

POLÍTICAS PÚBLICAS E O NOVO PARADIGMA DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL  
NA SEGURANÇA PÚBLICA

PUBLIC POLICY AND THE NEW PARADIGM OF MUNICIPAL GUARD IN PUBLIC  
SAFETY

**Maria Angélica Chichera dos Santos**

Mestranda em Direito pela Universidade Nove de Julho-UNINOVE. Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus-FDDJ. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília-UNIVEM. Advogada. Professora dos cursos preparatórios para concursos públicos da Central de Concursos. E-mail: gelichichera@yahoo.com.br

**RESUMO**

O presente artigo tem por objetivo analisar diante da realidade atual brasileira a respeito de uma possível reforma constitucional, no tocante à segurança pública como um todo e em especial ao papel dos municípios e de suas guardas municipais, para que a norma constitucional deixe de ser um empecilho à formulação de novas políticas e passe a colaborar nas políticas efetivas de prevenção e controle da violência. Outro ponto interessante a ser analisado é a possibilidade legítima de aprimoramento na formação e aperfeiçoamento das guardas municipais para que possa desenvolver um trabalho local e comunitário na prevenção da violência. Dessa forma, aproximando-se as guardas municipais da população poderia tornar o sistema de segurança pública mais eficiente, uma vez que facilitaria a investigação das causas dos problemas que envolvem a insegurança e medo da sociedade. Por se tratar de um estudo descritivo e exploratório, será realizado com base na pesquisa bibliográfica e histórica, utilizando-se do método dedutivo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas; Autonomia dos Municípios; Segurança Pública; Guarda Civil Municipal; Reforma Constitucional.

**ABSTRACT**

This article aims to analyze on the subject of a constitutional reform regard to public safety as a whole and especially the role of municipalities and their municipal guards, so that the constitutional rule ceases to be an obstacle to the formulation of new public policies and support the effective policies to prevent and control violence. Another interesting point to be analyzed is the legitimate possibility of improvement in training and development of the municipal guards to support community work in order to preventing violence. Therefore, approaching the municipal guards of the population could make the public safety system more efficient since they facilitate the investigation of the causes of the issues that involve insecure and society's apprehension. Because of this was a descriptive, exploratory study will be conducted based on bibliographic and historical research, using the deductive method.

**KEYWORDS:** Public Policy; Autonomy of municipalities; Public Safety; Municipal Guard; Constitutional Reform.

## INTRODUÇÃO

A violência é hoje um problema latente nos municípios brasileiros provocando, dessa forma, um considerável aumento de insegurança na população que, por sua vez, encontra-se vivendo no anseio de políticas públicas locais eficazes no combate a criminalidade e a violência.

Nos dias atuais é notável a violência em alguns municípios, sendo assim, investigar-se-á as políticas públicas de segurança adotadas nos municípios de Diadema e São Paulo, situados no Estado de São Paulo, desenvolvidas como instrumento de prevenção a violência e a criminalidade, tendo em vista que para que o Estado possa intervir com políticas públicas, sobretudo no âmbito local, necessário se faz identificar os problemas latentes em cada município, as dificuldades e as contradições do projeto de municipalização, e as possibilidades para se construir propostas eficazes de políticas de desenvolvimento integrado e sustentável. Dessa forma, será analisado, em um primeiro momento, o conceito e a finalidade de políticas públicas.

Outro ponto importante que abordar-se-á em um segundo momento, diz respeito autonomia dos municípios conferida pela Constituição Federal, sob o ponto de vista da perspectiva atual da segurança pública, uma vez que o art. 18 da Constituição Federal incluiu o Município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, tornando-o ente federativo dotado de autonomia própria, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação. Deste modo, será enfrentada a possibilidade de uma partilha na prestação de segurança pública para a população por meio de novas políticas públicas eficazes.

Por fim, será examinada a possibilidade de uma reforma constitucional, no tocante à segurança pública como um todo e em especial ao papel dos municípios e de suas guardas municipais, para que a norma constitucional deixe de ser um empecilho à formulação de novas políticas e passe a colaborar nas políticas efetivas de prevenção e controle da violência, uma vez que a Constituição, no art. 144, se refere aos municípios apenas para lhes atribuir competência para constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. A Guarda Municipal tem, portanto, a função de guarda patrimonial. Não se trata de órgão policial. Desse modo, não é atribuição das guardas municipais, segundo a Constituição Federal, realizar nem investigação criminal nem policiamento ostensivo.

