

O POLICIAMENTO ORIENTADO PARA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS COMO ALTERNATIVA AO FENÔMENO DA ‘HIPERMILITARIZAÇÃO’ DAS GUARDAS MUNICIPAIS

*Francisco Xavier Medeiros de Castro**
*Cerlene Sobrinho Santos***

RESUMO: O artigo propõe alternativa ao fenômeno da “hipermilitarização” das Guardas Municipais brasileiras, apresentando a metodologia denominada “Policimento Orientado à Solução de Problemas”. Com a recente regulamentação das atribuições constitucionais das Guardas Municipais (GMs), os municípios têm a opção de adotar metodologias que priorizem a prevenção primária e outros aspectos da segurança preventiva, em contraponto ao estereótipo militar adotado pelas GMs. A metodologia empregada fundamenta-se em ampla pesquisa que teve como base bibliográfica e documental a legislação pátria e publicações a respeito da temática. A pesquisa tem contornos objetivos exploratórios e descritivos, abordagem qualitativa e método dedutivo.

Palavras-chave: Guarda Municipal; Policiamento Orientado à Solução de Problemas; Hipermilitarização; Segurança Pública.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v7i17.223>

Recebido em 22 de janeiro de 2024.

Aprovado em 30 de abril de 2024.

* Instituto Brasileiro de Segurança Pública (IBSP). CV: <http://lattes.cnpq.br/2910292395413905>

** Universidade Estadual de Roraima (UEER). CV: <http://lattes.cnpq.br/2811345267183052>

PROBLEM-ORIENTED POLICING AS AN ALTERNATIVE TO THE PHENOMENON OF ‘HYPERMILITARIZATION’ OF MUNICIPAL GUARDS

ABSTRACT: The article proposes an alternative to the phenomenon of “hypermilitarization” of the Brazilian Municipal Guards, through the methodology called “Policing Oriented to Problem Solving”. With the recent regulation of the constitutional powers of the Municipal Guards (GMs), municipalities have the option of adopting methodologies that prioritize primary prevention and other aspects of preventive security, as opposed to the military stereotype adopted by the GMs. The methodology used is based on extensive research that was based on bibliographical and documental legislation of the country and publications on the subject. The research has exploratory and descriptive objective contours, a qualitative approach and a deductive method.

Keywords: Municipal Guard; Problem-Oriented Policing. Hypermilitarization; Public security.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o sistema de segurança pública e defesa social é constituído por instituições pertencentes às esferas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, as quais, não obstante o interesse finalístico comum em proteger o tecido social de ameaças recorrentes e vulnerabilidades potenciais, se diferenciam por suas atribuições, estruturas e culturas organizacionais.

Supor que determinada instituição não esteja à altura de contribuir para esse sistema pelo fato de não estar prevista no rol das corporações elencadas nos incisos do caput do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), ou pelo fato de não ser substantivada como “polícia” representa desconsiderar sua eficácia diante das missões para as quais se mostra legalmente competente. É o caso das Guardas Municipais que, mesmo com sua criação autorizada pelo parágrafo 8º do dispositivo constitucional em referência, não estão relacionadas junto às demais instituições (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares, corpos de bombeiros militares, polícias penais federais, estaduais e distritais) e ao longo de quase três décadas viveu numa zona cinzenta de atribuição constitucional.

A falta de definição sobre como se viabilizaria na prática a atribuição constitucional de “proteção dos bens, serviços e instalações” dos municípios (Brasil, 1988) ocasionou a busca pela autoafirmação das Guardas Municipais. Por muito tempo, não se conseguia afirmar qual era o exato papel a ser desempenhado pelos guardas municipais no contexto da segurança pública sem que se entrasse na discussão sobre uma suposta usurpação de competências:

Seus membros vivem em permanente tensão com a polícia militar visto não estar claramente definido o que a guarda municipal pode fazer. Na prática, todos sabem e exigem que os guardas municipais façam policiamento preventivo, entretanto, legalmente não possuem poder de polícia (Ricardo; Caruso, 2007, p. 108).

A busca por essa autoafirmação encerrou, em tese, no ano de 2014, quando foi publicado o Estatuto Geral das Guardas Municipais, através da Lei nº 13.022/2014 (Brasil, 2014) que, entre outras coisas, definiu:

- a) as incumbências das guardas municipais (art. 2º);
- b) seus princípios mínimos de atuação (art. 3º);
- c) suas competências (art. 4º);
- d) uma matriz curricular nacional para formação das guardas municipais em âmbito nacional (art. 11);
- e) suas prerrogativas (art. 15), e outras providências.

