

Michel Misse e Marcos Bretas (orgs.)

# **AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL**

Diagnóstico das transformações em curso

Booklink/Necvu

FINEP

Rio de Janeiro

2010

# ÍNDICE

## INTRODUÇÃO

**CAP. 1 – A GUARDA MUNICIPAL NO RIO DE JANEIRO: estudos de caso no Rio de Janeiro e em Macaé.**

**CAP. 2 – A GUARDA MUNICIPAL EM MINAS GERAIS: estudos de caso em Belo Horizonte e Mariana.**

**CAP. 3 – A GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE: cultura organizacional e**

**CAP. 4 – A GUARDA MUNICIPAL NO ESPÍRITO SANTO: estudos de caso em Vitória e Cachoeiro de Itapemirim.**

**CAP. 5 – A GUARDA MUNICIPAL NO PARANÁ: estudos de caso em Curitiba e Foz do Iguaçu.**

## OS AUTORES-COORDENADORES

## INTRODUÇÃO

**Michel Misse e Marcos Bretas**

Desenrolam-se, no Brasil, há alguns anos, profundas transformações a respeito de instituições ainda conhecidas com o nome de Guardas Municipais, mas parecem tender a ser outra coisa. Tradicionalmente dedicadas à preservação dos próprios municipais (prédios da municipalidade, parques e jardins, escolas públicas municipais), mas sem qualquer atribuição de policiamento ostensivo, as Guardas Municipais vêm adquirindo nova configuração. Isso ocorre em virtude de uma política que visa à municipalização da segurança, ora defendendo a formação de uma “polícia comunitária”, ora sustentando que se mantenham em seu papel tradicional, mais voltadas à vigilância e preservação de bens públicos municipais do que à repressão do crime.

Tal processo de transformação vincula-se, evidentemente, ao aumento da violência urbana, que amplifica debates, ações e experimentações no campo da segurança pública, e mais especificamente no quadro de formação de trabalhadores e agentes para atuar nessa área. A questão também precisa considerar a formação de um campo acadêmico de pesquisas e debates e, ao mesmo tempo, a formulação de discursos sobre a formação de um novo tipo de profissional de segurança. Neste, cruzam-se eixos relacionais nos quais categorias internacionais de “polícia” estão presentes e são reapropriadas de diferentes maneiras. Estamos observando, frequentemente, que categorias produzidas externamente vêm constituindo as bases do atual discurso sobre as mudanças desejadas, nessa área, para os municípios brasileiros. Já se falou aqui em “tolerância zero”, “polícia de vizinhança”, polícia comunitária, *community police*, quando cada um desses conceitos de alguma forma vem sendo utilizado na experiência brasileira com características próprias e, ao mesmo tempo, representando partes de um repertório comum. A maior parte

desses recursos conceituais, por mais díspares que sejam entre si, baseia-se, sobretudo, na demanda de uma presença qualificada de forças de segurança mais próxima da sociedade. Com objetivos mais comunitários ou mais repressivos, a concepção geral tem em comum essa idéia: uma polícia próxima dos cidadãos. E isso remete-nos a uma discussão importante dentro desse contexto e também à análise de um fenômeno de longa duração da história social brasileira: a permanência do debate a respeito de centralização e descentralização.

Trata-se de um debate que se faz presente desde o processo de independência, de como o Estado brasileiro está sempre oscilando entre um poder central forte e expectativas locais de autonomia. Afinal, um país de dimensões continentais requer a descentralização e, ao mesmo tempo, tende à centralização, de maneira a possibilitar o exercício do controle sobre extenso território. É nesse quadro que consideramos essencial enfatizar a especificidade do debate entre centralização e descentralização no Brasil, que pode ser conjugado com discussão semelhante sobre a prática policial. Qual é o melhor espaço para pensar-se a ação policial? Quando a polícia londrina, na Inglaterra, formou-se, na primeira metade de século XIX, a opção clara dos seus gestores foi no sentido de trazer policiais de fora da cidade – “vamos usar o homem do campo como policial” – representação de um modelo, segundo o qual o exercício policial é feito de maneira mais adequada por alguém de fora, que não faz parte da realidade sobre a qual atuará. A proximidade seria a contaminação, a negociação, algo não positivado, o inverso da grande maioria das tendências contemporâneas, que enfatizam o contrário: o melhor policial é o que está mais próximo, que conhece a realidade sobre a qual atuará. Essas dimensões de exercício do poder estão na essência de determinados modelos de policiamento. Como distanciar, como impedir a contaminação e, por outro lado, como desejar que esse policial saiba o que se passa, o que acontece à volta dele, que conheça os atores e as situações sociais com os quais está envolvido? Eis a questão.

No Brasil, tal debate começa a ser travado a partir dos anos 80, no prolongamento do processo de redemocratização. Carrega, no entanto, a desconfiança em relação ao Estado, resultante da crítica à ditadura militar, de presença fortemente autoritária, controlando, de modo negativo, a população,

com a evidente demanda de que seja contido. O Estado brasileiro, no processo democrático dos anos 80, em larga medida é visto como um “inimigo”, como um sistema com o qual se deve tomar cuidado. É também o momento de consolidação de todo o quadro de organizações não-governamentais, que buscam produzir alternativas de toda ordem e valorizam as práticas comunitárias, as associações de moradores, todo um conjunto de ações dotadas de maior capilaridade para agir fora da esfera negativa do Estado. Tal dimensão negativa do Estado encontrou sua forma mais evidente e sua representação mais próxima do passado autoritário exatamente na área de segurança pública, nas Polícias Militares, Judiciárias e na Federal.

Não é preciso relembrar o quanto a relação do mundo acadêmico com a área de segurança pública está minada de desconfiança, de como esta é uma área ainda mal vista em alguns segmentos do mundo acadêmico. A herança de uma polícia instrumentalizada pela ditadura militar deixou feridas que mal começam a cicatrizar. O fato é que ainda há desconfiança de parte a parte. Essa desconfiança é algo a ser superado. Concordamos que os nossos problemas serão resolvidos pela via da democracia. Derivados do regime autoritário, eles que ganham ampla visibilidade especialmente nas Polícias Militares. Estas, até hoje, pagam caro pelo fato de conservarem-se sob uma concepção militarista; de haverem estado ligadas à repressão dos anos de chumbo.

Na medida em que foi ficando evidente que os avanços no processo de redemocratização não produziam impacto direto sobre a área da segurança pública, reavivou-se o tema da descentralização, isto é, da possibilidade cada vez maior de reforçarem-se instituições promotoras de segurança mais próximas do cidadão e mais distantes do Estado centralizado, sobre o qual permanecia a desconfiança herdada da ditadura. É nesse ponto que emerge a presença maior do município na Constituinte de 1988, o que sugere a possibilidade de que parte das funções de segurança pública seja exercida no nível municipal. É o momento em que se consolida uma nova concepção a respeito do papel dos municípios no sistema federativo brasileiro. Os municípios, com a Constituição de 1988, passam a receber uma série de novos encargos, atribuindo-se-lhes várias das funções antes centralizadas na União. Isso não foi, porém acompanhado de correspondente descentralização das

arrecadações. A União continua sendo o grande arrecadador dos impostos, mesmo transferindo-se aos municípios muitas das suas antigas atribuições. Isso vai ter um impacto sobre diversas políticas públicas municipais e não será diferente no caso da área de segurança pública.

Com o aumento da criminalidade violenta observado indistintamente, a partir dos anos 90, em muitas cidades brasileiras, a insegurança transforma-se em demanda política. Tal demanda, por sua vez, transfigura-se em agenda pública no que diz respeito às funções das antigas Guardas Municipais. Discutem-se mudanças nessas atribuições e a expansão do número de Guardas Municipais, nos locais onde elas já existissem, assim como a sua criação em municípios delas desprovidos. Quem acompanhou de perto esse processo sabe das iniciativas que redundaram em políticas de indução, estaduais ou federais, de aumentar o quantitativo de profissionais nos municípios com guardas municipais constituídas e de sua criação no caso dos que ainda dela não dispusessem. Neste último caso, vimos como os prefeitos movimentaram-se em busca da expertise dos municípios onde já existem tais corporações. Estamos, assim, no meio de um processo de expansão, que envolve muitas discussões; sobre a definição de papel das GMs, dos possíveis modelos que devem adotar, de como relacioná-las a outras tarefas municipais, e de como promover a sua integração ou fazê-las conviver com os modelos vigentes nas polícias estaduais. Surge a possibilidade de tensão e confronto de interesses entre as polícias estaduais, militar e civil, e as novas Guardas Municipais. Em cada município ao qual estendemos a nossa pesquisa encontramos diferentes formas de tensão, conflito latente ou cooperação entre esses dois setores, em sua disputa de atribuições.

Uma boa parábola dessa situação ocorreu no Rio de Janeiro. Certa manhã, apareceu na praia do Leblon um pinguim, encontrado pela guarda municipal carioca, que o tomou aos seus cuidados. No entanto, os guardas foram cercados pelos bombeiros que diziam: “Vocês têm que nos entregar o pinguim, porque isso é uma atribuição do Corpo de Bombeiros e não da Guarda Municipal”. O conflito levou a todos à Delegacia de Polícia para saber quem é que deveria tomar conta do pequeno animal marinho. Uns acusavam os outros de invasão de atribuições: as ações de segurança passam, assim, a ser potencialmente disputadas todo o tempo entre esse novo personagem, a

Guarda Municipal, e os personagens tradicionais, as Polícias. É uma luta pela definição de qual vai ser o papel da Guarda Municipal e o quanto ela retira poder e atribuições das Polícias estaduais.

