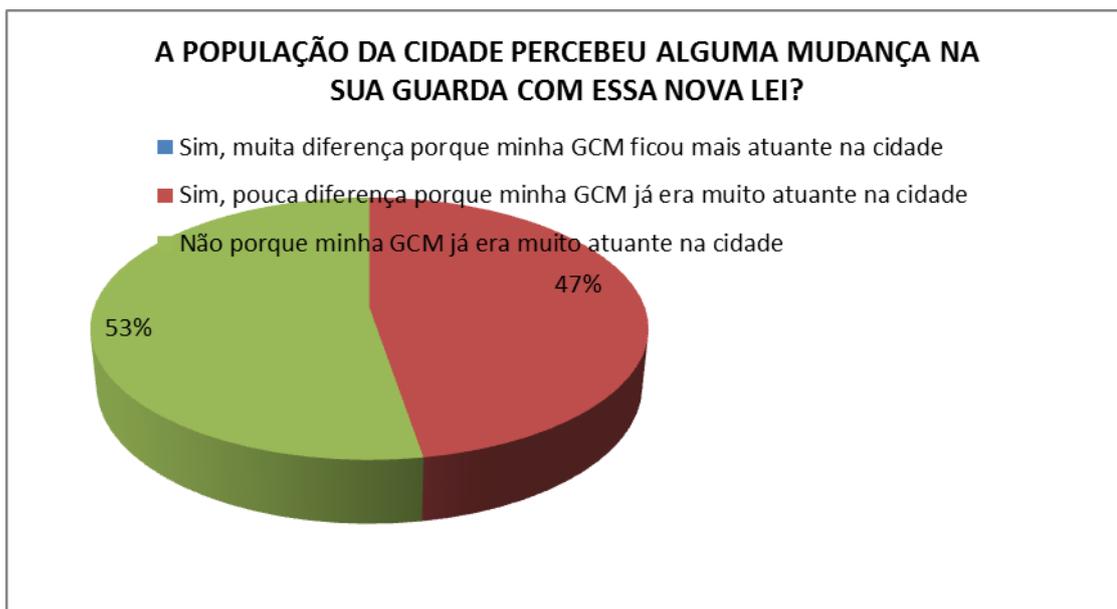
municipais escolheram a primeira opção, e 16% afirmaram que contribuiu pouco. A última opção não obteve voto. Esse resultado pode ser observado no **gráfico 77**.

GRÁFICO 77



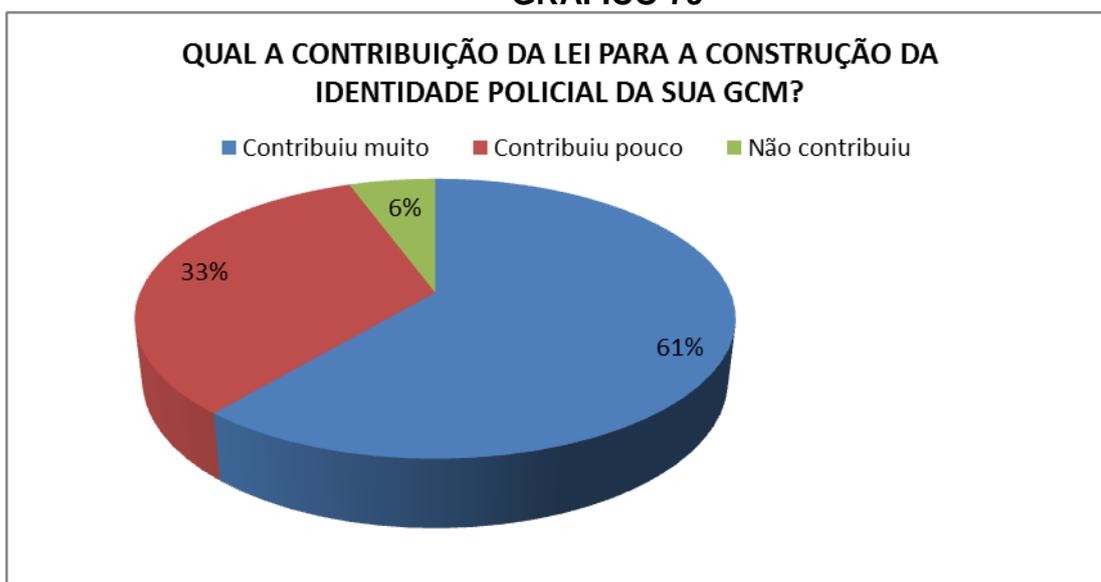
Para verificar, na percepção dos profissionais encarregados da aplicação da lei, se a população da cidade sentiu alguma diferença na atuação da Guarda depois da nova lei, a pesquisa propôs a seguinte pergunta: *A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei?* As respostas foram distribuídas quase que em proporções iguais nas duas últimas opções. A primeira opção não alcançou voto, 53% dos entrevistados afirmaram que a população não percebeu mudança porque a Guarda já era muito atuante na cidade, e os outros 47% afirmaram que percebeu pouca diferença. Esse resultado pode ser consultado no **gráfico 78**.

GRÁFICO 78



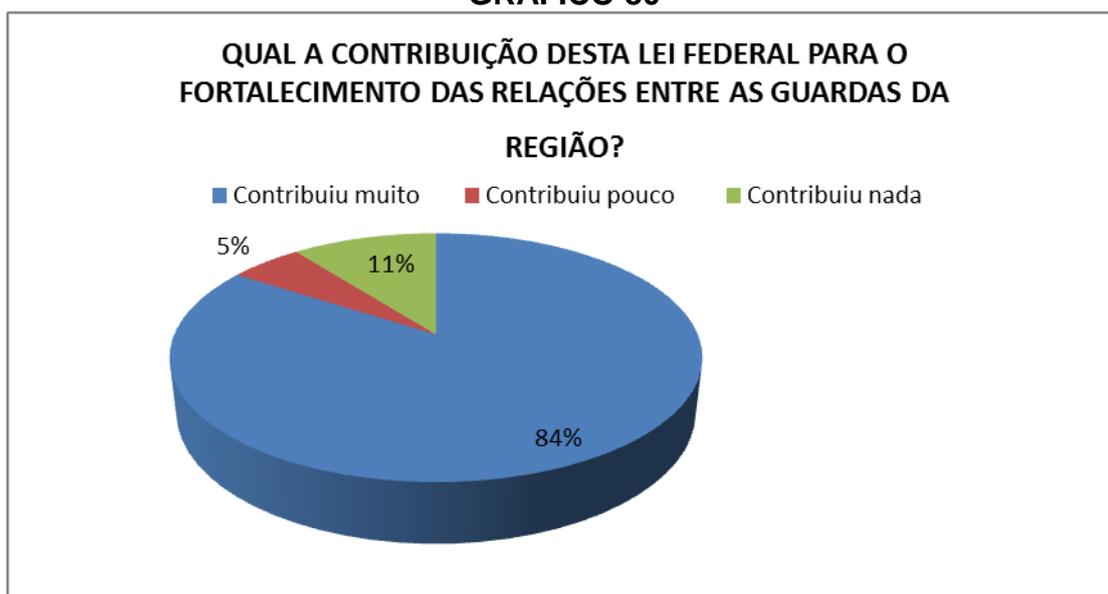
A singularidade da corporação foi alvo da pergunta: *Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?* Os agentes operadores da segurança pública tiveram três alternativas para refletir sobre essa questão: “Contribuiu muito”, “Contribuiu pouco” e “Não contribuiu”. Dos entrevistados, 61% elegeram a opção “Contribuiu muito”, 33% a opção “Contribuiu pouco” e 6% a opção “Não contribuiu”. A maioria dos guardas reconhece que a lei federal da categoria contribuiu muito para a construção da identidade policial de sua corporação. Observemos a distribuição dos votos no **gráfico 79**.

GRÁFICO 79



A regionalização de políticas públicas entre as cidades de uma dada região para resolver problemas afetos que demandam ações integradas é necessária e produz maior racionalização e solidariedade da gestão pública. No aspecto segurança pública, em que o crime e a violência não reconhecem barreiras territoriais e, pelo que parece, nenhum outro obstáculo, as soluções conjuntas são discutidas e soluções integradas estão na pauta dos gestores da região ABCDMR Paulista. As Guardas Municipais nas seis cidades já desenvolvem ações conjuntas como abordado no capítulo sobre regionalização. A pesquisa colocou para a reflexão dos entrevistados a seguinte pergunta: *Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?* A maioria elegeu a opção “Contribuiu muito” (84% dos votos), 11% afirmaram que “não contribuiu” e outro 5% disseram que “contribuiu pouco”. O **gráfico 80** ilustra esse quadro de votos.

GRÁFICO 80



As Guardas Civis podem variar em sua atuação conforme as demandas de cada município, que tem questões peculiares, como, por exemplo, área de preservação ambiental, que requerem Guardas que atuem na proteção do meio ambiente, e assim sucessivamente. A lei federal da categoria estabeleceu um conjunto de 18 competências específicas para as Guardas Municipais, que compreendem uma gama de atividades que podem contemplar as necessidades e demandas dos municípios. A pesquisa possibilitou aos guardas refletir e analisar sobre essa questão a partir da seguinte pergunta: *Do ponto de vista operacional da*

guarda civil municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realiza? A tarefa era verificar o que a lei estabeleceu e o que a corporação executa em sua rotina diária.

No **quadro 41** podem-se observar as competências enumeradas à esquerda e os votos e percentuais à direita. Na maioria das opções há uma evidente concentração de votos, e a competência 15 (Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte), como nas demais cidades, teve a menor quantidade de votos. No **quadro 41** esse resultado está disponível.

QUADRO 41
DO PONTO DE VISTA OPERACIONAL DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL, DAS 18
COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NA LEI, QUAIS DELAS SUA GUARDA
REALIZAM?

COMPETÊNCIAS	Votos	%
1. Zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município.	15	79%
2. Prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais.	18	95%
3. Atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais.	16	84%
4. Colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social.	14	75%
5. Colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas.	14	75%
6. Exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal.	16	84%
7. Proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas.	13	68%
8. Cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades.	15	79%
9. Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades.	14	75%

10. Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas.	14	75%
11. Articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município.	12	63%
12. Integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal.	12	63%
13. Garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas.	16	84%
14. Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário.	16	84%
15. Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte.	11	58%
16. Desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal.	13	68%
17. Auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários.	16	84%
18. Atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.	17	89%

Para finalizar a pesquisa, os agentes responsáveis pela aplicação da lei tiveram a oportunidade de refletir sobre a necessidade ou não de novas legislações para a efetiva integração de sua categoria no sistema de segurança pública. Para tanto, foi proposta a seguinte pergunta: *A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?*

O resultado acompanha também as opiniões dos guardas das outras cidades pesquisadas: a maioria (79%) afirmou a importância da lei, mas que ela não é suficiente e que se carece de outras legislações no âmbito municipal, estadual e federal para a efetiva integração das Guardas no sistema. 21% dos entrevistados

afirmaram que a lei federal é plenamente suficiente, número que se destaca na pesquisa. Vejamos no **gráfico 81**.

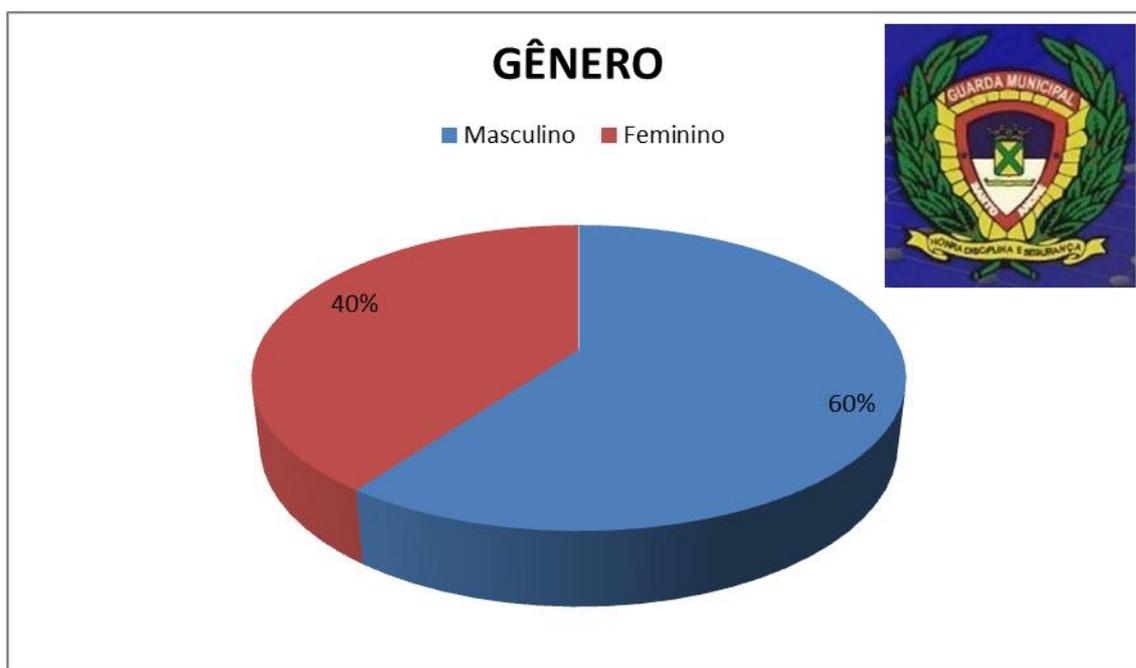
GRÁFICO 81



4.8. GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

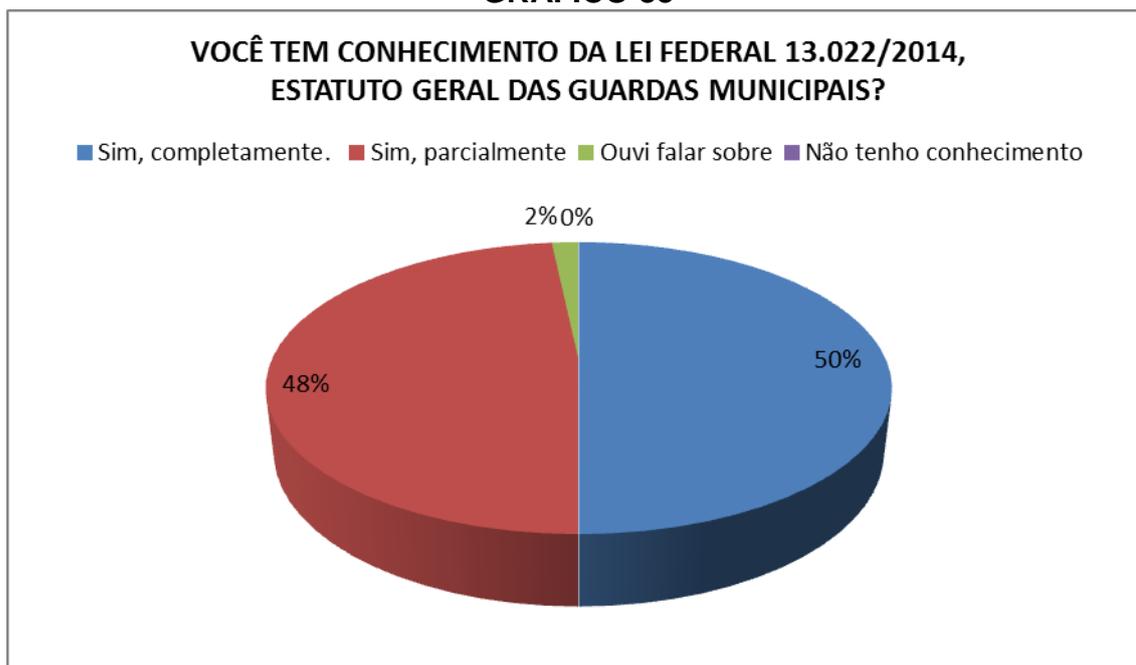
A Guarda Civil Municipal de Santo André, criada pela Lei Municipal 6.835/1985, tem em seu quadro de servidores 600 profissionais, dentre os quais 430 homens e 170 mulheres. Responderam a pesquisa 60 integrantes da corporação, sendo 24 mulheres e 36 homens, além do ex-comandante, cujos dados estão em formulário próprio para os gestores. No **gráfico 82** apresenta-se o percentual correspondente à amostragem na categoria gênero.