Na sequência, mais três importantes normas ajudaram a retirar as Guardas Municipais da referida zona cinzenta:

- a) Lei nº 13.675/18 (BRASIL, 2018), que institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e criou o Sistema Único de Segurança Pública, legitimando o protagonismo dos municípios em relação às políticas de segurança pública na esfera de seus interesses, e incluindo as guardas municipais como integrantes operacionais do SUSP;
- b) Livro Azul das Guardas Municipais (BRASIL, 2019), documento técnico publicado pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública, em 2018, que reafirmou os princípios doutrinários da segurança pública municipal; e
- c) Decreto nº 11.841/23 (BRASIL, 2023) que recentemente regulamentou a competência para atuação das Guardas Municipais através do patrulhamento preventivo, em cooperação com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Ocorreu que, nesse hiato de 16 anos entre a promulgação da Constituição de 1988 e a publicação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, sem diretrizes que orientassem e legitimassem sua atuação e seu desenho organizacional, muitas Guardas Municipais tiveram sua formatação baseada em modelos semelhantes aos das polícias militares, confirmando o que Bordin (2020) define como fenômeno da “hipermilitarização” na segurança pública. Assim, para os chefes dos Poderes Executivos Municipais, ter sob seu comando uma corporação fardada, armada e detentora de uma estética militarizada passou a representar uma força política até então reservada aos chefes dos Poderes Executivos Estaduais e Federal.

Essa mimetização em relação ao modelo militar de organização (Kopittke, 2016) também encontrou respaldo no fato de que, no período de criação de muitas Guardas Municipais, alguns prefeitos optaram por nomear oficiais das polícias militares como comandantes das recém-criadas Guardas Municipais (Bordin, 2020), que por sua vez acabavam reproduzindo integralmente a formação, o *modus operandis* e estrutura organizacional das corporações estaduais (p. ex: criação de núcleos e departamentos de Operações Especiais, Policiamento de Choque, Canil, Grupamento Tático, Grupamento de Motocicletas), sem atentarem ao fato de que a Constituição Federal de 1988 atribuiu a exclusividade pela preservação da ordem pública às polícias militares (Brasil, 1988).

Compreendendo-se que a dúvida sobre “como se operacionalizar segurança pública com as guardas municipais?” ocasionou a perda de grandes oportunidades para que os municípios se utilizassem dessas corporações como excelentes ferramentas para a composição das políticas públicas de segurança, propõe-se o presente artigo, o qual procurará responder à seguinte pergunta de pesquisa: de que forma o Policiamento Orientado para a Solução de Problemas pode contribuir para o fim (ou minimização progressiva) da hipermilitarização das Guardas Municipais e potencializar sua missão relacionada à prevenção primária na Segurança Pública?

A metodologia empregada fundamentou-se em ampla pesquisa que teve como base bibliográfica e documental a legislação pátria que trata sobre o papel do município no contexto da

Segurança Pública, e publicações cuja temática discorrem sobre os aspectos relacionados ao papel das organizações de segurança pública e sobre a teoria do policiamento orientado à solução de problemas. A pesquisa tem contornos objetivos exploratórios e descritivos, abordagem qualitativa e método dedutivo.

2. A IMPORTÂNCIA DO PROTAGONISMO DO MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA

O primeiro registro a se fazer quando se discute o papel do município na segurança pública é a importância que deve ser conferida a este ente federativo que, via de regra, será o primeiro cenário escolhido para a prática dos delitos que atentem contra a paz e a ordem da sociedade. Cerqueira (2020) recorda uma preocupação demonstrada pela Organização das Nações Unidas (ONU), sobre a responsabilidade dos municípios em relação à segurança:

[...] é justamente no município onde ocorre o fato delituoso de forma delimitada e onde estão concentradas as dificuldades para implantação de políticas públicas voltadas para a melhora da qualidade de vida da população. A própria Organização das Nações Unidas sinaliza que “os governos municipais devem sair na frente na construção de comunidades mais seguras” (Silva; Agostinho, *apud*, Cerqueira, 2020, p. 24).

