



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA E ANTROPOLOGIA**

Maria do Carmo de Freitas Santos

**A IMPORTÂNCIA DA GUARDA MUNICIPAL NO
ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA URBANA NOS MUNICÍPIOS
MINEIROS: O CASO DA GUARDA MUNICIPAL DE MARIANA –
MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2018

Maria do Carmo de Freitas Santos

**A IMPORTÂNCIA DA GUARDA MUNICIPAL NO
ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA URBANA NOS MUNICÍPIOS
MINEIROS: O CASO DA GUARDA MUNICIPAL DE MARIANA –
MINAS GERAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do Certificado de Especialista em Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos Sociais em Áreas Urbanas.

Orientador: Dr. Bráulio Figueiredo Alves da Silva

Belo Horizonte

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Maria do Carmo de Freitas Santos

A IMPORTÂNCIA DA GUARDA MUNICIPAL NO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA URBANA NOS MUNICÍPIOS MINEIROS: O CASO DA GUARDA MUNICIPAL DE MARIANA – MINAS GERAIS

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado e aprovado pelo Programa de Pós Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do Certificado de Especialista em Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos Sociais em Áreas Urbanas.

Aprovado em _____.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Bráulio Figueiredo Alves da Silva
Orientador

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Belo Horizonte
2018

A todos os trabalhadores que compõem a política de segurança pública que mesmo perante as adversidades diariamente por eles encontradas lutam verdadeiramente para prestar um serviço de excelência à sociedade. O desafio maior é atuar em conjunto com outras políticas sociais nas causas da prevenção do crime e da violência diante da precarização das condições de trabalho, bem como dos cortes de recursos destinados as políticas públicas realizado pelo Estado. A busca pelo conhecimento muitas vezes por conta própria, demonstra a preocupação de muitos profissionais na prestação de um serviço de qualidade à sociedade.

AGRADECIMENTOS

Mais um ciclo da minha vida acadêmica chega ao fim e é com muita satisfação que vivo este momento. Esta jornada me possibilitou conhecer novas pessoas, conquistar novas amizades, adquirir novos conhecimentos, partilhar saberes, conhecer outros lugares e logicamente me transformar com a bagagem adquirida nestes dois anos.

Dou graças sempre ao meu Deus por ter me providenciado tudo que precisei e a minha família que sempre me apoiou incondicionalmente. De maneira especial à minha filha que amo muito e que por muitos sábados ficou sem a minha presença, mas compreendia a minha justificativa. Ao meu esposo que mesmo achando que o estudo que possuo é suficiente apoiou e assumiu com muita maestria os comandos e obrigações do lar.

De forma muito especial, sou eternamente agradecida pelas orações diárias do terço que minha mãezinha dedica aos seus filhos, a fé da senhora me livra de todo o mal. E ao meu generoso e amado pai, agradeço por tudo! Os senhores são meu orgulho e admiração! Aos meus irmãos que sempre colaboram de forma mútua na concretização dos nossos sonhos e objetivos. E aos meus sobrinhos que alegam nossos dias e nossa família. Amo vocês!

Agradeço as inúmeras caronas recebidas de diversas pessoas até a cidade de Belo Horizonte, estas pessoas contribuíram muito para que minha conquista se concretizasse e com certeza no momento oportuno retribuirei a quem necessitar.

Agradeço também a minha orientadora, a professora Danielle Cirene pelas conversas. A todas as amizades conquistadas ao longo dessa jornada, nas formações dos grupos de trabalhos, principalmente a Flávia, Alexandre, Nilson, Emiliana e Altair. Agradeço de coração pela participação e contribuição.

Sou grata a todos os Guardas Municipais do Brasil que diariamente reforçam a segurança local para garantir o direito de ir e vir de todo cidadão e muitos deles no exercício de suas funções arriscam a própria vida e não voltam mais para casa. Em especial agradeço aos colegas da Guarda Municipal de Mariana - MG que muito contribuíram para que eu pudesse chegar até aqui. Aos profissionais das demais secretarias que atuam na prevenção do crime e da violência.

A todos, meu muito obrigado, gratidão eterna.

RESUMO

Este trabalho apresenta uma reflexão sobre a efetividade da política municipal de segurança pública no espaço urbano brasileiro, analisando o perfil de atuação das guardas municipais. Para isto será utilizado um breve relato sobre o conflito ainda de forma primitiva do ser humano, sob a ótica dos filósofos contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau, mencionando a organização e a convivência social e a necessidade de formalizar o Estado para garantir a estabilidade social e a vida. Além da abordagem histórica da formação das cidades e seus conflitos, a criação das polícias e das guardas municipais, bem como o papel destas instituições no contexto da segurança pública, realizando um recorte na atuação da Guarda Municipal de Mariana - MG. Para finalmente analisar o viés de atuação numa perspectiva preventiva ou repressiva das atividades da instituição no espaço urbano.

PALAVRAS-CHAVE:

Segurança. Pública. Espaço Urbano. Prevenção e Repressão. Guarda Municipal de Mariana - MG.

ABSTRACT

This work presents a reflection on the effectiveness of the municipal public security policy in the Brazilian urban space, analyzing the profile of the municipal guards. For this, a brief account of the conflict in its primitive form of the human being will be used, from the perspective of contractualist philosophers Hobbes, Locke and Rousseau, mentioning the organization and social coexistence and the need to formalize the State to guarantee social stability is life. In addition to the historical approach to the formation of cities and their conflicts, the creation of police and municipal guards, as well as the role of these institutions in the context of public safety, making a cut in the performance of the Municipal Guard of Mariana - MG. To finally analyze the bias of action in a preventive or repressive perspective of the activities of the institution in the urban space.

KEY WORDS:

Safety. Public. Urban Space. Prevention and Repression. Municipal Guard of Mariana - MG.

“Quanto mais os homens se afastam da política, mais dominados estarão pela corrupção dos corruptos”.

André Zanata

RESUMO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 10 |
| 1 VISÃO DO ESTADO NATUREZA, CONTRATO SOCIAL E A CRIAÇÃO DO ESTADO NA GARANTIA DA ESTABILIDADE SOCIAL | 13 |
| 1.1 O Estado Natural do ser humano numa visão filosófica | 13 |
| 1.2 A Constituição do Estado através do contrato social: a busca pela instabilidade | 17 |
| 2. FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO E SUA OCUPAÇÃO | 19 |
| 2.1 O Estado frente aos conflitos sociais | 21 |
| 2.3 Estado ordeiro: a criação das polícias e da Guarda Municipal..... | 24 |
| 2.4 A atuação das Guardas Municipais frente a segurança pública... | 26 |
| 3 A VIOLÊNCIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS | 32 |
| 3.1 A Guarda Civil Municipal como uma colaboradora na redução do crime e da violência..... | 35 |
| 3.2 A Guarda Civil Municipal de Mariana no contexto da Segurança Pública local | 38 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 42 |
| Referências Bibliográficas | 45 |

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil tem enfrentado problemas crescentes em todas as regiões em se tratando de segurança pública, porém, estes problemas não são os mesmos, variam de acordo com as regiões, cidades e suas especificidades. Todas as classes sociais são vítimas, mas as pessoas pertencentes às classes menos favorecidas são as mais afetadas.

O tema frequentemente é destaque nas agendas públicas com debates que envolvem vários atores sociais, contudo, pouco se avança na implantação de uma política pública de prevenção ao crime e a violência com bons impactos. Alias, o Brasil no ano de 2017 atingiu números assustadores de violência segundo o anuário do 11º Fórum Brasileiro de Segurança Pública, principalmente em relação aos homicídios.

Na tentativa de mudar esta realidade crescente, muitos municípios assumem dentro das competências que lhe cabem segundo a Constituição Federal de 1988, a responsabilidade de contribuir com a segurança pública e criam suas guardas municipais.

A escolha desta proposta de estudo deriva da realidade vivenciada diuturnamente no ambiente de trabalho como agente da Guarda Municipal de Mariana – Minas Gerais. O interesse emergiu de um acúmulo de conversas e discussões em seminários e encontros de Guardas Municipais bem como indagações de Associações Comunitárias que volta e meia questionam a atuação preventiva da Guarda Municipal frente ao crescente número do crime e da violência registrada no município.

Vários são os questionamentos acerca da atuação das guardas municipais brasileiras na política pública de segurança municipal que gera discussões inclusive entre seus próprios membros. A Guarda Municipal deve dedicar mais às ações de cunho preventivo ou repressivo em relação a criminalidade? As ações desenvolvidas atualmente pelas Guardas Municipais têm o caráter preventivo ou repressivo da segurança pública? E quais são as ações preventivas realizadas pelas Guardas Municipais? E a Guarda Municipal de Mariana, que tipo de atuação é desenvolvido por ela?

As inquietações aqui expostas são para nortear a reflexão acerca da efetividade da atuação das guardas municipais brasileiras, sobretudo a atuação da Guarda Municipal de Mariana na Política de Segurança Pública local.

A principal finalidade deste trabalho é: investigar a construção e implementação da política de segurança pública municipal como instrumento garantidor de redução e prevenção ao crime e à violência no território urbano, bem como analisar a política de segurança pública local como fio condutor para a garantia e manutenção da paz, tal como assegurar aos cidadãos acesso aos serviços públicos e equipamentos coletivos oferecidos pelo poder público, com um recorte no município de Mariana – MG.

Conseqüentemente, buscar a compreensão na ordem econômica vigente da dinâmica da exclusão implícita ou explícita do Estado para com algumas classes sociais ou pessoas aos direitos sociais fundamentais à segurança pública.

Metodologicamente, este estudo tem o ponto de partida no método crítico dialético em que os fatos que reproduz a realidade não podem ser tratados fora do contexto social que fundamenta o entendimento da situação e seus desdobramentos contemporâneos articulados ao objeto de análise. Esta investigação é baseada em pesquisas bibliográficas de publicações de autores que trabalham com esta temática e de profissionais da segurança pública, artigos científicos, livros, documentários e etc. A reflexão crítica adquirida pelo acúmulo teórico da academia e pela convivência cotidiana tanto na vida profissional quanto nos encontros de discussões em seminários, audiências e congressos foram as bases para o aprofundamento deste estudo na cidade de Mariana - MG.

No exercício diário da profissão, utilizamos a observação e uma análise da atuação profissional para apreendermos a efetivação da política pública de segurança na vida das pessoas, paralelamente, nos munimos de uma leitura crítica da organização social historicamente constituída e da presença do Estado perante as demandas sociais.

O estudo aqui proposto procura compreender a efetivação da política pública nos municípios a partir da atuação da Guarda Municipal. Sendo assim, o trabalho foi organizado em três capítulos. O primeiro, *Visão do Estado Natureza, Contrato Social e a criação do Estado na garantia da estabilidade social* aborda o conflito ainda em sua forma primitiva do ser humano, sob a ótica dos filósofos contratualistas: Thomas Hobbes, Jonh Locke e Jean-Jacques Rousseau, mencionando a organização e a convivência social e a necessidade de formalizar o Estado para a garantia da estabilidade e a vida.

