

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – UNESP
Faculdade de Ciências e Letras - Araraquara

LUÍS ANTÔNIO RODRIGUES

**GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS E A VOCAÇÃO PARA UM NOVO MODELO DE
SEGURANÇA PÚBLICA: apenas um dilema ou um novo problema?**

Araraquara
2024



LUÍS ANTÔNIO RODRIGUES

**GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS E A VOCAÇÃO PARA UM NOVO MODELO DE
SEGURANÇA PÚBLICA: apenas um dilema ou um novo problema?**

Dissertação de mestrado, apresentada ao Conselho de Pós-graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP / Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Diversidade, identidades e direitos.

Orientador: Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille.

Coorientador: Prof. Dr. Dagoberto José Fonseca.

Araraquara

2024

R696g Rodrigues, Luís Antônio
Guardas civis municipais e a vocação para um novo modelo de segurança pública : apenas um dilema ou um novo problema? / Luís Antônio Rodrigues. -- Araraquara, 2024
111 p. : fotos

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara
Orientador: Luís Alexandre Fuccille
Coorientador: Dagoberto José Fonseca

1. Democracia. 2. Segurança pública. 3. Guarda civil municipal. 4. Novas práticas policiais. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

LUÍS ANTÔNIO RODRIGUES

**GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS E A VOCAÇÃO PARA UM NOVO MODELO DE
SEGURANÇA PÚBLICA: apenas um dilema ou um novo problema?**

Dissertação de mestrado, apresentada ao Conselho de Pós-graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP / Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Diversidade, identidades e direitos.

Orientador: Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille.

Coorientador: Prof. Dr. Dagoberto José Fonseca.

Data de defesa: 10/06/2024

Banca Examinadora

Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille

Prof^a. Dr^a. Carla Gandini Giani Martelli

Prof^a. Dr^a. Jacqueline Sinhoretto

Prof^a Dra. Eva Aparecida da Silva (Suplente)

Prof^a Dr^a Luzia Cristina Antoniossi Monteiro (Suplente)

Para Larissa, luz do meu caminho

AGRADECIMENTOS

Creio que a maior dificuldade na tarefa de expressar nossa gratidão, se configura no risco da injustiça ao deixar de mencionar aquelas pessoas que muito contribuíram para a travessia dessa jornada, mas que assim o fizeram de modo quase anônimo. Então reafirmo meu obrigado a todas as pessoas que compartilharam comigo suas dores, angústias, incertezas, mas também suas alegrias, realizações e conquistas enquanto Guardas Civis Municipais das GCMs de Araraquara e de São Carlos. De igual forma àqueles profissionais que responderam pacientemente o questionário. Sem essa contribuição este trabalho jamais teria existido.

Aqui reconheço, igualmente a colaboração e a receptividade da Comandante Juliana Zaccaro, da GCM de Araraquara e do Comandante da GCM de São Carlos, Michael Teruo Yabuki, que gentilmente franquearam-me as portas de suas corporações e se dispuseram a fornecer todos os dados e informações de que dispunham.

Aos colegas de mestrado, que comigo dividiram a solidão do trabalho de pesquisa, emprestando apoio nos momentos de incerteza frente aos óbices que naturalmente surgem, minha gratidão.

Um agradecimento especial à minha amiga Giovanna Lopes, sempre presente e através dos constantes diálogos de apoio foi mostrando-me que o nascimento do pesquisador se faz de fato por etapas. Esta é mais uma delas.

Consta do texto bíblico ter os discípulos chamado o Cristo de Mestre. É um ônus bem grande ter esse adjetivo à frente do próprio nome. Posso dizer, no entanto que tive em meus orientadores seres dignos dessa adjetivação.

É assim que rendo minha imensa gratidão ao meu orientador, professor doutor Luís Alexandre Futtile, profissional que muito além da orientação segura procurou estimular minha sede de aprender e seguir em frente em busca de crescimento intelectual.

É com a mesma ênfase que me reporto ao meu coorientador, professor doutor Dagoberto José Fonseca, como pioneiro na arte de guiar seus filhos acadêmicos no árduo caminho da construção do conhecimento, na edificação pessoal e na responsabilidade com o próximo. Dagô, permita-me chamá-lo assim, muito obrigado.

Aqui também manifesto minha gratidão às integrantes da Banca de defesa, as ilustres professoras doutoras Carla Gandini Giane Martelli, docente com a qual tive a honra de receber saberes desde os tempos de graduação, bem assim pela orientação de estágio no PAADES – Programa de Atividades e Aperfeiçoamento em docência no Ensino Superior - : e a professora doutora Jacqueline Sinhoretto, que igualmente permitiu-me o acesso a diretrizes importantes quando da participação da 1ª Conferência Municipal de Segurança Pública de Araraquara.

Estendo minha gratidão às professoras doutoras Eva Aparecida da Silva, do Departamento de Educação da FCLAr – UNESP - e Luzia Cristina Antoniossi Monteiro, da Universidade de São Carlos – UFSCar -, pela forma gentil e carinhosa que aceitaram meu convite para atuarem na Banca de Defesa na condição de suplentes.

Meu muito obrigado à professora doutora Giane Silvestre. Sua participação no exame de qualificação permitiu-me conhecer novas perspectivas.

Não poderia deixar de dizer obrigado a todos os funcionários da FCLAr – Faculdade de Ciência e Letras de Araraquara – UNESP – pelo apoio e dedicação com que exercem seus misteres, e assim o faço nas pessoas de Selma e Tânia, pois muito além do exigido pelo dever funcional, dedicam-se a solucionar demandas.

Registro também meu obrigado especial à minha família, meus pais in memoriam, Rosa e Manoel, pilares sólidos em que eu e meus irmãos forjamos nossas personalidades e caráter. Aos meus irmãos, cunhados e sobrinhos que seguem firmes na continuação da perseverança de luta pelos valores morais mais caros aos nossos ancestrais, bem como ao meu genro Miguel.

Por fim, meu obrigado à minha esposa Lu Rodrigues, companheira de caminhada por mais de quatro décadas que, mesmo diante dos momentos em que os objetivos pareceram demasiado distantes, ficou ao meu lado; e à minha filha Larissa, pedaço do céu que Deus me deu. Obrigado.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo refletir sobre as possibilidades das Guardas Civis Municipais assumirem a vanguarda em eventual processo de transformação do modelo de atuação do Estado no campo da segurança pública, tendo em vista dois aspectos fundamentais: a descentralização administrativa promovida pela Constituição Federal de 1988, a qual elegeu os municípios como figuras centrais na prestação de serviços públicos essenciais; bem como a constatação de estudiosos sobre a falência do atual modelo, tanto pela organização das corporações policiais quanto pela metodologia de trabalho empregadas. As Guardas Civis Municipais foram recriadas a partir da redemocratização do país e, por isso teriam elementos mais identificados com o regime democrático como a participação popular, o exercício da cidadania e observância dos direitos humanos. Para tanto, serão investigados aspectos estruturais, funcionais, organizacionais, mas sobretudo a vocação institucional a partir da cultura interna destes órgãos contrapondo o discurso legal e oficial com as práticas cotidianas de seus agentes, através do estudo etnográfico em pesquisa de campo com as Guardas Municipais de Araraquara e a de São Carlos, cujos municípios possuem dados econômico-sociais, culturais, demográficos semelhantes. Espera-se contribuir com o debate ofertando elementos sobre a indagação título da pesquisa: As Guardas estão mesmo num dilema entre o novo e o antigo, ou seria mais um problema consistente na criação de mais uma agência a repetir as corporações já existentes?

Palavras-chave: Democracia; Segurança pública; Guarda civil municipal; Novas práticas policiais.

ABSTRACT

This research aims to reflect on the possibilities of municipal guards to take the lead in eventual process of transforming the State's operating model in the public security field, according two fundamental aspects: the administrative decentralization promoted on 1988 constitution, which elected municipalities as central figures in the provision of essential public services; as well as the finding of scholars about the current model bankruptcy, thus by the organization of police corporations and by the work methodology employed. The municipal civil guards were recreated following the redemocratization of the country and, therefore, they would have elements more identified with the democratic regime, such as popular participation, the exercise of citizenship and observance of human rights. To this end, structural, functional, organizational aspects will be investigated, but above all the institutional vocation based on the internal culture of these parts, contrasting the legal and official discourse with the daily practices of their agents, through ethnographic study in field research with two Municipal Guards based in the interior of São Paulo, whose municipalities have similar economic, social, cultural and demographic data. It is hoped to contribute to the debate by offering elements about the research title question: Are the Guards really in a dilemma between the new and the old, or would it be more of a problem consisting of creating yet another agency to replicate existing corporations?

Keywords: Democracy; Public security; Municipal civil guard; New police practices.

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ABGM – Associação das Guardas Municipais do Brasil
DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional
DOPS – Departamento de Ordem Política e Social
FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FENEME – Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais
FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública
GCM – Guarda Civil Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
MVI – Morte Violenta Intencional
MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
Piaps – Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência
PNEDH – Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos
PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública
PNSPDE – Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PC – Polícia Civil
PM – Polícia Militar
Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
Senasp – Secretaria Nacional de Segurança Pública
SUSP – Sistema Único de Segurança Pública
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
USA – United States of America (Estados Unidos de América)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 HISTÓRIA DA FORMAÇÃO DA POLÍCIA NO BRASIL	19
2.1 Brasil Colônia	19
2.1.1 A terceirização da atividade policial	21
2.1.2 A organização estrutural	22
2.1.3 Polícia e o sistema escravocrata	23
2.2 Brasil reino unido de Portugal. A Intendência Geral de Polícia e a Guarda Real de Polícia	28
2.3 Organização policial no império	29
2.4 A primeira República	31
2.4.1 As Guardas Civis Estaduais	33
2.5 A era Vargas. A polícia política e a centralização do Estado com a ruptura do pacto oligárquico	33
2.6 A reorganização da segurança pública na ditadura civil militar de 1964	35
2.6.1 Segurança e Defesa: o problema da militarização	36
2.7 Redemocratização	38
2.7.1 A Carta de 1988	38
2.7.2. A constitucionalização das polícias	39
2.7.3 Descentralização da gestão político-administrativa e seus reflexos nas GCMs	39
2.7.4 Governo Federal e sua participação na segurança pública	41
3 SEGURANÇA PÚBLICA HOJE	43
3.1 O aumento da violência	43
3.2 A falta de políticas públicas para a segurança	46
3.3 A cultura da prisão e o encarceramento em massa	47
3.4 Causas que dificultam a mudança do modelo brasileiro	48
3.5 Os últimos 4 anos de governo e os reflexos na segurança pública	50

4 NOVAS TENDÊNCIAS PARA A PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA	52
4.1 Violência e a prevenção de conflitos	52
4.2 As novas metodologias para prevenção da violência	55
4.2.1 Policiamento comunitário	55
4.2.2 Prevenção da violência baseada em evidências	57
4.3 As Guardas Civas Municipais e os requisitos para as novas práticas de policiamento	59
5 TRABALHO DE CAMPO: MORADA DO SOL E CIDADE DO CLIMA: ARARAQUARA E SÃO CARLOS E A CONSTITUIÇÃO DE SEUS PROJETOS DE SEGURANÇA PÚBLICA	64
5.1 Campo e habitus: a busca do etos das corporações	64
5.2 Alguns indicadores das cidades de Araraquara e São Carlos	65
5.2.1 Plano Municipal Integrado de São Carlos	66
5.2.2 Plano Municipal de Segurança Pública de Araraquara	68
5.3 Indicadores criminais	70
5.4 A Guarda Civil Municipal de São Carlos	71
5.5 A Guarda Municipal de Araraquara	76
5.6 A estrutura das Guardas	79
5.7 Complementação via questionário	83
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS	94
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	98
ANEXOS	99
ANEXO A - Planilha do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – referente ao Município de Araraquara	100
ANEXO B - Planilha do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – referente ao Município de São Carlos	101
ANEXO C - Total de ocorrências e produtividade 2023 Araraquara	102
ANEXO D - Total de ocorrências e produtividade 2023 São Carlos	103
ANEXO E - Questionário e resposta de pesquisa	104

1 INTRODUÇÃO

O ponto de partida desta pesquisa decorre de um problema que sempre esteve presente em todas as sociedades: trata-se do ideal de segurança a ser dispensada aos indivíduos na vida comunal, de modo que estes se realizem como indivíduos assim considerando a dignidade humana em busca da vida plena, preservando sua liberdade sem molestar ou ser molestado pelos demais integrantes do grupo e nem pelo Estado, o que necessariamente leva a pensar sobre o pacto social e as teorias contratualistas que, no exercício racional do pensamento conduz em direção da busca do equilíbrio das relações entre as partes e, nesse sentido bem interessante não perder de vista algumas premissas relacionadas a existência do Estado no papel de garantidor da estabilidade das relações construídas e existentes do interior do corpo social.

Mas, como esse ente jurídico conseguiria realizar tal mister e de onde surge a legitimidade para tal intento vez que o Estado, tal qual a sociedade com a qual está relacionada é dinâmico e o conceito que lhe fora dado pela doutrina ao tempo de seu nascimento por certo já foi objeto de inúmeras mudanças. Veja-se o caso do estado moderno cujo conceito, bastante complexo diga-se de passagem, refere-se a uma organização político-administrativa vivida pelo continente europeu entre os séculos XIII e início do século XIX¹ e que, daquela parte expandiu-se para demais continentes, e para os dias correntes novos significados e aspectos significantes lhe foram conferidos, de modo a acrescentar aqui a complexificação dos Estados centrais uma vez que acompanhando as transformações atingidas em escala mundial, também ressignificaram objetos e objetivos ampliando sobremaneira as atuações primitivas para se adequarem as novas demandas, tais como as decorrentes do Estado Social e do Estado de Direito, os quais dão a dimensão do que hoje se apresentam como Estados Contemporâneos².

¹Para nossa geração, reentra agora, no seguro patrimônio do conhecimento científico, o fato de que o conceito de 'Estado' não ser um conceito universal, mas serve apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgida na Europa a partir do século XIII até fim do século XVIII ou início do século XIX, na base de pressupostos e motivos específicos da história europeia, e após esse período se estender – libertando-se de certa maneira das suas condições originais e concretas de nascimento – a todo mundo civilizado (Boeckfoerde *apud* Bobbio; Mateucci; Paschino, 1998, p. 425).

²Estado de Direito e Estado Social. Uma definição de Estado Contemporâneo envolve numerosos problemas, derivados principalmente da dificuldade de analisar exaustivamente as múltiplas relações que se criaram entre o Estado e o complexo social, e de captar depois, os seus efeitos sobre a

Cabe, pois ao Estado no âmbito de suas competências e atribuições, o exercício das atividades que garantam a sua manutenção aí incluídas não apenas aquelas restritas a sua soberania enquanto território, mas sobretudo em relação ao contingente humano que lhe garanta sustentação: sua população, e sob este aspecto legitima-se sua atuação a partir do equilíbrio necessário entre a liberdade de cada integrante da sociedade, ou a cessão de parte dela para que o ente público atue, inclusive com o uso da coerção para a realização dos seus propósitos, num verdadeiro exercício de poder que se manifesta, olhando-se com as lentes de um processo histórico, a partir de sua centralização, tendo em Max Weber a observação que talvez melhor exprima tal característica ao afirmar o caráter politológico como o monopólio legítimo da força (Weber, 2011, p. 56). Obviamente que há de se respeitar parâmetros que não permitam que o legítimo uso da força se transforme em ilegítimo abuso de poder e desvio de finalidade.

Revestindo-se o Estado do poder legítimo do uso da força e fundado em princípios burocráticos, a instituição de órgãos que lhes dê ação é uma consequência necessária e, dentre o aparato das corporações que acabam por se constituir em mãos e braços estatal encontra-se a polícia, uma instituição cuja história se confunde com a história do próprio Estado de tal sorte que, as atividades iniciais desse órgão não guardam muitas semelhanças com o que a concebemos hoje como restrita à manutenção da ordem, garantia do patrimônio e a preservação da incolumidade das pessoas, pois em passado nem tão distante, tais forças exerciam o múnus público de cuidar também da higiene, da saúde, da fiscalização das posturas urbanas, etc conforme Foucault³ descreve em “O Sujeito e o Poder”.

A reflexão acerca das questões do poder e seu exercício estatal são essenciais para se compreender o que de fato nos interessa aqui visto que nosso País, enquanto colônia de um Estado Europeu, Portugal e, posteriormente elevado à posição de extensão da Metrópole, na condição de Reino Unido, desenvolveu as bases de seu processo de gestão administrativa com forte amparo nos modelos existentes em Portugal, tal ocorrendo em todos os segmentos da administração pública, não sendo demais registrar que, mesmo após a independência não houve

racionalidade interna do sistema político (Boeckfoerde *apud* Bobbio; Mateucci; Paschino, 1998, p. 401).

³ Não nos esqueçamos que a força policial não foi inventada, no século XVIII, apenas para manter a lei e a ordem, nem para assistir os governos sem sua luta contra inimigos, mas para assegurar a manutenção, a higiene, a saúde e os padrões urbanos, considerados necessários para o artesanato e o comércio (Foucault, 2009, p.238).

uma ruptura na forma de governo, adotando então o Estado nascente a forma monárquica, tal como a sede do antigo conquistador, o que parece confirmar a continuidade no modelo de gestão pública que, certamente permeou todas as atividades praticadas desde sempre nas repartições públicas.

Assim é que a divisão da pesquisa levou em conta o processo histórico tendo em mira a contribuição que deve advir do conhecimento das origens das polícias ao longo das fases políticas atravessadas pelo Estado Brasileiro, mesmo antes de seu nascimento, podendo ser mencionada, como exemplo, a atuação das forças policiais ao longo do período de escravidão em que viveu mergulhado o país. Tal marca é fundamental para a compreensão dos órgãos policiais mesmo em dias atuais. Sobre isso, movimentos sociais, políticos, organizações não governamentais e muitos autores têm reportado que esses quase quatro séculos de escravidão deixaram fortes marcas impregnadas na sociedade nacional estigmatizando indivíduos e trazendo prejuízos à construção de um Estado Democrático de Direito, podendo citar como consequência mais visível a seletividade dos organismos policiais, conforme relatado por Rocha *et al.* (2023, p.7):

Uma pesquisa ampla e consistente que exhibe os contornos mais nítidos - e questionáveis - de uma polícia letal seletiva e racista. É, por que não, um retrato pungente do país, sob a ótica de um de seus problemas mais graves e longevos: a vulnerabilização de vidas negras. Se tal problema se expressa nas desigualdades socioeconômicas, no ódio e no racismo nosso de cada dia, também é parte inerente, ao mesmo tempo causa e efeito, de uma divisão perversa forjada e sustentada pelo próprio Estado Brasileiro.

E complementa, mais adiante que “[...] a uns o Estado se prontifica a servir e proteger; a outros, este mesmo Estado se prontifica a perseguir e matar” (Rocha *et al.*, 2023, p. 7).

O exemplo acima denota grave distorção no sistema de segurança pública, e evidencia a conveniência e mesmo a necessidade de que novos olhares sejam lançados sobre ele. As marcas da expansão econômica com base na violência e na tortura deixaram indícios de que não apenas o patriarcado e patrimonialismo como herança dos portugueses teriam sido as únicas influências na atuação policial do Estado⁴.

⁴Elias, não por acaso, parte da tese de que a especificidade do desenvolvimento europeu e ocidental influenciado pela Europa é precisamente a ruptura com o escravismo do mundo antigo. O argumento

Aqui parece surgir uma contradição quando hoje se verifica o surgimento de um discurso recorrente, tanto no interior do corpo social como também nas próprias polícias sobre a necessidade de se constituir uma organização policial de Estado e não de governos, no sentido de que a polícia se vincule aos princípios constitutivos da Nação e a todo arcabouço legal do Estado, livrando-se necessariamente das ingerências externas que não atendam os interesses da sociedade. Dissemos acima aparente contradição em razão do sentido do termo 'polícia de estado' mas, considerando a constituição do Estado livre, democrático, vinculado ao direito e aos princípios de garantia social e individual, enfim, uma polícia alinhada com esses valores a tal ponto que também se coloque a favor da preservação da nação e a proteger o Ente Público dos riscos de usurpação de poder por parte de aventureiros, visto que também golpistas, uma vez instalados no poder, passam a denominar seu aparato de força como instituição de Estado, quando na verdade já deixou de sê-lo, para tornar-se uma guarda pretoriana⁵.

Além da busca por elementos históricos que forneçam uma radiografia das forças de segurança, em especial das antigas Guardas Civis ao longo da formação do Estado Brasileiro, e que demonstre a predisposição desse aparato em procurar por mudanças que as tornem compatíveis com regime político atual, num segundo momento confrontaremos a realidade vivida no dia a dia de duas instituições modernas, nascidas no bojo da redemocratização do Brasil, e que foram gestadas em um momento de realinhamento do País com o Estado de Direito, já convivendo, portanto, com peculiaridades próprias da democracia, como a participação popular, a ausência de censura, o exercício de direitos e garantias individuais, enfim, verdadeiro exercício de cidadania. Trata-se aqui do trabalho de campo a ser realizado com duas Guardas Civis Municipais das cidades de São Carlos e de Araraquara, constituídas em épocas próximas, localizadas em cidades com indicadores socioeconômicos, culturais, demográficos muito semelhantes e localizadas geograficamente no centro do Estado de São Paulo.

é que a escravidão e sua necessidade de violência explícita inibiriam como desnecessário o processo de uma regulação externa da conduta, levando à inibição interna das pulsões (Souza, 2017, p. 47).

⁵ A Guarda pretoriana foi, inicialmente, uma guarda responsável pela proteção dos oficiais romanos, em cada uma das legiões. No entanto, com o início do Império Romano, a segurança do Imperador passava a ser prioritária e, por isso, Augusto transformou a Guarda Pretoriana em sua guarda pessoal. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia/guarda-pretoriana/>. Acesso em: 27 maio 2024.

Não diminuindo a importância das fases anteriores desta pesquisa, ousamos afirmar que a segunda parte possa ser considerada o ponto central do trabalho. Explicamos: Em busca de indícios para pensar a aptidão das Guardas em se constituírem no futuro em principais agentes da mudança de paradigmas em relação as polícias atuais, é que escolhemos como método a etnografia⁶, mais precisamente a observação participante realizada e descrita por Malinowski em “Argonautas do Pacífico Ocidental”. Assim a pesquisa deve, a partir da convivência, tanto com os profissionais chamados de operacionais, como os de trabalho administrativo, coletar elementos diretamente dos homens e mulheres que operam a instituição nas ruas, nos atendimentos da população, nas repartições municipais e demais logradouros onde prestam serviços. É, por assim dizer, a partir dessas vozes, atitudes, comunicação corporal e, das manifestações de sentimentos acerca de si mesmos, da instituição a que servem, das corporações com que se veem obrigados a manter relações profissionais e, principalmente com os próprios destinatários de seus serviços é que pretendemos identificar os aspectos de convergência ou de divergência com aquilo que as correntes mais modernas de pesquisadores julgam ser modelos mais atualizados na área da segurança pública e prevenção da violência.

A vantagem do método enográfico está no fato de assumir um caráter totalizante, o qual deverá conduzir a melhor descrição cultural do grupo e a sua identidade em relação ao sistema de segurança pública vigente, as instituições que o compõem, bem como com os demais segmentos do corpo social que com ele interagem. No tocante a amplitude desse método, leciona Godoy:

A pesquisa etnográfica abrange a descrição dos eventos que ocorrem na vida de um grupo (com especial atenção para as estruturas sociais e o comportamento dos indivíduos enquanto membros do grupo) e a interpretação do significado desses eventos para a cultura do grupo. [...] O trabalho de campo é o coração da pesquisa etnográfica, pois sem um contato intenso e prolongado com a cultura ou grupo em estudo será impossível ao pesquisador descobrir como seu sistema de significados culturais está organizado, como se desenvolveu e influencia o comportamento grupal. (Godoy, 1995, p.28).

⁶ O objetivo fundamental da pesquisa etnográfica de campo é, portanto, estabelecer o conjunto firme e claro da constituição tribal e delinear as leis e os padrões de todos os fenômenos culturais, isolando-os de fatos irrelevantes. (Malinowski, 1978, p.24).

O que mais importará nessa segunda fase da pesquisa será a busca dos elementos constitutivos da cultura construída nas organizações objeto de análise, isto é, as Guardas Municipais de Araraquara e São Carlos, atentando-se para o fator tempo de existência já que são organizações relativamente jovens no cenário policial brasileiro e, dessa maneira envidar esforços para detectar a identidade funcional de ambas na área de segurança. Somente a partir dos resultados da pesquisa de campo, aliada ao exame do desenvolvimento histórico das corporações que as precederam, assim como a convivência com as práticas policiais hoje em uso no país, é que poderá aproximar-se das bases para um diagnóstico sobre a capacidade destas novas instituições participarem de uma possível mudança de paradigmas, de modo a dar sequência a capilarização dos serviços públicos, tal como se deu em áreas como a saúde e a educação.

A necessidade da busca desses elementos se torna necessária porquanto estudos recentes evidenciam o aspecto positivo em se trazer as instituições de estado o mais próximo possível da população à qual presta seus serviços, e são justamente os municípios que se constituem no palco onde a vida se realiza, onde as pessoas trabalham, movimentam-se, produzem e convivem, etc. Isso é o que se percebe no bojo das novas premissas de gestão pública trazidas pelo constituinte de 1988, quando conferiu aos municípios atuação principal no atendimento das demandas das pessoas, o que se afigura como importante marco na mudança de modelo de gestão deixando o ente municipal de ser mero coadjuvante no cenário nacional.

Embora tenha o municipalismo brasileiro adquirido merecido protagonismo com o advento da Carta Constitucional de 1988, também é correto dizer que sua importância sempre esteve presente e, no dizer de Melo: “[...] a ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo programáticas mais antigas e resilientes da cultura política brasileira [...]” (Melo *apud* Pires, 2016, p. 126). Então, o que se percebe é que com a transformação do país a partir do esvaziamento do campo e a ampliação dos centros urbanos, sem que muitas das vezes estivessem dotados de estrutura para tal evento, acabou por despertar no constituinte a necessidade do reconhecimento dessa realidade, e assim descentralizar o exercício de poder antes concentrado na União e Estados-Membros, inclusive para incluir a maior participação no rateio da tributação estatal (Pires, 2016), mesmo se sabendo que, via de regra as despesas superem as receitas e nem sempre o federalismo

fiscal dê conta da manutenção do equilíbrio, deve-se ressaltar que a descentralização tende a ser justificada, conforme abaixo se vê:

[...] esteja sob o poder e o escrutínio de um poder público que se exerça localmente, relacionando-se quotidianamente com a população – o que justifica a tão defendida descentralização. Assim, tudo que diga respeito ao urbanismo e aos serviços públicos relacionados ao espaço urbano, deve estar sob a égide do governo local (Pires, 2016, p. 137).

As colocações acima visam demonstrar que não seria o aspecto financeiro-orçamentário o óbice a eventual participação dos municípios na segurança pública. Mais do que isso. É possível entrever que, na área da gestão da segurança não houve avanços significativos⁷, sendo, talvez, a descentralização o menor deles. Ou melhor, a descentralização seria uma das principais consequências da adoção de uma política específica para a área, o que, segundo estudiosos do tema não existe no Brasil. A segurança é tratada singelamente como exercício das funções policiais, fundada na tecnocracia e burocracia, com atuação preponderantemente reativa, isto é, agindo somente depois da ocorrência do crime ou da prática do ato lesivo, depois de receber o chamado via telefone 190. A isso que muitos autores intitulam como “forma tradicional”, ou paradigma tradicional que fazem parte de uma cultura presente nas instituições e que se reforçam na falta de políticas públicas:

Nesse universo discursivo e prático, segurança não era (e não é) pensada como política pública, mas como mero exercício de trabalho policial, que, por sua vez, se resumiria a empregar com presteza e vigor a força onde os chamados (pelo 190) indicassem necessário, investigando autoria de crimes quando necessário. Nada além disso. [...] Por isso, tanto os prefeitos quanto o governo federal, são considerados nesse contexto, atores secundários: suas contribuições se reduziram a apoiar financeiramente as polícias estaduais, equipando-as (Soares, 2019, p. 103).

⁷ Há tentativas de se estabelecer essa concepção no Brasil [novas estratégias de prevenção de violência], mas as propostas têm curta duração, logo são esquecidas em prol do paradigma tradicional que se resume ao policiamento reativo (Kopittke, 2016). São exemplos os Planos Nacionais de Segurança Pública: o primeiro deles foi apresentado no último ano do governo FHC, em 2001; o segundo foi apresentado durante a gestão de Luiz Eduardo Soares, no primeiro governo Lula, e serviu de diretriz apenas no primeiro ano de governo, em 2003; e o PRONASCI, que pode ser considerado terceiro Plano Nacional de Segurança Pública, e que durou mais tempo, quatro anos (2007/2011) (Kopittke, 2016, p.16).