GRÁFICO 82



A pergunta que inaugurou a entrevista com os guardas civis municipais de Santo André foi: *Você tem conhecimento da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais?* A primeira questão colocada para reflexão permite aos operadores do sistema de segurança pública municipal se reencontrar ou encontrar com a nova legislação que regulamentou sua categoria. E o grau de domínio e de compreensão da lei federal vai também garantir maior tranquilidade, coerência e segurança nas respostas. Dos que foram entrevistados, 50% afirmaram que a conhecem completamente, 48% que a conhecem parcialmente e 2% que ouviram falar da nova norma. O **gráfico 83** traz esses dados de maneira a ilustrar a distribuição dos votos nas opções apresentadas.

GRÁFICO 83



Na sequência a pesquisa conduz os entrevistados à análise e reflexão sobre as prerrogativas estabelecidas na Lei Federal 13.022/2014 a partir da seguinte pergunta: *Quais destas previsões* (“Plano de carreira”; “Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por guardas de carreira”, “Comando de carreira” e “Reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo”) *são importantes para o fortalecimento da corporação e motivar o profissional?* Com 97% dos votos, a primeira opção saiu vencedora, seguida da terceira opção (75%), da segunda (73%) e a última (40%). O **quadro 42** apresenta como os votos dos guardas foram distribuídos nas opções.

QUADRO 42
QUAIS DESTAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NA LEI FEDERAL 13.022/2014
SÃO IMPORTANTES PARA FORTALECER A CORPORACÃO E MOTIVAR O
PROFISSIONAL

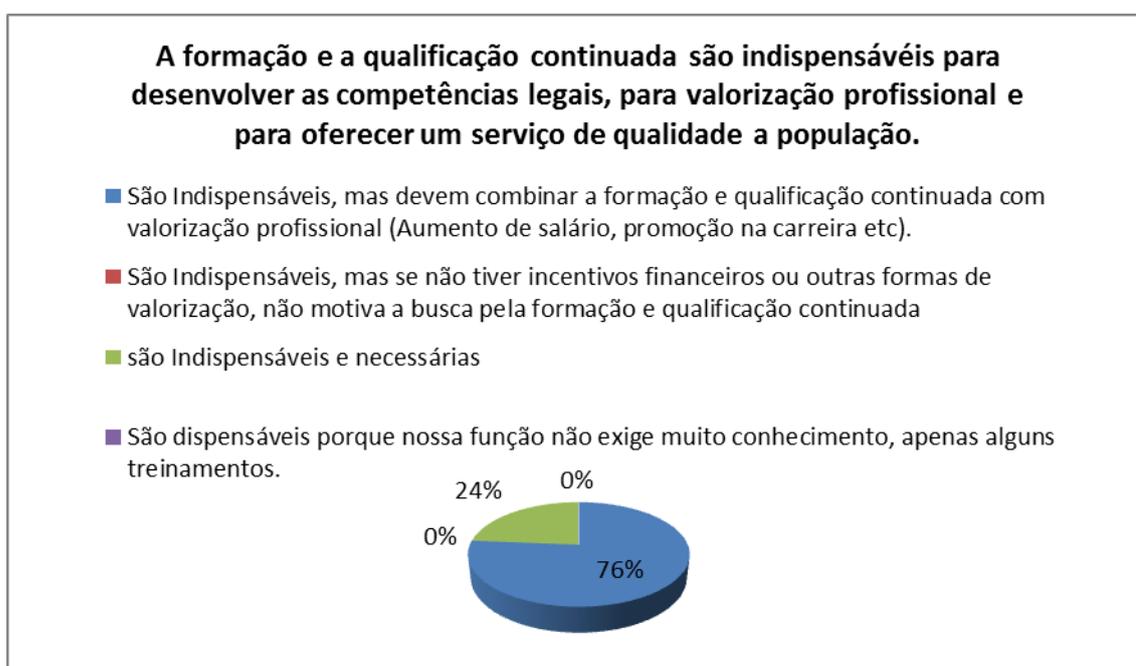
OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
Plano de Carreira	58	97%
Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por Guardas de carreira.	44	73%
Comando de carreira.	45	75%
Reservas de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo.	24	40%

No quesito formação e qualificação, a pesquisa possibilitou aos guardas refletir sobre sua importância e também avaliar se são indispensáveis por si mesmas

ou se é necessário combinar alguma forma de incentivo e compensação pela busca do conhecimento. A partir da afirmação: *Formação e a qualificação continuada são indispensáveis para desenvolver as competências legais para valorização profissional e para oferecer um serviço de qualidade à população*, a pesquisa cobrou a opinião dos guardas e deixou à disposição quatro alternativas, das quais deveriam escolher apenas uma. As opções eram: “São indispensáveis, mas devem combinar a formação e qualificação continuada com valorização profissional (aumento de salário, promoção na carreira etc.)”, “São indispensáveis, mas se não tiver incentivos financeiros ou outras formas de valorização, não motiva a busca pela formação e qualificação continuada”, “São indispensáveis e necessárias” e “São dispensáveis porque nossa função não exige muito conhecimento, apenas alguns treinamentos”.

O **gráfico 84** apresenta a distribuição dos votos dos entrevistados, que elegeram a primeira opção, com 76% dos votos, e a terceira, com 24% dos votos, de igual relevância. A opção eleita majoritariamente indica que os guardas reconhecem a importância do processo de formação, mas defendem que deve haver alguma forma de incentivo e recompensa, enquanto que os 24% que votaram na terceira opção defendem que são indispensáveis e necessárias, independentes de incentivo e recompensa. As demais opções não obtiveram votos.

GRÁFICO 84



Na questão seguinte a pesquisa apresentou a proposta de reflexão e avaliação sobre os mecanismos de controle da atividade policial dos guardas, ou seja, a Corregedoria e a Ouvidoria, controle interno e externo, ambos previstos no artigo 13 da Lei Federal 13.022/2014. Para contribuir, no formulário foram apresentadas quatro alternativas, a saber: “São importantes e necessárias”, “São importantes, mas não necessárias”, “São desnecessárias porque não precisamos” e “Não tenho opinião formada sobre o assunto”.

No **gráfico 85** os votos respectivos dos guardas são apresentados conforme as opções. A maioria absoluta dos entrevistados, 97% deles, elegeu a primeira opção: “São importantes e necessárias”. Receberam votos também as alternativas: “São importantes, mas não necessárias” (1%) e “Não tenho opinião formada sobre o assunto”, que levou 2% dos votos.

GRÁFICO 85

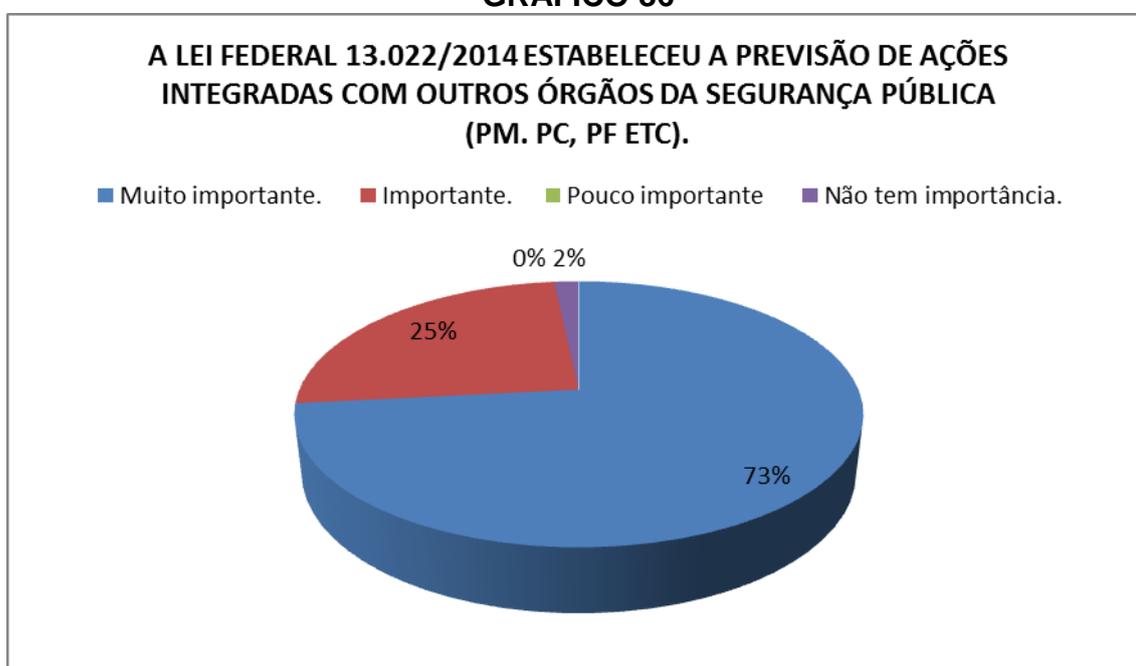


A integração das ações dos órgãos policiais que compõem a segurança pública é um assunto que gera consenso quando o debate coloca como objeto principal a eficiência e racionalidade do sistema para evitar retrabalho, desperdício de recursos humanos e materiais e concorrência desnecessária. Abordando o aspecto da integração das Guardas Civis com as demais forças de segurança pública, a pesquisa colocou para os entrevistados a seguinte questão: *A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com os outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.). Qual sua opinião a respeito?* Todos tiveram

que escolher uma das quatro alternativas propostas: “Muito importante”, “Importante”, “Pouco importante” e “Não tem importância”.

No **gráfico 86** é possível verificar de maneira ilustrativa como os guardas responderam a questão. A imensa maioria elegeu, com 73% dos votos, a primeira opção, afirmando ser muito importante a integração com as demais polícias. Dos entrevistados, 25% disseram que é importante a integração e 2% afirmaram que não tem importância. Somando os que afirmaram que é muito importante com os que escolheram a opção “importante”, temos então 98% dos guardas que reconhecem a importância do trabalho integrado entre as forças policiais.

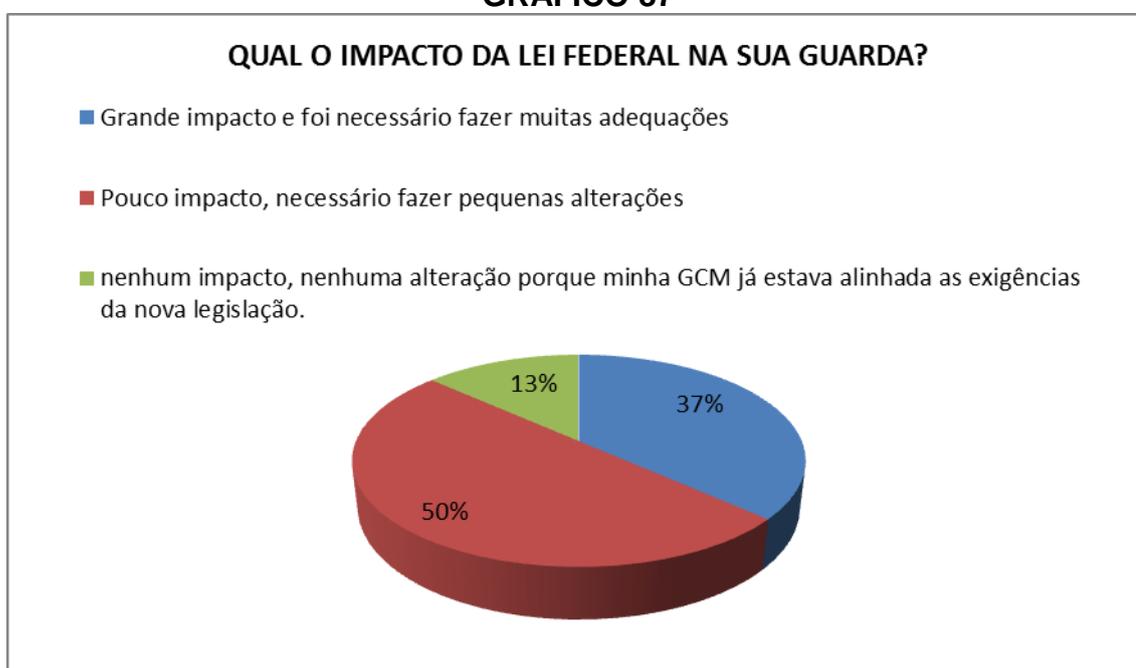
GRÁFICO 86



Na sequência das perguntas, o formulário apresentou a questão do impacto da nova lei na corporação. Como a legislação veio para regulamentar o parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal, objetivando apresentar padrões normativos para as Guardas Municipais do País, era de se esperar que impactasse em maior ou menor intensidade as corporações municipais de segurança pública dependendo de sua estrutura institucional. Com a pergunta: *Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?*, os guardas tiveram que escolher uma das três alternativas, a saber: “Grande impacto e foi necessário fazer muitas adequações”, “Pouco impacto, necessário fazer pequenas alterações” e “Nenhum impacto, nenhuma alteração porque minha GCM já estava alinhada às exigências da nova legislação”.