Assim, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), ao publicar o documento técnico intitulado “Livro Azul das Guardas Civis Municipais” (Brasil, 2019), reconhece ser o município o espaço concentrador de todas as demandas do governo federal, estadual e municipal, o que não justificaria, sob nenhuma hipótese, a diminuição da autonomia do poder público municipal quanto ao seu protagonismo na segurança pública:

Vale ressaltar que o Estado funciona [...] como instituição imaginária ou etérea, mas a vida real é vivida na urbe, onde os cidadãos vivenciam suas alegrias e aflições, esperanças e angústias em relação aos problemas que os afligem. É ali que os três níveis de governo são mais exigidos, ainda assim, é o municipal que experimenta, mais concretamente, a participação política dos níveis representativos do Estado (Brasil, 2019, p. 5).

No aspecto legislativo contemporâneo, a própria Constituição Federal de 1988 faz a primeira referência das guardas municipais como organizações de segurança pública vinculadas ao poder público municipal, com sua criação autorizada nos termos do §8º, art. 144: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (Brasil, 1988).

De forma genérica, o texto constitucional trata em outro ponto sobre um tema correlato à segurança pública. No capítulo destinado à política urbana, em seu art. 182, a Constituição Federal consolida a garantia do “bem-estar” dos habitantes do município como sendo um dos objetivos desejados pela política de desenvolvimento urbano:

Da Política Urbana
Art. 182.

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988).

Não se concebe, portanto, a garantia do bem-estar de uma população, por menor que seja o município, sem a adequada execução de uma política pública que contemple a atuação intersetorial de órgãos públicos e da própria comunidade e seus representantes na elaboração de propostas que visem a preservação da ordem e das condições dignas de segurança para seus municípios.

3. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO COMO PROTAGONISTA NA SEGURANÇA PÚBLICA

Historicamente, o Brasil nunca foi um bom exemplo relacionado à concessão de autonomia aos municípios. Em regra, a autonomia sobre diversas áreas sempre foi garantida aos Estados e ao Distrito Federal ocasionando uma concentração do poder em favor destes com o consequente enfraquecimento dos municípios (Leal, 2012, p. 112, *apud* Cerqueira, 2020, p. 17). A mesma Constituição Federal de 1988 que não se aprofundou em relação às atribuições da Guarda Municipal, não a nominando expressamente junto às demais instituições de segurança pública (incutindo o questionamento se esta seria ou não um órgão protagonista da segurança pública) também não incluiu em seu art. 23 a temática “segurança pública” ao tratar da competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 1988).

Silva Júnior (2022, p. 157) exemplifica essa concentração de atribuições nos órgãos federais e estaduais, confirmando a dificuldade em se atribuir aos municípios autonomia para a criação de forças policiais “o sistema de segurança pública do Estado federal brasileiro sempre se mostrou contrário à criação de órgãos policiais municipais, preferindo um modelo onde coexistem somente órgãos federais e estaduais, preponderando encargos a estas últimas”.

Silva Júnior (2022, p. 228) afirma ainda que “o receio das influências político-partidárias locais, que poderiam comprometer a construção de um policiamento justo e eficiente, já na década de 1920, inaugurou no Brasil o paradigma de rejeição aos argumentos da municipalização dos órgãos de segurança pública”.

Em 2014, é publicado o Estatuto Geral das Guardas Municipais, legislação que lançou luz sobre a indefinição acerca da atuação, competências e prerrogativas das guardas municipais. O referido estatuto ao instituir as normas gerais inovou ao conferir à guarda municipal atribuições semelhantes às atribuições que se aproximam às da preservação da ordem pública, como o princípio que prevê o patrulhamento preventivo e a competência para encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário (Brasil, 2014). No entanto, o legislador preocupou-se em ratificar no caput do art. 5º da própria lei que tais competências devem ser exercidas respeitando-se as competências dos órgãos federais e estaduais

ênfatizando que é competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município (Brasil, 2014).