As Guardas Municipais do Estado de São Paulo, por exemplo, seguem um projeto já definido de ser “uma nova polícia”. No único livro publicado sobre as Guardas Municipais no Brasil, antes da publicação deste, seu autor, Benedito Mariano, que foi gestor da GM da cidade de São Paulo, argumenta: “As polícias militares são historicamente inviáveis, elas estão completamente estragadas. Nós precisamos acabar com as polícias militares e transferir o poder para as guardas municipais” (MARIANO, 2004). O projeto é bastante claro e boa parte das guardas municipais paulistas assumiram-no e sem dúvida querem sentir-se policiais.

Já a Guarda Municipal do Rio de Janeiro apresenta-se com um modelo alternativo. Sua direção sempre se orgulhou em dizer: “Nós temos a maior guarda desarmada do Brasil.” Não pretende ser polícia, mas uma instituição diferente, o que é mais complicado. Não se pense, porém, que os guardas do Rio concordam com a idéia. Há dissensões. Muitos dizem: “Nós queremos ser igual a São Paulo”. Percebe-se em nossa pesquisa que, nas bases, o guarda municipal nutre o grande desejo de ser policial.

Deparamo-nos, portanto, com algumas questões importantes. 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. Eis uma questão bastante peculiar que se transforma em tensão prolongada: como produzir novas guardas com velhos atores? Em não poucos casos, os velhos atores estão conduzindo esse processo, tornando as Guardas subordinadas às Polícias Militares. Em outros casos, desenvolvem-se projetos políticos próprios de oposição à Polícia convencional. Sua condução, no entanto, ainda está frequentemente subordinada às polícias estaduais, que, bem ou mal, são as especialistas da área de segurança.

Grande parte do processo de transição que tem levado a uma relativa municipalização da segurança pública é induzido pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Trata-se de um processo muito curioso, que também ocorre em outras áreas das políticas públicas nas quais o poder central promove a descentralização. O Governo federal é o grande patrocinador de uma lógica descentralizadora da segurança pública no Brasil. Condiciona isso, porém, a que a lógica descentralizadora, evidentemente, obedeça às normatividades centrais. Começa-se, em primeiro lugar, a subordinar a existência de Guardas a certas exigências. Entre estas, está a adoção de um modelo com profissionais desarmados, distante, portanto, daquele estritamente policial, com profissionais que, dentre outros recursos repressivos, portam armas de fogo. O Governo federal tem um projeto de Guardas Municipais que parece ser central na sua forma de pensar a segurança pública e que compreende uma atividade preventiva, de administração de conflitos, sem uso de armamento letal.

Em 786 municípios brasileiros, nos quais havia Guardas Municipais em 2006, 78% tinham mais de 500 mil habitantes<sup>1</sup>. Embora a Região Sudeste não concentrasse o maior número de municípios com Guardas Municipais, ela abrigava a maior população servida por esse tipo de instituição. Ainda pouco estudado, o fenômeno que ocorre com as Guardas Municipais no Brasil era, até então, um pouco mais conhecido no Estado de São Paulo do que no restante do país<sup>2</sup>. Por esta razão, preferimos, neste estudo, concentrar as

---

<sup>1</sup> Ver IBGE - *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2006*. Para uma análise descritiva sobre as guardas municipais nos estados brasileiros ver Ministério da Justiça/SENASP – *Relatório Descritivo: Pesquisa do perfil organizacional das Guardas Municipais*. Brasília, Senasp, novembro de 2005.

<sup>2</sup> O primeiro e mais importante trabalho sobre Guardas Municipais é de MARIANO, B.N. *Por um novo modelo de polícia no Brasil – A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004. Ainda sobre São Paulo há o estudo de Túlio Kahn, KAHN, T & ZANETIC, A. *O Papel dos Municípios na Segurança Pública*, Coleção Segurança com Cidadania, ano 1, n. 1, 2009: 83-126; KAHN, T. *Policiamento Comunitário em São Paulo: a visão dos policiais*, *Policiamento Comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002*. São Paulo, Página Viva, p.71-112, 2002; ILANUD. Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção de Delito e Tratamento do Delinqüente. *Polícia Comunitária: Pesquisa de Avaliação da Experiência no Município de São Paulo*. São Paulo. *Revista do ILANUD*, n. 19. 2002. Outros estudos de referência são: AZEVEDO, R.G; CUNHA, E.P. *Experiências da Municipalização da Segurança no Rio Grande do Sul*. XII Congresso Brasileiro de Sociologia. 29 de maio a 01 de junho. Recife, Pernambuco, Brasil, 2007; SENTO-SÉ, João Trajano (org.), *Prevenção da Violência. O papel das cidades*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005; BRETAS, M.L; MORAIS, D. *Guardas Municipais: Resistência e Inovação*, Coleção Segurança com Cidadania, ano

pesquisas em outros estados, de modo a permitir melhor compreensão da variedade de experiências e de modelos adotados. Escolhemos oito municípios de quatro estados – Rio de Janeiro e Macaé, no Estado do Rio de Janeiro; Belo Horizonte e Mariana, no Estado de Minas Gerais; Vitória e Cachoeiro de Itapemirim, no Estado do Espírito Santo; e Curitiba e Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná. O principal critério que orientou a escolha foi a variedade de situações que uma sondagem preliminar detectou. A metodologia adotada incorporou dados da contabilidade oficial, *survey* (no caso de Minas Gerais) e pesquisa qualitativa, com destaque para a técnica dos grupos focais.

A pesquisa cujos resultados apresentamos neste livro evidencia que as mudanças recentes e ainda em curso nas Guardas Municipais do Brasil serão decisivas na definição das políticas de segurança pública a serem adotadas, em nosso país, nos próximos anos e décadas.

---

1, n. 1, 2009: 159-174. MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. *O papel decisivo dos municípios na segurança pública*. In: *Segurança Pública: Resultados das Ações do Movimento pela Segurança e Vida.*, 2000, Belo Horizonte. Segurança Pública: Gráfica da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2000. p. 50-53; MIRANDA et al, *A gestão da segurança pública municipal no Rio de Janeiro*, Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 2, n. 3, 2008. MIRANDA et al, *Os conflitos de rua entre as guardas municipais e os "camelôs"*, Revista Comum, v. 8, n. 21, 2003.

# CAPÍTULO 1

## **As Guardas Municipais no Estado do Rio de Janeiro: um estudo de caso.**

Marcos Luiz Bretas\*  
NECVU/UFRJ

Nos últimos vinte anos, tem havido um processo permanente de expansão do quadro de Guardas Municipais em todo o Brasil, estimulado pela inserção desta instituição entre aquelas nomeadas na Constituição de 1988. Não parece demais ressaltar que o texto constitucional é breve e indicativo, deixando de lado qualquer determinação maior sobre o formato destas guardas, o que tem provocado considerável latitude de interpretação e muita controvérsia. Em um quadro no qual vai se consolidando a prática eleitoral, e com o agravamento notável dos indicadores de criminalidade, as GMs se tornam objeto de debate político, que inclui projetos importantes do ponto de vista eleitoral, com resultados sociais que ainda precisam ser avaliados.<sup>3</sup>

Neste processo, o Estado do Rio de Janeiro ocupa lugar de destaque.<sup>4</sup> Talvez por construir uma imagem de vanguarda no espaço político nacional. Talvez por ter um perfil de municípios – com muitos atrativos turísticos – particularmente adequado ao emprego das guardas. O fato é que ele tem o maior percentual de municípios com GMs do país.<sup>5</sup> Além disto, estas se

---

\* Este trabalho foi realizado com apoio da FINEP e contou com a participação, na coleta de dados e na realização das entrevistas, de David Pereira Morais, Janaina Giroto da Silva e Jéssica de Queirós Bretas. Gostaria de registrar também meu agradecimento a todos os guardas que participaram das entrevistas, a grande maioria demonstrando grande interesse pela pesquisa. Espero que eles possam considerar o resultado satisfatório.

<sup>3</sup> Este trabalho foi redigido ao final da gestão dos prefeitos que deixaram o cargo em 2009. Isto pode provocar modificações no panorama descrito, mas o diagnóstico estabelecido permite constituir um bom parâmetro para acompanhar estas mudanças.

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, MIRANDA, A. P. M. & FREIRE, L. L. & PAES, V. F. A gestão da segurança pública municipal no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. N. 3, ano 2, jul/ago 2008

<sup>5</sup> *PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS*, 2006. Rio de Janeiro, IBGE, 2007.

destacam por algumas características intensamente discutidas no universo da segurança municipal, apresentando-se como um modelo possível para estruturação de Guardas em todo o país. Dois aspectos podem ser evidenciados neste possível “modelo fluminense”: a utilização de guardas celetistas, contratados por uma empresa pertencente ao município, e a recusa ao porte de armas de fogo, ainda que tal seja permitido pela legislação federal. Estes dois aspectos serão discutidos adiante, com mais vagar. A este modelo pode ser contraposto um possível “modelo paulista”, no qual os guardas são parte do quadro de servidores do município, e têm acesso a armas para utilização em serviço.<sup>6</sup> Histórias de sucesso ou experiências desafortunadas dentro destes dois modelos são utilizadas no debate, expressando diagnósticos de como deve ser empregada uma GM, aparecendo em discursos dos mais diversos atores envolvidos.