Como o **gráfico 87** apresenta, os votos foram distribuídos em todas as opções, retratando que não há uma percepção comum sobre os impactos da lei. A maioria dos votos, 50%, ficou concentrada na segunda opção, que afirma que houve pouco impacto e foi necessário proceder a pequenas alterações na estrutura da corporação para se adequar à lei. 37% dos entrevistados empenharam seus votos na primeira opção, afirmando que houve grande impacto e foi necessário fazer muitas adequações na estrutura de sua Guarda, enquanto que os 13% restantes afirmam que não houve nenhum impacto porque sua corporação já estava preparada para receber a nova legislação.

GRÁFICO 87



Em sintonia com a questão anterior, a pesquisa conduziu os guardas à reflexão e análise sobre os desafios para a aplicabilidade integral da lei em sua corporação. Com a crise política e financeira que assola o País, somada ainda à falta de prioridade da segurança pública nas agendas políticas dos gestores, investir nas Guardas Municipais pode ter à sua frente desafios de várias ordens. Com a pergunta: *Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua Guarda?*, os entrevistados tiveram a oportunidade de escolher uma entre as quatro alternativas apresentadas para expressar a realidade de sua Guarda e de sua cidade. Foram propostas as alternativas: “Falta de recursos financeiros”, “Falta de condições políticas favoráveis”, “Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações” e “Outros”.

O **quadro 43** apresenta como os operadores da segurança pública local votaram nas alternativas. 92% dos profissionais elegeram a primeira opção, afirmando que o maior desafio é falta de recursos financeiros, enquanto que 53% afirmaram que a falta de condições políticas favoráveis constitui um dos desafios e 25% escolheram a opção terceira, dizendo que a falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações é o maior desafio.

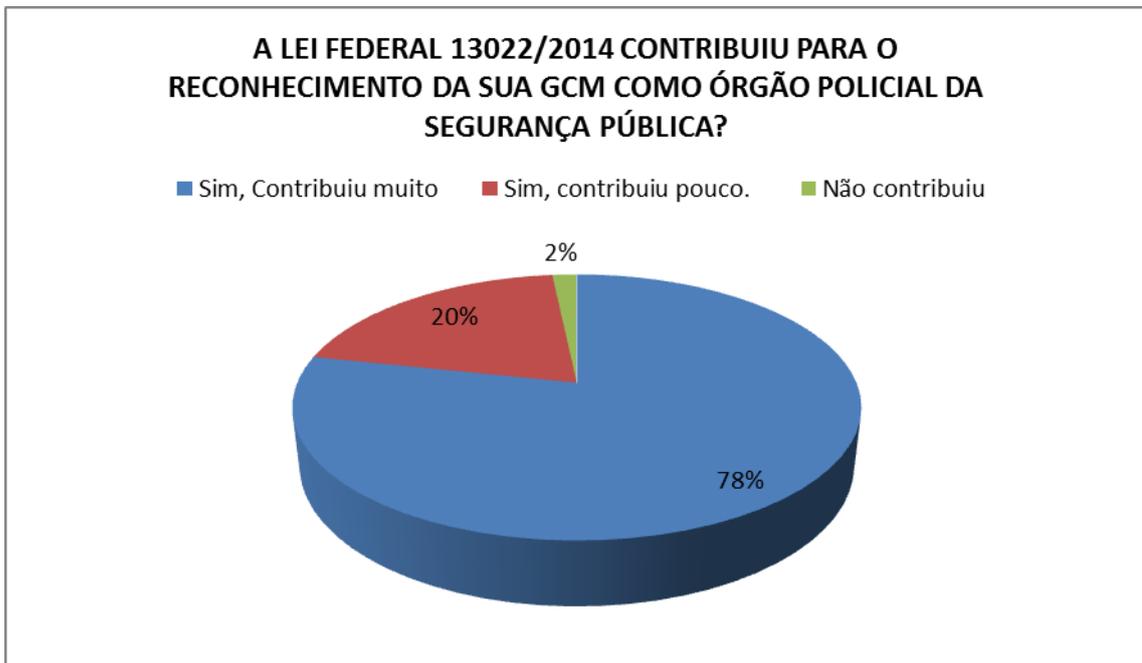
Esse quadro apresenta as percepções dos agentes aplicadores da lei a partir do conhecimento da sua corporação, da clareza do que está em processo de adequação e da morosidade em adequar ou ainda da omissão às devidas adequações propostas pela lei federal. Na opção “Outros”, que ficou à disposição para os guardas acrescentarem comentários caso as alternativas propostas não fossem suficientes, não houve manifestação.

QUADRO 43
QUAIS OS DESAFIOS PARA A APLICABILIDADE INTEGRAL DESSA LEI EM SUA GUARDA?

OPÇÕES	VOTOS	PERCENTUAL %
Falta de recursos financeiros	55	92%
Falta de condições políticas favoráveis	32	53%
Faltam recursos humanos técnicos para realizar as adequações	15	25%
Outros	0	0%

Na sequência da pesquisa, para aferir a percepção dos guardas municipais sobre como ficou o reconhecimento da sua instituição como órgão policial da segurança pública, apresentamos três alternativas no formulário, das quais deveriam escolher uma: “Sim, contribuiu muito”, “Sim, contribuiu pouco” e “Não contribuiu”. Como traz o **gráfico 88**, 78% dos entrevistados afirmaram que contribuiu muito, enquanto 20% disseram que contribuiu pouco e apenas 2% disseram que não contribuiu.

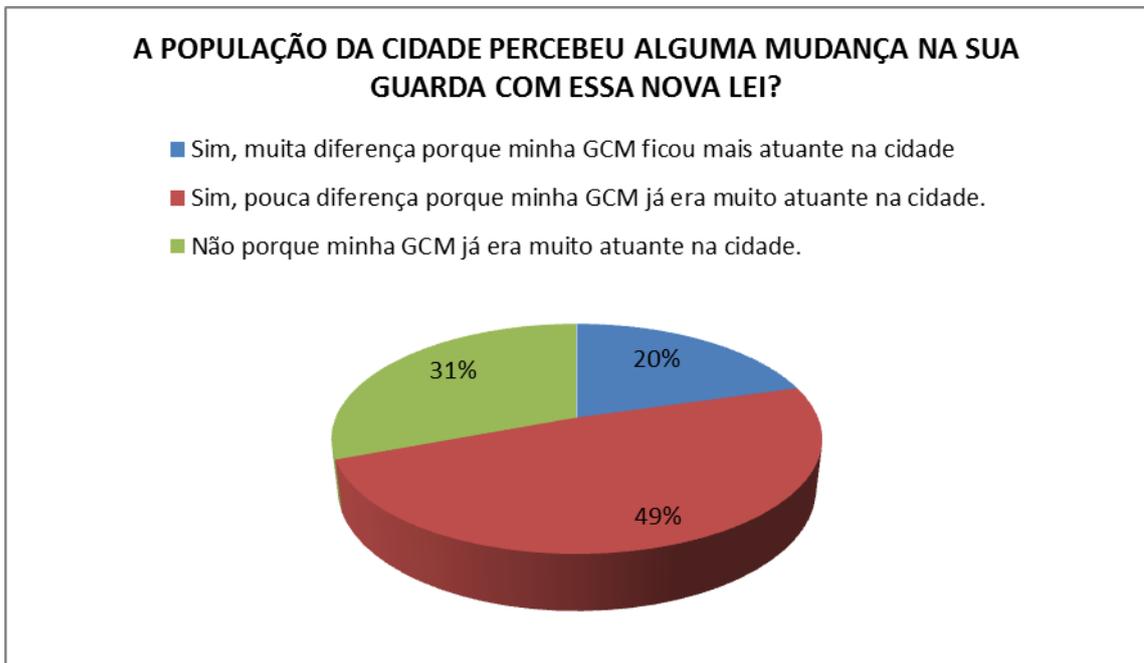
GRÁFICO 88



Também foi interesse da pesquisa verificar, na percepção dos guardas, se a população da cidade percebeu alguma mudança na sua corporação com essa nova lei, a partir das seguintes alternativas, das quais deveriam escolher uma: “Sim, muita diferença porque minha GCM ficou mais atuante na cidade”, “Sim, pouca diferença porque minha GCM já era muito atuante na cidade” e “Não, porque minha GCM já era muito atuante na cidade”.

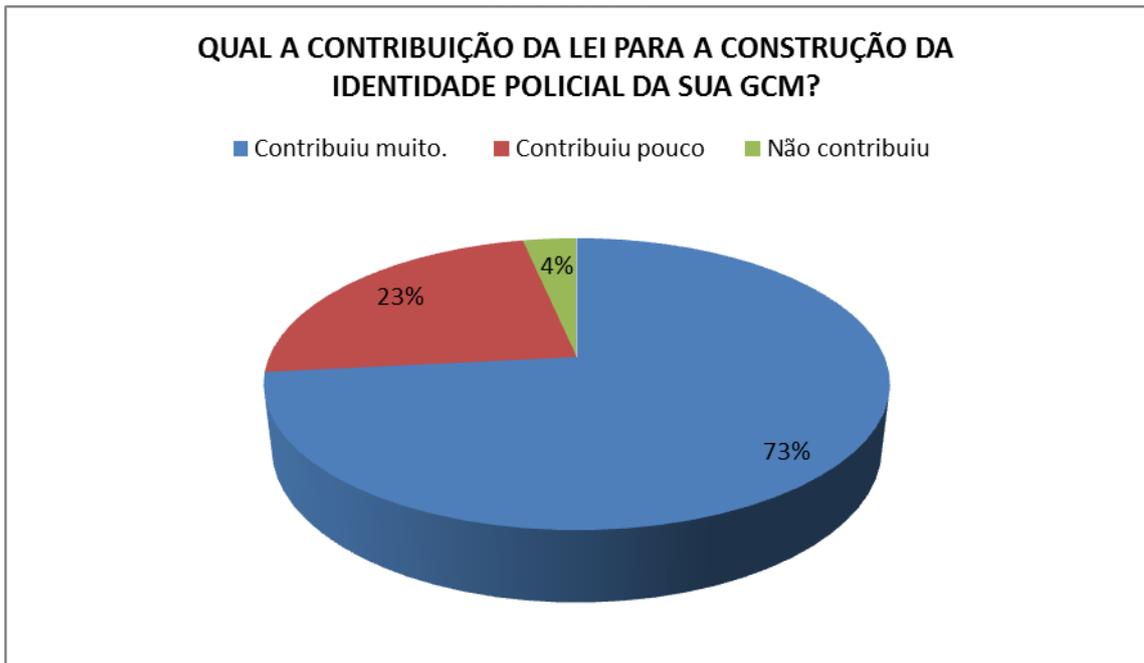
O resultado da distribuição dos votos nas opções está ilustrado no **gráfico 89**, em que consta que uma ampla maioria elegeu a segunda opção, que levou 49% dos votos, em segundo lugar ficou a última alternativa, com 31%, e por último, com 20% dos votos, a primeira opção. Ou seja, em razão de ser muito atuante a Guarda Civil Municipal de Santo André, a população, segundo os entrevistados, ou percebeu pouca diferença ou não percebeu diferença nenhuma em razão da implantação da nova lei federal.

GRÁFICO 89



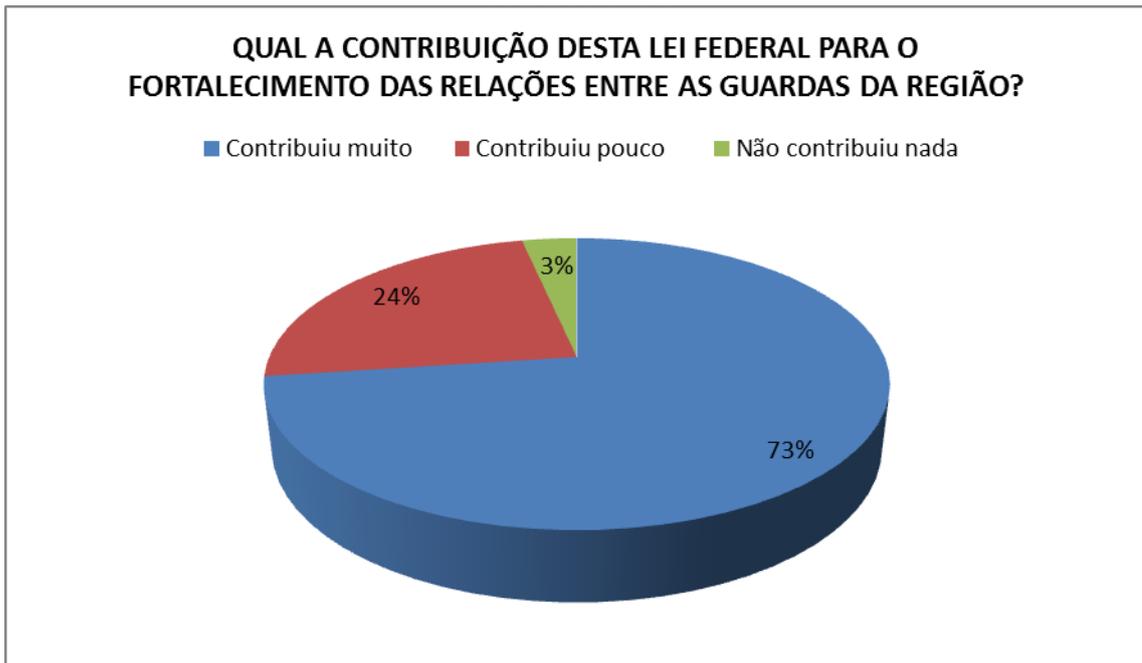
A seguir, outra questão, que pode ter muita proximidade com as duas anteriores, mas difere na dimensão de concepção de polícia, foi apresentada aos guardas municipais para reflexão e análise: *Qual a contribuição da lei para a construção da identidade policial da sua GCM?* A construção da identidade policial passa necessariamente pela diferenciação em relação às demais forças policiais, diz respeito ao conjunto de valores, princípios e diretrizes fundamentais que orientam uma nova concepção de polícia. A pesquisa propôs três alternativas para a reflexão e avaliação dos entrevistados, a saber: “Contribuiu muito”, “Contribuiu pouco” e “Não contribuiu”. No **gráfico 90** esses dados estão distribuídos nas três opções colocadas, sendo que para 73% dos guardas, a grande maioria, contribuiu muito, para 23% contribuiu pouco e, por fim, 4% afirmaram que não contribuiu.

GRÁFICO 90



A relação entre as Guardas Municipais da região foi objeto da questão seguinte, que ofereceu aos entrevistados a possibilidade de pensar e avaliar qual a contribuição da lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região. A pesquisa apresentou três alternativas, das quais deveriam escolher uma delas, a saber: “Contribuiu muito”, “Contribuiu pouco” e “Não contribuiu nada”. No **gráfico 91** os dados são apresentados conforme as escolhas: 73% elegeram a primeira opção, afirmando que contribuiu muito, 24% disseram que contribuiu pouco, e 3% afirmaram que não contribuiu em nada.