O perfil preventivo do Estatuto Geral das Guardas Municipais é enaltecido, ainda, em suas disposições preliminares, e conforme observado por Cerqueira (2020, p. 37) essa legislação repetiu por quase dez vezes o termo “prevenção”. Ao ênfatizar o viés eminentemente preventivo dessa normativa, o autor afirma ser este um espaço que deva ser fortemente explorado pelas forças municipais de segurança pública, tanto por serem espaços de atuação que exigem buscas interdisciplinares mais profundas com outros setores governamentais e não-governamentais, como pelo fato das Guardas Municipais poderem ocupar nichos que outras forças de segurança têm resistência em preencher:

Os gestores municipais defendem que esta postura de novo modelo de polícia decorre da vocação natural e distinta das demais forças de segurança, para ações interdisciplinares, combinando atos de cunho policial preventivo e comunitário com políticas sociais urbanas preventivas. Ao ocupar este espaço, inexistente no modelo da Constituição de 1988, não haverá conflito de competência com as demais polícias. Esta visão dos Prefeitos atribui aos guardas municipais atuação em segurança escolar, de trânsito, em parques e praças públicas, defesa civil e posturas municipais, sempre com viés do policiamento preventivo e comunitário, lastreando-se no princípio da mediação e não da repressão dos conflitos, tanto interindividuais quanto coletivos (Cerqueira, 2020, p. 59).

Com a promulgação da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 (Brasil, 2018), o município passou a ser reconhecido como integrante estratégico do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. Nesse contexto, os respectivos Poderes Executivos passaram a ser considerados os primeiros responsáveis pela formulação de programas e projetos que compõem suas políticas públicas de segurança (Brasil, 2018). Ademais, as Guardas Municipais foram equiparadas aos demais integrantes operacionais do sistema, sem subordinação hierárquica, devendo atuar em regime de cooperação e com pleno respeito às competências institucionais de cada órgão.

E no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), uma de suas diretrizes é clara ao prever:

Art. 5º [...]

IV - atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais para a preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 2018).

No ano de 2019, é editado o Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil (Brasil, 2019). Esse documento técnico se propôs a estabelecer parâmetros e requisitos mínimos para padronização, criação e funcionamento das Guardas Municipais no país.

O documento aborda temáticas abrangentes, desde as diretrizes e fundamentos para as guardas municipais, até propostas para políticas públicas dos municípios, incluindo propostas de alteração da Lei nº 13.022/14 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), afirmando em suas diretrizes gerais que a sua produção buscou respeitar as diferenças e regionalidades, em razão da extensão territorial do país e das peculiaridades culturais de cada região (Brasil, 2019).

Destaca-se que os objetivos gerais do Livro Azul das Guardas Municipais além de complementarem as competências específicas das guardas municipais previstas no art. 5º do Estatuto Geral das Guardas Municipais, lança uma projeção que vai muito além da tímida atribuição constitucional de proteção do patrimônio, bens e serviços dos municípios. Destacam-se, por exemplo, a ênfase dada ao atendimento das políticas de prevenção primária no âmbito da Segurança Pública, o papel da Guarda Municipal como “verdadeira polícia administrativa da postura urbana” e o perfil desejado do Guarda Municipal como “agente público de proteção preventiva dos direitos e deveres dos munícipes (Brasil, 2019).

4. A HIPERMILITARIZAÇÃO VERSUS O POLICIAMENTO ORIENTADO À SOLUÇÃO DE PROBLEMAS

O fenômeno da hipermilitarização, segundo Bordin (2020, p. 14), vem “sendo observado em diversos países, seja na forma de condução das políticas de segurança pública, seja no avanço da extrema direita, que busca na formação de grupos com identidade única”, se apresentar além da militarização cotidiana dos processos sociais.

Para Bordin (2020), a definição de hipermilitarização pode ser entendida como:

[...] uma extrapolação dos valores castrenses, para além dos muros dos quartéis, sendo inculcido e assimilado cotidianamente na sociedade, seja através das formas de policiamento, educação e também através da cultura. No campo da segurança pública brasileira, pode ser identificada após a redemocratização efetivada pela promulgação da Constituição Federal de 1988 (Bordin, 2020, p. 18)

A hipermilitarização que se atribui às Guardas Municipais pode ser explicada pela lacuna referente à ausência de regulamentação das suas atribuições previstas de forma rasa pela Constituição Federal de 1988, e também pela falta de definição de uma estrutura organizacional a ser adotada pelos municípios. Isso permitiu que muitos prefeitos entendessem erroneamente que a estrutura dessas corporações deveria reproduzir a mesma estrutura das polícias militares, reproduzindo graus hierárquicos semelhantes, e estruturas próprias das forças militares estaduais, como grupos de patrulhamento tático, de grupamentos de choque e de grupamentos de operações especiais, numa fiel mimetização às polícias militares, permanecendo, contudo, com suas ações limitadas aos espaços públicos de responsabilidade do poder público municipal.