A Guarda Municipal do Rio de Janeiro, por meio de seus gestores, afirma muito claramente o modelo desarmado por ela seguido, orgulhando-se de seus sucessos e se apresentando como a maior do país nesta linha – um modelo, a seu ver, no qual outras Guardas deveriam se espelhar. Esta proposta agrada bastante aos formuladores de políticas de segurança da Secretaria Nacional de Segurança Pública – importantes definidores de trajetórias das Guardas nacionais, por controlarem significativo canal de distribuição de recursos o que interessa às Guardas e aos prefeitos –, que claramente gostariam de ver um modelo de GM desarmada se espalhando pelo Brasil. Por outro lado, mostram-se bastante críticos deste modelo grupos que apontam as Guardas do Estado de São Paulo como exemplo de sucesso, com recursos e atribuições cada vez maiores. Este debate toma diversas formas, mas pode ser expresso em uma só questão: as Guardas são ou não uma polícia? Esta definição vai ter impacto sobre as formas de organização, sobre o equipamento necessário, a arma inclusive, e sobre o trabalho das Guardas no seu espaço de atuação. Tal pergunta também mobiliza apoios e oposições às atividades das guardas, em

---

<sup>6</sup> O uso de armas pelas Guardas Municipais é regulado pelo Estatuto do Desarmamento. Este permite que Guardas de municípios com mais de 50 mil habitantes portem armas. Os municípios do Estado de São Paulo que não atingem este número se manifestam, intensamente, em encontros nacionais, por se sentirem discriminados. No Rio de Janeiro, ao contrário, o município de São Gonçalo desarmou os seus guardas.

especial de outros grupos envolvidos na produção da segurança pública, policiais civis e militares à frente.

Deve-se chamar a atenção para o fato de ser corriqueiro, na formação e expansão de organizações deste gênero, a tentativa de ampliar a própria importância, ocupando espaços e buscando mais atribuições, recursos e poder. Grupos com projeto de atuação nas GMs veem a possibilidade de crescimento delas, assumindo atribuições tradicionalmente adstritas às polícias, desenvolvendo diversos argumentos para legitimar esta estratégia. Definindo questões que serão importantes ao longo de toda a discussão, podemos sugerir que os argumentos para a expansão do papel policial das GMs são apresentados em duas linhas: uma conceitual, outra tópica.

Do ponto de vista conceitual, é possível constituir um argumento histórico, segundo o qual as formas de polícia se iniciaram em esfera local/municipal, passando depois por um processo de centralização. Este debate é um tema clássico dos estudos de polícia. Qual o melhor perfil para o pleno exercício das funções: um mais próximo da comunidade policiada ou um mais distante? A formação do aparato policial de Londres, no Reino Unido, no século XIX, buscava evitar os laços comunitários dos *constable* tradicionais, imiscuídos nas disputas e nos padrões de resolução de conflitos comunitários, empregando homens do campo, isolados das comunidades que policiariam. O bom policial seria supostamente neutro. Sua postura teria que ser distante do grupo que lhe caberia policiar. Ao mesmo tempo, as polícias modernas nunca pretenderam se desvincular da ideia de fazerem parte da mesma comunidade, experimentando os mesmos problemas, o que lhes daria maior sensibilidade para agir, ao lado de seu poder legal.

É interessante notar que, durante muito tempo, a historiografia inglesa foi extremamente crítica da atuação do *constable*, inspirando-se nos retratos ácidos de Shakespeare. Apenas em tempos recentes tem havido uma reavaliação deste personagem, valorizando exatamente os aspectos comunitários de sua função.<sup>7</sup> Com frequência, os gestores das GMs recuperam este argumento e remontam suas instituições a tradições comunitárias, hoje

---

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, Elaine REYNOLDS, *Before the Bobbies: The Night watch and police reform in metropolitan London, 1720-1830*, Stanford University Press, 1998. Mesmo no caso brasileiro a criação da polícia visava se contrapor ao uso de moradores da cidade nas tarefas de vigilância cotidiana.

muito valorizadas. Em encontro de Guardas em Sorocaba, uma conferencista afirmou que as Guardas Municipais surgiram no tempo das cruzadas. As Guardas com existência mais longa – poucas são centenárias – servem de exemplo e inspiração, por representar o que todas gostariam de ter. Instituições de pouca história buscam se legitimar por outras formas, vinculando-se a uma tradição comunitária contraposta a valores sociais e impessoais que prevaleceram em tempos recentes. Neste sentido, a instituição verdadeiramente histórica seria a recente Guarda Municipal, e não a velha polícia, sobrecarregada por uma trajetória ilegítima de abusos e arbitrariedades.<sup>8</sup> A extensão das atividades policiais das Guardas seria então a retomada de uma tradição, ao mesmo tempo que a possibilidade de empregar um modelo de policiamento mais eficaz, por representar de modo ainda mais adequado as aspirações da comunidade.

O argumento tópico não se reporta a modelos ou tradições, mas faz uma avaliação contextual em que se diagnostica a existência de uma necessidade a ser suprida pela ação das Guardas. O primeiro reconhecimento, imediato, é que existe uma carência na área de segurança pública, expressa nos elevados e ascendentes índices de crimes. Sequer é preciso fazer uma crítica à atuação policial: o problema seria a incapacidade de atender à demanda com os recursos disponíveis. Em uma situação destas, a proposta imediata seria aumentar os efetivos policiais, adequando-os às necessidades. Neste ponto, as Guardas se beneficiam do discurso permanente dos políticos, que sempre se comprometem a ampliar efetivos e recursos policiais, com pouco resultado visível. Se este caminho parece bloqueado, porque não repartir atribuições e utilizar um novo investidor, o municipal?<sup>9</sup> Setores da GM do Rio de Janeiro fazem desta questão um diagnóstico: a polícia militar estaria direcionando seus efetivos para ações contra o tráfico de drogas, deixando de lado outras

---

<sup>8</sup> É interessante notar que a preocupação com o passado e a tradição institucional é uma característica comum a instituições militares. Tal tradição chega nas guardas municipais pelo emprego de policiais militares como gestores, trazendo lógicas de suas instituições de origem. O número de gestores de guarda provenientes da polícia parece vir diminuindo, mas ainda é muito significativo. São figuras carregadas de uma ambiguidade que não escapa aos guardas. Estes comentam que oficiais da Polícia Militar vivem criticando a Guarda. Isto até passarem para a reserva, quando arrumam emprego justamente na GM.

<sup>9</sup> Percebe-se, particularmente, o argumento da escassez de policiais em cidades menores, onde o contingente designado pelo Estado é sempre muito pequeno. Nestes casos, a existência de uma Guarda Municipal representa diferença significativa no número de pessoas envolvidas na produção de segurança.

obrigações, produzindo insegurança entre os cidadãos. A tarefa da Guarda seria então ocupar este espaço vazio, fazendo-se presente ostensivamente, garantindo o direito de circulação e aumentando a sensação de segurança. Esta proposta pode ser formulada de modo menos conjuntural; alguns guardas sugerem assumir o policiamento em crimes de menor poder ofensivo. Ao sugerirem isto, estariam fazendo uma gentileza à Polícia Militar, que ficaria liberada para as ações mais importantes. Como no espaço urbano os crimes de maior ou menor poder ofensivo podem compartilhar a mesma territorialidade, fica difícil compreender como tal divisão funcionará na prática. Isto é parte de um dos principais dilemas que caracterizam o funcionamento das Guardas: estar presente significa ser chamado a atuar.

Como vemos, existem inúmeras propostas sobre como as GMs devem atuar. Talvez valha a pena perceber que esta é uma característica da área da segurança, onde uma tal multiplicidade de propostas absolutamente divergentes provoca certa paralisia pela incapacidade de um grupo propositor afirmar sua hegemonia e encaminhar seus projetos, o que produz uma oscilação permanente nas políticas. No caso das GMs, o assunto pode ser menos visível e talvez mesmo menos polêmico. As condições de encaminhamento de qualquer projeto, no entanto, somente serão estabelecidas pela construção de uma base com projetos semelhantes. Neste caminho, é preciso avaliar os projetos e as visões dos envolvidos diretamente com as atividades de uma Guarda Municipal. O que pretendemos neste trabalho é avaliar como os participantes das GMs pensam a natureza de sua atividade, as condições de seu exercício, as reações produzidas, e o futuro destas instituições.

### **O desenho da pesquisa**

Nosso projeto teve como foco as GMs do Estado do Rio de Janeiro, mas começa por reconhecer a impossibilidade de dar conta da diversidade das muitas existentes. Impunha-se trabalhar com a Guarda da cidade do Rio de Janeiro, por sua visibilidade e importância. O Rio tem pretensões de exemplo nacional, capacidade de gestão e de produzir conhecimento, o que faz de sua GM um foco de fértil discussão. Lidando também com a realidade de uma

cidade que está entre as maiores do país, e mesmo do mundo, a operação de gerir uma GM implica uma complexidade que em poucos casos no país será de ordem semelhante. Isto já pode significar uma primeira discussão sobre a exemplaridade desta guarda, que opera em realidade bastante específica. Os aparelhos da segurança pública se formam de acordo com modelos estabelecidos nacionalmente, delimitados por legislação federal. A capacidade local de estabelecer traços próprios se mostra muito limitada. Isto é respondido pelos atores do sistema com um forte desejo de uniformidade, que também existe nas Guardas Municipais. Encontros nacionais de Guardas, que ocorrem todos os anos, apresentam sempre propostas uniformizadoras – a começar exatamente com a questão do uniforme<sup>10</sup> – tentando constituir os agentes locais em parte de um grupo identificável, de caráter nacional. Talvez seja conveniente perceber a multiplicidade de situações, e valorizar a capacidade das Guardas de se adaptarem a realidades locais, sem aspirar a um modelo único. Neste sentido, o exemplo da Guarda carioca deve ser relacionado com experiências de outras capitais ou de cidades de grande porte, que possuem perfil semelhante.