No entanto, ao mesmo tempo em que vicejam as críticas, as quais, reconheça-se, fornecem uma leitura geral de como a situação se apresenta, surgem igualmente estudos que acenam para mudanças que podem atualizar o modelo empregado hoje no enfrentamento da violência, e assim diminuir os índices da prática de crimes e mitigar suas consequências. Trata-se de investir na prevenção das condutas potencialmente identificadas como gatilhos de comportamentos agressivos ou violentos, especialmente levando-se em conta as novas concepções da prevenção. Nessa ótica, sendo o fenômeno da violência multicausal e que decorre de um processo social, é bem interessante proceder sua análise também se utilizando dos avanços produzidos pelas ciências sociais. Assim é que, para os tempos atuais a prevenção não mais se limita a simples atuação repressora da polícia, consistente numa postura de encarceramento em massa. A abordagem da ação excessivamente rigorosa do Estado necessita de certa cautela para se evitar a legitimação de um Estado injusto, ou seja, um Estado que estimula desigualdades, preconceitos ao voltar as costas para parte da sociedade e com isso funcionar apenas como mais um elemento produtor de violência⁸, como já detectado por Foucault no passado e ainda presente neste século XXI. Logo, para o Estado Contemporâneo os conceitos expressos em sua constituição, como democracia, garantias de direitos individuais, coletivos e sociais relacionam-se intimamente com a questão da segurança pública. Daí que, para os dias correntes, a concepção da sua prevenção, segundo constatação de recentes pesquisas científicas, como a promovida pelo governo estadunidense⁹ em 1996, sofreu imensa transformação em relação ao modelo tradicional tornando-o o mais abrangente possível. Dito de outra forma, hoje, o problema da prevenção envolve desde a iluminação pública até a limpeza de lotes urbanos; passando pela efetiva presença do Estado na prestação

⁸ Por certo Foucault não errou na sua análise sobre a importância da delinquência, nem ficou ultrapassado com os novos contornos que vem assumindo as estratégias de controle social presentes na sociedade no quartel do século XX. A ferocidade que a pobreza vem se tornando alvo da exclusão social e de um controle rigoroso por meio de legislações penais mais rígidas, o desmonte do estado de bem-estar, a criminalização das estratégias de sobrevivências das camadas mais pobres, o encarceramento em massa, reiteram a tese de Foucault (Salla, 2000, p. 41).

⁹ Em 1996, o Congresso Nacional dos Estados Unidos determinou que o Departamento de Justiça realizasse uma pesquisa sobre o que efetivamente se sabia sobre a prevenção da violência. O levantamento envolveu policiamento de mais de dez centros de pesquisa e realizou uma revisão sistemática de mais de 500 estudos científicos de alta qualidade sobre a redução da violência. O chefe da investigação, Lawrence Sherman, definiu a “prevenção do crime” de uma forma simples e abrangente: “qualquer prática que mostre resultados cientificamente comprovados para reduzir os crimes”, modificando para sempre a concepção de que a prevenção se resume a policiamento ostensivo reativo. (Kopittke, 2016, p. 77).

de serviços essenciais ao aprimoramento do exercício de cidadania. Sobre o caráter pluralista de se enxergar a questão, assim se manifestou Mariano:

Não é retórica a afirmação de que os direitos humanos fundamentais são unos e indivisíveis. A interdependência entre eles mostra-se evidente, assim também como a sua multissetorialidade. Por isso é que a violência, entendida como qualquer ato que impeça a efetivação de direitos inerentes à dignidade humana, só pode ser compreendida interdisciplinarmente. A violência e a sensação de insegurança são fenômenos multideterminados, cuja compreensão e soluções não podem prescindir de olhares interdisciplinares multissetoriais. (Mariano, 2004, p.82).

Com o surgimento dessas novas interpretações do significado de prevenção da violência, instaurou-se o debate sobre a necessidade de adequação do modelo de atuação estatal para o setor e, uma vez que encontre apoio para serem colocadas em prática, pergunta-se como estas mudanças ocorreriam diante da atual distribuição de competências entre as três esferas de poder: União, Estados-Membros e Municípios, bem como entre a divisão de atribuições e funções de cada um dos órgãos que os representam. Seriam as atuais forças de segurança reconstruídas ou, em razão das práticas arraigadas em suas tradições teria que se pensar na constituição de um novo aparato e, nesse caso tal criação poderia recair nas GCMs? Principalmente em função de serem novas (ainda não teriam tido tempo para amoldar-se ao antigo modelo reativo), mas também por existir, atuar, conviver com a comunidade a que serve, apresentando com esta extrema proximidade? E, por último serem civis e por isso mostrar maior identidade com a sociedade? São estas indagações que o trabalho de campo deve fundamentar seu percurso amparando-se naquilo que entendemos primordial para o funcionamento de qualquer instituição: os indivíduos que lhe emprestam vida e movimentam suas engrenagens mostrando-a à coletividade.

Diante do questionamento supra outros estão a surgir, e para o nosso interesse não convém entrar no mérito sobre a criação de mais uma polícia, mas sim se as Guardas Municipais teriam mesmo a vocação para incorporarem em suas práticas cotidianas as novas diretrizes para prevenção da violência, sem levar em conta o apelo da exposição midiática, muitas vezes tão aplaudida pela população e tão em voga hoje em dia pelas polícias, mas também falsamente interpretada como solução para o problema da violência.

Posto dessa forma parece que ao menos algumas certezas existem: primeiro a de que o modelo tradicional do exercício da função policial não atende satisfatoriamente as demandas postas pela sociedade e, portanto não propicia a segurança das pessoas como poderia ou deveria; Em segundo lugar que, embora no Brasil o tema se ressinta de maiores estudos e pesquisas, já é perceptível o surgimento de interesse não só acadêmico para esta área, o que amplia a reflexão sobre o problema para além dos limites da visão policial,¹⁰ mas também objeto de debates por movimentos sociais representativos de setores minoritários da sociedade, representantes do poder legislativo, organizações não governamentais, sindicatos e outros.

Ao final da pesquisa de campo será feita a análise do material coletado e, os resultados obtidos serão submetidos ao confronto com a realidade histórica pesquisada na fase anterior tendo em vista a razão de ser do trabalho, qual seja: a busca de novos elementos acerca da capacidade das Guardas Civis Municipais atuarem de forma efetiva na mudança de paradigmas na atuação do Estado na prevenção da violência conforme os ditames que vem sendo elaborados pela Ciência.

¹⁰O tema da história da polícia é bastante recente na historiografia. Até os anos 1960 existia apenas uma historiografia oficial ou quase, realizada em sua maioria por antigos policiais. Da mesma forma, o tema era bastante raro nas Ciências Sociais. Diversos elementos da década de 1960, agitações raciais, estudantis, etc. Contribuíram para dar maior vivibilidade à polícia e começaram a transformá-la em um foco de interesse acadêmico (Bretas; Rosemberg, 2013, p.163).

2 HISTÓRIA DA FORMAÇÃO DA POLÍCIA NO BRASIL

2.1 Brasil Colônia

Existe certa dificuldade em estabelecer uma historiografia mais completa, precisa e imparcial a respeito da atividade policial do Estado. As dificuldades costumam surgir tanto da parte da própria polícia quanto do mundo dos pesquisadores, e também dependerá de inúmeros fatores tanto de acordo com o tempo histórico para o qual se olha como para as condições apresentadas pela ocupação do espaço. Para ficar num exemplo apenas lembremos que para o pesquisador a coleta de dados é da essência do seu trabalho e, também para a polícia a gestão de informações atua muitas vezes como algo secreto. Ela, a polícia a enxerga como um importante instrumento de investigação que não pode ser revelado. Nas palavras de Brodeur: “[...] a ação policial é um objeto que opõe uma resistência deliberada ao projeto de conhecimento [...]” (Brodeur *apud* Bretas; Rosemberg, 2013, p. 164). Embora com finalidades distintas ambos têm na informação essencial material de trabalho.

De outra parte, por um determinado período da história, pesquisar o trabalho policial não parecia algo que merecesse interesse mais aprofundado e, assim essa instituição era vista sob dois enfoques bem simples e com alto grau de subserviência:

Numa perspectiva liberal, ela fazia parte das instituições do progresso moderno, parte pouco significativa da história de um Estado que se fazia melhor, mais racional e democrático. Numa perspectiva Marxista, fazia parte do arsenal repressivo agindo sob as ordens de um Estado ou de uma burguesia opressora (Reiner *apud* Bretas; Rosemberg, 2013, p. 163).

Mas não é só. Tanto por um ou por outro aspecto citado, fato é que essa instituição não tem conseguido construir imagem positiva especialmente em períodos de governos totalitários, onde se destaca como órgão de governo com acentuada prática de polícia política e, assim favorece o surgimento das relações conflituosas com os setores da sociedade que reagem ao seu viés despótico, e por isso tornam-se inimigos do regime. São bastante citados pela literatura como

exemplos a fase ditatorial do governo Vargas e governo militar que se instalou a partir do golpe de estado de 1964 do século passado¹¹.

Se em tempos atuais já se apresentam muitas limitações à busca de material para pesquisa, maiores dificuldades serão enfrentadas no período da Colônia, quando a ocupação da terra enfrentava os mais diferentes tipos de obstáculos conforme veremos adiante.

Para o recorte denominado como período colonial, não há propriamente dito uma instituição policial de estado. Para melhor se entender a atividade policial há que se ter em vista o esforço de Portugal a fim de se organizar administrativamente a ocupação do território da forma que lhe parecia mais adequada e observando as limitações impostas naquela ocasião. É assim que, objetivando a manutenção da posse das terras e evitar o risco de perdê-las para Estados Europeus que naquele momento encontravam-se em expansão comercial como Holanda, França e Inglaterra é que se viu compelido a enfrentar a difícil empreitada da implementação da atividade econômica, por mais que esta se demonstrasse inviável, pois do contrário poucas seriam as chances da manutenção do imenso território¹². Logo, concomitantemente a implementação da atividade econômica que inicia através do ciclo do açúcar, promoveu-se igualmente a constituição de forças de defesa do território visando a expulsão de invasores, as quais são consideradas embrionárias tanto do Exército Nacional como das Polícias de manutenção da paz interna.

É nesse tempo que surgem as informações sobre a criação das primeiras unidades policiais denominadas polícia irregular, já no ano de 1514¹³. O nome dado a esses corpos de tropa bem fornece a dimensão de sua constituição, ou seja, a fim de estimular a ocupação e implantar o aproveitamento econômico, concediam-se aos donatários poderes amplos aí incluso o uso da força mediante emprego de tropas de duas ordens: uma voltada para a manutenção da ordem interna, como a recaptura de escravos fugidos, a vigilância sobre os indígenas, o patrulhamento de

¹¹ Mais patente nos últimos anos é a imagem da famigerada polícia política, seu papel mais visível e detestável. A abertura dos arquivos do DOPS, principalmente em São Paulo, permitiu a elaboração de uma importante historiografia que se serviu dessa fonte até então interdita. São trabalhos que se interessam pela variante política da atuação policial, com o fito de mostrar, sob esse cenário de exceção, as agruras do controle social aplicado pelos governos ditatoriais (Bretas; Rosemberg, 2013, p.163).

¹² Os traços de maior relevo do primeiro século da história americana estão ligados a essas lutas em torno das terras de escassa ou nenhuma utilização econômica (Furtado, 1995).

¹³ Em 1514, Cristóvão Jacques fundou outra feitoria, situada à margem esquerda do rio Igarçu, no canal de Itamaracá, que viria a ser destruída em 1532 por corsários franceses (Queiroz, 2011, p.49).

estradas e demais determinações do senhor das terras, e de outro lado a estabelecer a defesa contra a ação de piratas e tropas estrangeiras. Para se compreender a natureza dos meios da ação dos grupos policiais da época é necessário examinar o contexto em que estes grupos foram criados, em especial as limitações do Estado Português que dificultavam a edificação de uma estrutura para gestão político-administrativo para operar como governo da Colônia, o que na prática transferia enorme parcela da responsabilidade de administração aos primeiros donatários de Sesmarias, os quais tendo em vista a busca de resultados positivos da empreitada, usavam dos meios disponíveis para todas as tarefas, principalmente as forças policiais criadas para garantir a disciplina de um sistema que era fruto do ajuste entre a Coroa e os colonos/degradados que para cá vieram. Dito de forma mais clara, as tarefas de natureza policial estavam intimamente ligadas aos objetivos de ambos, tanto do colono como do Estado monárquico Português e, que naquele momento resumia-se em todas as providências para assenhorear-se das terras, tornando-as produtivas principalmente, pois a partir daí, o povoamento e demais aspectos de desenvolvimento viriam por consequência.

2.1.1 A terceirização da atividade policial

O mesmo modelo de delegação de poderes concedida aos senhores da terra beneficiados com as sesmarias e, que deram origem aos corpos irregulares de polícia foi mantido por ocasião da adoção do sistema das capitâneas hereditárias em 1534, numa autêntica parceria público-privada. Não sem motivo que os donos das terras recebiam os títulos de capitães e governadores e assim tornavam-se a própria figura da autoridade portuguesa na Colônia, tal como foi a nomeação de Martim Afonso de Souza através da Carta Régia assinada por D. João III, em 20 de novembro de 1530, que lhe concedia poder discricionário para estabelecer a administração, promover a justiça e organizar o serviço de ordem pública como melhor entendesse nas terras que conquistasse no Brasil¹⁴. Por essa descrição é possível pensar no berço em que nasceram as polícias, de modo a atender muito mais o interesse privado do que o público.

¹⁴ Aparado por essas prerrogativas, o fundador da Capitania de São Vicente implantou Vilas, nomeando, também, Juizes ordinários, escrivães, meirinhos, almotacés, vereadores e demais servidores de natureza policial e judiciária (Queiroz, 2011, p.50).

Embora não existisse a polícia formalmente constituída, de um modo ou de outro a atividade policial sempre esteve presente e, mesmo nesse período de precariedade de recursos e obstáculos de toda ordem, foi montada uma organização do serviço que mais ou menos observou os parâmetros vigentes em Lisboa. Assim, coube primeiramente aos donatários das capitanias hereditárias, na condição de detentores de poderes jurisdicionais, nomearem policiais, quadrilheiros, bem como ouvidores. Note-se que por esses tempos os serviços policiais e judiciários recaíam sobre o mesmo grupo de funcionários e, também nessa linha de raciocínio é possível perceber a proximidade com que conviviam as atividades públicas com as particulares, de tal sorte que:

O Alvará de 24 de março de 1708 teve necessidade de declarar que os ouvidores das capitanias do Brasil eram juizes da Coroa; e a Carta Régia de 04 de março de 1802 teve ainda de declarar que as ouvidorias do Brasil não pertenciam aos donatários. (Queiroz, 2011, p. 51).

Ainda, sobre a organização policial, já aparece, desde os tempos da Colônia uma divisão em dois órgãos para atender duas ordens de demanda: Um ramo de natureza civil composto de policiais, ouvidores e diversas instâncias judiciais e, outra de natureza militar, com funções de patrulhamento e, de certo modo poderia ser entendido como uma espécie de policiamento de manutenção de ordem e prevenção de delitos¹⁵, remanescendo até os nossos dias esta divisão, através das polícias estaduais que, na visão de Benedito Domingos Mariano tratam-se na verdade de duas meias polícias, uma vez nenhuma delas realiza o chamado ciclo completo da atividade policial (Mariano, 2004, p. 14).

2.1.2 A organização estrutural

Como visto até aqui, a função da polícia dividia-se em duas instituições: uma para o policiamento ostensivo, militarizado e o outro vinculado à atividade jurisdicional, apresentando este último uma profusão de órgãos e cargos, e também

¹⁵ A principal exceção, que se enquadra numa discussão sobre o período de forças de segunda e terceira linha, são os trabalhos de Francis Cotta. Num momento de não especialização da atuação policial, forças militares tinham atividade de patrulhamento no corpo urbano e exerciam também atividade de controle de estradas e do problema dos escravos fugidos. Sua atuação se dirigia a um universo criminal ainda codificado pelas Ordenações Filipinas (Bretas; Rosemberg, 2013, p.167).

de instâncias, porquanto fazia parte da própria organização da justiça, isto é, polícia civil e justiça englobavam a mesma estrutura. Vieira e Silva assim descrevem tal organização:

A instância superior era atendida pelas duas Relações, a da Bahia e a do Rio de Janeiro, enquanto que, na primeira instância, atuavam os corregedores de comarca, ouvidores-gerais, ouvidores de comarca, chanceleres de comarca, provedores, contadores de comarca, juízes ordinários e de órfãos, juízes-de-fora, vereadores, almotacés e juízes da vintena que tinham como auxiliares, além dos tabeliães, escrivães, inquiridores, meirinhos e outros oficiais de justiça, os alcaides pequenos e os quadrilheiros, como oficiais de polícia. (Vieira; Silva *apud* Queiroz, 2011, p.55).

Entretanto, esta organização não era perene, porque não dependia tão somente das necessidades, recursos e demandas locais, mas também das vicissitudes da Metrópole, tanto assim que houve alterações quando da chamada concordata firmada em 1578 e, que resultou no dualismo jurisdicional em face da interferência da Igreja no Estado Lusitano o que, no limite implicava no reconhecimento da autoridade da Igreja também para resolução de assuntos civis (Queiroz, 2011, p.53).

2.1.3 Polícia e o sistema escravocrata

Celso Furtado, em *Formação Econômica do Brasil*, sustenta que a primeira atividade econômica de relevo foi a indústria açucareira e, uma das principais dificuldades da empresa, foi sem dúvida a escassez de mão de obra. Iniciada com a escravização de nativos, somente atingiu bases eficientes de produção a partir da chegada dos escravizados africanos, os quais detinham conhecimentos e traços culturais diferentes dos indígenas que aqui viviam e, graças também a esse fator o sistema agrícola implantado para a produção açucareira foi coroado de êxito.

Ao discorrer sobre a pujança econômica da empreitada e explicar a composição do lucro dos senhores da terra, aliado ao entrelaçamento do comércio entre as demais regiões através da compra de itens não produzidos nos engenhos, mostra-nos um traço fundamental para se compreender a lógica do sentido dado aos escravizados, principalmente os que vieram de África, ou seja, a comparação pura e simples com um bem patrimonial de valor variável de acordo com determinadas

circunstâncias¹⁶. Dentro dessa visão transparece que uma das atuações policiais que mais se fazia constante dizia respeito as ocorrências com os escravizados, afinal eram eles o grosso da população do país, de tal modo que no período que antecedeu a independência do Brasil o número de brancos era de 1 milhão e 347 mil indivíduos, para 3 milhões e 993 mil negros (Costa, 2010, p.19), e integravam um sistema escravocrata, onde a personalidade humana, sendo totalmente ignorada, por certo operava uma produção de conflitos em tempo integral. Sob este enfoque, Celso Furtado nos dá uma pista importante ao comparar a mão de obra escrava com a gestão de uma fábrica em que são contabilizadas as despesas com a aquisição, custos de manutenção e, obviamente o tempo de produção. São representações chocantes que aviltam a ideia da constituição da dignidade humana para nossos dias, porém, é uma marca real de nossa história e, para as razões de ser desta pesquisa servirá para compreender o que eram e em que consistia, na maioria das vezes as funções dos órgãos policiais, não se perdendo de vista dois aspectos aqui já anotados: o primeiro o caráter quase particular dessas forças; e o segundo a constituição de um território amplamente rural, em que pulsando a vida econômica em pontos distantes dos centros não se faz difícil supor que, uma vez que o senhor da terra já detinha legalmente poderes concedidos pelo Estado, vez ou outra, com escopo de alcançar seus objetivos, pudesse abusar do uso dos instrumentos que possuía.

Esse sistema escravocrata utilizado como base principal da formação econômica brasileira era violento em si e também gerador de violência. Historiadores mais recentes em novas pesquisas têm colocado em xeque o que chamam do mito das relações amistosas entre o detentor do chicote e o dono da força de trabalho, entre o senhor da terra e o escravizado. A literatura sobre o tema é relativamente vasta, embora nunca deva o tema ser esgotado e, portanto, permanecer sempre em aberto às novas descobertas. Entretanto, mesmo aqueles que seguiram tendências hoje reconhecidamente superadas, como o debate acerca do conceito de raça, por exemplo, também auxiliam com seus trabalhos a reconstruir um cenário da época em estudo, como é o caso de nomes de peso como Gilberto Freyre (2006, Casa Grande e Senzala); Manuel Quirino (O colono preto como fator da civilização

¹⁶ Por outro lado, admite-se que um boi valia cerca da quinta parte do valor de um escravo e que sua vida de trabalho era de apenas três anos. Sendo assim, a inversão em bois para tração seria na ordem de 75.000 libras e os gastos de reposição de cerca de 25.000.

brasileira); Arthur Ramos (O Negro Brasileiro); Florestan Fernandes (A integração do negro na sociedade de classes); e Fernando Henrique Cardoso mais recentemente (Negros em Florianópolis: relações sociais e econômicas), dentre tantos outros nomes importantes da área, cada qual investigando determinado prisma do todo chamado sistema escravocrata brasileiro, especialmente no tocante as relações estabelecidas desde o princípio da colonização e as transformações que ocorrem ao longo desse período de mais de trezentos anos.

Com essas novas incursões na história do Brasil novas interpretações dão conta, por exemplo de que, dentre os fatores tendentes a atuarem como agente da abolição destacam-se os inúmeros focos de resistência dos povos cativos, as rebeliões, os protestos, os quilombos, etc. que, mesmo a atuação das polícias e sistema judiciário não conseguiram eliminá-las.

É com esse modelo de sociedade brasileira, violenta, injusta e desigual que as forças policiais trabalham. Assim, num cenário de Brasil Colônia a polícia acata as emanções advindas do pacto entre a Coroa e os Senhores da Terra, incumbidos que foram da manutenção das suas posses e de fazer das terras virgens meio de produção econômica, para tanto gozando de ampla liberdade para atingir tal intento não hesitarão em gerir com mãos de ferro seus domínios e, para tanto usarão da polícia. Se havia que se recapturar escravizados fugidos, ou aplicar as penas de açoite, realizar as batidas em quilombos e demais funções a estas assemelhadas, outro órgão não seria convocado senão a polícia. É emblemática a narrativa de Marchi de Queiroz para descrever a ação policial em tempos coloniais: “[...] As forças policiais irregulares tiveram atuação decisiva no combate aos quilombos, chefiadas sempre por capitães-do-mato, policiais especializados em recapturar escravos fugitivos [...]” (Queiroz, 2011, p.49).

Não é diferente a constatação a que chegou a pesquisa de Emília Viotti da Costa, na obra *Da Senzala à Colônia*. Nela, a autora enfatiza a necessidade de se compreender bem a escravidão havida aos tempos da Colônia, para se entender a nova forma que este fenômeno se apresenta já no século XIX. Trata-se de realizar um profundo exercício de interpretação da herança colonial e, assim como Celso Furtado nos apresenta um retrato, primeiramente do êxito comercial da economia, o aquecimento das relações mercantis, os atingimentos de patamares mais elevados na produção e, muito importante, o grande responsável em fazer a máquina funcionar, a força de trabalho da mão de obra escrava.

Se há crescimento econômico fundado em aumento de produção e, conseqüentemente na ampliação das relações de comércio, parece-nos certo pensar que, de igual modo aumenta também a tarefa dos serviços da polícia, uma vez que há aumento de todas as demandas, dentre elas o aumento dos casos de resistência que os povos atingidos pelo sistema passaram a realizar com maior intensidade. Logo, as forças e formas de controle social não se mostravam tão eficientes a ponto de eliminar tal forma de sublevação.

É diante desses quadros comparativos entre a escravidão do século XVI e a do século XIX, que Emília Viotti da Costa acena com a mudança de paradigmas sobre essa prática que vai se tornando reprovável e vê, a cada dia ampliar o número de seus detratores. Se no início o escravismo gozava da posição de um modelo de sucesso para o desenvolvimento da Colônia, já no século XIX, diante das transformações alcançadas também pelas revoluções, em especial a industrial, as quais impactaram o modelo de capitalismo praticado no mundo, a abolição ganha a simpatia de grande parte da sociedade. Mas, também há que se considerar que o país de agora já esta diferente da antiga Colônia:

O protesto do escravo é um gesto antigo que assume um novo significado, porque a situação global se transformou. No passado, a rebelião dos escravos esbarrara na reprovação coletiva dos brancos. A ética das classes dominantes a condenava. As instituições a reprimiam. As cortes de Justiça puniam com severidade o escravo fugido e a força policial reprimia com violência as rebeliões dos escravos. Na segunda metade do século XIX, no entanto, a situação era outra. Os escravos encontravam apoio na justiça e contavam com a simpatia de amplos setores da sociedade. A escravidão, que no passado fora vista como uma instituição natural, produto dos desígnios da Divina Providência, passara a ser encarada como uma instituição condenável e ilegítima a serviço dos interesses da minoria. (Costa, 2010, p.53).

Se antes os comportamentos de resistência diante do sistema escravocrata eram rechaçados pelas autoridades e pela sociedade, porquanto parte de um modelo de acumulação primitiva de capitais focado em bases mais ou menos relacionadas aos nascentes estados modernos, entre os séculos XVI e XIX, com as revoluções e as mudanças delas advindas, em especial a revolução industrial, a necessidade de gerar consumo começa a inviabilizar o trabalho sem remuneração. É desta forma que a polícia se vê de um momento para outro invertendo o objetivo de seu trabalho. Se antes incumbia-lhe reprimir escravizados agora, ao contrário,

competia-lhe defendê-los da ação daqueles que não aceitaram as transformações da sociedade e as leis promulgadas a partir delas. Note-se que aqui direcionamos nosso olhar um pouco mais em direção ao campo, onde se concentrava a esfera de poder face a inexistência de uma burguesia urbana, razão pela qual Buarque de Holanda chama esta formação do país de estrutura *sui generis*¹⁷.

Obviamente as mudanças verificadas na sociedade brasileira não foram capazes de transformar os costumes, as tradições do relacionamento adquiridos ao longo dos vários modelos de escravismo adotados por mais de trezentos anos em cada parte do território e, assim continuaram a gerar conflitos entre os habitantes, pois os mantinham vinculados em grupos opostos, cujos interesses permanecem sempre em rota de colisão. Isso ajuda a entender as tensões que vive a polícia a partir de seus próprios integrantes, recrutados logicamente do seio desta sociedade desarticulada e por isso é também objeto de indagação de pesquisadores as limitações da instituição, em grande medida por se configurarem como extensão do poder da classe dominante e ter seus quadros preenchidos sem maior rigor. A respeito Bretas e Rosemberg afirmam que:

O que se vê do policiamento mal disciplinado e, em precárias condições desse Brasil do século XIX parece indicar uma imersão dos sistemas policiais no cotidiano das sociedades com pouco impacto transformador, fazendo com que a tensão entre ação pública, poder local e normas tradicionais seja um tema de grande complexidade no interior brasileiro. Uma das preocupações constantes dessa historiografia, que permanece no início do século XX, é avaliar quem são os policiais, fazer seu perfil social, demonstrando a precariedade da ocupação e a total falta de prestígio desses representantes muito distantes do Estado. (Bretas; Rosemberg, 2013, p, 168).

A colocação demonstra num primeiro momento que as mudanças sociais decorrentes da dinâmica dos arranjos políticos, que envolveram tanto as decisões da Coroa com a elite da Colônia, e estas com o sistema mundial, não tiveram força suficiente para alcançar o confuso comportamento ético gerado no corpo social brasileiro e, num segundo momento, a pouca ou nenhuma importância dada aos trabalhos policiais, tanto que seus quadros passam a interessar vivamente aos

¹⁷ Procurou-se mostrar no presente capítulo como, ao menos em sua etapa inicial, esse processo correspondeu de fato a um desenvolvimento da tradicional situação de dependência em que se achavam colocadas as cidades em face dos domínios agrários. (Holanda, 2002, p.88).

estudiosos a fim de buscar saber quem é afinal essa instituição. Trazendo para a atualidade deste trabalho, a nossa indagação tenta seguir o mesmo caminho em relação as atuais Guardas Municipais, questionando quem são essas novas Guardas Civis?