Uma característica interessante que pode ser observada no campo da segurança pública brasileira é a continuação dos processos de construção de novos modelos de organizações policiais [...]. No caso das Guardas Municipais, essa transformação acontece pelo fato de que, sem uma política nacional de segurança pública que direcione as diversas instituições policiais para um padrão que deva ser seguido, essas “polícias municipais” criam suas identidades baseadas nos modelos existentes, nesse caso, o modelo de policiamento ostensivo das polícias militares (Bordin, 2020, p. 218)

O principal aspecto que deve ser explorado e utilizado pelas Guardas Municipais, que é a ênfase à prevenção primária, é enfraquecido quando as mesmas internalizam as práticas reativas absorvidas dos modelos de polícias militares especializadas durante sua rotina laborativa:

[...] o processo de hipermilitarização dos grupos especiais ou mesmo guardas municipais “comuns” não está apenas relacionado ao culto de símbolos totêmicos ou do uso de uniformes similares aos de unidades militares ou policiais militares, ela se consolida também na forma de agir cotidianamente contra aqueles que, em tese, precisam muito da proteção estatal (Bordin, 2020, p. 218).

Uma das estratégias que pode se opor de forma viável a esse processo de hipermilitarização das forças municipais de segurança pública passou a ganhar evidência na década de 1970, quando se passou a debater sobre a teoria conhecida por Policiamento Orientado para a Solução de Problemas

O Policiamento Orientado à Solução de Problemas (Posp) traz como contribuição a atuação sobre as causas dos problemas de segurança pública, ampliando seu olhar para além do crime e sobrepondo a desordem ou sensação de insegurança. O Posp propicia a elaboração de uma resposta que congregue todos aqueles que têm responsabilidade sobre cada causa específica (Morais; Vieira, 2015, p. 233).

Rolim (2006) enfatiza o policiamento orientado para a solução de problemas como uma estratégia que deve ser diferenciado da doutrina de Polícia Comunitária:

A estratégia do policiamento orientado para a solução de problemas (Posp) delineada por Herman Goldstein pode, a rigor, ser diferenciada do policiamento comunitário. Muitos autores observam que ela é uma visão específica sobre a prevenção do crime que, teoricamente, poderia conduzir o trabalho da polícia independentemente dos marcos que caracterizam o PC. [...] De fato, as propostas do Posp apenas radicalizam e aprofundam as perspectivas comunitárias de policiamento oferecendo-lhes, todavia, possibilidades de maior eficácia quanto à redução das taxas de criminalidade. Para além das questões propriamente teóricas ou de classificação, as duas estratégias podem perfeitamente ser aplicadas como aspectos de um mesmo projeto de segurança capaz de redefinir por completo a atuação das polícias modernas (Rolim, 2006, p. 90).

Registra-se que a estratégia para a diminuição da sensação de insegurança, além de se constituir em importante oportunidade de se aproximar a comunidade das forças de segurança, precisa ser operada de modo diferente às formas tradicionais de “se fazer polícia”.

Como estratégia de policiamento comunitário, o Posp visa construir uma maneira de “fazer polícia” radicalmente distinta do modelo tradicional que é, na verdade, um policiamento direcionado para o incidente. Uma vez identificados os problemas de segurança que preocupam a comunidade e depreciam sua qualidade de vida, a polícia se preocupa em resolvê-los. As melhores soluções serão aquelas que diminuam a ansiedade e a sensação de insegurança, que promovam a ordem, estreitem os laços de confiança entre a polícia e a comunidade e minimizem a necessidade de ações repressivas (Rolim, 2006, p. 91).

4. A OPERACIONALIZAÇÃO DO POLICIAMENTO ORIENTADO PARA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS PELAS GUARDAS MUNICIPAIS

Considerando-se a defesa encampada por autores como Cerqueira (2020) e Kopittke (2016), a institucionalização das Guardas Municipais precise ocorrer simultaneamente ao estabelecimento de outros mecanismos de prevenção constantes nas políticas públicas de segurança dos municípios. Mais que isso, há que se viabilizar um período de busca da maturidade institucional por parte das recém-criadas Guardas Municipais, tornando-se imperativo que estas se diferenciem (na estética e na ação) das polícias militares:

A guarda municipal é indispensável para a consecução dos projetos, ainda que deva ser montada de forma parcimoniosa, com ênfase no seu caráter comunitário e preventivo, evitando um viés militar. [...] Como a GM será montada em paralelo ao levantamento de dados, devem ser chamados inicialmente cerca de 50% do efetivo estimado ou adequar a convocação aos projetos iniciais (Cerqueira, 2020, p. 95).