Alguns aspectos marcam a experiência histórica da GM carioca, em seus quinze anos de existência. Talvez o mais polêmico deles seja o modelo contratual adotado: o município criou uma Empresa Municipal de Segurança, que por sua vez contrata os guardas em regime de CLT. Este sistema dá à Guarda uma flexibilidade inexistente no serviço público, permitindo que os seus integrantes sejam demitidos por decisão da diretoria. O caso da GM do Rio não é único – a Guarda de Macaé adotou o mesmo sistema –, mas se mostra extremamente polêmico e enfrenta resistências enormes, tanto por parte dos guardas, que se sentem permanentemente ameaçados no exercício de difíceis funções, quanto do Judiciário, que tem que definir que atribuições o Estado pode delegar a este tipo de funcionário.<sup>11</sup>

O segundo ponto polêmico é certamente a afirmação taxativa de que a Guarda não vai se armar, que suas funções municipais devem ser exercidas por

---

<sup>10</sup> Uma das reformas anunciadas pelo novo prefeito do Rio de Janeiro é exatamente a adoção do uniforme azul marinho, que tenta se afirmar como padrão entre as guardas – aquilo que as GMs paulistas chamam de “onda azul marinho”

<sup>11</sup> Este modelo parece fadado ao fracasso e já se anuncia a incorporação da Guarda ao serviço público municipal.

homens ou mulheres desarmados. Veremos, adiante, como este tema desperta enormes discussões entre os guardas, que, em sua maioria, prefeririam estar armados no seu cotidiano. O emprego de armas pelas GMs vem se disseminando; muitas Guardas já estão armadas; outras em implantação do uso da arma. Os processos pelos quais se arma uma instituição desarmada são extremamente interessantes e dignos de um estudo a parte. É um momento no qual se pode discutir o controle do emprego da arma, discussão virtualmente inexistente nas polícias brasileiras. Talvez valha a pena aqui ressaltar que a arma constitui apenas a ponta mais visível de uma discussão maior sobre o equipamento de forças de segurança, diretamente ligado ao perfil de atuação definido para elas. Encontros de Guardas são um espetáculo de exibição de *gadgets* tecnológicos, equipamentos de repressão. São exibidos – e vendidos – equipamentos que vão das câmeras de rua, para controle do fluxo de carros e pessoas, aos giroscópios, para viaturas ou equipamentos de manutenção da ordem, como *sprays* de pimenta ou *tasers* – armas que emitem um choque, paralisando o oponente. Esta discussão tem um aspecto mais imediato e visível na Guarda do Rio, expresso no uso de equipamentos antimotim, proteções conhecidas entre os guardas como “tartarugas ninja”, ou os bastões de contenção, que a direção da GM regulamentou, afastando equipamentos de predileção de alguns guardas que viveram outros tempos – bastante recentes – como a tonfa ou o porrete conhecido, no Rio, como “amendolão”, em homenagem ao primeiro comandante da Guarda. De uso disseminado em momento no qual a guarda dedicava boa parte do seu tempo e quase toda a sua visibilidade no combate aos camelôs, estes equipamentos hoje têm utilidade duvidosa.

O terceiro ponto a ser destacado no estudo da Guarda carioca é precisamente esta marca intensa e polêmica do embate contra os camelôs da cidade. Neste embate tais equipamentos foram outrora bastante utilizados. As vestimentas de proteção, as “tartarugas ninja”, ainda existem, mas não vêm sendo utilizadas. O que foi, em certo período, um confronto violento, traduzido em batalhas que conflagraram o centro da cidade, hoje é tratado de forma mais cuidadosa, evitando as explosões e reduzindo os riscos de ambas as partes. Ficaram, porém, diversas memórias da batalha travada. Para muitos habitantes da cidade, a Guarda é o agente de repressão aos camelôs. Também entre os

guardas tal função é sempre lembrada, mesmo por aqueles cujas atividades não os coloquem em contato direto com este comércio irregular urbano. A Guarda – e os guardas – adotaram um discurso em que esta postura foi autodefinida como “controle urbano”, uma expressão funcional e mais neutra, mas que muitas vezes se traduz como reprimir o comércio irregular.

Que características tem esta GM que faria o controle urbano na variada cidade do Rio de Janeiro? Apesar de ser uma empresa municipal, a Guarda foi concebida principalmente por oficiais egressos da Polícia Militar do Estado, que lhe conferiram um perfil de organização militar. A própria gestão aparece ambígua na forma como é reconhecida: o dirigente da empresa/guarda seria um diretor ou um comandante?<sup>12</sup> A organização interna reproduz muito da hierarquia e das formas consolidadas nas polícias militares. Os guardas apresentam uma carreira ascendente de níveis e títulos, equivalentes a graduações militares, ainda que o sistema de ascensão seja um problema sempre mencionado, porque não há expectativa de promoção, por falta de lugares nas posições mais elevadas. Neste espaço que, ao mesmo tempo, é militar e não é, cresce uma aspiração pela formalização de uma carreira, que propicie oportunidades de acesso mais claras.

A distribuição organizacional também apresenta semelhanças com a organização das polícias militares. A cidade é distribuída por inspetorias que organizam as atividades cotidianas da área. Ao mesmo tempo, funcionam alguns grupos especiais sem uma vinculação geográfica, direcionados a atividades específicas. Este tipo de perfil seria mais próximo de uma concepção de delegacia especializada da Polícia Civil, mas tem raiz na concepção original da Guarda por um oficial ligado ao Batalhão de Operações Especiais da PM. Na expressão de um guarda, durante entrevista, o primeiro comandante privilegiaria a ação dos Grupamentos, enquanto o atual (2008) estaria mais ligado à atividade das inspetorias. Grupamentos – especializados – e inspetorias – generalistas – atraem guardas de perfis distintos, e têm concepções diversas de sua atividade. Existem os grupamentos de conflito, os de atividade mais social – como a Ronda escolar – e os de perfil menos

---

<sup>12</sup> Ao longo do texto, dou preferência ao termo gestor exatamente porque o formato varia de Guarda para Guarda e, mesmo quando o cargo seja expresso em termos civis, a terminologia militar pode ser usada até como prova de deferência.

“policial”, como é o caso dos grupamentos de trânsito.<sup>13</sup> Guardas de inspetorias comentam diversas vezes sobre como eles se sentem diferenciados; falam que os guardas de grupamentos se consideram melhores, por deter alguma forma de saber/poder especializado. Ao mesmo tempo em que agem pontualmente, produzindo uma intervenção e se retirando, deixam para o guarda da inspetoria os efeitos posteriores de sua ação, a convivência cotidiana com os envolvidos. As inspetorias também se organizam, internamente, segundo um modelo importado da Polícia Militar, estruturado em G-1, G-2, G-3 e G-4. Fica aí evidente toda uma forma de pensar expressa na concepção da organização da Guarda.

Esta corporação contrata – a tentação de escrever “recruta” é forte – mediante concursos, oferecendo um treinamento aos aprovados. Os currículos e a estrutura dos treinamentos se alterou bastante ao longo dos anos, o que se reflete no próprio autorreferenciamento dos guardas, que se reconhecem pelo ano de entrada.<sup>14</sup> Nos últimos anos, um dos avanços mais reconhecidos da Guarda foi exatamente na estruturação – física e conceitual – das atividades de formação. Os guardas elogiam o treinamento recebido, as instalações são boas e eles reagem bem ao treinamento. Novas turmas dependem, no entanto, de vontade política e de recursos, o que nem sempre é garantido. Podemos chamar a atenção para o fato de que os governantes municipais vêm firmado um compromisso com a expansão da Guarda. Concursos têm sido realizados. Além disto, ocorre extenso aproveitamento de aprovados em concursos anteriores. A Guarda enfrenta, porém, grande dificuldade em conseguir aumentar o seu efetivo. Isto indica que está havendo uma evasão muito grande, que dificulta projetos de dispor de uma Guarda maior. Esta discussão terá de ser retomada mais adiante. Importa aqui registrar que um grupo entre cinco e seis mil homens e mulheres trabalham, cotidianamente, no “controle urbano” da GM do Rio de Janeiro. Contratados ao longo dos últimos quinze

---

<sup>13</sup> Em pesquisa anterior, realizada para a SENASP, dedicamos nossa atenção aos grupamentos. Destacamos, por exemplo, para como os grupamentos de trânsito reuniam o maior número de guardas que se opunham ao uso de armas.

<sup>14</sup> O sistema de entrada na Guarda não é regular como na Polícia Militar, e se faz em um único nível, que é o inicial. Esta identidade dos guardas por turma guarda, no entanto, semelhanças com experiências como a dos oficiais da PM, que mantêm a turma como referência, ou talvez até bem mais com turmas de concursados para a Polícia Civil, que experimentam treinamentos *ad hoc*, por vezes muito marcados, e que se reconhecem pelo perfil do treinamento original.

anos, são eles os responsáveis pela “cara” que a Guarda tem, no dia a dia da cidade.

Nosso objetivo, nesta pesquisa, foi ouvir os guardas que trabalham nas inspetorias, buscando avaliar como percebiam a sua atividade, conhecer os tipos de situação que eles encontram diariamente e como reagem nas diversas ações. O Rio de Janeiro é dividido em 15 inspetorias, cada qual com uma área determinada. As Inspetorias ocupam a maior parte do efetivo da Guarda, algo em torno de 70%. Nosso propósito era ouvir grupos de cinco guardas, selecionados aleatoriamente, em cada inspetoria. Infelizmente, a pesquisa – já em sua fase final – coincidiu com a realização, na cidade, dos Jogos Panamericanos, o que produziu um aumento na atividade da Guarda, dificultando a realização das entrevistas. Como já tínhamos realizado entrevistas em treze das inspetorias, decidimos trabalhar com este material, o que significa ter ouvido 85% guardas, em todas as regiões da cidade. Isto é importante para ressaltar um aspecto difícil do trabalho. Busco aqui produzir uma identidade de concepções compartilhadas pelos Guardas, reconhecendo e privilegiando aspectos que lhes são comuns. No entanto, também se torna-se necessário chamar a atenção para a diversidade que caracteriza a própria cidade, com efeitos sobre os Guardas. O perfil dos guardas que atuam no centro da cidade é bastante distinto do daqueles que atuam em Santa Cruz. Alguns vão demonstrar preferência por uma área, outros pela outra, adaptando-se aos requisitos para lidar com as demandas da região. Neste sentido, colocar um guarda que gosta de trabalhar em Santa Cruz no centro da cidade pode funcionar como uma punição – ou vice-versa. Os guardas estão sempre buscando o local e a atividade em que se sentem mais confortáveis. Vai ficar evidente, mais adiante, que esta adaptação não é uma preocupação importante para a gestão da Guarda. Acredito que conseguimos obter um painel significativo da diversidade da Guarda carioca. Nele, fica evidente que, ao lado de uma identidade coletiva, existem perfis individuais que podem também atender às diversas demandas de ação que chegam à GM.