2.2 Brasil reino unido de Portugal. A Intendência Geral de Polícia e a Guarda Real de Polícia

Com a vinda da família Real para o Brasil em 1808, a Colônia ganha o status de sede do Reino de Portugal e o poder central instalado passa a reorganizar os serviços públicos de modo geral e em particular também as atividades policiais. Assim é criada, em 05 de abril de 1808, a Intendência Geral de Polícia, instituição apontada por pesquisadores como um marco de origem da organização das polícias, embora sediada no Rio de Janeiro, seu propósito parece ter a intenção de centralização de poderes, uma vez que, uma das primeiras medidas adotadas pelo primeiro intendente geral, Paulo Fernandes Vianna, foi a nomeação de autoridades policiais não remuneradas para as províncias, as quais receberam o título de delegados do intendente (Lemos *apud* Queiroz, 2011, p.61). Mas, não só, concentrou o intendente toda a gama de poderes antes exercidos pelo ouvidor-geral, alcaides-mores e menores, quadrilheiros e os capitães-mores de estradas e assaltos.

Esse órgão foi criado nos mesmos moldes de seu similar existente na metrópole, e era tão extenso o rol de seus poderes que ficou sendo chamado de um quarto ministério do Reino. Marchi de Queiroz elenca uma série de atribuições que lhes eram conferidas e que abarcavam desde tarefas de urbanismo a atividades de transporte¹⁸. Esse complexo e vasto número de atividades corrobora o pensamento de Michel Foucault no tocante o sentido da invenção da polícia com atribuições

¹⁸ Competia a Paulo Fernandes Vianna: aprovar arruamentos da cidade até, até ser criado o cargo de inspetor de obras públicas; abrir estradas novas e cuidar da conservação e asseio das existentes, tanto coo das ruas, praças e mais logradouros públicos; fiscalizar e auxiliar a edificação pública e particular; zelar pelas fontes e chafarizes, e tudo o mais que, nesse particular fizesse respeito ao Senado da Câmara; licenciar e fiscalizar os transportes de mar e terra, viaturas, animais de aluguel, barcos, canoas, catraias e lanchas de frete; licenciar e fiscalizar os teatros e divertimentos públicos, casas de jogo, botequins, casas de pasto, estalagens e albergues; fiscalizar o contrato de arrematação da iluminação da Corte; coibir os delitos de imprensa, exercendo a censura prévia; cuidar dos expedientes de passaportes e prover os serviços de colonização e legitimação de estrangeiros e do registro e material da Cadeia e do Calabouço, relativamente a escravos; cuidar da repressão à mendicidade e vadiagem e da estatística da população; reprimir o contrabando, auxiliar na extinção de incêndio: zelar pela conservação do jardim do Passeio Público, mandado construir pelo Vice-Rei Luís de Vasconcelos e Souza, em 1780 (Queiroz, 2011, p.61).

muito além da simples manutenção da disciplina social com foco nas práticas delituosas. Era o verdadeiro braço do Estado para fiscalização e controle geral da sociedade¹⁹, mas também evidencia que o modelo aqui implantado seguiu o que na época estava em voga na Europa, notadamente na França, uma vez que o modelo lisboeta acompanhou o sistema parisiense.

A intendência Geral de Polícia tinha natureza civil. Entretanto, no mesmo tempo de sua criação foi criada uma corporação militar, também considerada embrionária do que são as polícias militares de hoje. Trata-se da Guarda Real da Polícia da Corte, criada por decreto de 13 de dezembro de 1809, a qual incumbia o policiamento das vias e a repressão de crimes, extinção de incêndios, notabilizando-se pela: “[...] captura de escravos fugidos, prisão de capoeiras, perseguição aos antros de feitiçaria e aos candomblés do Catumbi [...]” (Alves dos Santos *apud* Queiroz, 2011, p.65). Nota-se que, para a época a repressão policial estava direcionada para as chamadas camadas da população situadas à margem da sociedade: escravizados, quilombolas, lojas maçônicas, mendigos, etc, não sendo impertinente afirmar que não só o modelo dualizado permaneceu, mas também o modelo de trabalho da polícia para alguns setores.

De todo modo, essas mudanças implantadas a partir da vinda da família Real ao Brasil é que fornecerão as bases das futuras instituições policiais a partir do nascimento do Estado Brasileiro a partir de 1822.

2.3 Organização policial no império

É de toda importância não se perder de vista as características apresentadas pelo Brasil no contexto daquele momento. Excluindo-se a cidade do Rio de Janeiro, então capital do Império e alguns poucos centros urbanos como as capitais das províncias, a vida se desenvolvia com muita mais intensidade no campo, sob diretrizes dos poderes locais. Conforme Bretas e Rosemberg (2013, p.168), os estudos de Thomas Holloway indicam dois focos principais de atuação policial: o controle social e a repressão nos meios urbanos de uma sociedade escravista. Essas duas ordens de trabalho são executadas de maneira distintas e adquirem

¹⁹ Não nos esqueçamos de que a força policial não foi inventada no século XVIII, apenas para manter a lei e a ordem, nem para assistir os governos em sua luta contra os inimigos mas para assegurar a manutenção, a higiene, a saúde, e os padrões urbanos, considerados necessários para o artesanato e o comércio (Foucault, 2009, p.238).

identidades próprias tanto na cidade como no meio rural. Neste último não é incomum uma espécie de integração ao comando do poder local: “[...] instaurando versões distintas da luta pelo monopólio da força, mas neste caso com o uso da força física fora de qualquer controle [...]” (Bretas; Rosemberg, 2013, p.168).

Essa característica de subordinação irrestrita ao político local tende a ganhar força na medida em que há certa disposição do governo central em promover a descentralização e, assim permitir as províncias alguma autonomia de gestão. Esta medida alcança também as próprias forças policiais que acabam por iniciar um processo de independência face aos governos provinciais, principalmente no segmento militar, que talvez diante da forte disciplina interna e vínculos marcantes com o exército nacional, tentarão se afastar das interferências políticas cada vez que haja mudança de comando político na região, fato que levará a outro questionamento, isto é, com possibilidade de crescente autonomia, a quem incumbirá sua fiscalização – *quis custodiet ipsos custodes* -, ou, quem vigia os vigilantes. Esta é uma questão que acompanha os passos da instituição até os nossos dias, mesmo quando a legislação prevê o controle externo da polícia como uma necessidade do estado democrático, tal determinação encontra resistência tanto nas instituições civis quanto nas militares, não sendo demais afirmar que para esse ramo, devido a condição de forças auxiliares do exército e, a este incumbir o exercício da guerra na defesa externa do estado, e por isso mesmo ter sua atuação balizada por normas peculiares, a resistência é bem mais acentuada. Aliás, a militarização em si dos serviços públicos de natureza policial é uma discussão à parte, que aqui foge ao propósito do nosso trabalho.

Mas, também outro aspecto merece a atenção nesse período que antecede a República que é o grande número de reformas no aparato de segurança pública, notadamente nos primórdios do primeiro Reinado, quando a intenção parecia ser afastar-se ao máximo das estruturas anteriores à independência, e assim foi intensa naquele período a criação e extinção de diversos órgãos policiais²⁰. Nessa profusão de órgãos os pesquisadores costumam citar a criação de dois que poderiam ser apontados como embrionários das atuais Guardas Civis Municipais: A Guarda

²⁰ Não cabe aqui realizar uma descrição exaustiva de todas as denominações e terminologias das forças criadas nas principais províncias – apenas a polícia militar de São Paulo, por exemplo, assumiu nove denominações diferentes entre 1832 e 1969 (Fernandes, 1974). Mas, destacar aspectos pontuais e contextuais de algumas dessas forças que ajudem a iluminar o objeto desta pesquisa (Martins, 2018, p.38).

Urbana do Rio de Janeiro e a Companhia de Pedestres em São Paulo. Ambas, civis, remuneradas, uniformizadas e com atuação sob a hierarquia dos chefes de polícia. Entretanto, nem uma e nem outra prosperaram. A primeira foi extinta em 1885 e a segunda 1854. O que chama a atenção dos estudiosos é a vontade dos seus idealizadores em constituir uma força no melhor padrão europeu daquela época, o que significa dizer, modelo londrino²¹.

Para Benedito Domingos Mariano, o modelo de segurança pública do Império engendrou três características que até hoje se encontram presentes: a primeira é a divisão da atividade policial em duas “meias” polícias, sendo uma para fazer investigações e outra para manutenção da ordem pública e prevenção criminal; em segunda lugar, entende que a polícia investigativa formaliza sua atuação através de um procedimento de natureza inquisitorial; e, o terceiro legado é a militarização do policiamento ostensivo que, trata-se na verdade de atividade eminentemente civil. A bem da verdade, estas marcas permeiam as polícias desde os tempos da Colônia.

2.4 A primeira República

O início do regime republicano é marcado substancialmente pela continuidade da quase inexistente participação popular nos destinos do Estado, a começar pelo movimento que pôs fim a monarquia e instituiu a República surpreendendo a sociedade brasileira, conforme reportado por Aristides Lobo: “o povo assistiu àquilo bestializado”²². Esse distanciamento das massas, a pouca ou nenhuma afeição por valores democráticos, as baixíssimas perspectivas pelo exercício da cidadania fornecem pistas indicativas do que Lahuerta aponta como “uma República sem cidadãos” (Lahuerta, 2003, p.03).

Para se firmar como novo regime, a nascente República se viu obrigada a costurar arranjos políticos com as elites da época e, se por um lado a intenção da formação republicana sonhava com parâmetros que estavam sendo implementadas na recente República estadunidense, balizando-se pelo liberalismo e modernidade,

²¹ Tanto a Guarda Urbana quanto a Companhia de Pedestres foram forças que espelharam, ao menos no papel, o ideal de modernidade com o qual as grandes cidades brasileiras pretendiam se inspirar, em meio ao avanço industrial dos bondes, ferrovias e das ciências em geral, mas que se depararam com o ritmo real lento dos carros de boi e da permanência dos costumes locais arcaicos. (Rosemberg, 2008 *apud* Martins, 2018, p.39).

²² Disponível em: <https://aventurasnahistoria.com.br/noticias/almanaque/historia-ninguem-defendeu-monarquia.phtml>. Acesso em: 31 jul. 2024.

por outro lado não se conseguiu escapar da herança do paternalismo, patrimonialismo presentes no Brasil desde os tempos coloniais. Assim, ao mesmo tempo em que acenou para a descentralização, outorgando grande autonomia aos estados-membros, conferiu igualmente prestígio aos senhores de terras, chamados barões do café e baseados principalmente na região sudeste do país que, como resquício do longo período escravocrata, ainda tinham por hábito os costumes daquele período infeliz, especialmente a disputa com o Estado pelo exercício da violência em territórios onde se achavam estabelecidos, naquilo que historicamente é conhecido como fenômeno do coronelismo.

Ao lado dessa característica própria dos primeiros anos da república, nota-se que nas constituições dos corpos policiais, segundo pesquisadores²³ desse recorte histórico, nos meios urbanos mais avançados como Distrito Federal, São Paulo e Rio Grande do Sul, por exemplo, o policiamento tende a ser realizado de modo rotinizado e há preocupação das instituições policiais com a edição de normas e orientações voltadas ao exercício dos trabalhos, embora no meio rural: “[...] onde as configurações policiais são muito diversas, entre coronéis e banditismo [...]” (Bretas; Rosemberg, 2013, p.171), ainda parece predominar as fortes tradições coloniais. Isso demonstra, mais uma vez a complexa relação entre as corporações policiais e o exercício do poder político que administra o Estado, o que certamente conduzirá a algum tipo de tensão, haja vista que nesse início de século XX e primeiros passos da República, as polícias também começam a preocupar-se com a profissionalização. Um exemplo disso é a vinda da missão francesa à São Paulo, em 1906 para ministrar ensino à Força Pública, hoje denominada Polícia Militar.

No entanto, a instrução dos franceses aos paulistas visava mais os treinamentos militares, os preparos para combates bélicos do que nos serviços policiais. Conforme aponta Benedito Domingos Mariano, citando a participação da Força Pública paulista em diversas operações de combates militares, algumas ao lado do exército nacional como: Canudos, em 1897; Revolta do Quebra-Lampiões, no Rio de Janeiro em 1903; no Mato Grosso, em 1922; nas revoltas de 1924 e de 1930 e na Revolução Constitucionalista de 1932 (Mariano, 2004, p.30). Essas atuações fazem parte da forte tradição da milícia paulista como exército regional,

²³ O período de implantação da República foi o foco de atração da historiografia renovadora dos anos 1980, como foco de uma busca pela modernidade, através de um modelo repressivo de Estado. Talvez por isso tenha sido também o período que atraiu uma parte significativa dos estudos sobre a polícia (Bretas; Rosemberg, 2013, p.170).

tanto assim, que o autor vai afirmar ser a Força Pública paulista lembrada por combates militares e não por ocorrências relativas ao policiamento ostensivo e a prevenção da violência.

2.4.1 As Guardas Civis Estaduais

Ainda no período compreendido sob a denominação de “velha República”, há o registro da constituição de outra instituição policial de natureza civil: as Guardas Civis criadas em 15 Estados da Federação. No caso de São Paulo, autores sustentam que tal instituição nasceu do excessivo belicismo das tropas militares com participação nos movimentos insurrecionais de 1924. Assim teria surgido em 22 de outubro de 1926 a Guarda Civil Estadual, com atuação na capital e nas principais cidades do interior do Estado. Pela constituição Paulista de 1947 tal corporação foi mantida e continuou responsável pelo policiamento ostensivo, serviço de rádio patrulha e trânsito, cabendo as tropas militares da Força Pública, a manutenção da ordem e a segurança pública, que poderia no limite, ser interpretada, grosso modo, como policiamento em eventos com grandes ajuntamentos como canchas esportivas, campos de futebol, enfim como hoje é chamado o policiamento feito pelo pelotão de choque²⁴.

De todo modo, esta corporação policial estadual, uniformizada e civil foi desfeita em 1969, quando há um endurecimento do governo da ditadura e consequente militarização da segurança pública no país, conforme veremos mais adiante.

2.5 A era Vargas. A polícia política e a centralização do Estado com a ruptura do pacto oligárquico

A chegada ao poder de Getúlio Vargas através do movimento de 1930, cria situação paradoxal, porquanto há concordância de que o movimento por ele encabeçado pretende a conformação de um Estado brasileiro e um Estado nacional livre das amarras da antiga oligarquia rural e, para tanto estabelece o que Lahuerta

²⁴ É uma instituição comumente citada como modelo e inspiração por guardas municipais mais antigos nas instituições. Embora não tivesse o mesmo perfil das Guardas Civis Municipais contemporâneas, apresentava semelhanças, como a vocação para um policiamento de proximidade, pois era uma força de segurança que estava mais perto da população (Martins, 2018, p.45).

vai chamar de Revolução autoritária, cidadania regulada e um projeto nacional (Lahuerta, 2003, p.07), em que, ao mesmo tempo que acena com um cenário de respeito aos direitos trabalhistas e, sensível reconhecimento de direitos sociais, não estende tais faculdades aos trabalhadores do campo, maioria absoluta na época. Mas não só, a cada demanda legítima que procura atender acaba incorporando mais poderes ao centro decisório do país, e assim promovendo a cada momento maior centralização, ao ponto de, a partir do chamado Estado novo o governo central romper o antigo pacto federativo, diminuindo sobremaneira os poderes dos Estados-Membros visando a implantação do seu projeto de nação, para tanto não deixará de exercer forte repressão²⁵ por meio da expansão dos órgãos federais e, sobretudo pela nomeação de interventores, o que vai selar de vez o fim da antiga política estabelecida na constituição da República em 1889.

Aqui a questão que se apresenta é a inexistência mais aprofundada de pesquisas sobre o campo da segurança pública, e o que ganha espaço é sim a atuação da polícia política. De sorte que parece se aplicar a observação que a atuação desta espécie de órgão repressor faz desaparecer o interesse nas demais instituições de policiamento²⁶.

Em tempo de regimes de exceção os órgãos de segurança ganham especial atenção dos governantes que tendem a valorizar o know-how adquirido pelos policiais na prática de seu trabalho diário, relacionando-se com os mais diversos setores da sociedade. Aproveitam-se disso e estabelecem redes de informações e muitas vezes atuações coordenadas passando ao largo de trâmites ordinários. Daí a constatação de Cancelli sobre uma característica da polícia varguista:

Não era coincidência o fato de que as polícias estaduais – formalmente subordinadas aos interventores ou governadores de estado – passaram a ser diretamente subordinadas à polícia do Rio de Janeiro e, portanto, ao Presidente da República. (Cancelli, 1991, p.103).

Neste mesmo sentido a informação de Marchi de Queiroz sobre a criação da Superintendência de Ordem Política de Social em São Paulo, no ano 1934, com

²⁵ De modo que a política do Estado Novo, ao mesmo tempo que tem uma face repressiva, pretende também disciplinar o conflito capital-trabalho (Lahuerta, 2003, p.11).

²⁶ A atividade de polícia política ganha enorme destaque num momento em que a historiografia como um todo passa a privilegiar as questões políticas. Isso repete um comentário de um chefe de polícia do Rio de Janeiro nos anos 1920, que afirmava que a atividade de polícia política fazia com que a polícia deixasse de lado suas tarefas usuais (Bretas; Rosemberg, 2013, p.172).

objetivo de reprimir eventual ação interpretada como contrária ao governante. Na época uma das principais tarefas reservadas à polícia, para tanto o órgão paulista agia em estreita cooperação com a polícia carioca (Queiroz, 2011, p.232).

O que remanesce dessa atuação da polícia política é o potencial de se produzir as crenças de que as ações policiais destinam-se à salvaguarda do Estado, não levando em consideração os direitos da pessoa e da sociedade, além de influenciar os órgãos policiais a praticarem metodologia de trabalho cuja tendência ignore valores democráticos, e não raro são surpreendidos pela atuação abusiva, acobertada pelo modelo que ignora controle externo, participação popular e transparência, pois assim como nas guerras, num governo de exceção pode imperar desvios da legalidade a começar pela instituição da censura, concessão de verbas secretas, e toda série de desmandos em que os fins justificariam os meios, numa equação moralmente inaceitável (Cancelli, 1991, p. 14).

2.6 A reorganização da segurança pública na ditadura civil militar de 1964

Depois de um curto período de convivência democrática, restrito a edição da Carta de 1946 até o golpe de 1964, período que Roberto Schwarz chamará de 'Brasil inteligente', viu-se o país novamente mergulhado num regime ditatorial e, desta vez, um pouco diferente da ditadura Vargasista o sistema sofreu uma forte mudança na composição das suas forças de segurança pública. Se antes havia um certo prestígio das instituições civis, como foi o caso das próprias polícias judiciárias e as Guardas Civis Estaduais, aquela atuando na investigação criminal e na formalização dos procedimentos pré-processuais e, esta, no policiamento preventivo e atendimento de ocorrências, agora porém, com base no Ato Institucional n.5, o então Presidente da República, General Costa e Silva assinou o Decreto-lei n.1.072/69, reordenando o sistema de segurança pública nacional, extinguindo as Guardas Civis, então mantidas em 15 Estados da Federação, São Paulo dentre eles, as quais eram apontadas como exemplo de polícia cidadã e civilidade, conforme anotado em folhas anteriores, e em seu lugar determinou a criação das Polícias militares, às quais assumiram de vez todo o policiamento ostensivo, preventivo fardado no país.

Este mesmo decreto acabou por engendrar uma polícia híbrida uma vez que determinou sua subordinação hierárquica ao comando do Exército, uma vez que,

nos moldes das antigas tropas militares estaduais continuaram como forças auxiliares do Exército Nacional, mas sob a administração e manutenção dos respectivos Governos Estaduais.

Para alguns autores a extinção das Guardas Civis deve ser considerado um retrocesso. É o que dá a entender a manifestação de Vicente Silvestre, ex-integrante daquela instituição que aponta, dentre seus vários pontos positivos, o conceito da 'disciplina consciente', que equivale a dizer sobre a consciência do profissional de segurança pública tem sobre sua função de policiamento preventivo. (Silvestre *apud* Mariano, 2004, p.26), além do fato de sua criação ter sido inspirada em modernos conceitos de policiamento, o modelo londrino de corporação:

Segundo Batitucci (2010), o desenho institucional da Polícia Metropolitana de Londres "privilegiava a neutralidade política, o desenvolvimento de um sentido profissional baseado em critérios de admissão e treinamento, na regularidade procedimental e na adesão ao mandato da lei e o desenvolvimento de um espírito público por parte do policial, através de sua identificação simbólica com a população e com sua missão. (Martins, 2018, p. 45).

Como se nota, a reestruturação promovida pelo governo militar parece ter pretendido alcançar maior concentração de poder ao governante e, com isso maior controle da sociedade, fator que pode ser considerado como objetivo de identificação dos opositores do regime, o que, noutras palavras vale dizer que se trata de empregar a polícia para a segurança do governo e não do estado, isto é, uma polícia que não opera para a segurança pública e do cidadão.

2.6.1 Segurança e Defesa: o problema da militarização

Com o país governado a princípio por uma junta de militares e, logo em seguida por presidentes generais, e ainda em voga os pressupostos da guerra fria, os militares brasileiros estenderam o conceito de defesa para a segurança, adotando em suas práticas de governo doutrinas como as do inimigo interno e da contrainsurreição, esta última estabelecida pelo governo estadunidense tendo como objetivo desestimular simpatia ao regime comunista, bem como o risco de suposta ameaça desse modelo político (Martins Filho *apud* Abdul-Hak, 2013, p. 43). Desse modo, conceitos como segurança pública e segurança nacional praticamente se

fundiram e se separaram de acordo com o contexto político naquilo que se constituiu num processo de securitização²⁷.

Diante desse quadro não deve parecer estranho pensar nas influências que este modelo híbrido de defesa nacional com segurança pública, produziu nas instituições policiais brasileiras, porquanto, a própria militarização, por si mesma, já é objeto de questionamento em face da formação, do preparo, da necessidade em se moldar o soldado combatente para o enfrentamento da guerra em contraposição à formação do policial, o qual tem como função básica o cumprimento do que a lei prescreve aos praticantes de condutas delitivas, consubstanciadas na detenção, formação de prova, julgamento e prisão, nos limites dos princípios constitucionais da ampla defesa e do devido processo legal. Sobre o temor da militarização da ordem pública e sobre o avanço da caserna no trabalho policial, registre-se que, mesmo com a redemocratização, ainda não se conseguiu fechar o ciclo totalmente. Vejamos:

O processo de redemocratização em países como Brasil, Argentina, Chile e Uruguai foi marcado pela progressiva separação entre políticas de defesa e de segurança, precisamente para circunscrever o espaço de atuação dos militares em assuntos políticos nacionais. Embora tenha progredido bastante, há que se reconhecer que o processo ainda é incompleto, pois os militares desses países, embora formalmente subordinados à autoridade civil, tentam preservar seu controle autônomo de aspectos essenciais das instituições militares como os valores, a instrução, os critérios de admissão e de promoções. Nesse quadro de controle civil parcial das Forças Armadas, a imposição de funções de polícia sobretudo ao Exército poderia resultar na militarização da ordem pública, do aumento da violência no combate ao crime e na fragilização do Estado de Direito. (Abdul-Hak, 2013, p. 214).

A autora toca em dois pontos sensíveis. O primeiro fala da relação obrigatória que há entre regime de governo e a segurança pública, e aí menciona as nações sul-americanas que se encontram no mesmo estágio de redemocratização, e assim discutem as funções de suas Forças Armadas. Mas também leciona justamente sobre a questão da vocação da Força terrestre da União para o trabalho policial. Tais ponderações podem conduzir aos tempos coloniais em que, a míngua de uma Força própria para defesa territorial em solo brasileiro, Portugal lançou mão das forças que então faziam as vezes de polícia. É sobre esse ponto que mais adiante retomaremos

²⁷ “No que diz respeito ao processo de securitização, Buzan e Waever (2003) sublinham que qualificar uma questão como “ameaça a segurança” – ou seja, securitizar um tema – é um ato político. O processo de securitização demonstra que não existem temas de segurança propriamente ditos – qualquer tema pode ser securitizado e tornar-se um tema de segurança” (Abdul-Hak, 2013, p. 34).

ao tema da vocação para analisar e refletir o papel das Guardas municipais, por apresentarem, ao menos formalmente, alguns requisitos que até o momento não foram objeto de críticas contundentes a inviabilizar a atuação delas no sistema de segurança pública como agentes da prevenção da violência, como por exemplo, o fato de ser uma força civil, mais próxima da vivência comunitária e ainda não marcada pela execução da prevenção nos antigos moldes tradicionais.

Por fim, sobre esse tempo de ditadura, é importante frisar que se trata de um período de exceção, em que sobressaiu uma prática de segurança pública em que o cidadão não era o destinatário principal da atuação do Estado. Logo, as práticas policiais ali executadas não deveriam encontrar lugar em tempos de normalidade democrática. Aliás, a crítica recorrente é no sentido que, em quase todas as áreas de prestação de serviços públicos o país tem avançado na busca do aprimoramento e atualização, o que infelizmente não tem acontecido com a segurança pública²⁸.

2.7 Redemocratização

Depois do fim da ditadura civil militar, após processo de transição denominado por alguns de “lento, gradual e seguro”, volta o Brasil a se organizar politicamente e dessa vez com a reintegração da população nos processos de nova configuração organizativa. Nesta fase da República há uma repactuação federativa de modo a serem revistas as competências dos entes regionais e também os locais. Embora no setor de segurança pública não tenha havido mudanças é interessante entender a formulação da nova República e, dessa forma buscar os fundamentos justamente para a falta de mudança de paradigmas nesta área, pois, segundo vários autores não há o menor traço de identificação entre o novo regime de Estado Democrático e de Direito e o modelo de segurança do Estado alicerçado em um governo ditatorial, consoante veremos adiante.

2.7.1 A Carta de 1988

²⁸ A sociedade brasileira tem sido capaz de promover transformações profundas nas mais diversas esferas de sua experiência coletiva, mas permanece inerte e impotente ante alguns problemas históricos que persistem, entre os quais a insegurança pública, para a qual contribui a brutalidade letal do próprio Estado (Soares, 2019, p.179).

A edição de uma Carta Constitucional é em suma a principal base de construção de um Estado, tanto que é chamada de Lei Maior, ou ainda de estrutura normativa fundamental do Estado (Bulos, 2012, p. 46). Por isso os princípios ali insculpidos estabelecem vínculos com todo o arcabouço normativo positivo que deve vigorar no Estado. Assim é que, todas as demais legislações não podem deixar de segui-los, sob pena de inconstitucionalidade. A novidade desta chamada Constituição cidadã foi a inserção da segurança pública em um capítulo próprio, mais precisamente a partir do art. 144; e, a criação de forma facultativa das Guardas Civis Municipais, prevista no § 8º, do mesmo dispositivo.

2.7.2 A constitucionalização das polícias

Diante desse poder normativo e, talvez por ter a intenção de proporcionar maior autonomia aos órgãos policiais livrando-os das interferências do governante de turno, entendeu o constituinte da época por constitucionalizar as polícias, conforme disposto no artigo 144 da C.F. Entretanto, o que houve de fato foi a sedimentação do modelo anterior, confirmando em nível constitucional a existência de duas polícias, uma civil para atuar como polícia judiciária, e outra militar para o policiamento ostensivo fardado e manutenção da ordem pública. Igualmente decretou a continuidade da tutela regional destes órgãos subordinando-os aos governos estaduais, mesmo no caso das Organizações Militares Estaduais, pois estas continuaram vinculadas ao Exército Nacional na condição de forças auxiliares e reservas, o que equivaleria a praticamente deixar de fora a União e os Municípios do sistema de segurança pública.

2.7.3 Descentralização da gestão político-administrativa e seus reflexos nas GCMs

Também nesse início de reorganização política promoveu-se sensível descentralização do Estado, conferindo não só aos Estados-Membros maior amplitude dentro do pacto federativo, mas também estendendo aos municípios uma série de novas atribuições e competências, reconhecendo a importância deste ente público no cenário da República, o valor da política municipal por se relacionar intimamente com a própria democracia, e aqui vale o entendimento de que

Democracia não se refere apenas a uma forma de governo participativo. É muito mais do que isso: é uma visão de mundo, enraizada na concepção de dignidade, do valor e dos direitos inalienáveis de cada pessoa (Carneiro, 2016, p.7), afinal é no município que as pessoas trabalham, residem, convivem, desenvolvem-se, enfim exercitam a cidadania, de sorte que o próprio sistema político deva se fortalecer a partir das bases locais para os centros regionais e central, nesse sentido é que a Constituição de 1988 foi influenciada não apenas por lideranças de oposição à ditadura:

Mas também porque ela foi, em grande medida, influenciada por posturas democratizantes calcadas na ideia de descentralização e de fortalecimento dos governos locais, inclusive com a redistribuição dos recursos arrecadados com os tributos. O resultado foi alçar os municípios à condição formal de entes da federação e beneficiá-los com maior participação no bolo tributário, tanto da União, como dos Estados. “Ao lado da União e dos Estados, os municípios brasileiros, dentro de seu território, são detentores de legítimo poder estatal. Sua autonomia é tanto de natureza administrativa como política”. (Krell, 2003 *apud* Pires, 2016, p.131).

