



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE/MG NO CONTEXTO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA¹

Laura Angélica Moreira Silva
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro
lauraams@gmail.com
Eduardo Cerqueira Batitucci
Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP) – Fundação João Pinheiro
eduardo.batitucci@gmail.com

Aspectos Introdutórios

O Brasil é um país federativo que, desde a Constituição de 1988, engloba os municípios no processo de descentralização, tendo como característica a idéia de (re)democratização da vida pública devido a (re)valorização da esfera local – administrativa – de governo. De acordo com Abrúcio (2006), a descentralização é um processo político que resulta na transferência de poder decisório da União aos governos subnacionais que: “a) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; b) para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem, e, por fim, d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira” (ABRÚCIO, 2006, p.78). Deste modo, a desconcentração do poder administrativo, ocorre por meio da transferência de atribuições.

Ainda de acordo com Abrúcio (2006), entre os anos de 1950 e 1980 as intervenções do estado se davam via três pilares: o keynesiano (econômico), o *welfare state* (social) e o burocrático weberiano (administrativo) o que corroborava com o papel da intervenção estatal centralizada. Todavia, com a expansão do segundo pilar, maiores demandas foram surgindo, e, quando o Estado aumenta a provisão de serviços, tende-se a aumentar estruturas de gestão em nível local: “dito de outro modo, a expansão do *welfare state* e da democracia, frutos do período de grande nacionalização da política, favoreceu a constituição de demandas descentralizadoras” (ABRÚCIO, 2006, p.80-81).

A despeito da descentralização e das relações intergovernamentais que daí ocorrem,

¹ Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG pelo auxílio financeiro prestado.



a descentralização é, no mundo, um elemento associado ao movimento de reforma gerencial, sendo que o Brasil adere a estas idéias. A organização político-territorial do País – federalista – pressupõe um compartilhamento de poder em formato matricial e não piramidal fazendo com que a União compartilhe a soberania dando autonomia aos governos subnacionais para que certas políticas atendam as heterogeneidades do território. Se o Estado tende a centralizar demasiadamente determinadas políticas, o controle relativo ao desempenho e a eficiência das políticas em nível local pode cair (ABRÚCIO, 2006).

Sabe-se que a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social brasileiro, tais como a saúde e a assistência social vêm, nos últimos anos, sendo redesenhada devido à sua complexidade e, conseqüentemente, sua necessidade de descentralização. Verifica-se a possibilidade de que tal redesenho influencie no processo descentralizador, por exemplo, na área de segurança pública, como tentativa de atender de forma mais eficaz as demandas locais, tal como ocorre nas políticas de proteção já citadas.

Em municípios de grande porte, como algumas capitais, observa-se que as estatísticas acerca da criminalidade aumentam ano após ano. Desta forma, a implementação de políticas públicas de segurança na esfera local tornou-se uma pauta emergente na agenda pública, o que gera um aumento na provisão de serviços na área da segurança pública, através, por exemplo, da criação das guardas municipais, uma ação dentre outras que a política de segurança propõe, seguindo esta lógica de descentralização que prevê maior autonomia aos municípios.

O município de Belo Horizonte conseguiu desenvolver de forma considerável os mecanismos de descentralização e propiciar políticas sociais consideradas eficientes, que alcançassem a população e, além disso, desde o ano de 2003, há na cidade uma Guarda Municipal atuando junto à população e aos “próprios municipais”. A Guarda Municipal de Belo Horizonte (GMBH), em tese, está limitada aos próprios municipais, todavia é possível observar *in loco* que a sua prática é mais abrangente. Com características que vão além constitucionalmente, faz-se necessário compreender como estas outras características para além da Constituição de 1988 se estruturam.

O esforço deste trabalho, portanto, concentra-se na Guarda Municipal de Belo Horizonte, Minas Gerais. Na prática, guarda municipal é a denominação utilizada para nomear a instituição que deve proteger os bens, serviços e as próprias instalações presentes nos municípios. Entretanto a GMBH vêm trabalhando de uma forma bastante ampla, tanto



cumprindo o seu papel de “vigilante” do patrimônio público municipal, como também cumprindo o papel de polícia ostensiva, patrulhando praças e se distribuindo segundo uma lógica de ocupação do território público, especialmente no centro da cidade e nos grandes corredores de transporte.