No segundo capítulo, *Formação do Espaço Urbano Brasileiro e sua Ocupação* analisa brevemente a formação e ocupação das cidades brasileiras e a luta e resistência dos trabalhadores pela conquista do direito ao espaço urbano, à cidade e o posicionamento do Estado frente aos conflitos para impor a ordem social com a criação das forças policiais com um olhar sob as guardas municipais na estrutura constitucional da segurança pública.

O Terceiro e último capítulo, *O Crescimento da Violência no Estado de Minas Gerais* traz uma breve análise deste fenômeno no Estado nos últimos anos e o posicionamento do município no combate e redução do crime e a violência. Neste capítulo é abordado também sobre os clamores da sociedade para outra forma de intervenção do Estado, trabalhadores e sociedade na prevenção ao crime e a violência no território, uma vez que métodos até então utilizados não estão sendo mais eficazes. Neste sentido investiga-se a contribuição da Guarda Municipal na política de segurança pública local.

Nas considerações finais são apresentadas as conclusões retiradas de todo o levantamento teórico e prático em relação ao enfrentamento da violência pelos municípios brasileiros sob a ótica das guardas municipais na prevenção ao crime e à violência e propostas sugestões que se aplicam com base nos estudos realizados.

1 VISÃO DO ESTADO NATUREZA, CONTRATO SOCIAL E A CRIAÇÃO DO ESTADO NA GARANTIA DA ESTABILIDADE SOCIAL

Entendemos que não há como fazer uma análise da segurança pública sem analisar o estado mais primitivo do ser humano - o estado de natureza, a organização social e a convivência em sociedade e, posteriormente a necessidade da constituição de um Estado Político como garantia de estabilidade social, uma maneira de formalizar uma convivência mais harmoniosa entre as pessoas para garantir a vida.

Por isto, este capítulo inicial procura tecer um debate a respeito desta temática e, para esta análise abordaremos alguns conceitos baseados nos filósofos contratualistas Thomas Hobbes, Jonh Locke e Jean-Jacques Rousseau e o estudioso pesquisador e professor Mateus Passos que possibilita um entendimento melhor sobre os primeiros conflitos do homem em sociedade e a necessidade da constituição do Estado para assegurar o direito à vida, à propriedade, bem como de uma paz social.

1.1 O Estado Natural do ser humano numa visão filosófica

Diversos estudiosos afirmam que desde seu princípio a humanidade é conflituosa. O homem é um animal, porém racional, primitivamente ele é analisado pelo filósofo Thomas Hobbes em sua essência como sendo um ser mau que para garantir sua sobrevivência e seus objetivos utiliza de todos os meios necessários para conquistar seus desejos e garantir, sobretudo a sua vida. Sendo assim, ele se apropria de algo que pode ser objeto de desejo e sobrevivência também de outro homem e que não pode ser partilhado.

Portanto se dois homens desejam a mesma coisa, ao mesmo tempo que é impossível ela ser gozada por ambos, eles tornam-se inimigos. E no caminho para seu fim (que é principalmente sua própria conservação, e às vezes apenas seu deleite) esforçam-se por se destruir ou subjugar um ao outro e disto se segue que, quando um invasor nada mais tem a recear do que o poder de um único outro homem, se alguém planta, semeia, constrói ou possui um lugar conveniente, é provavelmente de esperar que outros venham preparados com forças conjugadas, para desapossá-lo e privá-lo, não apenas do fruto de seu trabalho; mas também de sua vida e de sua liberdade. Por sua vez, o invasor ficará no mesmo perigo em relação aos outros. (HOBBS, 2003, on-line)

Agindo de maneira premeditada, o homem utiliza de força na disputa do que ele almeja. O ditado popular de que a melhor defesa é o ataque é a estratégia utilizada – o ataque prévio.

Como não ha regras, apenas o direito natural, a melhor forma de garantir a vida é o uso da “violência” por meio da força e, sobressai aquele que for o mais forte. Para o professor Mateus Passos (2013), a antecipação na defesa da sua sobrevivência por meio do ataque, instala um estado de medo e insegurança entre os homens, onde eles viviam segundo Hobbes, a “guerra de todos contra todos”, todo homem é uma ameaça constante a outro homem. Seguindo a ideologia hobbesiana esta é a explicação para a origem da violência na sociedade.

Diante do caos instalado pela sensação de insegurança, os homens chegam a um consenso da necessidade da instituição de um poder comum - a criação do Estado, que na proposta de Hobbes se dá na transferência e renúncia de parte dos seus direitos a uma assembléia de homens ou a uma pessoa. “A multidão reunida numa só pessoa se chama Estado” (Nunes e Bueno, 2016, on-line.). Para a vida em sociedade, as pessoas precisam realizar um acordo que segundo Passos (2013) se deu através do contrato social que objetivava garantir a segurança, a liberdade, a igualdade, educação pública, prosperidade e claro, a vida.

Segundo Nunes e Bueno (2016), o contrato social em Hobbes é a troca da liberdade oferecida pelo estado natureza por uma segurança acordada num estado em sociedade para a garantia da sobrevivência por meio da proteção.

Jonh Locke por sua vez possuía uma visão mais serena do homem em relação ao seu colega Hobbes que o antecedeu e, afirma que sua essência naturalmente é neutra, que o homem tem uma tendência a ser bom. Ao estudar Locke, Passos (2013), afirma que a visão de Locke no estado de Natureza é que o homem possui também os direitos naturais da propriedade privada, a vida e a punição, sendo o homem regido sob duas leis: as naturais e a lei divina - lei de Deus.

É uma condição em que os homens são livres e iguais, mas não é “um estado de permissividade” em que eles podem pilhar um ao outro. “O estado de natureza tem uma lei da natureza para governá-lo, a que todos estão sujeitos; e a razão, que é aquela lei, ensina a todo o gênero humano... que, sendo todos iguais e independentes, ninguém deve prejudicar o outro em sua vida, saúde, liberdade ou posses”. Isto porque todos são “obra do Criador onipotente e infinitamente sábio... enviados ao mundo por sua ordem e a seu serviço”. (LOCKE, 1994, p.7)

O respeito da convivência dos homens uns com os outros é naturalmente regra, e eles reconhecem a propriedade que o homem possui para a sua sobrevivência e analisando esta situação, o estado de natureza é bom. Porém, caso algum homem não respeite a propriedade do outro e se aproprie do que naturalmente não seja dele, a punição é um direito que Locke (1994), defende que deve fazer parte deste estado. “Um homem que transgride a lei da natureza “declara viver sob outra regra que não aquela da razão e da equidade comum... [...]”. Todo homem, por isso,[...] tem o direito de punir o ofensor e ser o executor da lei da natureza” (p.7).

Mas a punição defendida por Locke é uma punição proporcional à agressão sofrida, que não leve a morte por qualquer infração, sem sentimentos exarcebados, “[...] apenas para infringir-lhe, na medida em que a tranqüilidade e a consciência o exigem, a pena proporcional a sua transgressão [...] (LOCKE, 1994, p. 37).

Contudo, Locke também reconhece que a punição no estado de natureza pode ser desproporcional por parte de alguns homens ao julgar e punir o agressor, que o sentimento pode falar mais alto, por isto, “não é razoável que os homens sejam juízes em causa própria, pois a auto-estima os tornará parciais em relação a si e a seus amigos: e por outro lado, que a sua má natureza, a paixão e a vingança os levem longe demais ao punir os outros” (LOCKE, 1994, p.38).

Partindo do principio de liberdade mais ampla que a defesa de Locke possui, o autor percebe que no estado de natureza, as leis já estão dadas e para garanti-las, o homem deve participar da sua formulação e como mencionado anteriormente e reforçado por Passos (2013) falta juízes imparciais para julgar os eventuais conflitos, bem como uma força coercitiva para garantir o julgamento. Neste momento é proposto por Locke a criação do Estado por meio do contrato social, o indivíduo cederá seus direitos para o Estado.

Já para o moderno filósofo contratualista Jean-Jacques Rousseau, o homem em seu estado de natureza é um ser bom. Esta bondade deriva da vida ainda solitária, não sociável, sem ter contato com muitas pessoas, apenas em família, analisado por ele como sendo a primeira forma de sociedade. “A mais antiga de todas as sociedades, e a única natural, é a família” (Rousseau, 2002, p. 10-11).

Contudo, Passos (2013) afirma que ao analisar Rousseau, ele chega à conclusão que quando a população começa a crescer e perder o vínculo familiar e os grupos se encontram, a vida em sociedade é inevitável e inicia também um grande problema: a propriedade privada que torna-se motivo de desigualdade e discórdia. “O Homem no estado de natureza de Rousseau foi poluído pela civilização e pelo progresso, sendo a propriedade privada fonte da desigualdade, da mútua dependência e do egoísmo” (Passos, 2013).

Daí se concretiza a famosa frase de Rousseau “o homem é bom por natureza. É a sociedade que o corrompe” (on-line). Assim surge a necessidade de criar o Estado por meio do contrato porque o homem começa a batalhar não somente pelo que ele precisa, mas pelo que ele almeja. “Então este estado primitivo não tem mais condições de subsistir, e o gênero humano pereceria, se não mudasse sua maneira de ser” (ROUSSEAU, 2002, p. 23)

Nas palavras de Rousseau, “o que o homem perde pelo contrato é a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo que o tenta a poder alcançar; o que ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo que possui” (ROUSSEAU, 2002, p.30-31). Para Passos (2013), o estado em sociedade não é bom porque vai garantir a propriedade que é na verdade a efetivação da desigualdade, pois o Estado vai garantir a igualdade e liberdade a todos, porém, as pessoas efetivamente não são iguais, cada pessoa terá bens diferentes dos outros. Os bens materialmente é que determinarão o grau de liberdade que os sujeitos terão. Então, as divergências entre os homens se acentuam a partir dos bens que eles possuem.

Mas diante de uma sociedade totalmente conturbada e caótica, os contratualistas deixam claro a necessidade de implantar e implementar regras para garantir uma estabilidade social e assegurar uma vida mais tranqüila e sair deste estado de guerra constante. Ao fim de suas análises, os filósofos contratualistas concordam que o Estado de Natureza não é mais viável para a sociedade e defendem cada um de sua maneira, a constituição de um Estado Político para a garantia da vida.

1.2 A Constituição do Estado através do contrato social: a busca pela instabilidade

Percebemos pelo exposto que na sociedade sempre houve conflitos, que eles são inerentes a vida em comunidades, em grupos, mas que em um determinado momento é necessário colocar um basta pela proporção que os conflitos estavam se dando. Os filósofos aqui em análise concordam perante a evolução da vida em sociedade da necessidade da constituição do Estado Político para garantir a segurança, a vida, porém, em posicionamentos um pouco distinto entre eles.

Como abordado anteriormente por Hobbes, mediante a falta de regras aos homens, o que levavam eles a viverem uma verdadeira guerra uns com os outros, numa insegurança total o tempo inteiro no estado de Natureza, chega um momento que os homens raciocinam e se organizam, transferem seus direitos, sua soberania natural ao Estado Absolutista que ordenará da forma que achar melhor, a efetivação deles. “[...] os homens concordam entre si em submeterem-se a um homem, ou a uma assembléia de homens, voluntariamente, com a esperança de serem protegidos por ele contra todos os outros” (HOBBS, 2003, on-line).