GRÁFICO 91



O Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei Federal 13.022/2014, estabeleceu uma série de 18 competências específicas para todas as Guardas do País. Seja em maior ou em menor escala e proporção, as Guardas realizam em suas rotinas diárias e de acordo com as demandas e necessidades dos municípios brasileiros essas competências para garantir a ordem pública, o bom funcionamento do ordenamento jurídico e a boa convivência social.

Essas competências em sua execução são orientadas pelos princípios estabelecidos na lei no seu artigo 3º: “Proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; patrulhamento preventivo; compromisso com a evolução social da comunidade, e uso progressivo da força”. A pesquisa deu oportunidade aos guardas de refletir sobre o que a lei estabeleceu de competências e o que sua Guarda realiza na prática. A pergunta foi a seguinte: *Do ponto de vista operacional da Guarda Civil Municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realiza?* No **quadro 44** são apresentados os votos correspondentes às competências e seus respectivos percentuais. Atente-se para a competência 15, em que, igualmente nas demais cidades da região, os guardas Municipais de Santo André empenharam menor número de votos, ficando com 37%. As demais competências têm maior consenso entre os entrevistados.

TABELA 44
O PONTO DE VISTA OPERACIONAL DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL, DAS XVIII
COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NA LEI, QUAIS DELAS SUA GUARDA
REALIZAM?

COMPETÊNCIAS	VOTOS	%
1. Zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município.	57	95%
2. Prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais.	58	97%
3. Atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais.	57	95%
4. Colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social.	54	90%
5. Colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas.	50	83%
6. Exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal.	54	90%
7. Proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;	54	90%
8. Cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades.	50	83%
9. Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades.	46	77%
10. Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas.	44	73%
11. Articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município.	38	63%
12. Integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal.	39	65%

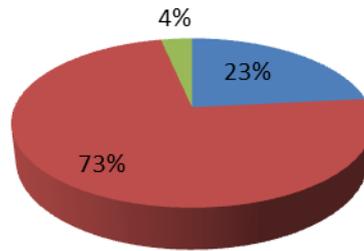
13. Garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas.	53	88%
14. Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário.	55	92%
15. Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte.	22	37%
16. Desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal.	44	73%
17. Auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários;	54	90%
18. Atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.	55	92%

Para finalizar a pesquisa foi perguntado aos guardas municipais se a Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública. Apresentamos duas opções, das quais uma delas deveria ser escolhida, a saber: “Sim, é plenamente suficiente” e “Não. A lei 13.022/2014 é importante, mas precisa de outras alterações nas legislações federal, estadual e municipal para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública”. Como é possível observar no **gráfico 92**, a maioria dos guardas entrevistados elegeu a segunda opção, que recebeu 73% dos votos; a primeira alternativa ficou com 23% e 4% se abstiveram de responder.

GRÁFICO 92

A LEI FEDERAL 13022/2014 É SUFICIENTE PARA A EFETIVA INTEGRAÇÃO DAS GUARDAS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA?

- Sim, é plenamente suficiente
- Não. A lei 3.022/2014 é importante, mas precisa de outras alterações nas legislações, federal, estadual e municipal para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública.
- Não respondeu



CAPÍTULO 5

DESAFIOS PARA CONSOLIDAR AS GUARDAS MUNICIPAIS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Pelas entrevistas realizadas com os comandantes das Guardas das seis cidades da região do ABCDMR Paulista e com os guardas operadores do sistema, e de acordo com as respostas apontadas no relatório de pesquisa, os desafios para a plena e efetiva inserção das Guardas Municipais no sistema de segurança pública passam por diversos cominhos, entre eles o mais fundamental será solucionado com a alteração na Constituição Federal, sobretudo no artigo 144, da segurança pública, para reconfigurar essa arquitetura, criando e estruturando um sistema único e integrado de segurança pública, que envolva os três entes da Federação (União, estados e municípios) com previsão de sustentabilidade financeira, verbas vinculadas, compartilhamento de dados, conhecimento e informações criminais.

Deve-se estabelecer com maior clareza a delimitação das competências dos órgãos policiais, garantindo prerrogativas iguais para todas as polícias: armamento; isenção de impostos na aquisição dos equipamentos necessários ao desenvolvimento das atividades de segurança; aposentadorias diferenciadas conforme a peculiaridade da profissão, e também um processo de formação única para todas as polícias e salários padronizados para evitar a migração de uma força para outra em virtude de ganhos salariais.

Para melhor sistematizar os desafios que foram surgindo a partir das respostas dos comandantes e dos guardas operadores do sistema na ponta, eles serão divididos em cinco categorias, conforme segue: (1) Domésticos; (2) Integração com os demais órgãos policiais; (3) Institucionalização da relação entre as Guardas Municipais com os estados e a União: a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública; (4) Segurança jurídica e prerrogativas de polícia, e, por último, (5) Prevenção e vínculos comunitários, integração e regionalidade.

Na perspectiva doméstica estão desafios postos dentro do contexto da aplicabilidade da Lei Federal 13.022/2014: valorização profissional, formação e qualificação continuada, financeiro, condições políticas favoráveis e capacitação técnica para os gestores. Do ponto de vista da integração com os demais órgãos policiais: os desafios são: Gabinete de Gestão Integrada Municipal e Plano Municipal de Segurança. Na institucionalização da relação entre as Guardas Municipais com

os estados e a União, para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública, tem-se: banco de dados de informações criminais, verbas, convênios. No horizonte da segurança jurídica e prerrogativas de polícia, o desafio é a mudança constitucional: inserir no *caput* do artigo 144 o reconhecimento como órgãos policiais da segurança pública na Constituição Federal e, em consequência, usufruir das prerrogativas decorrentes dessa condição.

A reflexão e propostas serão elaboradas nas três esferas da divisão político-administrativa do Estado brasileiro: União, estados e municípios, e em cada uma dessas esferas apresentaremos propostas para os desafios. Começaremos pelos desafios domésticos, que dependem, em sua maior parte, de ações do Poder Executivo local.

5.1 DESAFIOS DOMÉSTICOS

Na perspectiva dos desafios domésticos, temos a valorização profissional que apareceu na pesquisa na pergunta: *Quais destas previsões estabelecidas na Lei Federal 13.022/2014 são importantes para fortalecer a corporação e motivar o profissional?* O plano de cargo e carreira apareceu em todas as cidades em primeiro lugar: em São Bernardo do Campo com 86%, São Caetano com 79%, Mauá com 78%, Diadema com 93%, Santo André com 97% e Ribeirão Pires com 86% dos votos.

Dessas seis cidades, três têm plano de carreira (São Bernardo, Diadema e Mauá) e outras três não têm (Ribeirão Pires, São Caetano do Sul e Santo André⁵⁰). Sendo a principal prioridade eleita pelos guardas municipais, os gestores da segurança local mais o chefe do Executivo devem juntar esforços para elaborar um plano de carreira de maneira que compreenda ascensão profissional tanto vertical quanto horizontal, o que possibilitará planejamento para a instituição e para os operadores do sistema. As cidades que já têm esse instrumento devem aperfeiçoar de maneira a torná-lo eficiente, funcional e factível. O plano de carreira é um direito dos guardas civis municipais assegurado na Lei Federal 13.022/2014 e uma forma

⁵⁰ Em 28 de novembro de 2017, a prefeitura de Santo André anunciou o novo Estatuto da Guarda Civil Municipal com Plano de Carreira. A notícia foi veiculada no site da prefeitura com o tema: Santo André apresenta novo estatuto da Guarda Civil Municipal. Disponível em: <<http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/noticias/item/11725-santo-andre-apresenta-novo-estatuto-da-guarda-civil-municipal>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

de organização institucional, por isso é necessário tanto para a motivação dos profissionais quanto para o fortalecimento da corporação.

Outro mecanismo de motivação e valorização que está na lei federal e na pesquisa que foi colocado para reflexão dos guardas é: *Todos os cargos comissionados* (livre nomeação e exoneração) *na Guarda devem ser ocupados por guardas de carreira*. Dentro da estrutura das Guardas e até mesmo dentro do plano de carreira, há cargos que são de livre nomeação e exoneração do prefeito.

Os cargos de comandantes e subcomandantes, por exemplo. Além desses dois cargos, em algumas Guardas de médio e grande porte, na estrutura organizativa, existem vários cargos de direção e gerência de livre provimento. Conforme estabelecido na lei federal da categoria, esses cargos devem ser preenchidos por Guardas Municipais concursados.

Outro aspecto importante a destacar é o provimento de os cargos de comando serem preenchidos exclusivamente por guardas de carreira, o que sempre foi uma pauta prioritária da categoria. Na pesquisa, esse direito apareceu com importância reduzida na opinião dos guardas. É um fenômeno que merece ser investigado em posterior trabalho para compreender melhor sua natureza.

Em São Bernardo do Campo essa opção teve 21%, em São Caetano do Sul 16%, Mauá 22%, Diadema 33%, Santo André 75% e Ribeirão Pires 47% dos votos dos guardas civis. Um destaque na votação em Santo André: os profissionais elegeram com 75% dos votos a prerrogativa de ter um comando de carreira, e Ribeirão Pires com 47%.

A maioria dos comandantes das Guardas Municipais, antes da aprovação da Lei Federal 13.022/2014, era formada por oficiais da Polícia Militar, o que não é mais possível. Os militares saíram do comando das Guardas e os guardas de carreira assumiram a gestão de sua corporação. A relação comando e comandado é complexa e tem diferenças fundamentais quando os atores são da própria corporação e quando são de outras corporações. Do ponto de vista da história, muitas Guardas Municipais são agências novas na segurança pública e ainda não se consolidou uma cultura institucional de gestão, tanto por conta das rupturas que acontecem com muita frequência nas trocas de prefeitos quanto pelo fato de a lei federal que estabeleceu essa prerrogativa ser muito nova.

Ainda no âmbito doméstico, abordando o tema da valorização e fortalecimento institucional das Guardas Municipais, a lei federal estabeleceu reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo. É uma importante contribuição para o reconhecimento e garantia para as mulheres na progressão na carreira nas Guardas, não que as mulheres sejam inferiores ou incapazes de concorrer em igualdade com os homens, mas como uma forma de reparação histórica. Numa pesquisa inédita do Ministério da Justiça do governo federal, *Mulheres na Segurança Pública*, os dados revelam:

No decorrer dos anos, ainda que timidamente, o número de mulheres vem crescendo nas Instituições de Segurança Pública. Nas Polícias Militares e Bombeiros Militares o ingresso ainda é controlado por cotas em vários estados brasileiros, o que faz com que a entrada de mulheres seja reduzida e os quadros femininos se ampliem lentamente. Além disso, as cotas aplicadas para os cursos de formação de oficiais também criam barreiras para que essas mulheres possam ascender aos postos mais elevados da hierarquia (2013, p. 106).

As cotas devem ser forma de garantia, não de restrição de acesso ou até mesmo de limitação de progresso na carreira. No caso das Guardas Civis Municipais pesquisadas, mesmo com a previsão legal de reserva de vagas para as mulheres, as cidades de São Bernardo do Campo, Mauá, Ribeirão Pires e São Caetano do Sul têm política garantidora, enquanto que Diadema e Santo André ainda não têm. Além desses fatores que motivam e valorizam os profissionais, apareceram na pesquisa manifestações dos guardas sobre o salário. Há um debate nacional sobre o piso salarial nacional para os guardas municipais. O Projeto de Lei 5616/2013, que fixa um piso salarial para as Guardas Municipais, está em tramitação na Câmara dos Deputados desde o ano de 2013 e atualmente encontra-se aguardando pauta para aprovação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania dessa mesma casa legislativa.

As peculiaridades locais, regionais e estaduais são desafios a serem superados nesse debate. No caso específico do Grande ABC Paulista, privilegiado pela presença das indústrias, para estabelecer o piso salarial dos guardas as cidades que compõem essa região devem levar em consideração: grau de complexidade, nível de escolaridade, nível de stress, periculosidade, custo de vida na cidade e região, e o conjunto de competências exigidas para desenvolver suas atribuições. O salário de profissional da segurança pública deve dar conta desse conjunto de fatores.

O processo de qualificação permanente para os guardas municipais deve ser uma política institucional pelo fato de ser necessária para o desempenho das atribuições e tem uma relação direta com a valorização e o fortalecimento institucional. Na pesquisa os guardas municipais elegeram prioritariamente a opção: “São indispensáveis, mas devem combinar a formação e qualificação continuada com valorização profissional (aumento de salário, promoção na carreira etc.)”, em São Bernardo do Campo com 81%, em São Caetano do Sul com 68%, em Mauá com 44%, em Diadema com 85%, em Santo André com 76% e em Ribeirão Pires com 77% dos votos.

Esse resultado indica de maneira muito clara que os guardas municipais das seis cidades reconhecem a importância da formação continuada, mas também defendem que seja combinada com a valorização profissional. Ou seja, o conhecimento é bom, mas se não implicar em valorização não motiva a busca, ou quando obrigado pela força da gestão, o interesse e o aproveitamento ficam prejudicados.

Fica a recomendação para os gestores: criar mecanismos vinculatórios de valorização com o processo de qualificação para alcançar o aproveitamento e interesse dos guardas. Vale destacar o resultado de Mauá, em que a maioria (56%) votou na terceira opção: “São indispensáveis e necessárias”, afirmando dessa maneira que a qualificação profissional é indispensável e necessária por si mesma.

Ainda no contexto doméstico, os desafios se confundem com os desafios da aplicabilidade da lei federal. Para a pergunta: *Quais os desafios para a aplicabilidade integral dessa lei em sua guarda?*, três aspectos ajudaram na reflexão: financeiro, condições políticas favoráveis e capacitação técnica para os gestores.

A falta de recursos financeiros ocupou o primeiro lugar na votação: em São Bernardo do Campo com 45%, em Mauá 67%, em Diadema 50%, em Santo André 92%, e em Ribeirão Pires 63% dos votos. Destaque-se a cidade de São Caetano do Sul, em que para a alternativa “Falta de recursos financeiros” teve 26% e a “Falta de condições políticas favoráveis”, 53% dos votos. Ou seja, o problema para os guardas municipais dessa cidade não é a falta de dinheiro, mas a falta de condições políticas favoráveis, o que pode ser traduzido por falta de prioridade das demandas da corporação na agenda do chefe do Executivo.

Financiamento da segurança pública é um problema nacional, pauta de debates no Congresso Nacional e que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2014) já denunciou em suas publicações. A primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG/2009) elegeu com prioridade absoluta:

Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente. São desafios que estão postos dentro do contexto da aplicabilidade da lei.