Ressalta-se que a temática de atuação das guardas municipais é considerada uma discussão recente, já que, no caso brasileiro, o que prevalece é o modelo de duas polícias estaduais: uma civil e outra militar. Nesse sentido, aborda-se a guarda municipal como componente do processo de descentralização das políticas públicas municipais na área de segurança, trazendo um novo formato às mesmas.

O Processo de Descentralização e a Temática da Segurança Pública

[...] it is nonetheless in the township that the force of free peoples resides. The institutions of a township are to freedom what primary schools are to science; they put it within the reach of the people; they make then its peaceful employ and habituate them to making use of it. Without the institutions of a township a nation can give itself a free government, but it does not have the spirit of freedom. (TOCQUEVILLE, 199, p.54)

A sentença que abre esta seção remonta às comunidades norte-americanas do século XIX, no estudo realizado por Tocqueville. Todavia, tal estudo não deixa de ser uma influência na forma como são pensadas e implementadas as políticas públicas e na ação política na contemporaneidade, assumindo dentro do contexto atual, novos conceitos, tais como, “administração por objetivos”, “*downsizing*”, “serviços públicos voltados para o cidadão-consumidor”, “*empowerment*”, “administração por desempenho” e medidas de descentralização, com o objetivo de dar uma nova dimensão a organização burocrática, (ABRÚCIO, 2005, p.173-174) que sofre de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal, além do crescimento da adoção de uma ideologia “privatizante” no setor em questão.

A redistribuição de poder decisório, delegando autonomia aos governos locais acerca do comando direto da sua administração manteve-se no centro do debate da reforma do Estado. Neste processo de descentralização as instâncias são formalmente definidas – União/estados/municípios – sendo que a hierarquia urbana distribui as especificidades da



demanda, ou seja, existem arranjos institucionais capazes de prover serviços eficientes. Esta “democratização” do poder público traz consigo benfeitorias aos governos, já que estes adquirem autonomia para ordenar legislações concernentes às suas competências, além da maior responsabilidade sob suas administrações. Tal formato visa melhor desempenho governamental; aumento da eficiência; maior *accountability* e a possibilidade de estimular governos locais a inovarem-se.

Fernando Abrúcio (2006) afirma que a descentralização possui caráter eminentemente político, resultante da transferência de poder do Estado nacional a governos subnacionais. Todavia, de acordo com Almeida (2007) as eleições e a característica federativa do território brasileiro contribuíram para a construção de uma visão não hegemônica da importância das políticas devido à forte expressão territorial/regional que existe no País.

A descentralização, em certa medida, cataliza os serviços públicos, mas ainda se pauta em um processo de característica variada e paulatina quando se observa a forma como o estado brasileiro transfere atribuições de gestão para os demais entes federados. Abrúcio (2006, p.78) observa graus diferenciados de autonomia entre os entes federados, permeando ora as questões relacionadas às liberdades política e jurídica e, em outros momentos, focando a atenção nas questões tributárias ou administrativas. Uma possível resposta a esta variação pode estar na forma como iniciou este processo na área social, caracterizado por um conjugado fragmentado de ações com baixo índice de cobertura e com algumas atuações de financiamento governamentais.

Almeida (2007) também contribui na tentativa de compreender essa variação e a sua explicação se dá mediante uma perspectiva histórica. A autora compreende a federação brasileira como de caráter pendular, entre centralização e descentralização desde a Primeira República (1891-1930).

Abrúcio (2006) concorda com esta “inconstância” e afirma ser esta a resultante da dificuldade, em um país heterogêneo e desigual, de se manter os princípios de interdependência e cooperação. A descentralização ocorrida deste modo é considerada pelo autor como “irresponsável” já que a responsabilidade dos entes federados não está diretamente ligada à autonomia dada a estes, pois há uma grande dificuldade de controle público.

Almeida (2007) afirma que a descentralização de competências e recursos foi



tornando-se complexa e entendida como uma necessidade em favor da democracia. Deste modo, entende-se que a estrutura federativa de tipo cooperativo presente no País existe devido às pressões por democracia – principalmente no período militar – e descentralização no que diz respeito às relações intergovernamentais.

A redemocratização do país, após a centralização política, administrativa e financeira presente durante o período militar é, o marco de um novo federalismo, devido à associação da temática da descentralização a idéia de democracia, tal como apontam Almeida (2007) e Abrúcio (2006). Esta ligação foi o argumento principal das lideranças de discurso municipalista afirmando que fortalecer os governos subnacionais era democratizar o plano local (ABRÚCIO, 2006).