Essa constatação da concessão de novas competências e aumento de poderes aos Municípios, aliados a possibilidade de criação de Corporações uniformizadas, estruturadas para atuação na área de segurança, inclusive com a possibilidade de uso de arma letal e, curiosamente previstas especificamente no capítulo da C.F. que trata das polícias federais e estaduais, parece dar pistas de que a intenção do legislador constituinte já era, desde aqueles momentos iniciais, preparar-se para, em tempo oportuno elevar tais instituições a condição de partícipes do sistema, ou mais do que isso, a possibilidade de atuação em novo modelo para este campo de atuação pública.

Este raciocínio pode ser complementado com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n, 995 – impetrada pela AGMB – Associação das Guardas Municipais do Brasil²⁹, em que reconheceu a participação das Guardas

²⁹ As Guardas Municipais têm dentre suas atribuições o poder-dever de prevenir, inibir e coibir infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais. “Trata-se de atividade típica de segurança pública exercida na tutela do patrimônio municipal”. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 31 jul. 2024.

Civis Municipais como integrantes do sistema nacional de segurança pública. Como se percebe, há fortes indícios de interesse numa maior participação dos municípios nessa área, até porque as primeiras autoridades a receberem cobranças da sociedade são os prefeitos, mesmo que tenha por objeto a busca de mais recursos ou soluções junto das autoridades do Estado ou da União.

2.7.4 Governo Federal e sua participação na segurança pública

A definição das competências para a segurança pública opera-se de modo concorrente, ou seja, de rigor alcança os três entes federados. Entretanto, somente a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso é que a União deu maior atenção ao setor, com a criação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, atrelado à criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos. A iniciativa, embora vista como extremamente limitada por estudiosos, pautou-se, entretanto pelo pioneirismo ao vincular segurança pública com as premissas do Estado Democrático de Direito, bem como reconhecendo a importância do aspecto preventivo das ações do estado e seu entrelaçamento com as políticas de proteção aos direitos humanos.

A partir daí, essas medidas prosseguiram com o governo Lula visando a criação do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública – pensado a partir da constituição de um Pacto entre União e governos estaduais, conforme minuciosamente descrito pelo então secretário nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares na obra *Desmilitarizar*, que aliás lamentou tal política não ir adiante por ter o governo federal abandonado esse intento ao sopesar os riscos que poderiam gerar negativamente sob o aspecto político (Soares, 2019, p.118). Fato é que, a legislação regulamentado o SUSP e criando a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), somente foi promulgada em 11 de junho de 2018, sob o governo tampão de Temer, quase duas décadas após.

Entre o fim do governo Dilma/Temer e o início do terceiro mandato de Lula os planos e políticas destinadas à segurança sofreram solução de continuidade. Aliás, foi o período marcado por ações de aptidões incertas, como o pacote anticrime³⁰,

³⁰ O pacote anticrime não toca em questões institucionais. Segundo Luiz E. Soares ele pauta por alterações como: 1. exclusão de ilicitude; 2. manter a dinâmica em curso do aprisionamento em massa e intensificá-la, sem refletir sobre a inversão de prioridades nessas prisões (homicidas estão

um conjunto de medidas proposto com aparente objetivo de combate ao crime, mas que teria se limitado a apenas algumas alterações na legislação penal e processual penal para tentar atender o programa de governo do candidato eleito, que inclusive previa a flexibilização do acesso às armas de fogo.

Atualmente, o terceiro governo Lula parece tentar retomar um pouco do que foi o início da gestão do setor, em especial a principiologia debatida na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, no longínquo ano de 2009, composta de 7 eixos temáticos que priorizavam, sobremaneira, a construção de uma política cidadã para essa área³¹, fundada nas premissas do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Entretanto, pela velocidade em que as medidas vão sendo pensadas e nem sempre implementadas, é possível entrever que o tema é muito delicado sob a ótica política, tendo-se a nítida impressão que as ações de governo, mesmo quando fundadas em bases técnicas, passam obrigatoriamente pela avaliação dos impactos na sociedade sob o viés da contabilidade eleitoral. De todo modo, parece subsistir nos governos que se propõem a assumir alguma iniciativa nessa seara, o expediente de condicionar a participação dos Estados e dos Municípios mediante o recebimento de aportes via Fundo Nacional de Segurança Pública, isto é, o uso de destinação de verbas apenas àqueles que manifestarem vontade de participar da política prevista pelo SUSP.

impunes e varejistas das substâncias ilícitas, presos), fruto da prevalência do flagrante sobre a investigação, isto é, da polícia militar sobre a polícia civil e a perícia e, sem levar em conta o fortalecimento das facções criminosas - cuja força de trabalho está sendo recrutada pela política cega do encarceramento em massa, essas dentre outras medidas como a flexibilização do acesso às armas e a ampliação da ação das Forças Armadas na segurança pública (Soares, 2019, p.130-131).

³¹ Sete eixos temáticos, a saber: 1. Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; 2. Financiamento e gestão da política pública de segurança; 3. Valorização profissional e otimização das condições de trabalho; 4. Repressão qualificada da criminalidade; 5. Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz; 6. Diretrizes para o sistema penitenciário; 7. Diretrizes para os sistemas de prevenção, atendimento emergenciais e acidentes.

3 SEGURANÇA PÚBLICA HOJE

3.1 O aumento da violência

Examinar o problema da violência e da segurança pública sob a ótica da atuação do Estado, por meio de suas agências de controle social poderia parecer limitante, uma vez que o tema é de responsabilidade da sociedade brasileira como um todo. No entanto, o Ente público tem o dever de prover a nação com o pleno atendimento dessa demanda que, em última análise é uma de suas razões de existir. Logo, a criação e implementação de políticas e mecanismos, está sob sua tutela.

Como visto até aqui, as sucessivas trocas de modelos de governos, ora advindos de golpes de estado, em que se implantam regimes autoritários e, por isso mesmo afastam a participação popular (o que se deu na maioria das vezes), ora nos pequenos intervalos de governos democráticos, não foram capazes de proporcionar diretrizes para o setor. Mesmo com a redemocratização a partir dos anos 1980, os avanços, embora sensíveis não foram capazes de criar modelo novo, e em um momento em que a segurança pública parecia entrar na agenda dos debates nacionais, com a criação de projetos, programas e instâncias para, junto com a sociedade debater os temas a ela relacionados, houve um encolhimento e, o que demonstrava ser o início de novos ares na gestão desse complexo e delicado setor, desvaneceu-se, e de lá até este quadrante temos visto que o problema da segurança pública não tem merecido a devida atenção, o que parece demonstrar que, apesar das prescrições técnicas/teóricas decorrentes de estudos e pesquisas mostrando o que tem se aplicado de mais moderno em termos científicos em diversos países, por aqui não tem conseguido se impor como prática e/ou método. Nota-se a necessidade em se criar, primeiramente um ambiente propício e apto, aqui com o sentido mesmo de aptidão, para que se obtenham transformações nas práticas e procedimentos amplamente enraizados nas instituições policiais principalmente. Nesse sentido um bom exemplo nos é dado por Cláudio Beato acerca do policiamento comunitário, porquanto pensado e construído sobre algumas variáveis previamente selecionadas, essa prática é apontada como excelente modo de auxiliar na prevenção da violência, tornando-se, por consequência, importante ferramenta da atividade de segurança pública. Porém, as chances de não funcionar aumentam se não forem observados os requisitos básicos para sua implementação.

Diz o autor: “[...] é um equívoco acreditar que se pode implementar policiamento comunitário mantendo intactas antigas estruturas administrativas ou de relacionamento com o público ou mesmo com as outras organizações do sistema jurídico [...]” (Beato *apud* Rolim, 2006, p.95).

Esta colocação tende a demonstrar o quanto alguns conceitos previstos em manuais e mesmo em legislações, plenamente referendados pela doutrina, na prática acabam não proporcionando os resultados desejados, e por isso muitas vezes, quando iniciados são abandonados. Infelizmente é o que está a ocorrer conosco com exagerada constância.

Vejamos o cenário descrito quando da realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, de 27 a 30 de agosto de 2009, na Capital do Brasil. Naquela ocasião o fato ensejador do evento foi justamente os alarmantes índices de violência coletados nas principais cidades brasileiras. Aqui, apenas um parêntese para frisar o termo **cidade (gn)**, para reforçar a premissa de onde deveriam partir as primeiras medidas ou propostas de prevenção da violência, por ser o espaço geográfico em que as pessoas vivem. Retomando, o texto base do evento reportou o aumento dos homicídios em três vezes no período de 1980 a 2004; e, 23% no aumento dos crimes contra o patrimônio no quinquênio 1998 a 2004 (Brasil, 2009, p.7-8). O mesmo documento também apontou que, uma das principais consequências disso é o distanciamento do Estado da construção de uma sociedade cidadã, de direitos, de busca da igualdade e afinada com os princípios de sua Constituição, além de apontar a tendência de privatização da segurança que, numa palavra significa exclusão social ao afastar a administração pública de suas tarefas básicas.

Nota-se que em 2009 já se discutia a inclusão do tema segurança pública na agenda nacional, e também já se reconhecia, sob a ótica de um governo democraticamente eleito, a confusão feita pelos governos anteriores que, visando salvaguardar o regime ditatorial privilegiaram a segurança do estado em desfavor da segurança do cidadão, (Lima; Sinhoretto; Bueno, 2015), bem como a falta de mudanças estruturais no sistema mesmo com a edição da Constituição Federal de 1988, que manteve o binômio que associa punição com segurança, e ignora o extenso leque de providências que podem e devem ser implementadas pelo Estado tendentes à prevenção, através de políticas públicas. (Brasil, 2009, p.11). Assim, do ponto de vista exclusivo das polícias não houve investimentos suficientes visando a

atualização de saberes em conformidade com a mudança do regime político e, especialmente sobre o controle externo das instituições (*accountability*).

Entretanto, com o decorrer dos anos o quadro se agravou. Um rápido olhar para os índices disponibilizados mais recentemente dão mostras disso (FBSP, 2023).

Em que pese as limitações na coleta, tabulação e análise dos dados postos a disposição pelos governos, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública vem apresentando, desde 2011 quadros demonstrativos do panorama da violência no país e, por este instrumento é possível notar o agravamento da situação. Assim, muito embora tenha, o ano de 2022 apresentado queda de 2.4% nos números de MVI – mortes violentas intencionais - em relação ao ano de 2021. Sobre essa queda, Samira Bueno, coordenadora do FBSP destaca que o dado não pode ser interpretado isoladamente pois revela também tensões, limites metodológicos e outros problemas a serem destacados, sob o risco de a sociedade brasileira ser induzida a pensar na ideia de que o país resolveu seu dilema civilizatório e agora é uma nação mais segura do que, na verdade estamos muito distantes (FBSP, 2023, p.24). Um dos dados dramáticos dessa constatação poderia ser apontado para as ocorrências de MVI no ano de 2017, quando o índice chegou a 60 mil mortes, segundo informações dos órgãos de segurança.

Como se nota, os problemas da segurança pública parecem estar bem distantes de serem enfrentados em sua parte estrutural, vez que demandam alterações organizacionais e de competências sobre um modelo de práticas profundamente enraizadas nas forças que compõem o sistema coadjuvados com a inação do Ministério Público e Poder Judiciário³².

Para além das razões adstritas as transformações sociais decorrentes dos mais diversos fenômenos, sejam as desigualdades extremas da população, a existência de racismo estrutural, preconceitos, etc cabe aqui, para não se distanciar do objeto da pesquisa, olhar para alguns aspectos relacionados com as instituições policiais e o próprio Estado, como faremos a seguir nos próximos subitens.

³² Postulamos que aparentemente vivemos uma conjuntura na qual acadêmicos, sociedade civil organizada e policiais parecem concordar que o modelo vigente não oferece as respostas públicas necessárias ao enfrentamento do crime e da violência, na prática estamos diante não apenas de disputas corporativas em torno de “quem faz o quê”, mais do que isso vivemos um momento no qual paradigmas dissonantes disputam a legitimidade do campo organizacional (Lima; Sinhoretto; Bueno, 2015).

3.2 A falta de políticas públicas para a segurança

O termo políticas públicas pode ser compreendido como o conjunto de medidas e diretrizes que um governo adota para atingir metas específicas e atender as necessidades da sociedade como um todo (São Paulo, 2023). No entanto, para a área específica da segurança pública, afigura-se mais completa a conceituação que Soares nos propõe:

Uma política pública, do meu ponto de vista, é um modelo prescritivo e prospectivo de decisões articuladas, capaz de descrever um conjunto sistemático de ações simultâneas e sucessivas, a ser empreendido (ou já em curso), por uma agência pública (ou uma rede de agências públicas) e executado em consonância com os marcos legais vigentes, visando a realização de metas definidas em conformidade com mandamentos constitucionais e interpretações legítimas do interesse comum, valendo-se da mobilização de recursos humanos e materiais e de mecanismos institucionais disponíveis em seu âmbito de autoridade e/ou passíveis de acesso por intermédio de parcerias ou acordos cooperativos. (Soares, 2019, p.93).

A partir dessa conceituação é que Soares concluirá pela falta de políticas públicas para o setor. Talvez a constatação seja mesmo rigorosa, porém se confrontada com a realidade exposta tanto nos noticiários como nos dados coletados pelas instituições de pesquisa e aferição dos indicadores da violência criminal, é perceptível a falta de diretriz sistêmica que sirva de base para uma atuação integrada entre as diversas agências de segurança e a população. Mais do que isso, a quase impermeabilidade desses órgãos à participação popular, o que também é impeditivo da construção de modelos prescritivos e prospectivos para a área, pois, como se sabe não é possível pensar em políticas públicas sem participação popular. Desse modo é que assistimos, desde o ano 2000, a criação de cinco planos de segurança pelos governos federal³³, a maioria deles em resposta a alguma crise ou crime que tenha gerado comoção nacional.

³³ Em 2000, Fernando Henrique Cardoso lançou o Plano Nacional de Segurança Pública, que vigorou por apenas dois anos. Já Luiz Inácio Lula da Silva lançou, em 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Além disso tentou criar o Sistema Único de Segurança Pública – uma espécie de SUS para a área de segurança. Em 2012, Dilma criou o Programa Brasil Mais Seguro e, em 2015, o Programa Nacional de Redução de Homicídios. Já em 2017, Temer cria um Plano Nacional de Segurança Pública, mas em 2018, autoriza as FFAA a intervirem no RJ, em atuação de Garantia da Lei e da Ordem. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43164219>. Acesso em: 31 jul. 2024.

Mesmo projetos inspirados em similares exitosos, como é o caso do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública- que teve por espelho o SUS – Sistema Único da Saúde – que, criado no governo Lula tem sobrevivido a todas as trocas de governo, resistindo até mesmo no período deste último eleito em 2018, demorou mais de 10 anos para ser transformado em Lei, fato que nos dá mostras que a segurança pública é uma área *sui generis*. Por outras palavras, mesmo o que vai bem em outros setores, na segurança parece não funcionar. É o que se depreende do artigo “Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução Nas Últimas Duas Décadas” (Lopes; Pires, 2010, p.565), ao mencionar o avanço na produção acadêmica acerca de suas origens, e implicações teóricas e, principalmente sobre a possibilidade de **Aprofundar a democracia no Brasil**, (Avritzer, 2009; Avritzer; Navarro, 2003; Dagnino, 2002; Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2011, entre outros). No artigo é reconhecido o aumento da participação popular na formulação das ações do Governo. Isso pode demonstrar que as instituições de Estado incumbidas de atuarem em determinada área, não se sintam constrangidas ou desconfortáveis em construir agendas junto com a sociedade, fato que não é presenciado na área da segurança, em que o domínio do tema parece restringir-se tão somente às repartições policiais.

Tudo isso evidencia a falta de proximidade entre a sociedade, em especial sua base, onde se encontra o principal o destinatário dos serviços policiais, e os atores das agências do Estado, fator este que dificultaria a construção de políticas para a área.

3.3 A cultura da prisão e o encarceramento em massa

Parece haver um consenso entre os estudiosos e autoridades públicas de que no Brasil a polícia prende muito e prende mal. Diversos textos consultados dão uma dimensão da questão e apontam no sentido de que o critério em uso leva ao excesso de prisões, especialmente as decorrentes dos delitos patrimoniais e os relacionados ao varejo da venda de drogas, o que, em resumo, retroalimenta a criminalidade a partir das lideranças instaladas nos presídios³⁴, visto que no Brasil,

³⁴ Para eles, (Debatedores) não há dúvida de que é a própria cadeia que alimenta e organiza as redes criminais do país. Professora da Universidade Federal do ABC e pesquisadora de organizações

diferente de outros países, as organizações criminosas nasceram dentro das cadeias, sendo um dos fatores de suas origens os alegados maus tratos e desrespeito à legislação de execução penal.

Segundo dados do INFOPEN, órgão de coleta de dados e informações do sistema penitenciário ligado ao Ministério da Justiça, o crime que mais prende no Brasil é o tráfico de drogas (28%), seguido de roubo (25%), furto (13%) e homicídio (10%), sendo que estes dados consideram a soma dos detidos já condenados e os que aguardam sentença³⁵. Ao privilegiar o flagrante, isto é, direcionar a atuação policial para o crime depois de iniciada pelo agente sua execução, constata-se como consequência imediata a superlotação das cadeias, obrigando o estado a expandir o número de estabelecimentos prisionais, ao mesmo tempo em que desloca para um segundo plano a prevenção. Para citar apenas um exemplo desse ciclo vicioso, veja-se o aumento exponencial da população carcerária de São Paulo apenas em tempos recentes³⁶ (Silvestre, 2012, p. 125). A constatação aponta no sentido de se confirmar a própria atuação do estado como colaborador no fomento da violência, visto que, quanto maior o número de indivíduos encarcerados, maior o contingente da mão de obra a disposição das facções criminosas.

3.4 Causas que dificultam a mudança do modelo brasileiro

Inúmeras são as causas apontadas por estudiosos a respeito dos obstáculos à eventual mudança do modelo atual de segurança pública. Porém, para os objetivos deste trabalho convém destacar o aspecto refratário das instituições que compõem o sistema, pois como anotado em linhas anteriores, a pesquisa busca pensar as possibilidades de eventual operacionalidade das Guardas Municipais no

criminosas com o Primeiro Comando da Capital (PCC), a socióloga Camila Caldeira Nunes Dias afirma que esses grupos se fortaleceram e se tornaram protagonistas a partir da prisão. “Ela é, na verdade, o grande diferencial dos grupos que atuam no Brasil”, disse. “Se olharmos para organizações de outros países, veremos que elas não surgiram na cadeia. Aqui, elas surgem exatamente como grupos de presos que se uniram para combater o que consideravam como opressões e injustiças nos presídios”. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/crime-organizado-e-corrupcao>. Acesso em: 31 jul. 2024.

³⁵ Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521762/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>.

Acesso em: 28 maio 2024.

³⁶ Em um período de 12 anos, o estado de São Paulo teve um aumento vertiginoso da sua população encarcerada, passado de 55.021 pessoas presas em 1994 para 144.430 em 2006, representando um crescimento de 162,4% (Silvestre, 2012, p.125).

tocante a prevenção da violência visto tratar-se de um novo ator neste cenário, e que teria, em tese, a marca distintiva de ter sua origem em pleno restabelecimento da democracia no país. Numa palavra, em tese não apresentaria a contaminação de um sistema antidemocrático, avesso à participação da sociedade e de pouca ou nenhuma atenção aos direitos e liberdades das pessoas.

Assim é que, mesmo diante das mudanças advindas com a redemocratização do Estado Nacional, as instituições policiais permaneceram com o mesmo 'modus operandi' privilegiando o exercício de uma polícia reativa em detrimento da prevenção: "[...] Mas, diferentemente do que ocorreu na economia e em outras áreas de política social, a transição democrática não propiciou reformas mais profundas nas polícias, na justiça criminal e nas prisões [...]" (Lima; Sinhoretto; Bueno, 2015, p.124), interpretação que também é partilhada pela quase totalidade de autores, pesquisadores e mesmo profissionais da área.

Esta é uma questão complexa visto que nas próprias corporações há previsão legal do uso de práticas vinculadas ao exercício da atividade profissional, fundado em princípios de direito de proteção da pessoa e preservação da dignidade humana, como se vê tanto ao analisar o Manual de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para Forças Policiais e de Segurança, 3ª edição de 2010, publicado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, através da Diretoria de Polícia Comunitária e de Direitos Humanos (CDD 341.481), quanto o Manual editado pela Polícia Civil do Estado de São Paulo, 6ª edição de 2012, que contempla um capítulo todo para lecionar sobre Direitos Humanos e Cidadania. Estes materiais integram a base curricular dos cursos de formação profissional. Daí a inquietação de pesquisadores e a certeza da necessidade do aprofundamento da pesquisa uma vez que uma análise preliminar indica um hiato entre as orientações formais e a prática cotidiana que revela aparente contradição.

Sobre este aspecto, veremos mais adiante o posicionamento defendido pelos integrantes das Guardas Municipais de Araraquara e de São Carlos, respectivamente cujas manifestações bem poderão oferecer uma dimensão acerca da existência também nestas duas instituições do mesmo conflito entre os princípios legais e a práxis.

3.5 Os últimos 4 anos de governo e os reflexos na segurança pública

No penúltimo governo eleito para quadriênio 2018/2022 houve radical mudança de rumos na gestão política do estado e, como não poderia deixar de ocorrer apresentou significativos reflexos na segurança pública.

De início acentuou-se a militarização dos organismos policiais, a politização das instituições e o incremento das relações entre estas e as igrejas neopentecostais. É o que mostra recente pesquisa elaborada pelo FBSP/Decode Pulse acerca dos perfis dos integrantes das principais agências de segurança do país.

Tal pesquisa focou principalmente na busca de elementos para a compreensão dos obstáculos à modernização do modelo a partir do estudo sobre preferências, símbolos e pautas ideológicas dos policiais e, embora ainda não concluída forneceu algumas pistas sobre o que pensam, defendem e acreditam tais profissionais, notadamente em relação as pautas pertinentes aos direitos humanos, liberdades individuais, racismo, reações às instituições democráticas. É importante registrar que estes dados específicos foram coletados nos meios digitais em que os próprios profissionais externaram suas concepções³⁷ o que, por tratar-se de ambiente aberto pode ser entendido como menor propensão a algum tipo de freio social de conduta. Noutros termos, sob a condição proposta pelas redes sociais o indivíduo, em tese, sente-se menos inibido para expressar seus posicionamentos, conduta que tenderia a ser evitada em um debate face a face.

A relevância das conclusões ali apontadas servem de referencial para o estudo das GCMs, em especial a divergência metodológica consistente do uso do armamento letal pela Guarda de São Carlos, manutenção de operações com canil, Rondas ostensivas no estilo do policiamento reconhecido como Tático Móvel e algumas outras características que diferenciam ambas as instituições, conforme veremos mais adiante.

Dentre outras questões polêmicas defendidas em campanha política e, apoiadas por parte significativa da população e até implementadas pelo último governo federal e que impactaram diretamente no sistema de segurança pública, destaca-se o armamento da população civil, entendida por estudiosos como outro

³⁷ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/pesquisa-politica-e-fe-entre-os-policiais-militares-civis-e-federais-do-brasil-0608.pdf>. Acesso em: 28 maio 2024.

sinal de retrocesso para o sistema, vez que comprovadamente há aumento dos índices de crimes violentos todas as vezes em que se flexibiliza o porte e posse de armas para a população³⁸.

³⁸ Flexibilizar a posse e o porte de armas é “ir na contramão da ciência”. “Pesquisas mostram um crescimento de 13% a 15% nos crimes violentos depois que são aplicadas leis mais liberais no tocante às armas”. O que está por trás disso é um caos no campo da segurança pública, que o Estado lava as mãos para que o cidadão se defenda sozinho. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jornal/como-esta-a-flexibilizacao-das-armas-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

4 NOVAS TENDÊNCIAS PARA A PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA

4.1 Violência e a prevenção de conflitos

A conceituação de violência não é pacífica. Envolve certa complexidade e diversas circunstâncias em relação ao tempo histórico e ao espaço geográfico, de modo que não se deve discutir o tema com conceito único sem levar em conta a sua contextualização. Trata-se também de um problema mundial e é possível inferir que é um fenômeno cultural que atinge indistintamente todo o globo, guardadas as diferenças próprias de cada povo.

A questão tem alcançado proporções preocupantes a ponto de ser apontada como problema de saúde pública. Assim, em 2002 a OMS – Organização Mundial de Saúde - a conceituou como:

O uso intencional da força física ou poder, real ou potencial, contra si próprio, contra pessoas ou contra um grupo de uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte ou dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação. (Pinheiro; Almeida, 2003, p.15-16).

Para além disso, tal definição possibilita construir uma tipologia escalonada: violência autoinfligida, interpessoal e coletiva, bem como todas as ações ou inações que decorrem da detenção de poder por parte do agente (Pinheiro; Almeida, 2003).

Esse enfoque científico e classificatório, além da busca pela compreensão do fenômeno é que permitirá avançar no desenvolvimento de instrumentos que atuem na sua contenção e mitigação dos seus efeitos, já se antevendo que para tal atividade a polícia é apenas uma agência dentre os diversos órgãos e instituições que com o tema fazem interfaces.

Conforme citado aqui anteriormente (N.R.3), a institucionalização da polícia tal qual a vemos hoje é fenômeno relativamente recente, embora seja certo que atividades de controle social sejam executadas desde sempre. Dissemos, também naquela oportunidade sobre o imenso rol de atribuições delegadas à polícia, que abarcavam desde os alvarás para edificação de obras públicas e privadas até tarefas de limpeza das vias públicas. Logo, nota-se que essas instituições não surgiram de aspirações sociais ou de alguma necessidade da população. Marcos Rolim afirma que, segundo grande parte de historiadores, seu gene encontra-se na

substituição das forças dos exércitos em continente europeu, para contenção das revoltas populares e desordens de ruas para as quais o emprego de forças bélicas preparadas para a guerra, causavam imenso número de mortes além de que, sanado um episódio e tendo as tropas se recolhido, novos conflitos eclodiam. Daí a necessidade de criação de um órgão de uso permanente e profissional, tendo na Polícia Metropolitana de Londres, o exemplo de tal criação (Rolim, 2006, p.25).

Essa separação entre as forças de defesa externa e as de defesa interna parece selar um modelo presente até os dias atuais. A diferença, no entanto, corresponderia a uma significativa diferença de atuação de uma e outra corporação já percebida pelos ingleses, temerosos da aplicação do então sistema francês da época que priorizava uma atuação marcada por forte influência política e também por colocar em risco as liberdades civis. Nota-se que sobressai dessa posição dos londrinos um marcante traço de liberalismo, o que, de certo modo pode dar uma pista a respeito de como as atividades policiais se davam anteriormente às primeiras tentativas de institucionalização, chegando muito próximo da instância privada. De todo modo e, segundo o mesmo autor, o Primeiro-Ministro inglês Sir Robert Peel, obteve êxito na criação da polícia londrina a partir de uma concepção mais voltada para a solução dos conflitos do que o simples uso da força. É assim que os constables, (então denominação dos policiais), eram instruídos:

O constable deve ser civil e cortês com as pessoas de qualquer classe ou condição. Ele deve ser particularmente atento para não intervir desastrosamente ou sem necessidade, de modo a não arruinar sua autoridade...Ele deve lembrar que não existe nenhuma qualidade tão indispensável ao policial como uma aptidão perfeita para conservar seu sangue-frio. Orientação de Peel aos policiais ingleses. (Rolim, 2006, p.26).

A preocupação com as relações a serem construídas entre polícia e comunidade naqueles tempos, parecem muito atuais diante dos tipos de policiamento apontados contemporaneamente como importantes meios de prevenção da violência. Chamou nossa atenção que este modelo inglês foi o mesmo preconizado pela Guarda Civil Estadual Paulista, em 1926, data de sua criação e, para muitas das Guardas Civas de hoje, algumas das características estão em debate, como é o caso do seu envolvimento com a comunidade muito além das questões criminais.

A literatura sobre o tema evidencia que no início das polícias vigorava a noção da prevenção através da vigilância, ou seja, a polícia deveria se fazer presente nas vias e logradouros de modo a inibir comportamentos antissociais. Com os avanços tecnológicos o trabalho feito a pé e depois com os meios de tração animal, passam a ser feitos com veículos motorizados, o que aparentemente demonstraria um ganho de produção ao se constatar que as cidades também cresceram, mas que em razão disso afastou-se das pessoas. Por essa ótica a vigilância parece eficiente. Porém, os fenômenos sociais, como o crime, por exemplo, são complexos e comportam a apreciação de inúmeros elementos constitutivos. Num raciocínio muito singelo, aponta-se a migração do agente para aquelas áreas fora da vigilância. O exemplo procura mostrar o quão é necessário o enfrentamento do problema com o aprofundamento do trabalho científico e disposição política. Não obstante, um debate que sempre prevalece principalmente nas mídias e imprensa limita-se ao uso e ao porte de armas de fogo às Guardas Municipais, quando este equipamento poderia ser visto apenas como ele é de fato, um instrumento de trabalho para defesa do agente e, em extrema necessidade como meio de uso de força para a prevalência do direito e garantia de valores básicos à sociedade como a vida.

