



A segurança pública na esfera municipal: estudo de caso da Guarda Municipal de Maceió.

Fabio dos Santos¹

Resumo: O principal objetivo deste trabalho é contribuir para um debate em torno da importância do papel da guarda municipal na segurança pública em Maceió. Para tal, revisitamos alguns dispositivos que favoreceram sua implantação da Guarda Municipal de Maceió, além de analisar o que há de cômputo legal sobre essa corporação amparando-nos em Sento-Sé e Fernandes (2005), Soares (2005), Kahn (2005) Bretas e Morais (2006). Sendo assim, por meio de uma análise conjunta da legislação específica e da literatura que versa sobre o assunto, contextualizamos a Guarda Municipal de Maceió, como um estudo de caso. A metodologia a que propomos é revisar bibliograficamente o que se tem escrito sobre a guarda municipal e quais os elementos que reforçam a importância dessa instituição como uma das responsáveis pela segurança pública no âmbito do município. Conclui-se que, a Guarda Municipal de Maceió limitada jurídico e administrativamente, possui uma tendência no combate da criminalidade por meio de uma atuação orientada para a prevenção à violência urbana.

Palavras-chave: Segurança pública municipal; Guarda Municipal de Maceió; Estudo de caso.

Public Safety in the Municipal Sphere: Case Study of the Municipal Guard of Maceió

Abstract: The main objective of this paper is to contribute to a debate about the importance of the role of the municipal guard in public security in Maceió. For such, we revisit some devices that favored its implementation of the Municipal Guard of Maceió, besides analyzing what is legal calculation about this corporation supporting us in Sento-Sé and Fernandes (2005), Soares (2005), Kahn (2005) Bretas and Morais (2006). Thus, by means of a joint analysis of the specific legislation and the literature on the subject, we contextualized the Maceió Municipal Guard as a case study. The methodology we propose is to revisit bibliographically what has been written about the municipal guard and which elements reinforce the importance of this institution as one of those responsible for public safety within the municipality. It is concluded that the Maceió Municipal Guard limited legally and administratively, have a tendency to fight crime through action aimed at preventing urban violence.

Keywords: Municipal public safety; Maceió Municipal Guard; Case study.

¹ Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Mestrando em Sociologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas (PPGS-UFAL). Brasil, Maceió, Alagoas. fabioescrittor@gmail.com.



O principal objetivo deste trabalho é contribuir para um debate em torno da importância do papel da guarda municipal na segurança pública na esfera do município de Maceió, órgão este que ainda está revestido de obscuridade, pois ainda não percebemos de forma clara que tipo de serviço ela oferece e poderia oferecer e quais as atribuições enquanto guarda municipal.

Bem como, de maneira básica, demonstrar, uma parcela de sua estrutura física, efetivo e recursos humanos, e, conseqüentemente, o que diz a Carta Magna e a Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), a respeito das atribuições da guarda municipal. Teremos como subsídio referencial em autores contemporâneos do *naípe* de Sento-Sé e Fernandes (2005), Soares (2005), Kahn (2005) Bretas e Morais (2006), entre outros.

O trabalho está estruturado em três seções: na primeira seção abordamos sobre a criação da Guarda Civil Municipal (GCM), no município de Maceió, falando um pouco de seu contexto histórico; na segunda seção buscamos compreender como se dá a atuação da Guarda Municipal (GM), em meio a um panorama de taxas e de índices de homicídios e de criminalidade altíssimos, conforme dados do Boletim Mensal de Análise Criminal produzido pelo Núcleo de Estatística e Análise Criminal (NEAC), instituição ligada à Secretaria de Estado de Segurança Pública de Alagoas (SSP)²; já na terceira seção, reservamos para pensar na possibilidade de uma identidade diante de um momento histórico-social em que não percebemos sua atuação no município de Maceió,

² Salientamos que as taxas de homicídios e índice de criminalidade de que falamos no presente artigo, referem-se ao trabalho do Núcleo de Estatística e Análise Criminal, este como único órgão de referência que apresenta dados relacionados à segurança pública e que utilizamos aqui para apresentar, de forma contextual, o espaço em que a Guarda Municipal de Maceió ocupa. Tais taxas e índice servem para lembrar o contexto de uma das capitais, dentro de um espaço-tempo, entre 2000 a 2012, onde Maceió constituía dentre as capitais brasileiras mais perigosas do mundo. E já que Maceió tinha uma instituição policial, no caso a Guarda Municipal de Maceió, nenhuma política pública de segurança que minimizasse o absurdo quadro de violência, o município totalmente invisibilizado e sem apresentar um papel claro de colaboração junto aos demais órgãos de segurança pública e de como sua Guarda Municipal poderia contribuir de forma preventiva. Para saber mais sobre essas taxas de homicídios e índice de criminalidade, recomendamos o artigo “Homicídios em Alagoas: desafios e evidências empíricas”, de Nascimento e Gaudencio (2013), publicado na revista *Latitude*, Vol. 7, nº 2, pp. 109-132, 2013. (Acessível em: <https://doi.org/10.28998/2179-5428.20130207>). Entendemos as taxas de homicídios como o resultado de pessoas que sofreram algum tipo de lesão seguida de morte, os chamados Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLIs), criado em 2006, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério de Justiça. E índice de criminalidade, compreendemos como uma forma de mensurar os crimes (homicídios, roubos, furtos, estupros etc.) através do número de vítimas por 100 mil habitantes.



reduzido grande parte de seu efetivo a segurança patrimonial sem surtir diretamente reflexos algum na diminuição do índice de violência urbana³.

Por fim, apontamentos caminhos possíveis, sem dirimir ou exaurir a temática dada a sua complexidade. E indicamos a instituição guarda municipal como potencial “força policial” que pode contribuir com políticas públicas de prevenção à violência urbana.