Importante esclarecer que o propósito da reforma constitucional em ampliar a competência da guarda civil municipal está em consolidar um policiamento comunitário com medidas eficazes na prevenção da violência e da criminalidade, por meio de políticas públicas

de segurança e ordem pública fazendo com que, dessa forma, haja um avanço nas suas atribuições e competências, sempre com respaldo no trabalho cada vez mais próximo da população local.

Frente às considerações e aos aspectos expostos nas linhas precedentes, o presente artigo tem por escopo analisar a respeito de uma possível reforma constitucional, no tocante à segurança pública como um todo e em especial ao papel dos municípios e de suas guardas municipais, partindo-se da premissa que se aproximando as guardas municipais da população poderia tornar o sistema de segurança pública mais eficiente, uma vez que facilitaria a investigação das causas dos problemas que envolvem a insegurança e medo da sociedade.

Por se tratar de um estudo descritivo e exploratório, será realizado com base na pesquisa bibliográfica e histórica, utilizando-se do método dedutivo.

## **1. Políticas Públicas**

O Estado por meio dos seus órgãos instituídos pela Constituição Federal tem por objetivo preservar a sociedade política e promover o bem comum social mediante diferentes políticas.

Nesse contexto, as diferentes políticas por ele implementadas continuam bastante fracionadas, uma vez que cada uma dessas políticas denota-se a um pedaço da dimensão hoje abrangida pelo Estado brasileiro, com pouca ou quase nenhuma articulação recíproca.

O Estado tem como função ser fator de coesão de uma formação social e o fator de reprodução das condições de produção de um sistema, por intermédio de três ações básicas: 1) normatizar as relações entre as classes dominantes que compõem o bloco no poder; 2) normatizar as relações entre as classes dominantes e a classe dominada; e 3) conservar ou romper a formação social e reproduzir as condições de existência do capitalismo. (POULANTZAS. 1977, p.128).

Sendo assim, o Estado necessita desenvolver uma série de ações públicas e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente e segurança pública.

Dessa forma, o Estado com o escopo de atingir resultados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade, se utiliza das políticas públicas que podem ser definidas da seguinte forma:

Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou

para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais. (LOPES; AMARAL; CALDAS. 2008, p. 5).

Assim, para que o Estado possa intervir com políticas públicas, sobretudo no âmbito local, necessário se faz identificar os problemas latentes em cada município, as dificuldades e as contradições do projeto de municipalização, e as possibilidades para se construir propostas eficazes de políticas de desenvolvimento integrado e sustentável.

Por fim, a implementação de políticas públicas tem por finalidade promover o bem estar social por intermédio de ações eficazes capazes de assegurar a sociedade o seu direito à cidadania.

## **2. Autonomia dos Municípios conferida pela Constituição Federal de 1988**

O art. 18 da Constituição Federal incluiu o Município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, tornando-o ente federativo dotado de autonomia própria, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles, aduz que os seguintes princípios asseguram a mínima autonomia municipal: a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de autogoverno (eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores); c) poder normativo próprio ou autolegislação (elaboração de leis municipais dentro dos limites de atuação traçados pela Constituição da República); d) poder de auto-administração (administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre os tributos e suas rendas). (MEIRELLES, Hely Lopes. 2008, p.128).

Segundo Geraldo Ataliba, a autonomia municipal brasileira é um elemento natural, anterior à própria autonomia dos Estados federados, pois os aglomerados humanos se formaram em redor de uma capela regendo a vida daqueles em seu entorno mediante os usos e costumes frente às necessidades locais. (ATALIBA, Geraldo. 2011, p.533).

Dessa forma, verifica-se, no Brasil, com a explicitação feita na Constituição Federal de 1988, uma terceira esfera de autonomia que altera radicalmente a tradição dualista do federalismo brasileiro, majorando-se nesse momento uma nova dimensão básica. (BONAVIDES, Paulo. 2012, p. 357).

Nessa ótica afirma Sandra Silva que:

Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local. (SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. 2003, p. 107-108).