Sobre a questão do uso da força, sem descuidar da legitimidade conferida ao Estado, alguns autores têm sustentado que a maioria das ocorrências relacionadas aos serviços de prevenção da violência não demandam a utilização de armamentos, haja vista que na maioria das vezes em que são executadas as tarefas preventivas, a polícia não tem necessidade de usá-las. Trata-se, portanto de instrumento extremo. Na esteira desse pensamento, preferem destacar como elemento caracterizador das atividades das forças policiais menos o uso da força e mais o estabelecimento de vínculos com a população, a relação de confiança, a proatividade em lugar da reatividade³⁹, e demais modalidades preventivas conforme inscrito nas seguir.

³⁹ A ação policial é proativa quando é iniciada e direcionada pela própria polícia ou pelos próprios policiais, interindependentemente de demanda dos cidadãos. A ação policial é reativa quando é iniciada e direcionada por uma solicitação dos cidadãos. Todas as polícias atuam de forma proativa e reativa. O que varia de uma polícia para outra é a forma de combinar ações e estratégias proativas e reativas: enquanto algumas polícias privilegiam estratégias proativas, outras privilegiam estratégias reativas (Sherman *apud* Rolim, 2006, p.31).

4.2 As novas metodologias para prevenção da violência

O fenômeno da violência, genericamente considerado e o seu resultado mais visível que é o crime tem origens multicausais, sendo assim, é encontrado na literatura mais recente uma vasta identificação de fatores que podem ser contemplados no enfrentamento do problema. Tais fatores englobam desde os aspectos sociais, urbanos, de lazer e mesmo de novas técnicas de policiamento que exigem novas atitudes dos agentes das polícias. É para esta última modalidade que olharemos neste subtítulo, de sorte a compreender melhor aquilo que compete às forças de segurança, e que de modo particular poderia caber ao trabalho das Guardas Municipais, em especial os tipos de atividades que a ciência tem chamado da construção da segurança pública baseado em evidências, ao delimitar através de pesquisas e estudos o que comprovadamente não funciona e aquilo que tem boa probabilidade de êxito nesse campo.

4.2.1 Policiamento comunitário

Em contraponto ao chamado policiamento tradicional ⁴⁰, baseado singelamente no patrulhamento ostensivo de vias e logradouros e na produtividade calculada no número de prisões em flagrantes efetuadas, surgiram novas estratégias de policiamento e, uma delas que pareceu bastante promissora é chamado policiamento comunitário, ligado essencialmente ao caráter preventivo do que repressivo. Nas palavras de Marcos Rolim: “[...] Um novo modelo, proativo, de policiamento deve estar tão próximo e vinculado à comunidade quanto possível [...]” (Rolim, 2006, p.65).

Sobre esta modalidade de atuação destacam os estudiosos que, como um dos seus pontos de destaque sobressai a participação popular, o que necessariamente envolve a conquista da confiança das pessoas nos órgãos policiais ⁴¹, o que equivale a afirmar a necessidade de ruptura com os padrões

⁴⁰ Policiamento tradicional foi como se convencionou chamar as práticas policiais consolidadas nos séculos XIX/XX, e que orientou a forma como o poder público atuava para tentar controlar a violência: o modelo tradicional de segurança pública (Kopittke, 2023, p.69).

⁴¹ “Seja como for, Skolnik e Bayley (2002, p.18) sustentam que a premissa central do novo modelo deve ser a de que o público passe a exercer um papel coordenador na conquista da segurança. Por isso, ele propõem que só se considere integrantes do PC as experiências que alterem as ‘comunicações de mão única’ entre a polícia e a comunidade” (Rolim, 2006, p.71).

tradicionais impregnados nas corporações, as quais devem ser percebidas efetivamente como braços do estado que ali estão com a função de proteção das pessoas e da coletividade. Nesse sentido as constatações de Luiz Eduardo Soares sobre o fracasso do projeto das UPPs (Unidade Policial Pacificadora) na cidade do Rio de Janeiro, considerado de elevado nível e baseado exclusivamente no policiamento comunitário e de proximidade, por conta da ausência das medidas que deveriam lhe dar suporte, dentre estas a reforma do aparato policial. Assim ele se manifestou:

As ações policiais, seus métodos e suas abordagens da população local, na maior parte dos territórios cobertos por UPPs, depois de mais de sete anos de experiência, nada têm a ver com o modelo evocado. De fato, não poderia ser diferente, como já anteviam pesquisadores e policiais mais tarimbados. Como alterar padrões institucionalizados ao longo de décadas sem modificar profundamente a própria polícia [...] Como instalar unidades de policiamento comunitários sem dialogar, ouvir e pactuar, reconhecendo que a comunidade deve ser beneficiária do trabalho policial, não tratada como inimiga, como se estivéssemos em guerra contra os destinatários do serviço policial? (Soares, 2019, p.140).

Parece óbvio que nesse caso específico, outros fatores também foram detectados, como se nota na avaliação do então secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro na época, José Mariano Beltrame, igualmente citado por Luiz Eduardo Soares: “[...] sem que o estado assuma seus compromissos e cumpra suas obrigações na saúde, no saneamento, na infraestrutura as UPPs fracassarão [...]” (Soares, 2019, p.141).

Fizemos questão de assinalar essas causas justamente em razão de que, ao analisarmos as GCMs de Araraquara e de São Carlos, tentaremos manter especial atenção em seus perfis quanto a possibilidade ou não de haverem criado, nesse curto período de suas existências, já que fundadas em 2001, características do policiamento tradicional, aparentemente enraizado nas forças de segurança estaduais ou, diante dos ventos democráticos que sopraram sobre o país pós período ditatorial, teriam dado mostras de assimilar as novas tendências fruto dos avanços da pesquisa e da maior participação da ciência atuando na investigação desse tema.

4.2.2 Prevenção da violência baseada em evidências

No processo de desenvolvimento de pesquisas e estudos a respeito de segurança pública, tanto na Academia quanto em algumas agências de controle social, chegou-se a um patamar bem interessante que reflete, resumidamente, uma concepção de encarar a atividade de modo objetivo através da metodologia científica e, assim afastar crenças e costumes sem comprovação de eficácia. Aparentemente não é possível indicar a existência de um marco de nascimento para esse modelo de estratégia, visto que, assim como a construção de saberes e aquisição de conhecimentos são resultantes do longo processo da história da humanidade. Entretanto, é reputado a Lawrence Sherman a formulação do termo “policiamento baseado em evidências” (Alcadipani *et al.*, 2022, p.921), cujo princípio norteador é o mesmo utilizado pela produção científica na construção dos saberes e produção do conhecimento a partir da formulação de hipóteses que, uma vez comprovadas adquirem validade paradigmática.

Desse modo é que os estudos e pesquisas buscarão na análise dos programas, projetos, planos, etc evidências cientificamente comprovadas e que poderão servir de base à construção de padrões de atuação, conforme entendimento de Alberto Kopittke⁴². Dentre as evidências produzidas no Brasil sobre homicídios, por exemplo este autor elencou a criação das Guardas Municipais como um dos fatores que merece a classificação do que funciona na prevenção dessa modalidade de delito (Kopittke, 2023, p. 102).

No entanto, um exemplo do que não funcionaria refere-se a descontinuidade de projetos que demonstraram algum tipo de resultado positivo, como é o exemplo do policiamento de proximidade das UPPs e Companhia Integrada de Policiamento de Proximidade, ambos no Rio de Janeiro; e, Ronda do Quarteirão, no Ceará⁴³, o

⁴² A forma adequada para produzir este tipo de conhecimento seguindo os melhores padrões científicos é através de uma revisão sistemática que consiga buscar todas as avaliações de impacto de alta qualidade metodológica que já tenham sido feitas no Brasil, sistematizando quais tipos de programas funcionaram, as características que podemos apontar como comuns ao que funcionou e aquilo que não funcionou (Kopittke, 2023, p. 97).

⁴³ Estes três programas tiveram características comuns relevantes: são proativos, pois estão baseados em iniciativa tomada pelas forças públicas que difere das ações reativas cotidianas, sejam as tradicionais operações nas favelas do Rio, seja o atendimento de chamados de emergência; são focados em termos territoriais, com a fixação de policiais em espaços bem menores do que os bairros de uma cidade; tiveram, pelo menos em seus projetos iniciais, a preocupação de estabelecer maior contato com as comunidades (Kopittke, 2023, p. 403).

que se torna motivo de justas críticas porquanto incapazes de sedimentar uma nova filosofia no enfrentamento da violência, tanto pela sociedade quanto pelos órgãos governamentais.

Dentre os fatores que implicam na dificuldade de emprego da ferramenta pela polícia está a própria resistência interna, uma vez que suas lideranças podem sentir seu emprego como ameaça à independência na formulação de estratégias, planejamentos e policiamento de suas ações, isso porque uma das exigências para a efetividade de sua aplicação reside na participação de instituições de gestão e produção de conhecimento como as universidades e seus institutos de pesquisa, núcleos e grupos de estudo, o que, para o Brasil particularmente neste viés se apresenta como forte campo de tensão nas relações entre o mundo acadêmico e a área da segurança pública, fruto de período em que o aparelhamento das forças policiais pelos sucessivos governos ditatoriais abriram feridas que, mesmo decorrido sensível lapso temporal parecem não cicatrizadas (Misse; Bretas, 2010, p.09).

Diante da obrigatoriedade da ciência no processo constitutivo dessa metodologia, via da necessária racionalidade crítica em sua formulação, quatro foram os campos de exigência para a implementação do policiamento baseado em evidências:

- 1) Avaliação tendente ao exame racional de cenários visando a alteração de padrões organizacionais;
- 2) Lideranças aptas ao desenvolvimento da atividade policial baseado em métricas fundadas em evidências;
- 3) Tecnologia que permita a troca, difusão de práticas e informações entre as agências interconectadas; e
- 4) Redes de contatos estabelecidas com as Universidades e centros de pesquisa com as organizações policiais. (Alcadipani, 2022, p.926).

Diante do crescente aparato de metodologias e estratégias resultantes do campo de estudo que vem se firmando na área da segurança pública, tentaremos analisar nos subtítulos adiante, aspectos que indicariam o emprego das novas abordagens na práxis das instituições municipais, particularmente nas Guardas Civis de Araraquara e de São Carlos.

4.3 As Guardas Civis Municipais e os requisitos para as novas práticas de policiamento

Criadas ou, como preferem alguns, recriadas a partir da Constituição de 1988, às Guardas Municipais foram atribuídas as funções de proteção dos bens, serviços e instalações dos próprios municipais, conforme descrito no §8º do artigo 144, da Carta Magna, no bojo do capítulo III que trata especificamente da segurança pública, afirmando ainda o texto constitucional que o exercício dessas funções serão regulamentadas por legislação própria, o que veio a ocorrer com a sanção da Lei n. 13.022/2014, o que, por um lado comporta aspectos de uma regulação tardia, mas que visto de outro ponto pode parecer bem mais próximo do fator a ser considerado como uma atualização das demandas. Ademais, tal legislação trata de competência concorrente, ou seja, naquilo que não houver disposição determinada à União ou ao Estado-Membro, pode e deve o Município atuar, em especial naquilo que diz respeito à proteção municipal preventiva.

De fato, antes mesmo de tal regulamentação estudos já sinalizavam no sentido da expansão de limites das atividades das Guardas em face da prevalência de uma política voltada a municipalização da segurança pública justamente por causa da elevação dos índices de violência urbana. Mas não só, pois foram igualmente observadas mudanças de paradigmas para a gestão/execução da segurança pública, decorrentes em grande escala a partir da entrada do tema no ambiente de pesquisas, especialmente como campo de estudos tanto nas universidades, organizações não governamentais e mesmo nas próprias polícias, sendo notória a constatação de novas metodologias ao enfrentamento do problema (Misse; Bretas, 2010, p.7-8), mas, que infelizmente não tem sido adotadas pelas polícias estaduais.

Por essa época, retomando o país a normalidade política, diversas foram as vozes a colocar em dúvida a legitimidade dos métodos empregados pelas forças policiais que, mesmo com o Estado respirando ares democráticos, não conseguiram avançar na adequação exigida pelo novo regime político, insistindo na aplicação do policiamento tradicional mesclado com a doutrina de segurança nacional, tendo em Benedito Domingos Mariano um dos expoentes dessa vanguarda, o qual demonstrou vivo interesse na criação da Polícia Municipal, alicerçando seu pensamento não somente a partir da pesquisa, mas principalmente da prática

adquirida na gestão de uma das maiores Guardas Civis Municipais, a Guarda Civil Metropolitana da cidade de São Paulo. Entretanto, observou que não seria suficiente a mera inserção de uma polícia local no sistema já existente, afirmando que: “[...] Não basta querer ser polícia, são necessárias regras de polícia e, fundamentalmente, regras novas para não repetir as estruturas arcaicas e autoritárias que marcaram grande parte das polícias estaduais [...]” (Mariano, 2004, p.65).

É possível perceber que esta vertente de estudiosos tem em comum que o modelo tradicional está mesmo superado, especialmente se considerados os aspectos organizacionais consubstanciados não apenas nas atuais estruturas consideradas engessadas dos órgãos de segurança, nos padrões de procedimentos distantes das novas tendências já observadas há tempos fora do Brasil, mas também da divisão de tarefas e atribuições das agências que operam no setor, uma vez que encontrando-se todos os órgãos atuando no mesmo território tende a existir uma disputa por espaços, que via de consequência colocam em zona de conflito as próprias agências.

Nesse passo é que, na prática tornou-se costumeiro ver as Guardas Civis Municipais atuando de fato como polícia local. Um simples olhar no noticiário cotidiano dá mostra de como as Guardas Civis, especialmente nos municípios maiores vem atuando além dos limites prescritos constitucionalmente ⁴⁴. Esta atuação encontra justificativa em dois pilares: o primeiro na condição do interesse de implementação política de uma nova polícia mais conectada com a comunidade; e, um segundo em razão do aumento da violência urbana para a qual não tem sido eficazes o aparato das polícias preventivas dos estados, sendo estes dois aspectos mediados pela percepção da formação de um campo acadêmico de pesquisas e

⁴⁴ Colecionamos aqui algumas manchetes de notícias estampadas no portal da FENAGUARDAS - Federação Nacional dos Sindicatos dos Guardas Municipais - no mês de abril do corrente ano - : Guarda Municipal fecha fábrica clandestina de balões em Campinas; Patrulha Maria da Penha da GCM completa 50 prisões por quebra de medida protetiva; Guarda Municipal da Grande Curitiba faz 4 prisões por violência contra a mulher em cinco dias; Guarda desconfia de ligação em que mulher dizia estar bem e descobre que era ameaçada pelo ex com enxada; Patrulha Maria da Penha executa mandado de prisão por quebra de medida protetiva; Em três meses, Patrulha Maria da Penha atendeu 809 casos de violência em Petrolina; Motociclista chama atenção, e guardas descobrem ligação com roubos de relógios de luxo; PF e Guarda Municipal de Marabá encontram fuzil em veículo utilizado por fugitivos de Mossoró; Guarda Civil Municipal de Mogi das Cruzes prende suspeito de latrocínio neste domingo. Disponível em: <https://fenaguardas.org.br/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

debates, sem se olvidar dos óbices sobre a formação de um novo tipo de trabalhador na área de segurança, que infelizmente não vem sendo transpostos⁴⁵.

Um exemplo que bem ilustra a dúvida sobre qual modelo as Guardas podem basear uma filosofia de trabalho e a própria construção de uma identidade institucional nos é mostrado por Misse e Bretas, ao indicar as posições adotadas pelas Guardas de São Paulo e do Rio de Janeiro respectivamente. A primeira, se afirmando como uma nova polícia municipal preventiva e comunitária, com o uso de armamento letal, desenvolve tarefas de policiamento ostensivo preventivo e comunitário, estabelece cooperação com os demais forças de segurança do sistema, sejam federais ou estaduais. Porém, por vezes deixa nítida a impressão de que parte das tarefas que executa se assemelha com parte daquelas desenvolvidas pela polícia militar. A segunda não tem essa pretensão, e se esforça em se manter como uma instituição diferente, a começar pela rejeição ao porte de armas letais na realização de suas funções, característica que desperta descontentamento em muitos de seus integrantes que veem como bom exemplo de identidade funcional justamente a Guarda Paulistana (Misse; Bretas, 2010, p.11).

Embora o exemplo acima demonstre dois tipos de propostas diferentes, fato é que das Guardas existentes no Brasil parecem tender mesmo a um modelo mais identificado com as polícias militares. É a constatação de Benedito Domingos Mariano que assim se posicionou a respeito:

A inclusão dos municípios no setor de segurança pública brasileiro só se justifica se for para ocupar o espaço, a lacuna existente, no que diz respeito à prevenção.

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

Mas, infelizmente, **parte significativa das guardas-civis municipais não trilhou este caminho.** (Mariano, 2004, p.116, grifo nosso).

⁴⁵. Deparamo-nos com algumas questões importantes. Em primeiro lugar, na medida em que transcorre esse processo de municipalização da segurança pública, descobrimos que tal transição é feita sem a existência de um saber especializado e de técnicos e agentes capazes de operar nas novas condições. Na ausência de capacidades inovadoras, o município decide criar uma Guarda Municipal, e chama o policial militar, o único 'expert' que se conhece como fazer segurança para cuidar disso, embora a demanda fosse por uma modalidade de segurança que o policial não faz ou não sabe fazer. Eis uma questão bastante peculiar que se transforma em tensão prolongada: como produzir novas Guardas com velhos atores? (Misse; Bretas, 2010, p.11-12).

Na visão de Mariano a busca da identidade da polícia municipal não se relacionaria ao uso de arma de fogo, mas na construção de uma nova concepção de comportamento profissional, vinculado sobremaneira ao preenchimento da lacuna existente no nosso sistema de segurança, em que as polícias existentes praticamente não atuam na prevenção da violência. Não à toa que reconhece haver a polícia militar criado em sua estrutura mecanismos de investigação policial através do chamado PM-2, uma seção de serviço vinculado às organizações militares, cuja atividade além de se chocar com as funções da polícia judiciária, encarregada da investigação, resulta no abandono da prevenção, ao mesmo tempo em que a Polícia Civil por seu turno, cria em determinados departamentos, unidades de policiamento ostensivo, uniformizados tal qual as forças militares, evidenciando a tensão gerada pela disputa de espaços, bem como a existência de hiato entre causa (ausência de prevenção) e efeito (prática delitiva), que é justamente onde as guardas municipais deveriam atuar.

A dificuldade encontrada pelas Guardas Municipais na construção da sua identidade institucional, nos moldes apontados pela literatura mais moderna, igualmente é notada pelas decisões judiciais em procedimentos por elas iniciados. Três julgados do final do ano de 2023, um pelo STJ – Superior Tribunal de Justiça – e os outros dois pelo STF – Supremo Tribunal Federal – delimitando o campo de atuação das Guardas Municipais, demonstram a dificuldade de se estabelecer os limites das competências dos órgãos municipais. Os casos dizem respeito à prisões em flagrante realizada por guardas civis referente a prática do crime de tráfico de entorpecentes. Em decisão do STJ, a atuação da Guarda invadiria as atribuições das polícias estaduais. Em decisão monocrática de setembro de 2023, o Ministro Fachin não acolheu, num primeiro momento o entendimento do STJ, porém, em sede de recurso interposto pela Defensoria Pública Paulista reformou seu entendimento para firmar que abordagens e revistas feitas por agentes das GCMs constituiriam desvio de finalidade, uma vez que a Constituição Federal não concedera a essas instituições tal prerrogativa. Tais julgamentos, são extremamente recentes e, embora não tenham a aptidão de fazer jurisprudência podem fornecer uma pista importante das dificuldades que as Guardas Municipais, de modo geral vem enfrentado para operar na prevenção do crime, e assim preencher um vácuo deixado pelas corporações estaduais. Importante frisar que, os julgados aqui mencionados não negaram em momento algum o fato de as Guardas Municipais

integrarem o Sistema de Segurança Pública Nacional⁴⁶, condição sedimentada pelo Pleno do STF também em agosto de 2023. O que está em questão são os limites dos órgãos que integram esse sistema, de forma que uma instituição não invada a competência da outra. Tal posicionamento evidencia a disposição do julgador em se evitar que, disputas de espaços mediante tentativas de usurpação de funções de uma em relação à outra corporação, venha a ocorrer tal qual hoje se verifica no estado de São Paulo, em que decisão da Secretaria de Segurança Pública tentou atribuir à Polícia Militar do Estado as funções de investigação de crimes não militares, fato que provocou mais um conflito entre polícia militar e polícia civil, assim como a reação de setores da sociedade, imprensa e da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Paulo⁴⁷.

⁴⁶ O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento de que as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública. Na decisão majoritária, tomada no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995, o Plenário afastou todas as interpretações judiciais que excluía essas instituições do Sistema de Segurança Pública. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512996&ori=1>. Acesso em: 28 maio 2024.

⁴⁷ A OAB SP, em nota emitida nesta sexta-feira (19/04), classificou como ilegal e inconstitucional o plano da gestão Tarcísio de Freitas (Republicanos), no governo de São Paulo para dar poderes de investigação à Polícia Militar. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-19/oab-sp-critica-iniciativa-para-dar-poder-de-investigacao-a-pm-em-sp/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

5 TRABALHO DE CAMPO: MORADA DO SOL E CIDADE DO CLIMA: ARARAQUARA E SÃO CARLOS E A CONSTITUIÇÃO DE SEUS PROJETOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

5.1 Campo e habitus: a busca do etos das corporações

Para se entender as instituições apontadas como objeto de nossa intervenção (Guardas Civis Municipais de Araraquara e de São Carlos, respectivamente), tentaremos situá-las, num primeiro momento, dentro das estruturas do campo conforme ensino de Bourdieu ao tratar dos mundos social e simbólico, mas também observando as práticas de seus integrantes no envolvimento e participação na constituição do corpo do qual fazem parte, influenciando e sendo influenciados pelo mesmo, o que leva ao significado da função do 'habitus', do mesmo autor, que assim a reporta:

Uma das noções de habitus é a de dar conta da unidade de estilo que vincula as práticas e os bens de um agente singular, ou de uma classe de agentes [...], O habitus é esse princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco, isto é, em um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens e de práticas (Bourdieu, 1996, p.21).

É munido desse instrumento que se pretende investigar o etos dessas duas instituições tendo em vista possível capacidade de contribuições de ambas ao sistema de segurança pública.

De interesse para essa questão instrumental metodológica convém anotar a importância, ao menos como a sentimos da ciência Antropológica, mais precisamente em sua dimensão cultural, isto é, nas crenças, valores e estilos de vida das pessoas comuns em sua existência cotidiana (Berger; Luckmann, 2004, p.12). Nessa direção, ao final dos anos 1990, Samuel Huntington já insistia que as principais fontes de conflitos a serem enfrentados por seu país não se vinculava à política, ideologia ou mesmo a economia, mas sim das linhas que separam as diversas culturas e civilizações (Ayerbe, 2003, p.23). Nessa linha de entendimento, parece apropriado refletir sobre a conveniência da agência dos aspectos culturais encontráveis nas práticas diárias dos organismos policiais para compreender seu

‘modus operandi’, não se perdendo de vista que esta pesquisa tem seu foco de interesse justamente no campo da segurança pública, mas sobre o viés preponderante das organizações de estado - espaço aqui no sentido de Pierre Bourdieu: espaço social estruturado por relações de força em que se desenvolvem lutas pelo direito de dizer o direito (Sinhoretto, 2010, p.110).

Ainda sobre a escolha do método, interessante anotar o ensino de Caldeira na questão do estranhamento decorrente do encontro do pesquisador com seu objeto de pesquisa pois que, ao tratar de contatos com iguais, mais indicado seria se reportar a ação a partir do conceito de deslocamento. Nas palavras da autora: “[...] A posição de pesquisadores tentando ser estranho à sua própria cultura é intrinsecamente dúbia [...]” (Caldeira, 2003, p.21).

Por fim, considerando que se trata de olhar para duas cidades com suas diferenças e similaridades, não se propõe aqui ao trabalho de comparação singela dos discursos procurando os pontos de retração entre ambas. Nesse sentido a palavra de Caldeira explicitando que essas questões constituem-se espaços de problematização conforme Foucault e Rabinow:

O traço definidor da problematização não é a conexão de opostos (fora ou dentro, livre ou constrangido), mas sim o tipo de relação forjada entre observador e a situação problematizada. A especificidade dessa relação simultaneamente como problemática e como algo sobre o qual se é obrigado a pensar (Rabinow *apud* Caldeira, 2003, p.139).

5.2 Alguns indicadores das cidades de Araraquara e São Carlos

Araraquara e São Carlos são cidades que, apesar de suas características próprias possuem indicadores que mais se assemelham do que contrastam. Ambas são cidades médias do interior do estado de São Paulo, com índice populacional bastante próximos, segundo dados do IBGE de 2022.

Enquanto Araraquara registrou 242.228 habitantes, São Carlos apresentou aproximadamente 10.000 habitantes a mais, com um total de 254.857, segundo censo de 2022. Esta tendência de proximidade segue nos demais dados apresentados na página do IBGE. Na educação os números são também muito próximos como se vê nas taxas de escolarização de 6 a 10 anos em que o índice de Araraquara para o ano de 2010 foi de 98.7%, o que representa quase um empate

técnico o índice de São Carlos, que atingiu a marca 97.9%. Na economia não é diferente. O PIB per capita de Araraquara, ano de 2021 é de R\$49.692,93 e o índice de IDHM, para o ano de 2010 é 0.815; enquanto que para os mesmos indicadores e períodos São Carlos apresenta valores na ordem R\$55.044,88 para o PIB e 0.805 para o IDHM⁴⁸, respectivamente⁴⁹.

As Guardas de ambas as cidades foram criadas no mesmo ano de 2001 seguindo as bases propostas pelo artigo 144, §8º, e obedecendo a premissa básica da proteção dos bens, instalações e serviços públicos municipais, mandamento constitucional em plena vigência.

Nota-se que naquele período vinha o país implementado seus primeiros passos em direção a democratização, visto o recente término da ditadura civil militar que governara o Brasil desde 1964. É nesse cenário que os municípios ganham projeção com reserva de atribuições previstas na Constituição e, não seria exagero vislumbrar nessa nova ordem de gestão política, a atenção do legislador constituinte com a participação popular como uma das molas mestras do Estado Democrático. Assim é que as Guardas que surgem por esse período, via de regra são projetadas a partir da formulação de planos municipais de segurança pública, cujas matrizes foram propostas pela União.

Assim ambas as cidades possuem seus planos municipais de segurança, embora cada uma tenha percorrido caminhos diferenciados para sua construção.

5.2.1 Plano Municipal Integrado de São Carlos

São Carlos, por exemplo, produziu a primeira versão do documento que batizou de Plano Municipal Integrado de Segurança Pública em 2001, no mesmo ano de implantação da Guarda Civil Municipal, ocasião em que esta se subordinava à Secretaria Municipal de Governo.

Segundo referência contida do preâmbulo do Plano atual, a primeira atualização se deu no ano de 2009 e, nesse período de vigência entre 2001/2009, houve resultados positivos, merecendo destaque a queda nos índices de homicídio, que registrou média abaixo dos números projetados pela OMS, vejamos o que diz o documento:

⁴⁸ Disponível em: <https://ibge.gov.br/brasil/sp/sao-carlos>. Acesso em: 28 maio 2024.

⁴⁹ Disponível em: <https://ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/>. Acesso em: 28 maio 2024.

Os resultados alcançados foram expressivos até a última versão no ano de 2009 conforme pode ser verificado nos indicadores [...] em que a taxa de homicídio por 100 mil habitantes ficou por quatro anos (2006 a 2009) no patamar de 6,5 (seis vírgula cinco) muito abaixo da referência da OMS (Organização Mundial da Saúde), o que mereceu destaque na imprensa nacional; recebi o prêmio gestão pública e cidadania de 2005, ficando entre as cinco melhores iniciativas do país. O prêmio foi concedido pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com a Fundação Ford e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES)⁵⁰.

A constatação dos resultados positivos foram, nesse período além do crime de homicídio, conforme noticia o mesmo documento acima referenciado, também alcançando êxito no índice de vulnerabilidade juvenil à violência.