Quando se discute a descentralização do Estado brasileiro leva-se em consideração a sua heterogeneidade socioeconômica e cultural como alternativa para explicar as diferentes ênfases dadas às diferentes políticas em cada estado, todavia tais características não são necessariamente aquilo que define como os estados e municípios assumem as competências de gestão. Para Arretche (1999), a descentralização ocorreu nas “políticas e nos estados em que a ação política operou de modo eficiente” (ARRETCHÉ, 1999 p.112), e mesmo assim as aquisições devido ao processo de descentralização não acabaram com os problemas presentes nos municípios.

A forma descentralizada da promoção de serviços públicos é considerada por alguns como eficiente porque eleva os níveis de bem-estar da população, ao mesmo tempo em que torna a sociedade menos dependente do Estado. Todavia, a descentralização não é considerada a panacéia para maior cooperação federativa, já que existem alguns problemas, como por exemplo, o fato de associar a centralidade às técnicas não-democráticas de tomada de decisão, a falta de transparência e ineficácia das políticas públicas que ainda existe em alguns entes federativos além das dificuldades financeiras e administrativas. Abrúcio (2006) explana que o “municipalismo autárquico”, situação em que os Executivos locais podem por si sós resolver todos os dilemas presentes em seu território, prejudicou fortemente o processo de descentralização brasileiro.

Diante destes problemas, faz-se necessário perceber as relações intergovernamentais como uma proposta de adesão, e não somente como mera transferência de responsabilidades. A bibliografia pertinente ao tema aponta que as relações intergovernamentais foram eminentemente alteradas após as eleições diretas para todos os



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

níveis de governo, sendo que, paralelamente a iniciativa do voto popular, houve a descentralização fiscal proposta na Constituição de 1988. Todavia, para Almeida (2007) a descentralização não foi aquela objetivada pelos constituintes:

O redesenho das relações intergovernamentais ocupou o centro, tanto dos esforços de reordenamento fiscal, quanto da reforma do sistema de proteção social. Do ponto de vista programático a Constituição de 1988 era descentralizadora em temas fiscais e sociais, da mesma forma que era descentralizadora a retórica das forças políticas que assumiram a tarefa de construção democrática. Entretanto, o resultado do processo de mudança do estado federativo do Brasil foi uma estrutura muito mais complexa e menos descentralizada do que imaginaram [...]
(ALMEIDA, 2007, p.27)

Diante do contexto brasileiro, pode-se questionar acerca da não adesão plena dos entes federados no que tange a cooperação mútua. Autores como Brose (2002), apontam para a ambigüidade existente nas discussões acerca da descentralização. Para além da possibilidade de aproximação dos cidadãos, como problema, há ainda diversos conflitos que se tornaram características da descentralização, tais como: a existência de interesses contrários entre as esferas de governo, o fato de os representantes locais possuírem prioridades que muitas vezes se divergem, a existência de atores políticos corruptos que podem prejudicar a administração e o tímido desempenho de muitos governos subnacionais em combater os problemas de maior magnitude como a fome, a pobreza e a criminalidade.

Outro obstáculo comum na relação intergovernamental está no que diz respeito à “barganha federativa”: os programas sociais e a população-alvo destes são enormes devido ao tamanho da pobreza que atinge milhões de pessoas no País. Deste modo, a descentralização das políticas é concretizada após avaliação das administrações locais sobre quais serão os ganhos ao assumir a gestão:

[...] a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com o quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa. (ARRETCHE, 1999, p.115)

Deste modo, a adesão dos entes federados ocorrerá mediante estratégias bem elaboradas e sucedidas para que a transferência de atribuições ocorra em sua plenitude.



Tais estratégias podem estar fadadas ao fracasso quando há alto grau de “amadorismo de muitos prefeitos, concomitante com a quase auto-anulação das Câmaras Municipais” (BROSE, 2002, p.97).

Além da verificação custo-benefício realizada pelos entes federados, a questão da descentralização também possui outros limites políticos e operacionais. Estes limites seriam os “efeitos perversos”, ou seja, os riscos de ineficiência na alocação de recursos, possíveis dificuldades de implementação de políticas públicas, que, por conseqüência, geram padrões desiguais na qualidade da provisão de bens e serviços aos indivíduos. Além destes “efeitos”, há a falta de controle social e risco de captura da administração pública por interesses específicos de caráter local, além do risco de descontinuidade de implementação das políticas públicas devido à alternância do poder local.