No Senado Federal destacamos, entre as tantas Propostas de Emenda Constitucional e Projetos de Lei, a PEC 24, de 2012, que foi aprovada em dois turnos e encaminhada à Câmara dos Deputados e recebeu nova numeração, PEC 395/2017, que propõe a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento em Segurança Pública. Nesse aspecto a proposta dá conta da maior problemática desse setor, que é a sustentabilidade financeira, necessária para garantir a execução do planejamento e a melhoria contínua dos recursos humanos e materiais dos órgãos da segurança pública. De autoria do Senador João Capiberibe (PSB/AP) e contando com o apoio de uma ampla e heterogênea base de senadores e senadoras, o objetivo geral da Proposta de Emenda Constitucional versa sobre:

Acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir no âmbito do Poder Executivo Federal o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública; estabelece que o referido Fundo tenha um Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil; determina que a execução financeira dos recursos do referido Fundo seja realizada através de transferência de recursos aos Estados e ao Distrito Federal; atribui a fiscalização do Fundo ao TCU e aos órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal; prevê fontes de financiamento e formas de aplicação dos recursos do Fundo; estabelece que os critérios de distribuição do Fundo sejam determinados em Lei Complementar tendo como objetivo a melhoria das condições de atuação das forças policiais estaduais; determina que os recursos do Fundo sejam efetivamente vinculados no ano seguinte ao da aprovação da referida Lei Complementar; altera o inc. IV do art. 167 da Constituição Federal para excluir o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública da proibição de que receitas de impostos sejam a ele vinculados.

Contra essa PEC 395/2017 fica a crítica de não contemplar os municípios e as Guardas Municipais, porque dá ênfase aos estados e à União. Em razão de ser a

instância mais concreta de convivência da população, cujo acesso ao poder público é imediato e, portanto, oferece maiores condições para o exercício da cidadania mais ampla, em que a participação, intervenção e controle social das atividades do Estado são mais palpáveis, e a elaboração, execução, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas são possíveis, os municípios não podem ficar fora de um projeto dessa envergadura.

Cabe agora aos Deputados Federais apreciar essa proposta de emenda à Constituição Federal e fazer as devidas alterações, objetivando aperfeiçoar a propositura e inserir as Guardas Municipais no contexto. Propor segurança pública sem a participação dos municípios é retroceder e estancar um processo histórico em curso no País, que vem se afirmando, principalmente desde o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, de 2001, no final do segundo governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em que, mesmo timidamente, aparece a participação das Guardas Municipais e dos municípios, como segue:

Apoiar e incentivar a criação de guardas municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito. Sensibilizar e apoiar financeiramente projetos municipais que invistam na qualidade de vida de populações que vivem em periferias, favelas e zonas de carências, na instalação de equipamentos sociais que reduzam circunstâncias ou situações que facilitam a ação criminosa (BRASIL, 2001, p. 25-26).

E também no texto da Lei Federal 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública, que estabeleceu como critério para ter acesso aos recursos do fundo: “O Município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, institua Conselho de Segurança Pública” (BRASIL, 2001). É um tema fundamental e dele decorre uma parte significativa dos problemas que afetam a segurança pública no País. Nas pesquisas de opinião, três áreas do Estado aparecem com prioridade para o povo: saúde, educação e segurança pública⁵¹. Dessas três áreas, a segurança pública é a única área que não tem financiamento garantido com verbas vinculadas. Os orçamentos da segurança pública nas três esferas (União, estados e municípios) sofrem

⁵¹ As informações estão na pesquisa *Retratos da Sociedade Brasileira: Problemas e Prioridades para 2014*, realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em parceria com o IBOPE Inteligência (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística). A matéria foi publicada no site oficial como o título: *Brasileiro elege saúde, segurança e educação como prioridades para 2014*. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Brasileiro-elege-saude-seguranca-e-educacao-como-prioridades-para-2014.aspx>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

contingenciamento, comprometendo todo o planejamento da gestão, e precarizam as estruturas das corporações.

As fontes de financiamento para a segurança pública municipal primariamente são do tesouro municipal, podendo receber recursos dos governos do estado e da União, e também da iniciativa privada. O orçamento municipal é composto de receitas e despesas. As receitas são basicamente oriundas dos impostos. Os repasses de recursos do orçamento da União a municípios são realizados por meio de transferência, que pode ser de três maneiras: transferências constitucionais, transferências legais e transferências voluntárias. Focando nas transferências voluntárias, em razão de ser fonte extra, temos três instrumentos para torná-las possíveis: convênios, contratos de repasse e termos de parceria. Os convênios são mais comuns e na maioria das vezes há um edital público com as regras. Os contratos de repasse são mediados pelos bancos públicos, objetivando a execução de programas governamentais. E o termo de parceria é a categoria desenvolvida pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para a realização de programas de interesse público.

Nesse quesito, ainda há as emendas parlamentares, de deputados estaduais e federais e senadores, que são formas de repasse de verbas. É uma importante oportunidade para investir nas Guardas Municipais. Algumas Guardas têm buscado firmar parceria com a iniciativa privada, que investe na compra de equipamentos, desde veículos até sistema de videovigilância. Cabe aos gestores ter disposição e criatividade para buscar os recursos para estruturar suas Guardas.

Outra demanda fundamental dentro do contexto dos desafios domésticos é a qualificação dos gestores, tanto para administrar as corporações quanto para operar os instrumentos de captação de recursos, como o Sistema de Convênios (SICONV) do governo federal; e qualificação para a elaboração de projetos para concorrer aos editais de transferência de recursos dos governos e também da iniciativa privada. Preparo técnico para o desenvolvimento da função de gestão é necessário, deveria ser condição *sine qua non* para todos os cargos de direção.

Na prática, em muitos casos, os conchavos políticos são meios para alcançar a direção das corporações, deixando de lado o preparo técnico, gerando, como consequência, uma gestão desqualificada, ineficiente e com prejuízos. Outro aspecto que exige preparo é a gestão de pessoas. A gestão de pessoas coloca

muitos desafios e quem não tiver as competências necessárias, além de ter dificuldades, poderá tanto desenvolver doenças psicossomáticas quanto tornar a corporação doente. Administrar vidas humanas é mais complexo que administrar recursos materiais, por isso exige preparo do gestor.

5.2 INTEGRAÇÃO COM OS DEMAIS ÓRGÃOS POLICIAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA

Outro desafio apontado é a integração com os demais órgãos policiais da segurança pública. Integração não é sinônimo de subordinação, mas trabalho conjunto, cooperação. Nesse quesito, a pesquisa apresentou abordagem em duas perspectivas: relação com órgãos externos e internos. Do ponto de vista da relação externa a pergunta foi: *A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.).* E na perspectiva interna, colocam-se duas questões: *Possui Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) funcionando regularmente? O seu município possui um plano municipal de segurança pública?* Esse conjunto de questões ajudou a pensar a integração, seja no âmbito do município, seja no âmbito da relação com outros órgãos das esferas estaduais e federais. Ainda nessa questão foram colhidas as respostas tanto dos guardas operadores da ponta quanto dos comandantes.

Para a pergunta: *A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.),* votaram na opção “Muito importante” 59% dos guardas de São Diadema, 73% de Santo André, 69% de São Bernardo do Campo, 78% de Mauá, 69% Ribeirão Pires e 95% de São Caetano do Sul. Para os comandantes das seis cidades a lei federal contribuiu para o fortalecimento dos vínculos com os outros órgãos da segurança pública. Sobre o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), questão apresentada apenas para os gestores, o objetivo é saber quais Guardas têm GGIM em funcionamento, pois na perspectiva da gestão integrada ele é fundamental. Conforme publicação da Secretaria Nacional de Segurança Pública:

O GGI é um fórum executivo e deliberativo, que tem como missão integrar sistemicamente os órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, priorizando o planejamento e a execução de ações integradas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade. Visa, ainda, avançar em torno de um paradigma em segurança pública com enfoque em boas práticas de gestão por resultados (2009, p. 11).

O governo federal tem incentivado a criação, funcionamento e a estruturação dos Gabinetes de Gestão Integrada, inclusive com transferência de recursos financeiros. Conforme matéria publicada no site do governo federal em 4 de junho de 2012, intitulada *Ministério da Justiça libera R\$ 36,6 milhões para ações de segurança pública nos municípios*⁵², foram privilegiado investimentos nos Gabinetes de Gestão Integrada, como podemos observar no fragmento da matéria: “Poderão ser selecionadas propostas para as seguintes ações: estruturação física dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) e Gabinetes de Gestão Integrada de Consórcios Municipais”.

O resultado da pesquisa revelou, conforme resposta dos comandantes, que das seis cidades quatro têm o Gabinete de Gestão Integrada Municipal em funcionamento, a saber: São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo, Mauá e Santo André. Diadema tem, mas não está em funcionamento, e Ribeirão Pires não tem. Outro aspecto da integração no âmbito do município é o Plano Municipal de Segurança Pública (PMSP), um instrumento que qualifica a gestão a partir de diagnósticos georeferenciados da realidade, planos de metas e mecanismos de acompanhamento dos resultados.

O PMSP possibilita planejar as ações da segurança pública na cidade e também envolve atores diversos interessados na temática e com poderes de contribuição. A lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), coloca como um dos critérios para acesso ao FNSP: “o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública”. A pesquisa indagou aos comandantes se em suas respectivas corporações havia Plano Municipal de Segurança Pública. Das seis cidades, apenas Mauá respondeu positivamente. O desafio para as cinco cidades que ainda não têm o PMSP é instituí-lo em tempo oportuno, o que irá contribuir com o processo de racionalização da gestão da Guarda Civil Municipal para melhor atender aos objetivos que justificam sua existência.

⁵² Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/06/ministerio-da-justica-libera-r-36-6-milhoes-para-acoes-de-seguranca-publica-nos-municipios>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

5.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE AS GUARDAS MUNICIPAIS COM OS ESTADOS E UNIÃO: A EFETIVA INTEGRAÇÃO DAS GUARDAS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A formalização por meio da institucionalização da relação das Guardas Municipais com o sistema de segurança pública, dos estados e da União, é fundamentalmente necessária e urgente. A ausência da institucionalidade nessa relação cria um ambiente de insegurança política e jurídica para as Guardas Municipais, que ficam na dependência da disposição dos políticos, sobretudo os eleitos, para avançar em sua pauta institucional, demandas cuja resolução depende dos governos estaduais e federal.

O banco de dados de informações criminais, verbas e convênios são exemplos que necessitam de institucionalização para garantir acesso às Guardas Municipais. No caso específico de informações criminais há dois sistemas no âmbito da segurança pública que coletam, tabulam e processam os dados, um do governo federal e outro do governo estadual. A informação é fundamental para o trabalho policial, seja para os operadores da ponta, seja para os gestores.

Cada um dos governos tem o sistema de informação criminal quase como um monopólio. Apenas no SINESP/INFOSEG as Guardas Municipais são inseridas de maneira normativa e tem-se avançado na ampliação de acesso aos dados, o que possibilita trabalhar de maneira mais qualificada. A Portaria nº 34, de 22 de junho de 2017, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, regula a participação dos municípios na rede federal de informações da segurança pública e justiça criminal⁵³. Em seu artigo 1º diz:

Estabelecer que a adesão de Municípios à Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização – INFOSEG, será disponibilizada anualmente pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, no período de 1º a 30 de setembro, e será regulada por esta Portaria.

O governo federal assumiu o protagonismo no processo de reconhecimento e institucionalidade da relação com os municípios e com as Guardas Municipais e essa portaria é um dos instrumentos dessa iniciativa. Mas quando se analisa esse

⁵³ *Diário Oficial da União* nº 122, quarta-feira, 28 de junho de 2017. Secretaria Nacional de Segurança Pública, portaria 34 de 22 de junho de 2017. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=39&data=28/06/2017>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

tema no âmbito dos estados da Federação, ainda se percebe que não há normatização. Em particular, no estado de São Paulo, há uma iniciativa que pode contribuir para avançar, principalmente na questão de transferências de recursos financeiros, como é o caso da Lei Estadual 16.111/2016 que autoriza o governador a investir nas Guardas Municipais.

Em relação ao sistema de dados das secretarias estaduais de Segurança Pública, em algumas cidades as Guardas têm acesso à rede estadual em razão de concessão temporária conquistada por questões políticas locais. A Conferência Nacional das Guardas Municipais do Brasil (CONGM) tem pautado em sua agenda com os secretários de Segurança Pública dos estados essa necessidade urgente das Guardas Municipais do País. Conforme informação do site da entidade⁵⁴, em 23 de junho de 2016, em reunião com o Secretário Adjunto da Secretária de Estado de Segurança Pública de São Paulo, Dr. Sérgio Turra Sobrane, entre os diversos itens da pauta, estava exatamente a temática da informação, conforme segue:

Integração das Guardas Municipais aos Sistemas de Informações e Dados de Segurança Pública do Estado. Em Razão de não existir um Sistema Nacional de Dados, informações e conhecimento em Segurança Pública Integrada (União, Estados e Municípios), e sim apenas dois sistemas, um da União e outro dos Estados, as Guardas Municipais dependem dos dois para desenvolver suas atividades policiais. E como não há um marco legal e institucional que regule esse acesso, o prejuízo fica com as Guardas Municipais. Solicitamos à Secretaria que Institucionalize a exemplo do INFOSEG (Governo Federal) o Acesso ao Sistema Estadual. Como encaminhamento, o Secretário assumiu o Compromisso de discutir com o Governador e apresentou como iniciativas de convênios já em curso com alguns municípios, mas insuficiente. Também assumiu um compromisso de buscar uma solução para essa situação.

Agendas como essa foram realizadas em diversos estados da Federação na tentativa de iniciar uma discussão com os secretários estaduais de segurança pública para pautar em suas agendas institucionais essa importante demanda das Guardas Municipais. Mesmo com esse esforço não há avanços nos estados, o que coloca a necessidade de a União, por meio do Congresso Nacional, alterar a Constituição Federal, de maneira a criar um sistema integrado de segurança pública e justiça criminal envolvendo os três entes federativos. A pactuação política é muito

⁵⁴ CONGM avança em agenda estratégica na SSP/SP. Disponível em: <[<http://congm.org.br/2016/06/27/congm-avanca-em-agenda-estrategica-na-ssp/>](http://congm.org.br/2016/06/27/congm-avanca-em-agenda-estrategica-na-ssp/)>. Acesso em: 3 dez. 2017.

frágil, e a constitucionalização dessas relações tornaria a política de governo em política pública de Estado, o que poderia, entre outras coisas, assegurar condições de sustentabilidade ao planejamento dos gestores do setor e racionalizaria o sistema.

5.4 SEGURANÇA JURÍDICA E PRERROGATIVAS DE POLÍCIA

Refere-se à mudança constitucional de inserir no *caput* do artigo 144 reconhecimento com órgãos policiais da segurança pública e, em consequência, usufruir das prerrogativas decorrentes dessa condição.