Segundo Passos (2013), o estado surge com o objetivo principal de garantir segurança e deve ser um estado que centraliza a soberania numa só pessoa que concentra suas forças de forma absoluta.

A formação deste estado numa proposta hobesiana possui características autoritárias.

Locke também defende a criação do estado “para garantir a vida boa que o homem possui” (Passos, 2013). A liberdade naturalmente dada por Deus aos homens para administrar o território onde eles sobrevivam segundo o raciocínio de cada um, num princípio de igualdade pode não ser cumprida por todos os homens. Também é oferecido aos sujeitos de forma proporcional por Deus, o poder da punição para que seja aplicado aos que transgredirem as leis naturais. “[...] julgar e punir as infrações daquela lei em outros, quando ele está convencido que a ofensa merece, e até com a morte, em crimes em que ele considera que a atrocidade a justifica” (LOCKE, 1994, p.58)

As normas ainda não existem, apenas o direito natural, mas numa sociedade crescente, há de convir que vez ou outra algum integrante pode não respeitar e quebrar a paz. O estudioso Gurgel afirma que:

Trata-se de reconhecer um risco na exceção: o inconveniente de que, nos episódios em que o próprio homem ameaçado aplica a lei de natureza ao seu ameaçador, isto possa ser feito sem a necessária razão e equidade, mas cedendo à cólera e à extravagância (GURGEL, 2010, on-line).

A preocupação em criar o Estado é de garantir que o poder não esteja embebido de sentimentos e que a correção, caso necessária, seja aplicada de forma imparcial e com a devida proporcionalidade, sem exageros. Locke acredita que esta seja a saída para garantir a paz porque o Estado cumprirá as normas de forma neutra e imparcial.

Rousseau por sua vez aborda que naturalmente o homem não possui autoridade sobre seus pares e que a força em si não possui nenhum direito e que por isto as convenções como base de toda autoridade legítima entre os homens se faz necessária. A ordem social e a paz condicionam o homem a viver uma situação alienada, para o filósofo, no estado de sociedade o homem não é verdadeiramente livre para fazer suas escolhas, as pessoas é quem escolhem para ele, porém ele não percebe as amarras que não deixam ele ser efetivamente livre. “O homem nasceu livre e em toda parte se encontra sob ferros” (ROUSSEAU, 2002, p.10).

Levemos em consideração que Rousseau é um filósofo mais moderno que os demais e que ele faz uma análise das primeiras sociedades estabelecendo um link com a sociedade mais contemporânea. Nas palavras do professor Mateus Passos (2013) para Rousseau, “o homem não escolhe emprego, ele escolhe o emprego que o empregador disponibilizou, ele não vota em quem ele quer, ele vota nos candidatos que estão disponíveis para ele votar, ele não vai onde ele quer, mas onde seu dinheiro permita que ele vá”. Rousseau é defensor da implantação de uma democracia direta com a participação do homem na elaboração da lei em que ele ficará submetido, assim a liberdade estará sendo efetivamente concretizada.

Rousseau critica implicitamente os filósofos que o antecederam na defesa da participação dos homens na elaboração das leis e vai além, aborda sobre um terceiro princípio – a vontade geral, fazer o que é correto. “[...] a ordem social é um direito sagrado que serve de direito a todos os outros. Esse direito, todavia não vem da Natureza; esta, pois fundamentado sobre

convenções” (ROUSSEAU, 2002, p.10). Os acordos mútuos são defendidos arduamente pelo autor com a participação das pessoas que serão submetidas a eles, implicitamente, aqui é realizada uma defesa da democracia que ao longo dos anos é a base para o Estado Democrático de Direito.

No entanto, por mais que o Estado tratasse de outras questões, a prioridade na sua constituição proposta por todos estes contratualistas é a segurança como forma de garantir a estabilidade social e, sobretudo a vida.

2. FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO E SUA OCUPAÇÃO

Neste capítulo abordaremos brevemente sobre a formação das cidades brasileiras e sua ocupação pela classe trabalhadora, bem como a luta e a resistência pelo direito à cidade e o posicionamento do Estado frente a esta situação.

O processo de industrialização brasileira foi um dos grandes responsáveis pela rápida expansão das cidades na metade do século XX. As regiões e cidades onde se concentravam as indústrias foram as que mais atraíram pessoas vindas de todas as partes do Brasil e também do exterior.

O Brasil que possuía uma população predominantemente rural até o início dos anos 1960, a partir de então, esta composição começou a modificar. O inchaço das cidades foi inevitável, pois nenhum município ou região havia planejado uma estrutura para acomodar dignamente a quantidade de pessoas que chegavam em busca de uma oportunidade de trabalho nas indústrias. Isto causou diversos problemas de desigualdade social como: moradia inadequada, saúde precária, desemprego, violência, exclusão social, entre outros. A ausência de planejamento e de uma política habitacional para estes trabalhadores contribuíram para a ampliação dos aglomerados, das conhecidas favelas, contemporaneamente chamadas de comunidades.

Parafraseando Abreu (1994), Pasternak (2006) diz que o termo favela originou de um arbusto que é muito comum na caatinga brasileira por ser símbolo da resistência. Conta-se que os soldados do Exército Brasileiro chegando ao Rio de Janeiro após a Guerra de Canudos, não havia casas para

eles morarem, sendo autorizados a ocupar o Morro da Providência. Desta maneira, os barracos foram construídos como a planta na região de Canudos.

Porém, em pouco tempo depois, a palavra favela ganha outro significado segundo Pasternak (2006, p.179). “[...] durante a segunda década do século 20 que a palavra favela teria se tornado um substantivo genérico, referindo-se não mais exclusivamente ao Morro da Favella, mas designando um hábitat pobre, de ocupação irregular e ilegal, em geral nas encostas”.

A autora esclarece que este significado surgiu do próprio local e de outros morros próximos, que foram ocupados de forma irregular por moradores, que desapropriados de suas casas próximo ao Morro da Favella para dar lugar a atual Avenida Presidente Vargas no Rio de Janeiro ficaram desabrigados. O Morro, em pouco tempo depois segundo a autora, não era bem visto pelas autoridades policiais. Em um escrito do delegado de polícia em um documento da época, ele relata que o local estava:

[...] infestado de vagabundos e criminosos que são o sobressalto das famílias no local designado, se bem que não há famílias no local designado, é impossível fazer o policiamento porquanto... não há ruas, os casebres são construídos de madeira e cobertos de zinco...”. “O delegado propõe a demolição do pardieiro.

Essa demolição não foi feita, mas mostra que o “morro da favela”, apenas três anos depois de o Ministério da Guerra permitir que ali viessem se alojar os veteranos da Guerra de Canudos, já era percebido pelas autoridades como “foco de desertores, ladrões e praças do exército. (ZALUAR e ALVITO, 1998. P.8 *citado por* PASTERNAK, 2006, p.179)

Igualmente em outras grandes cidades brasileiras aconteciam processo parecido, como o caso de Brasília e Belo Horizonte que foram cidades planejadas a principio. Para Pasternak, as cidades não foram pensadas e planejadas para os trabalhadores que atuavam nas construções e nos setores de serviços, eles ficavam em alojamentos improvisados que seriam segundo a planta original, erradicados após o término da construção. Isto demonstra que os trabalhadores que efetivamente construíram as cidades não deveriam residir nelas.

Pasternak (2006) afirma que a remoção destes trabalhadores e moradores das cidades satélites só não se efetivou devido à organização desta classe às pressões e resistências dos planos governamentais, assim, elas [cidades] foram urbanizadas, mas insuficientes para a demanda.

O pequeno espaço urbano que antes era composto massivamente pela elite recebe novos atores e se expande e torna-se uma cidade de interesses divergentes de classes sociais distintas. “Mas nessas cidades, uma distribuição

espacial particular e formas espaciais específicas definem a separação entre o território ocupado pelas elites e o território ocupado pelos pobres (“cidade dual”) (KOZEM 2011, p.94). A elite com acesso a todos os direitos inerentes a pessoa humana e os pobres destituídos dos mínimos sociais básicos, desta forma, as cidades expandiam com uma clara divisão entre o campo e a cidade, ricos e pobres, imigrantes e etc.

A inclusão de novos atores sociais nas cidades é feita na marra pela resistência da classe trabalhadora que luta pelo direito à cidade. “O espaço urbano do capitalismo, portanto, reflete uma contradição fundamental, que se expõe claramente na forma urbana: o conflito de interesses entre o capital e o social” (PUC-RIO, 2010, p.26).

Os trabalhadores transformam os espaços urbanos em espaço de luta e estratégia política, se organizam em associações, organizações não-governamentais e exigem outro tratamento pelas autoridades e a presença do Estado Social nestas localidades. “Nas cidades atuais a apropriação e a dominação do espaço se dão de forma completamente desigual, com as relações de produção e a luta de classes se estendendo à luta pelo espaço, pela sua apropriação” (PUC-RIO, 2010, p.37). Percebe-se que a tese de Rousseau de que a propriedade privada é motivo de conflito entre os homens se faz muito clara e contemporânea nas cidades.

2.1 O Estado frente aos conflitos sociais

A cultura do estado brasileiro por meio de suas polícias é controlar ou até eliminar os conflitos e impor a ordem, por isto, as polícias são classificadas segundo ideologias marxistas como “braço coercitivo do Estado” que está a serviço da burguesia garantindo a segurança necessária a esta classe e, chamadas a intervir nos espaços em conflitos para estabelecer a ordem. Não muito raro, o Estado se faz presente nestas comunidades apenas nestes momentos. Segundo Pasternak (2006), a vulnerabilidade é uma questão central nos aglomerados, falta praticamente tudo, desde serviços públicos a padrões urbanísticos mínimos de moradia como ruas, água, luz, entre outros.

Após os tímidos investimentos na construção de parques proletários para abrigar os trabalhadores na era Vargas, as favelas sofreram várias

tentativas de remoção e eliminação durante o Regime Autoritário, mas sem sucesso (PASTERNAK, 2006, p.179).

Apartir da segunda metade do século XX, Leal, Pereira e Filho (2010) afirmam que o Estado brasileiro passou por mudanças significativas de relacionamento com as pessoas, com uma abertura maior para a participação popular. O modelo de resolução de conflito e prevenção de distúrbios da política de segurança pública não acompanhou as mudanças pelas quais a sociedade estava passando. Diante das experiências internacionais vivenciadas pelos Estados Unidos e, dos resultados dos estudos na área da criminalidade e violência nos centros urbanos foi necessário pensar em mudanças na atuação da polícia brasileira nestes espaços de conflitos.

Para isto foi preciso criar e manter canais de diálogo entre os órgãos de segurança pública e a sociedade civil. “No caso brasileiro, essas preocupações assumiam, ainda, um significado especial ao se considerar a conjuntura de reformulação do Estado de direito” (LEAL; PEREIRA; FILHO, 2010. p.27).

