

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**SHIRLEY GRAZIELY MOTA BRANDÃO SILVA**

**A INSERÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NO SISTEMA DE SEGURANÇA  
PÚBLICA: Uma análise a partir da Guarda Civil de Contagem – MG**

**BELO HORIZONTE**

**2022**

**SHIRLEY GRAZIELY MOTA BRANDÃO SILVA**

**A INSERÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NO SISTEMA DE SEGURANÇA  
PÚBLICA: Uma análise a partir da Guarda Civil de Contagem – MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Luís Flávio Saporì.

**BELO HORIZONTE**

**2022**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S586i Silva, Shirley Graziely Mota Brandão  
A inserção da guarda municipal no sistema de segurança pública: uma análise a partir da Guarda Civil de Contagem - MG / Shirley Graziely Mota Brandão Silva. Belo Horizonte, 2022.  
93 f. : il.

Orientador: Luís Flávio Saporì  
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

1. Guarda municipal - Poderes e atribuições. 2. Sistemas de segurança - Contagem (MG). 3. Segurança pública. 4. Criminalidade urbana. 4. Violência urbana. 5. Policiamento comunitário. 6. Polícia militar. I. Saporì, Luís Flávio. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDU: 351.78

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Marques de Souza e Silva - CRB 6/2086

**SHIRLEY GRAZIELY MOTA BRANDÃO SILVA**

**A INSERÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NO SISTEMA DE SEGURANÇA  
PÚBLICA: Uma análise a partir da Guarda Civil de Contagem – MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, à seguinte banca examinadora:

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Luís Flávio Saporì – PUC Minas (Orientador)

---

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha – PUC Minas

---

Prof. Dr. Lauro Soares de Freitas – PUC Minas

Belo Horizonte, 31 de maio de 2022.

Ao meu grande amor, Márcio, por ser meu incansável incentivador e por representar a maior estrutura que me permite crescer. Aos meus amados pais, pelo imenso amor, pela dedicação e pelo exemplo de honra e de trabalho. Aos meus lindos irmãos e sobrinhos, por tanto carinho e alegria.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a todos que direta ou indiretamente me auxiliaram nesta jornada.

Agradeço a Deus, por me manter de pé, por responder a todas as minhas orações, iluminando meus caminhos, me dando forças e colocando as melhores pessoas ao meu lado.

Ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, pela qualidade de ensino e pela oportunidade de aprendizado.

À FAPEMIG, pelo fomento concedido a esta pesquisa.

Ao meu orientado, Professor Luís Flávio Saporì, pela forma impecável e dedicada de ensinar e orientar. Não encontro palavras suficientes para representar minha admiração e gratidão.

Por fim, agradeço à minha amada família e aos meus amigos. Ao meu esposo, Márcio, pelas “pérolas de chuvas”, pelo inquestionável incentivo, por acreditar em mim e por me fazer acreditar no meu potencial e em todos os meus sonhos, além de viver comigo todos os desafios da minha vida, sendo sempre minha fortaleza. Aos meus carinhosos avós. Aos meus amados pais, Wander Lúcio e Maria do Carmo. Aos meus irmãos, Sheila e Alan. Aos meus cunhados e sobrinhos, Pedro, Miguel, Manuela, e minha doce afilhada, Júlia. Agradeço, especialmente, à minha irmã, Sheila, e ao meu cunhado, Rafael, por todo auxílio e por serem grandes companheiros de jornada, teorias, desabafos e das longas maratonas de estudo.

## RESUMO

Este estudo trata da participação da Guarda Municipal de no sistema de segurança pública, especificamente, sobre a relação que a Guarda Civil de Contagem – MG estabelece com a Polícia Militar e com a Polícia Civil. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, para apontamento da base teórica e estudo documental das leis, manuais e procedimentos operacionais adotados pela Guarda Municipal de Contagem, além da análise das estatísticas, quais sejam, de quantidade e natureza das ocorrências, quantitativo de prisões e de visitação aos prédios administrativos. Foram realizadas, ainda, entrevistas semiestruturadas com gestores da Guarda Municipal de Contagem, que apresentaram a natureza das atividades executadas, a dinâmica diária do órgão e como são as relações entre a Guarda Municipal, a Polícia Militar e a Polícia Civil. O estudo foi motivado pela necessidade de entender como a Guarda Municipal tem se comportado enquanto órgão do sistema de segurança pública, tendo em vista ter sido incluída posteriormente à Polícia Militar e à Polícia Civil. Além disso, este estudo parte da teoria sobre a frouxa articulação existente no sistema de segurança pública, cujas atividades deveriam ser coordenadas com divisão de trabalho e complementariedade de funções; porém, na prática, vários focos de conflito são verificados e atrapalham a eficiência do sistema. Feita análise, foi possível constatar que a relação entre a Guarda Municipal de Contagem e as Polícias Militar e Civil é harmoniosa, com a presença de baixo grau de conflitos, posto que, ingressar no sistema auxiliando os demais órgãos, permite, além de sua participação, a absorção de atividades antes exclusivas destes, desafogando-os, gerando-se proximidade entre os atores institucionais. Nesse sentido, restou evidenciado que a Guarda Municipal de Contagem ingressou no sistema, como regra, sem ofender atribuições e valores importantes para outros órgãos, não sendo, assim, considerada uma ameaça. No caso do município de Contagem, a formação e os constantes treinamentos da Guarda Municipal realizados pela Polícia Militar, a presença de um centro integrado de comando, os acordos e parcerias efetivados pela gestão, como, por exemplo, as operações conjuntas e a cessão de Guardas Municipais para as delegacias de polícia, são apontados como fatores que favoreceram a harmonia destas relações. O presente estudo poderá fomentar as discussões acerca dos possíveis problemas que impedem a boa relação entre os órgãos, fornecendo elementos que podem auxiliar na melhoria dessas relações; além disso, revela o importante papel dos municípios brasileiros na segurança pública.

**Palavras-chave:** Guarda Municipal. Guarda Civil. Segurança Pública. Sistema de Segurança Pública. Frouxa articulação.

## ABSTRACT

This study deals with the participation of the Municipal Guard in the public security system, specifically, on the relationship that the Civil Guard of Contagem - MG establishes with the Military Police and the Civil Police. The methodology used was the bibliographic review, to point out the theoretical basis and documental study of the laws, manuals and operational procedures adopted by the Contagem Municipal Guard, in addition to the analysis of statistics, namely, the number and nature of occurrences, number of arrests and visiting administrative buildings. Semi-structured interviews were also carried out with managers of the Municipal Guard of Contagem, who presented the nature of the activities performed, the daily dynamics of the body and how are the relationships between the Municipal Guard, the Military Police and the Civil Police. The study was motivated by the need to understand how the Municipal Guard has behaved as an organ of the public security system, given that it was later included in the Military Police and the Civil Police. Furthermore, this study is based on the theory of the loose articulation existing in the public security system, whose activities should be coordinated with the division of labor and complementarity of functions; however, in practice, several points of conflict are verified and hinder the efficiency of the system. After the analysis, it was possible to verify that the relationship between the Municipal Guard of Contagem and the Military and Civil Police is harmonious, with the presence of a low degree of conflicts, since, joining the system helping the other bodies, allows, in addition to their participation, , the absorption of activities that were previously exclusive to these, releasing them, generating proximity between the institutional actors. In this sense, it was evident that the Municipal Guard of Contagem entered the system, as a rule, without offending attributions and important values for other bodies, thus not being considered a threat. In the case of the municipality of Contagem, the formation and constant training of the Municipal Guard carried out by the Military Police, the presence of an integrated command center, the agreements and carried out by the management, such as joint operations and the assignment of Municipal Guards for the police stations are pointed out as factors that favored the harmony of these relationships. The present study will be able to foment the discussions about the possible problems that impede the good relationship between the organs, providing elements that can help in the improvement of these relationships; in addition, it reveals the important role of Brazilian municipalities in public security.

**Keywords:** Municipal guard. Civil Guard. Public security. Security system. public. Loose joint.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### IMAGENS

Imagem 1 - Mapa da Cidade de Contagem – MG com a divisão em regionais administrativas .....	44
Imagem 2 - Organograma da Guarda Municipal de Contagem .....	50
Imagem 3 - Natureza e Quantitativo de Ocorrências Atendidas no ano de 2015 .....	55
Imagem 4 - Natureza e Quantitativo de Ocorrências Atendidas no ano de 2016 .....	56
Imagem 5 - Natureza e Quantitativo de Ocorrências Atendidas no ano de 2017 .....	54
Imagem 6 - Natureza e Quantitativo de Ocorrências Atendidas no ano de 2018 .....	55
Imagem 7 - Natureza e Quantitativo de Ocorrências Atendidas no ano de 2019 .....	56
Imagem 8 - Natureza e Quantitativo de Ocorrências Atendidas no ano de 2020 .....	57
.....	58
Imagem 9 - Prisões Realizadas pela Guarda Civil de Contagem entre os anos de 2007 e 2020 .....	59
.....	59
Imagem 10 - Controle de Postos Visitados em 2020 .....	65
Imagem 11 - Centro Integrado de Comando e Controle .....	73
Imagem 12 - Viatura do ROMU com um cão embarcado .....	78
Imagem 13 - Viatura do ROMU com compartimento de cela .....	78
Imagem 14 - Viatura do ROMU com materiais apreendidos no compartimento de cela .....	79

### QUADROS

Quadro 1 - Síntese dos dados estatísticos obtidos e utilizados .....	38
Quadro 2 - Gestores entrevistados .....	41
Quadro 3 - Ocorrências de Operação Presença e Visita Tranquilizadora nos anos de 2015 a 2020 .....	58
.....	58

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADM	Administrativo
CECOP	Centro de Comando Operacional
CEMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CICC	Centro Integrado de Comando e Controle
FAMUC	Fundação de Assistências Médicas e Urgências de Contagem
GME	Grupamento de Missões Especiais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PC	Polícia Civil
PM	Polícia Militar
PNSPDS	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
REDS	Registro de Ocorrências de Defesa Social
REDSCON	Registro de Ocorrências de Defesa Social de Contagem
ROMU	Rondas Ostensivas Municipais
SEDUC	Secretaria de Educação de Contagem
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SINCOM	Sistema Integrado de Comando
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UMEIS	Unidades Municipais de Educação Infantil



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1 O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL COMO UM SISTEMA FROUXAMENTE ARTICULADO .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 A estrutura organizacional da segurança pública no Brasil.....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 O fluxo de procedimentos de segurança pública.....</b>	<b>19</b>
<b>1.3 O Sistema Único de Segurança Pública .....</b>	<b>20</b>
<b>1.4 A frouxa articulação do sistema de segurança pública .....</b>	<b>22</b>
<b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1 Panorama bibliográfico anterior ao Estatuto Geral das Guardas .....</b>	<b>27</b>
<b>2.2 Panorama bibliográfico após o Estatuto Geral das Guardas Municipais .....</b>	<b>31</b>
<b>3. 3 Comparativo do panorama antes e após o Estatuto Geral das Guardas Municipais.....</b>	<b>35</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 A escolha do método.....</b>	<b>37</b>
<b>3.2 As bases metodológicas utilizadas .....</b>	<b>38</b>
<b>4 A GUARDA MUNICIPAL DE CONTAGEM .....</b>	<b>43</b>
<b>4.1 Breve contextualização sobre o município de Contagem .....</b>	<b>43</b>
<b>4.2 Breve relato histórico da Guarda Municipal de Contagem.....</b>	<b>44</b>
<b>4.3 Estrutura Organizacional da Guarda Municipal de Contagem.....</b>	<b>47</b>
<b>4.4 Normas e Regulamentos da Atuação Operacional da Guarda Municipal de Contagem</b>	<b>51</b>
<b>4.5 Perfil das ocorrências atendidas pela Guarda Civil de Contagem.....</b>	<b>53</b>
<b>6 A GUARDA MUNICIPAL DE CONTAGEM NA PRÁTICA .....</b>	<b>61</b>
<b>6.1 A natureza do trabalho executado pela Guarda Municipal de Contagem.....</b>	<b>61</b>
<b>6.2 O cotidiano da Guarda Municipal de Contagem .....</b>	<b>66</b>
<b>6.3 A relação da Guarda Municipal de Contagem com a Polícia Militar .....</b>	<b>68</b>
<b>6.3.1 Delimitação entre as atribuições da Guarda Municipal de Contagem e a Polícia Militar</b>	<b>70</b>
<b>6.3.2 A questão envolvendo os aglomerados .....</b>	<b>74</b>
<b>6.3.3 As Rondas Ostensivas Municipais – ROMU.....</b>	<b>77</b>
<b>6.4 A relação da Guarda Municipal de Contagem com a Polícia Civil .....</b>	<b>82</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>90</b>

## INTRODUÇÃO

A segurança pública, conforme previsto constitucionalmente, se destina à garantia da ordem pública, do patrimônio e da incolumidade das pessoas, sendo exercida pelos órgãos policiais e penitenciários – previstos no art. 144 da Constituição Federal de 1988 –, bem como pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e pelo Poder Judiciário.

A atuação desses órgãos se desenvolve através do fluxo do sistema de segurança pública, no qual as atividades ocorrem de forma sequencial e concatenada, dando origem ao produto final de garantia da ordem pública.

Assim, conforme leciona Saporì (2006), a segurança pública é exercida por um sistema, sendo ele composto pelos subsistemas policial, judicial e prisional, dentro dos quais os órgãos se articulam através da divisão de trabalho e da complementariedade das suas funções.

Ocorre que, apesar da necessidade de integração e colaboração, o sistema de segurança pública, na prática, conforme demonstram diversos estudos, é frouxamente articulado, apresentando disjunções e como uma arena de conflito entre os atores.

Vários autores demonstraram a dinâmica e os conflitos ocorridos no cotidiano dos órgãos, tanto internamente quanto nas relações com os demais responsáveis pela prestação da segurança pública (BATITUCCI, 2010; MACHADO, 2015; MISSE, 2010; OLIVEIRA; MACHADO, 2018; VARGAS; NASCIMENTO, 2010; VARGAS; RODRIGUES, 2011). Aliado a isso, a Constituição da República de 1988, em seu art. 144, § 8º, assevera que os Municípios poderão criar guardas municipais para proteção dos seus bens, serviços e instalações, deixando a cargo de lei posterior a regulamentação da instituição – fato que ocorreu apenas com a Lei n.º 13.022/2014.

Segundo salientam Misse e Bretas (2010), a partir da possibilidade de criação das guardas municipais, e levando em consideração o aumento da criminalidade violenta ocorrido a partir dos anos 90, vários municípios foram constituindo suas guardas, sem existir, naquele momento, uma regulamentação específica para tal.

Esse longo período sem uma regulamentação, conforme salienta Patrício (2008), implicou em diversos impactos para o órgão, gerando um vasto cenário de atuações, e, conseqüentemente, a indefinição do seu papel, identidade e alcance do mandato.

Considera-se, ainda, que essa lacuna e necessidade de auxílio na segurança pública fizeram com que a maioria das guardas fossem constituídas, treinadas e comandadas por policiais militares, ocasionando sua militarização (MISSE; BRETAS, 2010).



Diante da recente inclusão das guardas municipais na segurança pública e da sua efetiva atuação, não apenas como polícia preventiva, mas também efetuando prisão e fazendo policiamento ostensivo, somado ao fato de indefinição do seu papel, surgiu a necessidade de se estudar como tem sido a sua atuação no sistema e em especial, diante da previsão do art. 5º do Estatuto Geral das Guardas, que dispõe que, além da proteção do patrimônio municipal, a guarda atuará suplementarmente às competências dos demais órgãos. Nesse sentido, também se torna necessária a análise da sua articulação dentro desse contexto, em especial, com a Polícia Civil e Militar com as quais as guardas municipais mantém uma relação mais próxima.

O objeto de estudo desta pesquisa é a Guarda Civil de Contagem – MG, criada em 2006, que se constitui como uma instituição uniformizada e armada, que possui como atribuições legais, além da proteção dos bens, das instalações e dos serviços municipais e do meio ambiente, a fiscalização do tráfego, do trânsito e da segurança escolar, bem como o auxílio a outros órgãos de segurança pública em diversificadas atuações, preventivas e repressivas.

A Guarda Civil de Contagem apresenta, ainda, como características importantes para esta pesquisa, o fato de possuir, desde o início da sua existência, grupamentos ostensivos especializados, além de ter sido uma das primeiras do estado de Minas Gerais a se armar – fatores que podem impactar na sua relação com a Polícia Militar e com a Polícia Civil.

Diante desse cenário apresentado pela doutrina, de frouxa articulação dos órgãos responsáveis pela segurança pública, bem como da inserção de um novo órgão nesse cenário, com características diferenciadas, a presente pesquisa buscou analisar como tem sido a dinâmica dessa relação.

Assim, a pesquisa apresenta, como objetivo geral, analisar o grau de articulação/desarticulação estabelecido entre a Guarda Civil de Contagem e a Polícia Militar e a Polícia Civil atuantes no município.

Para tanto, como objetivos específicos, buscou-se analisar os seguintes pontos: a) a natureza do trabalho exercido pela Guarda Civil de Contagem, identificando o direcionamento do seu trabalho e as principais ocorrências atendidas; b) a delimitação das suas atribuições, especialmente identificando a parcela do seu trabalho para o sistema; e c) como se dá o processamento das suas atividades diárias, relatando o seu cotidiano. Assim, pretende-se verificar quando, como, até que ponto a Guarda Municipal de Contagem atua, além de identificar em quais situações a Guarda Municipal possui contato com a Polícia Militar e Polícia Civil.

O presente estudo está estruturado em sete capítulos, considerando-se como primeiro a Introdução do presente estudo, com apresentação geral de todo o seu conteúdo. O Capítulo

2, denominado de “O Sistema de Segurança Pública no Brasil como um Sistema Frouxamente Articulado”, se destina à apresentação da base teórica do presente estudo, retratando o sistema de segurança pública e como este é considerado pela doutrina como frouxamente articulado. No Capítulo 3, denominado “Contextualização da Bibliografia sobre Guardas”, apresenta-se o que vem sendo tratado o estudo sobre guardas no Brasil, bem como a metodologia utilizada na presente pesquisa, detalhando os métodos quantitativos e qualitativos utilizados.

O Capítulo 4, por sua vez, traz o estudo documental e estatístico sobre a Guarda Civil de Contagem, retratando sua história, constituição, normativas que definem sua estrutura organizacional e procedimentos operacionais, além de trazer sua forma de atuação através dos dados estatísticos das naturezas das ocorrências atendidas e da quantidade de prisões efetivadas, sendo denominado de “A Guarda Municipal de Contagem”. Já o Capítulo 5 apresenta, por meio da análise das entrevistas realizadas com atores da Guarda Municipal de Contagem, a natureza e a forma de atuação da instituição, bem como retrata a relação que a Guarda Municipal estabelece com a Polícia Militar e com a Polícia Civil, sendo denominado de “A Guarda Municipal de Contagem na Prática”. Por derradeiro, o Capítulo 6 se destina às Considerações Finais da pesquisa, havendo, portanto, a confrontação entre as bases teóricas da pesquisa e o verificado na prática.

# **1 O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL COMO UM SISTEMA FROUXAMENTE ARTICULADO**

O sistema de segurança pública, responsável pela preservação da ordem pública, do patrimônio e da incolumidade pessoal, é composto por órgãos policiais, judiciais e de execução penal, que atuam em conjunto para o atendimento do seu objetivo final.

A demanda relacionada à segurança pública percorre através de um sistema dentro do qual as atividades executadas pelos seus órgãos componentes seguem um fluxo que, de maneira geral, se inicia com o policiamento ostensivo, passando pela investigação criminal, pelo processo penal e, por fim, o cumprimento da pena.

O arcabouço jurídico e organizacional prevê, portanto, atividades concatenadas e interdependentes que devem se articular. Ocorre que, como se evidenciará, diversos estudos demonstram que, na prática, o sistema de segurança pública apresenta disjunções que afetam sua produtividade e eficiência, fruto dos diversos conflitos internos e externos envolvendo as instituições que o compõem.

Este capítulo busca, então, detalhar esse cenário, com a apresentação da estrutura organizacional do sistema brasileiro de segurança pública, a forma na qual se processa o fluxo das suas atividades e a existência de frouxa articulação entre os órgãos, com vistas a dar suporte à análise sobre a presença da Guarda Municipal em tal contexto.

## **1.1 A estrutura organizacional da segurança pública no Brasil**

A segurança pública no Brasil é exercida por uma estrutura complexa, composta por diversos órgãos e em todos os níveis administrativos, quais sejam, a União, os Estados, os Municípios e Distrito Federal, se destinando, conforme previsto no art. 144 da Constituição da República de 1988, à garantia da ordem pública, do patrimônio e da incolumidade das pessoas. Complementando o conceito, Cláudio Frederico de Carvalho (2020) afirma que a segurança pública possui como propósito a proteção da sociedade, a prevenção e o controle da violência e da criminalidade.

O texto Constitucional elenca, ainda, os órgãos responsáveis pela garantia da ordem pública, quais sejam: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Penal Federal, Estadual ou Distrital, bem como as Guardas Municipais.

Antes de adentrar na competência de cada um desses órgãos, cumpre, inicialmente, destacar que a atividade de polícia pode ser dividida em dois grandes grupos. De um lado, a polícia administrativa, que atua antes que o crime ocorra, de forma preventiva; lado outro, a polícia judiciária, também denominada investigativa, que atua após o fato criminoso, com vistas à apuração do crime e dos autores, com caráter, portanto, repressivo.

No que se refere às polícias mantidas pela União, a Polícia Federal exerce, com exclusividade, nesse nível, a função de polícia judiciária, sendo responsável pela apuração de infrações penais contra a ordem política, social ou que ofendam bens, direitos e serviços da União ou de suas autarquias e empresas públicas, além de possuir a atribuição de investigação de infrações penais de caráter interestadual ou internacional e que mereçam repressão uniforme. Coordenada por delegados de carreira, compete a estes a elaboração do inquérito policial e o cumprimento de ordens judiciais, como os mandados de prisão e as diligências requeridas pelo Juiz ou pelo Ministério Público. Além disso, lhes cabe prestar informações de interesse aos processos criminais.

A Polícia Federal possui, ainda, conforme o texto Constitucional, competência na repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e o descaminho, além de desempenhar a atribuição de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Nesse aspecto, segundo Flávio Martins (2021) argumenta que, por essas competências de prevenção e de garantia da ordem pública, a Polícia Federal também é considerada uma polícia administrativa, ainda que mantenha essencialmente a posição de polícia judiciária da União.

No que se refere às polícias administrativas mantidas pela União, são elas a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal.

A Polícia Rodoviária Federal, presente em todo o território nacional, possui a atribuição de patrulhamento ostensivo das rodovias federais, reprimindo crimes ocorridos em tal contexto, além de, nos termos do Decreto n.º 1.655/1995, dentre outras funções, exercer a autoridade de polícia de trânsito, fiscalizando, inspecionando e atuando na prevenção e atendimento às vítimas de acidentes.

A Polícia Ferroviária Federal possui a competência para atuar de forma ostensiva no patrulhamento das ferrovias federais; no entanto, apesar de constar expressamente na Constituição e possuir atribuição bem delimitada, o fato de não possuir norma regulamentadora tem feito com que sua atuação não ocorra na prática.

No nível estadual, encontram-se, como órgãos responsáveis pela segurança pública, a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar.

A Polícia Civil é a responsável por exercer a função de polícia judiciária nos Estados e no Distrito Federal, cabendo a ela a investigação de infrações criminais de forma subsidiária, ou seja, daqueles crimes que não são de competência investigativa da Polícia Federal. Nos moldes desta, a Polícia Civil também é dirigida por delegados de polícias, com funções de auxílio ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, além do cumprimento de decisões judiciais e da elaboração do inquérito policial.

A Polícia Militar possui a atribuição de preservação da ordem pública e de manutenção da segurança interna nos estados. Sua competência encontra-se detalhada no Decreto-lei n.º 667/1969, que estabelece, dentre outras funções, a de policiamento ostensivo, fardado e planejado, as atuações preventiva e repressiva – para garantia e reestabelecimento da ordem pública –, além de ser considerada a auxiliar das Forças Armadas. Nota-se, portanto, que a prevenção e repressão criminal, através das diversas formas de policiamento é feita, primordialmente, no nível estadual, focada, portanto, na atuação das Polícias Militares.

No nível estadual, encontra-se, ainda, o Corpo de Bombeiros Militar, ao qual compete a atividade de defesa civil, incluindo o combate a incêndio, as buscas, os salvamentos e a prestação de socorro em acidentes e catástrofes, bem como também possui caráter auxiliar às Forças Armadas. Assim, apesar de também estar no nível estadual e se tratar de uma instituição militar, suas competências possibilitam a exata delimitação do seu trabalho e da Polícia Militar.

A Emenda Constitucional n.º 104/2019 acrescentou o inciso VI ao artigo 144 da Constituição Federal, incluindo como órgão responsável pela garantia da segurança pública as Polícias Penais, que podem ser Federais, Estaduais ou Distritais. A estas, compostas por agentes penitenciários, compete a escolta de presos e a segurança dos estabelecimentos penais.

Conforme salientam Carvalho e Vieira (2020), as Polícias Penais surgiram da necessidade de uma atuação profissionalizada e direcionada para garantia da ordem pública dentro dos presídios, tendo em vista que o crescimento da população carcerária, da violência dentro destes estabelecimentos, bem como do fortalecimento das facções que neles atuam. Além disso, a inclusão das Polícias Penais no texto Constitucional, especificamente e de forma expressa na parte referente à segurança pública, segundo os autores, permitiu que lhes fosse conferido poder policial, e assim, poder de investigação de infrações ocorridas dentro do sistema penitenciário.

A Constituição da República de 1988, demonstrando a vertente do federalismo que propõe, de fortalecimento dos municípios, possibilitou, ainda, por partes destes, a criação das

suas Guardas Municipais, trazendo em seu texto, além dessa possibilidade, a sua destinação de proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal n.º 13.022/2014), cumprindo o estabelecido na Constituição, de regulamentação do órgão por lei específica, tratou de forma ampla sobre as Guardas Municipais, incluindo, dentre outras, a disciplina sobre sua criação, composição e competências, reafirmando a sua inclusão como força responsável pela segurança pública, além de demonstrar que esta possui poder de polícia, solucionando, assim, as dúvidas acerca desses temas.

Ainda no que diz respeito à estrutura organizacional do sistema de segurança pública, além das instituições acima descritas, previstas, especificamente, na parte do texto Constitucional que trata da segurança pública, fazem parte, atuando de forma precípua na fase judicial, ainda que não exclusivamente nessa fase, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário.

O Ministério Público é um órgão autônomo, tanto do ponto de vista funcional quanto administrativo, lhe competindo, dentre outras funções, especificamente relacionadas à garantia da ordem pública, a de promover a ação civil pública, de controle externo da atividade policial, bem como a de requisitar, tanto diligências quanto a instauração de inquérito policial, conforme previsto no art. 129 da Constituição Federal.

Como titular da ação penal, ao Promotor de Justiça, nos casos das ações públicas, com a existência ou não de inquérito policial, cabe o oferecimento da denúncia e a participação em todo decorrer do processamento judicial dessas demandas.