1) E então, o prefeito disse: “Faça-se a Guarda Municipal” ou fatos legítimos que consolidaram a GCM de Maceió.

E a guarda municipal foi feita. Os prolegômenos que deram início ao pensamento de um grupo de políticos que predominava em Maceió, entre as décadas de 1980 e de 1990, composta por membros de uma conhecida família tradicional⁴ foram a criação e a implantação da Guarda Civil Municipal de Maceió, criada por esse grupo de políticos. Isso não para atender a uma demanda de melhorias na segurança pública municipal e, sim, por uma emergência eleitoreira. Tanto é que os cargos de alto e médio escalão – de diretor geral, superintendentes, coordenadores, assessores e chefias de departamento etc. – eram ocupados pelos membros dessa conhecida família.

Por meio da Lei nº 3.961 de 29 de dezembro de 1989, o então prefeito de Maceió Guilherme Palmeira implantou a Guarda Civil Municipal (GCM), órgão integrante da administração direta, centralizada e subordinada ao Poder Executivo do município. De acordo com essa Lei, as competências iniciais e obrigatórias à Guarda Civil Municipal de Maceió atendiam aos termos do Art. 144 que regra sobre a “segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” e que de forma menos complexa inclui no bojo da segurança pública os municípios, especificamente o § 8º, nos seguintes termos: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas

³ Nos últimos anos, Maceió tem apresentado um quadro de violência urbana absurdo, conforme dados contabilizados pelo NEAC, e que pode ser conferidos no site <http://seguranca.al.gov.br/estatisticas/>, embora tenha apresentado redução na taxa de homicídios na capital de Alagoas.

⁴ Por questões de direitos constitucionais e princípio ético se preservará a identificação dos membros dessa família.



à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

As competências ditas na Lei Municipal nº 3.961/89, ainda funcionam no âmbito da Guarda Municipal de Maceió na atualidade e cobria não apenas a “proteção dos bens, serviços e instalações”, também, um rol de outras missões, descrito no Art. 3º da referida Lei, como:

- Responder pela guarda interna e externa dos prédios públicos municipais, velando pela preservação de suas instalações físicas, móveis, utensílios e equipamentos;
- Proceder à **vigilância** dos logradouros e monumentos públicos, de modo a garanti-los contra **ações deformadoras ou destrutivas**;
- Garantir a franca execução dos serviços públicos, inclusive aqueles desenvolvidos mediante concessão, permissão ou autorização;
- **Colaborar** com os órgãos estaduais e federais responsáveis pela segurança pública, na esfera de sua competência;
- Contribuir, junto aos demais órgãos da administração local centralizada e descentralizada, na execução de atividades de **polícia administrativa**, inclusive no que concerne à observância das posturas municipais relativas à **salubridade pública**, **controle** técnico-funcional das edificações, água, atmosfera, **sossego público**, plantas e animais, no âmbito da competência municipal;
- Executar outras atribuições compatíveis.

As competências correlatas à Guarda Civil Municipal, nesse primeiro momento de sua construção como órgão municipal responsável pela segurança pública no âmbito de Maceió, já demonstram alguns aspectos que podemos relacionar à gênese de uma força policial apesar de suas limitações constitucionais pautadas também na prestação de serviço público de policiamento “convencional”, onde alguns termos – grifados – já dão sinais de uma filosofia de trabalho ostensivo⁵.

⁵ A filosofia do trabalho ostensivo de que falamos tem menor complexidade do que a das forças policiais militares e civis. Embora, saibamos que a atuação ostensiva oriunda e específica constitucionalmente das



O caráter de vigilância, embora atribuição correlata em outras áreas de segurança patrimonial, a nosso ver, não deixa de ser um tipo de policiamento; o fato de atuarem na fiscalização do trânsito, mesmo de forma orientadora, as blitz que eram comuns não deixavam de possuir algum caráter “ostensivo”; a própria denominação de “polícia administrativa” reacende uma ideia de que dentro do âmbito do próprio município, a Guarda Municipal poderia atuar também, pelo menos em menor grau, como uma espécie de “polícia judiciária”⁶.

Outro grande embate público é saber se a Guarda Municipal no Brasil deve ou não portar arma de fogo. Até o momento dessa lei, não havia uma regulamentação de porte e de posse da arma de fogo no âmbito municipal, ou seja, ainda não havia sido promulgada uma lei do *naipe* de um Estatuto do Desarmamento, Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 que, pelo menos, garantiria o porte de arma para as guardas municipais conforme a totalidade da população. Todavia, a Lei Municipal nº 3.961/89, em seu Art. 19 já garantiria o porte de arma, nos seguintes termos:

A Administração promoverá, junto à Secretaria de Segurança Pública, a concessão de porte de arma aos integrantes da Guarda Civil Municipal, a ser utilizada complementarmente ao fardamento, e, exclusivamente, durante o expediente de trabalho, no que concerne as atividades operacionais de guarda do patrimônio na preservação do regular funcionamento dos serviços públicos locais. (Lei Municipal Nº 3.961/89)

A questão da segurança pública em que inclui a guarda municipal já apontava um avanço para a participação dos municípios com sua parcela de responsabilidade, uma vez que a própria Constituição roga que a segurança é “direito e responsabilidade de todos”. Nesse sentido, surtiria efeitos positivos sobre a de implantação da Guarda Civil Municipal de Maceió, embora isso requeira uma legitimação por parte das demais esferas públicas e da própria sociedade, pois, de acordo com Gomes, Cardoso e

polícias militares estaduais não se compare na atuação meramente patrimonial, acreditamos ser bastante tênue e delicada a linha que separa ambas as competências: estado e município. Todavia, trata-se de uma realidade nos dias atuais, em que as guardas municipais já colaboram diretamente com a segurança pública de forma reativa no combate ao crime e na resolução pontual dos conflitos urbanos, e como tal há vasta literatura.