A polícia até então não possuía a cultura de mediar conflitos, elas eram segundo Leal, Pereira e Filho (2010, p. 21) uma força auxiliar do Exército nos estados brasileiro, além de ter estrutura hierárquica e treinamento parecidos eram comandadas por oficiais do Exército. Mas, após a Guerra Fria, a doutrina de segurança pública até então utilizada pelos países capitalistas mostrava-se ineficaz frente a problemas e questões que emergiam e, uma nova abordagem entre polícia e sociedade se fazia necessária, senão urgente.

O Brasil também estava passando por uma efervescência social e política advinda dos movimentos sociais que culminou na Constituição Federal de 1988. Os movimentos e organizações urbanos impulsionados pelo ideário democrático e cidadãos garantidos na Carta Magna e exigiam uma nova forma de abordagem policial calcada nos direitos humanos. Sendo assim foi necessário repensar e incluir esta modalidade de instrução nos treinamentos dos operadores de segurança pública. Reis (2010?) afirma que as mudanças da sociedade e das práticas policiais aconteceram de forma descompassada.

[...] a prática policial e as mudanças sociais e políticas ocorreram e ainda ocorrem de forma dissociada, o que produz uma crise na polícia brasileira, tanto desta com a sociedade, quanto da sociedade com a polícia e o Estado, que até o momento não foi capaz de implantar um processo, dinâmico e otimizado, que faça funcionar adequadamente o sistema de segurança pública, dentro da realidade brasileira (REIS, 2009?, p. 5).

O Rio de Janeiro foi pioneiro na implementação de técnicas de mediação de conflitos. Outras cidades brasileiras também vivenciavam situações parecidas, mas cada região experimentava situações de conflitos distintas e, após muitas reivindicações foi colocado em prática um novo sistema de recrutamento que privilegiava a regionalização e uma reorganização dos cursos de formação e treinamento policial com um caráter eminentemente preventivo, de gerenciamento de crises e mediação de conflitos e também operacional, mas que observasse a legislação com práticas de respeito ao cidadão.

No decorrer dos anos, o sistema de ensino da polícia passou por várias mudanças e evoluções de acordo com a conjuntura social, política e econômica de cada época (HAMADA, 2013, p.154).

Há uma discussão a respeito das práticas policiais adotadas pelas polícias brasileiras nas resoluções de conflitos, embora esta disciplina esteja presente na grade de formação e treinamento das polícias, efetivamente na prática não se concretizava ou concretiza como deveria. Muitos crimes são resultados de conflitos aparentemente simples de serem administrados e resolvidos se tivessem profissionais bem preparados e treinados para mediar, mas a ausência deles contribui para a evolução dos conflitos para a violência (REIS, 2010?).

A polícia brasileira, segundo a diretora executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública Samira Bueno é uma das polícias mais violentas do mundo com base nas informações do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017, a polícia que mais mata também é a polícia que mais morre, principalmente no estado do Rio de Janeiro. Não aprofundaremos nesta discussão por não ser foco do tema e pela profundidade que o tema exige, mas também não poderíamos deixar de abordar mesmo que sucintamente.

A Matriz Curricular Nacional para formação de Guardas Municipais elaborada entre os anos de 2004 e 2005 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP direcionou e incluiu obrigatoriamente disciplinas que discutem o gerenciamento de crises, mediação de conflitos e suas técnicas, sempre respeitando as demandas de cada território para ser abordado pelos cursos de formações.

Segundo pesquisa de Vargas e Júnior (2010) compreende-se que as Guardas Municipais já existentes eram formadas e treinadas geralmente por policiais de acordo com a grade de conteúdo escolhida pelo gestor, sem

qualquer padronização e isto multiplicava um modelo de polícia que não atendia a mudança em voga na sociedade. Ao final, nem a polícia militar, nem as guardas civis estavam sendo treinadas e preparadas para lidar com as situações de conflitos e nem atuar nas áreas que mais precisavam baseado num modelo de policiamento comunitário cidadão.

Contudo, esta discussão não é somente da Guarda Municipal, mas também da Polícia Militar como mencionado anteriormente. A intenção ao criar as Guardas Municipais é aproveitar ao máximo o profissional pela proximidade com a população. “É no município que as pessoas residem, é no município que acontecem os problemas e as soluções, assim como é no município – poder público mais próximo do cidadão – que a comunidade procura a solução para os problemas” (BRASIL, 2005, p.27). Por isto, o esforço da SENASP em padronizar a grade curricular das guardas municipais brasileiras direcionadas para um novo modelo de policiamento que os estados estavam implementando nas suas instituições policiais com muita dificuldade.

Neste sentido, o município deve ser pro-ativo nos problemas vivenciado em seu território, com formação e treinamento para atuar de acordo com a demanda, possuindo também um amplo diagnóstico da violência e criminalidade, igualmente do seu sistema de educação, saúde, esporte, cultura, lazer, bem como das potencialidades existentes e, disposição para elaborar com base nos dados programas e projetos preventivos direcionados ao público alvo (BRASIL, 2005, p 27). Estas atuações é um desafio, uma vez que exige um acompanhamento e avaliação constante das ações junto a sociedade para uma análise do impacto junto a sociedade.

2.3 Estado ordeiro: a criação das polícias e da Guarda Municipal

As polícias historicamente estiveram a serviço da proteção do Estado e da Elite, principalmente do seu representante e toda estrutura organizacional envolta a ele, tanto é que o marco que as instituições policiais brasileiras consideram e utilizam como a divisa histórica de suas respectivas criações, se dá com a chegada da família Real ao Brasil. Isto não quer dizer que não existia

uma atividade policial em terras brasileiras anteriormente, nas palavras de Campos (2013), “o corpo militar que aqui chegou antes de 1808 “não poderia se caracterizar como polícia por não atender aos princípios básicos inerentes À (sic) atividade policial, ou seja, policiar, gerar segurança e coletividade”. ”(p.22). A polícia somente foi considerada como tal, a partir do momento que havia oficialmente uma pessoa de prestígio e uma estrutura organizacional representando o poder político em terras brasileiras.

As polícias surgiram da divisão militar da Guarda Real de Polícia e o Corpo de Fuzileiros Navais. Segundo Sousa e Morais (2011) *citado por* Campos (2013), a guarda Real de Polícia por não saber lidar com as crises, pela ineficácia de suas mediações foi extinta e em seu lugar criado o corpo de Guarda Municipal Permanente, que mais tarde ganhou a denominação de Corpo Militar de Polícia da Corte e em 1920 foi designada como Polícia Militar. Como podemos analisar, a guarda foi criada antes mesmo da polícia militar e deduz que pela história do Brasil ser conflituosa pela resistência dos povos, indígena e africanos na sua colonização, a polícia real não estava acostumada a lidar com conflitos.

A decisão da criação da Guarda Municipal Permanente no Brasil aconteceu na “ocasião em que o Príncipe Regente percebeu a necessidade de uma organização de caráter policial para o provimento da segurança e tranqüilidade pública na cidade do Rio de Janeiro e demais províncias” (CARVALHO, 2013, p. 23). Este modelo de polícia perdurou até o início do século XX, quando as atuações das polícias perante a realidade vivenciada pelo país começou a ser questionada. A guarda diante de todo aparato da polícia no combate aos grupos armados ficou sem condições de atuar e isto estava onerando o Estado. Inclusive uma proposta de unificação das polícias permanecendo eminentemente civil e continuando com seus investigadores e delegados foi colocada em pauta, mas não prosperou.

Diante de vários argumentos e debates, posteriormente o governo fundiu a Guarda Civil e as Forças Públicas transformando-se em Polícia Militar no estado de São Paulo, abrindo prerrogativas aos estados federados para fusões semelhantes. Embora cada Estado tivesse sua polícia, esta estava sob o comando direto do Exército. Segundo Bicudo (2000)

A centralização das Polícias Militares, com sua subordinação direta ao Exército, foi uma decisão diretamente ligada às dificuldades das Polícias

Civis em lidarem com as tarefas impostas pela consolidação do regime autoritário, bem como ao desempenho das antigas forças policiais estaduais - Forças Públicas ou Brigadas - na luta armada posta em cena por alguns setores da oposição (p.95).

Com todo um arcabouço legal normativo que as policias militares estavam submetidas, após o empenho da luta armada, o enfrentamento se daria a partir de então contra o crime que tomava conta dos centros urbanos, a partir daí, “o inimigo era outro”. As políticas públicas disponibilizadas não deram conta de solucionar o problema da criminalidade, sendo passada a responsabilidade para o aparelho militar central resolver a questão. “O papel das Polícias Militares aparece, portanto bastante claro, qualificando as populações marginalizadas, as mais expostas a essa guerra, com o conceito – advindo ainda da ideologia da segurança nacional – de inimigo interno, que cumpre eliminar” (BICUDO, 2000, p. 96).

Este período sombrio da nossa história oficialmente foi ficando para traz na medida em que iniciou o processo de finalização desta fase na década de 1980 “quando damos os primeiros passos para a democratização do Brasil, é sem dúvida ponto importante a democratização de sua polícia, para que ela sirva ao povo e não ao Estado” (BICUDO, 2000, p. 97). A Constituição Federal se concretiza em 1988 e traz a possibilidade dos municípios possuírem suas guardas municipais no artigo que aborda sobre a segurança pública. Mas, ao trazer a Guarda Municipal como opção dos municípios em poder constituir um policiamento cidadão preventivo não estaria possibilitando uma fresta de usurpação de função da policia estadual uma vez que o exercício de suas ações se efetiva num mesmo espaço?

Responderemos a pergunta a seguir numa discussão do papel do município frente a segurança pública local.

2.4 A atuação das Guardas Municipais frente a segurança pública

A Segurança Pública brasileira sempre esteve atrelada ao modelo de Administração pública vigente e carregada de suas concepções, ideologias e doutrinas que modificam de acordo com o período histórico, vitórias e derrotas moldando assim as instituições executoras de segurança pública. Para

Campos (2013), a história da segurança pública brasileira nos remete a um modelo tradicional, onde a atuação policial está legitimada na repressão às questões sociais e políticas e uma organização concorrente histórica das instituições policiais no âmbito da União e dos Estados.

A Constituição Federal de 1988 reza em seu artigo 144 sobre a Segurança Pública, dizendo que é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e que é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio por meio das polícias que são todas citadas no artigo e mencionado que suas disciplinas o funcionamento de cada uma delas será organizado em leis específicas.

No parágrafo 8º, a Carta Magna faculta os municípios a constituírem suas guardas municipais dentro do que dispuser a lei, destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações. Para muitos estudiosos, a guarda municipal não consta no rol taxativo da Constituição de 1988 como responsável pela segurança pública igualmente aos outros órgãos como as polícias civis, militares, bombeiros militares. Porém, há de analisar Vieira (2010) quando preceitua que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Embora não faça parte dos órgãos de Segurança Pública supracitados tem como responsabilidade de preservá-la como qualquer órgão da administração pública e é sim órgão de segurança pública por estar situado no artigo constitucional que trata sobre a segurança pública. Se todos, [qualquer pessoa] tem o dever e responsabilidade, a Administração Pública é obrigada a garantir a segurança aos seus munícipes. Este também foi o entendimento recente do Supremo Tribunal Federal - STF ao discutir o direito de greve desta categoria.