À Defensoria Pública, existente tanto no nível estadual quanto federal, surge, através da garantia da prestação judiciária integral e gratuita por parte do estado, competindo-lhe, nos termos do art. 134 da Carta Magna, a orientação jurídica e a defesa dos direitos humanos e dos direitos individuais e coletivos, tanto na esfera judicial quanto extrajudicial.

Tendo em vista ser inafastável a defesa técnica no processo penal, fruto das garantias do contraditório e da ampla defesa, ao membro da defensoria pública cabe, ainda, toda assistência jurídica e defesa do acusado que não constitua advogado privado para sua defesa.

No que diz respeito ao Poder Judiciário, a este compete o exercício da jurisdição, entendida como a atribuição do estado de solucionar os conflitos, aplicando o direito ao caso concreto, ou seja, possui a atribuição de processamento e de julgamento das ações, através da aplicação da lei.

No processo penal, os juízes são responsáveis pelo julgamento dos acusados pelo cometimento dos crimes previstos em lei, regra excetuada nos casos dos crimes dolosos contra

a vida, cuja competência é do Tribunal do Júri, órgão composto por pessoas do povo, cabendo aos juízes, nesse caso, apenas a presidência do órgão, coordenando seus trabalhos.

Assim, o sistema de segurança pública compõe-se de diversos órgãos, cujas competências são complementares e necessárias para que sejam atingidos os fins que persegue.

## **1.2 O fluxo de procedimentos de segurança pública**

A segurança pública, conforme ensina Sapori (2006), é exercida por um complexo sistema, tanto do ponto de vista organizacional quanto legal, dentro do qual os órgãos se conectam através da divisão de trabalho e complementariedade das funções, cujas atividades seguem um fluxo de atuações sucessivas e concatenadas que, pelo menos, a princípio, encontram-se articuladas.

Com a finalidade de se compreender a complementariedade e interdependência dessas funções e logo, reforçar a noção de sistema, se demonstrará o detalhamento do fluxo pelo qual se desenvolvem as atividades relacionada à segurança pública, cujas atividades vão desde o policiamento, passando pelo registro da ocorrência criminal, até o cumprimento da pena, encontrando-se previsto na legislação, em especial, no Código de Processo Penal.

Conforme preconizam Sapori e Lima (2017), o fluxo, normalmente, se inicia com a atuação da polícia ostensiva, que, deparando-se com o fato criminoso ou recebendo chamado, registra uma ocorrência, encaminhando-a para apuração. Tal função, antes executada apenas pela Polícia Militar, atualmente também é exercida pela Guarda Municipal nos locais em que foi implementada, sendo ambas mais comumente responsáveis por dar início ao fluxo das atividades.

Após o registro da ocorrência dos fatos, as informações, juntamente às provas, são encaminhadas para Polícia Judiciária, mais comumente, à Polícia Civil, por ser esta responsável pela investigação da maior parcela dos crimes cometidos, podendo, também ser encaminhada para a Polícia Federal, nos crimes de sua competência. Essas polícias investigativas são as responsáveis pela investigação criminal, que se processará através do procedimento administrativo, com vistas a reunir elementos de autoria e materialidade do fato criminoso, denominado de inquérito policial, fundamentando, este, possível ação penal.

Na grande maioria dos casos, os crimes cometidos tratam daqueles cuja ação penal é de iniciativa pública, ou seja, de responsabilidade do Ministério Público, que, diante do inquérito policial – que, mesmo indispensável, é, na maioria das vezes, utilizado – decide se oferece ou

não a denúncia.

Em caso de oferecimento da denúncia e recebimento por parte do Juiz, se inicia a fase judicial, na qual ocorre a participação da defesa técnica, feita através da Defensoria Pública ou de advogado contratado pelo acusado, que garantirão o contraditório e a ampla defesa, conduzindo o processo até a decisão final.

Nas situações em que ocorre a restrição da liberdade, tanto na fase preliminar quanto no decorrer do processo ou na decisão final, haverá a atuação das Polícias Penais, que, por sua vez, ficarão a cargo da custódia dos presos, bem como pela segurança dos estabelecimentos prisionais.

Assim, verifica-se, através do fluxo pelo qual percorre a demanda que envolve a segurança pública, que a atividade de cada órgão é complementar e que um órgão depende de outro para o sucesso do objetivo final, constituindo-se, dessa forma, um sistema.

### **1.3 O Sistema Único de Segurança Pública**

A importância e necessidade da atuação sistêmica foi corroborada pela Lei n.º 13.675/2018 (BRASIL, 2018), que estabeleceu as regras do Sistema Único de Segurança Pública, reafirmando a importância de cada órgão para execução da função de garantia da ordem e incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Tendo em vista tratar-se de um sistema, a atuação de cada órgão é necessária tanto para a atuação dos demais, tendo em vista a interdependência entre eles, quanto para que seja alcançado o resultado final. Cada componente, além de se preocupar com a qualidade das suas atuações, deverá estabelecer, por fazer parte de um todo, colaboração e articulação com os demais.

Antes mesmo de regulamentação do sistema, conforme salienta Cláudio Frederico de Carvalho (2020), visando a criação de um plano nacional de segurança pública responsável pela integração e cooperação desses órgãos, o Governo Federal, através da SENASP, durante plano plurianual dos anos de 2004-2007, criou o programa denominado Sistema Único de Segurança Pública.

Ainda segundo Carvalho (2020), o citado Programa possuía, como objetivo, o planejamento e gestão de ações integradas das polícias dos diversos níveis, gerando uma atuação planejada, em detrimento da então atuação reativa, o que auxiliaria na resposta mais célere desses órgãos e, em última medida, pretendia a redução da criminalidade.

Nesse sentido, posteriormente, a Lei n.º 13.675/18 (BRASIL, 2018) tratou sobre o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), consolidando as práticas do Programa, que já vinha sendo executado.

A referida lei, nos moldes determinados pela Constituição, regulamentou o SUSP, apresentando a sua finalidade, conforme estabelecido em seu artigo 1º, de garantir a segurança pública, “por meio da atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública (...)” (BRASIL, 2018). Assim, a lei evidencia o objetivo da atuação eficiente dos órgãos através da cooperação e articulação entre eles.

Acerca dos componentes do Sistema Único de Segurança Pública, destaca-se, inicialmente, a existência de um órgão central, qual seja, o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, além dos demais órgãos, que a lei divide como estratégicos e operacionais. Os entes responsáveis pela segurança pública descritos no artigo 144 da Constituição da República de 1988 – quais sejam, a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Guardas Municipais e Polícia Penal (na lei, denominada de órgãos do sistema penitenciário) – encontram-se, dentre outros, referidos na Lei do SUSP, sendo considerados órgãos operacionais.

A Lei disciplina, ainda, a forma pela qual ocorrerá a integração e coordenação entre os seus órgãos, prevendo que, mantendo sua competência e autonomia, estes atuarão da seguinte forma:

Art.10 (...)

I - operações com planejamento e execução integrados;

II - estratégias comuns para atuação na prevenção e no controle qualificado de infrações penais;

III - aceitação mútua de registro de ocorrência policial;

IV - compartilhamento de informações, inclusive com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin);

V - intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos;

VI - integração das informações e dos dados de segurança pública por meio do Sinesp (BRASIL, 2018, n.p.).

Assim, a articulação entre os órgãos deverá ocorrer tanto no planejamento de ações quanto na efetiva atuação, com compartilhamento de informações e operações conjuntas.

Outro ponto de destaque é a sua abrangência, em todas as frentes da atuação dos seus órgãos, revelando que a articulação não deve se resumir ao policiamento, às práticas ostensivas, mas incluir as investigativas, de inteligência ou mistas.

A inclusão das Guardas Municipais, de forma expressa, no Sistema Único de Segurança Pública, assenta a discussão sobre a sua atuação como órgão de segurança pública, restando clara

a sua qualidade, bem como revela a necessidade e a importância da boa articulação desta com os demais órgãos componentes.

Assim, a consolidação do SUSP, através da Lei n.º 13.675/2018 (BRASIL, 2018), demonstra que a eficiência na atuação voltada para o controle da criminalidade, em especial, por se tratar de um exercício a cargo de diversos órgãos, exige uma atuação colaborativa, como partes integrantes que são de um objetivo comum.

Desta feita, a execução das atividades de segurança pública, seja pela demonstração da interdependência dos órgãos no fluxo, seja pela exigência e fomento trazidos pela legislação que instituiu o sistema único de segurança pública, se revela sistêmica e com a necessidade de uma boa articulação entre os órgãos, objetivando a qualidade na prestação desta atribuição estatal.

#### **1.4 A frouxa articulação do sistema de segurança pública**

A atuação dos órgãos de segurança pública, apesar de formalmente sistêmica, na realidade, conforme demonstram os estudos, apresenta desarticulações que afetam a eficiência das atividades.

De acordo com Saporì (2006), o sistema de segurança pública é frouxamente articulado, apresentando disjunções entre os órgãos, com conflitos crônicos e pouca colaboração, conforme demonstra o autor na seguinte passagem:

Contudo, evidências empíricas obtidas em contextos sociais diversos apontam para o fato de que o equilíbrio e a articulação prevista no arcabouço formal não se realizam plenamente na dinâmica cotidiana. O sistema de justiça criminal é melhor descrito como arena de conflitos e de negociação de segmentos organizacionais frouxamente conectados (SAPORI, 2006, p. 765).

Ainda que, naturalmente, os sistemas apresentem algum quando grau de desarticulação, o que torna tal fato relevante é quando a eficiência é afetada por essa disjunção. Vários autores buscaram demonstrar as formas de ocorrência dessa frouxa articulação, apresentando-as através de diferentes abordagens.

Do ponto de vista organizacional, entende-se que a estrutura formal das organizações serve como condicionante e limitador das ações dos atores em seu interior, mas não como fator determinante e garantia de atuação, tendo em vista que os sujeitos que agem em nome das unidades possuem interesses próprios que podem conflitar com o previsto formalmente. Assim,

a atuação segundo os interesses próprios e valores de cada instituição do sistema afastaria atuação em prol de um interesse comum, fator este ocasionador das disjunções entre os órgãos.

Tal abordagem foi inicialmente tratada por Meyer e Rowam (1977), que, pautados na teoria das organizações, apresentam uma análise das instituições, propondo que estas, como forma de se manterem estáveis e de aumentar sua legitimidade, incorporam, em sua estrutura formal, mitos, em detrimento das práticas verificadas na realidade. Esses mitos são práticas e procedimentos elaborados de maneira racionalizada e servem de padrão para atuação das organizações. Ocorre que, segundo os autores, tal atividade se torna burocratizada e essas práticas geralmente colidem com a eficiência das instituições, tendo em vista que o padrão burocrático construído se torna demasiadamente complexo. Nessa situação, como forma de atender às demandas, as instituições executam seu trabalho em desconformidade com o estabelecido formalmente. Como alternativa, as organizações podem apresentar disjunção ou estabelecer a confiança e boa fé nas suas relações.

Ainda acerca da abordagem organizacional, Hagan, Hewitt e Alwin (1979) tratam sobre o assunto relacionando-o ao sistema de justiça norte-americano, o qual afirmam ser fracamente acoplado, tendo em vista que as sentenças criminais, muitas vezes, refletem a vontade dos promotores, e não uma análise do caso concreto, sendo, portanto, individualizadas. Eles demonstram que as decisões individualizadas tratam-se de mitos absorvidos formalmente, que quando não colidem com a eficiência do sistema, são adotadas, mas que, se colidirem, prevalecerá, na prática, a vontade dos promotores de justiça. Tal estudo demonstra como o sistema de justiça criminal também tende a não observância da estrutura formal, apresentando uma realidade diversa desta.

Essa realidade também foi identificada no sistema brasileiro, o qual, na prática, está, normalmente, em desacordo ao estabelecido formalmente, inclusive no ponto da estrutura formal, que permite a articulação entre os atores do sistema. Verifica-se, no cotidiano das organizações, que estas possuem como foco a produtividade, e diante do aumento da demanda e da morosidade do fluxo, tendem a estabelecer protocolos informais de processamento das demandas. Esses protocolos evidenciam apenas uma participação protocolar de cada um dos atores do sistema e uma menor contribuição efetiva e direcionada de cada atribuição; são, na realidade, verdadeiras normas de conduta e atuação, que, apesar de não estarem previstas no arcabouço formal, são observadas e seguidas. Tal dinâmica restou evidenciada e conceituada por Saporì (1995) como linha de montagem, e revela que os atores responsáveis pela segurança pública agem em prol da eficiência, em detrimento da sistemática previstas no arcabouço formal.

Nota-se que a dinâmica da linha de montagem gera uma disjunção no sistema; porquanto, apesar do fluxo de processamento seguir o curso previsto formalmente, essa articulação não ocorre com a efetiva e individualizada contribuição de cada um dos órgãos, através de suas atividades particulares e complementares. Na realidade, os protocolos adotados informalmente tendem apenas a gerar uma crença do cumprimento da lei que não ocorre na realidade. Assim, a noção de sistema construída pela necessidade de contribuição de cada um dos órgãos – através do exercício de suas atividades e da particularidade de suas atribuições – é afastada pela construção de protocolos informais, que retiram a possibilidade de atuação de acordo com o previsto formalmente.

Ainda nesse ponto, Batitucci *et al.* (2010) demonstraram, através da análise da dinâmica dos atores durante o processamento das demandas no Juizado Especial Criminal de Belo Horizonte – MG, que, apesar deste órgão ter sido constituído para diminuição do formalismo e, logo, um processamento mais célere às demandas, nele também é observado um procedimento de linha de montagem, aproximando, na prática, suas atuações àquelas ocorridas na Justiça Comum, portanto, burocratizadas e formais.

Analisando outras abordagens acerca dos fatores que estabelecem maior ou menor grau de desarticulação no sistema criminal, Lima (1989) demonstra a frouxa articulação através de uma abordagem cultural, na qual apresenta que o sistema inquisitorial se confronta com o acusatorial, gerando desconfiças e atrito entre os atores. Na fase inquisitorial da persecução penal, que ocorre através da investigação criminal e de produção do inquérito policial, não há participação do acusado; logo, não há garantia de contraditório e ampla defesa, o que pode gerar diversas ilegalidades e ações informais, fruto da cultura policial. Já na fase acusatorial, que ocorre após a instauração do processo criminal, há, necessariamente, a defesa do acusado. Segundo ele, a contradição das duas fases, com realidades opostas, gera uma desconfiça mútua entre os órgãos, fruto da hierarquia existente por parte dos entes do Judiciário, Ministério Público e Defensoria, que desconfiçam da legitimidade e da veracidade das práticas policiais, e conseqüentemente, do resultado das investigações, tendo em vista que, muitas vezes, são executados meios ilegais de obtenção de provas. Há, também, desconfiça por parte dos órgãos policiais em relação às instituições que atuam na fase judicial, por considerarem que elas desconstroem todo o trabalho investigativo por eles feito, não retificando as prisões e acusações. Para Lima (1989), esses conflitos seriam fruto da hierarquia inferior da polícia em relação à posição superior do judiciário, chegando ao ponto de não serem considerados um sistema, mas de apresentarem, cada qual, sua construção de verdade, que se contrapõem.

Lado outro, partindo de um abordagem organizacional, Saporì (2006) destaca dois

pontos de disjunção, quais sejam: a separação do trabalho policial em duas instituições distintas e a combinação entre a fase inquisitorial e acusatorial, revelando que, apesar da desarticulação não ser uma realidade exclusivamente brasileira, essas duas características levantadas acentuam o seu grau, a ponto de afetar a eficiência do sistema.

Outros estudos, analisando o fluxo que percorre as demandas criminais, demonstraram a realidade de desconexão entre os órgãos, com foco no detalhamento dos conflitos ocorridos durante o processamento dos casos (MACHADO, 2015; MISSE, 2010; OLIVEIRA; MACHADO, 2018; SAPORI; 1999; 2006; VARGAS; NASCIMENTO, 2010; VARGAS; RODRIGUES, 2011). Tornando-se referência nos estudos sobre o fluxo da justiça criminal, por apresentarem detalhes sobre as dinâmicas estabelecidas entre os atores institucionais e o foco de conflitos entre eles, reveladores, inclusive, da ineficiência do sistema (OLIVEIRA; MACHADO, 2018.)

Misse (2010), apresentando um trabalho que envolve a pesquisa sobre a atuação da polícia judiciária, com foco nos inquéritos policiais realizados nas cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre e no Distrito Federal. O autor demonstra vários estudos apontam, em comum, as disjunções existentes no sistema, especialmente envolvendo o trabalho da Polícia Militar e da Polícia Civil, comprovando haver desconexões que são agravadas na atuação em caso de homicídio. Nesses crimes, a Polícia Militar, apesar de ser, frequentemente, a primeira a chegar ao local, não é a responsável pela preservação deste, tampouco pelas investigações preliminares, que são determinantes para solução destes crimes.

Misse (2010) apresenta, ainda, que foram comumente revelados conflitos ocorridos internamente na Polícia Civil, entre os investigadores e os delegados, tendo em vista que existem, entre eles, culturas e saberes distintos, bem como a complexidade que ocorre no curso das investigações, ocasionada pelo formalismo das exigências cartorárias, que envolve a confecção de diversos documentos e a participação de diversos atores. Além disso, relata o autor que as pesquisas demonstram que ocorre um afastamento entre os investigadores e delegados e entre estes e os membros da fase judicial, fruto da hierarquia existente entre eles. Assim, resta demonstrado que os conflitos entre os atores do sistema são uma realidade e seus pontos geradores são coincidentes e revelam a desarticulação do sistema.

Na mesma linha, Vargas e Rodrigues (2011) demonstram que o sistema de justiça criminal brasileiro é frouxamente articulado, servindo o inquérito policial como um ponto de ligação entre as atividades, tanto entre os órgãos policiais quanto os demais componentes do sistemas, tendo em vista ser obrigatório. Nesse estudo, os autores apresentam que existe uma desarticulação entre os trabalhos da Polícia Civil e do Ministério público, visto que os órgãos

só se comunicam através de papéis, o que gera um afastamento entre eles, bem como entre os próprios membros da Polícia Civil, com conflitos entre os delegados, agente e entre os peritos e os policiais militares. Ao passo desse afastamento gerar uma diminuição de conflitos, ele faz com que as atividades sejam morosas e pouco articuladas.

Relatando melhor os conflitos ocorridos, na prática, entre os atores da Polícia Civil e do Ministério Público, bem como entre os delegados e os “tiras”, Vargas e Nascimento (2010) apresentam falas de promotores de justiça e de delegados que demonstram a falta de interação, desconfianças mútuas e animosidades entre as partes.

Machado (2015), através da análise sistêmica do fluxo de atividades de segurança pública, analisa detalhadamente a comunicação existente entre os policiais, promotores e juízes, revelada através de grupos focais. Na pesquisa, se confirma todos os pontos de conflito anteriormente detalhados, em especial, demonstrando a visão dos juízes sobre a polícia, que, de forma geral, é crítica e de baixa confiança; o descrédito mútuo entre o trabalho realizado pelos promotores de justiça e delegados, bem como a autovalorização dos agentes de polícia sobre o seu trabalho, tornando este um verdadeiro ponto de convencimento dos demais órgãos do sistema e alicerce da ação penal.

Verifica-se, assim, ante os diversos estudos apresentados, que a prestação da segurança pública envolve, necessariamente, a participação de diversos órgãos. Tendo em vista a complexidade dessa atividade, diversos tipos de especializações são necessárias para que o produto final, qual seja, a garantia da ordem pública, seja alcançada.

Assim, levando em consideração a complementariedade das funções de cada um dos órgãos, é imprescindível a atuação sistêmica entre eles. Tal fato resta reforçado pela demonstração de todo o fluxo pelo qual percorrem as demandas criminais, que revelam as atividades individualizadas, porém interdependentes, desenvolvidas de forma concatenada, em busca de um objetivo comum. Ocorre que, na realidade, o sistema de segurança pública encontra-se frouxamente articulado. Essa desarticulação, conforme exposto, pode ocorrer por fatores de descompasso entre a estrutura formal e o cotidiano ou pelos conflitos ocorridos entre os atores no desenrolar de suas atribuições.

Tendo em vista que Guarda Municipal ingressou efetivamente no sistema de segurança pública, participando do fluxo dos procedimentos com o exercício de atividades que impactam no sistema e influenciam nos resultados, a análise de sua participação descreverá como se conforma o sistema diante da sua inclusão, especialmente no que se refere à sua relação com os demais atores com os quais interage.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE AS GUARDAS MUNICIPAIS**

## **NO BRASIL**

Ao longo dos anos, os estudos sobre Guardas no Brasil apresentam um panorama dessa instituição, revelando suas características e seus dilemas, além de demonstrarem como ela vem se construindo historicamente.

Nesse sentido, o presente capítulo busca apresentar os estudos sobre as Guardas no Brasil, detalhando a literatura sobre o tema, almejando, para além de um embasamento teórico para esta pesquisa, a demonstração das características das Guardas Municipais e a verificação dos problemas encontrados na existência e na participação desse ente como órgão responsável pela segurança pública.

Em uma análise preliminar, verifica-se a ausência de um regramento legal que regulamentasse as guardas municipais, ocorrida entre a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto Geral das Guardas (Lei n.º 13.022, em 2014). Essa ausência trouxe grandes reflexos para a constituição e desenvolvimento desta corporação.

Este instrumento legal, que pôs fim à lacuna existente, se tornou um marco para a matéria, tanto por ter sido fruto de grande necessidade para uma construção institucional mais uniforme quanto para a regulação de algumas questões problemáticas ocorridas no cotidiano e detectadas pela literatura, além de ser fruto de grande expectativa, tanto acadêmica quanto institucional.

Além disso, conforme se detalhará, o Estatuto Geral das Guardas, de maneira geral, apresenta-se como uma mudança de paradigma no foco sobre os estudos acerca das Guardas Municipais no Brasil, demonstrando ser um marco importante a ser considerado na análise deste ente.

Assim, a partir dessa constatação, o presente capítulo, ao abordar estudos sobre Guardas no Brasil, tratará das análises em dois momentos distintos, antes e após o Estatuto Geral das Guardas. Além da preocupação com a didática, se revelará, com essa divisão, a mudança na abordagem dos dilemas e nas perspectivas institucionais das guardas municipais.

### **2.1 Panorama bibliográfico anterior ao Estatuto Geral das Guardas**

Após a possibilidade, dada pelo texto Constitucional de 1988, de criação das guardas municipais, durante um longo período, especificamente, até 2014, a instituição permaneceu sem uma regulamentação específica que disciplinasse sua formação, desenvolvimento, poderes e

alcance de suas atribuições, sendo o texto Constitucional restrito no que se refere a essas questões (PATRÍCIO, 2008).

A partir desse cenário, verifica-se que a literatura que se desenvolveu durante esse período anterior ao regramento específico e, de maneira geral, tentou entender o que era esse novo ente, como vinha atuando e o alcance dos seus poderes.

Esses estudos apontavam, ainda, o panorama que deu origem à sua introdução, no cenário nacional, de fortalecimento do papel dos municípios, com a descentralização das funções estatais, em especial, pela proximidade com a população local. Os estudos, então, relatavam que as guardas se formavam em um cenário de incertezas quanto à sua atuação e os reflexos de uma lacuna, o que culminou numa constatação de falta de identidade própria, no mimetismo com as polícias militares e nos questionamentos sobre os limites e a legalidade de sua atuação, sendo todos esses aspectos, além de uma causa comum, estão relacionados.

No estudo denominado “Guardas Municipais brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário”, Luciane Patrício (2008) traz a realidade das guardas naquele momento, através da apresentação da Pesquisa de Perfil Organizacional das Guardas Municipais do Ministério da Justiça (2006). Nesse estudo, a autora destaca, dentre outros dados, que, naquele período, a maioria das Guardas constituída nos municípios era comandada por Policiais Militares (39,6%), fato que trouxe grandes reflexos na formação da instituição. Segundo a autora, o comando das guardas, sendo atribuído majoritariamente a integrantes das polícias militares, gerou uma indefinição sobre a identidade da instituição, sem o autoconhecimento do seu papel na segurança pública.

Essa crise identitária, segundo apresentado na obra, ocasionou uma confusão sobre o alcance das atribuições das guardas municipais, com um amplo cenário de atuações. Em alguns locais, suas funções se aproximavam mais das de defesa do patrimônio público; em outros, ocorriam atuações em policiamento comunitário, e ainda, um cenário de policiamento ostensivo, como verdadeiras polícias militares.

Nesse sentido, afirma Patrício (2008, p. 69) que “O predomínio da presença de policiais militares à frente dessas instituições, salvo algumas exceções, tem implicado uma espécie de confusão sobre a natureza do seu trabalho, na definição do seu mandato e na construção de sua identidade organizacional”.

Nesse aspecto, o referido estudo aponta, ainda, que a consequência de todo esse dilema identitário, principalmente com a absorção das práticas e cultura militar, seria o fato de que essa atuação ocasionaria um abandono de atuações preventivas, inovadoras e diferenciadas para o reforço daquelas já apontadas como insuficientes no combate à criminalidade, conforme apresenta Patrício (2008):

O horizonte de atuação das Guardas Municipais traduz que seu papel pode ser muito mais abrangente, nem efetivos complementares ou substitutivos das polícias estaduais (ou mini-polícias), nem guardas patrimoniais somente. Sua vocação preventiva, como instrumento legítimo da municipalidade para promoção da qualidade de vida e do bem comum, deve ser mais bem explorada (PATRÍCIO, 2008, p. 71).

Essa realidade de lacuna legislativa, indefinição do seu papel, bem como a influência e mimetismo com as polícias militares como foco central das obras, foi apresentada também por Misse e Bretas (2010), no estudo que tratou sobre o diagnóstico das Guardas Municipais no Brasil. Tal estudo ganhou destaque e se tornou um dos mais relevantes sobre o tema, por tratá-lo de forma detalhada ao reunir pesquisas que demonstram a realidade das Guardas Municipais de diferentes cidades – localizadas nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Espírito Santo –, o que permitiu chegar à conclusão da existência de um vasto cenário de atuações e incertezas no padrão a ser seguido.

Na introdução do seu estudo, Misse e Bretas (2010) trouxeram o contexto de desenvolvimento e transformações das Guardas Municipais, demonstrando que, apesar do texto Constitucional dedicar-lhes a defesa do patrimônio público municipal, a crescente na criminalidade violenta, especialmente ocorrida dos anos 90, fez com que as elas assumissem papéis para além do estabelecido. Esse contexto de aumento criminal, juntamente ao fortalecimento do papel dos municípios, fez com que, segundo os autores, vários prefeitos fossem constituindo suas guardas, sem, no entanto, seguir qualquer modelo ou parâmetro, fazendo com que estes recorressem, em regra, às Polícias Militares, entendidas como as que melhor poderiam repassar seus conhecimentos e gerir a Guarda Municipal recém-formada.