Há necessidade de reorganizar a arquitetura institucional dos órgãos da segurança pública, e uma mudança de tamanha envergadura só será possível por meio de um consenso entre os órgãos para alteração da Constituição Federal, sobretudo nos artigos 21, 23, 24, 30 e 144, e com absoluta prioridade o inciso II do parágrafo 4º do artigo 40. Além desses artigos, é preciso revisar o pacto federativo da partilha das receitas dos impostos porque, conforme regra atual, a União fica com 57% do total arrecadado, os estados com 25% e os municípios com 18%⁵⁵.

Os municípios ficam com a menor parte do bolo, mas é nessa instância da Federação que as maiores demandas surgem como desafios aos gestores. No caso da segurança pública, muitos municípios reclamam da insuficiência de recursos para investir, mas a população exige respostas para os problemas da violência e criminalidade. Repactuar a divisão das receitas oriundas dos impostos é necessário e urgente.

Há diversidade de Propostas de Emenda Constitucional tramitando no Congresso Nacional com essas pretensões, mas não há um consenso gravitacional sobre nenhuma delas que contemple as demandas corporativas e a necessidade do povo. A necessidade de mudança na arquitetura constitucional e institucional da segurança é ponto cuja força gravitacional atrai muitos atores corporativos, pesquisadores e Congresso Nacional.

⁵⁵ *Educação busca saída financeira.* Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/realidade-brasileira/educacao-busca-saida-financeira>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

A alteração no artigo 21 da Constituição Federal, que estabelece as competências da União, é necessária e urgente para acrescentar a Segurança Pública como um dos incisos, a fim de possibilitar mais responsabilidade e autonomia, além de fortalecer e constitucionalizar a liderança da União no processo de indução de uma política nacional de segurança pública. Essa alteração é necessária para pacificar o entendimento jurídico e político sobre o papel da União na segurança pública, e também vai lançar luzes na compreensão do *caput* do artigo 144 da Constituição Federal, quando diz que a segurança pública é dever do Estado, não apenas sugerindo, mas afirmando taxativamente a corresponsabilidade da União, estados, Distrito Federal e os municípios.

O artigo 23 da Constituição Federal diz respeito às competências comuns dos entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios). Propõe-se inserir nesse artigo a atribuição de *legislar sobre os assuntos de interesse da segurança pública*, dentro das limitações impostas pelas competências de todos os órgãos que compõem a segurança pública.

A importância da alteração proposta se justifica em razão de possibilitar autonomia aos entes da Federação, por intermédio de suas casas legislativas, adequar e ajustar suas polícias às realidades e necessidades locais e regionais, poupando energia política e recursos empreendidos em viagens para Brasília, Congresso Nacional, que é muito distante das múltiplas realidades do País. Sendo alterado nessa conformidade o artigo 23 da Constituição Federal, o artigo 24, que diz respeito ao que compete aos estados e Distrito Federal, e o artigo 30, que estabelece limites aos municípios, passam a recepcionar a mudança do artigo 23 para harmonizar o sistema.

O artigo 144 da Carta Magna carece de reorganização para atender as reais, efetivas e legítimas demandas sociais e institucionais. Sociais porque a sociedade sofre com a violência e a criminalidade desenfreadas no País e com o desamparo do Estado em garantir suas prerrogativas da cidadania, e institucionais porque todas as corporações constituintes da segurança pública devem ser elencadas no *caput* de maneira a harmonizar a hermenêutica jurídica e política, e também criar as condições de cooperação entre os órgãos.

Urge estabelecer nesse artigo o sistema nacional de segurança pública e justiça criminal, regulamentado por meio de lei complementar objetivando, entre

outras atribuições, criar o compartilhamento de conhecimento, informações e dados de inteligência entre os órgãos da segurança pública e justiça criminal, cada qual no limite de suas competências.

No âmbito das prerrogativas, com absoluta prioridade, é necessário regulamentar o inciso II do parágrafo 4º do artigo 40 da Constituição Federal para assegurar de maneira igualitária o direito à aposentadoria diferenciada aos operadores do sistema de segurança pública e justiça criminal. Há no Congresso Nacional o debate já avançado sobre esse tema por meio da Proposta de Emenda Constitucional 287/2016 (PEC 287/16 – Reforma da Previdência), que ainda carece de aperfeiçoamento para que nenhum órgão policial, a exemplo das Guardas Municipais, seja prejudicado, porque a atividade de risco é o fator comum entre todas as forças policiais, e o direito deve de igual forma abarcar todos.

5.5 PREVENÇÃO E VÍNCULOS COMUNITÁRIOS, INTEGRAÇÃO E REGIONALIDADE

A pesquisa revelou que ainda há em curso, no seio das Guardas Civis Municipais da região, um deslocamento das funções tradicionais para posturas mais repressivo-reativas, distanciamento da vocação comunitária para uma polícia municipal mais distante. Um dos fatores que pode explicar esse fenômeno é a falta de planejamento, Plano Municipal de Segurança Pública e ação ativa dos Gabinetes de Gestão Integrada, de que decorre priorização de atendimento às demandas rotineiras e emergenciais. A Lei Federal 13.022, de agosto de 2014, apresenta inicialmente um conjunto de princípios norteadores que traz também uma concepção de polícia para as Guardas Civis Municipais. No artigo 3º do Marco Regulatório das Guardas Municipais estabelece-se:

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais: I – proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; II – preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; III – patrulhamento preventivo; IV – compromisso com a evolução social da comunidade; e V – uso progressivo da força (GOVERNO FEDERAL, 2014).

O legislador e os demais atores envolvidos na construção dessa legislação tiveram a preocupação de estabelecer esses princípios, que se dizem mínimos, para orientar a consecução dos objetivos que justificam a existência das corporações municipais de segurança pública, ou seja, a realização do conjunto das

competências gerais e específicas que a norma estabeleceu. Uma das perguntas da pesquisa era: *Qual o impacto da lei federal na sua Guarda?* Essa questão provoca o aferimento a partir da percepção dos entrevistados do alinhamento de suas respectivas corporações à lei federal. É o objetivo dessa pesquisa que traz como tema: *Qual impacto da Lei Federal 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais, nas Guardas Civis Municipais do ABCDMR Paulista?* A resposta dos comandantes: 67% afirmaram que houve pouco impacto e 33%, grande impacto.

No relatório endereçado aos operadores da ponta do sistema, a maioria das cidades respondeu que houve pouco impacto. Vejamos os resultados nas cidades que afirmaram que houve pouco impacto: Diadema 92%, Santo André 50%, São Bernardo do Campo 81%, São Caetano do Sul 48% (47% afirmaram que não houve nenhum impacto) e Mauá 67%. Diferentemente das demais cidades da região, Ribeirão Pires, com 56% dos votos, afirmou que houve grande impacto e foi necessário fazer muitos ajustes. Esse resultado indica que a maioria absoluta das Guardas da região continuou fazendo o que fazia antes da aprovação da lei federal. No aspecto da relação interativa e positiva entre as Guardas Municipais e comunidade, a lei federal contribuiu apresentando, entre as 18 competências, três especificamente sobre esse tema:

IX – Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades; XI – Articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município; XVI – Desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal (BRASIL, 2014).

Quando a pesquisa perguntou aos comandantes e aos guardas municipais: *Do ponto de vista operacional da Guarda Civil Municipal, das 18 competências estabelecidas na lei, quais delas sua Guarda realiza?*, as três competências acima elencadas em destaque receberam votos dos comandantes e dos guardas. Os comandantes votaram 83%, 67% e 100%, para as competências IX, XI e XVI respectivamente. No caso dos guardas municipais: Diadema 79%, 0% e 43% respectivamente; Santo André 83%, 63% e 73% respectivamente; São Bernardo do Campo 66%, 64% e 53% respectivamente; Mauá 33%, 89% e 33% respectivamente; Ribeirão Pires 35%, 33% e 33% respectivamente, e São Caetano do Sul 75%, 63%

e 68% respectivamente. Essas três competências fazem parte do polo preventivo ou proativo. O **quadro 45** demonstra esses números.

QADRO 45

VOTOS DOS GUARDAS MUNICIPAIS DIRECIONADOS AS COMPETÊNCIAS IX, VI E XVI DO ARTIGO 5º DA LEI FEDERAL.

Cidades	IX	XI	XI
Diadema	79%	0%	43%
Santo André	83%	63%	73%
São Bernardo do campo	66%	64%	53%
Mauá	33%	89%	33%
Ribeirão Pires	35%	33%	33%
São Caetano do Sul	75%	63%	68%

E no outro polo, o reativo-repressivo, nas competências dos incisos XIII e XIV do artigo 5º há o seguinte texto:

XIII – Garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; XIV – Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário (BRASIL, 2014).

As respostas, tanto dos comandantes quanto dos guardas municipais, apontam a atuação prioritária de sua corporação. No caso dos gestores que comandam as corporações municipais de segurança pública, os votos para as duas competências (XII e XIV) foram de 100% para as duas. Os guardas comportaram-se da seguinte maneira: Diadema 86% para as duas competências; Santo André 88% e 92% respectivamente; São Bernardo do Campo 82% e 81% respectivamente; Mauá 89% para as duas; Ribeirão Pires 62% e 77% respectivamente, e São Caetano do Sul 84% para as duas competências. Esses dados estão disponíveis no **quadro 46**.

QUADRO 46

Votos dos Guardas Municipais direcionados as competências XII e XIV do artigo 5º da lei federal.

Cidades	XIII	XIV
Diadema	86%	86%
Santo André	88%	92%
São Bernardo do campo	82%	81%
Mauá	89%	89%
Ribeirão Pires	62%	77%
São Caetano do Sul	84%	84%

Ante a pergunta, apresentada aos entrevistados para reflexão e análise, *A população da cidade percebeu alguma mudança na sua Guarda com essa nova lei?*, 50% dos comandantes perceberam pouca diferença e 33%, muito diferença. Já os guardas responderam da seguinte maneira: em Diadema 50% responderam “Não porque minha GCM já era muito atuante na cidade” e 43%, “Sim, pouca diferença porque minha GCM já era muito atuante na cidade”; em Santo André 49% afirmaram que houve pouco impacto e 31% não perceberam nada; em São Bernardo do Campo 45% responderam pouca diferença e 28%, nenhuma diferença; em Mauá, 78% apontaram pouca diferença e 11%, que não teve diferença; em Ribeirão Pires 44% sinalizaram pouca diferença e 29%, nenhuma diferença; e em São Caetano do Sul 47% indicaram pouca diferença e 48%, nenhuma diferença.

Nas opções “Pouca diferença” e “Nenhuma diferença” o fator comum que as justifica é as Guardas já serem muito atuantes nas cidades. Na linguagem corrente, a expressão “ser muito atuante” significa que a corporação atende muitas ocorrências e faz muitas prisões, em suma, atuação preponderante na repressão, no policiamento reativo, que não é menos importante, mas necessário; o que se coloca é que o preventivo evita o fato criminoso e potencializa o fator “sensação de segurança” e por essa razão deve se tornar majoritariamente prioridade das Guardas Municipais.

Quando apresentada a questão sobre a contribuição da lei federal para a construção da identidade policial das Guardas Municipais, as respostas foram as seguintes: em Diadema 71% disseram que contribuiu muito e 29% que contribuiu pouco; em Santo André 73% afirmaram que contribuiu muito e 23% que contribuiu pouco; em São Bernardo do Campo 59% responderam que contribuiu muito e 35% que contribuiu pouco; em Mauá 56% indicaram que contribuiu muito e 44% que contribuiu pouco; em Ribeirão Pires 52% apontaram que contribuiu muito e 32% que contribuiu pouco; em São Caetano do Sul 61% sinalizaram que contribuiu muito e 33% que contribuiu pouco. As respostas dos comandantes para essa questão apontam inequivocamente que 50% afirmam que contribuiu muito e 50% que contribuiu pouco.

O estabelecimento da identidade policial das Guardas Municipais é fator que vai diferenciar essa corporação das demais, principalmente da Polícia Militar, com

que tem maior similaridade. Essa questão necessita de maior investigação porque as perguntas anteriores, que abordaram a percepção da população e o impacto da nova lei, manifestam aparentes contradições, em razão de a maioria absoluta dizer que a lei federal contribuiu muito ou pouco para a construção da identidade policial da corporação, mas anteriormente apontaram que não houve impacto ou houve pouco impacto e também que a população percebeu pouco ou não percebeu a diferença da atuação da Guarda depois da legislação federal. Pode ser que a questão da identidade policial da Guarda não esteja ainda muito clara para os operadores da segurança pública municipal.

Na perspectiva da integração regional, a pesquisa perguntou aos guardas: *Qual a contribuição desta lei federal para o fortalecimento das relações entre as Guardas da região?* Essa questão aponta para um dos objetivos dessa pesquisa, e o resultado confirma a tese preliminarmente hipotética: *A Lei Federal 13.022/2014 consolida o processo de afirmação das Guardas Municipais na segurança pública e fortalece a regionalização entre os municípios.*

Entre os comandantes, 83% das respostas foram que contribuiu muito e 17% que contribuiu pouco. As respostas dos guardas municipais ficaram de seguinte maneira: em Diadema 79% responderam que contribuiu muito e 21% que contribuiu pouco; em Santo André 73% afirmaram que contribuiu muito e 23% que contribuiu pouco; em São Bernardo do Campo 59% disseram que contribuiu muito e 35% que contribuiu pouco; em Mauá 100% indicaram que contribuiu muito; em Ribeirão Pires 68% sinalizaram que contribuiu muito e 29% que contribuiu pouco, e em São Caetano do Sul 84% afirmaram que contribuiu muito e 11% que não contribuiu nada.

A lei federal traz também essa novidade da integração regional entre os municípios, e no inciso X do artigo 5º, que apresenta as competências específicas para as Guardas Municipais, diz: “Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas”. Isso é reforçado pelo parágrafo único desse mesmo artigo, que diz:

No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da

Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento (grifo nosso).

A hipótese principal da pesquisa foi confirmada a partir das respostas, tanto dos guardas municipais operadores do sistema da ponta quanto dos comandantes das seis cidades da região. Uma vez confirmada a hipótese principal, vamos para a secundária, que diz: *A Lei Federal 13.022/2014 estabelece novo patamar de relacionamento das Guardas Municipais com as forças policiais do Estado.*

A integração com as demais forças policiais não é sinônimo de subordinação, mas de trabalho conjunto, cooperação. Esse fator é apontado como um dos desafios para melhoramento da segurança pública no País, cujo sistema atual favorece a segmentação entre as forças e, como consequência, produz mais concorrência e retrabalho do que harmonização e eficiência.