O período de transição para um modelo de segurança pública cidadã, se fez em meio a um debate que acirrou na medida em que os municípios brasileiros começam a criar suas guardas municipais. A discussão fica acerca da efetividade dos municípios e o limite da atuação das guardas municipais no exercício da atividade policial no sistema de segurança pública. Respondendo a pergunta realizada anteriormente, se não estaria a guarda municipal usurpando a função da polícia estadual uma vez que o exercício de suas funções se efetiva num mesmo espaço, Ricardo e Caruso (2007, p.104), afirmam que dependendo do conceito que se tem sobre a prevenção da violência e sua visão, o papel do município pode ser amplo e o município não

estará “usurpando funções do estado” e poderá contribuir com grandes impactos a médio e longo prazo nos índices de violência e criminalidade.

Para compreender melhor o debate a respeito da atuação dos municípios na segurança pública por meio das suas guardas municipais, aprofundaremos um pouco no contexto histórico em que o fato se deu.

A segurança pública preventiva realizada pelos corpos de Guardas Municipais Permanentes foi extinta no período da ditadura militar, época em que o governo transformou os “agentes de segurança pública” numa polícia que tinha como objetivo lutar contra os movimentos armados. A repressão era o modelo de segurança legitimado para manter a ordem, porém, a atuação dos militares após a luta contra a violência urbana foi a mesma utilizada contra os movimentos armados. No mesmo período iniciava o movimento popular de redemocratização, com reivindicações e lutas sociais que também é duramente reprimido pela polícia. A população via o Estado com grande desconfiança, de caráter autoritário, controlando negativamente a população, parecia algo que devia ser contido.

Neste contexto, o Estado é tido como inimigo. Analisando Misse (2010), Campos (2013) lembra que, perante a situação que o país se encontrava, a necessidade de reformular o sistema e adaptá-lo ao novo contexto político que se iniciara com a redemocratização, se fazia tão necessária quanto urgente. Uma “[...] gestão integrada da segurança pública, onde a ênfase na atuação policial está no respeito aos Direitos Humanos e a participação cidadã é uma importante ferramenta na construção de uma nova relação polícia-sociedade” (p.26). E a população havia tido uma experiência anterior relativamente boa com a Guarda Municipal.

Após 1988 um novo paradigma estava posto para a Segurança Pública brasileira, “a atuação policial deixa de ser focada somente na repressão do crime e passa a ter também um apelo social” (CAMPOS, 2013, p.27). Uma grade de formação para atuação com foco na prevenção inicia nas instituições policiais, buscando compreender a violência e a criminalidade como fenômenos sociais, atrelando a Cidadania e os Direitos Humanos nesta abordagem. Mas as concepções neoliberais que tomou conta do aparelho estatal no início da década de 1990, aliado ao discurso do Estado Mínimo e ao corte desenfreado de gastos públicos, sobretudo nas políticas sociais que acabaram de ser

conquistadas como direitos pela sociedade trouxeram grandes seqüelas à população como a beneficiária desta mudança.

As concepções sociológicas vão ficando apenas no campo teórico das instituições responsáveis pela execução da segurança pública e o modelo de uma polícia cidadã não sai do papel. A criminalidade aqui é reduzida a uma questão de polícia, e com isto, programas que objetivavam combater a desordem baseados em modelos Estadunidenses são implementados e o neoliberalismo busca se legitimar neles. Para Campos, a probabilidade dos programas de cunho neoliberal prevalecer nestas instituições é grande, uma vez que estão arraigadas na estrutura dessas corporações, e toda mudança torna difícil devido os vícios adquiridos durante anos.

O processo de consolidação da “democracia brasileira” foi solidificando em meio ao aumento da violência que não se limitava mais aos grandes centros urbanos, expandindo também para os territórios e cidades do interior. Para muitos pesquisadores, a criminalidade não é determinada apenas pelas condições socioeconômicas, mas há de avaliar também a situação de pobreza sobre a incidência de alguns delitos.

O tráfico de drogas nas favelas foi o grande responsável pela mobilização e inserção de um grande número de jovens no ciclo da criminalidade e da violência. Essas comunidades se tornaram o grande centro da comercialização dessas substâncias ilícitas. Para Saporì (2012, p. 82), não só a participação no varejo do tráfico de drogas tem constituído para os jovens negros um atrativo, mas também a possibilidade de participar da comunidade do tráfico, grupos primários que compartilham não apenas interesses, mas também valores, crenças e regras. Uma forma de se superar a angústia da invisibilidade a que estes jovens estão submetidos, invisibilidade atrelada ao preconceito social e à desigualdade social. Saporì (2012, p. 82) *citado por* Campos (2013, p.29)

Desde o início da década de 1990, o Brasil vem enfrentando anualmente elevados índices de violência e criminalidade que causa medo e horror à população, e estes índices têm desafiado principalmente as autoridades. Este assunto tem ocupado lugar de destaque nas agendas de governos nos âmbitos municipais com propostas de ações para a segurança pública.

A violência e a criminalidade ocorrem nos municípios e sua eficaz prevenção e repressão dependem, fundamentalmente, da participação ativa das autoridades e da sociedade local. Não e por outra razão que, nos últimos tempos, as autoridades municipais vem sofrendo pressão da população para assumirem seu papel na segurança publica[...] (CAMARA, 2008, p.167)

Diante de tal realidade, concomitantemente ao processo de descentralização estimulada na Constituição de 1988 nos moldes das políticas

de saúde, assistência e educação, os municípios brasileiros diante do que lhes competiam criam suas Guardas Municipais. No discurso da efetivação da “descentralização” da segurança pública¹, os governos municipais dentro do que lhes permite a Carta Magna apresentam como resposta ao clamor da sociedade local, mediante ao crescimento da criminalidade e da violência, novas reforços ao policiamento.

As guardas municipais em sua maioria foram criadas para reforçar a segurança pública local e não são consideradas polícias, mas na prática exercem esta função. Para amenizar esta polêmica, o Projeto de Lei 5488/16 que altera a Lei 13022/14 tramita no Congresso para permitir que as guardas municipais sejam chamadas de “policias municipais”.

Não é a toa que a presença da guarda municipal é maciça nas cidades em que a população é maior e conseqüentemente, a criminalidade e a violência também. Segundo o IBGE (2012) este número chegava a 84,2% em 2012 nestes municípios. Embora foi registrado uma queda em relação ao ano de 2009 que registrou 87,5% nas cidades mais populosas. Já nos municípios de 100 mil a 500 mil habitantes, o número saltou de 64,8% em 2009 para 71,2% em 2012. A mesma coisa aconteceu com as cidades de 50 mil a 100 mil habitantes, com características mais de interior, saindo da casa do 38,6% em 2009 para 47,1% no ano de 2012. Assim percebe-se que as cidades em que os índices de violência começam a aumentar a saída encontrada pelos executivos municipais na maioria das vezes para conter a violência e atender o clamor da sociedade é a criação da Guarda Municipal.

Destarte, estas instituições são criadas para integrar as políticas sociais na promoção em nível local de ações de prevenção à criminalidade, tanto é que, das 993 guardas municipais no ano de 2012 no país, apenas 153 eram armadas. Isto demonstra o caráter preventivo por não estar devidamente equipada para ações em caso de um confronto. A atuação das guardas municipais é complementar ao rol da segurança pública, “[...] envolver a população na identificação de problemas/soluções que viabilizem a redução da violência” (PATRICIO, 2008, p.12).

¹ Na nota técnica sobre a Municipalização da Segurança Pública de 2010 da Câmara Municipal, João Ricardo Carvalho de Souza afirma que não pode atribuir competência ainda que em caráter complementar função de competência de um dos órgãos de segurança pública federal, estadual ou municipal a outro órgão porque isto desrespeitaria a Constituição Federal de 1988. Para os municípios exercer segurança é necessário uma Emenda à Constituição Federal. Este ente pode constituir guardas municipais que não são forças policiais.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2012) afirmou o que já sabíamos, as guardas municipais nos últimos anos têm realizado muito mais do que a proteção de seus bens, serviços e instalações. Suas funções foram se diversificando, indo de auxílio ao público, exercendo a função de auxiliar na segurança pública, colaborando no patrulhamento das escolas e vias públicas, realizando serviços de Fiscalização de Posturas e Trânsito, auxiliando o Conselho Tutelar, e as Polícias Civil e Militar, entre outras. Embora muitas destas ações tenham o caráter preventivo, as ações ostensivas estão a cada dia sobressaindo às atuações de cunho preventivas articuladas às demais políticas sociais locais por meio da integração dos serviços.

A falta de regulamentação e de padronização dos serviços das guardas municipais até no ano de 2012², fez com que houvesse uma diversidade grande de atuação entre as instituições de acordo com cada município. Este problema em tese deveria diminuir a partir de 2014 com a lei federal 13022 chamada de Estatuto Geral das Guardas Municipais que foi aprovada e sancionada pelo Executivo Federal e, com isto, regulamentado os princípios mínimos de atuação bem como as competências específicas para as instituições, direcionando assim as atividades que deverão ser exercidas pelas guardas municipais.

Para diversos doutrinadores o Estatuto Geral das Guardas Municipais definiu “[...] serviços municipais de segurança preventiva, que a Lei 13022/2014 definiu (não de forma exclusiva) para as guardas municipais” (KOPITTKKE, 2016, p. 75/76). A legislação também concede um caráter implícito de polícia a nível municipal para as guardas municipais, na visão de muitos doutrinadores, podendo trabalhar armada, o que retira para muitos, o caráter de uma polícia de cunho preventiva, cidadã, numa atuação articulada com vários outros setores da política social e principalmente de mediação e entrosamento entre a sociedade e as forças de segurança pública na prevenção e combate ao crime e à violência.

² Ano em que foi publicado relatório dos dados obtidos pela pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A lei de regulamentação das Guardas Municipais Lei 13022/2014 ainda não havia sido aprovada.

3 A VIOLÊNCIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Minas Gerais é o quarto maior estado em extensão territorial e o segundo em concentração de pessoas do Brasil. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Minas possui 10,2% da população brasileira. Por ser um estado do interior do Brasil, tradicionalmente é tido como um território tranqüilo, entretanto nos últimos anos, algumas cidades tem aparecido diversas vezes nas estatísticas e também nos noticiários sobre os aumentos da violência e do crime em seus territórios.

Os destaques estão com as regiões metropolitanas, resultado que se atribui por serem pólos do desenvolvimento mineiro e parte constitutiva da região sudeste, a segunda região³ mais violenta e a mais desenvolvida economicamente do país. Porém, a diversificação e a expansão econômica das cidades do interior tem atraído trabalhadores e pessoas em busca de oportunidades diversas no mercado de trabalho e, evidentemente atrai também a criminalidade, fazendo com que a realidade tranqüila do interior do estado se transforme.

Um estudo de 2015 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA sobre Segurança Pública confirma que aliado ao desenvolvimento econômico do interior, também está o investimento em melhorias na capacidade e estrutura da segurança pública nas capitais e regiões metropolitanas, que faz com que o crime migre para locais mais convenientes a ele. A ausência de um planejamento no crescimento das cidades e o baixo investimento nas políticas sociais que compõem o quadro preventivo da política de segurança pública e baixo número de policiais contribuem para o aumento da criminalidade e da violência nas cidades menores.