Nesse sentido, os autores afirmam o seguinte:

Em primeiro lugar, na medida em que transcorre esse processo de municipalização da segurança pública, descobrimos que tal transição é feita sem a existência de um saber especializado e de técnicos e agentes capazes de operar nas novas condições. Na ausência de capacidades inovadoras, o município decide criar uma Guarda Municipal, e chama o policial militar, o único expert que se conhece sobre como fazer segurança para cuidar disso, embora a demanda fosse por uma modalidade de segurança que o policial militar não faz ou não sabe fazer (BRETAS; MISSE. p. 7).

Ainda acerca da indefinição sobre o papel das guardas municipais e do vasto cenário de atuações que se formou, levando em consideração, também, que a Constituição de 1988 tratou de forma sucinta sobre o alcance das atribuições da instituição, vários estudos se dedicaram a entender os modelos de atuações que se formavam.

Nesse sentido, Vargas (2010) e Vargas e Junior (2010) apresentaram os três principais modelos que seguiam as Guardas Municipais, quais sejam, de Polícia Municipal, Polícia Comunitária e Guarda Patrimonial, e no estudo intitulado “As guardas municipais no Brasil: um modelo de análise”, buscaram, a partir da detecção dos modelos, verificar os rumos que estavam seguindo essa instituição e se esse caminho estava gerando uma cultura organizacional própria.

Os autores apontam o alargamento nas atribuições das guardas municipais para além do texto constitucional, que a restringia à defesa dos próprios municipais, citando como embasamento a pesquisa denominada “Perfil dos municípios brasileiros”, de 2006, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que detectou essa realidade, afirmando que as “atividades mais desempenhadas apontadas na pesquisa foram: o auxílio à Polícia Militar, a segurança em eventos, a ronda escolar e o patrulhamento ostensivo” (VARGAS, JUNIOR, 2010, n.p.).

O citado estudo analisou questões relacionadas à Guarda Municipal de Belo Horizonte, e, através do detalhamento de todo seu perfil organizacional, papel e atribuições, conseguiu verificar que, naquele caso, ela se apresenta tanto com um perfil comunitário quanto com um perfil de polícia patrimonial, e que não era capaz de formar uma cultura própria, ainda que a gestão local empregasse esforços na tentativa de desvinculação com a Polícia Militar. No entanto, naquele caso, tendo em vista ter havido uma divisão de atribuições com a Polícia Militar no sentido de dedicar à guarda uma função de polícia patrimonial, essa vertente, segundo os autores, pode ser encarada como uma inovação.

Desses estudos, é possível extrair que, ainda que não houvesse uma regulamentação sobre a possibilidade de atuações das guardas municipais para além da defesa dos próprios municipais, esse cenário de alargamento do mandato era uma realidade e ocasionava um cenário em que conquistava novas atribuições sem, no entanto, possuir uma cultura própria.

Relacionando todos esses temas anteriormente dispostos, mas apresentando um fator diferenciado ao analisar as atribuições e a cultura das guardas municipais, Moraes, Bordin e Gondro (2010), relatam o panorama identificado na análise comparativa feita entre a Guarda Municipal de Curitiba, que apresenta certo tipo de resistência à militarização, e a de Foz do Iguaçu, que absorve essa cultura. Para além dessa questão cultural, os autores apresentam

um ponto interessante em seu estudo, que foi a relação entre as guardas desses dois municípios com a Polícia Militar, e as consequências dessa interação.

Um fato interessante concluído em tal estudo é de que, ainda que a Guarda possua resistências à militarização, como no caso de Curitiba, a execução de trabalhos ostensivos potencialmente geradores de disputas de poder e espaço não comprometem a interação entre a Guarda Municipal e a Polícia Militar na execução dos seus trabalhos, tendo em vista que, por serem aqueles encarados como reforços no contingente destes, a necessidade de complementar as funções prevalece às suas indiferenças (MORAES; BORDIN; GONDRO, 2010).

Seguindo o que até então foi dito sobre a indefinição do papel, os diversos modelos de atuação e, especialmente, sobre o extravasamento das atribuições previstas constitucionalmente, considerando que se tornava uma realidade a execução de tarefas próprias das polícias militares, com o uso da força, inclusive fazendo operações e efetivando prisões, além ainda, do uso de arma de fogo, se tornou ponto de grande abordagem dos estudos o tema acerca do poder de polícia das Guardas Municipais.

Assim, diversos estudos analisavam as atuações e discutiam se as Guardas Municipais possuíam, ou não, poder de polícia, como o artigo denominado “Guardas Municipais e o Poder de Polícia”, de Marcelo Alves Batista do Santos (2013). Esse, sem dúvida, foi um dos grandes temas relacionados às Guardas Municipais antes do Estatuto Geral das Guardas, principalmente por ser assunto que não se restringia à academia, mas que refletia as reivindicações dos guardas e era frequentemente visto nos noticiários.

Diante da abordagem dos principais estudos anteriores ao Estatuto Geral das Guardas, tendo em vista a indefinição que existia sobre a essência, papel e atribuições do órgão, justamente ocasionada pela falta de regulamentação, é possível extrair, que, de uma maneira geral, a literatura buscava entender todo esse cenário, tentando identificar as características da instituição que se formavam, o percurso de seu estabelecimento, apontando os reflexos dessa construção, bem como tentou criar perspectivas para sua atuação. Assim, nota-se que os assuntos mais frequentes nas abordagens bibliográficas acerca das Guardas Municipais, anteriormente ao estatuto, foram sobre seu papel, suas atribuições e o alargamento destas, o mimetismo com a cultura militar e, conseqüentemente, seus dilemas identitários.

## **2.2 Panorama bibliográfico após o Estatuto Geral das Guardas Municipais**

Os estudos anteriores ao Estatuto Geral das Guardas, conforme exposto anteriormente, se concentraram em entender a realidade na qual se desenvolvia a instituição ante a ausência de regulamentação específica.

A Lei n.º 13.022/2014 ingressou no sistema jurídico com uma redação que, dentre outros assuntos, principalmente, afirma o papel preventivo das Guardas Municipais, tendo em vista os questionamentos existentes sobre o crescente abandono desse papel, além da sua importância para a segurança pública. Seu texto legal buscou, ainda, sanar o problema do mimetismo, tentando a desvinculação com a polícia militar através da determinação de que as guardas deveriam ser comandadas por seus integrantes. Além disso, o regramento legal também almejou resolver a controvérsia acerca do poder de polícia, dedicando-se a elas de forma expressa, além de relacionar as atribuições que poderiam ser executadas pelas guardas municipais.

Analisando os estudos que surgiram após esse marco, destaca-se, de maneira geral, a mudança de abordagem no ponto em que não mais tinham como prioridade entender o cenário que se formava, e sim apresentar uma visão crítica sobre a realidade verificada pelos estudos anteriores, ainda que continuassem, mesmo que em menor intensidade, com a esperança de que inovações ainda seriam possíveis.

Iniciando a abordagem sobre os temas tratados pela literatura, o papel preventivo da guarda ganhou relevância nos estudos. Por um lado, o tema foi abordado ao se criticar a redação do Estatuto Geral das Guardas, quando dispôs sobre o papel preventivo da instituição.

Nesse sentido, Kopittke (2016) demonstra que o papel de polícia preventiva é exclusivo das Polícias Militares, delegadas pelo Decreto n.º 88.777/1983; além disso, afirma que esse termo foi concebido no contexto de uma polícia reativa, que atua prevenindo a ocorrência do crime, porém de forma ostensiva e com uso da força, o que, segundo ele, não pode ser estendido às Guardas Municipais, conforme expõe na seguinte passagem:

Não podem dispor, por exemplo, de unidades de choque, de grupamentos especiais de ação (caveiras), de centrais de atendimento de emergências para chamados de crimes, a não ser para atendimento de proteção seus próprios (o que inclui parques e praças) e seus serviços, o que inclui as posturas administrativas municipais (KOPITTKE, 2016. p. 76).

Lado outro, a referência preventiva é abordada por Miranda (2020) apenas como cerimonial, não verificada na prática; acrescentando que, além de não ocorrer no cotidiano, a atribuição de poder de polícia para as Guardas Municipais, exposta no Estatuto Geral das

Guardas, fez com que se legitimasse o uso da força, agravando a situação de afastamento das tarefas de prevenção.

Desses dois estudos se depreende que a análise sobre a necessidade de se construir guardas com papel preventivo deu lugar a estudos que apresentam críticas sobre a forma na qual a prevenção prevista legalmente, ou se afasta da essência do seu conceito, ou não é efetivamente verificada na prática. Além disso, destacou-se a vocação e necessidade das guardas, ante a sua proximidade com a população, de se tornar uma polícia cidadã (OLIVEIRA, 2019).

O estudo de Kopittke (2016), que seguiu na análise da instituição pós Estatuto Geral das Guardas, além de criticar a concepção preventiva que vem sendo aplicada no cotidiano das guardas municipais, ressaltou, ainda, o viés ostensivo e atuação cada vez mais militarizada que vem sendo adotada por estas, reforçando que a legislação fomentou o caminho das Guardas, instigando-as a se tornarem cada vez mais parecidas com as Polícias Militares.

Nesses pontos negativos apontados pelo autor, há referência à possibilidade de novos horizontes que podem ser seguidos pelas Guardas Municipais, com ampliação do seu papel, sem, no entanto, levá-las aos modelos tradicionais de polícia. Nesse ponto, o autor apresenta como possibilidades de um caminho alternativo a atuação da Guarda Municipal nas funções de Polícia Administrativa, no planejamento urbano (estudo de impacto de segurança pública) e na construção de um sistema municipal de prevenção à violência (KOPITTKKE, 2016).

Assim, a expectativa de novos papéis a serem assumidos pelas Guardas Municipais, ainda que tenha sido constatada uma realidade diversa, permanece como esperança dos doutrinadores, mesmo após as contrariedades verificadas após a regulamentação da instituição. Os primeiros estudos que se seguiram pós Estatuto Geral das Guardas se dedicaram a analisar de forma mais concreta o mimetismo das guardas em relação às polícias militares.

Conforme exposto, os estudos anteriores ao Estatuto alertaram para a existência desse mimetismo, demonstrando focos de sua ocorrência, além de traçarem todo o contexto no qual surgiram e se desenvolveram, quais sejam, de formação e coordenação das guardas por policiais militares (MISSE; BRETAS, 2010), bem como da vontade dos gestores municipais e dos próprios guardas por essa militarização (MARIANO, 2013).

Os estudos que se construíram após o Estatuto Geral das Guardas trataram sobre a questão da absorção da cultura militar de forma mais sólida e detalhada, reconhecendo-a como um problema frequente, bem como seu impacto para a cultura, identidade e atribuição da instituição, demonstrando toda essa dinâmica.

Sobre esse tema, se destaca o estudo de Almir de Oliveira Junior e Joana Luiza Oliveira Alencar (2016), intitulado “Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública”, no qual os autores demonstram o fenômeno do isomorfismo institucional. Conforme conceituam os autores, o isomorfismo institucional ocorre quando instituições seguem os modelos de outras já estabelecidas historicamente, o que se deve ao fato de buscarem reconhecimento e aceitação social.

Tal fenômeno, conforme expõem, é verificado no caso das Guardas Municipais, tendo em vista que estas, de maneira geral, por terem se formado e por terem sido coordenadas por integrantes das Polícias Militares – considerados, este, os experts em segurança pública –, se apresentam como o modelo adequado e necessário e, portanto, o modelo a ser seguido. Soma-se a tal fato o conceito geral de que segurança pública é atribuição de uma polícia ostensiva. Esses fatores levaram as guardas municipais a seguirem a cultura militar, em detrimento de uma identidade própria e, conseqüentemente, do exercício da garantia da segurança pública de forma inovadora (JUNIOR; ALENCAR, 2016).

Uma vertente de estudo que apresentou destaque na literatura pós Estatuto Geral das Guardas, pela quantidade de literaturas verificadas e a abrangência destas, foi o da participação dos municípios na segurança pública, e dentro dessa temática e como forma de participação, encontra-se o trabalho exercido pelas Guardas Municipais.

Conforme expõe Arthur Trindade M. Costa (2020), o crescimento da participação dos municípios na segurança pública ocasionou o fortalecimento das Guardas Municipais, sendo fruto da concepção da importância dada pelo eleitorado, que passou a encarar o município como responsável pela segurança pública e, portanto, forçando o poder político a sanar essa expectativa, bem como com o aumento dos recursos que o governo federal destinou ao municípios, através da descentralização dos programas e da indução. Esses fatores fizeram com que as Guardas Municipais assumissem, cada vez mais, importância no cenário da segurança pública nacional.

Sobre esse tema, Caruso e Ricardo (2020) apontam o fomento da União ao desenvolvimento local da segurança pública, apresentando os principais instrumentos desse estímulo, no qual incluem a aprovação e vigência do Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Assim, verifica-se que após o Estatuto Geral das Guardas, alguns temas, como a atuação das Guardas Municipais, o mimetismo, a cultura, identidade e o papel dessa instituição, apesar de continuarem permeando a literatura nacional, apresentaram uma mudança na abordagem e uma evolução no detalhamento; já o tema da participação dos municípios em segurança pública,

em especial com o enfoque na guarda municipal, apresentou um significativo destaque e frequência, se comparado às antigas produções.

### **3. 3 Comparativo do panorama antes e após o Estatuto Geral das Guardas Municipais**

Nos itens anteriores, foram apresentados os principais estudos sobre guardas no Brasil, sendo divididos entre antes e após o Estatuto Geral das Guardas.

Constata-se, em uma análise global da literatura, que os estudos produzidos antes do Estatuto Geral das Guardas Municipais descendiam do entendimento sobre o papel das Guardas Municipais, sua identidade e cultura, e que após o regramento legal, além desses temas anteriores ganharem maiores contornos e detalhes, sobressaíram os estudos sobre a participação dos municípios na segurança pública.

No grupo de trabalhos acerca do papel das Guardas Municipais, encontram-se, anteriormente ao Estatuto, aqueles que buscaram tanto identificar como as Guardas Municipais atuam quanto o alcance das suas atribuições e a presença ou não do atributo do poder de polícia; porém, após a definição dessas suas atribuições, verifica-se a presença maior de críticas a estas. Nesses estudos, se inclui, ainda, a visão prospectiva do seu papel, através da necessidade de um papel preventivo e a expectativa de que a instituição assuma novas formas de atuação na segurança pública.

Outro grupo de temas que se destacou na literatura tanto anterior quanto posteriormente à Lei n.º 13.022/2014, foi a questão identitária, a cultura militarizada, bem como o mimetismo estabelecido com a Polícia Militar.

Sobre tais aspectos, a análise dos estudos anteriores e posteriores ao Estatuto permite uma conclusão intrigante, qual seja, a de que, apesar da legislação buscar a desvinculação entre as Guardas Municipais e a cultura militar – com o afastamento do comando por estas, ao alargar as competências das guardas municipais, especialmente no que diz respeito àquelas atribuições próprias das polícias militares, bem como ao possibilitar a atribuição do poder de polícia nas suas atuações –, fez surgir um cenário inverso, de maior militarização e afastamento de uma identidade própria, resultado da legalização dessas práticas, que já vinham sendo reproduzidas.

Além disso, a análise dos estudos também permite concluir a mesma contradição acerca da expectativa da execução de práticas preventivas a partir da inclusão, no texto legal, da afirmação de que as Guardas Municipais possuem um papel preventivo. Isso porque, apesar dessa expressa previsão legal, também por ter legitimado as práticas ostensivas e de uso da

força, conforme estudos relatados acima, o papel preventivo previsto se tornou distorcido ou apenas cerimonial.

Acerca do grupo de estudos relacionados à participação dos municípios na segurança pública, com enfoque nas Guardas Municipais, a literatura, ainda que tratasse do tema anteriormente ao Estatuto, após este, cresceu expressivamente. A análise dos estudos desse grupo permite reforçar a importância das Guardas Municipais, em especial, pela sua proximidade com a população e atuação direcionada às realidades locais, o que reforça, ainda mais, que seu papel deve seguir, no sentido de explorar o privilégio dessa proximidade.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo tem como objetivo a apresentação do caminho metodológico utilizado na pesquisa, demonstrando as razões para a escolha das técnicas aqui adotadas, bem como o detalhamento destas, relatando como ocorreu a construção da pesquisa até o resultado final alcançado.

#### 3.1 A escolha do método

Antes de adentrar, especificamente, nos métodos adotados nesta pesquisa, se torna imprescindível demonstrar os motivos pelos quais o presente estudo se desenvolveu de tal forma.

Cumpra, inicialmente, ressaltar, tendo em vista que a pesquisa lida com processos e interações do cotidiano – com a necessidade de aprofundamento no contexto dessas relações, sem, no entanto, a pretensão de utilização de dados gerais –, que trata-se de um estudo de caso acerca da Guarda Municipal de Contagem – MG.

Neste sentido, de acordo com Gil (2002), o estudo de caso é um tipo de pesquisa que busca a análise detalhada e profunda de um ou poucos objetos, possuindo como propósito o de descrever e explicar fenômenos dentro do contexto em que se inserem, possibilitando, como uma de suas vantagens, a identificação dos fatores que influenciam ou são influenciados pelo fenômeno, sendo, por tais características, muito utilizada nas ciências sociais.

Além disso, conforme exposto por Oliveira e Machado (2018), vários autores apontam a necessidade de que estudos sobre as relações estabelecidas entre as organizações do sistema de segurança pública ocorram através de pesquisas que combinam análises quantitativas com qualitativas, posto que as análises apenas quantitativas apresentam limitações para identificação dos fatores motivadores das decisões internas das organizações.

Haja vista que o presente estudo faz uma análise interna da Guarda Municipal de Contagem, tanto no que diz respeito às atividades que esta desempenha, bem como de que modo esta se relaciona com outros órgãos, em especial, com a Polícia Militar e com a Polícia Civil, objetiva-se retratar, de forma detalhada, a dinâmica do órgão, na esteira do apresentado pela doutrina. Assim, houve a combinação da análise quantitativa com a adoção de técnicas qualitativas.

Segundo Richardson (1985), o método quantitativo é aquele no qual são utilizados dados

estatísticos, apresentando quantidades e proporções relacionadas ao problema, e traz como benefício evitar subjetivismos e interpretações distorcidas, o que garante maior precisão e, logo, confiabilidade das análises. Já método qualitativo busca abordar as características, motivações e essências dos problemas, pretendendo, ao invés de quantificá-los, detalhá-los.

Assim, esta pesquisa buscou tanto uma abordagem quantitativa quanto qualitativa, complementando, assim, as características e os benefícios de ambos os métodos.

### 3.2 As bases metodológicas utilizadas

A seguir, serão detalhados todos os dados e informações obtidas, bem como a forma de obtenção e seleção desses dados, demonstrando o percurso e os desafios da pesquisa.

#### 4.2.1 Do método quantitativo

A abordagem quantitativa deste estudo ocorreu através da apresentação dos dados estatísticos da natureza e quantitativo das ocorrências atendidas pela Guarda Municipal de Contagem, de prisões realizadas e da visita aos postos administrativos.

Todos os dados utilizados foram fornecidos pela Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem, sendo sintetizados no quadro a seguir, em que são demonstrados o tipo de dados e os períodos fornecidos e os períodos efetivamente utilizados nesta pesquisa, demonstrando, logo após, o motivo pela utilização parcial dos dados levantados.

**Quadro 1 - Síntese dos dados estatísticos obtidos e utilizados**

<b>Tipo de dado</b>	<b>Período fornecido</b>	<b>Período utilizado</b>
Quantitativo por natureza de ocorrências atendidas	De 2008 a 2020	2015 a 2020
Quantitativo de prisões efetuadas	De 2008 a 2020	2015 a 2020
Postos administrativos visitados	De 2007 a 2020 2016 a 2020	De 2007 a 2020 Apenas 2020

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Conforme informado pela Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem, até o ano de 2014 não havia o sistema específico de registro e armazenamento das ocorrências; assim, até 2014 estas eram registradas em boletins no formato de papel. Estas ocorrências foram digitadas e ingressaram o banco de controle interno da instituição, do qual foram extraídos os

dados estatísticos até 2014.

Após o ano de 2015, com a implementação do sistema de Registro Eletrônico de Defesa Social de Contagem – REDSCON, as ocorrências passaram a ser nele registradas, tendo sido fornecidos pela Gerência de Inteligência os dados extraídos deste sistema.

O REDSCON é acessado pelos Guardas Municipais através do sítio eletrônico [http://redscon.contagem.mg.gov.br/bonet\\_gmc/](http://redscon.contagem.mg.gov.br/bonet_gmc/), com a inserção de login e senha próprios. Após o acesso, é possível o preenchimento dos campos que darão origem ao registro das ocorrências. Essas ocorrências ficarão armazenadas e poderão ser impressas.

Em relação aos dados referentes ao quantitativo e à natureza das ocorrências atendidas pela Guarda Municipal de Contagem, foram fornecidos ano a ano, de 2008 até 2020, tendo sido utilizados, porém, o período de 2015 a 2020.

Tal filtragem ocorreu tendo em vista a complexidade envolvida na análise desses dados, eis que, o enquadramento de um fato em uma natureza, por si só, exige cautela, pois existem diversas naturezas similares e diferentes interpretações por parte dos responsáveis pelo enquadramento. Tal fato é agravado no caso das ocorrências anteriores à implementação do REDSCON, que necessitam, ainda, da transposição dessas informações para o banco de dados.

Tendo em vista que o objetivo de utilização destes dados é demonstrar a atuação do órgão, a filtragem dos períodos a serem apresentados não acarreta prejuízo para a análise, que ocorreu para garantir a sua exatidão.

No que se refere aos números de prisões efetuadas pela Guarda Municipal de Contagem, foram utilizados os quantitativos de todos os anos fornecidos, quais sejam, de 2007 a 2020.

Ainda que tendo sido registrados em formato papel e digitados para o banco de armazenamento interno, os dados de quantidade de prisões efetuadas entre os anos de 2007 e 2014, ao contrário da natureza das ocorrências, foram também utilizados, tendo em vista que a anotação deste dado, com seu registro e a transposição deste para outro sistema, não apresentam qualquer complexidade. Ademais, esse dados não apresentam quantitativo numérico expressivo a ponto de demandar qualquer precaução específica, aliado ao fato de que tais eventos são, além de registrados internamente, encaminhados à Polícia Civil, o que, necessariamente, demanda um registro interno mais rigoroso.

Acerca dos dados referentes à visita aos postos administrativos – melhor definiremos o que seriam estes postos e a divisão de sua nomenclatura no Capítulo 5 –, eles representam a quantidade de vezes que os Guardas Municipais passaram em um destes locais, tendo sido utilizados como forma de demonstração, corroborando com as entrevistas, em relação ao tipo de policiamento exercido pela Guarda Municipal de Contagem. Por não se pretender uma

análise do cenário do policiamento ao longo do tempo, servindo para confirmar o demonstrado nas entrevistas, do trabalho exercido na prática não houve a necessidade da utilização de todos os períodos informados, mas apenas do mais atual fornecido, qual seja, o ano de 2020.

#### 4.2.2 Do método qualitativo

Este trabalho utilizou como técnica de pesquisa do método qualitativo a realização de entrevistas semiestruturadas, que contavam com um roteiro simples, com questionamentos bases, mas com possibilidade de inclusão de novos, no decorrer da entrevista. Tal técnica se mostra adequada ao estudo em questão, por possibilitar uma condução da entrevista com os questionamentos principais a serem respondidos, mas possibilita que informações desconhecidas possam ser levantadas, bem como permite relatos mais detalhados sobre situações vivenciadas nas dinâmicas sociais.

Inicialmente, o estudo pretendia contar com as entrevistas com atores tanto da Guarda Municipal de Contagem quanto da Polícia Civil e da Polícia Militar, buscando, com relação a estes últimos, além da chefia regional, atores que possuíssem convivência específica com a Guarda Municipal de Contagem, quais sejam, Policiais Militares que estivessem à frente de operações conjuntas com a Guarda Municipal ou um contato diário mais direto, como os que trabalhassem na central conjunta de monitoramento e nos casos da polícia civil, especialmente atores que estivessem lotados nas delegacias de polícia que contaram com Guardas Municipais e tivessem presenciado a dinâmica diária dessa relação. Tais fatores fizeram com que o número de profissionais aptos para dar entrevistas fosse reduzido.

Na Polícia Civil, o quantitativo de entrevistas não foi alcançado; porquanto, apesar de ter sido realizado um bate-papo informal, houve resistência na gravação das entrevistas, o que também foi verificado no contato com a Polícia Militar. Especificamente acerca desta última, havia um trâmite mais burocrático e demorado, que seria a necessidade de autorização para que o atores pudessem participar das entrevistas. Isso deveria ocorrer através do encaminhamento de ofício endereçado ao Comando Geral, a ser direcionado ao setor competente, devendo ser indicados a quantidade e o perfil do profissional que seria necessário. A partir disso, haveria autorização e designação dos entrevistados. Tais fatores fizeram com que o procedimento de entrevistas com atores de todos os órgãos se tornasse inviável e demorado, o que demandou um redirecionamento apenas para os atores ligados à Guarda Municipal de Contagem.

As entrevistas, então, foram realizadas apenas com gestores ligados à Guarda Municipal

de Contagem, havendo um aumento do quantitativo inicialmente planejado, com vistas a trazer maiores informações e detalhes para a pesquisa.

Foram entrevistados sete gestores ligados à instituição, que, para fins de citação neste texto e para uma melhor compreensão do leitor – porém, garantindo o anonimato dos participantes –, foram designados com a numeração de 1 a 7, sendo a cada número acrescido o termo “Gestor da Guarda Municipal de Contagem”.

São considerados gestores da Guarda Municipal de Contagem, além do Comandante e do Subcomandante, os Diretores – que podem ser da Diretoria Operacional ou Diretoria Especializada – e, abaixo destes os Gerentes, tendo sido entrevistados, nesta pesquisa, Diretores e Gerentes ligados à instituição.

Tais atores foram escolhidos por ocuparem cargos que lhes proporcionam o conhecimento do cotidiano da Guarda Municipal, de como o trabalho é realizado e como se dão as relações entre os atores, bem como acerca das decisões administrativas ligados ao órgão, estando entre o plano estratégico e operacional, o que lhes confere percepções imprescindíveis para este estudo.

Cumprе salientar, ainda, que alguns dos atores entrevistados, além da particularidade de exercerem cargo como gestor, possuem experiências específicas relacionadas a pontos-chave deste estudo, ligadas ao cargo de gestor ou a experiências do entrevistado, as quais, juntamente às informações sobre o ano que ingressaram e desde quando exercem o cargo de gestão, estão expostas no Quadro 2, a seguir.

**Quadro 2 - Gestores entrevistados**

Gestor nº	Ano de ingresso na Guarda Civil de Contagem	Início como gestor	Outras experiências relevantes
Gestor 1	2012	2016	Especializada-ROMU
Gestor 2	2006	2013	Especializada – GME / Operacional
Gestor 3	2006	2009	Operacional
Gestor 4	2006	2013	Especializada-GME/Especializada – ROMU/ Operacional
Gestor 5	2006	2012	Centro Integrado de Comando e Controle/ Operacional.
Gestor 6	2006	2009	Especializada-ROMU
Gestor 7	2006	2009	Especializada-ROMU

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Tendo em vista se tratar de entrevistas semiestruturadas, as perguntas seguiam um

roteiro apenas para direcionar as conversas, mas o entrevistado poderia apresentar livremente seus pontos. Caso fossem apresentados fatos novos e estes fossem fundamentais para esta pesquisa, tais questionamento seriam incluídos.