A atribuição específica da preservação da ordem pública conferida às polícias militares, mesmo asseverando que em nenhum momento o Estatuto Geral das Guardas Municipais teve a intenção de estender às Guardas Municipais aquela atribuição (o que seria inconstitucional), Kopittke (2016) ressalta o distanciamento que a Guarda Municipal deve manter das atribuições atinentes à preservação da ordem pública.

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

Nas últimas décadas, o entendimento acerca das atividades preventivas tem ganhado novas formas de viabilização que não compreendem somente a atividade policial tradicionalmente reativa, exigindo soluções intersetoriais governamentais e não-governamentais:

[...] tem se consolidado uma nova concepção doutrinária de que “prevenção” na segurança pública se dá por meio de projetos que envolvem diversas agências públicas e que buscam atuar nos fatores de risco para a violência. Podem ser utilizadas técnicas orientadas para problemas de policiamento ostensivo (Kopittke, 2016, p. 76).

Em referência oferecida por Rolim (2006), a realização do Policiamento Orientado para a Solução do Problema depende do estabelecimento de um modelo conceitual identificado pela sigla L.A.R.A (Levantamento, Análise, Resposta e Avaliação). Tal metodologia implica na sistematização de cada uma dessas etapas da seguinte forma:

Tabela 1 – Etapas do Método L.A.R.A

Etapas	Componentes das Etapas					
Levantamento	Identificar os problemas recorrentes que preocupam as pessoas e a polícia.	Prorizar os problemas que serão enfrentados.	Estabelecer objetivos definidos.	Confirmar a existência e a dimensão dos problemas.	Selecionar um problema para exame.	Coletar e examinar dados a respeito.
Análise	Tentar identificar e compreender os eventos e condições que precedem e acompanham o problema.	Identificar as consequências do problema para a comunidade.	Identificar a frequência do problema e há quanto tempo ele vem ocorrendo.	Identificar as condições que permitiram a emergência do problema.	Definir o problema da forma mais precisa e específica possível.	Ser criativo e identificar os recursos disponíveis que possam auxiliar o desenvolvimento de uma compreensão mais aprofundada do problema.
Resposta	Pesquisar o que já foi feito em outras comunidades que enfrentaram o mesmo problema e quais os resultados obtidos.	Permitir que todos possam dar sua opinião e produzir uma “tempestade de ideias” (<i>brainstorm</i>).	Escolher uma das soluções possíveis.	Elaborar um plano concreto, identificar as responsabilidades e estabelecer objetivos específicos.	Identificar os dados relevantes a serem coletados durante a implementação do plano para permitir uma avaliação posterior.	Sustentar as atividades planejadas.
Avaliação	Determinar se o plano foi ou não implementado.	Identificar se os objetivos foram alcançados e coletar dados quantitativos e qualitativos.	Identificar qualquer nova estratégia que deva ser acrescentada ao plano original para aperfeiçoá-lo.	Conduzir a avaliação em processo para se assegurar de que a eficiência se manterá.		

Fonte: Rolim (2005, p. 94).

Dessa feita, por se perceber que a implementação do método L.A.R.A. pelas guardas municipais não ocasionaria ameaça de usurpação à função de preservação da ordem pública praticada com exclusividade pelas polícias militares, compreende-se que o Policiamento Orientado para a Solução de Problemas representa uma estratégia viável a ser adotada pelos municípios que dispõem de Guardas Municipais como forma de sedimentar a doutrina dessas instituições, diferenciando-as dos modelos de organização estritamente militarizados e, desta forma, consolidando o espaço das Guardas Municipais no campo preventivo.