Segundo dados oficiais divulgados em outubro de 2017 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública que criou o critério de mortes violentas⁴, Minas Gerais está numa posição preocupante em relação ao crime intencional. O estado mineiro assume a posição sexta no ranking nacional dos estados mais violentos com 4.194 homicídios dolosos. Comparando estes dados com as

³ A região sudeste ocupa o segundo lugar (24%) das cidades mais atingidas pela violência no Brasil. O sudeste perde apenas para a região nordeste que lidera com 36% das cidades violentas. Fonte: Observatório de Homicídios, Instituto Igarapé (homicide.igarape.org.br).

⁴ Ferramenta padrão (critério de mortes violenta) criada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública que soma homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidos de mortes e mortes decorrentes de intervenções policiais para que os estados tomem públicos seus dados.

informações do ano 2009 que contabilizou 1.425 mortes intencionais, o aumento foi de 194,31% em 7 anos.

Como afirmado anteriormente, o crime e a violência tem buscado traçar novas rotas, principalmente para o interior dos estados brasileiros. No documento Atlas da Violência (2017) publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública pesquisadores fizeram uma alerta sobre a análise do nível da violência nos municípios apenas pelas taxas de homicídios.

Isto porque, em muitos municípios o número de Mortes Violentas com Causa Indeterminada (MVCI) pode ocultar o verdadeiro nível de agressão letal por terceiros (homicídios)[...]. Naturalmente, não estamos afirmando que toda MVCI seja decorrente de homicídio. Mas um alto índice de MVCI faz aumentar a margem de possibilidades da taxa de homicídio estar oficialmente subregistrada. (p.16-17)

Em Minas, a taxa de Mortes Violentas com Causas Indeterminadas – MVCI nos municípios acima de 100 mil habitantes entre os anos de 2010- 2015 comparada com as mortes violentas registrou um significativo aumento 9,2% das mortes. A análise do relatório do Atlas da Violência (2017) apontou:

[...] as taxas de homicídios registrados nesses quatro estados inspira cautela, uma vez que a proporção de MVCI em relação ao total de homicídios [...] assumiu patamares elevados, o que implica dizer que, provavelmente, os registros oficiais de homicídios nesses estados estejam subestimados. De fato, em 2015, estes indicadores atingiram as marcas de 40,8%, 30,4%, 29,2% e 21,9%, nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco, respectivamente (2017, p. 51).

Ora oscilando de um ano para o outro devido ações focalizadas, os dados de morte violenta e de causas indeterminadas no Estado de Minas Gerais é uma discussão que deve ser abordada e analisada com muita cautela, as altas taxas de homicídio da população jovem negra e da violência contra a mulher, além dos roubos e outros crimes incluindo os de menor potencial ofensivo tem aumentado gradualmente e faz-se necessário também uma discussão destas modalidades de crimes pelas autoridades juntamente com a sociedade.

Estes dados chamaram atenção de estudiosos, militantes sociais e operadores de segurança pública para uma ação mais efetiva sobre o atual modelo de atuação e investimento nas políticas públicas de prevenção ao crime e à violência, sobretudo no estado mineiro. Neste sentido, os profissionais da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Prevenção de Belo Horizonte, incluindo a Guarda Municipal, em parceria com a Faculdade de

Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG Polícia Militar, Sociedade Civil e Movimentos Sociais organizaram e discutiram no final de novembro de 2017 o I Seminário Municipal de Prevenção ao Crime e à Violência.

No evento estava presente a coordenadora-geral de Ações de Prevenção em Segurança Pública do Ministério da Justiça Priscila Oliveira, que afirmou que mediante os números apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública realizado no corrente ano, o Brasil bateu recorde de homicídios no ano de 2016, atingindo o patamar de 61.283 mortes intencionais violentas e isto chama atenção de todos nós e nos obriga a cobrar do governo uma nova postura e ações frente a esta triste e assustadora realidade que insere o país, a frente de países que estão em guerra.

Segundo Oliveira, diante dos números apresentados, o ministério contratou técnicos para repensar e elaborar uma nova Política Nacional de Segurança Pública, pois diante dos atuais números, percebe-se que a política já não surte mais efeitos nos moldes em que está estruturada. “Os jovens negros estão sendo eliminados da sociedade e isto é um problema gravíssimo de todos os estado brasileiros”. E o pior, estão naturalizando as mortes, sobretudo nas favelas, não podemos nos conformar.

A coordenadora disse que a nova política deve abordar uma nova concepção de prevenção ao crime e a violência para além da segurança pública e que apenas o investimento em aparato policial não resolve a questão da violência, isto já está mais do que comprovado. É necessário tornar este assunto público e exigir das autoridades a abordagem deste assunto na agenda pública e que esta discussão é de responsabilidade de todos nós. Priscila convocou todos os participantes para contribuir na consulta pública sobre a Política Nacional de Segurança Pública na página da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

Durante o evento, representantes do Instituto Igarapé⁵ apresentaram ao secretário Municipal de Segurança Pública e Prevenção Genilson Ribeiro Zeferino uma carta de compromisso de redução dos níveis de violência, com ações de mobilização dos cidadãos e promoção de políticas públicas baseadas

⁵ Instituição sem fins lucrativos, independente e apartidária dedicada à integração das agendas da segurança, justiça e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções inovadoras a desafios sociais complexos, por meio de pesquisas, novas tecnologias, influência em políticas públicas e articulação.

em evidências por meio dos diagnósticos da realidade local. A carta foi assinada como um compromisso do executivo local na execução de ações que vise a redução da violência numa proposta anual de 7% e regionalmente 50% em 10 anos.

3.1 A Guarda Civil Municipal como uma colaboradora na redução do crime e da violência

No final da década de 1990 quando os municípios começaram a vivenciar em seus territórios a violência com maior intensidade, muitos prefeitos viram a criação das guarda municipal como alternativa para investir na segurança pública local. Ao criar estas instituições atendiam os apelos da sociedade por mais segurança nas cidades e recebiam também recursos do Governo Federal, uma vez que até o ano de 2003 para os municípios pleitear o recurso do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP deveria ter constituída sua guarda municipal.

Diversos estudiosos como Ricardo e Caruso (2007) alertaram sobre a necessidade de um investimento diversificado para uma política pública de segurança preventiva eficiente e eficaz que não baseasse apenas no combate, mas na prevenção das causas. Para eles, a criação das guardas civis municipais é importante, mas a atuação dos municípios vai muito além, os investimentos em políticas sociais como educação, assistência, cultura, geração de emprego e renda entre outras e uma ação articulada entre estes setores é primordial para a redução da violência e criminalidade no território.

Um dos grandes obstáculos para os profissionais das guardas municipais é a atuação em conjunto com outros profissionais. Ricardo e Caruso (2007) lembram que o trabalho em equipe multiprofissional pode ser um desafio na área da segurança pública, mas esse problema não é exclusividade da segurança pública, outras áreas também possuem este entrave.

Diante da inclusão de outras políticas públicas sociais na seara da segurança pública para a prevenção do crime e da violência, muitos podem achar que os agentes de segurança pública não deve mais atuar na mediação de conflitos, na presença em ruas para coibir o crime de forma mais operacional e ostensiva:

É bom esclarecer neste momento que de modo algum a segurança pública pode prescindir do controle e da repressão qualificada do crime, bem como da prisão de criminosos. Todavia, atuar exclusivamente nessa perspectiva, em nosso entendimento, não tem mostrado eficiência e eficácia em nenhum país democrático; muito menos em um país como o Brasil, de dimensões continentais e de configuração geopolítica baseada numa república federativa” (RICARDO; CARUSO, 2007, p.105).

Portanto é necessário fazer diferente para se ter outro resultado, continuar o trabalho é preciso, mas incluindo novos atores, organizações da sociedade civil como associações, conselhos, ONGs, diversos setores do poder público, universidades, entre outras, chamar a população também para assumir sua responsabilidade no exercício do seu direito frente a segurança pública como menciona o caput do art. 144 da Constituição Federal de 1988.

O final dos anos 1990 foi marcado por várias reivindicações de diversos setores da sociedade que buscavam e atualmente ainda buscam novas alternativas e formas de promoção da segurança pública, também há quem busca uma rigidez ainda maior no endurecimento das leis e práticas policiais e, diga-se de passagem que não são poucas pessoas. Em meio a estas demandas que as guardas municipais foram sendo criadas, treinadas e chefiadas geralmente por policias militares da ativa e da reserva. Neste contexto, as guardas municipais vão se desenvolvendo com atuações tradicionais de cunho conservadoras do que as modernas propostas da segurança pública em voga (BRETAS; MORAES, 2009 p. 160).

Até aquele momento, grande parte das guardas municipais brasileiras nasciam seguindo tradições e modelos antigos de segurança pública, a inovação que muitos sonhavam inclusive alguns profissionais das guardas municipais tornam-se frustrações a cada passo que as guardas municipais evoluem para ser mais uma polícia, perdendo a chance de “[...] constituir algo novo no campo da segurança pública, produzindo um ator distinto dos atualmente presentes e definindo métodos e atribuições que se distinguem do que fazem as forças policiais estaduais ou federais (BRETAS; MORAES, 2009 p. 161).

Segundo Ferreira e Marcial (2015), embora as guardas municipais possuam um perfil policialesco e de vigilância, as atuações de cunho preventivo entre 2006 e 2012 aumentaram de 19,5% para 72,3%⁶, principalmente no auxílio aos Conselhos Tutelares e outros órgãos de

⁶ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de 2013.

fiscalização. A criação de Conselhos Municipais ou Comunitários de Segurança Pública, de Direitos Humanos e Planos Municipais ou Metropolitanos de Prevenção ao Crime e a Violência são outras instâncias que tem aumentado a participação das guardas municipais com grande estímulo à participação da população. Uma questão importante a se fazer é o investimento na valorização da carreira do guarda municipal, considerando a formação, aperfeiçoamento e dedicação do profissional nesta área (RICARDO; CARUSO, 2007).

Outra atuação preventiva de sucesso das guardas civis municipais é em torno e até mesmo dentro do espaço escolar. A cada ano, a demanda por mais policiamento na região das escolas dos municípios aumenta, isto tem acontecido em quase todas as regiões brasileiras e a preocupação cresce em relação às crianças e adolescentes, uma vez que estão em uma fase peculiar de seu desenvolvimento. Analisando a obra de Minayo (2003), Soares (2012) afirma que “a violência vivida e testemunhada fora das escolas tem impacto direto e indireto sobre a vida escolar” (p.88). Esta situação afeta a escola e o seu sistema como um todo, requerendo assim uma atenção especial para com as crianças e adolescentes que estão em fase de formação.

Isto exige do guarda municipal pensar juntamente com a escola estratégias de reunir informações, dados e registrá-las, formando um banco de dados para elaboração de planos de ações e o monitoramento e avaliações das intervenções.