Para aferimento a pesquisa colocou a questão para análise e reflexão dos atores entrevistados. Na perspectiva dos gestores das Guardas Municipais, os comandantes, acrescentamos ainda, no quesito integração, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM). Os comandantes das cidades de São Bernardo do Campo, Mauá, Ribeirão Pires e Santo André responderam afirmativamente para a questão: *A lei federal contribuiu na integração com outros órgãos da segurança pública?* Diadema afirmou que a relação não sofreu alteração e São Caetano do Sul optou em não responder. Sobre o Gabinete de Gestão Integrada Municipal, importante espaço de integração de atores para refletir sobre os desafios da segurança municipal e construir coletivamente soluções, das seis cidades da região quatro têm esse instrumento de gestão ativo: São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo, Mauá e Santo André. Diadema e Ribeirão Pires afirmaram que não têm o GGIM ativo em suas cidades.

Os guardas municipais tiveram a oportunidade também de analisar e refletir sobre essa questão a partir da seguinte pergunta: *A Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu a previsão de ações integradas com outros órgãos da segurança pública (PM, PC, PF etc.). Qual sua opinião a respeito?* As respostas foram: em São Caetano do Sul 95% dos guardas afirmaram ser muito importante e 5% importante; em Diadema 59% disseram ser muito importante e 26%, importante; em Santo André 73% votaram na opção “Muito importante” e 25%, em “Importante”; em São Bernardo do Campo 69% elegeram a opção “Muito importante” e 31%, a opção “Importante”; em Mauá 78% escolheram a opção “Muito importante” e 11%, a opção

“Importante”, e em Ribeirão Pires 69% sinalizaram como muito importante e 23%, como importante. O resultado confirma que a maioria absoluta elegeu as opções “Muito importante” e “Importante” para a integração com as demais forças policiais.

Esse resultado, tanto das respostas dos comandantes quanto dos guardas municipais, confirma a hipótese secundária que diz: *A Lei Federal 13.022/2014 estabelece novo patamar de relacionamento das Guardas Municipais com as forças policiais do Estado.* A lei federal da categoria coloca a relação das Guardas Municipais com as demais forças policiais em um patamar mais qualificado porque, antes da lei, era uma relação instável politicamente, e depois da legislação foram superadas as interpretações subjetivas do papel das Guardas Municipais. Como resultado houve, e os atores da segurança municipal confirmaram, um fortalecimento da relação interinstitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o esforço empreendido nessa pesquisa desbravou caminhos e horizontes, desvelou desafios importantes a serem encarados e superados no sentido da aplicabilidade plena da lei federal da categoria e também para a efetiva integração das Guardas no Sistema de Segurança Pública com as devidas prerrogativas naturais da função. A proposta que motivou o trabalho foi esmiuçada e subsumida nas questões apresentadas aos comandantes e aos guardas municipais, objetivando verificar o impacto da Lei Federal 13.022/2014 nas Guardas Civis Municipais do ABCDMR Paulista.

Tanto os gestores quanto os operadores do sistema municipal de segurança pública, em suas respostas, confirmaram em sua absoluta maioria o enunciado da tese principal e a adjunta, a saber: *A Lei Federal 13.022/2014 consolida o processo de afirmação das Guardas Municipais na segurança pública e fortalece a regionalização entre os municípios e A Lei Federal 13.022/2014 estabelece novo patamar de relacionamento das Guardas Municipais com as forças policiais do estado.*

Os cinco objetivos propostos foram correspondidos em conformidade com as expectativas da pesquisa. A Lei Federal 13.022/2014 impactou as Guardas Civis Municipais do Grande ABCDMR Paulista em seus muitos aspectos e em cada corporação com mais ou menos intensidade. Nas cidades de São Bernardo do Campo, Diadema, Santo André e São Caetano do Sul o impacto foi pouco segundo as opiniões dos entrevistados, e em Ribeirão Pires e Mauá houve grande impacto para os participantes da pesquisa. 67% dos comandantes responderam que houve pouco impacto, enquanto 33% afirmaram ter havido grande impacto.

A percepção dos entrevistados sobre o impacto da lei federal em suas respectivas Guardas é resultado tanto de seus entendimentos e domínio da legislação vigente quando da leitura que fizeram da realidade. Havendo alterações estruturais, organizativas, formativas e nos mecanismos de valorização dos profissionais em decorrência da exigência da lei da categoria, fica patente o grande impacto.

Mas se o que está na lei prescrito não alterou a realidade das corporações, a sensação é que houve pouco ou nenhum impacto em razão da sua não

aplicabilidade. Também é importante destacar ainda a expectativa dos profissionais com a imediata transformação de suas corporações a partir da aprovação da lei; como muitas ações dependem de iniciativa do chefe do Poder Executivo municipal, colocaram que houve pouco ou nenhum impacto.

O outro objetivo decorre da constatação do primeiro, ou seja, a partir da verificação da percepção dos guardas e comandantes sobre o impacto da lei federal, verificar quais os desafios postos para sua aplicabilidade. Nesse quesito apareceram com maior destaque a falta de recursos financeiros e a falta de condições políticas favoráveis. Esses dois fatores foram apresentados pelos atores das entrevistas como preponderantes.

O primeiro dos desafios tem relação imediata com a crise financeira que o País enfrenta, o que faz com que os gestores busquem medidas de “austeridade” para administrar e manter os serviços públicos. O segundo item, falta de condições políticas, está relacionado à pauta na agenda política, porque muitas das alterações propostas na lei prescindem de investimentos financeiros, são apenas alterações de ordem legislativa e organizacional.

Na sequência, o outro objetivo foi verificar a relação das Guardas Municipais a partir da Lei Federal 13.022/2014 com as forças policiais do estado de São Paulo na percepção dos operadores do sistema e dos gestores. A ampla maioria afirmou que a nova legislação contribuiu muito com esse processo. Os entrevistados, em sua absoluta maioria, afirmaram que é muito importante essa relação. A integração é percebida e avaliada como muito importante pelos comandantes das seis Guardas da região e também corroborada pelos agentes aplicadores da lei que operam o sistema na ponta.

O quarto objetivo foi a análise, a partir da percepção dos atores da pesquisa, da contribuição da lei federal no fortalecimento da integração regional entre as Guardas Municipais que compõem o ABCDMR Paulista. No conjunto das respostas, seja dos comandantes, seja dos operadores, o resultado afirma que a Lei Federal 13.022, de agosto de 2014, contribuiu muito com a política de integração regional das Guardas Civis Municipais. Em todas as cidades, em todas as Guardas, houve um consenso importante nesse entendimento.

O último dos objetivos coloca como objeto central verificar, nas Guardas Municipais, se existe possibilidade de romper com a tradição da segurança pública,

no aspecto do modelo reativo e da militarização das organizações policiais, e contribuir com a construção de uma nova concepção de segurança e de polícia no Brasil.

A lei federal que regulamentou as Guardas Municipais deve ser compreendida muito além da questão do poder de polícia consubstanciada nela, da permissão legal para atuar como órgão policial da segurança pública, mas também, e principalmente, como uma lei que reveste as Guardas Municipais de uma nova roupagem: uma nova orientação, um novo direcionamento do olhar, das prioridades de gestão, do fazer dos profissionais aplicadores da lei.

Os princípios norteadores da nova legislação apontam para uma nova concepção de segurança pública confiada pelos legisladores aos guardas municipais. Seguir esse caminho será a contribuição essencial dessas novas agências da segurança pública à superação do modelo tradicional de polícia dentro do sistema de segurança e justiça criminal. Os dados da pesquisa indicam e manifestam a preocupação de muitos operadores e gestores em relação à tendência das Guardas Municipais em reproduzir o velho modelo de polícia.

Somente mediante o esforço conjugado dos gestores e dos operadores do sistema e a maior participação social será possível aplicar a legislação em sua totalidade, não apenas o que convém, nas corporações municipais de segurança.

Verificados os cinco objetivos da pesquisa, partimos para a análise das hipóteses que orientaram o trabalho. A básica anunciou que a Lei Federal 13.022/2014 consolida o processo de afirmação das Guardas Municipais na segurança pública e fortalece a regionalização entre os municípios. No conjunto das respostas, apareceu principalmente na questão sobre as 18 competências estabelecidas na lei, que apresenta de forma taxativa o fazer desse importante órgão da segurança pública. A contribuição fundamental da nova legislação para a construção de uma polícia cidadã está mais bem objetivada nos princípios estabelecidos nessa lei, que vai orientar e nortear todas as Guardas do País. E, por conseguinte, o Estatuto Geral também fortalece o processo de integração regional em curso nessa importante região do Brasil. Fato constatado e reconhecido pelos gestores e operadores do sistema.

A hipótese supletiva (*A Lei Federal 13.022/2014 estabelece novo patamar de relacionamento das Guardas Municipais com as forças policiais do estado*) foi

também constatada, principalmente pelo novo *status* alcançado pelas Guardas Municipais com a legislação federal. A indefinição do papel dessas corporações colocava grandes problemas sobre sua atuação e, em decorrência, sua relação com os demais órgãos da segurança pública; ao estabelecer com clareza o papel das Guardas Municipais, a lei da categoria contribuiu fundamentalmente com esse processo. Os gestores e agentes responsáveis pela aplicação da lei reconheceram a importância dessa relação institucional.

A pesquisa apontou, principalmente a partir das respostas dos entrevistados na última questão apresentada para análise e reflexão (*A Lei Federal 13.022/2014 é suficiente para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública?*), que o Estatuto Geral não é suficiente para dar conta por si só de todos os aspectos necessários, mas precisa de alterações em legislações nos níveis estaduais e federal para a plena e efetiva inserção das Guardas no sistema de segurança pública e justiça criminal a fim de assegurar prerrogativas e acessos ao conhecimento e bancos de dados necessários ao exercício de suas atividades.

Nesse horizonte, e a partir dos dados e conhecimento da pesquisa, se faz necessária a criação de um órgão nacional na estrutura do Ministério da Justiça com o objetivo de desenvolver, valorizar, capacitar e acompanhar a aplicabilidade da lei federal nas Guardas Municipais do País. Também é de igual importância a criação de um Plano Regional de Segurança com foco no novo paradigma proativo, integrado, participativo e transparente, com diretrizes gerais para fortalecer a regionalidade, e como consequência criar Planos Municipais detalhando e ajustando as realidades locais de cada cidade.

A hermenêutica da pesquisa, das perguntas e respostas dos atores envolvidos, não se esgota no esforço aqui empreendido, mas para maiores aprofundamentos, análise e compreensão carece de estudo mais específico para pautar os aspectos que podem ter passado despercebidos nas leituras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Juliana; SOUZA MARTINS, Juliana Teixeira de. A formação das Guardas Civis Municipais do Grande ABC. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 104-117, 2016.

BEATO, Claudio; RIBEIRO, Ludmila. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. *Civitas*, Porto Alegre, v. 16, n. 4, e174-e204, out./dez. 2016. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/23255>>. Acesso em: 20 out. de 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 de ago. de 2014.

_____. *Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/conasp/legislacao/copy_of_decretos/anexos/decreto-ndeg-7-413-de-30-de-dezembro-de-2010.pdf/view>. Acesso em: 29 maio 2017.

_____. *Lei nº 13022, de 8 de agosto de 2014*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

_____. Ministério da Justiça. *Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2009.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Gabinetes de gestão integrada em segurança pública*. Brasília, 2009.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Vade mecum da segurança pública*. Brasília, 2010.

BRUNO LOPES, Emanuel; MOTA BRASIL, Glaucíria. *Mulheres na polícia: demarcação dos espaços de comando e relações assimétricas de poder*. 2010. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1278296763_ARQUIVO_FazendogeneroartigoCompleto.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *A crise pela ótica dos municípios brasileiros*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/A%20Crise%20pela%20%C3%B3tica%20dos%20Munic%C3%ADpios%20brasileiros.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. *Ziulkoski diz que municípios não devem assumir a Segurança e se posiciona contra o Estatuto das Guardas Municipais*. 2014. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/ziulkoski-diz-que-munic%C3%ADpios-n%C3%A3o-devem-assumir-a-seguran%C3%A7a-e-se-posiciona-contr-o-estatuto-das-guardas-municipais>>. Acesso em: 24 out. 2017.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL ABC. *Grupo de Trabalho Segurança Pública*. Disponível em: <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/gt-seguranca-publica>>. Acesso em: 7 mar. 2016.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. *Civitas*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 409-427, set./dez. 2008.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, vol. 45, n. 2, p. 74-89, abr-jun 2005. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol45-num2-2005/gaiola-ferro-revisitada-isomorfismo-institucional-razionalidade-coletiva-nos-cam>>. Acesso em: 31 maio 2017.

DUTRA FREIRE, Moema. Paradigmas de segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. *Aurora*, Marília (SP), ano III, n. 5, p. 49-58, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/FREIRE.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2015.

_____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2016.

_____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: 2013.

_____. *Plano político-pedagógico e projeto de sustentabilidade da Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul*. Dos muitos lugares a algum lugar: identidades socioprofissionais em perspectiva. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Relat%C3%B3rio_Diretrizes_Academia_FBSP.pdf>.

_____. *Projeto: pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário*. São Paulo, 2016.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Secretaria da Segurança Pública*. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/>>. Acessado em 4 de março de 2017.

GOVERNO FEDERAL. *Decreto de convocação da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública*. Disponível, em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11869.htm>. Acesso em: 7 nov. 2016.

_____. Ministério da Justiça. *Jornal da 1ª CONSEG*. Ago. 2009. Disponível em: <<file:///C:/Users/18619/Desktop/MESTRADO/TESE%20MESTRADO/JORNAL%20A%20CONSEG.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2016.

_____. Ministério da Justiça. *O papel dos municípios da segurança pública*. Disponível em: <<file:///C:/Users/18619/Downloads/Parecer%2001%20CONASP%20-%20O%20papel%20do%20munic%C3%ADpio%20na%20seguran%C3%A7a%20p%C3%ABlica.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2016.

_____. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-nacional-de-seguranca-publica-2001.pdf/view>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/elatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 22 out. 2016.

_____. *Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*. Rio de Janeiro, 2014.

INSTITUTO SOU DA PAZ. *II Plano Municipal de Segurança de Diadema*. Ago. 2005. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/ii_plano_municipal_de_segurana_diadema_ag_o_2005.pdf>.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. *O papel dos municípios na segurança pública*. Brasília, 2006.

KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 72-87, ago./set. 2016.

_____. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 72-87, ago./set. 2016.

_____. O papel dos municípios na segurança pública. In: MENDES, Gilmar (Org.). *Gestão pública e direito municipal: tendências e desafios*. Porto Alegre: Saraiva, 2016, v. 1, p. 25-

_____. *Segurança pública e democracia: uma história de desencontros*. 2015. Dissertação de Mestrado PUC-RS.

KRUCHIN, Mariana Kiefer. Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 40-56, fev./mar. 2013.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MAQUIAVEL, Nicolau. *A arte da guerra*. Tradução e notas de Eugênio Vinci de Moraes. Porto Alegre: L&PM, 2011.