Como mecanismo de controle, para tentar avaliar as características que se tornam comuns às guardas e as contrapor a especificidades regionais, reproduzimos, em menor escala, nossa pesquisa em Macaé. Esta cidade vem experimentando crescimento acelerado, devido ao fluxo de capital que chegou

com a exploração petrolífera, e desorganizou padrões sociais tradicionais. A violência e a criminalidade aumentam, e a cidade dispõe de recursos para investir em políticas de contenção. Uma das prioridades tem sido a expansão e o aparelhamento da Guarda Municipal. Em escala bem menor, a cidade enfrenta problemas urbanos que vão ganhando perfil semelhante ao do Rio, e investe em sua Guarda de forma significativa como resposta. A Guarda tem parte do seu perfil composto por integrantes contratados no regime de CLT e não usa armas, mas as duas semelhanças com o Rio estão sendo revertidas. Fizemos duas visitas à corporação de Macaé e realizamos entrevistas com quinze guardas. Em diversos momentos, utilizaremos este material para confrontar com as falas dos guardas do Rio.<sup>15</sup>

Algumas observações devem ser feitas sobre o processo de entrevistas. Os guardas fazem parte – de forma muito genérica – de uma instituição de cunho policial (nas suas formas se não em seus objetivos) e compartilham de características dos membros deste tipo de corporação, entre elas uma profunda desconfiança, quando abordados por desconhecidos. Quais os nossos objetivos? Para quem estávamos trabalhando? Que efeitos esta pesquisa traria? Estas eram perguntas sempre presentes no início das entrevistas. A dúvida principal no motivo pelo qual aquele guarda específico tinha sido escolhido; a aleatoriedade da pesquisa sempre foi posta em dúvida. É claro que tentávamos responder a estas perguntas da melhor forma possível, assegurando a independência da pesquisa, o sigilo das informações e reafirmando a escolha aleatória.<sup>16</sup> Havia, porém, de nossa parte, uma certa preocupação: a de que esta desconfiança pudesse produzir entrevistas inócuas, nas quais os guardas expressassem visões oficiais, mais do que suas próprias experiências. Isto pode ter ocorrido em alguns casos, mas como regra geral os informantes tinham muita vontade de dizer o que sentiam e,

---

<sup>15</sup> É importante deixar ressaltado que este trabalho é independente, mas contou com o apoio operacional dos comandos das Guardas. Deixo, aqui, meus agradecimentos ao Coronel Carlos Antunes da GM Rio e ao Dr. Antônio Lago, da Guarda de Macaé, pela receptividade e apoio, sem os quais esta pesquisa teria sido impossível.

<sup>16</sup> Contávamos com a cooperação dos envolvidos; em pesquisa anterior houve recusa em participar das entrevistas. Neste caso não aconteceu. Ao contrário, em Macaé um guarda nos procurou para dizer que também queria ser entrevistado.

estimulados pela presença dos colegas, terminavam por se expressar de forma bastante livre.<sup>17</sup>

O material permite discutir e avaliar uma importante questão que tem dois eixos distintos, mas interligados: a constituição de um perfil de Guarda Municipal, enquanto instituição pública, órgão do Estado com papel e imagem determinados; e a constituição de identidades dos agentes envolvidos. Estes dois níveis de análise, que com frequência são tratados isoladamente, só podem ser melhor compreendidos em conjunto. O sucesso na definição de políticas públicas é extremamente dependente do compromisso dos atores, de seu engajamento nas formas de atuação. A racionalidade militar e policial investe em um projeto punitivo como forma de produzir a conformidade, mas com resultados muito limitados. Os agentes produzem sempre formas de desviar os projetos institucionais e adequá-los a suas visões e interesses. Da mesma forma, os estudos policiais sempre deram ênfase a questões de controle e *accountability*, dispensando pouco crédito aos interesses e às visões dos atores.<sup>18</sup> No máximo esta visão era reconhecida enquanto uma “identidade”, uma cultura a ser enfrentada. Ao realçar, aqui, esta cultura policial – enfatizando as inúmeras formas que ela toma, a partir de diferentes história e posições –, buscamos verificar em que medida ela pode ser parte das ações públicas e propositora de soluções, conferindo aos guardas um papel de interlocutor na formulação de políticas democráticas de segurança. Para isto, vamos tentar proceder em duas etapas. Na primeira, buscaremos analisar como os encarregados de dirigir a Guarda Municipal pensam a corporação; na segunda, tentaremos ouvir dos próprios guardas suas concepções sobre o papel da GM, buscando os pontos comuns, as divergências e as especificidades de diferentes papéis exercidos por estes guardas de Inspetoria.

---

<sup>17</sup> Numa inspetoria do Rio, parece ter havido uma manipulação da amostra pelo inspetor. O grupo, contra a probabilidade estatística, era todo ligado à administração da inspetoria e o discurso sempre oficial. Este caso parece, porém, ter sido uma exceção. Em todas as outras, a cooperação foi excepcional.

<sup>18</sup> Tanto a tradição liberal como a de esquerda têm como fundamento uma profunda desconfiança das instituições públicas. Esta análise se inspira em Robert Reiner, *Processo ou Produto? Problemas de avaliação do desempenho policial individual* in Jean-Paul BRODEUR, *Como Reconhecer um Bom Policiamento*. São Paulo. EDUSP, 2002.

## **A Guarda por seus gestores**

A Guarda da cidade do Rio de Janeiro tem sido dirigida por militares, em sua maioria oriundos da Polícia Militar. Isto lhe confere diversas características, que na verdade estão presentes em muitas Guardas. Os gestores, colocados diante da possibilidade de organizar uma força de segurança, conduzem diversos projetos que, em sua experiência policial, dariam bons resultados. Aproveitam da Polícia Militar aquilo que consideram bom e procuram mudar o que percebem como problemático. Talvez a primeira questão seja estabelecer as bases do relacionamento entre a Guarda e a Polícia Militar, demarcando o território que pertence a cada uma, em um espaço bastante contestado. Em casos extremos, a Guarda pode ser planejada como uma instituição subordinada – a Polícia Militar conclui que, se a criação da Guarda é inevitável, que pelo menos fique sob seu controle – ou como uma forma de ajuste de contas. Ou seja, quando a GM cai nas mãos de grupos aliados do comando da Polícia ou francamente dissidentes, que a usam como local para se contrapor ao comando institucional. A GM do Rio não é um destes casos extremos, mas os gestores têm um projeto muito claro de não competir com a Polícia Militar, propondo um espaço alternativo para a Guarda, afirmando sempre que ela não é polícia.

Os pontos que nos interessam da visão dos gestores são a visão do papel da GM e como eles vêem os guardas. O papel da Guarda no Rio de Janeiro passa talvez por duas dimensões: em primeiro lugar, a busca de naturalizá-la pela argumentação histórica. Desde sua criação recente, a Guarda tem tentado se ligar a possíveis precedentes históricos. É o caso da reimpressão de antigos manuais de GMs dos anos 1930, ou de planejar criar uma unidade especial utilizando uniformes de 1834. Isso se liga ao esforço – muito próximo do policial militar – de criar laços com a população pela concessão de medalhas. A Guarda concede, anualmente, a medalha Zenóbio da Costa – ou pela atuação de sua banda de música em diversos eventos. Estas iniciativas procuram tornar a Guarda visível, mas sem ser por suas atividades-fim, colocando-a como instituição ativa e normal na vida da cidade.

O segundo ponto parte de dois princípios de constituição da atuação dos guardas: a fiscalização do cumprimento da legislação municipal, as posturas, e a proteção do munícipe, do cidadão. Estas definições são ainda bastante vagas e mantêm a Guarda na zona cinzenta da segurança pública. Zelar pelo cumprimento das posturas dá à corporação um leque bastante amplo de atuação e não resolve a questão do como – ou com que poder – a Guarda faz isto. São linhas imprecisas, pelas quais o fiscal municipal recorre à GM e esta, à polícia. Do ponto de vista da gestão, as instruções são suficientemente claras nos mandatos. Na prática, como veremos com mais detalhe adiante, o mecanismo funciona precariamente, produz conflitos e inúmeras queixas. A introdução de um mandato para proteger o cidadão complica ainda mais a questão: se protegê-lo é fazer cumprir as posturas, este ponto constitui mera repetição do anterior; se significa mais do que isso, necessita de uma definição precisa que inexistente. Talvez isso se torne mais evidente, quando consideramos como o cidadão percebe essa ideia de proteção. O que ele parece esperar de uma instituição que o protege é um serviço policial. Neste ponto, o guarda se depara com um dilema: se ele age, extrapola suas atribuições e seu mandato; se não age, está sujeito a sanções por não cumprir sua obrigação de proteger o cidadão.