A interlocução entre as medidas preconizadas no plano entre demais órgãos da municipalidade estavam expressamente previstas, com o apoio da Secretaria de Obras e Serviços Públicos e da Secretaria de Promoção e Bem Estar Social.

Com a reestruturação administrativa do município em 2018, foi criada a Secretaria Municipal da Segurança Pública e Defesa Social e, em 2019 foi proposta a atualização do Plano Municipal Integrado de Segurança Pública⁵¹ agora já em sua quinta versão, através do encaminhamento de projeto à Câmara Municipal por iniciativa do Executivo.

De uma maneira sintética, a exposição de motivos em seu preâmbulo mostra que o objetivo pretendido é o aperfeiçoamento do sistema de Segurança Pública no município, a partir de 13 eixos e temáticas a servir de vetores:

1. Criação da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social;
2. Reestruturação da Guarda Municipal;
3. Convênios – parcerias;
4. Legislação;
5. Conselhos e Fundos;
6. Tecnologia;
7. Treinamento e capacitação;
8. Estudos – pesquisas – protocolos – programas
9. Defesa Civil;
10. Trânsito;

⁵⁰ Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/plano-seguranca-publica.html>. Acesso em: 28 maio 2024.

⁵¹ Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/plano-seguranca-publica.html>. Acesso em: 28 maio 2024.

11. Polícia Militar do Estado de São Paulo;
12. Polícia Civil do Estado de São Paulo;
13. Infância e Juventude.

Trata-se de um plano bastante organizacional dos órgãos e atividades relacionadas com a segurança pública no município. Grande parte das ações nele previstas dizem respeito a organização das relações institucionais com órgãos tanto da própria administração municipal quanto externos, como é o caso da possibilidade de parcerias com as polícias federal, civil e militar; o convênio com o Corpo de Bombeiros, sindicato rural, Rotary club e, medidas de estruturação de cargos e funções, como a implantação das diretorias e seções e devidas nomeações; da adequação do orçamento para fazer frente as demandas da Secretaria de Segurança Pública, dentre outras medidas estruturais.

Prevê, ainda, em alguns tópicos alterações legislativas que visem operacionalizar o trabalho da GCM, como é o caso de seus deslocamentos em eventos de caráter privado, nas tarefas de fiscalização ambiental, além da regulamentação dos fundos destinados ao suporte de atividades específicas, como o caso do Fundo Especial de Bombeiros (Lei n.13.394/2004); e Fundo Municipal de Segurança Pública (Lei n.13.395/2004).

Dentre as medidas voltadas mais diretamente à atividade de proteção, prevenção e identificação de violência contra pessoa/patrimônio destacam-se os tópicos direcionados ao problema da violência doméstica, infância e juventude e as rondas especiais como a ROMU – Rondas Municipais – como grupamento especializado em ações de pronto emprego e procedimentos especiais, assim como a Patrulha Maria da Penha.

5.2.2 Plano Municipal de Segurança Pública de Araraquara

Assim como o município de São Carlos, Araraquara também deu início a sua organização do setor de segurança pública a partir de 2001, ano em que também foram implementados o Conselho Municipal de Segurança e Cidadania e a Guarda Civil Municipal.

A referência ao Conselho torna-se relevante justamente em razão do modo de construção do Plano Municipal de Segurança Pública (denominado como Plano Municipal de Políticas para a Segurança Pública) que, em sua versão de 2023,

seguiu trajetória dando ênfase a participação popular, de modo a atender a recente Lei que criou o SUSP, quando esta prevê tal característica ao elencar os Conselhos Municipais também como instituições integrantes do Sistema Único de Segurança Pública, que numa palavra significa trazer a sociedade para o centro do debate na formulação de políticas para o enfrentamento da crise no setor.

Dessa forma, a Lei 8.972/2017 reformulou o Conselho Municipal de Segurança e Cidadania então vigente para designar, além de novos membros também novas funções e, no mesmo diploma legal criar a Conferência Municipal de Segurança Pública, instituto incumbido do fornecimento de subsídios à construção do Plano Municipal de Segurança pública. Como se nota, a viga mestra da elaboração do Plano foi alicerçada na participação popular, de tal modo que, com a Casa dos Conselhos, Órgão vinculado ao gabinete do chefe do executivo, passou o Conselho Municipal de Segurança e Cidadania a discutir os eixos temáticos sugeridos visando as pré-conferências, que ficaram assim estabelecidos:

1. Dados indicadores;
2. Mortes violentas (homicídio, trânsito e demais);
3. Crimes contra o patrimônio;
4. Prevenção de acidentes e violência no trânsito;
5. Proteção social para a segurança pública (população em situação de rua e demais);
6. Proteção de minorias políticas (mulheres, lgbtqi+, população negra, demais);
7. Integração e valorização dos profissionais da segurança pública;

Por sua vez, também foram definidos pelo Conselho em parceria com o Orçamento Participativo os bairros para realização das pré-conferências, de acordo com uma divisão territorial.

A conferência Municipal de Segurança Pública foi denominada “Cidade segura é cidade com Defesa Social”, e sendo realizada em 22 e 23 de novembro de 2023, já em janeiro de 2024 deu origem a elaboração da Lei 11.071/2024, que instituiu o Plano Municipal de Políticas para a Segurança Pública de Araraquara⁵².

Além do diferencial do Plano haver se originado a partir do chamamento da população a participar das definições de prioridades dos assuntos da segurança, caracteriza-se também por vincular suas diretrizes nas escolhas feitas por ocasião

⁵² Disponível em: <https://www.araraquara.sp.gov.br/noticias/cooperacao-dos-assuntos-de-seguranca-publica/prefeitura-da-inicio-a-conferencia-municipal-de-seguranca-publica>. Acesso em: 28 maio 2024.

das pré-conferências e votadas na Conferência, bem como na possibilidade de revisão, já que tem validade estipulada até 2.028. Oportunidade em que deverão ser reavaliadas as propostas e verificados os resultados, com a possibilidade de novas conferências.

O texto produzido traz uma detalhada descrição do cenário atual do município na área de segurança pública e o relaciona ao Plano Nacional de Segurança Pública, procurando não se afastar das metas previstas em âmbito Federal, seguindo as mesmas diretrizes de formulação, especialmente no quesito redução de índices criminais.

Quanto as propostas resultantes dos debates e elencadas como base de construção de mecanismos e políticas públicas para a segurança, destacam-se a criação de um observatório de segurança pública municipal, visando a gestão do conhecimento através da coleta de dados, informações, porém com ênfase na construção de uma filosofia de trabalho que promova a elaboração de diagnósticos, aptos a dar base a construção e implementação de políticas públicas; a ampliação do programa câmara cidadã; o treinamento dos agentes de segurança pública do município voltado às minorias políticas e sociais; e a maior estruturação da Guarda Civil Municipal.

O Plano aborda no final do texto a fixação de um cronograma de trabalho de modo que as políticas elencadas como prioritárias tenham aplicabilidade no período estipulado, o que equivale a dizer, independente da troca de governante, bem como a instituição da meta de que, pelo menos 10 propostas sejam executadas por ano atentando-se para as prioridades que resultem em resultados mais eficientes, tanto ao atingir o maior número da população, quanto a diminuição de índices de criminalidade no município.

5.3 Indicadores criminais

Os números expressos pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, para os índices relativos ao exercício de 2023, mostram que, para alguns tipos penais existe diferença bastante acentuada entre as duas cidades. Um bom exemplo é o crime de homicídio doloso cuja diferença chegou ao patamar de 100%. Enquanto Araraquara registrou 9 ocorrências dessa modalidade São Carlos teve o dobro com 18 casos. Os índices mais elevados para São Carlos repetem-se para os

delitos contra o patrimônio como roubos, furtos e furtos e roubos de veículos. No entanto, os números mostram que predominam alguns delitos contra a incolumidade das pessoas, como lesão corporal dolosa e culposa por acidente de trânsito.

Observação interessante é que, se no ano 2005 São Carlos conquistou reconhecimento Nacional e o prêmio Gestão Pública e Cidadania, por registrar índice de homicídio abaixo da métrica prevista pela OMS, Araraquara conseguiu atingir o mesmo patamar no ano de 2022, ficando em segundo lugar no ranking de cidades mais seguras, segundo o anuário 2023. São dados positivos que talvez merecessem maior atenção pois são dados positivos de redução de violência, cujas causas, se encontradas por certo poderiam auxiliar na produção de padrões de prevenção e gestão do sistema.

5.4 A Guarda Civil Municipal de São Carlos

Foto 1 - Fachada da entrada da sede da GCM de São Carlos



Fonte: Elaboração própria.

Criada pela Lei Municipal n.12.895 de 31 de outubro de 2001, além de reportar sua atuação ao marco constitucional conforme parâmetros da C. F. de 1988, sua implantação é parte do projeto de segurança pública pensado pelo município através do Plano Municipal Integrado de Segurança Pública que, por seu turno surge na esteira das providências que então o Governo Central vinha adotando para o setor, podendo-se anotar como início dessa fase a criação da SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 1995; a qual, com outros órgãos criados com o fim de compor uma diretriz política em nível nacional, como o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP -, e o Fundo Nacional de Segurança Pública que, naquele ano reservou 300 milhões para investimentos para a área⁵³, e demais repartições criadas sob a tutela do Ministério da Justiça conforme já exposto quando aqui falamos da redemocratização.

É desse modo que os municípios, de um modo geral empenharam-se na realização de seus Planos de Segurança, nos moldes requeridos pelo Governo Federal, visto que este exigiu para o repasse de verbas o atendimento de algumas orientações específicas, dentre elas a criação da Guarda Municipal.

A lei de sua criação, além de prever as atribuições mínimas, que de certo modo repetiam a vigilância nos próprios e serviços do município, estabeleceu o número do efetivo em 119 Guardas, número de veículos motocicletas e carros, epi – equipamento de proteção individual – e uniformes, estruturando o novo serviço para as funções que passariam a executar, sem o emprego de armas de fogo.

Tal legislação veio a sofrer atualização através do Decreto Municipal n.556 de 28 de dezembro de 2018, que reestruturou a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social, porém sem prever alterações em suas atribuições. Devendo se ressaltar, no entanto que tanto os órgãos de ouvidoria como corregedoria são vinculados à Secretaria e não a Guarda Civil.

A Guarda hoje se encontra hoje estruturada em diversas repartições de acordo com as tarefas que lhes são confiadas. Assim, além do patrulhamento ordinário feito pelas viaturas do tipo automóveis de pequeno e médio porte, conta

⁵³ Entre 2001 e 2004 o Governo Federal investiu cerca de 60 milhões de reais nos municípios (14 milhões apenas para a cidade de São Paulo) através dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência. O acesso aos recursos pelos municípios foi vinculado a apresentação de projetos consoantes com a política de segurança pública do Governo Federal, e para tanto devia atender a algumas solicitações específicas, como possuir Guarda Municipal, realizar ações de policiamento comunitário ou terem Conselho de Segurança Pública. O papel dos municípios na Segurança Pública (Kahn; Zanetic, 2006).

com outros veículos distribuídos em grupos de acordo com suas finalidades específicas, como é o caso do GAM – Grupo de Apoio com Motocicletas -; do policiamento denominado ROMU – Rondas Municipais – (feitas com veículos modelo SUV tipo “camburão” e visivelmente mais equipados, com uma guarnição em maior número de patrulheiros, conforme ilustração abaixo), Unidade de canil, Patrulha Rural, voltada para proteção do meio ambiente, bem como a Patrulha Maria da Penha, instituída pela Lei n.19.068, de 12 de abril de 2019, a qual prevê a possibilidade de convênios com órgãos dos três poderes do Estado, notadamente àqueles com os quais suas atividades têm interface, como a Delegacia de Defesa da Mulher, Defensoria e Ministério Público.

Foto 2 - Tipo de viatura almejada pelos Guardas Municipais para o patrulhamento ostensivo



Fonte: São Carlos Agora⁵⁴.

Interessante observar a formulação de uma espécie de manual que estabelece um rito de ação denominado POP – Procedimento Operacional Padrão -, que, além dos objetivos, abrangência, e sequência de ações na execução do

⁵⁴ Disponível em: <https://www.saocarlosagora.com.br/cidade/gcm-adquire-quatro-espingardas-calibre-12-que-serao-utilizadas-pela/126554/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

trabalho, prevê também os resultados esperados, sinalizando a possibilidade de oportunas atualizações.

Trata-se de uma Corporação equipada com armamento letal, cujo uso e emprego encontra-se regulado pelo Decreto n.178, de 30 de abril de 2020, o qual estabelece os requisitos exigidos dos guardas para sua posse, diferencia o porte funcional do particular, separa as modalidades de cautela com as armas distribuídas, além da previsão de infrações disciplinares relacionadas à matéria.

De igual modo, também se acha regulamentado em legislação própria a descrição e padronização dos uniformes, as situações específicas do modo adequado do uso de cada um deles, como corte dos cabelos, forma de aparar bigodes para o componente masculino e a diferenciação das integrantes pertencentes ao quadro feminino, tanto de penteado como das vestimentas, conforme dispõe o Decreto n.9, de 24 de janeiro de 2020.

A legislação disponibilizada pela GCM de São Carlos reflete, por um lado um extremo cuidado com a regulamentação organizacional⁵⁵, ao estabelecer regras e instruções de funcionamento para a Agência. Mas, além de formalizar o aspecto funcional, mostra também que tal normatização tem ênfase a partir 2018, portanto quase duas décadas após sua criação e consequente alteração da chefia do Executivo, de acordo com as eleições municipais.

Em contatos mantidos com seus integrantes em trabalho de campo, ouvimos e anotamos relatos sobre a fase anterior ao armamento do órgão, como:

Antes de ser autorizado o porte de arma, nós não tínhamos o respeito da população. Éramos vistos como “guardinhas”, igual aos vigias noturnos. Até os guardas da Brink’s (Empresa privada de segurança patrimonial que opera acentuadamente no ramo de transporte de valores) eram mais respeitados. Hoje pode se dizer que temos o mesmo respeito do que a militar. (Relatado por Guarda Municipal em setembro de 2023).

A colocação acima não é manifestação isolada. Nessa fase da pesquisa foi possível ouvir diversos relatos com o mesmo teor, com um tom que demonstrou certa insatisfação pessoal com o período vivido pela instituição antes de ser dotada com arma letal.

⁵⁵ Lei n.12.895, de 31 de outubro de 2001; Lei n. 19.068 de 12 de abril de 2019; Decreto n.556 de 28 de dezembro de 2018; Decreto n.424, de 03 de outubro de 2019; Decreto n.9, de 24 de janeiro de 2020; Decreto n. 178, de 30 de abril de 2020.

Porém, outros relatos anotados nessa fase nos dão conta que a reestruturação pela qual passou a Guarda a partir da formalização de regras através da edição de decretos municipais, a partir de 2018, mostrou sensível elevação da autoestima de seus componentes. Nesse sentido o depoimento de outro agente, que assim se posicionou:

Antes, ao deparar com uma ocorrência em andamento quando estava no patrulhamento de rotina, era chamado por alguém da população, “batia uma insegurança”, e ao se afastar para chamar os PMs só faltava receber vaias. A população não quer saber se você é do município ou do estado. As pessoas veem você fardado automaticamente esperam atitude. (Relato anotado em trabalho de campo em setembro de 2023).

Este tipo de argumento foi amplamente empregado pelos componentes da Guarda, para justificar o porte de arma de fogo, não apenas para proteção pessoal, mas também como meio dissuasório. É perceptível, no dizer dos agentes que os riscos estão em toda parte e em todo momento, pois quando em rondas em parques, praças logradouros ou na segurança dos órgãos municipais, encontram-se uniformizados, portanto havendo algum tipo de conflito serão obrigados a intervir. Nos depoimentos colhidos foi bastante comum se autoafirmarem como alvos fáceis por conta da ostensividade de uniformes, viaturas e serem vistos por muitas pessoas como policiais do município.

Em bairros ou parques mais periféricos, muitas vezes pouco frequentados e sub utilizados como espaço de lazer, os riscos em uma eventual intervenção aumentam e, podem resultar em confronto quando a vigilância se depara com alguma situação de prática de crime, como é o caso do uso de droga ilícita. Esta é uma situação-limite no dizer de um veterano:

Acontece, as vezes que estamos patrulhando uma praça ou mesmo passando pela via pública e deparamos com um grupinho de pessoas em atitude suspeita e, ao prestarmos a atenção percebemos que se trata de consumo de droga. Lógico que não é nossa atribuição esse tipo de ocorrência, mas até você acionar a pm a “gurizada” já debandou. Nesse caso se não agimos a própria comunidade pergunta o que estamos fazendo ali. (Relato anotado em trabalho de campo em setembro de 2023).

Entretanto, há setores que parecem ordinariamente mais propensos ao enfrentamento de conflitos pela própria natureza da tarefa, e que necessariamente

contemplam maiores possibilidades de uso de força, como é o caso da patrulha Maria da Penha quando em tarefa de visita às vítimas de violência doméstica, ou de apoio a outros órgãos, deparam-se com a pessoa descumprindo medida protetiva ou reagindo à determinação de servidor público no exercício de sua função (Oficiais de justiça, agentes da Vigilância Sanitária, etc), ocasião em que os suspeitos podem reagir diante da intervenção. Este trabalho se apresenta mais afinado com o papel de prevenção da violência em razão da necessidade de proximidades com as partes em conflito, pois o contato, via de regra proporciona a oportunidade de diálogo e a sensação de confiança e orientação das partes, diferente do simples patrulhamento. Isto segundo relato dos próprios agentes que participam desse tipo de atividade. Inclusive nesse setor, além das atividades de visitas e acompanhamento há também as tarefas de apoio decorrentes de parcerias com outros órgãos, sejam da própria municipalidade ou pertencentes ao Estado ou a União. Tal policiamento é feito preferencialmente com, pelo menos, uma agente feminina.

5.5 A Guarda Municipal de Araraquara

Foto 3 - Fachada da sede da GCM de Araraquara



Fonte: Elaboração própria.

Criada nos mesmos moldes, propósitos e no mesmo ano da GCM de São Carlos, através da Lei n. 5.593, de 05 de janeiro de 2001, teve como base o aproveitamento do antigo cargo de Guarda Noturno ref. 3, previsto na Lei n. 3430/1988, daí que a legislação de 2001 ainda previa um escalonamento para admissão dos Guardas Civis, estabelecendo uma classificação denominada de Guarda Municipal I, II e III, exigindo níveis de escolarização do fundamental ao curso superior, respectivamente⁵⁶.

Ao longo do período entre a sua criação e os dias atuais, sofreu algumas atualizações, podendo apontar como a mais relevante a de 2019 pois agregou orientações tanto do Estatuto Nacional das Guardas Municipais, Lei Federal 13.022/2014, como aquelas decorrentes da lei que criou o SUSP e estabeleceu as polícias para o setor PNSPDS.

Sobre a atuação diária da corporação, esta segue um roteiro cujo planejamento tem como ponto de partida a divisão territorial dos espaços da cidade. Assim há os deslocamentos em patrulhamento de rotina para as equipes móveis, que podem resultar em eventuais contatos com a população. O plano de trabalho também engloba os pontos fixos, com a designação de um Guarda com presença em tempo integral, como nas Unidades Básicas de Saúde, Pronto Socorro, Prefeitura e demais órgãos públicos, além da central de videomonitoramento e as operações especiais de segurança e apoio à manutenção da ordem em eventos com concentração de pessoas.

Há também a participação de programas e projetos específicos previstos em documentação interna estipulando a atuação da Guarda, como o câmara cidadã, a campanha contra o cerol, o combate à dengue, as ações contra pandemia corona vírus, dentre outras.

Durante a convivência proporcionada pelos objetivos da pesquisa, dois aspectos dos pontos de vista organizacional e operacional, respectivamente, chamaram a atenção. O primeiro diz respeito ao porte de arma de fogo. É corrente entre os Guardas a necessidade do porte deste equipamento e, os motivos expostos coincidem com os mesmos que ouvimos nos trabalhos de campo naquela cidade. Veja-se o depoimento de um integrante da corporação de Araraquara:

⁵⁶ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/a/araraquara/lei-ordinaria/2001/559/5593/lei-ordinaria-n-5593-2001-dispoe-sobre-a-criacao-de-guarda-municipal-e-da-outras-providencias?r=c>. Acesso em: 28 maio 2024.

A arma traz mais segurança para nosso trabalho. Não somos “paisanos” e nossa função é diferenciada, por exemplo dos fiscais a quem vez ou outra somos chamados para dar cobertura. Já aconteceu de ter que acompanhar a vigilância sanitária e o morador insinuar que iria pegar um facão. É lógico que as pessoas ficam exaltadas e nervosas quando são fiscalizadas, ainda mais se imaginarem que foi denúncia anônima de algum vizinho incomodado. Nesse caso, não é que você vai fazer uso de arma, mas ela está ali a disposição caso haja extrema necessidade, caso o sujeito parta pra cima de você com uma faca ou facão, por exemplo”. (Relato anotado em trabalho de campo em setembro de 2023).

Os argumentos apresentados seguem, mais ou menos este mesmo padrão. Não raro os seus autores reportam, tanto em Araraquara como São Carlos o fato de que aqueles que são contrários ao porte de arma letal “desconhecem a realidade das ruas”, sendo comum nesses casos reportarem algum incidente que tenha conhecimento, mesmo que não tenha ocorrido nem em Araraquara ou São Carlos.

É perceptível também um certo ar de frustração pelo fato da GCM de Araraquara não portar arma de fogo, a exemplo de sua vizinha de São Carlos. Esse diferencial entre as duas corporações parece causar sensação de que a instituição araraquarense estaria mais distante de se tornar de fato uma polícia. Além disso, tal sentimento é agravado pela ostensividade bem mais acentuada na GCM vizinha, que além do efetivo maior, possui alguns tipos de policiamentos que se assemelham a estrutura das polícias militares, como as patrulhas denominadas por ROMU – Rondas Ostensivas Municipais -, cujas viaturas, armamento diferenciado, número de agentes por veículo remetem ao patrulhamento militar intitulado Tático Móvel., o canil que muitas vezes é acionado por outras policias, e até mesmo a aparente disposição para abordagens em situação de suspeita de alguma atividade contra o patrimônio ou bens públicos.

Quanto a essas rondas e o eventual uso de arma de fogo, ressalva-se a existência de legislação municipal a respeito através das Leis n.8.474, de 03 de junho de 2015, sobre o porte de arma de fogo; Lei n.8.480, de 17 de junho de 2015; e Decreto n.10.902, de 11 de maio de 2015, as quais dependem da normatização correspondente.

Do ponto de vista organizacional, parece ser voz corrente a falta de um plano de carreira capaz de organizar tecnicamente a execução das tarefas. A respeito ouvimos de diversos Guardas relatos de divergências entre componentes de Equipe

face a atuação em determinada situação. Isto quer dizer que, a falta da carreira legalmente estabelecida coloca todos os Agentes no mesmo plano hierárquico. Conforme relato anotado, assim se expressou meu interlocutor:

Não se trata de imitar a militar. Lá tem soldado, capitão, tenente e é tudo militarizado. Para nós o que precisa é reconhecer que quem está há mais tempo no serviço, ou conseguiu algum tipo de promoção teria que ter ascendência funcional. Isso não quer dizer que uma manda no outro. Nós mesmos aqui [estavam em dois patrulheiros na viatura], por exemplo não temos necessidade de hierarquia para definir quem dirige a viatura e quem elabora as ocorrências, entramos em acordo e normalmente nos revezamos. Mas um plano de carreira dá mais incentivo para crescer na Guarda e subir de posto. (Relato anotado em trabalho de campo em setembro de 2023).

Este tipo de relato poderia conduzir a um aparente paradoxo, porquanto se deseja a construção de uma carreira de agentes da segurança pública municipal, disposta em níveis de responsabilidades, atribuições e esferas de controle das atividades, sem no entanto, os princípios rígidos da disciplina e hierarquia militares. Para os entrevistados a possível hierarquização como consequência da carreira de Guarda Civil não seria diferente de qualquer outra esfera do serviço público em geral.

5.6 A estrutura das Guardas

A estrutura institucional/formal das Guardas Civis tanto de São Carlos como de Araraquara mostram semelhanças que, num olhar mais rápido sugerem não diferir muito de suas similares Brasil afora. Seus quadros, equipes de trabalho, e atuação seguem formalmente as orientações constantes do Estatuto de regência de todas essas instituições, a Lei n.13.022/2014, a qual regulamentou o §8º da Constituição Federal. Até mesmo o uniforme que adotam é igual ao utilizado pela maioria delas em nosso país, na cor tradicional azul-marinho, ficando as diferenciações por conta das cores dos veículos, seus emblemas, símbolos e insígnias.

Tal legislação é que orienta as normas que serão observadas pelos municípios quando da criação de suas Guardas. Logo, ao menos formalmente não há discrepâncias entre instituições. Mesmo quanto à formação técnico profissional essas instituições seguem os padrões firmados pela Matriz Curricular para as

Guardas Municipais, para a formação em segurança pública, editada pelo Governo Federal, através do Ministério da Justiça e Segurança Pública/SENASP⁵⁷.

As diferenças tendem a se manifestar quanto aos aspectos organizacionais e operacionais. Nota-se pelas vozes dos seus componentes que muito do que as suas corporações empregam como *modus operandi* decorre em boa medida da gestão política do município. As manifestações colhidas durante a convivência da pesquisa apontam no maior ou menor empenho do município, a depender do governo eleito, para sinalizar quais as prioridades de atuação das Guardas. Desse modo, o relato de um Guarda Civil de Araraquara deixa transparecer um certo desapontamento por não poder direcionar sua atuação quanto a eventuais ocorrências envolvendo entorpecentes e direcionar a atuação para o que chamou de atendimento social. Para seus companheiros de São Carlos a situação é um pouco diferente, pois no próprio quadro estatístico de produção consta o item “apreensão de entorpecentes”, o que não implica afirmar que seja tal atividade prioritária para a Guarda, mas deixa transparecer que os agentes aparentemente se sintam mais à vontade para intervenções em ocorrências que, por definição legal cabe à polícia ostensiva estadual, isto é, no dizer de um deles: “[...] não procuramos, mas se trombar com uma situação vamos averiguar. Normalmente se tratam de moleques fumando nas praças e quando nos veem abandonam a droga e fogem [...]” (Relato anotado em trabalho de campo em setembro de 2023).

Como se tratam de corporações em serviço nas vias públicas, praças e demais logradouros públicos, há sempre possibilidade da Guarda ser acionada antes da Polícia Militar, ocasião em que dá início as primeiras medidas de atendimento, até a chegada dos militares. Casos típicos de acidentes de trânsito.

Vale lembrar que aos militares compete a manutenção da ordem pública, as tarefas de polícia administrativa através do policiamento ostensivo e atendimento das ocorrências via fone 190. Já para as Guardas Municipais a Constituição Federal fala em proteção dos bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. E o que diz a lei? Ela prevê no art. 2º o exercício das funções de proteção municipal preventiva, e no art. 5º um elenco de competências específicas que, pode ser

⁵⁷ A Matriz Curricular Nacional para a formação das Guardas Municipais tem por objetivo enfatizar a atuação das Guardas Municipais na prevenção da violência e criminalidade, destacando o papel dos Municípios no SUSP, assim como estabelecer diretrizes e princípios que norteiem a atuação das Guardas Municipais existentes nas diversas regiões do país, respeitando e considerando as especificidades regionais. Ministério da Justiça e Segurança Pública. E-mail: senasp@mj.gov.br.

interpretado de que modo se daria esse tipo de proteção, que vai desde: 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; e, até mesmo auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários.

Note-se que há uma concorrência espacial uma vez que ambas as instituições exercem suas atividades no mesmo local, o que sugere igualmente a existência de um campo de tensão, que talvez possa ter suas consequências diminuídas pelo acomodamento de ambas as forças dialogando nas bases, nos contatos mantidos nas vias onde acabam se entrecruzando.

Ainda, sobre a questão do armamento esta se apresenta como divisor de águas entre as duas Guardas Civis. A posse e porte do armamento letal supõe conferir ao agente que a detém um traço de identidade com os demais integrantes das demais forças de segurança, tanto do Estado quanto da União na medida que lhe proporciona uma equiparação em razão da semelhança de equipamento.

Essa particularidade dá mostras de que os Guardas que operam desarmados vejam os colegas armados como se esses tivessem maior poder. Em que pese a existência de vozes concordantes com a medida adotada pela Guarda de Araraquara, alicerçados principalmente no rol de atribuições institucionais, seus integrantes alegam que, mesmo diante do fato de que a maioria das atividades laborativas não envolvam o uso de armas, o fato de trabalharem uniformizados e quase sempre identificados pela população como policiais, acabam expostos a situações de risco quando em seus turnos de serviço.