⁶ Reconhecendo que o modelo de policiamento judiciário é peculiar às policiais civis, onde têm como produto o inquérito policial, não nos referimos aqui a Guarda Municipal como uma polícia judiciária nos moldes convencionais, e sim, sob as formas de atuações em que a Guarda Municipal como uma “polícia judiciária” responsabilizar-se-ia pela fiscalização de controladoria interna do município – conforme a Lei Federal 13.022/14 -, além de produzir requerimentos, relatórios e procedimentos administrativo-jurídicos visando sanar as possíveis incongruências cometidas pelos gestores e funcionários, no âmbito municipal; entanto, compreendemos que há uma proximidade entre “polícia administrativa” e “polícia judiciária”.



Gaudêncio (2015, p. 2) citando Santos (2013) “essa tendência à municipalização da segurança requer a dinamização de um debate mais amplo sobre o tema, especificamente pensando a participação e a legitimação de atuação da Guarda Municipal como ente do sistema de segurança pública na esfera municipal.

Em 1991, durante a gestão de João Rodrigues Sampaio Filho, na prefeitura de Maceió, a então Guarda Civil Municipal teve aprovado o seu Regulamento Disciplinar da Guarda Civil Municipal (RDGCM) e que tem dado até nos dias de hoje vazão ao debate sobre o caráter opressor contido em diversos dos seus artigos e incisos. Esse RDGCM tem provocado bastantes dissabores dentro da corporação, dado o seu caráter com reminiscências do militarismo dos anos de chumbo. Falamos do Decreto-Lei nº 3.269 de 07 de fevereiro de 1991, cujos dispositivos mais polêmicos estão descritos basicamente nos termos que pensamos serem mais representativos e que começamos pelos instrumentos legais dos deveres:

Art. 2º São deveres da Guarda Civil Municipal além daqueles inerentes aos demais funcionários. I – Dedicção à pátria, cuja honra, segurança e integridade **deve defender mesmo com sacrifício da própria vida**; II – Disciplina e respeito à **hierarquia**; III – Frequentar, com assiduidade, para fins de respeito e atualização de conhecimentos profissionais, os **cursos realizados em dependências do próprio Quartel da Guarda Civil Municipal**; IV – Zelar pela dignidade da função de Guarda Civil Municipal na sua **atividade preventiva e judiciária** conscientizado de que o Guarda, **a toda hora do dia e da noite e em qualquer circunstância está sempre de serviço**; (...). (Decreto-Lei Nº 3.269/91 – RDGCM) (Grifos nossos)

Sabendo que a Constituição tem o mais famoso artigo (5º) que aborda sobre os direitos fundamentais dos indivíduos, o decreto aqui citado vai na contramão desses direitos revestidos sobre o agente enquanto cidadão e sobre o agente enquanto servidor público. E um dos incisos que abrilhantam negativamente essa contracorrente de legitimação está descrito no artigo 3º, inciso XXXVIII: “Maltratar preso sob sua guarda ou usar de violência desnecessária no exercício da função” (Idem).

Reforça-se ainda o caráter repressivo-militar do RDGCM, em suas Disposições Preliminares, em que no inciso IV, do Art. 6º que regra sobre as penas disciplinares prevê detenção disciplinar. Como seria essa detenção disciplinar?

Esse dispositivo disciplinar traz consigo um caráter repressivo que pode promover uma discussão em torno da própria atuação do agente revestido de guarda



municipal, pois, o sucesso de suas ações, acreditamos nós, dependem da forma como os próprios guardas são tratados internamente. Quais os reflexos possíveis sobre a atitude do guarda no momento em que for acionado pela instituição ou pela comunidade? Como funciona essa detenção disciplinar conforme Regime Disciplinar da guarda municipal?

O caráter repressor sobre a autoestima dessa penalidade está contido, dentro do RDGCM, em seu Art. 11 que regra: “tendo em vista a natureza da transgressão, as circunstâncias em que foi praticada e a sua repercussão, a pena de suspensão poderá ser convertida em detenção disciplinar, mediante ordem baixada por escrito pelo Diretor Geral da Guarda Civil Municipal ou pelo Chefe do Poder Executivo Municipal” (Regimento Disciplinar da Guarda Civil Municipal – RDGCM, Decreto-Lei nº 3.269/91). E como se não bastasse, em nosso entendimento, com base nos princípios constitucionais dos direitos fundamentais do cidadão, há alguns parágrafos que aumentam o grau de gravidade, a saber: “§ 1º - O prazo de detenção não excederá o limite estabelecido no prazo de detenção de trinta dias. § 2º - A detenção disciplinar não acarretará a perda dos vencimentos e será cumprida: I –Em uma das dependências da sede da GCM designada pelo Diretor Geral da mesma” (Idem).

Isso, dentro do direito constitucional e do regramento penal, chama-se privação da liberdade, e até cárcere privado cometido por um ente público. Isso é contraditório para uma instituição pública como a guarda municipal, não apenas pautada na prevenção contra a violência urbana, mas também no combate à criminalidade no âmbito do município.

Como a própria Constituição Federal acomete a segurança pública como “responsabilidade de todos”, mesmo que delimite em seu Art. 144, as responsabilidades pela segurança pública a cada esfera, que papel a guarda municipal poderia exercer no âmbito municipal, mesmo com todas as limitações jurídico-administrativas? Resguardar que o cidadão tenha o direito de ir e vir sem ser acometido da sensação de insegurança e correndo o risco de morte numa cidade reconhecidamente violenta, não seria responsabilidade também das forças policiais do município? Não seria o município o patrimônio maior a ser protegido e preservado? Além disso, pode-se levantar a velha



questão: Não é o papel da polícia militar em garantir esse serviço? Sim. Mas por que ela não garante a segurança de todos? Por que a violência urbana e o índice de criminalidade ainda são das piores do mundo há mais de uma década?⁷ Por quais razões se insere as guardas municipais no debate da segurança pública?