Um dos temas que estão no centro da legitimação das Guardas e que têm um lugar central neste debate é o papel de mediador. Forças de segurança sempre exercem um papel de mediadoras, respaldadas na capacidade de recorrer à força para sustentar suas decisões, quando contestadas. Pode-se argumentar que as forças policiais brasileiras colocam mais ênfase na imposição do que na mediação, banalizando o uso da força e se apresentando com uma face bastante autoritária. A proposição das Guardas Municipais retoma a centralidade da mediação, inclusive com uma redução sensível da força disponível. Aqui, no entanto, aparece uma contradição: a mediação seria fonte de legitimidade. No entanto, para exercê-la efetivamente seria necessário que a legitimidade preexistisse. Muito ao contrário, o reconhecimento da legitimidade das instituições públicas de segurança é baixo e a expectativa e a demanda do público são por ações mais efetivas de imposição não negociada. Pode-se observar que o discurso sobre a GM – e neste ponto tanto o de gestores como o de guardas – oscila entre uma natureza prescritiva,

determinada pela legislação, e um diagnóstico voltado para um reconhecimento da sociedade à sua volta. “A polícia reflete a sociedade em que atua”: é uma fala recorrente no mundo da segurança. No caso das Guardas, também fica evidente um enorme desconforto diante de algo percebido como a incompreensão do público.<sup>19</sup> O problema da Guarda não seria uma indefinição de atribuições, mas o desconhecimento do público sobre o que é ou não função dela. Contrariando a sugestão de Egon Bittner<sup>20</sup> – de que a polícia seria exatamente um órgão dedicado a lidar com as demandas do público que não encontram canal adequado na máquina do Estado –, policiais e gestores da GM parecem ter uma noção bastante nítida do papel destas instituições, o qual seria prejudicado pelas demandas “equivocadas” do público.

Esta divergência termina por se refletir na própria avaliação do serviço, que também tem, por um lado, um conjunto de tarefas que devem ser feitas pela GM e outras que não seriam da sua atribuição. Termina, no entanto, esbarrando em um critério de demanda segundo o qual as ações precisam ser executadas por terem sido demandadas, e que uma recusa faria com que a legitimidade da Guarda se visse diminuída diante do público.

Quando se fala na Guarda do Rio de Janeiro, este impasse fica evidente e ganha conotações políticas fortes. A direção sustenta a especificidade, propõe-se como modelo, mas sofre pressões de todos os lados para alterar o curso e fazer com que a GM se pareça mais com outras, incorporando os guardas no serviço público municipal, armando-os e aproximando-os mais de um modelo policial. Esta mesma pressão ocorreu em Macaé e já produziu resultados nesta direção. A recente troca de prefeitos, em 2009, parece que vai levar a GM do Rio pelo mesmo caminho.

Um outro ponto merece ainda menção, no que se refere ao estabelecimento de políticas de atuação da Guarda. Algo que tem sido indicado com alguma frequência em estudos da área de segurança é que dirigentes mostram mais capacidade e interesse de produzir instruções sobre o que fazer do que sobre o modo como deve ser feito.<sup>21</sup> Este problema também se faz notar na Guarda,

---

<sup>19</sup> Em versão mais simples, esta crítica é dirigida aos meios de comunicação, a mídia, que não compreenderia o trabalho policial e estaria sempre fazendo críticas e exigências descabidas.

<sup>20</sup> Egon BITTNER, *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo, EDUSP, 2002.

<sup>21</sup> Entre inúmeras possibilidades, ver o polêmico George L. KELLING & Catherine M. COLES, *Fixing Broken Windows*, Free Press, 1998.

pela ausência de políticas de emprego bem definidas. Vale dizer, a favor da administração, que a Guarda vai, aos poucos, definindo seus lugares de ação e, por isso, as formas de atuação têm que se definir gradualmente. O tema já mencionado dos camelôs mostra como a Guarda foi capaz de reverter um modelo de ação que se mostrou inadequado, estabelecendo novas formas de controle. Estas talvez apresentem um resultado menos eficaz, mas que não acarretam os custos que antes estavam sendo pagos. Transformar as práticas de atuação em manuais de instrução pode produzir um conhecimento valioso sobre que as GMs têm a oferecer.

A direção da Guarda enfrenta uma séria preocupação gerencial. Existe uma certa clareza de que se faz um grande investimento municipal e que ele precisa ser constituído nas bases mais sólidas possível, contrariando modelos conhecidos de falta de continuidade administrativa. A contratação de novos guardas tem sido pauta política significativa, mas não funciona como uma rotina. Tem-se concedido bastante cuidado ao treinamento dos novos guardas e ao estabelecimento de uma estrutura física de boa qualidade para as atividades de formação – muitas vezes contrastada, dolorosamente, com as instalações onde os guardas vão depois trabalhar. O próprio edifício sede da GM do Rio, antigo quartel do Batalhão de Guardas, ilustra bem este privilégio. A ala direita do prédio, onde fica a área de instrução, está modernizada, bem cuidada. Já a ala oposta – sede dos grupamentos – se encontra em estado precário.

Privilegiam-se as atividades de formação e a gestão de recursos humanos. As de formação já são realizadas pela própria Guarda, que tem manuais de treinamento, e segue as diretrizes estabelecidas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública na matriz curricular para as GMs. A gestão de recursos humanos procura estabelecer normas e métodos gerenciais, promovendo a instrução continuada – oferecendo, inclusive, oportunidades de ensino formal – e a avaliação do pessoal. Estas avaliações são bastante criticadas pelos guardas. O que deveria ser uma modelagem objetiva de avaliação e progressão funcional é visto como mecanismo de criação de privilégio e benefício de uns em detrimento de outros. Isto resulta, em parte, do peso da avaliação pessoal feita pelos superiores, mas deve também levar em conta uma certa atitude em relação ao quadro de guardas, por parte da gestão. O

modelo de hierarquia e disciplina originado nas instituições militares parece permitir, com certa facilidade, que se estabeleça uma depreciação dos subordinados pelos superiores. Gestores da GM, como a maioria dos oficiais superiores da Polícia Militar, têm uma visão negativa de seus homens e operam segundo lógica de imposição de autoridade e desqualificação.<sup>22</sup> O guarda (ou o policial), na visão destes superiores hierárquicos, não deseja trabalhar, não tem compromisso com sua atividade e precisa ser controlado e mesmo impulsionado a atuar. Uma história, que surgiu na pesquisa, diz respeito ao oferecimento de conforto nas instalações ou viaturas, no caso a instalação de ar condicionado. Argumento contrário à instalação deste serviço teria sido o de que a concessão de tal conforto faria com que os Guardas não quisessem mais sair e enfrentar o calor (o fato teria acontecido em postos policiais). Internamente, o que circulou foi que o gestor gostaria mesmo é que os bancos dos carros tivessem pregos, para que os homens não permanecessem sentados.

Este tipo de avaliação produz permanente desconfiança, com certeza percebida pelos subordinados e provocadora de ressentimentos. O pessoal da Guarda tem sido selecionado em momento no qual o perfil da força de trabalho parece mudar, quando um nível mais elevado de educação deixa de significar um emprego na atividade de estudo e se transforma em preparação para concursos. Os guardas que estão sendo recrutados têm um perfil educacional razoavelmente elevado, muitos com nível superior.<sup>23</sup> Este grupo busca na Guarda a segurança de um emprego público – o que não ocorre, no caso do Rio, onde a contratação se dá via CLT – e frequentemente tem aspirações maiores. A Guarda seria apenas como um trampolim ou um momento na vida profissional a ser ultrapassado. Uma discussão difícil é se a GM deveria fazer esforços para conservar tal pessoal. Os argumentos dos gestores são contrários: para estes, o interesse da Guarda precisa estar em primeiro lugar, e os guardas, independentemente de suas qualificações, devem ser direcionados para as atividades necessárias da instituição. Ainda que este discurso faça sentido,

---

<sup>22</sup> Este me parece um dos motivos do sucesso das nossas entrevistas. O pessoal da Guarda se sente desprestigiado e ignorado e parece se animar bastante com a possibilidade de ser ouvido

<sup>23</sup> Tal movimento ainda é típico das grandes cidades. A Guarda de Macaé, incluindo o efetivo total de todos os níveis, tem 61 homens/mulheres com nível superior, 547 com ensino médio completo e 143 com ensino fundamental. Estes dados são de 2007 e mudam com rapidez, mas não de forma significativa.

convém perguntar se não seria possível chegar a algum termo de compromisso, avaliando que a Guarda ganharia colocando pessoal qualificado em posições nas quais seu conhecimento poderia ser mais útil.<sup>24</sup>

Deve ser ressaltado que o problema da relação entre superiores e subordinados parece ser recorrente na atividade policial e de segurança. Existe extrema dificuldade em dar participação ao trabalhador que vivencia a realidade das ruas, que tem de fazer, concretamente, o exercício da atividade de segurança. Ao tentarmos ouvir estes homens na Guarda Municipal, estamos também abrindo uma janela para que ampliar a capacidade de atentar para os problemas e para a formulação de soluções relacionados com estes homens e mulheres. Tal reconhecimento é fundamental.

### **A Guarda por seu pessoal**

Os guardas, como já foi mencionado, têm muito a dizer. As conversas começam desconfiadas, com a curiosidade sobre os objetivos, as intenções, para quem está sendo feita a pesquisa, o processo como os entrevistados foram selecionados. Em determinada entrevista, havia a restrição de que um dos guardas havia assistido a uma aula sobre GM dada por uma “socióloga”, e decidido que ela nada entendia do assunto. Por que seria diferente no nosso caso? Nestes momentos, a presença dos colegas se tornava um grande facilitador. Eles podiam trocar idéias, reconhecer identidades, convergências e divergências, tudo se constituindo em motivo para mais um caso ou mais um comentário. Uma característica irremediável da seleção foi que os guardas tinham de ser do mesmo turno. Sendo assim, eram pessoas que ali se encontravam com frequência e, portanto, conheciam-se pelo menos um pouco.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Um exemplo que surgiu nas entrevistas dos guardas foi o domínio de língua estrangeira. Os guardas argumentam que pessoas com este domínio deveriam ser aproveitadas nas atividades em que haja contato com turistas – e a corporação dispõe de serviços de guardas bilíngues. A razão pelas quais alguns são aproveitados, e outros não, acaba não ficando clara.