Mesmo diante dos problemas citados acima, existem na literatura especializada, argumentos favoráveis a condição de descentralização. A eficiência na alocação dos recursos públicos por meio de decisões não uniformizadas, de caráter *topdown*, a fim de incorporar especificidades não antes relacionadas é uma dessas vantagens. Além disso, a favor da descentralização, há a afirmativa de que tal ação política acaba por adequar um bem ou serviço ao tamanho da área de mercado.

A democratização do exercício da atividade governativa aproxima, por conseguinte, governantes e governados, aumentando a *accountability* vertical, ou seja, a maior transparência e controle social por parte dos indivíduos. Nota-se que este argumento está alicerçado em uma gestão pública mais próxima dos cidadãos para assim beneficiar, conseqüentemente, a participação de nichos da sociedade civil organizada nos processos decisórios. Para efeito de ilustração, pode-se citar o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal que prevê a participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de preparação dos planos. Por conseqüência, tem-se que as necessidades e as demandas locais possuirão um atendimento mais fácil e de qualidade. Nota-se, portanto que o contexto de crise fiscal do Estado nos anos 1970 corrobora as afirmações a favor da descentralização, dando importância à maior racionalização e transparência no que tange o gasto público além da necessidade de maior controle social das ações dos governos.

Ambos os argumentos acima vão ao encontro das afirmações da Teoria da *Public Choice* que explana ser vantajoso aderir à descentralização, pois esta é considerada um benefício no que tange à economia e à política, além de, em tese, perceber o cidadão como



um ator mais criterioso. A crítica a este argumento é que não se trata de uma tarefa tão fácil: a probabilidade da ocorrência da apatia por parte dos cidadãos é alta, fazendo com que o controle social não seja tão eficiente.

Descentralização, portanto, é muito mais que transferir, é aderir às características que tornam tal ação benéfica para o governo local. Não se trata, portanto, de um processo trivial, reduzido a uma mera decisão política do líder do Executivo e demais *stakeholders*. A disposição operacional nos planos subnacionais de governo para planejar, coordenar e controlar este processo proporcionará um padrão mínimo na qualidade da prestação de serviços ofertados pela administração pública.

Quando não se adere ao processo de descentralização, ou seja, quando há condutas não cooperativas das instâncias de poder envolvidas, nota-se a existência de um problema de ação coletiva e, retomando as idéias de Olson (1999), faz-se necessário investir em incentivos coletivos na tentativa de solucionar esta dificuldade. Um dos incentivos coletivos que pode ser utilizado é a “premiação” mediante cooperação e adesão àquilo que espera que seja realizado. Outro incentivo citado pelo autor é a “coerção”, de natureza mandatária, via lei (como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal já citada).

No caso brasileiro, aqueles municípios que não aderem se vêem diante do legado de assumir as políticas prévias, com mudanças *ad hoc* atribuídas as circunstâncias específicas das demandas setoriais.

Quando o Governo Federal negocia com os demais governos subnacionais os dilemas que são de caráter nacional, tal ação demonstra o fortalecimento da democracia e diminui a imagem negativa que prevaleceu nos anos 1990, já que “os governos locais, deixam de ser meros objetos do Governo Federal e se tornando sujeitos da mudança” (BROSE, 2002: 99). Todavia, cabe reforçar que a literatura especializada afirma ser melhor a descentralização, mesmo quando esta não ocorre em sua plenitude. Mesmo possuindo requisitos mínimos para atuar, previstos em regimes de caráter democrático, a descentralização acaba ocorrendo de forma aleatória e os governos locais ainda possuem sérios desvios que ainda não foram necessariamente solucionados.

Percebe-se que a redefinição de competências entre os governos locais – amparados pela idéia de soberania – os estados e a União é uma discussão pautada em aspectos fiscais e sociais, mesmo com o artigo 23 da já citada Carta fixando competências comuns aos três



níveis de governo no que tange várias temáticas, inclusive a proteção do patrimônio².