O poder dos municípios passa de uma política abstrata e frágil historicamente para uma juridicalidade institucional, de máxima autonomia, ao se reconhecer, no art. 29 da Constituição Federal, seu regimento por lei orgânica, votada por *quorum* qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal, garantia esta que impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais ampla no tocante à defesa e sustentação.

Nesse sentido Roque Antônio Carrazza salienta que a autonomia municipal “é a faculdade que a pessoa política Município tem, de dentro do círculo de competência pré-traçada pela Constituição, organizar, sem interferências, seu governo e estabelecer, *sponte* própria, suas normas jurídicas”.<sup>1</sup> (CARRAZZA, Roque Antônio. 2004, p. 149).

Importante registrar que a violação à autonomia do município por parte dos Estados-membros onde aquele se situa dá ensejo a intervenção federal, na forma do artigo 34, inciso V, alínea *b* e inciso VII, alínea *c* da Constituição Federal. Ademais, a violação da autonomia municipal por parte da União enseja o controle de constitucionalidade abstrato ou concreto pelo Poder Judiciário.

Desse modo, conforme Vladimir Oliveira da Silveira:

---

<sup>1</sup> Vale lembrar que, muito embora, reconheça a autonomia municipal, Roque Carrazza, não considera os municípios como parte da federação brasileira, tendo em vista que os municípios não fazem parte da formação da vontade jurídica nacional e sua autonomia não faz parte da lista das cláusulas pétreas da Constituição Federal. *Ibidem*: p.150.

O princípio da autonomia municipal além de conferir uma parcela de poder ao ente político Município, conseqüentemente, também imunizou o mesmo dos caprichos e vontades, tanto dos Estados (e Distrito Federal), como da União. Portanto, pode-se dizer que o princípio, ora analisado, exprime um desejo da Constituição, qual seja garantir uma participação especial do Município dentro da nossa federação. E, é justamente, por isso que o artigo 34, VII, “c”, da Constituição Federal afirma que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: c) autonomia municipal. (SILVEIRA, Vladimir Oliveira. 2005, p. 212-227).

Assim, com as profundas e substanciais inovações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 nos arts. 29 e 30, os municípios compõem a federação e são autônomos, portanto, conforme preconiza André Ramos Tavares “há, agora, três esferas de governo diversas, compartilhando o mesmo território e povo: a federal, a estadual e a municipal”. (TAVARES, André Ramos. 2010, p. 1114).

Nesse sentido, fica evidente o reconhecimento formal dos municípios enquanto membros da federação, o que implicou necessariamente na reestruturação do poder e por via de consequência a afirmação do federalismo brasileiro calcado na descentralização político-administrativa, na repartição de competências e no avanço do municipalismo pró-interesse local.

## **2.1 A Competência dos Municípios na perspectiva atual da Segurança Pública**

O artigo 30, I, da Constituição Federal disciplina a competência dos Municípios para legislar sobre assunto de interesse local.

Importante se faz definir o que se entende por interesse local. Assim, segundo Michel Temer a expressão interesse local teria o mesmo significado da expressão peculiar interesse, expressa na Constituição Federal de 1967, o qual significa interesse predominante. (TEMER, Michel. 1998, p. 106).

Na sequência, apresenta o artigo 30, inciso II, a competência suplementar dos municípios à legislação federal e à estadual no que couber. Nota-se, ainda, que referida competência se aplica, também, às matérias do artigo 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade.

Ademais, o artigo 30, incisos III a IX, encerra com a exposição da competência privativa dos municípios.

Nesse sentido, a Constituição, no art. 144, se refere aos municípios apenas para lhes atribuir competência para constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. A Guarda Municipal tem, portanto, a função de guarda patrimonial.

Não se trata de órgão policial. Desse modo, não é atribuição das guardas municipais, segundo a Constituição Federal, realizar nem investigação criminal nem policiamento ostensivo.

Além dessa prerrogativa de instituírem guardas municipais, os municípios podem atuar na segurança pública por meio da imposição de restrições administrativas a direitos e liberdades. O município pode, por exemplo, delimitar o horário de funcionamento de bares e restaurantes, ou os locais da venda de bebidas alcoólicas. Tais restrições, de caráter administrativo, exercem importante função na segurança pública, prevenindo a prática de delitos. Na região metropolitana de São Paulo, mais de 20 (vinte) municípios já editaram leis restringindo o horário de funcionamento de bares<sup>2 3</sup>.