<sup>25</sup> Devo dizer que este aspecto não foi explorado. Não tenho elementos para avaliar até que ponto o grupo se conhecia e tinha uma solidariedade maior por este motivo. Em alguns grupos, era possível sentir diferenças maiores que em outros. A forma de seleção fazia com que o grupo se originasse de turmas de treinamento diferentes, com tempos distintos na guarda e graduações de diversas naturezas. Isto introduzia alguma diferenciação que tanto podia ser conflitiva como de liderança dos mais experientes. Em alguns grupos, entrevistamos guardas que diziam dispor de muito pouco tempo para poder falar com conhecimento de causa.

Nosso objetivo inicial, ao construir o roteiro de entrevistas, era buscar conhecer a rotina de trabalho dos guardas municipais. O que parece simples se revelou muito complicado, pela dificuldade que tinham em perceber a pergunta e formular uma narrativa de seu cotidiano. Em certo sentido, podemos subentender que as pessoas consideram a rotina algo desprovido de interesse, e buscam falar exatamente sobre aquilo que é excepcional, os momentos em que “acontece alguma coisa”.

A literatura sobre a polícia já registrou, inúmeras vezes, a sensação dos policiais de que são obrigados a fazer uma infinidade de atividades que não seriam propriamente suas, e que se tornam obstáculo para que cumpram, de forma devida, sua atividade-fim. Os guardas não enfrentam um dilema semelhante, pois têm seu mandato definido de forma mais ampla, sobre um conceito muito aberto de ordem urbana. Isto não impede, porém, que as demandas do público produzam surpresas e, por vezes, coloquem os guardas em posição delicada para definir seu curso de ação, ou fazendo com que entrem em choque com instruções formais. Em determinado momento de uma entrevista, um guarda provocou muitas risadas nos colegas, ao narrar uma ocorrência na qual uma mulher veio se queixar por estar sendo seguida por um cão de rua. O guarda também se diverte contando como foi constatando a realidade do problema e seus esforços para impedir que o cão continuasse seguindo a pessoa. Resolvida a demanda, surge a dificuldade burocrática: em princípio, o guarda deveria relatar a ocorrência, registrá-la. No entanto, para informar sobre uma ocorrência envolvendo um cão de rua, o guarda teria que chamar o centro de zoonose, encarregado de lidar com animais. Como no caso narrado o problema não era propriamente o animal mas o atendimento do público, e a questão já estava resolvida, a solução possível era não registrar a ocorrência.

Os guardas parecem estabelecer um diálogo com a imagem que lhes é atribuída. E terminam por constituir suas falas em torno das questões que esta imagem apresenta. A cidade do Rio de Janeiro tem problemas com o comércio irregular nas ruas, em diversos pontos, mas em outros esta questão não é relevante. Mesmo assim, este é um tema recorrente entre os guardas, porque deste modo eles respondem ao que o público parece pensar deles. O camêlo se tornou o “outro” da guarda. Este “outro” permite perceber como a

constituição de imagens pode esconder situações muito diferentes. Problemas de comércio irregular são encontrados em diversos bairros da cidade, e tratados por diferentes inspetorias. O diagnóstico produzido é, no entanto, bem diferente, de acordo com a situação. Os camelôs do centro da cidade são apresentados como ponta de um crime organizado, controlado por redes de distribuidores com depósitos clandestinos. Tais redes recrutam ex-presidiários ou pequenos delinquentes para trabalhar na rua. Aqui, a estratégia desejada é de combate. Este, porém, deveria ser não junto ao vendedor, mas direcionado às redes de distribuição. Acontece que, em tal caso, aparentemente o combate esbarraria em interesses ilícitos ligados a figuras poderosas, dirigentes policiais ou mesmo da Guarda.<sup>26</sup>

Na fase mais conflitiva, esta repressão era feita por grupamentos especiais, que agiam permanentemente no centro da cidade. Isso deixou de ser feito, e a Inspetoria tem um relacionamento mais rotineiro com estes grupos irregulares, mas a possibilidade – e o desejo – de confronto ainda permanece latente e surge nas entrevistas. Isto difere bastante da realidade do comércio ambulante, em outros pontos da cidade. No extremo oposto, podemos mencionar Santa Cruz – região mais distante do centro da cidade, onde o comércio ambulante é tido como local, fruto da crise econômica e do desemprego. Tal circunstância faz com que ele seja tratado com certa compreensão, que seria recíproca. Os guardas advertem, os ambulantes se deslocam e o nível de tensão é muito baixo. Um nível intermediário pode ser encontrado, por exemplo, no Méier, onde os ambulantes são percebidos como parte de comunidades locais, mas ainda assim com vinculações com o crime – a presença de organizações criminosas nos morros da região é muito forte. Neste sentido, a intervenção se torna problemática, pois passa a ser parte de um embate local e permanente, com um perfil de risco para o guarda que permanece na região, pois ele tem que lidar com as possíveis conexões daqueles aos quais atinge diretamente. Neste caso, é muito presente a afirmação de que grupos especializados aumentam o risco, pois entram, quebram o equilíbrio de forças, e se retiram, deixando ao guarda local o ônus de enfrentar as possíveis consequências.

---

<sup>26</sup> Vale observar que a Inspetoria do Centro da Cidade é considerada problemática, às vezes tratada como lugar de castigo. Os guardas que ali trabalham rejeitam este tipo de atribuição, mas visivelmente é grande o número daqueles que têm problemas com a instituição. Durante muito tempo, o Centro esteve sob a responsabilidade de grupamentos especializados de repressão.

Se as rotinas são difíceis de serem apreendidas, uma possível estratégia para alcançar o trabalho cotidiano dos guardas é relacioná-lo com os diferentes grupos que encontra. E, em seguida, tentar elaborar quanto destes contatos públicos estão relacionados com as diretrizes que estes guardas recebem. A trajetória das polícias parece fazer com que sua experiência de contato se defina em uma relação com os grupos desviantes, negligenciando ou tomando como um obstáculo a necessidade de lidar com o público comum, “normal”. Os guardas, ao contrário, ainda se definem, em larga medida, por sua relação com este público mais amplo para o qual trabalham – ainda que tal concepção não esteja sempre visível. O trabalho de proximidade, a atividade rotineira de estar na rua patrulhando produzem demandas da população. Os guardas lidam com elas como parte significativa de sua atuação– em alguns momentos, mesmo se desviando das definições mais estritas de sua atividade. Aqui se coloca a questão da atuação da GM no combate ao crime. Do ponto de vista doutrinário, esta não é uma atividade típica de Guarda. O cidadão que vê um agente do Estado uniformizado, patrulhando as ruas – guardando os bens municipais –, espera que ele aja diante de ocorrências criminosas, não considerando um possível risco pessoal. Certamente, um grupo significativo de guardas, neste momento, procura um meio de dar o fora e evitar confrontos para os quais não se sente preparado. A maioria, porém, compartilha da visão pública do seu papel e acolhe estas oportunidades para mostrar serviço e agir como policiais, se possível prendendo criminosos. Não foi propósito desta pesquisa levar em conta as percepções sociais sobre os guardas, seja analisando quais seriam as suas atribuições, seja avaliando o seu desempenho. Os guardas indicam, claramente, que há um respeito do público pela corporação que integram e uma expectativa de que ela tenha uma ação de cunho mais policial. Esta percepção se encaixa na concepção que muitos guardas têm de sua corporação e do trabalho que precisam empreender.. Na Guarda do Rio, este é um ponto delicado, pois entra em confronto com as pretensões dos dirigentes. Os guardas falam com enorme simpatia de outros lugares, onde a GM tem um papel mais explicitamente policial, e citam com frequência exemplos paulistas.

Tal coincidência reforça uma concepção de GM que vai se tornando parte da opinião pública e, ao mesmo tempo, vai conquistando a corporação pela base. Os movimentos organizados de guardas, que já têm uma sólida

estrutura nacional, vão produzindo líderes e gestores afinados com um discurso de valorização profissional, que significa a ampliação de suas competências e poderes, na direção de maior identificação com a atividade policial.<sup>27</sup> Isto implica, fundamentalmente, na discussão mais corriqueira das GMs: o emprego ou não de armamento letal. Em primeiro lugar, os guardas sentem como expressão de desigualdade de tratamento, competência e postura, a existência de guardas armadas enquanto outras não o são.<sup>28</sup> S diferença é percebida porque a arma representa um interesse e uma alternativa para a atuação. Boa parte dos guardas defende o emprego da arma, ainda que haja uma parcela contra. Debates sobre armas tendem a se tornar acalorados. Parece claro que não é possível justificar a arma por seu potencial agressivo. Os dois tipos de argumento em seu favor são a defesa pessoal e a produção de respeito.<sup>29</sup> O argumento da defesa pessoal reflete certa insegurança de uma profissão que tem, claramente, um componente de risco.<sup>30</sup> Ao mesmo tempo, é uma forma de enfrentamento pessoal do risco que a vida na cidade traz a seus moradores. Neste ponto, representa uma inversão do argumento igualitário, que propõe a introdução da arma: todas as guardas devem ter armas para a própria proteção, mas os cidadãos não devem estar armados. A proteção deles ficaria na mão dos guardas.