De acordo com Sento-Sé e Ribeiro (2004) citado por Mello (2011) “demonstrando a gestação de uma nova concepção de cooperação e de coresponsabilidade dos três níveis de poder, federal, estadual e municipal, na formulação de políticas de Segurança Pública” (MELLO, 2011, p. 56). Num momento histórico de crise política, a necessidade de uma cooperação e de uma coresponsabilidade na segurança pública, entre as três esferas do poder público: federal, estadual e municipal. Na tentativa de enfrentamento da crescente violência urbana.

A crise, de que falamos, e que se gerou nos anos 80, ao fim do ciclo da Ditadura Militar no Brasil, o aumento absurdo dos índices de homicídios nos principais centros metropolitanos e mesmo com a redemocratização determinando aos entes federados a responsabilidade pela segurança pública na esfera estadual, fez com que as forças militares em relação aos avanços com a Carta Cidadã ressurgissem embebidas em crise quer seja pelo papel a ser cumprido quer seja pelo reconhecimento da própria sociedade sobre a atuação, ora voltada para o controle de distúrbios sociais, ora para o combate da criminalidade, com atuações truculentas e marcadamente tecidas em estereótipos sociais a serem combatidos.

As guardas municipais, dizem alguns críticos surgem nesse contexto como instituições menos engessadas e menos “contaminadas” por aculturações e

⁷ Conforme pesquisa divulgada em 5 de junho de 2019 pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública, Alagoas como o estado onde se mata mais jovens do sexo masculino com idade entre 15 e 29 anos. A pesquisa mostra ainda que em Alagoas a taxa de homicídios de pessoas negras chegou a 67,9 a cada 100 mil habitantes negros. Esse resultado absurdo garante ao estado o 5º Lugar no *ranking* nacional. Como o município, mesmo preventivamente, não apresenta sequer uma política pública que contribua para diminuir esse quadro lamentável. A violência urbana como a compreendemos, nos termos de Odalia (1985), a partir da obra “O que é violência” (Nova Cultural/Brasiliense, 1985). Sobre a criminalidade, Michel Misse é uma referência e utilizamos aqui não apenas como fruto de “acumulação de violência” mas de uma “sujeição criminal”; nas suas famosas “Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil”, traz-nos substâncias que reforçam nossa compreensão sobre a criminalidade no estado de Alagoas, especificamente em Maceió.



doutrinações unicamente weberianos⁸, voltadas para atuarem no combate ao crime, preventivamente, em cooperação com outras forças policiais, com o objetivo de garantir a segurança pública dentro de um Estado de Direito Democrático.

Contudo, a atuação das guardas municipais atuando no combate da criminalidade – taxa de homicídios alta, escolas como alvos de traficantes, violência contra o patrimônio público e privado etc.– não é algo novo. A criminalidade, temática largamente discutida pelo cientista social Michel Misse, como algo que envolve diversos eventos que vão desde as práticas individuais ou coletivas criminosas contra o patrimônio privado e público ao aumento generalizado de roubos e furtos, veículos e transeuntes, além do aparecimento de quadrilhas de assaltantes de bancos, do tráfico de drogas etc. E tal discussão traz à tona a problemática sobre a violência urbana nas grandes metrópoles.

Em seu artigo “Crime urbano, sociabilidade violenta e ordem legítima: Comentários sobre as hipóteses de Machado da Silva”, Michel Misse discute sobre a definição de Machado da Silva de “violência urbana” que, segundo este, aponta como “uma representação de **práticas** (saques à propriedade privada e ameaças à integridade física) e de **modelos de conduta subjetivamente justificados**”⁹, voltando para a polissemia do próprio termo “violência” que vai além da força contra o direito e contra a lei. Misse redefine o termo violência como o “emprego da força ou da dominação sem legitimidade, isto é, na impossibilidade do conflito e da resistência”. Assim, a “violência urbana” para Misse diz respeito “a uma multiplicidade de eventos (que nem sempre apontam para o significado mais forte da expressão violência) que parecem vinculados ao modo de vida das grandes metrópoles da modernidade”.¹⁰

⁸ Aqui cabe uma breve explicação: O Estado lega à instituição policial o uso legítimo da força, bem como autoriza o controle coercitivo sobre o comportamento do indivíduo, no caso deste cometer alguma infração penal, além da aplicabilidade da lei, do policiamento ostensivo no sentido de manter a ordem pública. Todos esses elementos que passam, de fato, a demonstrarem que existe um governo.

⁹ MISSE, Michel. **Crime urbano, sociabilidade violenta e ordem legítima: comentários sobre as hipóteses de Machado da Silva**. s/d. Disponível em : <http://www.necvu.ifcs.ufrj.br> (Consultado em 28 de abril de 2020) (Grifos do autor).

¹⁰ MISSE, Michel. **Violência: o que foi que aconteceu?** s.d. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/Viol%C3%83%C2%AAncia%20o%20que%20foi%20que%20aconteceu.pdf> (Consultado em 28 de abril de 2020).



Daí a importância da participação dos municípios que através de suas guardas municipais podem contribuir de forma colaborativa e preventiva na segurança pública com os demais órgãos do estado, a exemplo da guarda municipal de Diadema e de outros municípios.