Esse tipo de medida pode produzir efeitos mais significativos que medidas de caráter penal ou policial, embora também produzam impactos econômicos e culturais que devem ser considerados.

### **3. Políticas Públicas e o Novo Paradigma da Guarda Civil Municipal na Segurança Pública**

A importância dos municípios para a segurança pública vem crescendo progressivamente, uma vez que a garantia demanda de ações sociais e de efetividade da Guarda Civil Municipal.

Diante da realidade atual brasileira necessária se faz a análise a respeito de uma possível reforma constitucional, no tocante à segurança pública como um todo e em especial ao papel dos municípios e de suas guardas municipais, para que a norma constitucional deixe de ser um empecilho à formulação de novas políticas e passe a colaborar nas políticas efetivas de prevenção e controle da violência.

Analisando a instabilidade incessante da realidade socioeconômica e política de um país, necessário se faz adaptar o mundo jurídico a tais alterações, não se admitindo que as leis e as regras se distanciem da realidade, com o objetivo de manter a verdadeira função da Constituição na função de norteadora do Estado.

---

<sup>2</sup>Na região metropolitana de São Paulo, até março de 2006, leis restringindo o horário de funcionamento de bares foram editadas nos seguintes municípios: Barueri, Cotia, Diadema, Embu, Embu- Guaçu, Francisco Morato, Ferraz de Vasconcelos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Jandira, Jquitiba, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Poá, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, Suzano, Taboão da Serra, Vargem Grande Paulista.

<sup>3</sup>Do mesmo modo, ao legislar sobre proteção do consumidor, suplementando a legislação federal e estadual, o município é competente, por exemplo, para estabelecer normas de garantia da segurança de usuários de serviços bancários, o que tem direta repercussão no campo da segurança pública. Cf. STF, DJU 5 ago. 2005, AI-AgR nº 347.717, Rel. Min. Celso de Mello: “O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinadas a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras)”.

Nesse sentido, segundo José Afonso da Silva o poder reformador “consiste num processo não formal de mudança das constituições rígidas, por via da tradição, dos costumes, de alterações empíricas e sociológicas, pela interpretação judicial e pelo ordenamento de estatutos que afetem a estrutura orgânica do Estado”. (SILVA, José Afonso da. 1997, p.422).

No âmbito legal existem alguns Projetos de Emenda Constitucional - PECs<sup>4</sup> tramitando na Câmara e no Senado, e que tratam especificamente da mudança do art.144 da Constituição Federal no que se refere aos municípios e às guardas municipais, mais precisamente tratam da possibilidade de se permitirem aos municípios, por meio de convênio com os Estados, executar serviços de policiamento ostensivo e preventivo.

O exercício dos municípios na segurança pública, de forma paulatina, tem cada vez mais ganhado destaque. Desenvolver políticas efetivas de prevenção, aperfeiçoamento, ampliação de ferramentas de proteção à população e controle da violência se faz necessário dentro da competência deste ente federativo, o que sem dúvidas, contribuirá para prevenir a criminalidade.

---

<sup>4</sup> SF PEC 51/2013 de 24/09/2013. Ementa: Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. Autor(a): Senador Lindbergh Farias <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=137134&tp=1>. Acesso: 04/abril/2014.

SF PEC 77/2013 de 17/12/2013. Ementa: Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Autor(a):DeputadoHugo Motta <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=143496&tp=1>. Acesso: 04/abril/2014.

SF PEC 40/2012 de 11/07/2012. Ementa: Modifica os arts. 30 e 144 da Constituição Federal para dar ao Município competência para a criação de áreas estratégicas de pacificação social e ordenamento urbano, e para as guardas municipais o exercício de atividades de polícia ostensiva, nos limites definidos em convênio com os Estados. Autor(a):Senador Armando Monteiro e outros <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=111830&tp=1>. Acesso: 04/abril/2014.

SF PEC 25/2007 de 28/03/2007. Ementa: Dá nova redação ao § 8º do art.144 da Constituição Federal, para ampliar as funções das guardas municipais. Autor(a): Senador Marconi Perillo e outros <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=47279&tp=1>. Acesso: 04/abril/2014.