Ao lado dessa perspectiva de segurança pessoal e autoconfiança do patrulheiro, subsiste também o aspecto da hierarquização entre instituições. Mais uma vez o fato de não ter a arma de fogo compondo o uniforme com os demais instrumentos, como algemas, gás pimenta, pistola Tazer, ou outra não letal, o guarda se põe em situação de sensível inferioridade, mesmo que a legislação que criou o Sistema Único de Segurança Pública reconheça as Guardas Municipais como integrantes do Sistema.

A opção por uma Guarda armada ou desarmada apresenta certa complexidade. Reportamos aqui manifestação de um agente da GCM de São Carlos, com o qual tivemos longo contato durante a pesquisa: “[...] nos tempos em que a Guarda não era armada, os integrantes eram conhecidos pejorativamente por

“guardinhas”, numa alusão aos vigilantes noturnos particulares que no período da noite vigiam determinadas ruas com suas motocicletas, pelas quais apitam de hora em hora [...]”.

Essa manifestação deixa transparecer o que já afirmamos anteriormente a respeito de uma espécie de hierarquização corporativa de acordo com uniforme, equipamento e, o armamento. Mas também a possibilidade da limitação do que significa para o profissional as atividades previstas para a prevenção da violência que, não excluindo a vigilância isoladamente considerada, aborda inúmeras novas ferramentas para ações preventivas, em especial a questão da construção de vínculos com a comunidade, a identificação da instituição com os integrantes da sociedade, etc pois essas manifestações parecem menos esporádicas e seu debate surge quando o assunto é provocado, o que soou também como um indicador de que as funções de prevenção primária, requeridos pelas práticas mais atualizadas de prevenção de violência, como o estímulo à participação popular, o exercício de polícia comunitária ou de proximidade, etc, acabam sendo encarados também como hierarquicamente subalternizados.

Ainda no campo das hierarquizações simbólicas desponta a questão do reconhecimento via retribuição remuneratória, pois é amplamente sabida as diferenças de vencimentos entre todas as instituições policiais do país, a partir das polícias federais, tanto DPF – Departamento de Polícia Federal – quanto a PRF – Polícia Rodoviária Federal, que já guardam diferenças entre si; dos Estados que seguem no mesmo sentido com as Polícias Militares e Polícias Civis; e, por fim as GCMs em que cada município segue seu próprio plano orçamentário.

Estes são fatores que influenciam a construção da identidade funcional e, via de regra podem levar a prática de atividades extracorporação, conhecida como “bico”. Se visto isoladamente, talvez tivesse menor importância. Porém, na prática nota-se que este aspecto vem a somar com outras situações que, juntas podem configurar mais uma dificuldade na construção da identidade das forças de segurança municipais. Por esse olhar ressalte-se a também as diferenças de efetivo, uso de determinadas viaturas, tipos de equipamentos. Aqui, destacamos aqui os vencimentos entre as Guardas de Araraquara e São Carlos. Conforme Edital n.001/2023 do último concurso aberto para esta última, o salário-base inicial é de R\$3.102,00, enquanto que para Araraquara inicia-se com vencimentos na ordem de

R\$1.721,16, segundo edital n.001/2022, também para contratação de novos Guardas.

Por certo não se deve considerar estes fatores isoladamente, assim como é forçoso reconhecer outras diferentes variáveis como aptidão, vocação, local de residência, e alguns outros benefícios ou privilégios reservados a esta ou aquela corporação. Entretanto, tais distanciamentos chamou a atenção quando das entrevistas com os patrulheiros de ambas as Guardas que, via de regra interpretam tais discrepâncias como maior ou menor grau de reconhecimento por parte do patrão município, deixando em segundo plano eventuais distorções de arrecadação de tributos ou limitações orçamentárias próprias de cada ente público.

5.7 Complementação via questionário

O trabalho de campo confere ao pesquisador a perspectiva de criar seus próprios dados a partir da coleta de material quando em convivência com o meio objeto de seu trabalho. A respeito disserta Caldeira apoiando-se na fórmula de Clifford Geertz:

O antropólogo nunca esteve ausente de seu texto e da exposição de seus dados. Ao contrário, produtor ele mesmo de seus dados, instrumento privilegiado de pesquisa, a presença do antropólogo profissional tanto no trabalho de campo quanto no texto etnográfico foi essencial para a contribuição do conhecimento antropológico. Baseando a sua produção de conhecimento na experiência pessoal de uma outra cultura, a antropologia legitimou seus enunciados na fórmula: “ eu estive lá, vi e, portanto, posso falar sobre o outro (Clifford, 1983 *apud* Caldeira, 2003, p.23).

Não obstante tenha o período de convivência com as Guardas Civis produzido rico material para análise e subsídios importantes a este trabalho, entendeu-se necessário a complementação dos elementos, em especial em relação ao perfil de seus integrantes.

Assim, foi possível, via questionário, observar que seus componentes são, na maioria brancos, do sexo masculino, com nível de escolaridade superior ou superior incompleto, casados ou em união estável e tem filhos (Anexo 5).

Este perfil sugere denotar um alinhamento com os padrões de constituição de uma família de classe média da sociedade brasileira. Equivaleria poder refletir que

as suas origens se encontram em determinado segmento da constituição do corpo social, devendo, portanto não fugir de seus comportamentos, atitudes, compreensão dos mecanismos morais vigentes de tudo que está presente nele.

Diante disso é possível anotar alguns dados que refletem tal característica, por exemplo o fato de que algumas respostas remeterem ao entendimento sustentado em grande parte mais no senso comum do que no aprendizado na escola de formação profissional. Assim, suas respostas contrariam, por vezes, os enunciados na própria Matriz Curricular Para Guardas Municipais quando esta prioriza a construção de instituições humanizadas. Exemplo disso é o entendimento majoritário de que o uso ostensivo de equipamentos, armas e maior apelo visual atrairiam maior respeito da população, assim como a prevalência da concepção de que as Guardas deveriam mesmo transformar-se em polícias municipais aptas ao combate ao crime. Nesse sentido se veem como forças auxiliares das polícias estaduais.

Foto 5 - Imagem de GCMs em formação



Fonte: Jornal O Imparcial de Araraquara⁵⁸.

⁵⁸ Disponível em: <https://jornalimparcial.com.br/gcms-de-araraquara-participam-de-ii-seminario-estadual-de-patrolhamento-tatico/>. Acesso em: 23 jul. 2024.

Também há indícios de contradições entre as respostas. De um lado defende-se que as Guardas já adotam hoje um padrão militarizado – botas, coletes, equipamentos, fardamento, postura marcial, o gestual como a prática de continência como cumprimento entre pares, etc porém, em contraponto sobressai a afirmação de que o êxito do trabalho da Guarda, enquanto instituição do sistema de segurança pública, depende do grau de confiança da população, aspecto que, se tomadas as características próprias do militarismo como o isolamento dos quartéis própria da caserna enquanto instituição fechada, que são posicionamentos com aparentes indícios de conflito entre os objetivos buscados.

Por outro lado, sobre o porte de arma de fogo, 100% das manifestações apontam para a necessidade de seu uso pelas Guardas e, com o mesmo índice percentual foram as respostas reconhecendo que o enfrentamento do problema da criminalidade não depende apenas do Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se nesse trabalho não se afastar da proposta que o motivou e que, em síntese, remete ao próprio título a ele conferido e que se traduz na indagação sobre o futuro das Guardas Civis Municipais, cuja importância, prima facie relaciona-se umbilicalmente com o processo de redemocratização do Brasil, pois dentre tantas outras razões, uma que a literatura especializada reputa como fundamental mostra que, no campo da segurança pública, as forças do Estado continuam a operar de modo conflitante com o regime democrático e de direito, consoante fartamente anotado no decorrer da pesquisa, não sendo demais anotar que, em todas as demais áreas da gestão político-administrativa do Estado, verificou-se a tendência do reenquadramento dos códigos de procedimentos tornando-os mais afinados com a redemocratização, o que não ocorreu nas polícias, em que pese as pressões feitas pelos movimentos sociais (Lima; Sinhoretto; Bueno, 2015).

Tais relatos apontam também como dificuldade a opção dos governos ditatoriais pelo fortalecimento da militarização da polícia, unificando todo sistema preventivo em torno das polícias militares, conforme Decreto 667, de 02 de julho de 1969, editado em plena vigência do Ato Institucional n.5/1968 (Brasil, 1969)⁵⁹, a qual reforçou ainda mais o vínculo das forças policiais estaduais com o Exército Nacional, a ponto de as polícias regionais se subordinarem organizacionalmente diretamente àquela Força Terrestre, de onde justamente saíam os Generais Presidentes da República, apenas dependendo dos governos regionais para sua manutenção.

Consequência da unificação do sistema foi a extinção das Guardas Civis Estaduais em 15 Estados da Federação, uma instituição que, segundo relatos de pesquisadores do tema, vinha se firmando como polícia modelo, inclusive se espelhavam na polícia de Londres (Mariano, 2004, p.24-25), fato que, em certa medida dá mostras de, no mínimo uma aparente vontade política do renascimento

⁵⁹ Art. 1º As Polícias Militares consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste Decreto-lei. Parágrafo único. O Ministério do Exército exerce o controle e a coordenação das Polícias Militares, sucessivamente através dos seguintes órgãos, conforme se dispuser em regulamento: a) Estado-Maior do Exército em todo o território nacional; b) Exércitos e Comandos Militares de Áreas nas respectivas jurisdições; c) Regiões Militares nos territórios regionais. Art. 2º A Inspetoria-Geral das Polícias Militares, que passa a integrar, organicamente, o Estado-Maior do Exército incumbe-se dos estudos, da coleta e registro de dados bem como do assessoramento referente ao controle e coordenação, no nível federal, dos dispositivos do presente Decreto-lei. Parágrafo único. O cargo de Inspetor-Geral das Polícias Militares será exercido por um General-de-Brigada da ativa.

dessa instituição, formalizada na criação das Guardas Civis Municipais na Constituição de 1988, dado que bem pode ser interpretado como uma tentativa de retomada plena do país à democracia, inserindo também a segurança pública no corpo das instituições que mereciam atualização naquele momento.

Desse modo, teve-se como necessário percorrer, ainda que singelamente, os passos dados pela segurança pública desde os primórdios até os dias atuais. É sempre lembrada a máxima de Heródoto de que para compreensão do presente e a idealização do futuro é necessário conhecer o passado histórico⁶⁰. Esse foi o escopo do primeiro capítulo: buscar alguns vínculos entre as práticas de atuação da polícia nos dias atuais com as atuações em tempos pretéritos, uma vez que, necessariamente devem subsistir, ao menos parcialmente, elos entre esses períodos, logicamente tentando não ignorar a contextualização de acordo com os momentos políticos de cada época.

Dessas ligações entre passado e presente, chama a atenção o modelo organizacional das atuais forças de segurança como a divisão da tarefa, verticalização e a militarização e, no que se refere ao exercício cotidiano da atividade, a preeminência na prática do tipo de policiamento que privilegia a vigilância e a reação, além das condutas marcadas pelo frágil apego aos mandamentos constitucionais referentes a dignidade humana, conforme fartamente constatado por pesquisadores, estudiosos, etc. Nesse sentido o ensino de Caldeira:

A violência e o desrespeito aos direitos humanos pela polícia têm uma longa história no Brasil. Um padrão constante de abuso da população pelas forças policiais, sobretudo no caso das camadas trabalhadoras, tem-se repetido em governos liberais ou conservadores, em períodos ditatoriais ou democráticos. (Caldeira, 2003, p.137).

Sob essas premissas é que o exercício de investigar as aptidões das Guardas Civis de Araraquara e a de São Carlos se pautou, ou seja, buscando e analisando elementos capazes de oferecer possibilidades de um processo de reconstrução do sistema de segurança pública pelo exercício da atividade estatal.

Embora a pesquisa seja etnográfica e de natureza qualitativa, procurou-se trazer alguns dados das cidades sedes das Guardas em estudo, Araraquara e São

⁶⁰ Disponível em:

https://www.ueg.br/noticia/58813_na_ueg_tem_hellip_historia_pensar_o_passado_para_idealizar_o_futuro. Acesso em: 28 maio 2024.

Carlos, os quais demonstraram a proximidade dos números entre elas nos campos socioeconômico e cultural segundo o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas -, bem como na educação, saúde, desenvolvimento humano, conforme reportado no anexo I. Mas também acerca dos índices da prática dos principais crimes, conforme coleta e divulgação pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo - anexo II.

Convém anotar que não é o objetivo da pesquisa correlacionar indicadores estatísticos com desempenho das instituições em exame, o que não invalida o exame da percepção das metodologias, formas de atuação peculiares a cada uma delas e, principalmente os aspectos comportamentais face ao desenvolvimento das tarefas atribuídas às Guardas, a interpretação do uso dos equipamentos, as projeções de futuro da corporação e as relações que se estabelecem entre estas, a comunidade e demais agências de segurança e órgãos públicos ou privados.

Nesse contexto buscou-se, através do acompanhamento pessoal das atividades rotineiras de policiamento, estabelecer um convívio mínimo entre pesquisador e componentes das Guardas, destinado a fornecer subsídios para coleta de indícios que pudessem se aproximar da questão proposta, isto é, olhar para a Instituição Guarda Civil Municipal como organização dotada ou não de perfil condizente com o atual Regime Político Brasileiro, mas não só, também detentora de características consentâneas com as modernas técnicas profissionais do fazer policial, conforme descrito em linhas anteriores.

Nesse passo, a pesquisa de campo mostrou alguns aspectos que sugerem que o vácuo na prevenção, deixado pelas polícias estaduais parecem distantes de serem preenchidos, como se notou em diversos diálogos com os agentes tanto de Araraquara quanto de São Carlos. As manifestações expressas, na maioria das vezes remete a um campo hierárquico entre as forças atuantes, como se viu na queixa de inúmeros patrulheiros que sentem suas atuações limitadas por conta da falta de poder de polícia e, no caso de Araraquara, na ausência de arma de fogo, circunstância demonstrativa de compreensão parcial das atribuições relacionadas com o trabalho da prevenção, tão defendida pelos estudos mais recentes sobre o tema.

Assim, as atividades preventivas, nas vozes dos Guardas não conferem importância ao trabalho deles, do mesmo modo que interpretam a falta de destaque

da sociedade e a imprensa ao trabalho preventiva diante das prisões, apreensões de drogas praticadas pelas demais forças de segurança.

Assim, a ostensividade de equipamentos, o uso de uniforme com seus utensílios como o cinturão porta equipamentos: o bastão tonfa, coldre para pistola não letal, ou letal para o caso de São Carlos resvala para a sensação de empoderamento, e remete, segundo os entrevistados a uma sensação que as outras instituições do sistema de segurança alcançariam maiores graus de respeito e confiança da população justamente pela disponibilidade de maior poder do uso da força. Esta sensação, que aparentemente pugna mais por afastar o agente da coletividade, pode ser objeto de relação com o magistério de Teresa Caldeira quando esta leciona sobre a fala do crime, violência e significação, ao asseverar que: “[...] Preconceitos e derrogações não apenas são verbais, mas se reproduzem em rituais de suspeita e de investigação nas entradas de edifícios públicos e privados [...]” (Caldeira, 2003, p.44). Nesse passo a fotografia da sede da GCM são-carlense torna-se, até certo ponto emblemática (Foto 1), porquanto ao mesmo tempo que remete a austeridade também pode conduzir a um distanciamento da população com seus muros elevados, portão tampado e guarita estilo edificação militar, remetendo ao modelo panóptico de Bentham (Foucault, 2009, p.177).

Mesmo assim, ambas as corporações atuam em programas com parcerias com outras Secretarias Municipais, em especial com aquelas voltadas ao atendimento das demandas sociais, o que parece evitar o total afastamento da comunidade. Porém, predominou nas entrevistas a repetição do modelo tradicional de policiamento em que o policial se vê como o braço armado do estado pronto para restabelecer a ordem quebrada, daí a predisposição da atuação heroica ao efetuar prisões, livrando a comunidade do malfeitor, enfim operando de modo tradicional, repetindo as dinâmicas atualmente praticadas pelas forças policiais estaduais.

Essa parece ser a ideia que se apresenta como objetivo no Plano Municipal Integrado de Segurança da cidade de São Carlos⁶¹, de onde se destacam algumas metas previstas para capacitação técnico profissional como:

1. Especialização para rondas com motocicletas, em parceria com a Polícia Militar;
2. Tiro – Capacitação de instrutores e reciclagem, em parceria com a Polícia Federal;

⁶¹ Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/plano-seguranca-publica.html>. Acesso em: 28 maio 2024.

3. Canil – Capacitação em adestramento de cães, em parceria com a PM e outras Guardas, mais a iniciativa privada;
4. Capacitação para agentes voluntários da Defesa Civil; e
5. Criação da ROMU – Rondas ostensivas municipais.

Sob o mesmo enfoque de preparo e formação do profissional de segurança, o Plano de Araraquara⁶², talvez por ser mais recente anote algumas pautas que mais se aproximam do policiamento de proximidade como meta, as quais foram objeto de deliberação na Conferência de Segurança Pública a partir da participação popular:

1. Eixo 5 – Criação de protocolo de atendimento e abordagem humanizada para as forças de segurança pública;
2. Eixo 6 – Melhorar a qualificação profissional com foco em educação e práticas antirracistas, LGBTFóbicas, capacitistas, de desigualdade de gênero e demais, para os servidores da segurança pública de Araraquara;

Também se faz digno de nota, ao menos como um ponto a mais de reflexão, a constatação de que a cidade de São Carlos, por quatro anos seguidos registrou índices de práticas de homicídios muito abaixo do patamar estipulado pela OMS, entre os anos de 2006 a 2009, o mesmo ocorrendo no ano de 2009 em relação aos registros policiais pertinentes a vulnerabilidade juvenil, justamente quando a Guarda operou desarmada, enquanto que no exercício de 2023 os números praticamente dobraram, registrando a marca de 19 homicídios/ano. Como não é o escopo da pesquisa este é um dado que mais se apresenta para reflexão sob o ponto de vista da relação estabelecida entre policiamento de reação e policiamento de proatividade, comunitário, de proximidade com a sociedade, conforme os mais atualizados conceitos de prevenção.

Para contraponto, observa-se que Araraquara, cuja Guarda permanece sem armamento letal até os dias de hoje, tenha registrado no ano de 2023 número de homicídio bem inferior ao suportado pelo mesmo padrão de referência da OMS, com o número de 9 registros/ano (dados estatísticos da SSP/SP, Anexo três), ou seja a metade dos números de sua vizinha. Por óbvio não se pode creditar tais indicadores singelamente aos modelos de policiamento, mas tal fato não deixa de se apresentar como interessante fenômeno a ser investigado cientificamente.

⁶² Lei n. 11.071, de 22 de janeiro de 2024. Institui o Plano Municipal de Políticas para a segurança Pública do Município de Araraquara, para o período compreendido entre os anos de 2024 e 2028, e dá outras providências.

Daí reafirmar-se a necessidade da conveniência de que esta constatação permaneça no limite da reflexão e base a outras investigações haja vista a multiplicidade de fatores que, bem se sabe envolvem a análise da ocorrência de crimes e seus inúmeros eventos causais, além dos processos de prevenção, dos quais a polícia faz parte de apenas um deles.

A fim de complementar o trabalho de campo, optou-se pelo envio de questionário (cópia no Anexo quatro), onde procurou-se identificar aspectos pessoais e sociais dos componentes das Guardas e, com essas respostas foi possível verificar que o nível de escolarização das Guardas é, em sua maioria de indivíduos com nível superior, ou superior incompleto, a faixa etária situa-se entre 40/50 anos, a maioria é do sexo masculino (apenas 15% feminino), também 85% de indivíduos brancos, casados ou em união estável e que, um quarto de seus componentes ingressaram após os anos 2009.

Por fim, pode-se afirmar que os elementos coletados nesta pesquisa forneceram algumas evidências de que, embora ambos os municípios tenham constituído suas corporações policiais ao mesmo tempo, tenham elaborado as revisões das regras previstas em seus respectivos estatutos visando a atualização das Guardas, em especial esta última de 2018, que objetivou o atendimento das normatizações ofertadas pela Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, que regulamentou o SUSP e criou a PNSPDS – Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - , na prática parecem ainda lutar contra os obstáculos para a maior aproximação do que as Políticas de segurança para o sistema preveem.

Ainda permanece no ideário dos Guardas a contradição entre as diretrizes de prevenção de violência e o respeito aos direitos humanos, assim como a noção de realização de justiça. Questão que surge, aparentemente pelas variáveis tanto da falta de reconhecimento quanto pelas cobranças de uma sociedade carente, quanto pelo sentido de não pertencimento ao sistema nacional de segurança. Aqui também pode se considerar que, as escolhas do exercício de atuação pelos profissionais sejam mais propensas a escolher o caminho que vem sendo trilhado até o momento, que é o do policiamento tradicional não o é por comodidade, mas ao contrário, pela busca de importância e vontade de reconhecimento.

Tanto assim que destaca-se o exemplo do porte de armas de fogo pela Guarda de Araraquara, aqui se considerando o uso de armas como continuidade da atuação reativa, em que a maioria é francamente favorável, e que inclusive foi objeto

de ação judicial impetrada pela Associação local dos Guardas contra a municipalidade por não regulamentar a Lei n.8.474/2015, que autoriza o porte de arma de fogo aos Guardas Civis de Araraquara. Embora tenha obtido liminar em primeira instância, o Tribunal de Justiça de São Paulo revogou tal decisão⁶³.

Essa questão bem ilustra o esforço político que os municípios desempenham para estabelecer os rumos que querem ver suas corporações praticando. Durante os períodos de convivência com os Guardas Municipais de ambas as cidades foi amplamente falado e repetido a dependência que as instituições têm com o chefe do executivo. No caso de Araraquara foi o que acima se relatou. A insatisfação com a falta de regulamentação do uso de arma letas resultou em Ação Judicial. Já para São Carlos a mudança de paradigma veio com a mudança de governante.

A preocupação excessiva com o uso de armas parece ofuscar o verdadeiro significado da atividade da prevenção da violência através da atuação da polícia, conforme previsto na PNSPDE (Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social). Ainda nesse quesito é perceptível que os manuais policiais editados a partir do início dos anos 2000, e que teve um boom com a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública⁶⁴, com publicações de projetos como o PROERD - Programa Educacional de Resistência às Drogas e a Violência, baseado em similar estadunidense de 1983, e cartilhas sobre policiamento comunitário, muitos dos quais inspirados no modelo japonês como o Chuzaicho, parecem relegados ao esquecimento quando se olha as manchetes dos principais noticiários policiais da atualidade. Um exemplo é a denominada operação escudo da PM paulista na baixada santista, que provocou o maior número de mortes em mais de 40 anos, segundo inúmeros órgãos de imprensa⁶⁵. Fatos como este, mesmo que sejam apontados como práticas antipoliciais, costumam ser objeto de conversas entre integrantes das corporações e, a depender das circunstâncias podem ser tomados como discurso nem sempre pelo positivo em prol da construção da polícia cidadã.

Bem, se há um costume em usar da metáfora de que o trabalho policial poderia ser compreendido como o trabalho médico, como assim pontuou Goldstein:

⁶³ Disponível em: <https://www.araraquara.sp.gov.br/noticias/cooperacao-dos-assuntos-de-seguranca-publica/justica-reafirma-decisao-sobre-armamento-da-guarda-municipal-cabe-a-prefeitura#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do,uso%20permitido%2C%20restrito%20aos%20limites>. Acesso em: 28 maio 2024.

⁶⁴ Soluções. Publicação trimestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Ano 1. N.1. Março-maio de 2010.

⁶⁵ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/08/sobe-para-24-o-numero-de-mortos-em-operacao-policia-no-litoral-de-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 28 maio 2024.

A polícia tem sido tradicionalmente ligada ao crime assim como os médicos têm sido ligados à doença. Mas, no campo médico, a relação é muito mais específica: as doenças têm sido classificadas, os fatores que as causam têm sido isolados, programas preventivos têm sido desenvolvidos e testados, e a real capacidade do pessoal médico em prevenir e controlar males específicos tem sido demonstrada. Em contraste, no que toca à polícia e à comunidade, muito do que se fala em relação à criminalidade permanece em um nível muito geral, apesar de, como expressão, “crime”, não ser mais significativo do que “doença”. (Goldstein, 2003 *apud* Rolim, 2006, p.23).

Este, pode se dizer com muita modéstia ter sido um dos propósitos da pesquisa. Ou seja, ao tentar buscar elementos sensíveis sobre os perfis das Guardas Municipais de Araraquara e a de São Carlos, em busca do processo em curso sobre a construção de suas identidades como corporações integrantes do Sistema de Segurança Pública Nacional, visando oferecer alguns pontos de reflexão que talvez possam colaborar com os diagnósticos de uma possível interpretação do fazer policial de modo a se livrar do tradicionalismo que nada mais tem produzido de aproveitável e útil para nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, A. P. N. T. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf. Acesso em: 31 jul. 2024.

ALCADIPANI, R. *et al.* Condições organizacionais para o policiamento baseado em evidências: uma proposta a partir da literatura internacional. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, nov./dez. 2022.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center; Baltimore: John Hopkins University, 2009.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AYERBE, L. F. **O ocidente e o resto: a América Latina e o Caribe na cultura do império**. Buenos Aires: Clacso, 2003. (Becas de Investigación).

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11.ed. Tradução: Carmem C. Varrialle, Gaetano Lo Mônaco. João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 1998.

BOURDIEU, P. **Razões práticas sobre a teoria da Razão**. Trad. Mariza Correa. Campinas: Papyrus, 1996. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3005706/mod_resource/content/0/Pierre_Bourdieu%20-%20Raz%C3%B5es%20Pr%C3%A1ticas.pdf. Acesso em: 1 ago. 2024.

BRASIL. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública: Texto-base**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/texto_base_1_conferencia_seguranca_publica.pdf. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 1969. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-667-2-julho-1969-374170-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRETAS, M. L.; ROSEMBERG, A. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Revista Topoi**, Rio de Janeiro, v.14, n.26, jan./jul. 2013.

BULOS, U. L. **Constituição Federal Anotada**. 10. ed. rev. atual. e reformulada até a Emenda Constitucional nº 70/2012. São Paulo: Saraiva, 2012.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2.ed. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2003.

CANCELLI, E. **O mundo da violência**: repressão e estado policial na era Vargas (1930-1945). 1991. 2.v. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1991. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280673>. Acesso em: 29 maio 2024.

CARNEIRO, J. M. B. (org.). Política local e eleições 2016. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v.17, n.3, 2016.

COSTA, E. V. da. **Da Senzala à Colônia**. 5. ed. São Paulo: Ed. da UNESP, 2010.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FERNANDES, H. R. **Política e Segurança**. São Paulo: Alfa ômega, 1974.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA [FBSP]. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

FOUCAULT, M. O sujeito e o poder. *In*: DREYFUS, H. L.; RABINOW, P. **Michel Foucault**: uma trajetória filosófica: Para além do estruturalismo e da hermenêutica. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009. p. 231-249. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4111326/mod_resource/content/1/o-sujeito-e-o-poder.pdf. Acesso em: 29 maio 2024.

FREYRE, G. **Casa Grande e Senzala**: Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 25. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1995.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **RAE Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p. 20/29. mai./jun. 1995.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

KAHN, T.; ZANETIC, A. **O papel dos municípios na segurança pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. (Coleção Segurança com Cidadania, v.1: Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública). Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume1/papel_municipios_seguranca_publica.pdf. Acesso em: 31 jul. 2024.

KOPITTKE, A. **Manual de segurança pública baseado em evidências: o que funciona e o que não funciona na prevenção da violência**. Passo Fundo, RS: Conhecer, 2023.

KOPITTKE, A. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v.10, n.2, 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/695/239>. Acesso em: 29 maio 2024.

LAHUERTA, M. O Século vinte Brasileiro: Autoritarismo, Modernização e Democracia. In: AGGIO, A.; LAHUERTA, M. (org.). **Pensar o Século XX: Problemas políticos e história nacional na América Latina**. São Paulo: Ed. da Unesp, 2003. p.217-257.

LIMA, R. S. de L.; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da Vida e da segurança pública no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 30, n. 1, jan./abr. 2015.

LOPES, F. G.; PIRES, M. J. de S. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil. In: CARDOSO JR., J. C. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. p.565-588.

MALINOWSKI, B. **Os Argonautas do Pacífico Ocidental**. São Paulo: Abril, 1978. (Coleção Os Pensadores).

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

MARTINS, J. T. de S. **Guardas civis municipais: limites e possibilidades para uma atuação em direitos humanos**. 2018. 160f. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.47.2018.tde-23082018-151659>. Acesso em: 29 maio 2024.