As perguntas se destinavam ao atendimento do trabalho diário da Guarda Municipal, de que forma e em quais situações atuava, bem como na relação do órgão com a Polícia Militar e com a Polícia Civil, questionando se havia relatos de situações conflituosas ou que indicassem a boa relação.

## **4 A GUARDA MUNICIPAL DE CONTAGEM**

A Guarda Municipal de Contagem, criada em 2006, é uma instituição de segurança pública uniformizada e armada, que possui como suas atribuições, além da proteção dos bens, instalações e serviços municipais, a proteção do meio ambiente, fiscalização de tráfego e trânsito, segurança escolar, bem como o auxílio a outros órgãos de segurança pública em diversificadas atuações, preventivas e repressivas.

Atualmente, a Guarda Civil de Contagem conta com 429 agentes, que executam suas funções através do patrulhamento motorizado e à pé, bem como atendendo a chamados recebidos na sua central.

A instituição é regida pelas Leis Complementares Municipais n.º 023/2006, 089/2010, 215/2016, 247/2017 e pelo Decreto Municipal n.º 459/2018, que compõem o seu principal arcabouço jurídico, disciplinando suas funções, atribuições, forma de ingresso, direitos e deveres.

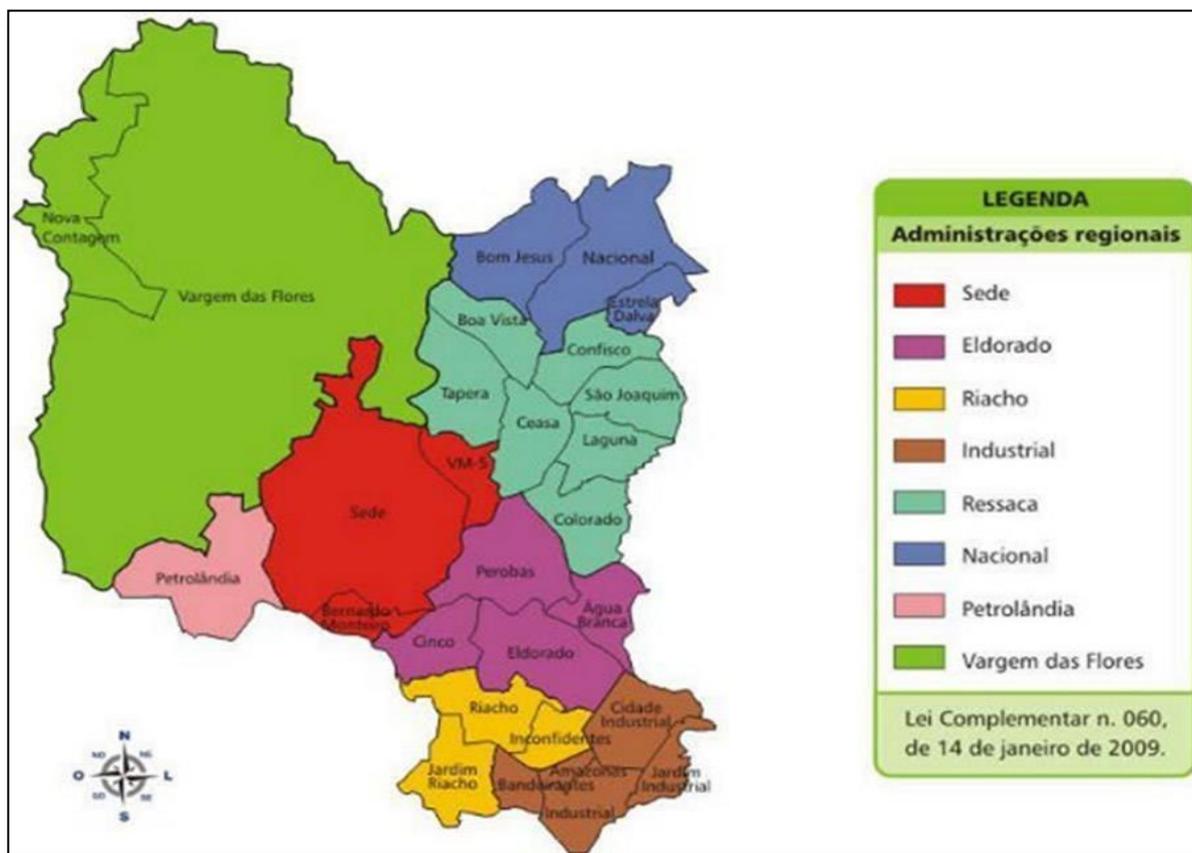
### **4.1 Breve contextualização sobre o município de Contagem**

O município de Contagem está localizado na região metropolitana de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, sendo o terceiro município mais populoso do Estado, com aproximadamente 673.849 mil habitantes, em 2021, conforme estimativa do IBGE. Representa, ainda, a terceira maior economia do Estado e a segunda no ranking estadual de geração de emprego, fruto da forte industrialização do município.

A cidade também apresenta grandes números, também, em extensão territorial, possuindo 195,045 km<sup>2</sup>, tendo os municípios de Belo Horizonte, Betim, Ribeirão das Neves, Esmeraldas e Ibituripe como limítrofes.

Tendo em vista essa vasta extensão territorial e as diferenças nas realidades de cada região do município, foi implementada a sua descentralização administrativa, com vistas à adequação das diversas realidades internas, aproximando, assim, a população da administração pública. Desse modo, atualmente, o município de Contagem encontra-se dividido, administrativamente, em oito regionais, quais sejam: Eldorado, Industrial, Nacional, Petrolândia, Ressaca, Riacho, Sede, Vargem das Flores, dentro das quais estão incluídos os bairros da cidade, conforme demonstra o mapa a seguir:

**Imagem 1** - Mapa da Cidade de Contagem – MG com a divisão em regionais administrativas



**Fonte:** Observatório Socioeconômico de Contagem (2022).

A forte industrialização e expressão econômica da cidade, a extensão territorial, o alto quantitativo populacional e o fato de o município fazer limite com grandes cidades, fazem com que Contagem apresente altos índices criminais, que demandam atuação específica e integrada dos órgãos de segurança pública, contando com a participação da Guarda Municipal para alcance desse propósito.

#### 4.2 Breve relato histórico da Guarda Municipal de Contagem

Os primeiros indícios de criação de uma Guarda Municipal em Contagem surgiram através da publicação da Lei Orgânica do município, de 20 de março de 1990, e da Lei Municipal n.º 2220, de 13 de junho de 1991. A primeira trouxe a possibilidade de criação da Guarda Municipal de Contagem, e a segunda autorizou a sua criação.

A Lei Municipal n.º 2.220/1991 tratou, de forma sucinta, sobre a instituição, se restringindo a dispor sobre a sua competência, que, naquele momento, deveria ser de proteção

dos próprios municipais, quais sejam: bens, serviços, instalações, escolas e logradouros locais, bem como dispôs sobre a possibilidade de convênio com o Governo do Estado, para que as polícias militares promovessem a estruturação, organização e treinamento de pessoal.

Essas normativas vieram na esteira da tendência nacional de criação de Guardas Municipais, originadas da necessidade de reforço no combate à criminalidade, crescente nos anos 90 – realidade também do município de Contagem, que buscava soluções para esse cenário.

Ocorre que, a partir da possibilidade de criação da Guarda Municipal de Contagem trazida pela Lei n.º 2220/1991 – que apenas autorizou a sua criação –, houve o decurso de longo período até que ela fosse criada, fato este que ocorreu apenas com a Lei Municipal n.º 3084, de 14 de julho de 1998, e outro longo período até que, efetivamente, esta iniciasse suas atividades, o que ocorreu somente no ano de 2006, após a formatura dos primeiros Guardas Municipais da instituição.

A Lei Municipal n.º 3084/1998, então, criou a Guarda Municipal de Contagem e seu texto trouxe um melhor detalhamento da instituição, dispondo sobre sua natureza, atribuição e composição. A norma aumentou, ainda que de forma tímida, as competências previstas na lei que autorizou sua criação, prevendo, em seu art. 3º, que a Guarda Municipal teria a atribuição de “proteger bens, serviços, e instalações municipais, bem como auxiliar na vigilância e proteção de áreas de preservação ambiental e mananciais de recursos hídricos” (BRASIL, 1998, n.p.). Além disso, dispôs, no art. 4º, outras competências, e destacou que a atuação da Guarda Municipal deveria ser em colaboração ou supletivamente a outros órgãos e com objetivo de proteção de crimes contra o patrimônio, vandalismo e relacionados, quais sejam, de vigilância dos bens, instalações, logradouros municipais, incluindo o patrimônio artístico e cultural do município; de proteção do meio ambiente; de orientação acerca de público e trânsito de veículos; além do auxílio à defesa civil e proteção dos serviços de responsabilidade do Município.

Nota-se, no entanto, que apesar do aumento das atribuições, especialmente considerando a diferenciação feita acerca daquelas atuações que seriam colaborativas com outros órgãos, a Guarda Municipal de Contagem, na sua criação, restringia sua atribuição como de defesa do patrimônio e a serviços municipais.

Além disso, a lei tratou sobre a estrutura orgânica da Guarda Municipal de Contagem e, de forma sucinta, acrescentou que ela seria composta pela Coordenadoria da Guarda Municipal, dividida em Subcoordenadoria Administrativa e em Subcoordenadoria de Apoio técnico, cada qual contando com seu respectivo serviço de apoio.

Para que fosse possível a efetiva atuação da Guarda Municipal de Contagem, a lei dispôs, ainda, sobre a sua composição, que seria formada por servidores uniformizados e desarmados,

além de criar os cargos e tratar sobre o concurso público para seu provimento. Não obstante a lei municipal ter estabelecido como prazo para realização do concurso para provimento dos cargos de guarda municipal para 120 dias, o concurso só foi lançado no ano de 2005, através do Edital do Processo Seletivo Simplificado n.º 05/05, publicado em 04 de julho de 2005, para preenchimento de 130 vagas, tendo sido este homologado em 24 de outubro de 2005 e iniciado o 1º Curso de Formação de Guardas Municipais de Contagem no ano de 2006.

Seguindo a tendência nacional, apresentou na sua criação e desenvolvimento forte ligação com as forças militares, tendo em vista ter sido constituída por estes. Além disso, por longos anos a Guarda Municipal foi gerida por comandantes ligados às forças militares, conforme se verifica a seguir. Ademais, nesse mesmo período, a formação dos seus membros era dedicada aos militares.

No entanto, fato interessante é que, apesar de ter sua formação atrelada aos militares, o discurso inaugural era de criação de uma guarda preventiva, inclusive desarmada, e que atuasse de forma integrada com os demais órgãos de segurança pública, especialmente na prevenção de crimes contra o patrimônio público, em escolas de primeiro e segundo graus, no apoio à fiscalização municipal e em atividades comunitárias.

Acerca da gestão inicial da instituição, demonstrando a sua ligação com as forças militares, os seus comandantes foram os seguintes, nos respectivos períodos:

- De 2005 até 2008 – Eid Pereira da Silva Júnior - Major da Reserva da Polícia Militar;
- De 2008 a 2009 – Waldemar da Silva Cruz Filho – Coronel da Reserva da Força Aérea Brasileira;
- De 2009 até 2010 – Cleogênio Francisco de Moraes – 3º Sargento Reservista de Infantaria do Exército Brasileiro;
- De 2010 a 2013 – Paulo Antônio dos Santos – Coronel da Reserva da Polícia Militar de Minas Gerais;
- 2013 até 2016 – William Cesário de Souza – Capitão da Reserva da Polícia Militar de Minas Gerais.

Nesse aspecto, após as gestões acima, em conformidade com a previsão trazida pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei n.º 13.022/2014), de que o comando das Guardas Municipais deveria ser delegado a seus membros de carreira, bem como, posteriormente disciplinada na Lei Complementar Municipal n.º 215/2016, em seu art. 16, os cargos de

comando da Guarda Municipal de Contagem foram ocupados por integrantes em efetivo serviço na instituição, sendo os seguintes:

- 2016 até 2021 - Levi de Sousa Sampaio – Guarda de Carreira;
- 2021 até o momento – Wedisson Luiz da Silva – Guarda de Carreira.

Outro fato que merece destaque foi a questão ligada ao armamento. Ao revés do pensado inicialmente, de formação de uma guarda desarmada, a Guarda Municipal de Contagem ganhou destaque justamente pelo contrário, tendo sido pioneira no estado de Minas Gerais em possuir autorização para se armar – trazida através do Decreto Municipal n.º 510, de 22 de maio de 2015 –, recebendo os seus integrantes os primeiros armamentos em dezembro de 2016, além de também ter sido a primeira no Estado a possuir armamento de calibre 12, no ano de 2017, e .40, esta através dos primeiros exemplares, doados pela Polícia Rodoviária Federal no ano de 2019. Esses eventos demonstram o cenário de forte militarização e execução de tarefas ostensivas na segurança pública local.

Tais fatos revelam, ainda, um cenário interessante, qual seja, o de que à medida que a instituição foi afastando sua gestão dos militares, ao contrário do esperado, foi aproximando seus procedimentos e forma de atuação das Polícias Militares, tendo passado de um momento de defesa de guarda desarmada e preventiva para uma guarda armada e com práticas cada vez mais voltadas para o trabalho ostensivo e repressivo. Essa mudança ocorreu no momento em que a Guarda passou a ser gerida por comandantes da própria instituição.

No plano atual, merece destaque a forte atuação da Guarda Municipal de Contagem durante a pandemia do Covid-19, através de ações relacionadas ao programa patrulha “Pacto pela Vida”, que prevê atuações de conscientização, escoltada de vacinas, bem como, fiscalização e repreensão de eventos clandestinos e atividades contrárias às normas de enfrentamento da pandemia.

### **4.3 Estrutura Organizacional da Guarda Municipal de Contagem**

A estrutura organizacional de uma instituição reflete a forma na qual ela se compõe, organiza e divide suas funções para o desenvolvimento de suas atividades e alcance de seus fins.

As organizações mais complexas pensam e estabelecem formalmente sua estrutura organizacional, com regras de divisão de trabalho e atribuições, racionalizando as suas tarefas para que os objetivos sejam mais facilmente alcançados.

Ocorre que as organizações estabelecem, em seu cotidiano, formas de trabalho diferentes do estabelecido em sua estrutura formal. Isso ocorre por diversos fatores, como lacuna formal, melhor adequação à realidade ou busca por interesses pessoais, o que se denomina de estrutura informal, originária das atuações dos indivíduos dentro da estrutura.

Na administração pública, a estrutura organizacional encontra outra particularidade, qual seja, a necessidade de lei para tratar sobre a estrutura organizacional e as atividades executadas pelos agentes públicos.

Acerca da estrutura organizacional da Guarda Municipal de Contagem, na divisão da administração pública do município, ela se encontra vinculada à Secretaria de Defesa Social, que é responsável por implementar, coordenar e desenvolver ações que visam a ampla proteção dos cidadãos e do patrimônio público municipal, buscando articular a comunidade e os órgãos administrativo para o alcance dessa finalidade.

Antes de ingressar na análise da estrutura interna da Guarda Civil de Contagem, necessária é a demonstração do lugar que ocupa ela ocupa dentro da Secretaria de Defesa Social do Município.

Nesse sentido, a Secretaria de Defesa Social do Município de Contagem possui estruturação disposta no Decreto Municipal n.º 459/18, que prevê, como órgãos que a compõem, as Unidades Diretamente Vinculadas ao Secretário, a Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil e a Subsecretaria de Segurança Pública. Nesta última, encontra-se o Comando da Guarda, a partir do qual se subdividem, estando subordinados os órgãos internos da instituição, bem como, como outra unidade, a Corregedoria da Guarda Civil de Contagem.

A estrutura da Secretaria de Defesa Social do município de Contagem, então, apresenta os seguintes órgãos centrais:

- I - Comando da Guarda Civil de Contagem;
- II - Corregedoria da Guarda Civil de Contagem;
- III - Superintendência de Prevenção à Violência;
- IV - Superintendência de Prevenção ao Uso de Drogas.

Tendo em vista as diversas mudanças legislativas que deram origem à atual estruturação e divisão interna da Guarda Municipal de Contagem, o entendimento dessa questão demanda um detalhamento de todo o histórico de alterações.

Acerca das mudanças legislativas que impactaram na estrutura do órgão, temos como ponto de partida a Lei Complementar n.º 23/2006, que disciplinava, de forma expressa, em seu art. 6º, a estrutura organizacional da Guarda Municipal de Contagem. No entanto, tal previsão foi revogada pela Lei Complementar Municipal n.º 89/2006, que apenas revogou a legislação anterior, sem trazer qualquer previsão sobre a estrutura organizacional que passaria a ter vigência.

Tal fato gerou um cenário de lacuna administrativa que perdurou até o início da vigência do Decreto Municipal n.º 459/2018, que regulamentou a Lei Complementar n.º 247/2017, especificamente tratando sobre a Secretaria de Defesa Social.

Conforme disposto anteriormente, a Guarda Municipal de Contagem encontra-se dentro da Secretaria de Defesa Social e, por tal razão, o Decreto-regulamentador da Secretaria trouxe, em seu texto, a estruturação organizacional da instituição.

Acerca da estrutura organizacional prevista no Decreto, este dispõe que a Guarda Municipal se subdivide nas seguintes Diretorias e Gerências:

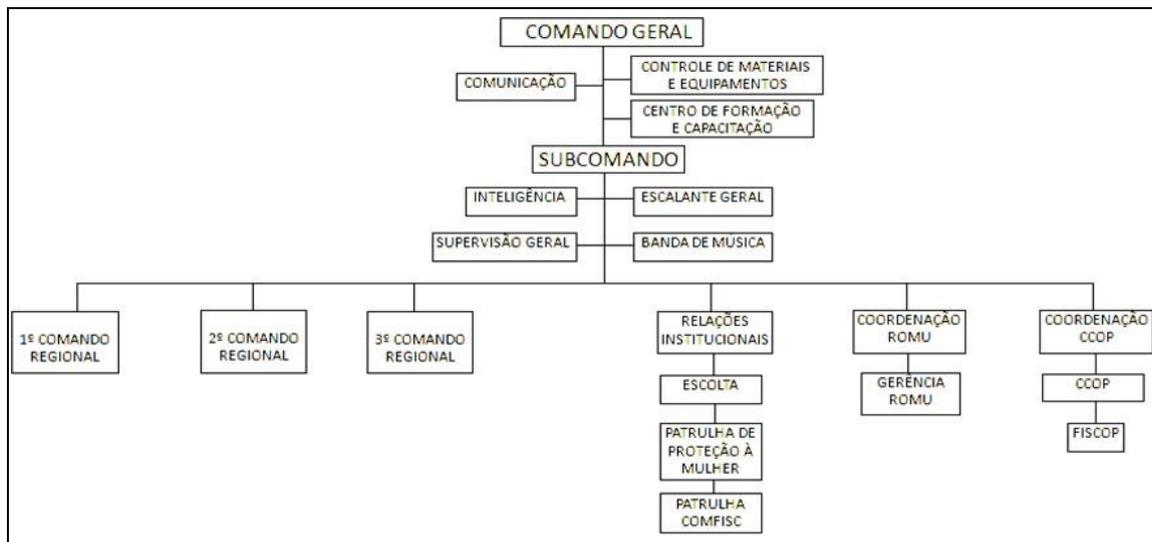
**1) Diretoria de Atividades Especializadas**

- 1.1 Gerência de Inteligência;
- 1.2 Gerência de Missões Especiais;
- 1.3 Gerência de Proteção Escolar e Banda.

**2) Diretoria Operacional**

- 2.1 Gerência de Planejamento Operacional;
- 2.2 Gerência de Controle de Materiais e Equipamentos;
- 2.3 Gerência de Ensino e Capacitação.

Paralelamente a essas alterações na legislação municipal, várias normativas administrativas foram criando órgãos e divisões, que formam uma estrutura diferente da anteriormente demonstrada. Essa estrutura paralela é a, de fato, adotada pela Guarda Municipal de Contagem e se encontra demonstrada no Caderno n.º 2 do Procedimento Operacional Padrão, de 10 de agosto de 2020, trazendo unidades especializadas, tanto de forma geográfica quanto por matéria, conforme apresentado no seguinte organograma:

**Imagem 2 - Organograma da Guarda Municipal de Contagem**

**Fonte:** Caderno Operacional n.º 02 – Guarda Municipal de Contagem.

Essa estrutura decorre tanto de decretos esparsos, anteriores, que tratavam sobre a criação de unidades, quanto de portarias internas do Comando da Guarda Municipal, que demonstram a intenção da gestão institucional de adequar a sua estrutura, tanto sob o ponto de refletir a sua atuação de fato quanto no que diz respeito a implementar novos procedimentos e forma de atuação, de forma mais célere, ou seja, sem a intervenção do poder legislativo e algumas vezes, sem o executivo local. Dessa forma, o organograma anteriormente disposto é o representativo da atual divisão interna da instituição.

Acerca das unidades que compõem a estrutura organizacional da Guarda Municipal de Contagem, destaca-se, de um lado, a divisão territorial da atuação; e, de outro, as unidades especializadas.

A divisão territorial ocorre com a presença de três comandos regionais, cada qual responsável pelas ações não relacionadas a materiais especializadas e ocorridas na região geográfica que compõe cada comando, sendo coordenadas pela Supervisão Geral e possuindo, cada uma, um Supervisor Regional. Tal divisão permite uma atuação mais voltada para as particularidades de cada região, sendo assim distribuídas:

- 1º Comando Regional: responsável pelas regionais administrativas Eldorado, Industrial e Riacho, abrangendo 69 bairros/vilas/distritos;
- 2º Comando Regional: responsável pelas regionais administrativas Sede, Petrolândia, Vargem das Flores, abrangendo 92 bairros/vilas/distritos;
- 3º Comando Regional: responsável pelas regionais administrativas Ressaca e Nacional, abrangendo 90 bairros/vilas/distritos.

Lado outro, sobre a divisão por especialidades, destacam-se a unidade de Inteligência, responsável por produzir conhecimento e subsidiar decisões internas no município; a Coordenação ROMU; a Patrulha de Proteção à Mulher; e a Patrulha do Comitê de Fiscalização do Município de Contagem – COMFISC.

A Coordenação ROMU é decorrente da gestão do Grupamento de Ronda Ostensiva Municipal, constituído e disciplinado pela Portaria n.º 038/GAB/COMANDO/GCC, de 10 de maio de 2019, sendo a coordenação prevista no Caderno Operacional n.º 2 da instituição. Desta coordenação, advém a gerência da ROMU, que subdivide em grupamentos específicos, que são o denominado apenas de ROMU, e se dedica ao atendimento das demandas em geral, bem como a ROMU – Ambiental e a ROMU com cães.

Todos esses grupamentos possuem a particularidade de atender demandas que exigem um emprego especializado do uso da força em situações extremas de desordem. Trata-se do grupamento que mais revela a militarização da Guarda Municipal de Contagem, tendo em vista que, além do fardamento, emprego de armas com maior potencial lesivo, se assemelha, no treinamento, caracterização e trabalho com os grupamentos militares especializados, como o BOPE (Batalhão de Operações Especiais) e a ROTAM (Rondas Ostensivas Tático Móvel) da Polícia Militar.

A Patrulha de Proteção À Mulher, constituída através da Portaria n.º 078/2019, do Comando da Guarda Civil de Contagem, se destina ao atendimento de ocorrências relacionadas à violência doméstica e familiar contra a mulher, além de fomentar ações preventivas.

Assim, a estrutura organizacional da Guarda Municipal de Contagem concentra uma divisão que ocorre tanto territorialmente, que se dedica à equilibrar os atendimentos em todas as região do município e nestas executar o trabalho conforme as demandas locais, quanto através de especializadas, que se ocupam à atuação específica, segundo critérios políticos ou sociais. Além disso, a forma na qual a estrutura organizacional da instituição se constituiu demonstra que esta passa por um processo rápido de mudanças, com a incorporação de novas divisões, especialmente promovidas pelo seu comando e visam adequar a estrutura às demandas institucionais mais urgentes.

#### **4.4 Normas e Regulamentos da Atuação Operacional da Guarda Municipal de Contagem**

Conforme relatado, a Guarda Municipal de Contagem, passou do primeiro momento – em que as suas atribuições se resumiam na defesa do patrimônio, bens e serviços do município –

para o momento atual, no qual suas atribuições encontram-se mais amplas, atuando na prevenção e repressão dos diversos tipos penais, utilizando, para o desenvolvimento das suas atividades, mecanismos e técnicas que possibilitam a sua realização com legalidade e eficácia.

Esses procedimentos de atuação foram dispostos ao longo dos anos, especialmente, por portarias internas do Comando da Guarda Municipal e foram compilados nos Cadernos 1 e 2 de Procedimento Operacional Padrão – POP, publicados, respectivamente, em julho e agosto de 2020. Tratam-se de manuais nos quais as atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal de Contagem são relatadas, bem como a forma na qual os seus agentes devem atuar nas rondas, abordagens, prisões e como devem utilizar seus equipamentos e materiais. O manual é resultado de uma pesquisa efetuada pela própria gestão, no sentido de reunir as práticas e formar um procedimento padrão.

Os Cadernos Operacionais preveem que a atuação da Guarda Municipal de contagem pode ocorrer tanto através de patrulhamento, motorizadas ou a pé, ou por chamados direcionados, além das divisões especializadas destacadas para situações específicas.

Nessas diversas formas de execução do trabalho, caso seja necessária a abordagem, conforme disposto no Caderno Operacional n.º 1, esta observará o risco envolvendo a atuação, podendo ser dividida nos seguintes graus:

- I) **Assistência e Orientação:** Ocorre nas situações nas quais não há risco ou suspeita do cometimento de desordem ou delito. Nessas situações, o guarda municipal de Contagem age orientando a população, tanto com alertas de segurança quanto prestando informações, relacionadas à prevenção criminal e orientações em geral. O Caderno Doutrinário prevê que, nessas situações, o guarda deve agir de forma que sua conduta o aproxime do cidadão, não gerando busca pessoal;
- II) **Verificação Preventiva:** ocorre quando o guarda municipal verifica alguma ameaça, tanto para si quanto para terceiros; nesse caso, poderá realizar tanto busca pessoal quanto uso de algemas, no sentido de evitar o cometimento de algum delito nas situações em que há fundada suspeita de ocorrência;
- III) **Verificação Repressiva:** ocorre nos casos em que o risco de ameaça a integridade do guarda ou de terceiros, bem como o cometimento de delitos é iminente e concreto, cuja abordagem do guarda municipal poderá envolver a busca, o uso de algemas, arma de fogo, quanto efetivadas prisão em flagrante com posterior condução à autoridade investigativa.

Acercas desses procedimentos, o Caderno Doutrinário não apresenta em quais crimes deverá o guarda municipal de Contagem agir, mas apenas relaciona suas ações ao grau de ameaça verificado na sua atuação. Ademais, nos procedimentos apresentados, constata-se que

há uma maior preocupação com procedimentos relacionados às abordagens de prevenção secundária e repressivas.