SF PEC 32/2003 de 14/05/2003. Ementa: Altera o artigo 144 da Constituição Federal para transformar a guarda municipal de cidades com mais de dois milhões de habitantes em órgão da segurança pública. Autor(a): Senador Sérgio Cabral e outros.

<http://legis.senado.leg.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=57596&s=http://www.senado.leg.br/atividade/materia/MateFO.xml&o=ASC&o2=A&a=0>. Acesso: 04/abril/2014.

SF PEC 54/2001 de 12/12/2001. Ementa: Dá nova redação ao § 8º do artigo 144 da Constituição Federal, constituição das guardas municipais. Autor(a): Senador Arlindo Porto e outros.

<http://legis.senado.leg.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=49181&s=http://www.senado.leg.br/atividade/materia/MateFO.xml&o=ASC&o2=A&a=0>. Acesso: 04/abril/2014.

SF PEC 87/1999 de 24/11/1999. Ementa: Altera dispositivo da Constituição Federal (§ 8º do art. 144 - constituição de guardas municipais). Autor(a): Senador Romeu Tuma e outros <http://legis.senado.leg.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=42564&s=http://www.senado.leg.br/atividade/materia/MateFO.xml&o=ASC&o2=A&a=0>. Acesso: 04/abril/2014.



Outro ponto interessante a ser analisado é a possibilidade legítima de aprimoramento na formação e aperfeiçoamento das guardas municipais para que possa desenvolver um trabalho local e comunitário na prevenção da violência.

Dessa forma, aproximando-se as guardas municipais da população poderia tornar o sistema de segurança pública mais eficiente, uma vez que facilitaria a investigação das causas dos problemas que envolvem a insegurança e medo da sociedade.

Assim, a participação social na busca de soluções a violência e criminalidade situa-se no âmbito da denominada “justiça participativa”, como real efetivação da cidadania.

Nesse sentido, LAFAYETTE POZZOLI:

(...) a justiça participativa tem por objetivo o engajamento das pessoas no processo de desenvolvimento da sua comunidade como uma espécie de bem maior... e mais. Justiça participativa e cidadania andam juntas; as duas se completam, atuam juntas, espalham vida e dão-se apoio; juntam as mãos na caminhada da harmonia e da paz. Isto porque as relações entre os indivíduos e os povos não podem ser determinadas pelo medo, mas pela participação, pois a justiça participativa é capaz de conduzir os seres humanos a uma concepção honesta e múltipla, donde poderão nascer muitos benefícios materiais e espirituais. (POZZOLI, Lafayette. 2001, p. 120).

Ademais, o envolvimento da sociedade na busca de soluções para os problemas de sua própria segurança exige a criação de meios eficazes de atuação das guardas civis municipais.

Dessa forma, alguns estados e municípios criaram o serviço de conselho de policiamento comunitário, assunto que veremos a seguir, aproximando as relações entre a sociedade e os órgãos de segurança pública, tornando, deste modo, possível um estudo mais adequado à realidade de quem sofre os efeitos e reflexos da falta de segurança.

Com base na busca de soluções para os problemas de sua própria segurança como estratégia de redução da violência e da criminalidade, o município de Diadema, situado na Região Metropolitana de São Paulo, vem promovendo políticas públicas locais no setor de segurança por meio de ações locais com o implemento e aperfeiçoamento das polícias locais, reformulando, inclusive, a Guarda Civil Municipal. (MIRAGLIA, Paula. 2008, p. 91/93).

A prefeitura arcou com os ônus e instituiu uma série de ações de segurança pública, tanto de controle como de prevenção à violência. Desse modo, podemos citar como exemplo de controle e prevenção as seguintes medidas: a) criação da lei que estabelece a obrigatoriedade do fechamento dos bares às 23h, evitando o comércio de bebidas alcoólicas durante a noite, após o diagnóstico de que esse era o período no qual se concentravam os homicídios; b) o monitoramento das estatísticas criminais pela Guarda Civil Municipal; e c) a

realização dos Fóruns Itinerantes para discutir segurança pública nas diferentes regiões da cidade.

Ademais, todo o movimento foi efetuado em parcerias com diferentes organizações não governamentais. No início do movimento houve a participação do Instituto Fernand Braudel o qual promoveu fóruns de discussão sobre o tema na Câmara dos Vereadores; já o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Preservação do delito e Tratamento e Delinquentes (Ilanud) preparou o diagnóstico da violência no município; e por fim o Instituto Sou da Paz elaborou o II Plano Municipal de Segurança Pública de Diadema.