MENDES, Gilmar. *Segurança pública e justiça criminal*. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-04/observatorio-constitucional-seguranca-publica-justica-criminal>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. *Marco regulatório das guardas municipais* (cartilha). Consultores: Fernando Cesar Zarantonello e Eduardo Pazinato. Brasília: 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/21nova-cartilha-gm-revisao-talles.pdf>. Acesso em: 7 jan. de 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP). *O Papel do município na segurança pública (Parecer Conasp 01)*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/conasp/atos-do-conselho/pareceres-1/parecer-conasp-ndeg-01-o-papel-do-municipio.pdf/view>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. *Grupo de trabalho*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/conselho-nacional/2010portaria395.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2016.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Matriz curricular nacional para Guardas Municipais para a formação em segurança pública*. Brasília, 2004.

MOKARZEL, Raíssa. *Seis cidades da região realizam “Sistema de Comunicação Integrada”*. Disponível em: <<http://www.metodista.br/rroonline/rrjornal/2011/ed.970/seis-cidades-da-regiao-realizam-201csistema-de-comunicacao-integrada201d>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Os rumos da construção da polícia democrática. *Boletim IBCCRIM*, ano 14, n. 164, jul./2006:4.

NOGUEIRA, Alberto. *Há 20 anos, cenas de violência policial na favela Naval chocaram a sociedade após exibição na TV*. Disponível em: <<http://acervofolha.blogfolha.uol.com.br/2017/03/31/ha-20-anos-cenas-de-violencia-policial-na-favela-naval-chocaram-a-sociedade-apos-exibicao-na-tv/>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS. *Efetivo das guardas municipais e a possibilidade de crescimento*. Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir; OLIVEIRA ALENCAR, Joana Luiza. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação o campo da segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, n. 2, P. 24-34, ago./set. 2016.

REVISTA BRASILEIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. São Paulo, v. 10, n. 2, p. 72-87, ago./set. 2016.

_____. São Paulo, v. 10, n. 2, p. 6-10, ago./set. 2016.

_____. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 132-153, fev./mar. 2014.

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

SANTO ANDRÉ. *Início da Operação integrada das Guardas Municipais apresenta resultado positivo*. Disponível em: <<http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/noticias/item/8993-inicio-da-operacao-integrada-das-guardas-municipais-apresenta-resultado-positivo>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Decreto nº 19.854, 7 de dezembro de 2016.

SILVA, Oséias Francisco da. *Segurança Pública como projeto socioeducacional: a vocação preventiva, comunitária e popular das guardas municipais*. São Paulo: Scortecci, 2012.

_____. *Um novo modelo de segurança pública para o Brasil: democrática, cidadã e humana*. São Paulo: Scortecci, 2015.

SOUZA, Letícia Godinho de. Segurança pública, participação social e a 1ª CONSEG. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 4, ed. 7, p. 104-119, ago./set. 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Guardas municipais não devem ter greve julgada na Justiça do Trabalho, decide STF*. Brasília, 2017. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=344553>>.
Acesso em: 11 ago. 2017.

_____. *Plenário reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais civis*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340096>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

_____. *Reconhecida a competência de guardas municipais para aplicar multas de trânsito*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=297092>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

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

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2016*. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2016.

ANEXOS

FORMULÁRIO DA PESQUISA: O IMPACTO DA LEI 13.022/2014 NAS GUARDAS MUNICIPAIS DA REGIÃO DO GRANDE ABCDMR PAULISTA. GCM.

Pesquisador: Oséias Francisco da Silva

Orientador: Alberto Kopittke

VERSÃO PARA O GCM

A Lei Federal 13.022/2014, conhecida como o Estatuto Geral das Guardas Municipais, instituiu normas gerais para as guardas municipais e disciplinou o § 8º do art. 144 da Constituição Federal. Neste questionário você vai responder quais das mudanças previstas na Lei Federal 13.022/2014 aconteceram em sua Guarda.

Cidade _____

Nome do GCM _____

Cargo efetivo na Guarda Civil Municipal _____

Tempo de serviço na GCM _____

VOCÊ TEM CONHECIMENTO DA LEI FEDERAL 13.022/2014, ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS? ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Sim, completamente.
- Sim, parcialmente.
- Ouvi falar sobre.
- Não tenho conhecimento.

QUAIS DESTAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NA LEI FEDERAL 13.022/2014 SÃO IMPORTANTES PARA FORTALECER A CORPORACÃO E MOTIVAR O PROFISSIONAL – ASSINALE AS RESPOSTAS COM UM (X).

- Plano de carreira.
- Todos os cargos comissionados na Guarda devem ser ocupados por guardas de carreira.
- Comando de carreira.
- Reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo.

A FORMAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO CONTINUADA SÃO INDISPENSÁVEIS PARA DESENVOLVER AS COMPETÊNCIAS LEGAIS PARA VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL E PARA OFERECER UM SERVIÇO DE QUALIDADE À POPULAÇÃO. ASSINALE SUA RESPOSTA COM UM (X).

- São indispensáveis, mas devem combinar a formação e qualificação continuada com valorização profissional (aumento de salário, promoção na carreira etc.).
- São indispensáveis, mas se não tiver incentivos financeiros ou outras formas de valorização, não motiva a busca pela formação e qualificação continuada.
- São indispensáveis e necessárias.

São dispensáveis porque nossa função não exige muito conhecimento, apenas alguns treinamentos.

A CORREGEDORIA E A OUVIDORIA SÃO ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO, NA SUA OPINIÃO: – ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- São importantes e necessárias.
- São importantes, mas não necessárias.
- São desnecessárias porque não precisamos.
- Não tenho opinião formada sobre o assunto.

A LEI FEDERAL 13.022/2014 ESTABELECEU A PREVISÃO DE AÇÕES INTEGRADAS COM OUTROS ÓRGÃOS DA SEGURANÇA PÚBLICA (PM, PC, PF ETC.). QUAL SUA OPINIÃO A RESPEITO? – ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Muito importante.
- Importante.
- Pouco importante.
- Não tem importância.

QUAL O IMPACTO DA LEI FEDERAL NA SUA GUARDA? ESCOLHA A ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Grande impacto e foi necessário fazer muitas adequações.
- Pouco impacto, necessário fazer pequenas alterações
- Nenhum impacto, nenhuma alteração porque minha GCM já estava alinhada às exigências da nova legislação.

QUAIS OS DESAFIOS PARA A APLICABILIDADE INTEGRAL DESSA LEI EM SUA GUARDA? ESCOLHA AS ALTERNATIVAS QUE MELHOR EXPRESSAM SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Falta de recursos financeiros.
- Falta de condições políticas favoráveis.
- Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações.
- Outros: _____

A LEI FEDERAL 13.022/2014 CONTRIBUIU PARA O RECONHECIMENTO DA SUA GCM COMO ÓRGÃO POLICIAL DA SEGURANÇA PÚBLICA? ESCOLHA A ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Sim, contribuiu muito.
- Sim, contribuiu pouco.
- Não contribuiu.

A POPULAÇÃO DA CIDADE PERCEBEU ALGUMA MUDANÇA NA SUA GUARDA COM ESSA NOVA LEI? ESCOLHA A ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Sim, muita diferença porque minha GCM ficou mais atuante na cidade.
- Sim, pouca diferença porque minha GCM já era muito atuante na cidade.
- Não, porque minha GCM já era muito atuante na cidade.

QUAL A CONTRIBUIÇÃO DA LEI PARA A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE POLICIAL DA SUA GCM? ESCOLHA A ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Contribuiu muito.
- Contribuiu pouco.
- Não contribuiu.

QUAL A CONTRIBUIÇÃO DESTA LEI FEDERAL PARA O FORTALECIMENTO DAS RELAÇÕES ENTRE AS GUARDAS DA REGIÃO? ESCOLHA A ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Contribuiu muito.
- Contribuiu pouco.
- Não contribuiu nada.

DO PONTO DE VISTA OPERACIONAL DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL, DAS 18 COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NA LEI, QUAIS DELAS SUA GUARDA REALIZA? – ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;
- Prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
- Atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- Colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;
- Colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;
- Exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;
- Proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;
- Cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

- () Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;
- () Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;
- () Articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;
- () Integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;
- () Garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;
- () Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;
- () Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;
- () Desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;
- () Auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários;
- () Atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

A LEI FEDERAL 13.022/2014 É SUFICIENTE PARA A EFETIVA INTEGRAÇÃO DAS GUARDAS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA? ESCOLHÁ A ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- () Sim, é plenamente suficiente.
- () Não. A lei 13.022/2014 é importante, mas precisa de outras alterações nas legislações federal, estadual e municipal para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública.

OBS. Concordo e autorizo a publicação dessa pesquisa.

Cidade, Dia, Mês e Ano.

_____ Assinatura

**FORMULÁRIO DA PESQUISA SOBRE O IMPACTO DA LEI 13.022/2014 NAS
GUARDAS MUNICIPAIS DA REGIÃO DO GRANDE ABCDMR PAULISTA –
COMANDANTES**

Pesquisador: Oséias Francisco da Silva

Orientador: Alberto Kopittke

VERSÃO PARA O COMANDANTE

A Lei Federal 13.022/2014, conhecida como o Estatuto Geral das Guardas Municipais, instituindo normas gerais para as guardas municipais e disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal. Nesse questionário você vai responder quais das mudanças previstas na Lei Federal 13.022/2014, aconteceram em sua Guarda.

Cidade _____

Comandante da GCM _____

Lei de Criação da GCM _____

Efetivo da Guarda Civil Municipal _____

Número de homens _____

Número de mulheres _____

VOCÊ TEM CONHECIMENTO DA LEI FEDERAL 13.022/2014, ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS? ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Sim, já li ela.
- Sim, parcialmente.
- Ouvi falar sobre.
- Não tenho conhecimento

USO DE ARMA DE FOGO NA SUA GCM – ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Sim, antes da lei.
- Sim, a partir da lei.

INGRESSO E CARREIRA EM SUA GCM – (MARQUE SIM OU NÃO)

- Os guardas municipais são concursados.
- Tem carreira única e plano de cargos e salários.
- Comando de carreira.
- Tem norma municipal garantindo reserva de vagas nos cargos da carreira para o efetivo feminino, um percentual mínimo.

Se sim, qual o percentual? _____

REGIME JURÍDICO – ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- CLT.
- Estatutário.
- Misto CLT/Estatutário.
- Outros: _____

FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO – ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

Tem órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da Guarda Municipal.

Participa do Centro de Formação Regional.

Quantos % da Guarda possuem ensino superior? _____

TEM ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO? – ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

Tem Corregedoria.

Tem Ouvidoria.

Sobre a Ouvidoria:

É ocupada por um guarda municipal?

É ocupada por alguém de fora da Guarda Municipal?

Possui material de divulgação das suas funções?

Tem outro órgão de controle social? _____

TEM DE TELEFONE DE EMERGÊNCIA PARA QUE A POPULAÇÃO ENTRE EM CONTATO COM A GUARDA? ASSINALE COM UM (X).

153.

Outros _____

A LEI FEDERAL CONTRIBUIU NA INTEGRAÇÃO COM OUTROS ÓRGÃOS DA SEGURANÇA PÚBLICA – ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

Polícia Militar.

Polícia Civil

Polícia Federal.

Possui Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) funcionando regularmente?

QUAL A IMPORTÂNCIA DESTA LEI PARA SUA GUARDA? ESCOLHA A ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

Muito importante.

Importante.

Pouco importante.

Sem importância.

QUAL O IMPACTO DA LEI FEDERAL NA SUA GUARDA? ESCOLHA A ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

Grande impacto e foi necessário fazer muitas adequações.

Pouco impacto, necessário fazer pequenas alterações.

Nenhum impacto, nenhuma alteração porque minha GCM já estava alinhada às exigências da nova legislação.

QUAIS OS DESAFIOS PARA A APLICABILIDADE INTEGRAL DESSA LEI EM SUA GUARDA? ESCOLHA A ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

Falta de recursos financeiros.

Falta de condições políticas favoráveis.

Falta de recursos humanos técnicos para realizar as adequações.

Outros _____

QUAIS PONTOS DA LEI A CIDADE AINDA NÃO CONSEGUIU APLICAR? DESCREVA ABAIXO:

1	
2	
3	
4	
5	
6	

A LEI FEDERAL 13.022/2014 CONTRIBUIU PARA O RECONHECIMENTO DA SUA GCM COMO ÓRGÃO POLICIAL DA SEGURANÇA PÚBLICA? ESCOLHA A ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

Sim, contribuiu muito.

Sim, contribuiu pouco.

Não contribuiu.

A POPULAÇÃO DA CIDADE PERCEBEU ALGUMA MUDANÇA NA SUA GUARDA COM ESSA NOVA LEI? ESCOLHA A ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

Sim, muita diferença porque minha GCM ficou mais atuante na cidade.

Sim, pouca diferença porque minha GCM já era muito atuante na cidade.

Não, porque minha GCM já era muito atuante na cidade.

QUAL A CONTRIBUIÇÃO DESTA LEI FEDERAL PARA O FORTALECIMENTO DAS RELAÇÕES ENTRE AS GUARDAS DA REGIÃO? ESCOLHA A

ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Contribuiu muito.
- Contribuiu pouco.
- Não contribuiu nada.

DO PONTO DE VISTA OPERACIONAL DA GUARDA MUNICIPAL, DAS 18 COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NA LEI, QUAIS DELAS SUA GUARDA REALIZA? – ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

- Zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;
- Prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
- Atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- Colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;
- Colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;
- Exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;
- Proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;
- Cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;
- Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;
- Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;
- Articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;
- Integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;
- Garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;
- Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

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

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

Auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários;

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

A LEI FEDERAL 13.022/2014 É SUFICIENTE PARA A EFETIVA INTEGRAÇÃO DAS GUARDAS NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA? ESCOLHA A ALTERNATIVA QUE MELHOR EXPRESSA SUA REALIDADE E ASSINALE A RESPOSTA COM UM (X).

Sim, é plenamente suficiente.

Não. A lei 13.022/2014 é importante, mas precisa de outras alterações nas legislações federal, estadual e municipal para a efetiva integração das Guardas no sistema de segurança pública.

O SEU MUNICÍPIO POSSUI UM PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA?

SIM NÃO

OBS. Concordo e autorizo a publicação dessa pesquisa.

Cidade, Dia, Mês e Ano.

Assinatura

ANEXO

**NÚMERO DE OCORRÊNCIAS APRESENTADAS POR GUARDAS MUNICIPAIS
NO ESTADO DE SÃO PAULO (R.D.O) 2013-2016**

OFÍCIO GAB SEC ADJ Nº 077/17

REFERÊNCIAS: 1) Prot. GS Nº 8376/2016;

2) Prot. GS Nº 16549/2016.