O Caderno Doutrinário aponta ainda, as maneiras de atuação relacionadas a locais específicos, como praças, postos de saúde, escolas, cemitérios, ou seja, relacionados ao patrimônio público municipal, cuja atuação visa garantir a integridade do patrimônio e dos serviços públicos prestados, o que permite concluir que apesar da execução de atividades relacionadas aos crimes em geral, que se revela como reforço aos demais órgãos de segurança pública, ainda subsiste, ao menos em parte da sua atuação, o vínculo com o bens e serviços municipais.

Os procedimentos adotados pela Guarda Municipal de Contagem relatados nos dois Cadernos Doutrinários são inspirados nos procedimentos adotados pela Polícia Militar, tanto na forma de policiamento quanto na abordagem e emprego de equipamentos e materiais de segurança, como armas e algemas, o que revela uma diretriz institucional voltada para atuação como polícia no nível municipal.

#### **4.5 Perfil das ocorrências atendidas pela Guarda Civil de Contagem**

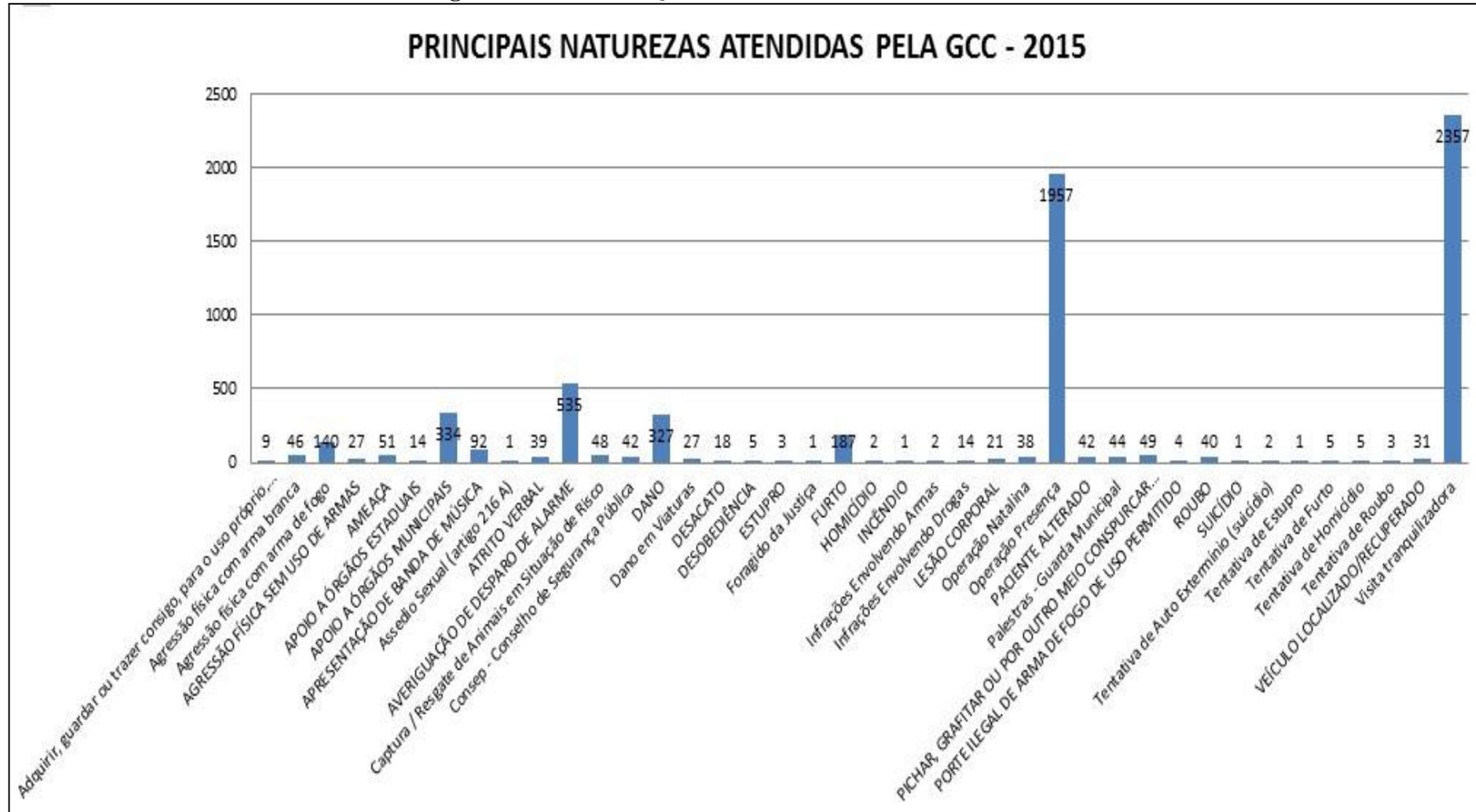
Através da análise dos dados que se fará a seguir, obtidos junto à Guarda Municipal de Contagem, em que consta a natureza e quantidade de ocorrências, bem como de prisões efetivadas pela instituição, será possível a compreensão do perfil da sua atuação e do seu papel enquanto órgão de segurança pública.

Acerca dos dados coletados, estes foram fornecidos pela Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem, extraídos do banco de dados interno e do sistema eletrônico de eventos de defesa social de contagem, REDSCON, que possui um armazém de dados informados.

O registro das ocorrências da Guarda Municipal de Contagem entre os anos de 2008 e 2014 eram realizado através de relatórios em formato físico, cujo preenchimento era feito pelos guardas municipais que atendiam as ocorrências. Esses relatórios, que apesar confeccionados em papel, foram transportadas para o banco de dados eletrônico. Então, a partir do ano de 2015, as ocorrências passaram a ser registradas e armazenadas eletronicamente, através do sistema denominado REDSCON, disponível no sítio eletrônico [http://redscon.contagem.mg.gov.br/bonet\\_gmc/](http://redscon.contagem.mg.gov.br/bonet_gmc/), cujo acesso ocorre por meio de login e senha fornecidos aos guardas municipais.

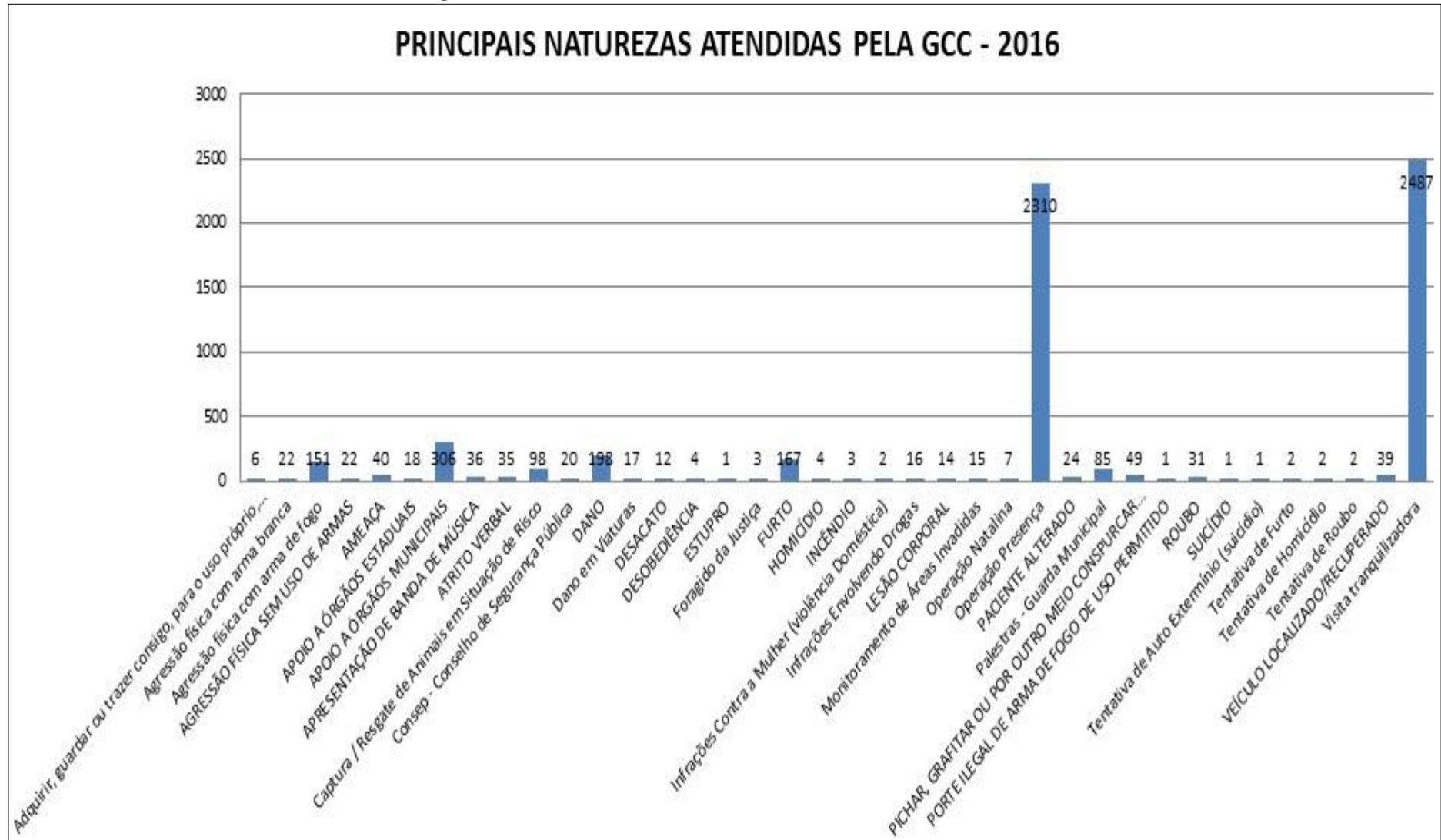
Tendo em vista que os boletins físicos podem apresentar campos de preenchimento diferentes dos boletins confeccionados através do REDSCON, especialmente em relação à classificação das naturezas das ocorrências atendidas pela Guarda Municipal de Contagem, a série histórica utilizada para análise compreende o período de 2015 até 2020, a partir do qual houve uma padronização das classificações, além de haver uma maior confiabilidade, pelo fato de terem sido confeccionados eletronicamente. Assim, os dados a seguir, fornecidos pela Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem, compreendem o número de ocorrências das diversas naturezas atendidas, ano a ano, pela Guarda Municipal de Contagem.

**Imagem 3 - Natureza e Quantitativo de Ocorrências Atendidas no ano de 2015**



**Fonte:** Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem.

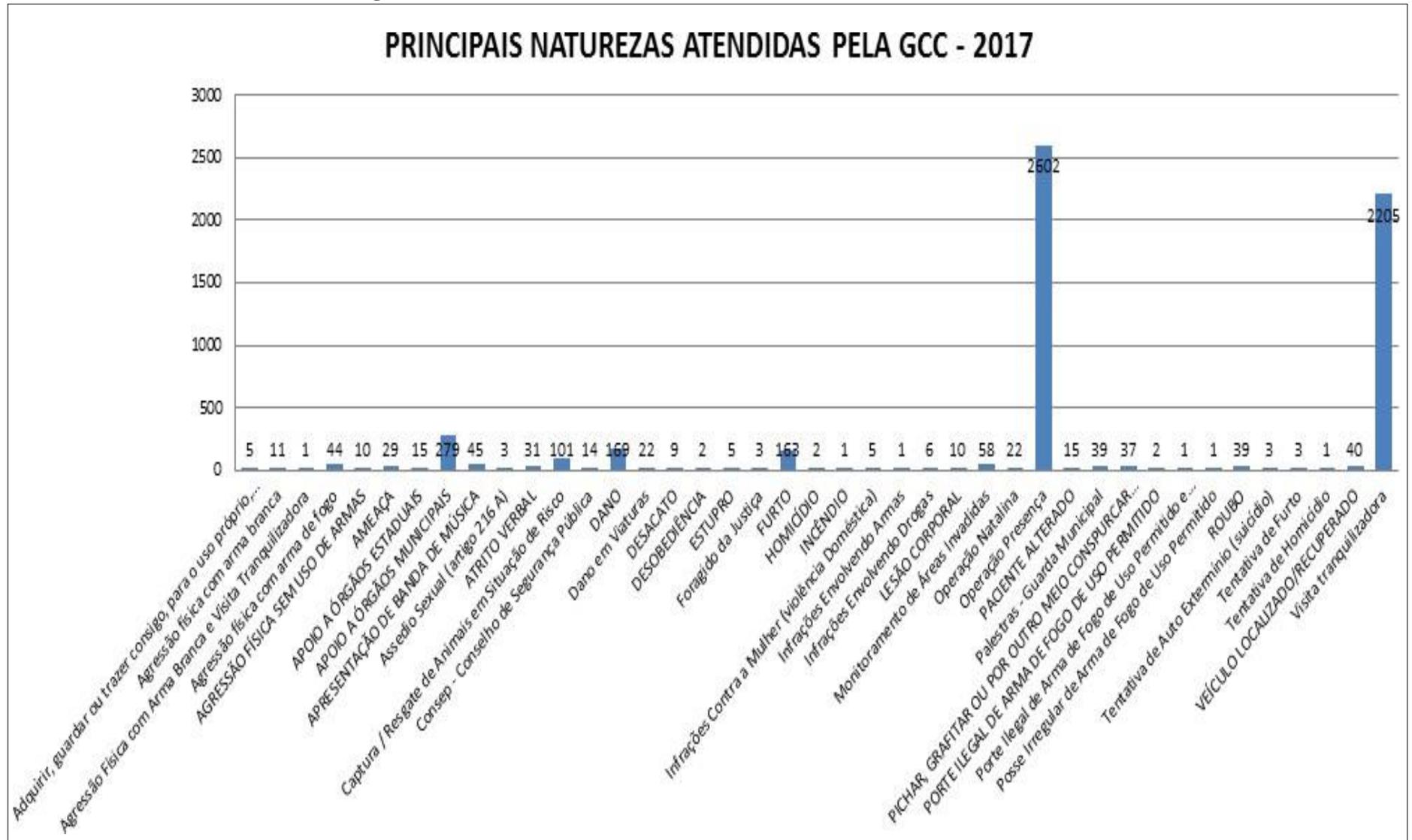
**Imagem 4 - Natureza e Quantitativo de Ocorrências Atendidas no ano de 2016**



**Fonte:** Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem.

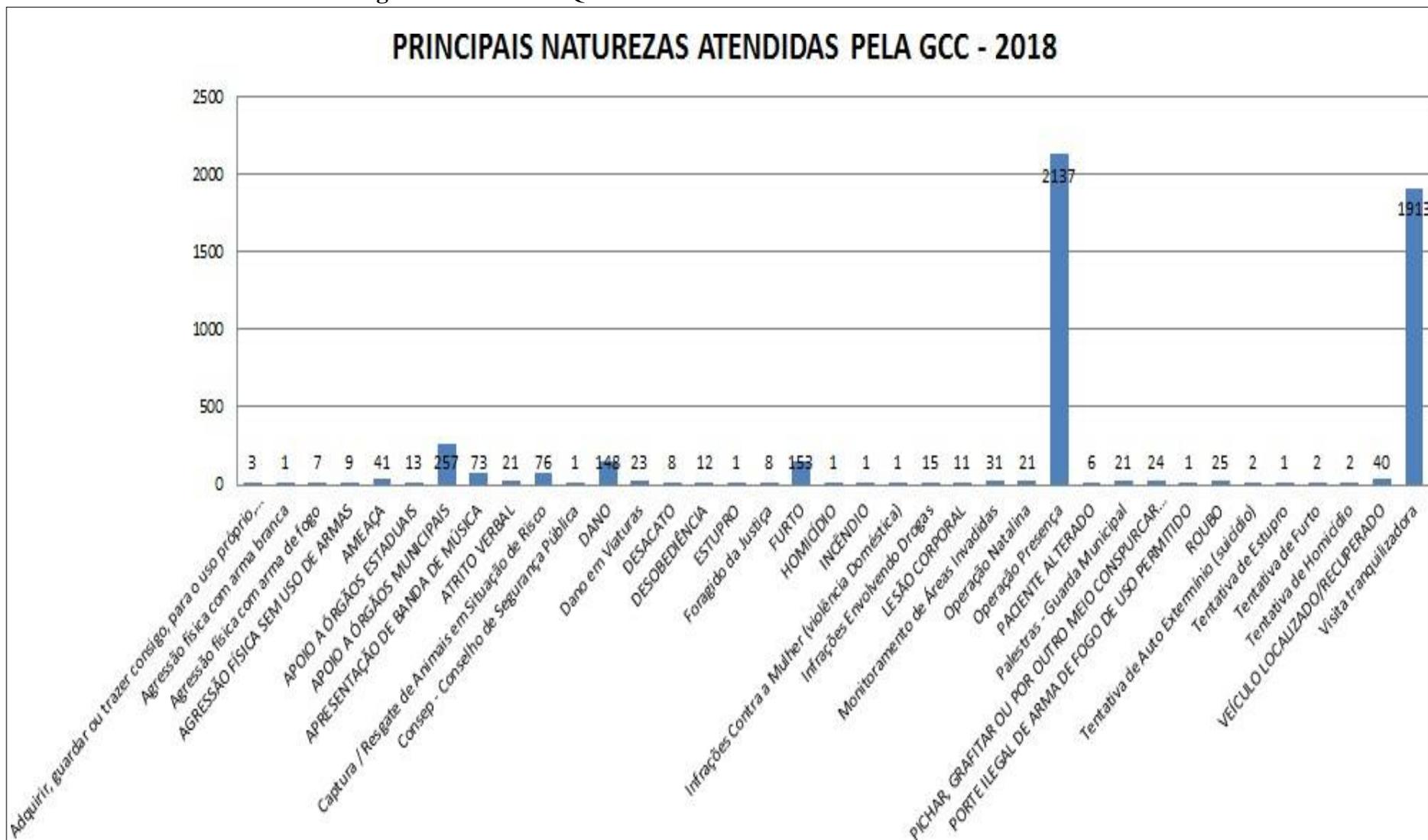


**Imagem 5 - Natureza e Quantitativo de Ocorrências Atendidas no ano de 2017**



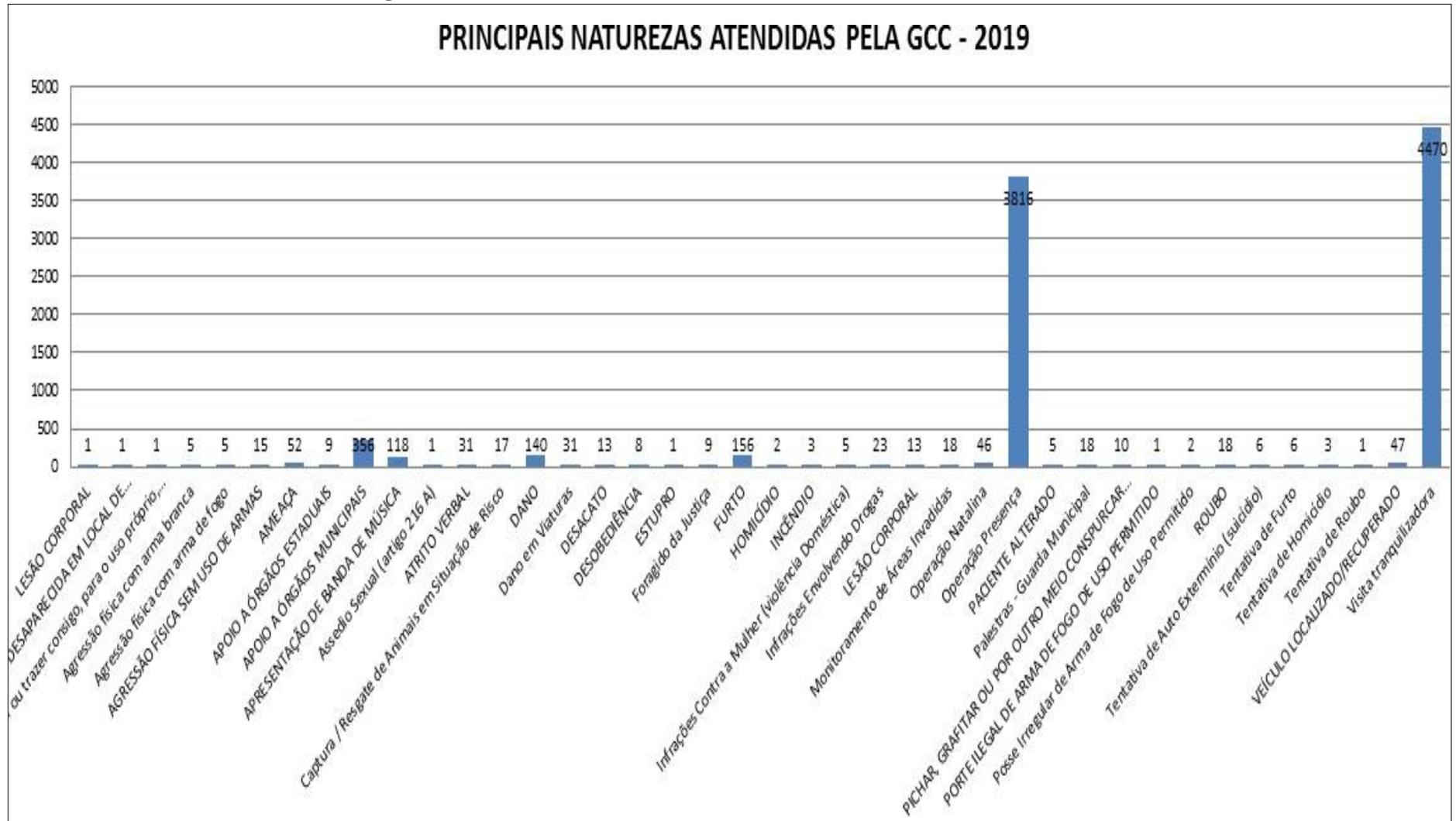
**Fonte:** Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem.

**Imagem 6 - Natureza e Quantitativo de Ocorrências Atendidas no ano de 2018**



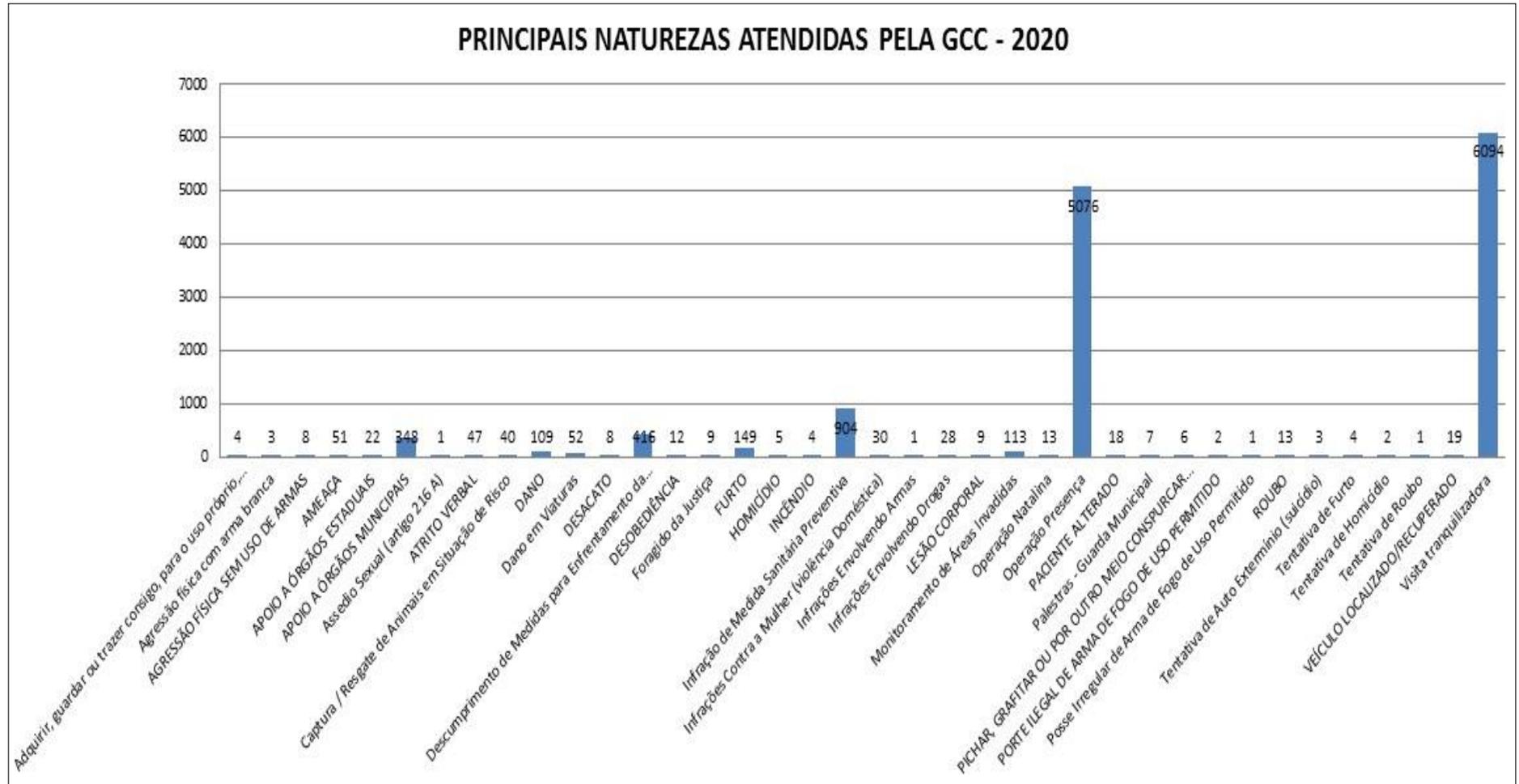
**Fonte:** Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem.

**Imagem 7 - Natureza e Quantitativo de Ocorrências Atendidas no ano de 2019**



**Fonte:** Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem.

**Imagem 8 - Natureza e Quantitativo de Ocorrências Atendidas no ano de 2020**



**Fonte:** Gerência Inteligência da Guarda Civil de Contagem.

O primeiro fato a ser considerado na análise dos gráficos apresentados anteriormente é a diversidade da natureza das ocorrências atendidas pela Guarda Municipal de Contagem, que vão desde atividades administrativas – como o monitoramento de áreas invadidas, realização de palestras e verificação do cumprimento de medidas sanitárias – até o trabalho essencialmente policial, atendendo ocorrências relacionadas aos diversos tipos criminais, cuja atribuição é própria da polícia militar, como homicídios, tentados e consumados, estupro, crimes de violência doméstica e crimes relacionados ao uso e tráfico de drogas. Tal fato demonstra que a instituição vem atuando para além da defesa dos bens e serviços municipais, possuindo maleabilidade quanto às atribuições.

As imagens dos gráficos anteriores demonstram, ainda, que em todos os períodos apresentados, quais sejam, de 2015 a 2020, as ocorrências denominadas “operação presença” e “visita tranquilizadora” foram as principais atendidas pela Guarda Municipal de Contagem, com quantitativo muito acima das demais ocorrências atendidas, conforme representado no quadro a seguir.