O Instituto Sou da Paz apresenta 17 (dezessete) compromissos e ações nas mais diversas áreas relacionadas à segurança pública, destacando-se dentre eles, a guarda municipal, a infraestrutura urbana, a promoção da cultura de paz, o desarmamento, a articulação com as polícias estaduais, a produção de informações, entre outras. O movimento de construção do II Plano foi participativo, com a realização de audiências públicas descentralizadas pela cidade.

Contudo, nota-se que o conjunto de ações desenvolvidas em Diadema contribuiu e continuará contribuindo para a melhoria da segurança pública no município uma vez que o mesmo adotou de forma permanente a política de prevenção e controle a violência e a criminalidade.

Nesta oportunidade, vale lembrar que no dia 24 de fevereiro de 2014 o município de Diadema implementou a “Ronda Cidadã”, na Praça da Moça. A ação de segurança tem por objetivo ampliar a presença das forças de segurança do município por meio da Guarda Civil Municipal - GCM, da Polícia Civil e da Polícia Militar no dia a dia da comunidade<sup>5</sup>.

O lema da Ronda Cidadã em Diadema é trazer a “Guarda Civil mais perto da população”. Na verdade com a implementação da ronda cidadã em Diadema a população ficará mais segura, pois haverá uma Guarda mais próxima e mais acessível. As viaturas da Guarda Civil Municipal ficarão estacionadas em frente a estabelecimentos comerciais, locais que serão ponto de contato para população fazer contato e denúncias ou sugestões junto à Guarda. Ademais, rondas da Guarda Civil Municipal e da Polícia Militar circularão o município, enquanto a Polícia Civil realiza diligências e investigações para o combate à criminalidade.

Com este propósito a “Ronda Cidadã” vai atender 14 pontos da cidade, levantados por meio de ocorrências policiais levantadas pela Guarda Civil Municipal, Polícias Civil e Militar

---

<sup>5</sup><http://www.diadema.sp.gov.br/cidadao/noticia/8799-diadema-implanta-ronda-cidada-para-reduzir-criminalidade->. Acesso 02/04/2014.

e denúncias da população. Assim, Diadema, por meio da “Ronda Cidadã”, passa a ser dividida em quatro setores. Cada um dos setores será rondado por equipes específicas que ficarão à disposição no local para oferecer segurança à comunidade, o que tornará as ações mais efetivas e melhor distribuídas pela cidade.

Dessa forma, o programa tem como escopo a prevenção da violência, por meio da capacitação de mulheres para atuarem como mediadoras sociais nas respectivas comunidades a partir do poder feminino. Ademais, há o objetivo de construir e fortalecer redes de prevenção à violência doméstica que compõem a realidade local e que envolvem jovens e mulheres.

Outra experiência importante na prevenção da violência ocorreu na cidade de São Paulo, com a criação em março de 2001 do Fórum Metropolitano de Segurança Pública. O respectivo Fórum resumiu-se em uma articulação suprapartidária e informal entre as 39 (trinta e nove) prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo, com o propósito de, em conjunto com outras companhias, debater, propor, avaliar e apoiar ações para reduzir a violência e a criminalidade na região. (MESQUITA NETO, Paulo de e RICARDO, Carolina de Mattos. Cadernos Adenauer 4(3) – Segurança Cidadã e Polícia na Democracia).

O Fórum Metropolitano não possui uma estrutura institucionalizada e tem uma meta muito importante, pois almeja a ampliação do debate sobre segurança pública na Região Metropolitana de São Paulo, sensibilizando e conscientizando os prefeitos de sua responsabilidade complementar nas ações de prevenção e controle da violência. O seu funcionamento é assegurado por uma organização da sociedade civil, denominado Instituto São Paulo Contra a Violência.

Ademais, tem-se uma segunda iniciativa de política municipal desenvolvida pela cidade de São Paulo, por meio do Projeto São Paulo em Paz, uma parceria entre a prefeitura de São Paulo e o Instituto Sou da Paz. Foi implantada em março de 2006, com o objetivo de elaboração de um diagnóstico e de um Plano Local de Prevenção da Violência e Promoção da Convivência, construído de forma participativa em três distritos da capital: Brasilândia, Grajaú e Lajeado, que juntos concentram cerca de um milhão de habitantes. Os distritos foram selecionados segundo as taxas de homicídios, o potencial de articulação comunitária, os índices de vulnerabilidade social e juvenil e a disposição política dos governos locais.