O campo de atuação na prevenção segundo Kopittke (2016, p.81) baseado nos moldes da organização Mundial de Saúde – OMS está desenhado em três níveis de atuação: prevenção primária, secundária e terciária que se adotado pelas guardas municipais em parceria com demais setores possibilita a adoção de medidas e desenvolvimento de ações eficazes que possibilitarão a atuação de acordo com suas habilidades.

Embora este método seja utilizado muito na área da saúde, para o autor ele pode ser aplicado em qualquer outra área de conhecimento a exemplo de Caxias do Sul (RS). No nível Primário da Segurança Pública podem ser criadas Comissões Internas de Prevenção ao Crime e à Violência para atuar no levantamento de diagnósticos por meio da elaboração e implementação do plano preventivo nas escolas, além do registro de ocorrências em áreas escolares e seu entorno envolvendo a rede de ensino ou que tenha correlação. Sem deixar de desenvolver atividades preventivas abordando diversos

assuntos contemporâneos por meio de palestras, teatros, bonecos de fantoches, workshop e etc.

Secundariamente são desenvolvidas várias atividades e ações em conjunto com várias secretarias com grupos de crianças e adolescentes e suas famílias em situação de vulnerabilidade e risco social como: adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, crianças e adolescentes com familiar preso, grupos que evadiram da escola, vítimas de ameaças e etc.

E no nível terciário é exemplificada a parceria entre o Estado e o município através de um projeto em que atua na penitenciária por meio de um comitê gestor partilhado envolvendo os dois entes federados com atividades em educação, cultura, trabalho e renda, entre outras oficinas de reinserção social e fortalecimento de vínculos. Além de projetos de prevenção à violência e mediação de conflitos (KOPITKE, 2016, p.82).

Pelo exposto, percebe-se que o leque de atuação para as guardas municipais podem ser gigantesco na efetivação de políticas públicas de prevenção ao crime e à violência. Isto exige dos profissionais envolvidos um empenho e dedicação nas suas atividades, além de um estudo e capacitação contínuos para uma prática de excelência, além de encontros para monitoramento e avaliação das atividades desenvolvidas.

3.2 A Guarda Civil Municipal de Mariana no contexto da Segurança Pública local

A Guarda Civil Municipal de Mariana foi criada no ano de 2001, num momento de grandes expansões da atividade mineral do município. A cidade recebeu um grande contingente de trabalhadores vindos de várias regiões do país em busca de empregos com carteira assinada na área de extração mineral, oferecidos pelas empresas situadas na região e, não obtendo êxito, muitos trabalhadores ocuparam os subempregos ou ficaram desempregados.

O município não acompanhou o rápido desenvolvimento econômico com investimentos de infra-estrutura para acolher todas as pessoas que chegavam em busca de uma oportunidade no mercado de trabalho e, com isto começou a sofrer com o crescimento desordenado da ocupação irregular. Devido às

condições econômicas insuficientes para custear uma moradia digna, muitos trabalhadores ocuparam áreas impróprias e construíam suas moradias.

Famílias inteiras alojaram nas partes mais altas da cidade ou em regiões ribeirinhas, geralmente situados em áreas de risco ou reservas de proteção ambiental. A maioria delas eram trabalhadores de baixa renda e de origens humildes e de pouca ou nenhuma escolaridade, o que dificultou ainda mais a absorção destes trabalhadores pelo mercado de trabalho formal.

O desenvolvimento trouxe consigo o aumento gradativo de ações delituosas e da violência no município de Mariana, a má conduta de alguns flanelinhas resultavam em vias de fato, danos e agressões, além dos roubos, furtos e extorsões, sobretudo na área central da cidade onde ficam situados os bancos. As vítimas quase sempre eram pessoas vulneráveis como idosos e aposentados, deficientes, mulheres dentre outras.

Como em outras cidades brasileiras, o governo local foi cobrado pela população para a realização de ações que garantisse mais segurança. Diante do baixo número de policiais e a crescente demanda por mais policiamento, a saída imediata encontrada pelo executivo foi a criação da Guarda Municipal. Os guardas municipais iniciaram suas atividades com a presença nas ruas de forma ostensiva, auxiliando a Polícia Militar, realizando segurança em eventos, patrulhamento ostensivo pelos logradouros públicos, entre outras atividades de fiscalização com o objetivo de atuar na prevenção de possíveis crimes.

Paralelamente, o governo local investiu também em programas sociais de jovens aprendizes que propiciou trabalho e geração de renda aos beneficiados. Estas ações contribuíram para a redução de práticas ilícitas nas regiões afetadas.

Um ano após a criação da Guarda Municipal, uma pesquisa realizada pelo Instituto NEASPOC-UFOP no município apontou uma aceitação de 85% da população em relação às atividades desenvolvidas pela corporação (GUARDA MUNICIPAL, 2017).

Assim como outras guardas municipais brasileiras, a Guarda Municipal de Mariana sempre foi reconhecida pela atuação desde a sua criação, exercendo funções e atribuições além daquelas impostas pela Constituição Federal de 1988. Com o crescente aumento da demanda de serviço decorrentes das constantes solicitações de apoio e presença nos diversos

espaços públicos, novas atividades foram sendo atribuídas à Guarda Municipal, atendendo principalmente os anseios da população.

Em 2004 foi criada a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Civil concedendo maior seriedade aos serviços prestados pelos guardas municipais. Em 2005, a municipalização do trânsito conferiu à corporação a competência de fiscalizar, orientar e trabalhar de forma preventiva com educação para o trânsito para garantir mais segurança à população.

Devido a várias reformas da Administração Pública local, no ano de 2011 a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Civil foi extinta, sendo reinstituída no ano de 2013, denominada de Secretaria Municipal de Defesa Social acompanhada da Secretaria Adjunta de Defesa Social, hoje Subsecretaria com uma nova nomenclatura e maiores responsabilidades decorrentes da seriedade e profissionalismo dos serviços desempenhados pelos guardas municipais (GUARDA MUNICIPAL, 2017).

Dentre as atividades já mencionadas, a Guarda Municipal desempenha atividades de fiscalização de Posturas (ocupação irregular de terras), Monitoramento Eletrônico (Olho Vivo), Meio Ambiente (em fase de implantação), patrulha e fiscalização com cães, visitas tranquilizadoras na zona rural e Ronda Escolar com patrulhas no entorno das escolas e atendimento de ocorrências nas unidades de ensino. Atividades educativas e preventivas sobre: trânsito, prevenção/uso/abuso de álcool e outras drogas, prevenção e monitoramento em área de risco envolvendo a comunidade com a Defesa Civil, entre outras parcerias entre órgãos do poder público como Junta Militar, acompanhamento ao Conselho Tutelar em ocorrências mais complexas, Delegacia de Polícia, Departamento de Trânsito de Minas Gerais - DETRAN e Fórum da Comarca são as principais áreas de atuação da instituição.

Os serviços desempenhados pela Guarda Municipal de Mariana vão ao encontro do resultado da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE em 2006 sobre “o perfil dos municípios brasileiros” que demonstrou um alargamento das atribuições constitucionais realizados pelas guardas municipais brasileiras (VARGAS; JUNIOR, 2010).

Atualmente, a secretaria está sob o zelo de um Tenente reformado da Polícia Militar⁷ e a Subsecretaria de Defesa Social e demais cargos da Guarda Municipal estão ocupados por guardas municipais de carreira. Atualmente, a lei 13022/14 determina que os cargos comissionados das guardas municipais devam ser ocupados obrigatoriamente por guardas de carreira, porém, anterior à lei, a maioria dos cargos da Guarda Municipal de Mariana, principalmente os de maiores prestígios foram ocupados por policiais militares e civis, além de advogado e político e, raras vezes por guardas municipais.

Com um efetivo de aproximadamente 120 guardas municipais entre homens e mulheres para atuar numa extensão territorial de 1.194,208 km² e uma população de aproximadamente 60.000 pessoas entre sede e distritos, os profissionais fazem o que pode para atender a maior quantidade possível de demanda. A distribuição de profissionais nas atividades administrativas da secretaria e apoio a outros órgãos de segurança pública retiram muitos profissionais do atendimento direto in loco das atribuições realizadas pela guarda municipal. A maior parte dos agentes atuam na sede do município e devido a crescente demanda pelos serviços e novas atribuições destinadas à corporação, o número de profissionais destinados à execução das atividades ficam aquém da necessidade para todas as demandas.

Um dos entraves para o desempenho com excelência das atividades de prevenção ao crime e à violência é a ausência de um Plano Municipal de Segurança Pública e Prevenção à Violência, bem como um plano de estruturação da Guarda Municipal – Plano de cargos, carreiras e vencimentos que valorize as formações e habilidades dos seus agentes e uma política de reequipamentos constantes da corporação.

Mesmo diante de uma postura ostensiva como forma de enfrentamento à violência integrando as forças policiais no combate ao crime com atuações de prisão em flagrantes pela Guarda Municipal de Mariana, houve aumento da criminalidade violenta no município. Segundo dados divulgados pela Secretaria de Estado de Defesa Social do Estado de Minas Gerais dos Registros de Eventos de Defesa Social (CINDS) / SEDS da cidade de Mariana, em relação aos anos de 2016 e 2017 até o mês de novembro, o município registrou 15 Homicídios consumados em 2016 contra 21 até em novembro 2017. Lesão

⁷ Segundo análise da pesquisa realizada por Vargas e Júnior (2010, p.93) sobre as Guardas Municipais “[...] boa parte das guardas no Brasil, é dirigida por militares, no caso, oficiais aposentados da Polícia Militar [...]”.

corporal consumado somou 157 em 2016, contra 157 até em novembro do ano seguinte. Crimes contra o patrimônio também teve um aumento 707 furtos consumados em 2016 contra 808 de 2017. O número de roubos consumados apresentou uma leve baixa no ano de 2017, 124 contra 161 do ano anterior.

Como já vimos, investir apenas na política de segurança pública principalmente no aparato policial não diminuem os crimes, é necessário ir à raiz do problema, mais profundo no conceito de política pública de prevenção ao crime e a violência, é preciso abrir o leque no investimento das políticas públicas sociais para obter resultados com bons impactos a médio e longo prazo.

Perante a diminuição dos recursos destinados à melhora da estrutura de trabalho e capacitação contínua dos profissionais da Guarda Municipal e a ausência de uma mobilização atuante da categoria para priorizar investimentos principalmente em reequipamento, a instituição corre o risco de trilhar um caminho até então não percorrido por ela, mas trilhado por várias outras, “guardas municipais a retornarem ao papel de guarda patrimonial” (FERREIRA; MARCIAL, 2015, p.83).

Neste contexto de avanço e conquistas de atividades desempenhadas pela Guarda Municipal de Mariana é necessário unir forças neste momento de retrocesso e ataque às políticas sociais brasileira para a defesa da segurança pública local. Esta união deve partir dos trabalhadores da segurança pública e da sociedade, pois ambos são usuários desta política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão do tema somente foi possível após o estudo dos conflitos na sociedade ainda em seu primórdio à luz dos filósofos contratualistas e suas propostas para garantir a estabilidade social e, sobretudo a vida em sociedade – a criação do Estado através do contrato social.