**Quadro 3 - Ocorrências de Operação Presença e Visita Tranquilizadora nos anos de 2015 a 2020**

Ano	Operação presença	Visita tranquilizadora
2015	1957	2357
2016	2310	2487
2017	2602	2205
2018	2137	1913
2019	3816	4470
2020	5076	6094

**Fonte:** Elaborado pela autora com dados extraídos das informações fornecidas pela instituição Guarda Civil de Contagem (2022).

Conforme previsto na Diretriz Integrada de Ações e Operações do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais (DIAO), a operação presença é a atividade de natureza ostensiva que se destina a suprir as demandas cujo policiamento não foi suficiente ou eficaz em atuar, tratando-se de um esforço com destinação especial de recursos humanos e logísticos, com a finalidade de retomar a normalidade em termos de segurança pública, ou seja, são as operações policiais, “batidas policiais” e “blitz”, com junção de esforços direcionados para certa finalidade. Especificamente acerca da Guarda Municipal de Contagem, tal ocorrência é relacionada quando ocorre alguma ordem de serviço, chamado ou situação específica, que foge ao trabalho ordinário da instituição.

Acerca da “visita tranquilizadora”, segundo o DIAO, esta consiste na atividade de comparecimento dos agentes de segurança nos locais de anormalidade, mantendo contato com

as vítimas para tranquilizá-las e para conhecer melhor os fatos, além de verificar se as situações de anormalidade foram contidas. Em relação ao trabalho da Guarda Municipal de Contagem, essa visita é realizada especialmente nos próprios municipais, para fins de verificar se as atividades realizadas naqueles locais estão ocorrendo dentro da normalidade.

O alto índice dessas ocorrências, especialmente se comparado com as registradas para atuação de repressão criminal, revela que, apesar de intervir em diversas naturezas criminais, a atuação da Guarda Municipal de Contagem está mais ligada ao papel preventivo do que repressivo – apesar de exercê-lo em situações pontuais.

Outro dado que se destaca é o relacionado à “Infração de Medida Sanitária Preventiva”, que registrou 904 ocorrências apenas em 2020, e diz respeito à atuação da Guarda Municipal de Contagem no controle da pandemia da Covid-19. Esse quantitativo revela que a Guarda Municipal de Contagem assumiu um papel único e de destaque, que, ao revés dos acima apresentado, se trata de uma atividade que não era dedicada a outros órgãos, assumindo seu protagonismo.

Para entender o perfil e a forma de atuação da Guarda Municipal de Contagem, além dos dados anteriormente apresentados, são relevantes àqueles relacionados às prisões efetuadas pelo órgão. Nesse ponto, foram fornecidas pela Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem os dados acerca do quantitativo de prisões realizadas entre 2007 e 2020, que abarcam os registros realizados em relatórios físicos e eletrônicos ao longo desses anos, cujos dados são os seguintes:

**Imagem 9 - Prisões Realizadas pela Guarda Civil de Contagem entre os anos de 2007 a 2020**



**Fonte:** Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem.

Os dados apresentados na Imagem 9, acerca das prisões efetivadas pela Guarda Municipal de Contagem, relevam que, desde os seus anos inaugurais, a instituição realizava prisões. Além disso, é possível constatar que, apesar da insegurança jurídica acerca da possibilidade das Guardas Municipais efetuarem prisões – verificada nacionalmente, e que perdurou até a vigência do Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei n.º 13.022/2014 –, a Guarda Municipal de Contagem efetuava prisões durante esse período de incertezas, inclusive, realizando, no ano de 2013, o seu segundo maior quantitativo de prisões, com um total de 132, atrás apenas do ano de 2020, que totalizou 159 prisões efetuadas.

Apesar da Guarda Municipal de Contagem sempre ter realizado prisões e esses dados não serem capazes de determinar uma atuação eminentemente repressiva da instituição, especialmente se verificado ser um número reduzido se comparado com a quantidade de ocorrências atendidas, eles possibilitam demonstrar que o trabalho da instituição sempre se deu com viés policial.

Além disso, o papel policial, especialmente assemelhado ao das polícias militares, pode ainda ser comprovado, além das prisões, pelas ocorrências e procedimentos que utiliza para atuação.

Lado outro, os dados permitem concluir que apesar dessa orientação, de prevalência de um trabalho policial na linha dos já executados por outras instituições, a Guarda Municipal de Contagem possui uma maleabilidade quanto à sua função que lhe permite atuar de diferentes formas, ocupando situações em que é demandada, quer seja relacionadas a repressões criminais, quer seja em atividades administrativas, como nos casos de fiscalização e controle do cumprimento das medidas para conter a propagação do Covid-19. Essa atuação em diversas situações, demonstra, inclusive, que ela presta auxílios às diversas instituições e em diversas áreas.

## **6 A GUARDA MUNICIPAL DE CONTAGEM NA PRÁTICA**

No Capítulo anterior, a Guarda Municipal de Contagem foi retratada a partir do estudo documental e estatístico, sendo possível identificar, além da sua construção histórica, sua estrutura organizacional, procedimentos e forma de atuação previstos nas legislações e o reflexo destas nos dados estatísticos.

Ocorre que a dinâmica interna das organizações apresenta elementos importantes para seu funcionamento, bem como podem destoar da sua estrutura formal, sendo necessária, também, a análise dessa dinâmica interna, apresentada nesta ocasião.

Assim, este Capítulo busca a efetiva análise da Guarda Municipal de Contagem através do estudo qualitativo, para entender a natureza da instituição, sua identidade, atribuições, como se executa e como se relaciona com os demais órgãos que atuam no mesmo cenário, especialmente com a Polícia Militar e com a Polícia Civil, o que permitirá concluir como ela se insere no sistema e coordena suas funções com os demais.

O estudo qualitativo foi realizado através de entrevistas semiestruturadas com atores-chave da Guarda Municipal de Contagem, sendo sete gestores da Instituição. Tendo em vista que essas entrevistas foram realizadas com mais de um ator, para manutenção do anonimato, porém, buscando a diferenciação das falas de cada um deles, a sua descrição e referência neste texto será feita constando a nomenclatura “Gestor da Guarda Municipal de Contagem” acrescida da numeração de 1 a 7, para diferenciá-los.

Foi utilizado, ainda, o estudo documental, como reportagens e legislações, com vistas à complementação dos dados obtidos nas entrevistas e na base de dados.

Ademais, o estudo quantitativo realizado no Capítulo anterior, acerca do levantamento estatístico de ocorrências e prisões, será aqui utilizado como forma de levar à conclusão final do trabalho.

### **6.1 A natureza do trabalho executado pela Guarda Municipal de Contagem**

Analisar a natureza e o desenrolar das atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal de Contagem e os limites das suas atribuições nos permite entender como ela se insere no sistema de segurança pública municipal, identificando a parcela do seu trabalho e como contribui para o sistema.

Ademais, entender o que ela faz permite levantar considerações iniciais que vão embasar

a análise sobre a relação da instituição com a Polícia Militar e com a Polícia Civil.

Em relação ao trabalho executado pelas Guardas Municipais, a doutrina aponta a falta de unicidade sobre as atividades, apresentando que existe um cenário de diversidade de atuações no Brasil. Os fatores apontados na bibliografia para essa realidade são o fato de a Constituição Federal de 1988 ter tratado sobre as guardas de forma breve (VARGAS; OLIVEIRA JUNIOR, 2010) deixando a cargo de lei posterior tratar sobre sua atuação, papel e constituição, o que só ocorreu em 2014, com a vigência do Estatuto Geral das Guardas Municipais, restando assim, um longo período sem regulamentação específica (PATRICIO, 2008); bem como da necessidade, ante ao cenário de aumento da criminalidade violenta experimentada nos anos 90, de ser auxílio às polícias militares (MISSE; BRETAS, 2010). Acerca das diversas atividades executadas pelas Guardas Municipais, aponta Luciene Patrício (2008) que

Ao fazer uma análise sobre as atividades mais executadas pelas Guardas Municipais, ainda que majoritariamente as instituições empreguem seus funcionários na proteção de bens, serviços e instalações dos municípios e na segurança em eventos, os dados da pesquisa revelam, entretanto, que seu papel não se restringe apenas a segurança patrimonial. Além do seu trabalho ser também ser destinado à segurança de autoridades, boa parte das Guardas Municipais pesquisadas emprega seu efetivo em atividades diretamente ligadas à segurança pública, como auxílio ao público, ronda escolar, patrulhamento ostensivo e de vias públicas. Em menor número são identificadas Guardas que realizam atividades de proteção ambiental, controle de ambulantes e até atendimento de ocorrências policiais (PATRÍCIO, 2008, p. 69).

A Lei n.º 13.022/2014 trouxe, dentre as competências da Guarda Municipal, as relacionadas ao combate à criminalidade; a saber: a de defesa e prevenção contra ataques aos bens, serviços e instalações públicas municipais; a proteção à população que utiliza desses serviços; a atuação integrada com os demais órgãos de segurança pública, colaborando com estes; o exercício de ações preventivas integradas com os demais órgãos; a garantia ou prestação do atendimento a ocorrências emergenciais, quando se deparar com elas; a condução do autor de infração em flagrante delito ao delegado de polícia, bem como a garantia da preservação do local da infração; além de outras atuações administrativas e colaborativas com os demais órgãos responsáveis pela segurança pública (art. 5º da Lei 13.22/2014 – Estatuto Geral das Guardas).

Nota-se, assim, que mesmo após a vigência da regulamentação, permaneceu o cenário de indefinição acerca do papel das Guardas Municipais, tendo em vista que a referida lei não trouxe os limites exatos da sua atribuição, permitindo que a diversidade construída historicamente continuasse a existir.

Esse dilema quanto às atribuições das Guardas Municipais pode acarretar, ainda, impactos na relação entre ela e os demais órgãos, tendo em vista que a falta de delimitação exata sobre sua competência pode ocasionar, na prática, questionamentos sobre o

extravasamento de atuações com invasão às competências de outros órgãos.

No cenário local, as entrevistas realizadas com os gestores da Guarda Municipal de Contagem revelam que o trabalho é orientado, inicialmente, para defesa dos próprios municipais, ou seja, com o viés de prevenir a ocorrência de delitos relacionados a bens e serviços do município, conforme se identifica nas seguintes falas dos participantes:

Constitucionalmente, a nossa ação, ela visa prioritariamente bens, serviços e instalações, a questão da ordem pública, do estabelecimento dela, é da polícia militar. Nesse sentido o nosso foco é tudo aquilo que gira em torno do patrimônio propriamente dito, seja as pessoas que estejam utilizando esse espaço, seja o patrimônio físico propriamente dito (Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem).

Na verdade, existe uma primeira ordem que é o seguinte, é você atender as unidades próprias da Prefeitura, essa é a finalidade a qual nós somos constituídos, a finalidade é atender escola, atender unidade de saúde, atender unidades administrativas que são: Prefeitura, CRAS, CREAS, as Secretarias (...) (Gestor 2 da Guarda Municipal de Contagem).

Essa finalidade primeira, no entanto, foi alargada após o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei n.º 13.022/2014), fazendo com que, no município de Contagem, após essa normativa, a finalidade pudesse ser ampliada, conforme se verifica das seguintes falas:

Com a ampliação da 13.022 houve uma expansão disso, então levou a gente um pouco além dessa visão somente de bens, serviços e instalações (...) tudo o que for no sentido de prevenção, para garantir a segurança dos munícipes e que estivesse ao alcance da instituição, deveria ser empregado os recursos disponíveis(...) agora nós não mais somente visamos bens, serviços e instalações, mas logradouros e vias também do município, ou seja, o município como um todo né (Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem).

E por que que eu trago essa questão desse artigo terceiro? É porque esse artigo dá pra gente esse embasamento de fazer o que fazemos hoje, trabalhar dentro daquilo que a lei nos dá, essa abrangência, que é o patrulhamento nas vias públicas. Porque antes, o pessoal tinha um entendimento de que as guardas municipais em todo o País ficariam apenas restrita aos próprios, né? Aos prédios, aos edifícios. Porém, com a criação dessa lei, houve uma abrangência de atuação. Então, essa lei trouxe um respaldo jurídico pra que as guardas pudessem atuar aí dentro também, do município, nos logradouros, nas praças públicas, nos locais públicos (Gestor 4 da Guarda Municipal de Contagem).

Assim, ainda que a busca primeira da instituição seja a de assegurar o patrimônio público municipal, a autorização legal permitiu que ela pudesse ampliar sua atuação para atendimento de outras ocorrências. Tal fato é confirmado, ainda, pela fala de outro gestor da instituição, ao afirmar que a Guarda Municipal de Contagem “atende essas ocorrências, tanto do patrimônio quanto dessas outras ocorrências que são típicas de segurança pública, por exemplo atrito verbal, vias de fato, furto e roubo” (Gestor 2 da Guarda Municipal de Contagem).

No entanto, apesar desse alargamento de competências, na prática o direcionamento central da Guarda Municipal de Contagem se manteve no sentido de proteção ligada aos bens,

serviços, instalações municipais, mesmo atendendo, ainda que minoritariamente, ocorrências que fogem dessa primeira vinculação. Essa questão fica evidente na fala transcrita a seguir:

Hoje, por exemplo, a nossa a natureza é diversificada, então a gente atende hoje desde um dano ao patrimônio, a gente atende um furto, a gente atende roubo, a gente entende que na verdade, pela lei, a gente atende bens, serviços e instalações, mas o maior bem que a gente entende é a vida humana. Então a guarda hoje ela faz tudo(...) então, qual que é o nosso foco, nosso principal foco é o quê? É patrulhar os espaços públicos que é o que nós dividimos por próprios municipais e os próprios públicos. Então os próprios, os próprios municipais são as escolas, as UBSs, as USFs, alguns próprios administrativos, como a regional e os próprios que são os próprios públicos, são praças, as ruas (Gestor 5 da Guarda Municipal de Contagem)

Essa finalidade inicial de defesa dos bens, serviços e instalações municipais é exercida através do policiamento preventivo, por meio das rondas orientadas para visitação dos próprios municipais, conforme constatado na seguinte fala:

Geralmente, a atuação da Guarda, ela atua na parte preventiva, com policiamento patrimonial, fazendo visita nos próprios municipais da saúde, da educação e nos próprios administrativos. Na saúde nós temos a UPS, UPA, na parte da educação, os CREAS, os CRAS, a questão das UMEIS, das CEMEIS, das escolas e nos próprios administrativos, que são as próprias regionais, a questão das Sub Prefeituras, a própria Prefeitura, (...) o Conselho Tutelar (Gestor 3 da Guarda Civil de Contagem).

Ocorre que, ao realizar tais rondas com visitação, apesar de estarem orientados quanto ao policiamento nos postos municipais, os guardas, justamente por percorrerem toda a cidade, aliado ao fato da possibilidade legal do alargamento de suas atribuições, acabam realizando a prevenção criminal geral, conforme se verifica da seguinte fala, em que o ator narra a dinâmica de policiamento com a visita aos postos:

No trânsito, entre um local e outro, ter o cuidado de fazer o policiamento com calma, para conseguir fazer uma certa prevenção e existia o objetivo junto ao comércio, quando era feito para reduzir índices de criminalidade, no sentido de furtos e por aí vai” (Gestor 2 da Guarda Municipal de Contagem).

Pode-se ser constatar, ainda, essa abrangência no patrulhamento, tanto no sentido territorial quanto no de prevenção geral, na seguinte passagem:

Hoje a gente está aqui (...) patrulhando toda a cidade nos próprios públicos no caso, né? Nos logradouros, no sentido de ruas, parques, temos aqui na cidade a boa Várzea das Flores que a gente também faz patrulhamento nessa lagoa e a atuação dentro das escolas municipais. Ou seja, então nós estamos em toda parte da cidade de Contagem” (Gestor 7 da Guarda Municipal de Contagem).

.....Corroborando com tais falas, o caráter preventivo, através da realização de rondas com visitação aos postos pode ser melhor comprovado pelos dados estatísticos a seguir, levantados

junto à Gerência de Inteligência da Guarda Municipal de Contagem. Esses dados demonstram a quantidade de vezes que houve a passagem pelos postos, no ano de 2020, mês a mês, por turnos, e o tipo de posto administrativo visitado.

Os postos constantes no quadro demonstrado na Imagem 10 são divididos por “ADM”, que se refere aos órgãos administrativos, como a Prefeitura, Regionais, Secretarias; “FAMUC”, que se refere aos próprios ligados à área da saúde, como os postos de saúde, UPAS, hospitais; “SEDUC”, que se refere aos postos relacionados à educação, como as escolas, UMEIS, CEMEIS; e “OUTROS SETORES”, que consideram os não enquadrados nos anteriores, mas que também são considerados próprios municipais, como as praças, museus e parques.

**Imagem 10 - Controle de Postos Visitados em 2020**

Controle de Postos Visitados Total Mensal - 2020													
<b>DIURNO TOTAL</b>													
Meses	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Total	1.594	2.507	3.029	1.714	1.908	3.331	1.973	4.178	2.513	1.505	1.717	1.169	27.138
<b>NOTURNO TOTAL</b>													
Meses	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Total	347	624	550	350	342	1.476	1.634	1.250	897	620	1.097	1.351	10.538
<b>ADM - DIURNO</b>													
Meses	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Total	737	1.102	1.167	622	675	1.351	810	1.666	1.173	612	696	446	11.057
<b>ADM - NOTURNO</b>													
Meses	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Total	204	288	255	106	109	535	528	439	301	174	355	415	3.709
<b>FAMUC - DIURNO</b>													
Meses	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Total	393	327	424	125	136	396	205	516	346	228	318	157	3.571
<b>FAMUC - NOTURNO</b>													
Meses	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Total	62	116	98	47	63	274	322	209	146	109	221	199	1.866
<b>SEDUC - DIURNO</b>													
Meses	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Total	187	675	889	399	342	374	208	647	368	217	313	267	4.886
<b>SEDUC - NOTURNO</b>													
Meses	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Total	38	102	79	64	63	263	353	321	234	126	221	440	2.304
<b>Outros Setores - DIURNO</b>													
Meses	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Total	277	403	549	568	755	1.210	750	1.349	626	448	390	299	7.624
<b>Outros Setores - NOTURNO</b>													
Meses	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Total	43	118	118	133	107	404	431	281	216	211	300	297	2.659

**Fonte:** Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem.

Os dados estatísticos expostos no Capítulo anterior também corroboram com verificado nas entrevistas, de que seu mandato é exercido, ainda que em menor grau, além do atendimento

das ocorrências de defesa dos próprios municipais, como as ocorrências de furto, roubo, dano e aquelas relacionadas à violência doméstica, dentre outras.

## **6.2 O cotidiano da Guarda Municipal de Contagem**

A demonstração da dinâmica do trabalho cotidiano da Guarda Municipal de Contagem permitirá revelar como ela atua, o desenrolar de suas atividades e em quais momentos dessa atuação lida de forma mais frequente com as demais instituições.

As entrevistas realizadas com os atores-chave da Guarda Civil de Contagem, que vivenciam toda a cadeia das suas atividades, bem como a análise documental acerca da estrutura do órgão, permitiram construir um desenho de como as atividades são processadas pelos seus integrantes dentro da sua estrutura.

Conforme apresentado no Capítulo anterior, a Guarda Municipal de Contagem possui uma estrutura formal que basicamente divide as suas atividades da seguinte forma: de um lado, em uma atuação geral, com patrulhamento diário e atendimento a suas demandas ordinárias, efetivada pelas inspetorias; lado outro, as unidades especializadas, que possuem competências específicas relacionadas às suas matérias.

As atividades rotineiras e ordinárias desempenhadas pela Guarda Municipal de Contagem são aquelas executadas pelos guardas destacados nas inspetorias regionais, divididas em três regiões, nas quais, dentro do seu limite territorial, os guardas escalados cumprem seu turno de trabalho.

O plano inicial das atividades é o patrulhamento motorizado dentro dessas regiões, devendo os guardas, necessariamente, e em todos os turnos de trabalho, passar pelos postos administrativos pré-determinados na região, cujo quantitativo dessas passagens restou apresentado no item anterior. Esses denominados “postos” são edificações municipais nas quais ocorre a prestação de serviço público municipal, como escolas, praças, postos de saúde, e que foram escolhidas como ponto de visitação por necessitarem de uma atuação específica, para evitar e reprimir anormalidades e atividades criminosas.

Essa dinâmica de patrulhamento com visitação necessária aos postos é alterada quando há atendimento a chamados recebidos pela Central, situação na qual ocorre o destacamento de viaturas para atendimento de algum evento ou missão previamente agendada ou, ainda, quando, durante o patrulhamento os guardas se deparam com alguma situação que demande repressão, conforme apresentado nas seguintes falas que demonstram essa dinâmica:

O trabalho geral é fazer a segurança nas unidades nossas, a gente tem que ir nessas unidades, isso é uma ordem clara pra nós, é como se fosse uma primeira motivação, só que ai existem esses outros pedidos, esses outros pedidos vai de acordo com o que foi planejado pelo gestor, então por exemplo tem uma ordem de serviço para acompanhar um evento na praça x, a gente vai pra esse evento na praça x e fica lá fazendo a segurança do local, terminando o evento a gente vai fazer o patrulhamento nas nossas unidades, ai a gente vai percorrer praças, parque ... que tá dentro daquela administração regional” e “dentro disso pode acontecer as ocorrências, os chamados(Gestor 2 da Guarda Municipal de Contagem).

Quando tem algum evento de maior proporção de pessoas, nós criamos, por exemplo, uma ordem de serviço a qual chega pra nós, a gente especifica qual que é a ordem de serviço, número de pessoas, local, hora e aí a gente decide se vai dois guardas, se vai quatro guardas, se vai dez guardas. Então assim, quando não tem a ordem de serviço a viatura faz o patrulhamento dela regionalizado (Gestor 5 da Guarda Municipal de Contagem).

Os chamados por meio da Central Integrada de Controle e Comando são aqueles realizados pelos cidadãos através de ligação para o telefone 153, que são recebidas pelos Guardas Municipais destacados no Centro Integrado de Comando e Controle (CICC), que abriga, além da Guarda Municipal de Contagem, integrantes da Polícia Militar, da Defesa Civil e da Junta de Serviço Militar. A demanda então recebida pela Central é repassada através do rádio e as viaturas mais próximas se deslocam para o atendimento. No caso dos eventos previamente agendados, há um planejamento para o destacamento dos guardas do trabalho rotineiro, para cumprir tal agenda.

Tanto durante o trabalho rotineiro quanto no atendimento de alguma demanda específica ou evento, caso o guarda se depare com algum fato criminoso, atuará para reprimir a conduta, registrando a ocorrência no seu sistema interno, denominado REDSCON, encaminhando, após, para a Polícia Civil, conduzindo ainda o infrator, nos casos em que forem efetuadas prisões. Acerca do trabalho executado pelas Guardas especializadas, sua atuação está relacionada às suas atribuições específicas, dispostas no capítulo anterior, não sendo empregadas no patrulhamento ordinário, exceto no caso da ROMU. Suas atribuições serão demonstradas detalhadamente a seguir.

Dessa forma, a análise da dinâmica das atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal de Contagem revela que sua atividade se inicia, normalmente, com o patrulhamento orientado para os próprios municipais, mas pode ser alterada quando chegam ocorrências através da Central ou quando existe algum evento previamente agendado.

Resta evidenciado, ainda, que a Guarda possui contato com a Polícia Militar tanto no patrulhamento ordinário quanto em eventos e operações conjuntas e com a Polícia Civil, também em operações conjuntas e durante o turno diário, quando há encaminhamento de ocorrências.

### 6.3 A relação da Guarda Municipal de Contagem com a Polícia Militar

Após a análise das atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal de Contagem e sobre como estas se desenrolam diariamente, este estudo parte, então, para o seu ponto Central, qual seja, a relação da Guarda com os demais órgãos policiais que atuam no município de Contagem.

A relação entre a Polícia Militar e a Guarda Municipal de Contagem apresenta mais elementos e características, tendo em vista a similaridade entre as duas instituições, tanto relacionada à natureza do trabalho quanto ao momento que se desenvolve dentro do fluxo de processamento da demanda de segurança pública.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a análise da relação entre os órgãos proposta neste estudo ocorrerá tanto no que diz respeito à complementariedade das suas funções, verificando se suas atividades se coordenam e se somam para o objetivo final do sistema, quanto sobre como os atores institucionais se relacionam, tendo em vista que esses aspectos estão interligados e refletem como ocorre a participação do órgão dentro do sistema.

Antes de se adentrar nos elementos que envolvem a relação entre as instituições, é necessário apresentar a visão geral e direta acerca desta relação, qual seja: todos os entrevistados afirmaram que a relação entre a Polícia Militar e a Guarda Municipal de Contagem é harmoniosa e com baixo grau de conflituosidade, havendo coordenação e complementação entre suas atividades, além de um convívio, de maneira geral, em sintonia e entendimento entre os atores, sendo perceptível tal constatação tanto na forma como relatam, quanto nas próprias falas, conforme é possível depreender dos trechos a seguir:

O relacionamento é bem positivo (...) não tem muito problema relacionado a isso não, ambas as instituições se respeitam, ambas instituições sabem as funções e coordenam uma com a outra, então eu posso falar que de uma maneira geral essa relação é bem positiva (Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem).

Uma relação muito boa na verdade, sem demagogia, não é uma relação tóxica, é uma relação de pares (...) nós apoiamos a Polícia Militar em grandes eventos, por exemplo, em banda mole, parada LGBT, Sete de Setembro, Luzes de Natal, então, nós temos uma parceria com essa equipe (Gestor 3 da Guarda Municipal de Contagem).

Afirma outro Gestor, ao falar sobre a relação entre os PMs e os Guardas, o seguinte: “Digamos assim uma amizade institucional. A gente sempre convida eles pra ir pros eventos. Eles vem, e vice-versa. Eles sempre convidam a gente pra ir nos eventos deles, e a gente sempre comparece, então há um relacionamento hoje institucional muito bom” (Gestor 6 da Guarda

Municipal de Contagem).

Acerca dessa boa relação, os entrevistados ressaltaram que existe sentimento de companheirismo relacionado à Polícia Militar, manifestando que a formação e os treinamentos executados por estes são os responsáveis por essa proximidades entre os atores institucionais, o que pode ser extraído dos seguintes relatos:

A Guarda de Contagem, ela nasceu praticamente dentro do batalhão, e aí o pessoal, criou uma certa irmandade junto com o pessoal aqui. A gente tem uma fácil comunicação, às vezes liga pra gente, pede uma coisa que a gente pode ajudar, nós também fazemos isso. Então esse diálogo é bem mais fácil (Gestor 4 da Guarda Municipal de Contagem).

Porque, na verdade, quando a guarda iniciou, os nossos cursos foram feitos dentro do 18º e dentro da Academia da Polícia Militar, lá no Prado. E quando teve algum curso paralelo, alguns policiais militares foram os instrutores. Então, teve essa essa boa relação com a nossa coirmã (Gestor 5 da Guarda Municipal de Contagem).