Pode-se compreender tal situação de marginalidade da segurança no que tange às competências comuns dos entes federados tal como compreendem Ricardo e Caruso (2007) quando estes afirmam que a segurança pública no Brasil possui um caráter “militarista”, compreendida como um “combate” ou “guerra” ao crime, ou na capacidade que o Estado tem de encarcerar pessoas, deixando em segundo plano iniciativas de prevenção à criminalidade. Estas iniciativas são válidas, todavia não são exclusivas:

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 E CARUSO, 2007, p.105)

A partir da afirmativa acima, pode-se questionar acerca do contexto contemporâneo de aumento de inúmeros problemas sociais – incluindo a violência – principalmente nas capitais brasileiras. Assim, a sensação de medo e insegurança possui caráter de problema público devido à alta probabilidade dos indivíduos tornarem-se vítimas de um crime em qualquer ponto do território, fazendo com que o Sistema de Justiça Criminal Brasileiro redirecione suas práticas a fim de criar políticas “cujo foco aponta claramente para o cidadão, sua proteção e guarda” (BATITUCCI, 2008, p.17). De acordo com o mesmo autor, o desempenho no que tange a segurança pública é, constitucionalmente, gerido pelos estados, todavia é no espaço dos municípios que a política pública de segurança se desenvolverá, cabendo a este ente federado maior participação no Sistema de Justiça

² Art. 23: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. (nota-se que a segurança pública não é compreendida como competência comum)



Criminal.

Neste contexto, a temática da segurança pública, há muito tempo está presente no discurso e nas plataformas de governo dos líderes do Executivo em nível municipal, independente do partido político em execução de mandato, e este debate não se encontra somente na arena política: pesquisas ressaltam a preocupação com a segurança pública e a necessidade de esta ser compreendida como política pública. É neste contexto de desconfiança em relação às instituições do estado que ocorrem as ações de descentralização atribuindo poder ao âmbito local no que tange a segurança pública.³

Especificamente para a gestão da segurança pública em âmbito local, para além de problemas de cunho político, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) afirma em pesquisa realizada com o objetivo de conhecer o perfil dos municípios de que há esferas da vida social que fazem parte das políticas públicas de forma prioritária, como saúde e educação, sempre presentes no administrativo municipal na forma de secretarias exclusivas ou em conjunto com outras secretarias municipais. Quando o assunto é segurança, tal unanimidade não acontece, até porque a necessidade de se criar uma estrutura específica na esfera municipal para cuidar da segurança pública nem sempre existe (IBGE, 2009).

Neto (2004) afirma que foi a partir do ano de 2001 – momento de posse das novas administrações municipais – que os novos líderes do Executivo local ampliaram a atuação no que tange a segurança pública compartilhando proposições com o objetivo de atuar na prevenção do crime, ou atuando de forma independente, por meio das Guardas Municipais.

Em um contexto de aumento da violência urbana, os serviços das instituições policiais são colocados à prova, o que por consequência faz com que surjam críticas a atividade estadual de segurança pública e, como por espelhamento, inúmeras propostas de modelos alternativos para ampliar a segurança dos indivíduos, uma vez que as instituições tradicionais de combate ao crime mostram-se ineficientes para o enfrentamento desta dificuldade. (PONCIONI, 2007).

Muitos governos locais consideram mais vantajosos investimentos nas ações das guardas municipais e em políticas nas áreas social e urbana, por exemplo, que podem resultar a melhoria da segurança pública do que apoiar financeiramente as polícias

³ Um exemplo destas ações é que no Pronasci – Programa Nacional de Segurança com Cidadania do governo federal, instituído a partir do ano de 2007, há espaço para o financiamento direto aos municípios e ao apoio às guardas municipais.



estaduais, já que os municípios não possuem controle sob como estas investem tal apoio, além da resposta esperada ser considerada inferior a desejada pelo município (NETO, 2004).

Entretanto, manter a atividade policial mais próxima da sociedade possui seus percalços. Poncioni (2007) aponta um obstáculo pautado na existência de certo “vazio” quanto ao controle social (uma das características positivas da descentralização) por parte da sociedade civil e sua relação com as ações que visam melhorias no âmbito da segurança pública, o que gera ineficiência na *accountability* das instituições policiais.

Bretas e Morais (2009) explanam que foram mantidos na Constituição brasileira de 1988 os velhos modelos policiais e suas respectivas atribuições, além da possibilidade da existência das Guardas Municipais. Misse e Bretas (2010) explanam que, tradicionalmente, as Guardas Municipais tem como objetivo a preservação dos “próprios municipais” sem mencionar qualquer atividade de policiamento ostensivo. Esta idéia de proteção vai ao encontro das afirmações de Miranda, Mouzinho e Mello (2003) a despeito da preservação da ordem pública e do patrimônio, estendendo o policiamento ao cidadão, considerado o maior patrimônio municipal.