Até mesmo porque no Brasil, a guarda municipal de Diadema aparece em estudo de caso pesquisado por Miriam Guindani, em 2003, já atuava no combate aos indicadores de roubos e furtos e que conforme Guindani (2005) “algumas medidas voltadas para a redução desse tipo de crime tenha sido priorizada pela prefeitura, com atuação destacada da Guarda Municipal” (GUINDANI, 2005, p. 119). Claro que poderá haver problemas na forma como essa força policial do município atuará no enfrentamento da criminalidade. Todavia, acreditamos que, com cautela e estrutura, a guarda municipal pode sim contribuir, e muito, para transformar, em parceria com outras instituições e comunidades, uma cidade tranquila, que compreendemos como aquela que os indivíduos possam sentir-se seguros, ou que, pelo menos, usufruam de uma sensação de segurança oferecida pela atuação das instituições policiais.

Guindani (2005) ainda identifica que a reformulação pela qual passou a guarda municipal de Diadema contribuiu para o sucesso de sua atuação frente aos crimes de roubo e de furto, e que pensamos de inteira importância expor neste momento do trabalho e o processo pelo qual passou essa instituição tendo como prioridades:

Reformar a Guarda Civil Municipal (GCM); assessorar o prefeito e as demais secretarias no que tange às políticas de segurança urbana e aos projetos de prevenção; coordenar o apoio prestado às polícias estaduais; bem como mapear a criminalidade e orientar as ações do governo local para as áreas com maiores índices de violência. (GUINDANI, 2005, p. 123)

O processo de reformulação da GCM de Diadema culminou na ampliação de algumas atribuições, quer fosse por alguma influência da exigência do eleitorado daquele município, quer fosse pela alta taxa de roubos e furtos.

Mas é fato que todos esses elementos encaminhariam a GCM para um caminho de cooperação para a segurança pública, através de policiamento ostensivo e policiamento preventivo: policiamento ostensivo com o objetivo de atacar os crimes mais comuns como o roubo e o furto – de veículos, por exemplo – bem como a segurança desse município tomando em conta todos os fatores relacionados a ela acabou



O impacto do orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais e coletivas no Presidencialismo de Coalizão. **Revista Ensaios**, vol. 15, jul-dez de 2019.

se tornando mais que uma exigência em momentos eleitorais, também, “converteu-se no principal objeto de demanda da população, não se restringindo apenas à questão da preservação do patrimônio público (objeto referencial de atuação das guardas municipais), mas estendendo-se a questões referentes à preservação da vida e à prevenção” (IDEM, p. 124).

Se de forma tão progressista a GCM de Diadema conseguiu visibilidade no âmbito da segurança pública municipal, isso nos leva a perceber que a atuação dessa instituição contribui para reproduzir uma imagem positiva junto à sociedade. E como tal, reverbera sobre as demais guardas municipais, entre as quais a Guarda Municipal de Maceió que pode seguir como exemplo de atuação.

2) Ato segundo: Atenção! Luz! Câmera! Inanição!

Nesta seção iremos apontar caminhos para possíveis respostas à questão anteriormente abordada. Dispositivos jurídico-administrativos parecem não ser o grande problema, uma vez que estabelecem as atribuições da guarda municipal; e, com relação à sua atuação na proteção do patrimônio, serviços e bens da municipalidade.

Isso pode nos indicar a eficiência da Guarda Municipal de Maceió, se a fundo formos avaliar os elementos legais que a constituíram e que a materializaram administrativamente, a partir dos elementos que constituem sua base estrutural e organizacional.

Em se tratando de matéria sobre a segurança pública no Brasil, o art. 144 da Constituição Federal estabelece como principal responsável pela segurança pública, o estado federado. Contudo, a partir de 2014, a realidade parece ter sofrido uma reviravolta, pois, a Lei nº 13.022/2014 trouxe nova roupagem às guardas municipais, e mais alguns dispositivos legais que ampliam o seu papel no âmbito da segurança na esfera do município, especificamente, na modalidade preventiva, sem, no entanto, negligenciar as atribuições relacionadas ao poder de polícia, porte de arma de fogo, fiscalização de trânsito, fiscalização do meio ambiente e até um dado caráter “judiciário”.



Esse caráter que nos referimos, não é o que a Polícia Civil constitui para si como uma de suas atribuições que é investigar e produzir inquérito policial; já com relação a Guarda Municipal, o de “investigar”, também, e produzir relatórios administrativos sobre os gastos e contas dos agentes públicos, por isso utilizamos o termo “judiciário” em analogia à similaridade das funções inéditas sugeridas naquela Lei, isso no âmbito da controladoria interna do município, ou seja, como uma espécie de órgão de menor complexidade na preservação do próprio erário, pois nosso entendimento é que, recairia sobre essa instituição a responsabilidade não apenas do patrimônio público como, também, da forma como o dinheiro público é utilizado pelos gestores e gerentes na aplicação em serviços voltados para a população, precisando ser também fiscalizados pela guarda municipal e, caso haja alguma incongruência, inicie processo investigativo, no âmbito municipal.

É notório o quanto uma instituição pública que tenha como uma de suas atribuições a proteção e a preservação do patrimônio público é importante para que pelo menos uma gestão se faça presente através de políticas públicas voltadas também para a segurança pública na esfera municipal. Assim como a polícia representa e materializa a força do Estado, as guardas municipais poderiam também representar e materializar a força do governo municipal.

Seria interessante que o gestor que concebeu a Guarda Civil Municipal de Maceió, em 1989, pudesse garantir o aparelhamento patrimonial do município intacta e em condições seguras para que o munícipe usufruísse de seus serviços e, conseqüentemente, maximizar o direito de acesso às suas instalações, além de informações abertas conforme a necessidade de conhecer os programas e políticas efetivados pelos gestores.

A Guarda Municipal de Maceió, como hoje está denominada, foi criada através da Lei Municipal nº 3.961, de 29 de dezembro de 1989, pelo prefeito Guilherme Palmeira, com o propósito de oferecer mais um tipo de serviço específico para a população, o de proteção do patrimônio público. Mas parece que ocorreu o contrário: o grupo de políticos ligado a uma conhecida família de poderosos acabou ocupando os principais cargos em comissão da Guarda Municipal de Maceió.