Responder-se-á, portanto, à pergunta de pesquisa formulada no início desse artigo, com a propositura de atribuições a serem desempenhadas pelas Guardas Municipais, tendo por base o Policiamento Orientado para a Solução de Problemas e as etapas de levantamento, análise, resposta e avaliação, como forma de se empreender a prevenção primária em Segurança Pública:

- a) estabelecimento de programas de prevenção primária consistente em visitas comunitárias em comunidades de difícil acesso e desprovidas de serviços públicos básicos;
- b) estabelecimento de programas de prevenção primária para o público jovem em escolas e centros de atendimento social;
- c) atuação integrada com todas as forças de segurança visando a produção de conhecimento para a mitigação de delitos no âmbito do município;
- d) vínculo ativo com organizações governamentais e não governamentais para o compartilhamento de soluções para demandas com potencial risco de se transformarem em problemas de segurança pública;
- e) participação efetiva na elaboração do plano de segurança pública municipal e demais diretrizes que possam compor a política pública de segurança municipal;
- f) coordenação dos conselhos municipais de segurança, com vistas a coleta de informações e produção do conhecimento junto aos representantes da sociedade civil organizada relacionadas aos aspectos preventivos para a segurança da comunidade.

É certo que as sugestões para a atuação das Guardas Municipais baseadas na estratégia do Policiamento Orientado à Solução de Problemas não se limitam às apresentadas neste artigo, competindo aos gestores públicos dos municípios o empenho em garantir o papel precípua de fomentadores da prevenção primária pelas guardas municipais perante a comunidade na qual atuam, sem que esta atribuição seja subestimada ou diminuída face às atribuições desempenhadas pelas outras forças de segurança pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A municipalização da segurança pública não pode ser pensada somente do ponto-de-vista da existência de uma guarda municipal ostensiva responsável pelo patrulhamento preventivo dos logradouros. A segurança pública municipal deverá ser constituída por estratégias fundamentais que

reúnam instituições e atores para que, em caráter transversal e multidisciplinar, sejam os responsáveis pela definição e execução das políticas de segurança que privilegiem o município como o principal beneficiário da ordem pública.

A devolução do protagonismo aos municípios na Segurança Pública proporcionado pelo Susp permitiu a definição do espaço de atuação das Guardas Municipais, bem como a validação do papel do guarda municipal como um dos idealizadores e promotores da prevenção primária de uma comunidade.

A legitimidade da Guarda Municipal na Segurança Pública só poderia ser reconhecida uma vez que esta tivesse seu nome alterado para “polícia municipal” reiterando os tradicionais modelos de polícia ostensiva fardada? Óbvio que não. No entanto, esse corpo de segurança municipal, independente do nome que o defina necessita, ainda, de condições técnicas e de deontologia própria que possibilitem o exercício de suas atribuições legais na defesa e proteção do patrimônio público municipal e dos munícipes sob sua responsabilidade. Tais condições devem ser constantemente perseguidas pelos chefes dos Poderes Executivos municipais que desejam conceber uma segurança pública eficaz no âmbito de suas atribuições.

Por conseguinte, as arenas acadêmicas e profissionais de debate público devem enfatizar que as guardas municipais detêm um lugar de excelência na prevenção ao crime e na manutenção das posturas públicas no âmbito de seu lócus de competência. Esse aspecto, que não se confunde com a preservação da ordem pública, deve continuar sendo mais estimulado pelo poder público municipal, por meio da viabilização de estratégias para as guardas municipais, tal como estratégia do Policiamento Orientado à Solução de Problemas, de modos a reforçar sua seara laboral desvinculada dos modelos hipermilitarizados de segurança pública.

REFERÊNCIAS

BORDIN, Marcelo. **A guerra é a guerra: hipermilitarização da segurança pública, da vida e do cotidiano**. UFPR: Curitiba, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014**. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm. Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 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 nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil**. Princípios doutrinários da segurança pública municipal. SENASP: Brasília, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro de 2023**. Regulamenta os incisos IV, XIII e XIV do caput e o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, para dispor sobre a cooperação das guardas municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11841.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

CERQUEIRA, Josemar Dias. **O município na Segurança Pública**. Dialética Editora: Belo Horizonte, 2020.

KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **RBSP**. v. 10, n. 2, 72-87: São Paulo, 2016.

MORAIS, Igor Araújo Barros; VIEIRA, Thiago Augusto. Policiamento Orientado à Solução de Problemas na Polícia Militar de Santa Catarina – Brasil. **RBSP**. Volume 9, n. 1: São Paulo, 2015.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haidee G. C. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. **RBSP**. Ano 1, edição 1: São Paulo, 2007.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes. **Gargalos da Segurança Pública no Brasil: uma abordagem política, sociológica e de direito comparado**. HN: São José do Rio Preto, 2022.