A expansão do espaço urbano brasileiro se deu de maneira a atender as necessidades do capitalismo por meio das indústrias. A classe trabalhadora que construiu as cidades não deveria a principio fazer parte dela, restaram os subúrbios que cresceram totalmente desordenados. Problemas sociais como falta de moradia adequada, luz, água, esgoto, desemprego, violência e exclusão social acometeram estas pessoas que tiveram que se organizar, lutar

e resistir para não serem removidos das favelas e terem o direito à cidade com o mínimo social garantido.

Perante a “desordem” social e os conflitos que freqüentemente são causas para o crime e a violência no espaço urbano, o Estado reorganiza seu aparelho repressivo, reformulando as policias para impor ordem nas cidades. A Policia Militar é capacitada para mediar os conflitos e buscar soluções junto aos moradores na redução do crime e da violência e assim criar uma cultura de paz nestes locais. Porém, a polícia é vista pela população com desconfiança, pois a repressão é legitimada pelo Estado enquanto modelo de segurança pública a ser aplicado para a manutenção da ordem social.

Aproveitando o ensejo, a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP elabora a Matriz Curricular Nacional para formação de Guardas Municipais totalmente direcionada para o treinamento de técnicas de gerenciamento de crises e mediação de conflitos, sempre respeitando o cidadão e as demandas de cada território, mas sem retirar a responsabilidade da policia militar nesta ação.

Como já vimos, desvendar as causas crescente da violência no país, não é tão fácil quanto parece. É necessária uma análise criteriosa para não generalizar e apontar indicadores sociais para um diagnóstico da realidade que receberá a intervenção. Estudos já comprovaram que as causas do crime e da violência variam muito de acordo com as regiões, cidades e até bairros.

Os conflitos são inerentes à organização social, porém torna-se uma questão que agrava com o avanço do capitalismo, certo é que o crime no singular não existe. Como afirma diversos pesquisadores do assunto, há uma diversidade gigantesca de práticas criminosas associadas a várias dinâmicas sociais distintas e, para intervir nesta realidade é necessário um planejamento do Estado que envolva também a sociedade e seus representantes para a implementação de políticas públicas transversais através do Plano Municipal de Segurança Pública e outros instrumentos.

Uma intervenção capaz de prevenir a violência e a criminalidade segundo o Plano Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2002) é justamente aquela que busca alterar as condições que propiciam as práticas que deseja eliminar. E isto só se faz com uma instituição que tenha profissionais qualificados e dispostos a pensar e agir num novo molde de

segurança pública – a preventiva, bem como uma estrutura de equipamentos e plano de carreira e vencimento que valorize este trabalhador.

Também é preciso atentar para um período de ajustes fiscais em voga que afeta todas as políticas públicas sociais, inclusive a Guarda Municipal e isto exige dos seus gestores e trabalhadores um plano de prioridades para a manutenção da sua estrutura e prestação de serviços de qualidade à sociedade para não correr o risco do sucateamento da corporação.

É evidente que a Guarda Municipal de Mariana desempenhou e desempenha dentro do limite de atuação, um papel importante e fundamental na efetivação da política pública de segurança local ao lado dos outros órgãos no município. Assim destaca-se a contribuição no que diz respeito à melhoria na efetivação e sensação de segurança e garantia de acesso aos direitos constitucionais fundamentais. Como percebemos, a excelência dos serviços prestados pela corporação lhe confere a conquista de novas e mais atribuições a cada dia.

Portanto, não faz sentido imaginar uma única causa para o universo heterogêneo da criminalidade (VIVA RIO, p.7, 2006). Por isto, a necessidade primordial do conhecimento profundo da região ou cidade para desvendar as causas da criminalidade e desenvolver projetos e ações eficazes com um impacto social relevante.

Espera-se que as contribuições deste trabalho seja importante para os profissionais da Guarda Municipal de Mariana no desempenho de suas funções na política de segurança pública local, principalmente na atuação conjunta às demais políticas sociais na prevenção do crime e da violência. A repressão é necessária, mas o mais importante é prevenir para que a situação não ocorra, assim de fato estaremos contribuindo para a cultura da paz na sociedade.

Referências Bibliográficas

ABREU, Mauricio. *Reconstruindo uma história esquecida: Origem e expansão inicial das favelas do Rio*. Espaço e Debates, São Paulo, v. 14, n. 37, p. 34-46, 1994.

BICUDO, H. *A unificação das polícias no Brasil*. Print version ISSN 0103-4014 - On-line version ISSN 1806-9592 Estudos avançados. vol.14 no.40 São Paulo Sept./Dec.2000.Disponível em: <<
<http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n40/v14n40a10.pdf>>> Acesso jul.2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em: <
www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 15 de jul. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.022 de 08 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guarda Municipais. Brasília. Disponível em: <<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm>>. Acesso em 28 de jan.2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Guia para Prevenção do Crime e da Violência*. Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP. Brasília, 2005.

BRETAS, Marcos Luiz. MORAIS, David Pereira. *Guardas Municipais: resistência e inovação*. In: Coleção Segurança com Cidadania Vol.1 Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública. 2009. Disponível em<
http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume1/guardas_municipais_resistencia_inovacao.pdf> Acesso em set. 2017.

CÂMARA, P. S. *Violência e criminalidade como desafio para a democracia no Brasil*. Fala de abertura do “IX Simpósio Brasil-Alemanha Segurança Pública e Sociedade Democrática no Brasil e na Alemanha,” realizado em Berlim, Alemanha, nos dias 24 e 25 de Abril de 2008. Revista Brasileira de Segurança Pública/2 Edição. 3 Jul/Ago 2008.

CAMPOS, W. S. A. de. *A Guarda Municipal no contexto da segurança pública integrada: desafios e perspectivas no exercício funcional frente à demanda por segurança e proteção do cidadão*. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas/FACC/FD/IE/IPPUR/NEI. Programa de Pós-graduação em Gestão Pública para o desenvolvimento Econômico e Social. Rio de Janeiro, 2013.

CARVALHO, Cláudio Frederico de. *O que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar*. Curitiba: Edição do autor, 2011. 3ª Edição.

CERQUEIRA, Daniel. *Custo de Bem-estar da violência e criminalidade no Brasil*. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2017. IPEA.

FERREIRA, Helder Rogério Sant'Ana. MARCIAL, Elaine Coutinho. *Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

GURGEL, Cláudio. *Administração Pública*. 2013. Disponível em << www.otal.ifcs.ufrj.br/wp-content/uploads/2013/10/Gurgel.pdf >> Acesso em Nov.2017

HAMADA, Hélio Hiroshi. *As transformações no sistema de ensino da Polícia Militar de Minas Gerais: um estudo histórico dos modelos de formação profissional*. Paidéia r. do curso de pedagogia da Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Univ. Fumec Belo Horizonte Ano 10 n. 14 p. 139-167 jan./jun. 2013. Disponível em << <http://www.fumec.br/revistas/paideia/article/viewFile/2382/1438> acesso em 29 de janeiro de 2018.

HOBBS, T. *Leviatã*. 1979. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Disponível em: << http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf>> Acesso em: 09 de out. 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE. Disponível em: << ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf>. Acesso abril. 2016.

KONZEN, L. P. *A mudança de paradigma em sociologia urbana: do paradigma ecológico ao socioespacial*. Università degli Studi di Milano. Revista de Ciências Humanas - Florianópolis - Volume 45, Número 1 - p. 79-99- Abril de 2011.

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

LEAL, Ana Beatriz. PEREIRA, Íbis Silva. FILHO, Oswaldo Munteal. *Sonho de uma Polícia Cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira*. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010. 248 p. Núcleo de Identidade Brasileira e História Contemporânea – UERJ.

LOCKE, John. *Estado, Filosofia Inglesa, Política Filosofia. Segundo Tratado do Governo Civil*. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Publicação: Editora Vozes: Petrópolis, 1994. Organização: Igor César F. A. Gomes.

MINAS GERAIS. Secretaria do Estado de Defesa Social. *Estatísticas criminais*. Disponível em <<http://www.seds.mg.gov.br/integracao/estatisticas/estatisticas-criminais>> Acesso em fev.2018.

MINAYO, Cecília de Souza; NJAINE, Khatie. *Violência na escola: identificando pistas para a prevenção*. In: Interface, Comunicação, Saúde e Educação, v.7, n 13, p. 110-34, 2003.

MORAIS, Maria do Socorro Almeida de; SOUSA, Reginaldo Canuto de. *POLÍCIA E SOCIEDADE: Uma análise da história da segurança pública brasileira*. V Jornada Internacional de Políticas Públicas, UFMA, 23 a 26 de outubro, São Luiz, MA, 2011. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

NUNES, Marcos. BUENO, Nidi. *Contratualismo e Anomia: Segurança Pública e Cultura da Violência no Brasil*. Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro ISSN: 1809-1261 UNIEURO, Brasília, número 17, 2016, pp. 205-226.

PASTERNAK, Suzana. São Paulo e suas favelas. Revista do Programa de Pós-graduação da Universidade de São Paulo. Disponível em <<<file:///C:/Users/Micro/Downloads/43470-51900-1-PB.pdf>>> Acesso jul.2016.

PATRICIO, L. R. L. *Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso.* Revista Brasileira de Segurança Pública /Ano 2 Edição. 3 Jul/Ago 2008.

PUC-RIO. *A produção e reprodução do espaço urbano.* Certificação Digital. 2010. Disponível em<<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16168/16168_3.PDF>> Acesso em Nov. 2017.

REIS, Helena dos Santos. *A utilização da mediação de conflito nas atividades policiais.* Disponível em<<<http://www.policiamilitar.sp.gov.br/caes/artigos/Artigos%20pdf/Helena%20dos%20Santos%20Reis.pdf>>>. Acesso em 22 de jan.2018

RICARDO, Carolina M. de. CARUSO, Haydee G. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 1. Edição 1, 2007

ROUSSEAU, J. Jacques. *Segundo Tratado Sobre o Governo.* 2006. Disponível em:<< <http://www.xr.pro.br/if/locke-segundo-tratado-sobre-o-governo.pdf> >> Acesso em 09 de set. 2017.

SAMPAIO, Ana Cláudia. *Guarda Municipal de Mariana.* Corregedoria da Guarda Municipal de Mariana. 2017.

SAPORI, Luiz Flávio. *Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas.* Rio de Janeiro: FGV, 2007. Edição eletrônica 2012. p.11- 104.

Síntese do pensamento político de Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau a respeito do processo de formação do Estado moderno. Produção: Professor Matheus Passos. You Tube. 2013. Aula. Disponível em:<< https://www.youtube.com/watch?v=iz3AcQLx2_0&t=1037s>> Acesso em 09 de set. 2017.

SOARES, José Nildo Oliveira. *A Guarda Municipal e sua interface com a escola.* Revista Diálogos: pesquisa em extensão universitária. IV Congresso

Internacional de Pedagogia Social: domínio sociopolítico. Brasília, v.17, n.1, jun, 2012.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. *Municipalização da Segurança Pública*. Nota Técnica. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Setembro de 2000.

VARGAS, Joana Domingues. JUNIOR, Almir de Oliveira. *As Guardas Municipais no Brasil: Um modelo de análise*. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 3 - no 7 - JAN/FEV/MAR 2010 - pp. 85-108

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Org.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998.