O impacto do orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais e coletivas no Presidencialismo de Coalizão. **Revista Ensaios**, vol. 15, jul-dez de 2019.

O primeiro entendimento que temos quando nos deparamos diante da lei nascitura de criação do órgão tão importante e cuja legitimidade jurídico-administrativa ocorreu de forma incólume e impessoal, e que a guarda municipal foi composta estruturalmente para atender, não as necessidades do município (como a segurança do patrimônio), mas para comportar as exigências daquele grupo de políticos que predominava na época. O Quadro a seguir demonstra o quantitativo de pastas e de subpastas que seriam ocupados por esse grupo e por membros de uma conhecida família de poderosos:

Quadro da Estrutura Organizacional

PASTAS	SUBPASTAS	SUBPASTAS	SUBPASTAS	SUBPASTAS
Diretoria Geral	Gabinete do Diretor Geral	Chefia de Gabinete	Assessoria	
Superintendência de Planejamento	Divisão de Recrutamento, Seleção e Treinamento	Divisão de Projetos		
Superintendência de Operações	Divisão de Vigilância e Fiscalização	Divisão de Polícia Administrativa	Divisão de Informação, Comunicação e Transporte	Divisão de Guarda Feminina
Superintendência Administrativa	Divisão de Serviços Gerais	Divisão de Contabilidade e Finanças	Divisão de Pessoal	

Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, configurava-se à época a GCM de Maceió disposta no Quadro da Estrutura Organizacional, o qual criamos a partir do Art. 4º, da supracitada Lei nº 3.961/89, a fim de ilustrar tal configuração para o leitor. A ocupação dessas pastas e subpastas, antes da Lei nº 13.022/14, dava-se por nomeação em cargo de comissão assinada e homologada pelo poder executivo do município, realidade que não mudou tanto, embora reconheçamos que houve um grande avanço com a nova Lei.¹¹ A pasta de

¹¹ Aqui se faz necessário apontar que além dos cargos em comissão esse grupo de políticos ligado a conhecida família de poderosos conseguiu enquadrar e efetivar como inspetores, subinspetores e guardas municipais sujeitos provindos de órgãos extintos e de outros órgãos vigentes, utilizando como critério o apadrinhamento político, e não o processo legal do concurso público como regra a Constituição Federal. Para se ter uma ideia, antes do primeiro concurso público para provimento do cargo de guarda municipal da Guarda Municipal de Maceió, aqueles sujeitos apadrinhados já compunha o quadro de servidores já de posse dos referidos cargos sem o critério legal do concurso público. O enquadramento desse pessoal está contido no art. 7º da Lei Municipal nº 5.421, de 23 de dezembro de 2004.



direção e de comando cabe aquele que ocupa a Diretoria Geral, enquanto que os demais cargos ou subpastas, de menor escalão ou complexidade, podem ser ocupados tanto por pessoas estranhas ao quadro efetivo da GCM, quanto pelos próprios guardas, respeitando o que rege o Art. 7º da Lei nº 4.973, de 31 de março de 2000:

As funções de confiança exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo e os cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em Lei, destinam-se, apenas, às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Parágrafo Único – Fica estabelecida a escolaridade a nível de 3º Grau para os ocupantes de cargos em comissão símbolo NES-1, DAS-6, DAS-5, DAS-4, aplicando-se o mesmo princípio a seus substitutos legais. (Lei Municipal nº 4.973/2000)

Entre 2005 a 2013, o comando da Guarda Municipal, mesmo sob uma nova denominação e status administrativo de secretaria municipal, esteve nas mãos de um delegado da Polícia Civil (que era vereador de Maceió, na época), advogados, delegado da Polícia Federal e coronéis da reserva da Polícia Militar de Alagoas (em sua maioria ligados ao grupo de políticos e ao partido político do prefeito). Quando a Guarda Municipal de Maceió passou a integrar a Secretaria Municipal de Segurança Comunitária e Cidadania – SEMSC, o comando passou ficou nas mãos de uma Assistente Social (filha de um conhecido político que foi por duas gestões governador de Alagoas e prefeito de Maceió). Voltando, nos atuais dias para as mãos dos coronéis.

Pelo visto, a política de atuação sempre foi a mesma, reservadas algumas exceções para os pequenos grupos de agentes internos ditos como operações especiais, o Grupo de Apoio e Ação Operacionais – GAAO, pautada na segurança pública dos bens e patrimônio público do município, ou como se refere a Lei nº 5.118, de 31 de dezembro de 2000 em seu VIII, Art. 3º, referente a GCM que limita a atuação dos agentes em suas alíneas, conforme aqui distribuído: “a) Vigilância e fiscalização dos logradouros, monumentos e equipamentos públicos; b) Guarda interna e externa dos imóveis públicos municipais; c) **polícia administrativa**¹²; d) apoio à execução dos serviços públicos” (Grifo nosso).

¹² A similaridade da atuação da Polícia Civil, como polícia judiciária, ajuda-nos a compreender a Guarda Municipal como uma corporação com um caráter “judiciário” a partir do momento em que a Lei lhe confere a atribuição de polícia administrativa, como explicamos anteriormente.



É interessante, ainda, pensar a Guarda Municipal de Maceió a partir da observância da forma como foi estruturada e organizada, bem como os seus elementos constitutivos que colaboravam para uma atuação, mesmo internamente, de “polícia administrativa”, conforme a Lei Municipal nº 5.421, de 23 de dezembro de 2004, que em seu inciso IV, Art. 2º garante, a título de conceituação e efeitos dessa Lei, a guarda municipal também dentro do contexto de “**polícia ostensiva**”: “O ramo da polícia administrativa desempenhada pela Guarda Municipal, que tem atribuições na prática de atos de prevenção e impedimentos de abusos ou ilícitos que comprometam o patrimônio público e os princípios éticos vigentes na sociedade” (Estatuto da Guarda Municipal de Maceió, Lei nº 5.421/04).