As entrevistas demonstram que acordos envolvendo os comandantes da Polícia Militar e da Guarda Municipal de Contagem são frequentes, e abrangem, ainda, as operações conjuntas, eventos, situações permanentes que necessitam de atuação conjunta e o próprio policiamento. Nesse sentido, um dos Gestores da Guarda Municipal de Contagem demonstra tal realidade na seguinte fala:

Havia constantemente a reunião do comandante da unidade com o comandante da região e com os comandantes dos batalhões, e aí sim era feito, assim de forma bem categórica, de uma forma bem mais harmônica, a divisão do lançamento das viaturas, justamente pra que não houvesse aí uma sobreposição de esforços, se lançava conjuntamente em ações que demandavam, por exemplo, no período da pandemia houve muitos eventos de forma clandestina, baile funks e outras ações e por uma questão de efetivo mesmo e supremacia de forças a gente somava esforços de uma instituição com a outra, mas isso também era devidamente planejado, então a Polícia Militar e a Guarda efetuavam o lançamento pra coibir esse tipo de ação (Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem).

Além disso, esse trabalho garante, ainda, que a Guarda Municipal preste auxílio para a Polícia Militar, tanto no trabalho cotidiano quanto em grandes eventos, o que a torna, nessas situações, reforço no contingente, para a Polícia Militar:

A PM até elogia, porque as vezes o efetivo dela não dá pra atender, eles até elogiam (...) então já teve casos, por exemplo, da PM abordar quatro, cinco motoqueiros e a guarda passar e a gente descer da viatura, dá pra eles o apoio, fazer a abordagem, fazer a revista e eles até agradecem (Gestor 5 da Guarda Municipal de Contagem).

A seguinte passagem demonstra, ainda, que esse auxílio ocorre também nas situações envolvendo os aglomerados. Quando perguntado se o ator verificou conflitos envolvendo as

duas instituições nessa situação, respondeu nunca ter verificado, afirmando o seguinte:

Eu, particularmente, as diversas vezes que eu fui dentro das favelas, eu nunca vi, muito pelo contrário, eu vejo a polícia militar é precisar de algum apoio ligar pra gente, já encontramos com a polícia militar lá dentro, quando estavam na incursão e a gente estava na nossa corrida normal, aí eles falaram, ajuda a gente, já ajudei diversas vezes a cercar um beco, vigiar um beco pra eles, que eles estavam fazendo uma incursão (Gestor 6 da Guarda Municipal de Contagem)

Entretanto, o estudo acerca relação entre a Guarda Municipal de Contagem e a Polícia Militar exige uma análise de outros elementos, tendo em vista que as entrevistas trouxeram vários outros aspectos que explicam, detalham e podem justificar essa relação, sendo estes elementos apresentados nos subitens a seguir.

### 6.3.1 Delimitação entre as atribuições da Guarda Municipal de Contagem e a Polícia Militar

Para que seja possível analisar melhor a relação entre a Guarda Municipal de Contagem e a Polícia Militar, se faz necessário o detalhamento de como estas instituições dividem suas atribuições e como essa divisão impacta na relação entre elas.

Essa análise se justifica, porquanto, conforme exposto, pela ausência de regulamentação específica que perdurou até a vigência do Estatuto Geral das Guardas Municipais, bem como por considerar, mesmo após a sua vigência, o fato de haver um ponto obscuro sobre os limites da sua atuação, especialmente relacionada às atribuições da Polícia Militar, o que poderia gerar um cenário de sobreposição e de disputas por atribuições, impactando, assim, na relação entre as instituições. Assim, a presente análise sobre a delimitação dessas atribuições permite fornecer importante fundamento para a análise da articulação entre esses órgãos.

A expansão efetiva das competências da Guarda Municipal de Contagem, ocorrida após o Estatuto Geral das Guardas, conforme anteriormente evidenciado, mesmo que não tenha alterado seu foco principal de defesa do patrimônio público, bem como a forma de atuação primordial, de prevenção, são pontos que demonstram a relevância de se apresentar, no caso da Guarda Municipal de Contagem, até que ponto ela atua nessas situações, visto que, em um primeiro momento, tanto ela quanto a Polícia Militar possuem competências relacionadas a essas situações, devendo, assim, haver a demonstração de como essa divisão vem sendo efetivada e como as instituições lidam com esse fato.

As entrevistas revelam, inicialmente, que acerca da atribuição de defesa dos bens,

serviços e instalações do município, ocorre uma verdadeira apropriação e um pertencimento por parte da Guarda Municipal de Contagem. Tal fato é verificado mesmo quando essas ocorrências envolvem a prática de outros delitos criminais; nesse caso, se o patrimônio, bens ou serviços do município puderem ser identificado, a competência e pertencimento da Guarda Municipal de Contagem é prevalente, conforme se verifica na seguinte fala:

Normalmente, essa ordem pública em outros espaços quem faz é a polícia militar, mas quando tá relacionado direta ou indiretamente a algo acontecido no patrimônio, seja furto, seja dano, seja roubo, ameaça a servidor ou a qualquer tipo de situação e aí a gente precisa intervir exatamente pra garantir a segurança do servidor e demais integrantes da comunidade que utilizam esse espaço (Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem).

Essa competência, além de respeitada pela Polícia Militar, por vezes é até demandada, conforme se verifica da seguinte passagem da entrevista:

Atualmente, tudo que tá relacionado a próprio, a patrimônio público, eles não estão direcionando recursos, eles estão mandando pra gente, então eles informam “olha, tá acontecendo problema no patrimônio tal, então óh, assim que der você despacha recurso”, então, eles não olham nem se tem recursos no momento (Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem).

Essa atribuição atrelada aos próprios municipais se relaciona não apenas ao direcionamento das rondas, como também ao direcionamento através da Central.

Nesse ponto, caso ocorra o recebimento de uma demanda pela Guarda Municipal que extrapole essa competência, essa demanda é repassada para a Polícia Militar, bem como, caso a Polícia Militar receba algum chamado relacionado a patrimônio e serviços municipais, esse chamado é direcionado para a Guarda Municipal, havendo completa harmonia sobre essa competência.

Acerca do atendimento a outras demandas que não estejam direta ou indiretamente relacionadas aos próprios municipais, as falas dos atores demonstram que elas são atendidas pela Guarda Municipal em duas principais situações, quais sejam: quando se deparam com esse fato criminoso ou demanda urgente, situação na qual atendem e finalizam a ocorrência; ou ainda, nos casos em que a Polícia Militar demanda o auxílio da Guarda Municipal para o atendimento, fundamentada pela Polícia Militar pela falta de recurso disponível no momento. Neste último caso, havendo possibilidade e disponibilidade, a Guarda Municipal recebe e executa essa demanda – que era inicialmente da Polícia Militar e foi a ela repassada. Essa situação essa, bem como o motivo pelo qual ocorre, é retratada a seguir:

Na verdade, pra desafogar um pouco né, porque normalmente eles alegam que tem uma lista de espera, uma lista de chamadas pra eles e aquilo que tá relacionado a patrimônio, aquilo que é de menor potencial, eles pedem que se a gente tiver recursos disponíveis, se é possível atendê-los e aí eles passam pra gente o número de chamado, tudo bacaninha, e havendo possibilidade, obviamente a gente vai e disponibiliza o recurso, empregando a viatura, informando aí o que foi repassado pra eles, todo aquele preâmbulo né( Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem).

No que diz respeito ao policiamento ordinário, o conflito poderia, em um primeiro momento, ser esperado, tendo em vista que ambas as instituições fazem rondas nas vias públicas, e poderia ocasionar em uma sobreposição de esforços, quando em uma região se concentram agentes das duas instituições, gerando competição entre eles.

No caso da Guarda Municipal de Contagem e a Polícia Militar, tanto na divisão das ocorrências pela Central quanto na divisão do policiamento, ocorrem tratativas envolvendo ambas instituições, o que torna rara a ocorrência de qualquer descompasso.

Em relação às ocorrências recebidas pela Central, a existência do Centro Integrado de Comando e Controle, que é composto, dentre outros órgãos, pela Guarda Municipal e pela Polícia Militar, favorece essa dinâmica de divisão e distribuição harmônica dessas ocorrências. Inicialmente, a Central possui o papel de filtragem das ocorrências recebidas, possibilitando que estas sejam repassadas aos órgãos competentes. Isso se verifica dos seguintes relatos:

Que é a nossa central, ela tem um papel fundamental de filtrar o que é e o que não é atribuição nossa. O que é emergencial e o que não é e emergencial. O que é de caráter urgente e o que não é caráter urgente ( Gestor 4 da Guarda Municipal de Contagem).

Na verdade é o seguinte, a gente tem uma central de atendimento de ocorrências, ou seja, o cidadão teve alguma intercorrência com ele, ele pode acionar via 153, que é aquele dígito, e acionando a central filtra a ocorrência e encaminha a viatura do distrito mais próximo (...) tem representantes da Polícia Militar, da Defesa Civil, então a gente já tem esse direcionamento na hora que recebe essa ocorrência, então essa ocorrência é da Guarda Civil, vamos supor, uma escola arrombada(...) (Gestor 7 da Guarda Municipal de Contagem).

Neste centro, há uma aproximação, inclusive física, entre os responsáveis pelo atendimento e repasse das demandas, tanto da Polícia Militar quanto da Guarda Municipal, conforme exposto na seguinte imagem:

**Imagem 11** - Centro Integrado de Comando e Controle



**Fonte:** Prefeitura de Contagem (2022).

Essa integração e proximidade física verificada no Centro Integrado de Comando e Controle permite que, caso ocorra alguma situação que extrapole o previamente acordado ou que seja excepcional, esta possa ser resolvida prontamente pelos integrantes de ambas instituições, com a finalidade de delimitação quanto ao atendimento da ocorrência, possibilitando, ainda, que não haja conflito de competência positivo, com sobreposição de esforços ou negativo, ausência de atendimentos.

Todos esses fatos podem ser comprovados pela seguinte passagem da entrevista:

A nossa central, ela ganhou muito com a criação do SINCOM, que é um sistema integrado de monitoramento de Contagem e com isso, nós começamos a trabalhar em conjunto com a Polícia Militar(...) e ai, a CECOP nossa, é como se fosse basicamente um ponto da PM(...) Existe um acordo, porque, por exemplo, na nossa CECOP tem a coordenadora e na PM também tem um coordenador, então, assim, eles trabalham lado a lado, quando é uma ocorrência, por exemplo, de maior vulnerabilidade, ai todo mundo fica ciente, todo mundo trabalha na mesma visão, PM e Guarda (Gestor 5 da Guarda Municipal de Contagem).

Assim, verifica-se que a nebulosidade existente no regramento legal, acerca da exata distribuição das atribuições, que poderia gerar conflitos entre a Polícia Militar e a Guarda Municipal, não ocorre em Contagem, tendo em vista ter se estabelecido a competência precípua da Guarda Municipal de Contagem para atuação nos próprios públicos; porém, com o

atendimento de outras demandas de forma incidente. Ademais, a presença de um centro integrado permite o recebimento e filtragem dessas ocorrências, além do repasse após o estabelecimento do órgão competente.

### 6.3.2 A questão envolvendo os aglomerados

Durante as entrevistas, uma fala frequente dos entrevistados se revelou de extrema importância para este estudo, de modo que merece uma análise detalhada. No desenrolar dos questionamentos diversos acerca do trabalho da instituição, das divisões de atribuições com outros órgãos, especialmente com a Polícia Militar, mesmo sem qualquer indagação específica, em quase todas as entrevistas foi levantada a questão de uma certa limitação relacionada ao trabalho da Guarda Municipal de Contagem nos aglomerados.

Tal fato, não considerado anteriormente por este estudo, por ter se destacado durante as entrevistas fez surgir a necessidade de ser melhor compreendido, a fim de entender se haveria um acordo explícito entre as instituições ou se tratava de algum entrave, limitação ou imposição, o que poderia causar impactos na relação entre os órgãos, especialmente entre a Polícia Militar e Guarda Municipal.

Conforme evidenciado anteriormente, os entrevistados expuseram que o trabalho da Guarda Municipal de Contagem, apesar de ter seu foco principal e primeira ordem na defesa dos próprios municipais, pela dinâmica das atividades cotidianas do órgão, de visitação a postos municipais através das rondas, o trabalho, na verdade, se constitui como de prevenção geral, ou seja, abrange a garantia da ordem pública como um todo, não restrita às situações envolvendo os bens, serviços e instalações municipais. Além disso, essas rondas não encontravam, como regra, uma divisão ou limitação territorial em relação ao trabalho da Polícia Militar.

Também restou demonstrado que, durante as rondas, caso o Guarda Municipal se depare com o cometimento de qualquer ilícito, este atuará para reprimi-lo, utilizando dos meios necessários, inclusive a prisão dos infratores. Tal atuação, para além dos próprios públicos, ainda que incidente, também pode ocorrer quando há repasse dessas demandas através da central.

Ocorre que, tanto quando perguntado sobre as atribuições da Guarda Municipal de Contagem não fazia ou citado espontaneamente durante as perguntas sobre as atividades exercidas, quase unanimemente os entrevistados disseram que seria o trabalho realizado dentro dos aglomerados, o que pode ser demonstrado a seguir:

No nosso caso, a gente, planejando a questão do nosso patrulhamento diário, as viaturas nossas, elas andam em todo o nosso município, a gente só faz uma ressalva das nossas viaturas que já não compete, que é a questão do patrulhamento em aglomerado... (...) fica a cargo da Polícia Militar, que seria a questão do tráfico de drogas, seria questões aí de coisas mais agravantes (Gestor 4 da Guarda Municipal de Contagem).

A única coisa que eu acho que a gente não faz, mas isso também é uma linha muito tênue, no que diz respeito ao policiamento de repressão. É que quando a polícia militar entra dentro de uma favela e faz apreensão. Esse policiamento a gente não faz. Só que quando eu digo que é uma linha tênue é porque existem próprios dentro dos aglomerados que existe em Contagem (Gestor 6 da Guarda Municipal de Contagem).

Tal fato chamou a atenção por um duplo motivo: primeiramente, porque ainda que houvesse um direcionamento das atividades ou uma filtragem nas ocorrências, apenas a questão dos aglomerados foi levantada como uma restrição de atuação; além disso, tal resposta não foi verificada, sequer, para crimes de maior potencial, como por exemplo homicídios, roubos, estupros, que, ainda que não se constitua como foco do trabalho, atendidos, assim, de forma incidente, não havia qualquer sentimento por parte dos entrevistados da impossibilidade ou limitação para o atendimento, tendo sido, inclusive, revelado durante as entrevistas que, caso se deparassem com tais ocorrências, atuariam na repressão.

Extraí-se das entrevistas que quando ocorrem atuações da Guarda Municipal de Contagem nos aglomerados, estas devem ser mais direcionadas e possuir justificativas mais consistentes, quais sejam, restritas às situações envolvendo o patrimônio público, o que não é constatado nas demais ocorrências.

Acerca das justificativas que pudessem evidenciar o motivo para tais restrições, em um primeiro momento elas se revelam como uma decisão interna da Guarda da Municipal, de preservação frente ao risco para a segurança dos agentes, bem como a exposição que poderia gerar, por ser um local que normalmente ocorrem situações criminais mais complexas, conforme se verifica das seguintes falas:

É porque pode ter uma incidência de uma ação mais volumosa. Pode ser uma troca de tiro né? No sentido de onde possa ter uma ação envolvendo entorpecentes. Então a resposta a essas ações, elas têm que ser de forma integrada. Por isso, no caso das instituições, da guarda civil, essa preocupação dessas ações, que pode lesionar tanto a pessoa de bem dentro do aglomerado e até mesmo nossos agentes, então essa é a preocupação de ação dentro de aglomerado (Gestor 7 da Guarda Municipal de Contagem).

E a questão do patrulhamento que eu falo aqui com você, referente a questão do tráfico de droga, seria assim, por exemplo, numa boca de fumo, não é que seria proibido, só que não é viável, devido a questão de resposta, devido a questão assim da gente não conseguir dar uma resposta imediata, porque pode haver confronto com os meliantes lá nessa boca de fumo, a gente, por questão de limitações e armamento, nós ainda não temos o armamento adequado pra combater o tráfico de drogas (Gestor 4 da Guarda Municipal de Contagem).

É porque é um local vulnerável, é um local aonde não tem só bandido, locais aonde que tem trabalhadores também, gente honesta e aí é um local também que é propício ao conflito. E aí a gente vê em várias cidades e aqui em Contagem não é diferente, a população entrar no meio desses conflitos e aí ficar do lado do pessoal ali que tá cometendo a venda ilícita da droga(...) e aí a gente passa aquela parte que é nossa, a gente consegue dar uma resposta melhor do que tá em um conflito aí armado aí no meio de aglomerado (Gestor 4 da Guarda Municipal de Contagem).

Ocorre que, analisando mais detalhadamente o discurso dos atores, especialmente quando não perguntados diretamente sobre o fato, respondendo a outras indagações não relacionados à questão dos aglomerados, se revela um outro elemento relacionado à limitação acerca da atuação nesses locais: o fato de que as ocorrências verificadas em aglomerados são relacionadas à apreensão de drogas e armas, além da prisão dos infratores, conforme se extrai da seguinte fala:

Mas quando a gente entra aqui nos conglomerados a gente não entra com essa intuição de ir lá pegar droga, fazer apreensão, a princípio que é coisa muito comum da polícia militar, a gente vai é por causa dos próprios (Gestor 6 da Guarda Municipal de Contagem).

Interessante notar que um dos atores apresentou pontos que não só corroboram com os acima apresentado, como também revela outro fator relacionado à justificativa de não atuação da Guarda Municipal de Contagem nos aglomerados, que seria o desconforto por parte da Polícia Militar, justamente por essas apreensões e prisões, o que se comprova na seguinte passagem:

O problema virava todo em torno disso, porque uma vez que a gente realizava prisão, realizava todo sequenciamento, de certa forma você cortava a prisão deles, o destaque deles, de algum modo, então nesse ponto gerava aí essas vaidades que a gente chama (Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem).

Assim, apesar ter sido demonstrado que a limitação de atuação dentro dos aglomerados fosse uma decisão por parte da Guarda Municipal e que está se relacionaria a preocupações internas da instituição, bem como que tal dinâmica tivesse sido estabelecido de maneira orgânica entre esta e a Polícia Militar, há evidências de que as razões para essa limitação também se relaciona a questões ligadas ao trabalho repressivo que poderia ser exercido dentro dos aglomerados, especialmente com apreensões e prisões, que representam ocorrências de destaque.

Entretanto, essa dupla motivação para que haja uma limitação acerca da atuação da Guarda Municipal de Contagem nos aglomerados é a que garante que não ocorram conflitos relacionados a essa questão, pois, de um lado a Polícia Militar reivindica essa competência, de outro, ela não é disputada pela Guarda Municipal de Contagem, que encontra motivações próprias para não executá-las.

### 6.3.3 As Rondas Ostensivas Municipais – ROMU

Por ser tratar de um grupamento especializado com maior emprego da força, trabalho diferenciado, executado através de viaturas, uniformes e equipamentos que se distinguem dos demais grupamentos da Guarda Municipal de Contagem e que dão a impressão de exercício de um trabalho repressivo, aparentemente similares ao dos grupamentos especializados da Polícia Militar, as Rondas Ostensivas Municipais serão aqui detalhadas, com a finalidade de verificar se o seu trabalho impacta na relação entre os órgãos.

Ademais, tendo em vista que, conforme disposto anteriormente, há uma limitação acerca das atividades realizadas pela Guarda Municipal de Contagem dentro dos aglomerados, justificada, por um lado, pelo nível de complexidade e risco envolvendo essas atuações e, por outro, por representar ocorrência de maior destaque, a análise do ROMU se torna imprescindível pelo caráter de especialidade deste grupamento, que possui capacidade e propensão em assumir tais ocorrências, o que poderia representar, também, nesse aspecto, certo incômodo para a Polícia Militar, ou ao menos representar um foco contido de possível atrito institucional.

As Rondas Ostensivas Municipais, denominadas ROMU, ingressaram formalmente na estrutura da Guarda Municipal de Contagem através da Portaria n.º 038, de 10 de maio de 2019, que apresentou o conceito do grupamento, além de trazer as suas atribuições e características. O ROMU pode ser definido como um grupamento especializado, de pronto emprego, destinado a ocorrências mais complexas, relacionadas a um maior risco ou à necessidade de uma atuação com maior emprego de força. Esse perfil combativo é demonstrado no seu fardamento camuflado, nas viaturas robustas e na utilização de armamento diferenciado, inclusive com emprego de armas longas, conforme demonstrado nas imagens a seguir:

**Imagem 12 - Viatura do ROMU com um cão embarcado**



**Fonte:** Amigos da Guarda Civil de Parauapebas (2020).

**Imagem 13 - Viatura do ROMU com compartimento de cela**



**Fonte:** Amigos da Guarda Civil de Parauapebas (2020).

**Imagem 14** - Viatura do ROMU com materiais apreendidos no compartimento de cela



**Fonte:** Amigos da Guarda Civil de Parauapebas (2020).

No entanto, apesar da criação do ROMU ter se efetivado em 2019, a Guarda Municipal de Contagem sempre contou com um grupamento especializado de pronto emprego, que até então era o denominado Grupamento de Missões Especiais – GME, do qual o ROMU é proveniente, inclusive considerando a similaridade.

O GME foi instituído em 2006, ou seja, coincidentemente, com o próprio início das atividades da Guarda Municipal de Contagem, e se dedicava a trabalhos de maior complexidade, que exigiam treinamento diferenciado, como a segurança de autoridades, atuação em grandes eventos e manifestações, reintegração de posse e apoio às ocorrências da Guarda Municipal de maior complexidade, ou seja, com trabalho praticamente idêntico às atribuições do ROMU, cuja semelhança e derivação também foi extraída do seguinte passagem das entrevistas:

Era um grupamento né? Um agrupamento de missões especializadas e que é o mesmo formato do que hoje é o ROMU, é o mesmo, só mudou mesmo a questão da nomenclatura, né? Mas o formato, e a legislação é a mesma, tanto é que a gerência responsável continua sendo a mesma gerência, não houve mudança no nome da gerência (Gestor 4 da Guarda Municipal de Contagem).

De acordo, ainda, com as entrevistas, seguindo a tendência de outras Guardas Municipais no Brasil e a necessidade de reformulação da filosofia de trabalho e desvinculação do grupamento especializado da Guarda Municipal das especializadas da Polícia Militar, a gestão da instituição à época decidiu pela transformação do GME em ROMU. Essa transformação ocorreu através de treinamento diferenciado e da designação de outros guardas

para compor a equipe.

A nova filosofia pretendida para o trabalho da especializada seria a de um grupamento que possuísse um maior refinamento na abordagem, na técnica e no trato com o cidadão, tendente a aproximar a Guarda Municipal de Contagem do perfil de Polícia Comunitária. Já a criação de uma identidade externa desvinculada dos batalhões da Polícia Militar se deu através da alteração da nomenclatura e utilização do nome que estava sendo utilizado pela Guarda Municipal de São Paulo e se constituiu como referência para os demais. Todo esse contexto de transformação pode ser extraído das seguintes falas dos atores que o vivenciaram:

Na verdade, o grupamento especializado, ele foi criado outrora com o nome de Gerência de Missões Especiais, esse nome, Gerência de Missões Especiais estava gerando um certo peso para a população, porque estava muito sendo associado com o antigo BOPE, não era BOPE, era Missões Especiais da Polícia Militar, e ai estava gerando muito conflito com a relação a essa nomenclatura, missões especiais, e ai na tendência, porque esse grupamento ROMU já existia em São Paulo, porque as Guardas mais antigas são de lá, e ai ele já existia em São Paulo, já era um grupamento especializado que era determinado para ações mais complexas, ocorrências de vulto maior, distúrbio de ordem, retomada de posse, esse tipo de intervenção, um pouco mais repressiva, digamos assim, então nós fomos e mudamos essa nomenclatura para ROMU, visando ai manter uma padronização nacional, porque uma grande preocupação era essa questão de ter muitos nomes e na cabeça da população embolar demais. (Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem)

Quando um guarda assumiu o comando da guarda, com ideias inovadoras, ele resolveu reciclar ou na verdade nem a palavra nem é reciclar, na verdade é atualizar (...) E aí alguns guardas nossos foram pra São Paulo e buscaram esse tipo de conhecimento, de estratégia de policiamento especializado. E aí quando ele voltou desse curso que ele fez lá em São Paulo, na verdade foram vários, ele resolveu a não ter esse nome mais de GME, ter que substituir o nome para ROMU. Que já era uma prática normal lá em São Paulo. E ali mudou-se a filosofia totalmente do grupamento, tanto é que quando virou ROMU, trocou-se todo o efetivo de lá, uma outra equipe com essa filosofia(...) menos truculenta possível, muito mais orientada ao patrulhamento especializado (Gestor 6 da Guarda Municipal de Contagem).

Conforme apresentado anteriormente, fato que merece análise é a atuação do ROMU dentro dos aglomerados. Tendo em vista que esse grupamento possui capacidade técnica e operacional para atuação em áreas de maior risco, poderia, de um lado, superar o pensamento interno de receio quanto à complexidade destas ações e, por outro, apresentar incômodo em relação à Polícia Militar, que detém o controle e competência primordial dessas ações.

Isso corrobora com o apresentado no tópico anterior, de que a motivação de limitação acerca da atuação da Guarda Municipal de Contagem nos aglomerados estaria também ligada a um apoderamento e controle dessas ações por parte da Polícia Militar, bem como que essa preocupação seria maior com a relação à atuação do ROMU nessas áreas, tendo em vista que, esse grupamento, pelo seu treinamento especializado é capaz de realizar prisões e apreensões de maior vulto e logo, de interesse da Polícia Militar, o que de fato causa incômodo a esta, conforme se

constata da seguinte fala:

Na verdade é maior com o ROMU por aquilo que é destaque pra eles (...) porque os grupamentos que são destinados as ações ordinárias que a gente fala, visitação de próprios, praças e por ai vai, são grupamentos que não vão pegar, muito dificilmente vão pegar ocorrências de maior relevância, de maior vulto, entretanto, essas ações da especializada são ocorrências que geram vultos, (...) prisão de arma de fogo, prisão de grande número de substâncias entorpecentes, enfim, por si é algo que bem interessa a eles, no sentido da ostensividade da coisa (Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem).

Ademais, o caráter intimidador poderia atrapalhar as ocorrências da Polícia Militar e ser capaz realizar ocorrências de maior vulto, o que direcionaria o reconhecimento por essas ações, para a Guarda Municipal.

Quanto a atuação, gerou um pouco de receio no que diz respeito as ações, principalmente em aglomerados em que você realiza ali prisões de entorpecentes, de traficantes, esse tipo de situação, então por haver um trabalho deles de inteligência, um trabalho com a sistemática diferente da nossa, gerou um pouco de incomodo porque as vezes eles estavam desenvolvendo o trabalho de um lado e estávamos de outro(...) E quando você lança um grupamento ostensivo, devidamente uniformizado em um território em que você existe militares ali velados, fazendo o levantamento de informações, tentando caracterizar pessoas que estavam realizando mercancia ou qualquer tipo de situação envolvendo entorpecente gera um certo prejuízo, então o questionamento era nesse sentido de estar lançando o efetivo sem antes fazer essa consulta se tinham militares destacados nesses meios (Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem).