De imediato foi elaborado um diagnóstico da violência e das potencialidades em cada um dos distritos, a partir da coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos relativos aos diferentes aspectos e variáveis que compõem a questão da violência e da criminalidade.

Feito o diagnóstico, este foi apresentado e discutido com os atores que participaram da sua elaboração para iniciar a construção do Plano. Deste modo, foram traçados os principais assuntos que seriam resolvidos, como por exemplo, a) realização de critérios de alta incidência do problema e sua relação com a violência, b) a importância atribuída ao tema pela própria comunidade e/ou pelo poder público local, e c) o potencial de articulação política e comunitária para a efetivação de ações. Com os assuntos delimitados, realizou-se um processo participativo composto por grupos de trabalho intersetoriais e temáticos, envolvendo atores de diferentes áreas de trabalho, para a efetiva construção do Plano.

Dessa forma, conclui-se que o investimento na formação e aperfeiçoamento das guardas municipais é imprescindível para que possa haver o desenvolvimento um trabalho local e comunitário na prevenção da violência.

De acordo com os resultados da pesquisa efetuada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE<sup>6</sup>, em 2012 havia 993 municípios com Guarda Municipal no Brasil. Comparado com 2009, o aumento ocorreu em todas as faixas populacionais, exceto nos municípios com mais de 500 (quinhentos) mil habitantes.

Ademais, a pesquisa revela que quando as Guardas Municipais foram criadas, a partir da Constituição Federal de 1988, tinham como principal atribuição à proteção dos bens, serviços e instalações de seus municípios, porém com o decorrer dos anos, suas funções foram se diversificando e ultimamente as Guardas costumam exercer função auxiliar na segurança pública, colaborando no patrulhamento das escolas e vias públicas e auxiliando o Conselho Tutelar e as Polícias Civil e Militar.

Por fim, diante do cenário apresentado, conclui-se que a estrutura da gestão da segurança nos municípios vem sendo implementada, tendo-se em vista a nova perspectiva de prevenção e controle da violência e criminalidade, exercida, ainda que de forma, discreta, pelas Guardas Municipais.

## **CONCLUSÃO**

A escala da violência e criminalidade nos últimos anos vem conhecendo um acentuado crescimento nos municípios de São Paulo e Diadema provocando, dessa forma, um considerável aumento de insegurança na população que, por sua vez, encontra-se vivendo no anseio de políticas públicas locais eficazes.

O Art. 18 da Constituição Federal incluiu o Município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, tornando-o ente federativo dotado de

---

<sup>6</sup>IBGE - <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64638.pdf>. Acesso em 02/04/2014.

autonomia própria, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação.

Com as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 fica evidente o reconhecimento formal dos municípios enquanto membros da federação, o que implicou necessariamente na reestruturação do poder e por via de consequência a afirmação do federalismo brasileiro calcado na descentralização político-administrativa, na repartição de competências e no avanço do municipalismo pró-interesse local.

O federalismo adotado pela Constituição Federal de 1988 é baseado na harmonização dos entes federativos, uma vez que estes devem cooperar entre si para a realização dos objetivos públicos. Assim, seria adequada a ampliação das atividades das Guardas Civis Municipais, para a realização de policiamento ostensivo, em conjunto com a polícia estadual.

O exercício dos municípios na segurança pública, de forma paulatina, tem cada vez mais ganhado destaque. Desenvolver políticas efetivas de prevenção, aperfeiçoamento, ampliação de ferramentas de proteção a população e controle da violência se faz necessário dentro da competência deste ente federativo, o que sem dúvidas, contribuirá para prevenir a criminalidade.

Dessa forma, aproximando-se as guardas municipais da população poderia tornar o sistema de segurança pública mais eficiente, uma vez que facilitaria a investigação das causas dos problemas que envolvem a insegurança e medo da sociedade.

Assim, conclui-se que o investimento na formação e aperfeiçoamento das guardas municipais é imprescindível para que possa haver o desenvolvimento um trabalho local e comunitário na prevenção da violência.