A participação da Guarda se configura como instrumento basilar quando se sabe da precarização das demais instituições policiais. Até mesmo porque, outros elementos referentes a necessidade de um policiamento mais eficiente pautado na “interdisciplinaridade”, “pluriagencialidade”¹³ e meio de interlocução junto às comunidades – focados por Kahn (2005) – fazem-se presentes na instituição policial denominada Guarda Municipal. Não que a força policial convencional não dê conta do seu papel para com a segurança pública no nível estadual, mesmo que com a crescente onda de criminalidade nas regiões metropolitanas, a Guarda, no contexto de São Paulo vinha com uma proposta “inovadora” como indica Kahn (2005): “Em contraposição ao modelo tradicional de ‘segurança pública’, centrado no controle repressivo-penal do crime, surgem novas propostas que apresentam uma abordagem alternativa, enfatizando o caráter interdisciplinar, pluriagencial e comunitário na problemática da segurança” (KAHN, 2005, p. 48).

Acrescente-se aí a emergência de se reverter o lastimável quadro de violência em que se encontra o município de Maceió, reconhecidamente como uma das capitais mais violentas do país, de acordo com os dados estatísticos produzidos mensalmente pelo Núcleo de Estatística e Análise Criminal – NEAC, órgão que integra a Secretaria de Estado da Segurança Pública de Alagoas.

¹³ Termo que para Kahn (2005) “quer dizer que a segurança pública diz respeito a múltiplas agências dentro do município, para além da Guarda Municipal”. (KAHN, 2005, p. 48).



3) O que é que a guarda municipal tem? Mandi, Sururu, Munguzá!...

Uma reflexão que propomos sobre a composição estrutural e recursos humanos do quadro de efetivos da Guarda Municipal de Maceió, é observar o quantitativo do efetivo e de que forma está distribuído por cargos e gênero, além de outras categorias como guardas enquadrados (os que foram efetivados pelo grupo de políticos hegemônico nos anos 80 e 90), guardas cedidos a outros órgãos e guardas conveniados. Em que pé está a instituição de polícia municipal (IPM).

Diferentemente, do contexto abordado anteriormente, hoje a Guarda Municipal de Maceió, quanto ao seu efetivo, está constituída da seguinte forma, nos Quadros que disponibilizamos adiante:

Quadro de Guardas Municipais Concursados

Cargo	Homens	Mulheres	Total
Inspetor	21	04	25
Subinspetor	10	05	15
Guarda	510	120	630
Total	541	129	670

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro de Guardas Municipais de Maceió refere-se à última atualização feita em 17 de Agosto de 2015, fornecido pelo Sindicato dos Guardas Municipais de Alagoas – SINDGUARDA. Não foram aqui contabilizados os guardas municipais efetivos enquadrados por força de Lei municipal aos agentes oriundos de órgãos que foram extintos e passaram por um processo de enquadramento nos anos de 1990 e 1991, bem como da categoria CLT que passaram para a categoria Estatutária mais à frente. Ainda não estão contabilizados os guardas que foram cedidos aos outros órgãos públicos nem o pessoal, em menor número, que trabalham em outras funções – serviços gerais, apoio administrativo e técnico administrativo etc. – mas que se encontram na instituição.



O impacto do orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais e coletivas no Presidencialismo de Coalizão. **Revista Ensaios**, vol. 15, jul-dez de 2019.

Quadro de Guardas Municipais Efetivos Enquadrados

Cargos	Homens	Mulheres	Total
Inspetor	4	3	7
Subinspetor	3	8	11
Guardas	91	9	100
Total	98	20	118

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro de Guardas Cedidos a outros Órgãos

À disposição	Homens	Mulheres	Total
	14	5	19
Total	14	5	19

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro de Funcionários Conveniados da COMARHP

Órgão	Homens	Mulheres	Total
COMARHP	3	6	9
Total	3	6	9

Fonte: elaborado pelo autor.

Nesses moldes a Guarda Municipal de Maceió possui em seu quadro, somando-se todos os agentes que trabalham na instituição nos seguintes números:

Quadro de agentes que trabalham na GMM

Total de efetivos da GMM	Homens	Mulheres
816 agentes	656	160

Fonte: elaborado pelo autor.

Todavia, ainda no ano de 2016 o quantitativo de servidores da Guarda Municipal de Maceió – GMM, sofreu mais uma alteração, totalizando em seu efetivo 806 agentes, entre os quais 653 são homens e 154, mulheres.



O papel da guarda municipal está previsto no Artigo 3º, da Lei 13.022, de 8 de agosto de 2014 – lei que disciplina o § 8º do Artigo 144 da Constituição Federal – que versa sobre os princípios da guarda municipal, nos seguintes termos:

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

III - patrulhamento preventivo;

IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e

V - uso progressivo da força.

A atuação das guardas municipais ganha nova moldura, já contendo elementos que se aproximam a um tipo de policiamento mais “convencional”¹⁴, como se entende a partir de valores representativos nos termos que versam sobre “preservação da vida”, “patrulhamento preventivo” e “uso progressivo da força”, contidos dentro do artigo 3º. Mas também é competência das guardas municipais “desenvolver ações de prevenção primária à violência” (Artigo 5º, inciso XVI, Lei 13.022/14).

Esses dispositivos conferem a guarda municipal um policiamento diferenciado do policiamento peculiar das polícias militares, entretanto, é tênue o elo que separa a atuação ostensiva da atuação preventiva das guardas municipais, ou ambas deveriam vir juntas, como regra a Lei, a depender justamente do programa de política de atuação de combate aos índices de criminalidade proposto pelo gestor municipal.