No entanto, o ROMU manteve suas bases de atuação ligadas, primordialmente, aos próprios públicos, ainda que quando realizadas operações de maior vulto, que pudessem, inclusive, gerar prisões, como nos casos de desapropriações em grandes ocupações nos próprios públicos e grandes eventos.

Além disso, o patrulhamento realizado pelo ROMU também se destina, assim como o patrulhamento ordinário, à prevenção. Tais atribuições, ocorridas na prática podem ser verificadas nas seguintes falas:

Dentro do que hoje o ROMU atua é prestar apoio às viaturas de área nas ocorrências mais complexa, fazer a escolta de dignitários, das autoridades dentro do município, fazer o patrulhamento nessas áreas de alto índice de criminalidade, e se alguma viatura nossa for hostilizada dentro desses locais, de aglomerados, aonde tem próprios municipais, a gente emprega o nosso pessoal pra que restabeleça a unidade no local, pra que a viatura possa transitar nesses espaços (Gestor 4 da Guarda Municipal de Contagem).

É ronda ostensiva municipal. Ela vai trazer esse poder maior né? De força referente a essas ações. Igual eu coloquei né? Grandes eventos. Não tendo esses grandes eventos a gente tem uma solução de fazer o patrulhamento na cidade, não tem uma determinada região pra atuar, e em apoio aos outros colegas que estão de serviço, no sentido de um próprio que precisa uma ação maior, ou seja, uma unidade de saúde que o servidor, um guarda que esteja lotado lá, solicite um apoio, desloca-se essa guarnição pra lá, pra permanecer no local (...)É uma ação específica, ou seja, são movimentações que fogem do dia a dia daquele setor onde nós temos servidores (Gestor 7 da Guarda

Municipal de Contagem).

Ademais, ainda que tenha havido algum desconforto com relação ao trabalho do ROMU nos aglomerados, não ocorreram focos de conflitos entre as instituições, pois a primazia por parte da Polícia Militar tem prevalecido, com respeito a essa restrição por parte da Guarda Municipal de Contagem, conforme se verifica do seguinte relato:

Suponhamos que nós vamos fazer uma operação dentro de algum aglomerado, ou faz em conjunto com a PM ou procura saber se a PM está fazendo operação lá. Que se a PM estiver fazendo a operação lá dentro já do aglomerado aí a gente recua(...)Mas se a PM estiver já dentro de qualquer aglomerado fazendo a operação aí a guarda não vai não. A gente retrai e deixa só eles trabalhar (Gestor 5 da Guarda Municipal de Contagem).

Constata-se, assim, que o ROMU possui treinamento, composição, equipamentos e materiais capazes de gerar atuação em crimes de maior potencial ou mais repressivos, porém, de maneira geral, sua atuação, como regra, vem sendo executada nos mesmos limites que a do patrulhamento ordinário, apenas se diferenciando quanto à complexidade, que seriam maiores que as dos grupamentos ordinários, não usurpando, assim, funções importantes para a Polícia Militar.

Apesar disso, deve ser ressaltado que esse grupamento apresenta elementos capazes de gerar atritos e de impactar negativamente na relação entre a Polícia Militar e a Guarda Civil de Contagem, ou seja, se apresenta como foco latente de conflito, tendo se verificado, não pelo mimetismo ou competição por identidade com a Polícia Militar, mas por apresentar desenvolvimento técnico e operacional capaz de atingir parcelas de atribuições e logo, de destaque, irrenunciáveis para a Polícia Militar.

Tal conflito não se manifesta na realidade de Contagem porquanto existe controle, por parte da Polícia Militar, dessas atuações, e uma aceitação, por parte da Guarda Municipal, em respeitar esses limites que se apresentam.

Assim, a relação harmoniosa entre a Guarda Municipal de Contagem e a Polícia Militar se fundamenta em elementos diversos, como respeito às competências e valores de ambos os órgãos, além de acordos e decisões administrativas, que fomentam a divisão das tarefas e a coordenação entre elas, além de gerar a proximidade dos atores.

#### **6.4 A relação da Guarda Municipal de Contagem com a Polícia Civil**

A relação entre a Guarda Municipal de Contagem e a Polícia Civil, de maneira unânime,

pelos entrevistados, é tida como boa e harmoniosa, sendo exercida a colaboração entre os órgãos.

Acerca do relacionamento com a Polícia Civil, as entrevistas demonstraram dois momentos nos quais se destacam esse relacionamento, quais sejam: quando ocorrem operações conjuntas ou apoio a operações e quando ocorre o repasse das ocorrências realizadas pela Guarda Municipal para as Polícias Cíveis, para que estes apurem as condutas criminosas.

Considera-se, ainda, como ponto de destaque, o período no qual houve Guardas nas Delegacias de Polícia do Município, tendo em vista ter sido detectado que esse período fortaleceu a relação entre as instituições, perdurando, mesmo após o fim do acordo.

As operações conjuntas entre a Guarda Municipal de Contagem e a Polícia Civil são desenvolvidas para que ocorrências de maior complexidade e que envolvam essas instituições possam se efetivar de maneira coordenada e com trâmite mais célere, sendo garantidas pelas tratativas de gestão envolvendo esses órgãos, e tendo como resultado, atuações harmônicas, integradas e colaborativas. Foram relatadas ainda, situações específicas de apoio realizada pela Guarda Municipal de Contagem em operações da Polícia Civil. Detalhes sobre como ocorrem essas situações podem ser verificados no seguinte relato:

Com a Civil normalmente era muito a questão de mandado de busca, o mandado e apreensão, (...) de acordo com as competências, a Civil que adentrava nas residências, a Civil que fazia toda a busca no interior dessa residência, e nós entraríamos na parte de garantir a segurança dos policiais que lá dentro estavam, então realizamos todo o cercamento do perímetro, realizamos ali as abordagens pra certificar que nenhum dos indivíduos que estavam transitando entre esses espaços estavam portando arma de fogo, ou estavam impedidos em virtude de algum mandado de prisão que estava aberto(...) (Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem).

Nessa fala, é possível verificar, portanto, que as atribuições de cada órgão durante a operação era garantida de modo que os esforços eram somados, representando a Guarda Municipal de Contagem, no caso analisado, como reforço no contingente da Polícia Civil, de modo a garantir a prestação do seu trabalho.

O contato diário entre a Guarda Municipal de Contagem e a Polícia Civil ocorre no momento em que as ocorrências resultantes das atividades executadas pela Guarda se referem a fatos criminosos e, portanto, demandam o repasse e a apuração por parte da Polícia Civil.

Nessa situação, após o registro dessa ocorrência no sistema próprio da Guarda, denominado REDSCON, essa ocorrência é repassada para a Polícia Civil, que dará prosseguimento ao fluxo. Porém, tendo em vista que a Guarda Municipal de Contagem não integra o sistema REDS de registro dessas ocorrências, ocorre certa dificuldade no repasse das informações, havendo um prejuízo na dinâmica das atribuições de ambos os órgãos.

Os entrevistados apontam que, diante dessas dificuldades envolvendo o registro das

ocorrências, da demora nos atendimentos e como forma de solução dessa questão, houve um acordo, por parte dos Governos, local e estadual, que viabilizou o trabalho dos Guardas dentro das delegacias da cidade de Contagem. Essa situação é descrita nas seguintes passagens:

Existia sim essa parceria da guarda com a Polícia Civil, mas ela era pra viabilizar a questão de atendimento das guardas que iam pra lá, o atendimento as vezes demorava bastante, então pra tentar viabilizar, porque a guarda hoje não tem a senha reds, então era uma situação que a gente podia tá tentando melhorar o atendimento, porque uma viatura parada lá esperando atendimento, ela podia estar atendendo outras ocorrências (Gestor 3 da Guarda Municipal de Contagem).

Eu acho que era 2017, que iniciou, tenho quase certeza que foi em 2017 ou 2018, foi num dos dois anos, eu lembro que começou com quatro guardas, depois foi acrescentando, crescendo, crescendo, depois todas as delegacias já tinham mais de um Guarda (Gestor 2 da Guarda Municipal de Contagem).

Além da presença dos Guardas Municipais nas Delegacias para fins de viabilização do registro das ocorrências, a presença dos Guardas no mesmo período, a partir do acordo celebrado, garantia que eles pudessem prestar auxílio em geral para a Polícia Civil, cujas atividades ocorriam de forma harmoniosa e eram muito desejadas pelos integrantes de ambas as instituições, conforme se verifica nas seguintes falas:

Na verdade, com a Polícia Civil era sempre muito harmônico, porque querendo ou não a gente desafogavam um pouco essa função deles protocolar né, de receber a ocorrência, essa parte burocrática da ocorrência, que também é muito relevante, davam uma ajuda nesse sentido, porque eles eram como se fosse um escrivão ad hoc, então eles que tomavam o depoimento das pessoas, reduziavam a termo (...), auxiliavam nos casos gerais da delegacia, eles eram cedidos como um escrivão ad hoc(...) O guarda achava interessante demais porque ele via uma realidade da segurança pública muito diferente da ostensividade da rua(...) A Polícia Civil gostava demais, tanto que quando os guardas saíram foi um baque muito grande para os policiais (Gestor 2 da Guarda Municipal de Contagem).

Ocorre que, a partir do ano de 2020, após a troca do governo local e a mudança acerca dos caminhos a serem percorridos pela Guarda Municipal de Contagem, houve a saída desses Guardas de todas as Delegacias de Polícia do Município de Contagem. Por um lado, segundo verificado nas entrevistas, essa saída permitiu que mais viaturas pudessem compor o patrulhamento diário, com aumento dessa atividade; no entanto, por outro lado, essa saída, além de retornar ao problema do registro das ocorrências, conseqüentemente ocasiona na demora no registro e na diminuição na produtividade.

Esse cenário, após a saída dos Guardas das delegacias, é melhor descrito na seguinte passagem, acerca de ter continuado a boa relação e mantido os laços:

Não houve desconforto não (...) a gente costuma ir lá no local e ser bem recebido pelo pessoal(...) ou então a gente pega uma ocorrência e está com alguma dúvida e tal, a gente liga pro pessoal pra sanar as dúvidas com eles e a gente é sempre bem recebido

pelo pessoal que lá está (Gestor 4 da Guarda Municipal de Contagem).

Deu uma amizade também, a gente conhece o delegado pelo nome, a gente conhece as equipes de plantão, todo mundo pelo nome, então todo mundo já conhece a gente, independentemente se tiver guardas no trabalho lá ou não (Gestor 6 da Guarda Municipal de Contagem).

Sobre a demora no trabalho após o fim do convênio, destaca-se a seguinte fala:

Na verdade, as ocorrências demoram mais para serem recebidas, quando a gente tinha guardas, as ocorrências, elas eram recebidas de forma mais rápida, mas agora que não se tem guardas a situação, ela se complica um pouco mais, porque você precisa entrar na fila e seguir o trabalho burocrático, comum pra todas instituições(...)Outrora, quando a gente tinha lá o guarda, a gente tinha essa autonomia para se pegar e priorizar essas ocorrências que era demandadas da instituição (Gestor 1 da Guarda Municipal de Contagem).

Assim, as pesquisas demonstram que a relação entre a Guarda Municipal de Contagem e a Polícia Civil é pautada pelo viés colaborativo, especialmente com a prestação de auxílios diversos por parte da Guarda Municipal de Contagem e que são muito bem recebidos pela Polícia Civil, tanto no dia a dia das atividades quanto em situações específicas, cujo acordo entre os órgãos, através dos seus gestores, favorece essa dinâmica. Além disso, os acordos institucionais aproximaram os atores de ambos os órgãos, gerando laços de colaboração, o que permaneceu, mesmo após o fim do convênio.

Constata-se, no entanto, que lado outro, o sistema estadual, por não permitir todos os meios para que a Guarda Municipal participe da segurança pública, especialmente pelo fato de a Guarda Municipal estar fora do sistema REDS, gera consequências na prática, que atrapalham o fluxo das demandas envolvendo a Guarda Civil de Contagem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou retratar como a Guarda Municipal de Contagem participa do sistema de segurança pública, especialmente, como se relaciona com a Polícia Militar e Polícia Civil que atuam no município.

Com o objetivo de dar suporte a esta conclusão, foram apresentados estudos acerca do sistema de segurança pública, demonstrando a dinâmica interdependente das atuações de cada órgão, com vistas a um objetivo comum. Além disso, foram apresentados estudos sobre a existência, como regra, de focos de conflitos entre as instituições, o que faz o sistema ser frouxamente articulado.

Esta pesquisa demonstrou, no entanto, que a relação estabelecida entre a Guarda Municipal de Contagem e os outros órgãos de segurança pública local é harmoniosa e com baixa ocorrência de conflitos. Assim, foi possível identificar os fatores que apresentam focos de articulação entre a Guarda Municipal de Contagem e as Polícias Militar e Civil atuantes no município, além de revelar pontos de alerta que podem representar focos de conflitos.

Acerca da relação estabelecida entre a Polícia Militar e a Guarda Municipal de Contagem, esta possui maiores elementos de análise, tendo em vista a semelhança entre estes órgãos, o que poderia gerar disputas por competências e poder. Esse, segundo Saporì (2006), é um dos motivos para a fraca articulação entre os órgãos de segurança pública, além de ocasionar conflitos e, logo, a ineficiência do sistema. No entanto, apesar desta semelhança, os conflitos entre as instituições não são frequentes, o que pode ser justificado, primeiramente, pela troca de benefícios estabelecida, com ganhos para ambas as instituições.

Nesse sentido, de um lado, a Guarda Municipal de Contagem obteve o reconhecimento e a possibilidade de ingresso no sistema de segurança local, o que ocorreu sem maiores interferências da Polícia Militar, além de, ao longo dos anos, ter conquistado a titularidade de algumas ocorrências. Lado outro, a Polícia Militar encontra na existência da Guarda Municipal um reforço de contingente, tendo em vista que a Guarda Municipal de Contagem desafoga a grande demanda que a Polícia Militar possui, tanto na medida em que assume as ocorrências envolvendo os próprios públicos quanto quando se apresenta como auxílio às demais ocorrências, além da sua atuação como polícia preventiva, conforme verificado nas entrevistas apresentadas neste estudo.

Além disso, a Guarda Municipal de Contagem garante esse auxílio à Polícia Militar sem afronta às competências estabelecidas, especialmente àquelas consideradas de maior importância para esta, como as de caráter repressivo, com grandes prisões e apreensões, o que

gera destaque para o órgão.

Esse respeito aos valores importantes para a Polícia Militar é verificado, inclusive, na medida em que a Guarda Municipal de Contagem condiciona o ROMU às mesmas premissas, posto que, apesar deste grupamento possuir capacidade técnica e equipamentos que o possibilitariam atuar nas ocorrências de maior vulto, especialmente após a sua conversão (antes, GME), manteve as bases de atuação ligadas aos próprios públicos e aos auxílios, quando demandados.

Esse respeito às competências pressupõe, antes, a divisão de atribuições, tendo sido verificado que há completo conhecimento por parte da Guarda Municipal de Contagem dos limites para sua atuação. Além disso, a Central Integrada de Controle e Comando garante a integração entre os órgãos e a resolução de conflitos de competência, sendo um valioso mecanismo de articulação entre eles.

Ponto importante ligado à articulação da Guarda Municipal de Contagem com a Polícia Militar foi o fato de ter sido formada e treinada pela Polícia Militar, bem como ter sido comandada, por longos anos, por seus integrantes, visto que isso trouxe maleabilidade à instituição, além de gerar resignação e laços de proximidade entre as instituições.

Tal fato pode ser explicado por Patrício (2008), que identificou ter sido a formação e gestão das Guardas Municipais atrelada às Polícias Militares como causadora de uma confusão nos limites da sua atuação e da falta de identidade própria do órgão, o que, de acordo com Misse e Bretas (2010), é fruto da lacuna legislativa que fez com que várias guardas fossem formadas sem um parâmetro de atuação, fazendo com que, em sua maioria, ficassem a cargo das Polícias Militares – lacuna esta que perdurou até a vigência da Lei n.º 13.022/2014. No caso da Guarda Municipal de Contagem, isso culminou com a possibilidade de atuar em diversas frentes, bem como a falta de identidade própria, o que possibilitou que ela se tornasse uma instituição maleável quanto às suas atribuições, e logo, não encontrasse resistências culturais para atuar no auxílio a outros órgãos.

Ademais, Oliveira Junior e Alencar (2016) trazem ensinamentos que podem justificar a resignação por parte da Guarda Municipal de Contagem com aceitação às limitações e controle impostos pela Polícia Militar. Os autores afirmam que a construção histórica, apontada como ocasionadora de falta de identidade e adoção de padrões militares, gerou, conseqüentemente, uma tendência de isomorfismo institucional por parte das Guardas Municipais, que absorveram, como regra, práticas e cultura militarizadas, tendo em vista a legitimação social que as Polícias Militares possuem, em termos de segurança pública. No caso da Guarda Municipal de Contagem, foi possível identificar que a formação e gestão ligadas à

Polícia Militar foi conduzida no sentido de gerar uma forma de isomorfismo institucional, além de uma absorção cultural, mas formadora de uma hierarquia entre as instituições, na qual a Polícia Militar é entendida como titular do processo de segurança pública.

Além disso, a proximidade entre a Polícia Militar e a Guarda Municipal de Contagem durante esse contato, bem como na central de ocorrências, possibilitou a aproximação entre os órgãos e o estreitamento dos laços entre os atores institucionais.

Acerca da relação entre a Guarda Municipal de Contagem e a Polícia Civil, esta também encontra como ponto positivo o auxílio que a Guarda Municipal de Contagem presta a mesma, tendo reconhecida sua importância e aceitação na participação no sistema. Destaca-se, ainda, que o contato direto entre os órgãos, especialmente possibilitado pelo convênio que permitiu o auxílio dos Guardas Municipais dentro das delegacias, foi um marco importante na relação entre os órgãos, gerando proximidade entre os atores e cooperação entre as atribuições.

É possível concluir que o desenho institucional da Guarda Municipal de Contagem, com fatores de integração, favoreceu a articulação entre ela e a Polícia Civil e a Polícia Militar, na medida que o fator disposto por Saporì (2006), de foco de frouxa articulação, como sendo a existência de instituições distintas, com compartimento de atribuições, foi mitigado pelas medidas integrativas implementadas na Guarda Municipal de Contagem, que apesar de ser uma nova instituição, ingressou no sistema auxiliando os demais órgãos.

Há que se destacar a importância da Lei n.º 13.022/2014 na relação entre os órgãos, tendo em vista que, com a vigência do Estatuto Geral das Guardas Municipais, foram legitimadas as possibilidades de auxílio aos demais órgãos, o que permitiu à Guarda Municipal de Contagem cooperar e complementar as ações, tanto da Polícia Militar quanto da Polícia Civil, além de fazer com que estas instituições reconhecessem a importância da existência da Guarda. Além disso, a legislação gerou o respeito e respaldo das ações do órgão, o que fez com que os conflitos, em sua maioria, ligados ao questionamento sobre a legitimidade do órgão em atuar na segurança pública, se tornassem cada vez menos frequentes.

No entanto, verifica-se que existem pontos latentes de conflitos que devem ser entendidos como alertas, no sentido da possibilidade de gerar, em algum momento, atrito entre os órgãos. A esse respeito, se destaca a existência de um grupamento especializado, o ROMU, com alto grau de militarização e equipamentos capazes de gerar competições por atribuições e poder entre a Polícia Militar e a Guarda Municipal de Contagem, o que demanda um frequente controle das suas ações, para a harmonia do sistema.

Outro ponto que deve ser destacado é a necessidade de inclusão da Guarda Municipal no sistema compartilhado de registro de ocorrências, o REDS, de modo a permitir maior

integração desta com os outros órgãos de segurança pública, o que facilitaria o trâmite das ocorrências, desonerando, assim, os outros órgãos de fazê-lo, bem como traria maior reconhecimento ao órgão, pelo compartilhamento das suas ações. Ademais, a inclusão no sistema e a adequação da estrutura à integração que se verifica na dinâmica envolvendo a Guarda Municipal de Contagem, a Polícia Militar e a Polícia Civil.

Merece destaque o fato da participação da Guarda Municipal de Contagem no sistema de segurança pública local não agravar o fluxo do sistema; ao contrário, se apresenta como uma alternativa para diminuição das demandas, à medida em que, conforme constatado, sua atuação se destaca pelo viés preventivo, fazendo com que menos ocorrências ingressem no fluxo de processamento, diminuindo, conseqüentemente, a sobrecarga deste.

Por derradeiro, este estudo demonstra a importância da participação do município na segurança pública, apresentando as contribuições da Guarda Municipal de Contagem para o sistema, ajudando na diminuição das demandas dos outros órgãos.

## REFERÊNCIAS

AMIGOS DA GUARDA CIVIL DE PARAUAPEBAS. **Guarda Civil de Contagem Prende homem contumaz no tráfico de drogas.** Contagem, 22 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.facebook.com/policiamunicipaldeparauapebas/photos/a.1706275536274136/2795007437400935>. Acesso em: 25 mai. 2022.

BATITUCCI, Eduardo. A justiça informal em linha de montagem. Estudo de caso da dinâmica de atuação do JECrimde Belo Horizonte. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 2. 2010, p. 245-269.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 667, de 2 de julho de 1969.** Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm). Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 1655, de 3 de outubro de 1995.** Define a competência da Polícia Rodoviária Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1655.htm). Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 104, de 4 de dezembro de 2019.** Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm). Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13022, de 08 de agosto de 2014.** Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm). Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Federal n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014.** Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2011-2014/2014/lei/113022.htm>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar n.º 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei n.º 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei n.º 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.675%2C%20DE%2011%20DE%20JUNHO%20DE%202018.&text=Disciplina%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20o,do%20C2%A7%207%C2%BA%20do%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.675%2C%20DE%2011%20DE%20JUNHO%20DE%202018.&text=Disciplina%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20o,do%20C2%A7%207%C2%BA%20do%20art). Acesso em: 27 fev. 2022.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; VIEIRA, Acácio de Castro. Polícia Penal no Brasil: realidade, debates e possíveis reflexos na segurança pública. **Revista Brasileira de Execução**

**Penal**, v. 1, n. 2, p. 273-297, 3 set. 2020.

CARVALHO, Cláudio Frederico de. **A evolução da segurança pública municipal no Brasil**. 2. ed. Curitiba. InterSaberes, 2020.

COSTA, Arthur Trindade. A (in)efetividade da justiça criminal brasileira. Uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, 2015.

COSTA, Arthur Trindade M. (Org). O papel dos municípios na Segurança Pública. **Revista Política e Cultura**, Brasília, 2020.

CONTAGEM. **Atlas Escolar, histórico, geográfico e cultural**. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/comunicacao/atlascontagem.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

**DECRETO MUNICIPAL N.º 944, DE 15 DE JULHO DE 2016**. Institui o Canil da Guarda Municipal de Contagem. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/legislacao/dec-009442016.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

**DECRETO MUNICIPAL N.º 1070, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2016**. Dispõe sobre a criação do Centro de Formação e Capacitação da Guarda Municipal de Contagem e dá outras providências. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/legislacao/dec-0010702016.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

**DECRETO MUNICIPAL N.º 459, DE 28 DE MARÇO DE 2018**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Defesa Social, as competências e atribuições de suas unidades, as definições e normas sobre seu quadro de pessoal e cargos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/legislacao/dec004592018-20180402023439.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

**DECRETO MUNICIPAL N.º 346, DE 13 DE JUNHO DE 2014**. Dispõe sobre a criação do Comitê de Fiscalização do Município de Contagem - COMFISC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/legislacao/dec03462014.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2022.

**FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP**. Construção de uma nova narrativa democrática para a Segurança Pública. Relatório, jun. 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

**LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 215, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016**. Dispõe sobre o Estatuto da Guarda Civil de Contagem, altera denominação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/legislacao/lc002152016.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2022.

LIMA, Roberto Kant de. Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, vol. 4, n. 10, 1989.

MARIANO, Benedito Domingos. Formação cidadã para uma Guarda Civil Municipal Cidadã. In: Mingardi, Guaracy (Org.). **Política de segurança: desafios de uma reforma**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo. Saraiva Educação, 2021.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/226550>. Acesso em: 18 abr. 2022.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos. Introdução. In: MICHEL MISSE; MARCOS BRETAS (Orgs.). As guardas municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP - Booklink/Necvu, 2010. Disponível em: [http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/11/2010-NECVU-UFRJ\\_GUARDAS-MUNICIPAIS-NO-BRASIL\\_Livro-2010.pdf](http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/11/2010-NECVU-UFRJ_GUARDAS-MUNICIPAIS-NO-BRASIL_Livro-2010.pdf). Acesso em: 25 abr. 2022.

MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: Resultados gerais de uma pesquisa. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, n. 7, jan./fev./mar. 2010.

MUNIZ, Jaqueline de Oliveira. O papel decisivo dos municípios na Segurança Pública. In: **Segurança Pública: Resultados das Ações do Movimento pela Segurança e Vida**. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2000.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, 24-34, ago./set. 2016.

OLIVEIRA, Marcus Vinicius Breno de; MACHADO, Bruno Amaral. O fluxo do sistema de justiça como técnica de pesquisa no campo da segurança pública. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 2018.

PATRÍCIO, Luciane. Guardas municipais brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário. In: **FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública** (Org.). Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2008. v. 2, p. 68-71.

PORTARIA N.º 038 GAB/COMANDO/GCC, DE 10 DE MAIO DE 2019. Dispõe sobre o Grupamento de Ronda Ostensiva Municipal (ROMU) da Guarda Civil de Contagem. **Diário Oficial de Contagem**, Edição 4578, pág. 3, 14/05/2019.

PORTARIA N.º 078 GAB/COMANDO/GCC, DE 16 DE OUTUBRO DE 2019. Dispõe sobre a Patrulha de Proteção à Mulher, e dá outras providências. Publicação: **Diário Oficial de Contagem**, Edição 4691, pág. 53, 23/10/2019.

RIBEIRO, Ludmila et al. Nas malhas da justiça: uma análise dos dados oficiais de indiciados por drogas em Belo Horizonte (2008-2015): **Opinião Pública**, Campinas, vol. 23, n. 2, mai.-ago. 2017.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Editora

Atlas, 1985.

SAPORI, Luis Flávio. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1995.

SAPORI, Luis Flávio. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (orgs). **Novas direções da governança da justiça e da segurança pública**. Brasília, DF. Ministério da Justiça, 2006. p. 763-782.

SAPORI, Luis Flávio; LIMA, Flora Moara. **O papel da prisão em flagrante na dinâmica do Sistema de Justiça Criminal em um município de pequeno porte da RMBH (MG)**. Paper apresentado no 41º Encontro Anual da ANPOCS; GT35. Violência, punição e desvio: reflexões teóricas e investigações empíricas. Caxambu (MG). Outubro de 2017

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**, v. 3, n. 7, p. 85–108, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7201>. Acesso em: 20 jan. 2022.

VARGAS, Joana Domingues, RODRIGUES, Juliana Neves. Controle e Cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. **Revista Sociedade e Estado**, Vol. 26, n. 1, jan.-abr. 2011.