Por fim, propõe-se, uma possível reforma constitucional, no tocante à segurança pública como um todo e em especial ao papel dos municípios e de suas guardas municipais, para que a norma constitucional deixe de ser um empecilho à formulação de novas políticas e passe a colaborar nas políticas efetivas de prevenção e controle da violência.

## **REFERÊNCIAS**

ADORNO, S. *A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático*. BIB – Boletim bibliográfico e informativo em ciências sociais, vol.35, n.1, pp. 3-24, 1993.

\_\_\_\_\_. *Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem*. Tempo Social, São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. *Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: Rupturas e continuidades*. In: Zaverucha, Jorge (org). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Edições Bagaço, Recife, 1998.

ADORNO, S. & CARDIA, N. (2002), *Violência, crime e insegurança: há saídas possíveis?* In: \_\_\_\_\_. *Livro Verde: desafios para a gestão da região metropolitana de Campinas*. Campinas, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

ADORNO, S. & PEDROSO, J. *Políticas de controle e repressão ao tráfico internacional de drogas: estudo comparativo de Brasil e Portugal (1980-1990)*. In: PUREZA, José Manuel & FERREIRA, Antonio C. (orgs.). *A teia global: movimentos sociais e instituições*, Porto, Afrontamento, vol. 7. 2002.

ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 3ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: A busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

BOBBIO, Norberto, et. al. *Dicionário de Política*. Tradução de Carmem C. Varialle et al. 5ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 27 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Processo penal e constituição; princípios constitucionais do processo penal*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

IBGE - <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64638.pdf>. Acesso em 02/04/2014  
<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=137134&tp=1>. Acesso em 04/abril/2014.

<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=143496&tp=1>. Acesso em 04/abril/2014.

<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=111830&tp=1>. Acesso em 04/abril/2014.

<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=47279&tp=1>. Acesso em 04/abril/2014.

<http://legis.senado.leg.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=57596&s=http://www.senado.leg.br/atividade/materia/MateFO.xsl&o=ASC&o2=A&a=0>. Acesso em 04/abril/2014.

<http://legis.senado.leg.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=49181&s=http://www.senado.leg.br/atividade/materia/MateFO.xsl&o=ASC&o2=A&a=0>. Acesso em 04/abril/2014.

<http://legis.senado.leg.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=42564&s=http://www.senado.leg.br/atividade/materia/MateFO.xsl&o=ASC&o2=A&a=0>. Acesso em 04/abril/2014.

<http://www.diadema.sp.gov.br/cidadao/noticia/8799-diadema-implanta-ronda-cidada-para->

reduzir-criminalidade-. Acesso em 02/04/2014.

[http://www.nj.gov.br/senasp/Institucional/inst\\_conceitos.htm](http://www.nj.gov.br/senasp/Institucional/inst_conceitos.htm). Acesso em 13/ março/2013.

LOPES JÚNIOR, Aury. *Introdução crítica ao processo penal (fundamentos da instrumentalidade garantista)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

LOPES; AMARAL; CALDAS. *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MESQUITA NETO, Paulo de e RICARDO, Carolina de Mattos. *O Fórum Metropolitano de Segurança Pública e a ampliação do debate sobre a violência em São Paulo*. Cadernos Adenauer 4(3) – Segurança Cidadã e Polícia na Democracia.

MIRAGLIA, Paula. *Os municípios e a segurança pública*. In: Renato Sérgio de Lima; Liana de Paula (orgs). *Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: Contexto, 2008.

NEVES. Paulo Sérgio da Costa. *Polícia e democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Célia D. G. Rique e Fábio F. B. Freitas (orgs). Recife: Editora Bagaço – Gajop, 2002.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Direito administrativo da ordem pública*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

POULANTZAS. *Sobre el estado capitalista*. Barcelona: Laia, 1977.

POZZOLI, Lafayette. *Maritain e o Direito*. São Paulo: Editora Loyola, 2001.

RAMOS, Dircêo Torrecilas. *Federalismo Assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Jorge. *Segurança Pública e Polícia – criminologia crítica aplicada*. Editora Forense: Rio de Janeiro, 2003.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O município na Constituição Federal de 88*. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria. *Direitos humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 14. ed. Rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.