MISSE, M. BRETAS, M. L. (org.). **As Guardas Municipais no Brasil: Diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: Booklink; Necvu; FINEP, 2010.

PINHEIRO, P. S.; ALMEIDA, G. A. **Violência urbana**. São Paulo: Publifolha, 2003.

PIRES, V. Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, n.3, 2016.

QUEIROZ, C. A. M. de. **História Geral da Polícia Civil do Estado de São Paulo: reflexos na Polícia Judiciária Brasileira**. São Paulo: Edição do autor, 2011.

ROCHA, B. *et al.* **Letalidade policial e seletividade penal: Reflexões produzidas por corpos matáveis**. São Paulo: Ed. dos Autores, 2023.

ROLIM, M. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SALLA, F. A retomada do encarceramento, as masmorras hight tech e a atualidade do pensamento de Foucault. **Cadernos da FFC**, Marília, v. 9, n. 1, p. 35-57, 2000.

SÃO PAULO. Governo do Estado. Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. Portal de educação ambiental. **Dicionário Ambiental Política Pública 2023**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://semil.sp.gov.br/educacaoambiental/prateleira-ambiental/politica-publica/#:~:text=%C3%89%20o%20conjunto%20de%20medidas,a%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20dos%20resultados%20alcan%C3%A7ados>. Acesso em: 08 abr. 2024.

SILVESTRE, G. **Dias de Visita**: uma sociologia da punição e das prisões. São Paulo: Alameda, 2012.

SINHORETTO, J. Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça. **Anuário Antropológico**, Brasília, v. 35, n. 2, p.109-123, 2010.

SOARES, L. E. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUZA, J. A **Elite do atraso**: da escravidão à lava jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

WEBER, M. **Ciência e Política**: duas vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BRASIL. Projeto de Lei nº 1332, de 25 de junho de 2003. Dispõe sobre as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil, Regulamenta e disciplina a Constituição, atuação e manutenção das Guardas Civas Municipais como Órgãos de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2003. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0uf7p48p0bbu61bdb39bap82911299668.node0?codteor=142947&filename=PL+1332/2003. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 217, de 08 de abril de 1970. Dispõe sobre a constituição da Polícia Militar do Estado de São Paulo, integrada por elementos da Fôrça Pública do Estado e da Guarda Civil de São Paulo. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, São Paulo, 1970. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1970/decreto.lei-217-08.04.1970.html>. Acesso em: 29 maio 2024.

FONSECA, D. J. **Políticas públicas e ações afirmativas**. São Paulo: Selo Negro, 2009.

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. 18. ed. Trad. de Maria Célia Santos Raposo. Petrópolis: Vozes, 2011.

LIMA, R. K.; EILBAUN, L.; PIRES, L. (org.). **Burocracias, Direitos e Conflitos: Pesquisas comparadas em antropologia do direito**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

SHABBACH, M. L. Como está a flexibilização das armas no governo Bolsonaro. **UFRGS Jornal da Universidade**, Porto Alegre, n.228, 2019. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jornal/como-esta-a-flexibilizacao-das-armas-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 1 ago. 2024.

SOUZA, L. A. F. de; SERRA, C. H. A. Quando o estado de exceção se torna permanente: reflexões sobre a militarização da segurança pública no Brasil. **Tempo Social**, São Paulo, v.32, n.2, p.205-227, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2020.158668>. Acesso em: 29 maio 2024.

TRANJAN, J. R. A sociedade civil brasileira pela lente da participação cidadã. *In*: MESQUITA, N. C. **Brasil: 25 anos de democracia: Participação, sociedade civil e cultura política**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. p.17-44.

ANEXOS

ANEXO A - Planilha do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – referente ao Município de Araraquara

4/20/24, 10:25 AM

https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/panorama

Código do Município
3503208

Gentílico
araraquarense

Aniversário
22 de agosto

Prefeito 
EDSON ANTÔNIO EDINHO DA SILVA

POPULAÇÃO

População no último censo [2022]	242.228 pessoas
Densidade demográfica [2022]	241,35 habitante por quilômetro quadrado

TRABALHO E RENDIMENTO

Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2021]	2,7 salários mínimos
Pessoal ocupado [2021]	90.272 pessoas
População ocupada [2021]	37,53 %
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo [2010]	29 %

EDUCAÇÃO

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	98,7 %
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2021]	6,3
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2021]	5,4
Matrículas no ensino fundamental [2021]	25.321 matrículas
Matrículas no ensino médio [2021]	8.449 matrículas
Docentes no ensino fundamental [2021]	1.575 docentes
Docentes no ensino médio [2021]	753 docentes
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2021]	74 escolas
Número de estabelecimentos de ensino médio [2021]	39 escolas

ECONOMIA

PIB per capita [2021]	49.692,93 R\$
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	55,9 %
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,815
Total de receitas realizadas [2017]	813.194,68 R\$ (<1000)
Total de despesas empenhadas [2017]	797.613,15 R\$ (<1000)

SAÚDE

Mortalidade Infantil [2022]	6,4 óbitos por mil nascidos vivos
Internações por diarreia pelo SUS [2022]	14,0 internações por 100 mil habitantes
Estabelecimentos de Saúde SUS [2009]	43 estabelecimentos

https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/panorama

1/2

ANEXO B - Planilha do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – referente ao Município de São Carlos

4/20/24, 10:22 AM

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-carlos>

Código do Município
3548906

Gentílico
são-carlense

Aniversário
4 de novembro

Prefeito 
AIRTON GARCIA FERREIRA

POPULAÇÃO

População no último censo [2022]	254.857 pessoas
Densidade demográfica [2022]	224,17 habitante por quilômetro quadrado

TRABALHO E RENDIMENTO

Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2021]	3,2 salários mínimos
Pessoal ocupado [2021]	94.254 pessoas
População ocupada [2021]	36,69 %
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo [2010]	28,5 %

EDUCAÇÃO

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	97,9 %
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2021]	6,5
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2021]	5,7
Matrículas no ensino fundamental [2021]	27.923 matrículas
Matrículas no ensino médio [2021]	8.251 matrículas
Docentes no ensino fundamental [2021]	1.674 docentes
Docentes no ensino médio [2021]	819 docentes
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2021]	72 escolas
Número de estabelecimentos de ensino médio [2021]	40 escolas

ECONOMIA

PIB per capita [2021]	55.044,88 R\$
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	57,7 %
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,805
Total de receitas realizadas [2017]	788.156,07 R\$ (×1000)
Total de despesas empenhadas [2017]	719.036,29 R\$ (×1000)

SAÚDE

Mortalidade Infantil [2022]	13,04 óbitos por mil nascidos vivos
Internações por diarreia pelo SUS [2022]	23,5 internações por 100 mil habitantes
Estabelecimentos de Saúde SUS [2009]	42 estabelecimentos

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-carlos/panorama>

1/2

ANEXO C - Total de ocorrências e produtividade 2023 Araraquara

2023 ^

Natureza	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
HOMICÍDIO DOLOSO (2)	0	0	1	0	1	1	0	1	3	1	1	0	9
Nº DE VÍTIMAS EM HOMICÍDIO DOLOSO (3)	0	0	1	0	1	1	0	1	3	1	1	0	9
HOMICÍDIO DOLOSO POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº DE VÍTIMAS EM HOMICÍDIO DOLOSO POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HOMICÍDIO CULPOSO POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	2	2	3	1	1	1	1	1	1	2	2	5	22
HOMICÍDIO CULPOSO OUTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	0	0	5	0	1	4	3	1	0	1	1	2	18
LESÃO CORPORAL SEGUIDA DE MORTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LESÃO CORPORAL DOLOSA	73	58	63	59	75	67	66	68	80	75	75	87	846
LESÃO CORPORAL CULPOSA POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	57	49	90	67	95	89	75	80	85	78	70	93	928
LESÃO CORPORAL CULPOSA - OUTRAS	1	3	3	1	3	1	1	1	3	1	1	1	20
LATROCÍNIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Nº DE VÍTIMAS EM LATROCÍNIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
TOTAL DE ESTUPRO (4)	11	4	2	7	4	9	7	7	5	9	7	4	76
ESTUPRO	5	1	0	3	0	3	1	0	1	4	4	1	23
ESTUPRO DE VULNERÁVEL	6	3	2	4	4	6	6	7	4	5	3	3	53
TOTAL DE ROUBO - OUTROS (1)	20	17	15	10	18	15	10	22	26	23	19	24	219
ROUBO - OUTROS	19	16	15	10	16	15	9	21	23	23	18	23	208
ROUBO DE VEÍCULO	4	1	1	4	3	1	0	0	4	4	5	6	33
ROUBO A BANCO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ROUBO DE CARGA	1	1	0	0	2	0	1	1	3	0	1	1	11
FURTO - OUTROS	239	200	265	209	256	196	196	188	221	305	221	222	2.718
FURTO DE VEÍCULO	24	13	22	33	23	24	26	18	19	31	24	30	287

2023 ^

Natureza	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
OCORRÊNCIAS DE PORTE DE ENTORPECENTES	6	11	5	3	2	2	7	3	7	2	4	4	56
OCORRÊNCIAS DE TRÁFICO DE ENTORPECENTES	23	22	21	23	25	23	18	24	23	18	25	18	263
OCORRÊNCIAS DE APREENSÃO DE ENTORPECENTES(I)	0	2	3	3	6	4	4	4	5	0	4	4	39
OCORRÊNCIAS DE PORTE ILEGAL DE ARMA	4	1	3	6	4	1	4	1	1	2	2	1	30
Nº DE ARMAS DE FOGO APREENDIDAS	6	1	2	6	4	1	3	1	1	5	3	2	35
Nº DE FLAGRANTES LAVRADOS	46	39	42	38	44	49	39	42	49	48	44	41	521
Nº DE INFRATORES APREENDIDOS EM FLAGRANTE	2	8	0	3	3	4	0	0	2	6	12	6	46
Nº DE INFRATORES APREENDIDOS POR MANDADO	0	4	0	0	0	1	2	4	1	1	7	2	22
Nº DE INFRATORES PRESOS EM FLAGRANTE	55	41	46	46	52	51	42	46	57	54	53	49	592
Nº DE INFRATORES PRESOS POR MANDADO	24	24	29	26	31	30	31	47	30	26	28	27	353
Nº DE PRISÕES EFETUADAS	70	63	71	64	75	79	70	89	79	74	81	76	891
Nº DE VEÍCULOS RECUPERADOS	21	5	15	18	20	24	18	14	25	17	27	13	217
TOT. DE INQUÉRITOS POLICIAIS INSTAURADOS	158	130	128	106	103	77	102	77	87	79	103	51	1.201

Fonte: <https://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/dados-mensais>.

ANEXO D - Total de ocorrências e produtividade 2023 São Carlos

2023

Natureza	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
HOMICÍDIO DOLOSO (2)	1	2	3	2	1	3	1	1	0	1	2	1	18
Nº DE VÍTIMAS EM HOMICÍDIO DOLOSO (3)	1	2	5	2	1	3	1	1	0	1	2	1	20
HOMICÍDIO DOLOSO POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº DE VÍTIMAS EM HOMICÍDIO DOLOSO POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HOMICÍDIO CULPOSO POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	1	3	4	3	3	3	1	2	0	0	1	2	23
HOMICÍDIO CULPOSO OUTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	1	1	3	1	2	1	2	2	2	3	3	1	22
LESÃO CORPORAL SEGUIDA DE MORTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LESÃO CORPORAL DOLOSA	35	57	49	40	46	60	61	62	54	69	57	76	666
LESÃO CORPORAL CULPOSA POR ACIDENTE DE TRÂNSITO	15	16	26	15	22	26	19	22	22	23	26	16	248
LESÃO CORPORAL CULPOSA - OUTRAS	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
LATROCÍNIO	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Nº DE VÍTIMAS EM LATROCÍNIO	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
TOTAL DE ESTUPRO (4)	8	2	9	6	7	3	6	4	4	5	3	6	63
ESTUPRO	2	0	5	2	2	2	0	0	1	3	1	3	21
ESTUPRO DE VULNERÁVEL	6	2	4	4	5	1	6	4	3	2	2	3	42
TOTAL DE ROUBO - OUTROS (1)	43	35	26	34	27	35	26	24	24	20	39	37	370
ROUBO - OUTROS	42	34	26	31	23	35	26	24	21	20	39	37	358
ROUBO DE VEÍCULO	13	4	10	8	4	5	6	3	10	8	6	4	81
ROUBO A BANCO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ROUBO DE CARGA	1	1	0	3	4	0	0	0	3	0	0	0	12
FURTO - OUTROS	297	206	259	188	249	274	197	244	250	250	641	247	3.302
FURTO DE VEÍCULO	38	40	44	28	33	31	34	29	58	38	42	44	459

2023

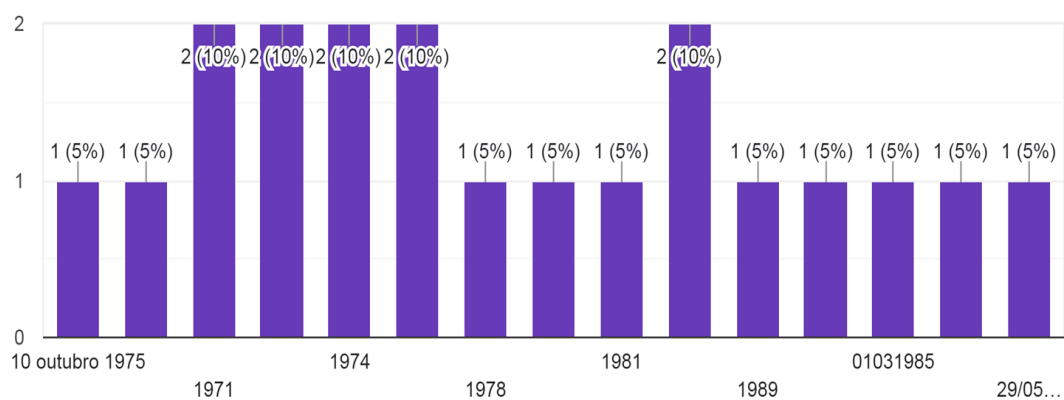
Natureza	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
OCORRÊNCIAS DE PORTE DE ENTORPECENTES	2	1	9	3	6	4	3	5	6	3	4	4	50
OCORRÊNCIAS DE TRÁFICO DE ENTORPECENTES	24	31	20	18	27	28	18	16	12	22	21	12	249
OCORRÊNCIAS DE APREENSÃO DE ENTORPECENTES(1)	3	4	7	6	6	5	8	6	8	5	2	4	64
OCORRÊNCIAS DE PORTE ILEGAL DE ARMA	3	4	0	2	4	0	1	4	2	5	3	3	31
Nº DE ARMAS DE FOGO APREENDIDAS	8	9	4	4	12	3	3	7	4	8	3	8	73
Nº DE FLAGRANTES LAVRADOS	44	53	35	38	49	49	44	51	43	36	45	43	530
Nº DE INFRATORES APREENDIDOS EM FLAGRANTE	14	15	0	2	10	13	3	2	15	12	1	5	92
Nº DE INFRATORES APREENDIDOS POR MANDADO	2	3	1	1	0	1	1	1	2	0	4	0	16
Nº DE INFRATORES PRESOS EM FLAGRANTE	50	53	36	39	60	57	44	58	44	37	58	53	589
Nº DE INFRATORES PRESOS POR MANDADO	32	30	24	14	13	48	25	21	34	27	19	19	306
Nº DE PRISÕES EFETUADAS	76	83	59	52	62	97	69	72	77	63	77	72	859
Nº DE VEÍCULOS RECUPERADOS	49	37	41	38	30	26	40	18	49	37	44	48	457
TOT. DE INQUÉRITOS POLICIAIS INSTAURADOS	144	136	138	164	174	162	168	145	153	173	179	154	1.890

Fonte: <https://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/dados-mensais>.

ANEXO E - Questionário e resposta de pesquisa

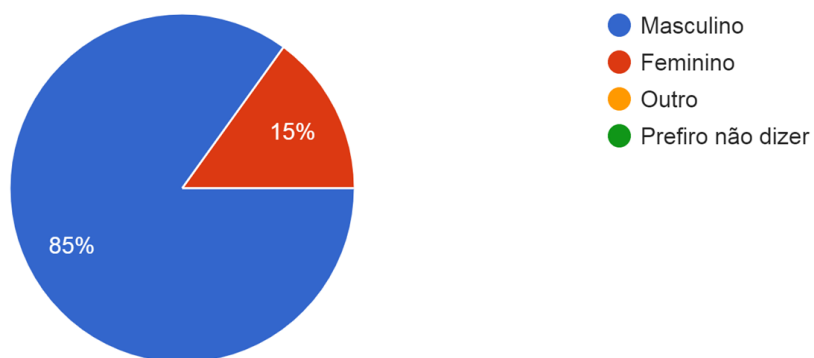
1. Qual o ano do seu nascimento?

20 respostas



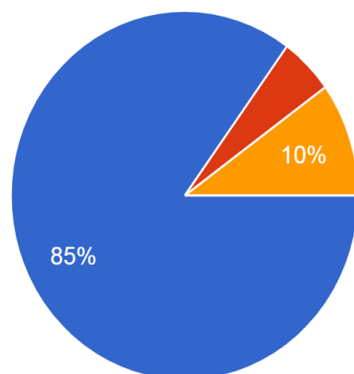
2. Qual seu sexo

20 respostas



3. Qual sua cor/raça segundo classificação do IBGE

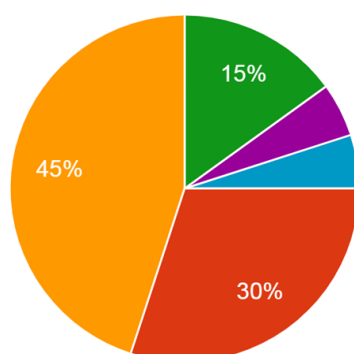
20 respostas



- Branca
- Preta
- Parda
- Amarela
- Indígena
- Prefiro não dizer

4. Qual seu nível de escolaridade

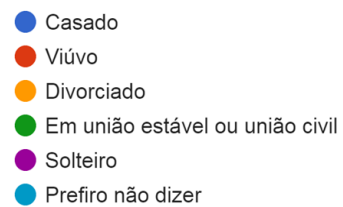
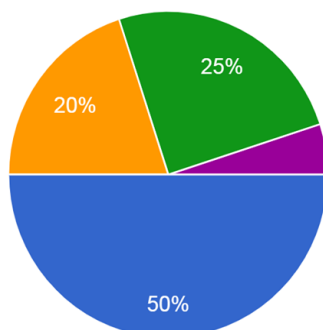
20 respostas



- Fundamental
- Médio
- Superior
- Superior incompleto
- Pós graduação
- Pós graduação incompleta

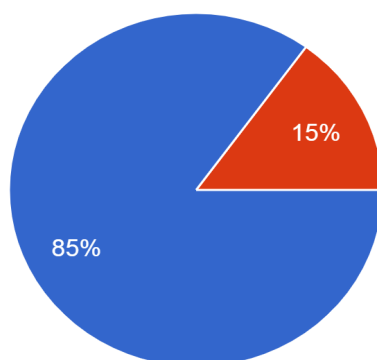
5. Qual seu estado civil

20 respostas



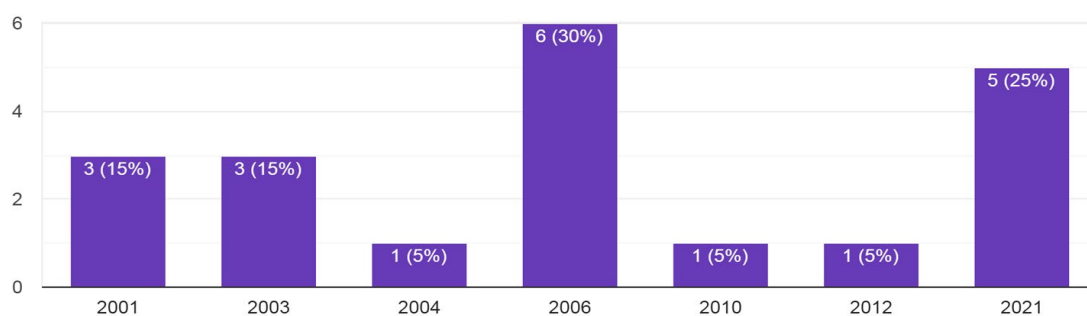
6. Tem filhos

20 respostas



7. Em que ano começou a trabalhar na GCM

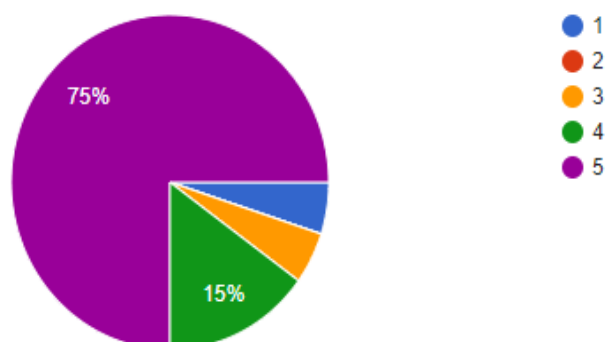
20 respostas



8. Considerando que as GCMs integram o sistema de segurança pública nacional, na condição de órgão operacional, conforme prevê a legislação que criou o SUSP (Lei n.13.675/2018), avalie as seguintes afirmações, classificando sua resposta numa escala de 1 a 5, em que 1 significa discordar e 5 concordar do enunciado das frases:

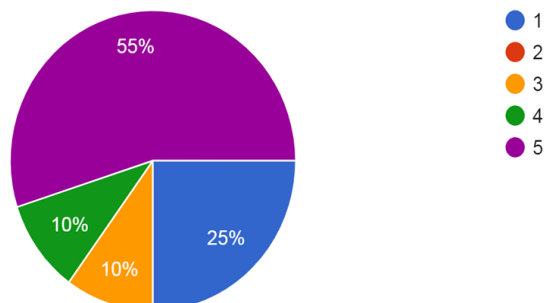
a) A Guarda Municipal hoje poderia atuar com maior eficiência se fosse ampliado o rol de suas competências e atribuições, pois seus agentes estão em patrulhamento ininterrupto pelas vias da cidade.

20 respostas



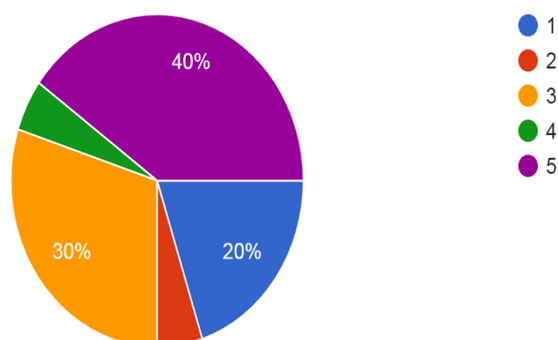
b) A Guarda Municipal tende a ser considerada como uma força auxiliar das polícias estadual e federal:

20 respostas



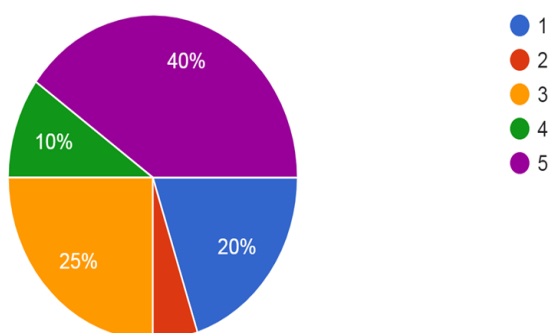
c) A Guarda poderia ter seu trabalho mais reconhecido pela comunidade se efetuasse mais prisões ou mais apreensões de drogas.

20 respostas



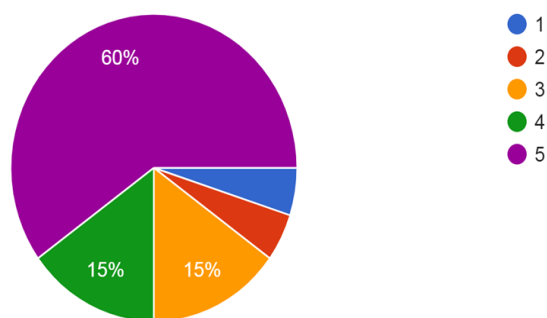
d) A maior ou menor eficiência do trabalho de prevenção da violência realizado pela Guarda depende do grau de confiança da população

20 respostas



e) A ostensividade demonstrada com viaturas, armamento, colete, cinto, tonfa e demais equipamentos que compõem o uniforme desperta m...ssoas quando do atendimento das ocorrências.

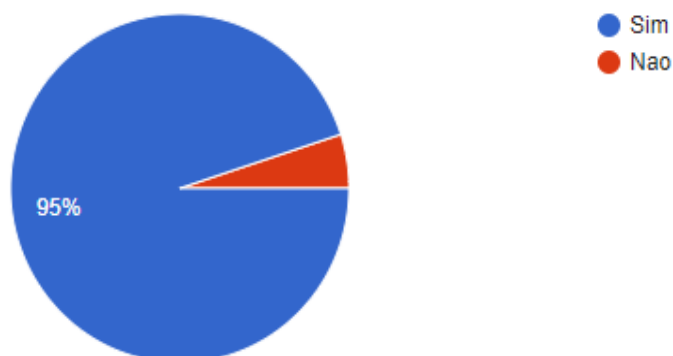
20 respostas



9. Agora, responda as seguintes perguntas:

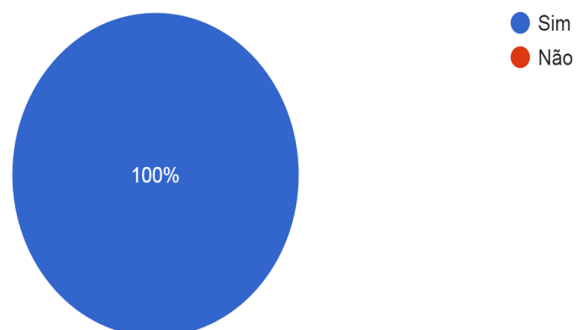
a) A Guarda deve ser considerada uma polícia municipal, armada e com atribuições de enfrentamento de situações de práticas de crimes?

20 respostas



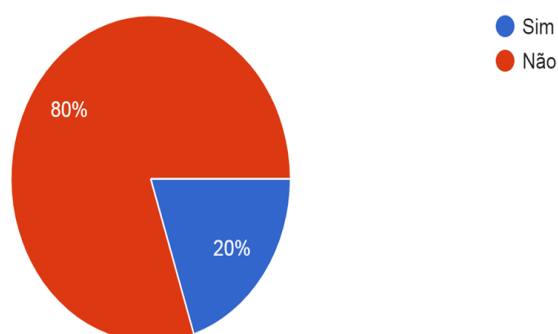
b) O porte de armamento letal é uma necessidade para as funções que a Guarda exerce hoje?

20 respostas



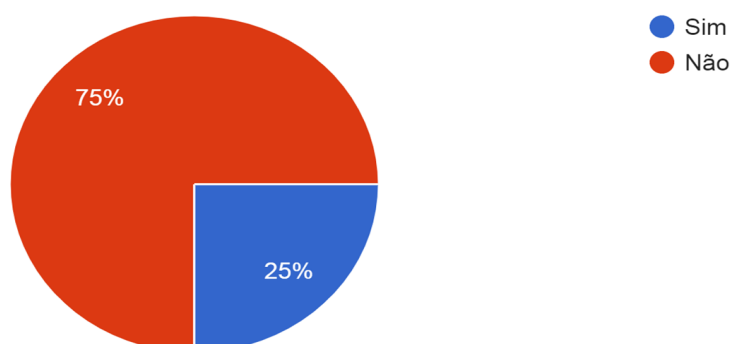
c) O porte de armamento letal somente será necessário se a Guarda vier a atuar como polícia tal qual as polícias civis e militares do estado?

20 respostas



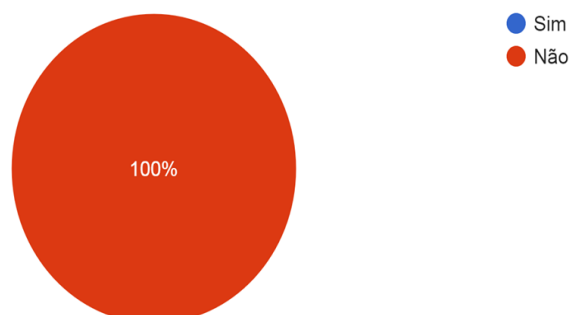
d) A Guarda apresenta um padrão de comportamento militarizado?

20 respostas



e) A eficiência do enfrentamento da violência na sociedade depende somente da repressão das forças de segurança?

20 respostas



f) O curso de formação técnica do futuro Guarda Civil é suficiente para o exercício profissional?

20 respostas