Desta forma, em virtude das ações de municipalização, atualmente as guardas municipais vêm contraindo nova configuração que visa “municipalizar” a segurança, ou seja, práticas típicas (em tese) de um corpo policial mais próximo dos cidadãos. Acrescido da manutenção de forças tradicionais, a indefinição das ações, fez com que as Guardas Municipais criassem métodos e propósitos dos mais diversos.

Alguns estudos realizados sobre a Guarda Municipal de Belo Horizonte explanam que esta foi criada em 2003, com o recrutamento feito por egressos das Forças Armadas, ou seja, pode-se concluir previamente que tal recrutamento fez com que o grupo se adaptasse aos padrões de comportamento militares, e que até mesmo estejam subordinadas as atividades da polícia militar. Esta “origem” militar dos guardas municipais faz com que eles tenham certo discurso institucional: “embora seja uma guarda civil em sua concepção, a guarda de Belo horizonte apresenta todas as características de uma corporação militar” (BRETAS E MORAIS, 2009, p.166).

Vargas (2010) afirma que desde 2004 as Guardas Municipais vêm adotando novas atividades para além da proteção do patrimônio municipal. A Guarda Municipal de Belo Horizonte, por exemplo, possui a maior porcentagem de resposta no que tange a estas



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

novas atividades do que as demais guardas municipais brasileiras: patrulhamento ostensivo, atendimento de ocorrências policiais, ou seja, existe participação em atividades de cunho exclusivo da Polícia Militar e auxílio à Polícia Civil.

A presença de policiais no treinamento da Guarda Municipal da capital mineira afetou de certa maneira seu processo de implementação, inclusive, os autores acreditam que é justamente uma cultura organizacional, os saberes e as práticas da instituição militar que dificulta a reforma das polícias. Portanto, as Guardas Municipais também criaram seus parâmetros de uma cultura organizacional, “com reflexos tanto na estrutura interna como no projeto de difusão nacional de um modelo de guarda” (BRETAS E MORAIS, 2009, p. 161).

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. In: PEREIRA, L. C. Bresser e SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005. p.173-199

ABRÚCIO, Fernando Luiz. *Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil*. In: FLEURY, Sônia (org). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p.77-126

ALMEIDA, Maria Hermínia T. A. *O Estado no Brasil contemporâneo*. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (orgs). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p.17-37

ARRETCHE, Marta T. S. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol.14, n.40, jun. 1999. p.111-141

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. *Sistema de Justiça Criminal em Belo Horizonte: diagnósticos e perspectivas*. **Revista Pensar BH/Política Social**. n.21, Nov. 2008. p.17-22

BRASIL, Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988. 198p

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Perfil dos Municípios**



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Brasileiros 2009.

BRETAS, Marcos Luiz; MORAIS, David Pereira. *Guardas Municipais: resistência e inovação*. In: **Coleção Segurança com cidadania** – subsídios para construção de um novo fazer segurança pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Brasília: Ed. UFRGS, ano 1, n.1, 2009. p.159-173

BROSE, Markus. *Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais?* **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n.3, jul-set 2002. p.93-135

MIRANDA, Ana Paula M; MOUSINHO, Glaucia Maria P; MELLO, Kátia Sento Sé. *Os conflitos de rua entre as Guardas Municipais e os “camelôs”*. **Comum – Rio de Janeiro**. vol.8, n.21, jun-dez. 2003. p.39-65

MISSE, Michel e BRETAS, Marcos Luiz. *Introdução*. In: MISSE, Michel e BRETAS, Marcos Luiz (orgs). **As Guardas Municipais no Brasil**: diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010. p.7-14

NETO, Paulo de Mesquita. *Os municípios e a segurança pública*. **Cadernos Adenauer V. Avanços nas prefeituras: novos caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. n.1, 2004. p.51-68

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999. 210p

PONCIONI, Paula. *Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil*. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano1, Ed.1, 2007. p. 22-31.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. *Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros*. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 1, Ed. 1, 2007. p.102-119

VARGAS, Joana Domingues. *A Guarda Municipal em Minas Gerais: estudos de caso em Belo Horizonte e Mariana*. In: MISSE, Michel e BRETAS, Marcos Luiz (orgs). **As Guardas Municipais no Brasil**: diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010. p.47-125

VERÍSSIMO, Marcos. *Os municípios e as políticas públicas de segurança: uma descrição etnográfica*. **Dilemas** – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. vol.2, n.5-6, NECVU/PPGSA/IFCS/UFRJ, 2009. p.79-93