Já o inciso III, do Artigo 7º dessa mesma Lei, confere a guarda municipal, para uma população a partir de 500 mil habitantes, um efetivo calculado por 0,2%. Levando-se em conta que a população de Maceió é pouco mais de 1 milhão de habitantes, o efetivo da guarda municipal de Maceió deveria ser de 2.000 agentes, e subtraindo daí os 806 que atuam hoje, há uma defasagem de 1.194 agentes para suprir toda a capital alagoana.

¹⁴ Entenda-se aqui o termo “convencional” como modelo de policiamento ostensivo, comum às forças policiais militares.



Outro dispositivo que reforça o caráter de polícia municipal é Art. 16, da Lei 13.022/14, que confere aos agentes trabalharem armados: “aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, conforme previsto em lei”. Então, diante de tantos elementos que reforçam a importância da Guarda Municipal no enfrentamento das taxas de homicídios e de violência urbana em parceria organizada e planejada, o que falta a esta instituição para que atue e traga para si, a visibilidade que tanto merece?

4) Considerações finais:

Concluimos que, a guarda municipal, como “elemento novo” dentro do novo contexto histórico-político, de certa forma, facilitou uma interferência mais aberta no trato local com a segurança pública, do que uma instituição policial engessada histórica, organizacional e estruturalmente em um modelo militar de atuação e de controle social rígido e fechado, construído desde El-Rey, 1808, quando o rei de Portugal D. João VI aportou às pressas em solo brasileiro, com suas devidas modificações e adaptações a adversidades históricas, políticas e sociais – momento da proclamação da República, durante o Estado Novo, durante a Ditadura, e no contexto atual.

Nesse contexto, Bretas e Morais (2016) enfatiza sobre o processo de implantação das Guardas Municipais frente a uma sociedade predominantemente conservadora como uma possibilidade de se “inovar” na segurança pública, já que se reconhece as dificuldades de reformar as polícias tradicionais como as militares: “a possibilidade de agir sem a preexistência de uma cultura organizacional, de saberes e práticas consolidadas e compartilhadas pelos agentes policiais, que tanto obstáculo têm posto à reforma das polícias” (BRETAS e MORAIS, 2005, p. 160).

Portanto, os elementos mais fortes que comprovam que a Guarda Municipal de Maceió poderia cooperar na minimização dos males provocados pela violência urbana e pelos altos índices de criminalidade, na esfera limítrofe de Maceió, são os dispositivos legais que mesmo cautelarmente já se vinham insurgindo nos anos de sua criação e agora com a nova Lei que regra sobre a atuação, o plano de cargos e carreira, o porte de arma, os princípios de atuação, o poder de polícia, a autonomia de gerenciamento etc.



O impacto do orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais e coletivas no Presidencialismo de Coalizão. **Revista Ensaios**, vol. 15, jul-dez de 2019.

Todavia, a precarização que vai desde o reduzido e desestimulado efetivo da corporação pela qual passa por diversas gestões tem inviabilizado sua plena atuação, provocando junto à sociedade maceioense, a sensação de que a guarda municipal não possui qualificação para exercer o seu papel para com a segurança pública na esfera do município. E isto precisa ser desmitificada, com urgência.

Recebido em 28/08/2019. Aprovado em 02/05/2020



O impacto do orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais e coletivas no Presidencialismo de Coalizão. **Revista Ensaios**, vol. 15, jul-dez de 2019.

Referências bibliográficas:

ALMEIDA, Rosemary de Oliveira; BRASIL, Glaucéria Mota. **Formação da Guarda Municipal: Uma aventura**. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, vol. 4, nº 4, out/nov/dez, 2011, pp. 601-628, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-4-4.pdf>. Acesso em 5 de setembro de 2016

BRETAS, Marcos Luiz; MORAIS, David Pereira. **Guardas municipais: resistência e inovação**. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume1/guardas_municipais_resistencia-_inovacao.pdf. Acesso em: 7 outubro de 2016.

BRASIL. **Estatuto do Desarmamento**, Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003.

_____. **Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.

_____. **Constituição Federal do Brasil**, Artigo 144, 1988.

GOMES, Jairo da Silva; CARDOSO, Anna Virgínia; GAUDENCIO, Júlio Cezar. **Situando a segurança no contexto local: Guardas municipais em um sistema de segurança urbana municipal**. Trabalho apresentado no Congresso Acadêmico Integrado de Inovação e Tecnologia – CAIITE/2015, no 4º Encontro de Estudos sobre a Violência do NEVIAL, Universidade Federal de Alagoas, 2015.

GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: SENTO-SÉ, João Trajano. **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. Cap. 4, pp. 117-144.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, João Trajano. **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. Cap. 2, pp. 45-92.

MELLO, Kátia Sento Sé. **Cidade e conflito: guardas municipais e camelôs**. Niterói: Editora da UFF, 2011.

MUNICÍPIO DE MACEIÓ. **Lei Municipal nº 3.961, de 29 de dezembro de 1989**. Dispõe sobre a implantação da Guarda Civil Municipal e dá providências correlatas. Maceió, Alagoas.

_____. **Decreto-Lei nº 3.269 de 07 de fevereiro de 1991**. Dispõe sobre o Regimento Disciplinar da Guarda Civil de Maceió – RDGCM.

ODALIA, Nilo. **O que é violência**. São Paulo: Nova Cultural/Brasiliense, 1985.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano. **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. Cap. 1, pp. 15-44.



O impacto do orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais e coletivas no Presidencialismo de Coalizão. **Revista Ensaios**, vol. 15, jul-dez de 2019.

VARGAS, Joana Domingues; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. **Guardas municipais no Brasil: um modelo de análise.** Disponível em: <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/dilemas7art4.pdf>. Acesso em: 24 setembro de 2016.