O outro argumento fala da arma como uma necessidade para construir o respeito. Esta associação entre arma, poder e respeito é muito interessante. A

---

<sup>27</sup> Recentemente, reuniu-se em Vitória um *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, no qual foram realizadas reuniões para organizar um conselho de gestores de Guardas. Ficou evidente a tensão diante de um grupo de gestores, fortemente apoiados por guardas, que utilizaram a reunião para apresentar estas demandas de valorização e poder, visivelmente destoantes dos objetivos promovidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Cabe, aqui, chamar a atenção para o modo como estes projetos ressoam nas Guardas do Rio e de Macaé, onde já se realizou um encontro nacional de guardas, promovendo a disseminação deste mesmo discurso.

<sup>28</sup> No caso de São Paulo, esta desigualdade se origina da exigência legal de população superior a 50.000 para que o município arme sua guarda. Os que têm população inferior se sentem injustiçados e contam com a simpatia de Guardas de municípios maiores, em nome de uma igualdade republicana, mas também da crença em um determinado formato para estas corporações. Esta discussão se desenrola em torno do apoio dos guardas à PEC 524/2002, que se encontra no Congresso Nacional, caminhando muito lentamente. Sua aprovação – recentemente respaldada na Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública – ampliaria o papel policial das guardas.

<sup>29</sup> Os dois argumentos não estão necessariamente separados. Na França, onde o disparo é extremamente raro, Fabien Jobard chamou a atenção para a frequência de casos nos quais a polícia saca da arma, produzindo, ao mesmo tempo, uma proteção maior e uma intimidação. O recurso simbólico aos armamentos tem sido pouco discutido. Fabien JOBARD, *Bavures Policières? La force publique et ses usages*. Paris, La Découverte, 2002, pp. 70-85.

<sup>30</sup> Os grupos que enfrentam um risco maior são aqueles que mais defendem o emprego de armas. Fica uma questão: se é a experiência de risco que os leva a querer armas ou se são aqueles mais interessados em conflitos – armados no limite – que se adaptam melhor ao trabalho nestes setores.

base da autoridade do guarda deixa de ser a legitimidade de sua função – talvez se possa afirmar que não existe muita legitimidade nas funções públicas no Brasil – para ser a sua capacidade de recorrer à violência letal. Isto pode dizer muito sobre a recorrência da violência na cultura brasileira. A idéia é possuir a arma como elemento dissuasório, mas não se percebe como esta presença tem capacidade de produzir uma escalada nos confrontos, podendo torná-los muito mais violentos. Neste ponto, parece procedente o comentário de um gestor de que, se os guardas estivessem armados, a repressão ao comércio ambulante não poderia ter sido feita, pois teria efeitos desastrosos.<sup>31</sup> A discussão nunca é levada para as condições de emprego do armamento letal. Diante desta questão, os guardas não têm resposta, ficando apenas no argumento de que ficariam mais seguros e imporiam mais respeito.

O tema do armamento introduz um conjunto de classificações dos atores envolvidos nos encontros cotidianos, no espaço urbano, que nunca são claramente explicitadas. O público, neste momento, passa a ser dividido; o atendimento à população encontra obstáculos na presença de delinquentes ameaçadores, o que legitima a introdução do armamento. Neste momento, porém, também seria possível sugerir que as ações envolvendo maior risco se fizessem de forma integrada com as polícias estaduais armadas. Do ponto de vista do guarda, porém, estas polícias – especialmente a militar, que se encontra trabalhando ostensivamente, partilhando o espaço – são, antes, parte do problema do que da solução. Ao atuar na rua, o guarda entra em contato nem sempre amistoso com o PM, que já ocupava este território e já o tinha “organizado”. São duas diretrizes organizacionais distintas e duas atuações pessoais, que deveriam ser negociadas, o que nem sempre ocorre de forma satisfatória. Quando perguntados sobre seu relacionamento com policiais, os guardas, em geral, falam de um bom relacionamento na rua.<sup>32</sup> Ao comentar, porém, suas atuações, é comum menções a tarefas de gestão urbana, especialmente no fluxo de trânsito e no estacionamento de veículos ou de transporte coletivo. Os guardas se queixam de que não conseguem cumprir as

---

<sup>31</sup> Isto não impedia que muitos guardas andassem armados. Esta prática parece ter sido eliminada, ou muito reduzida.

<sup>32</sup> As queixas mais frequentes são contra figuras com posição superior, delegados ou oficiais, que agem afirmando sua autoridade desqualificando o guarda, quando não a Guarda de forma geral. No quadro da segurança pública, estes policiais parecem se ressentir da presença de um novo ator, sobre o qual não possuem controle.

determinações, porque algum policial produziu um arranjo próprio – seja como esforço individual de gerir o seu espaço, seja por acerto com grupos interessados em certa flexibilidade – e não permite que a Guarda interfira nas normas que criou. Neste ponto, os guardas se sentem obrigados a recuar, e se referem a uma certa inferioridade motivada pela arma do policial e também por sua autoridade mais antiga sobre os espaços da cidade..

As relações entre guardas e policiais definem um campo de atuação que se reflete em diversas situações, colocando em ação os sistemas de identificação que caracterizam as diferentes forças que atuam no espaço urbano. Os guardas parecem acreditar na existência de uma distinção prática entre as organizações, sendo a Polícia Militar muito mais estruturada para apoiar a ação de seus homens.<sup>33</sup> Os guardas parecem ter clareza da sua diferente inserção, em especial do seu lado positivo em função de não apresentarem os problemas de imagem da Polícia Militar. Não conseguem, porém, escapar do sentimento de que seria bom gozar do mesmo tipo de privilégio que percebem nos integrantes da PM. Existe uma inveja do corporativismo que enxergam na PM, segundo o qual iguais se defendem mutuamente. Um dos discursos mais comuns entre os guardas afirma a diferença, como algo expresso pelo público: colocados diante da alternativa de recorrer à PM ou à Guarda, o público escolheria a segunda. Ao mesmo tempo, o guarda sente enorme necessidade de ser institucionalmente mais apoiado, o que ele acredita ver na organização policial militar.

Esta é uma distinção que parece se expressar não somente entre PM e guarda, mas também dentro de estilos de Guarda. Tanto no Rio como em Macaé encontramos menções a um tempo anterior, quando outro gestor se fazia mais presente, ao lado dos guardas, defendendo-os SE necessário. Isto pode ser uma certa mitificação do passado, que parece melhor do que os dias de hoje, mas também pode ser o reconhecimento de que as instituições, em sua origem, estiveram mais perto de um modelo policial militar, do qual vêm se afastando. Esta intenção é explícita na Guarda de Macaé. Um gestor civil tenta eliminar o que percebe como resquícios negativos de militarismo, provocando uma reação nos guardas, que parecem ter se conformado com o modelo militar

---

<sup>33</sup> Provavelmente, os PMs não concordariam com esta percepção. As estruturas de poder interno são sentidas de forma distinta por quem está dentro ou fora de uma organização.

e têm dificuldade de dele se afastarem. A tentativa de eliminar continências e posições militares esbarra tanto no reflexo como em um certo conforto produzido por estes hábitos. A formatura matinal também foi mantida.

Na tentativa de produzir uma identidade própria, os guardas se defrontam com a presença já estabelecida dos policiais e têm que se definir – ao menos, em parte – com base nesta relação. A observação da atuação policial e a definição constituída da imagem deste grupo produz um jogo de positivities e negatividades, pelo qual o guarda se diferencia e, ao mesmo tempo, identifica-se com tais aspectos que vislumbra na PM, buscando os benefícios da autoridade policial, ao mesmo tempo em temem absorver seus ônus. Nesta relação, a presença do público parece ser fundamental para distribuir recompensas ou para realizar cobranças. Podemos afirmar, com bastante segurança, que as imagens que os diferentes setores do público detêm da polícia são bastante negativas. Para um grupo, isto reforça o apelo à idéia de que a Guarda pode efetuar a substituição desta polícia negativa, e ser melhor, mais próxima e mais simpática. Para grupos que têm na polícia um adversário – e mais razões para não gostar dela –, a própria noção de substituí-la pela Guarda implica uma visão negativa também desta última. Não se trata, aqui, de falar de grupos criminosos, mas de setores da população que são selecionados pelas forças de segurança como alvo prioritário da desconfiança e do controle, particularmente sensível no direcionamento para jovens pobres. É interessante perceber como, por um lado, os guardas reproduzem um conhecimento do mundo a ser controlado, que repete os saberes estabelecidos. Por outro, os alvos deste saber desenvolvem táticas de enfrentamento diante dos guardas. Os jovens de Macaé produziram a brincadeira do “Achei!” Quando um grupo passa por um contingente de guardas, um dos garotos começa a gritar :“Achei! Achei!”. Isto permite ao grupo responder em coro: “Guarda filho da puta!” O desafio não se explicita, porque pode ter outra explicação, mas todos sabem exatamente do que se trata.<sup>34</sup> Estes grupos representam um enorme desafio para as Guardas, ao partir do suposto de que elas não serão diferentes.

---

<sup>34</sup> As falas diante dos poderosos e os limites dentro dos quais elas são produzidas são tema de James C. SCOTT, *Domination and the arts of resistance. Hidden transcripts*. New Haven, Yale, 1990.

Os guardas não parecem se dar conta diretamente desta dificuldade, muito ao contrário, reagem aos pequenos desafios apresentados no cotidiano e terminam por confirmar o que estes grupos pensam deles. Certamente, no nível da gestão, programas são elaborados para efetivar uma aproximação entre os guardas e a população mais resistente. São projetos de desenvolver ações simpáticas, de abrir as instituições para estes grupos – e aqui os jovens são o objetivo mais visível –, mas, ao enfrentar a desconfiança mútua, tais iniciativas esbarram em uma grande dificuldade: a natureza do trabalho a ser feito parece comprometer qualquer esforço de promover mudanças nas atividades.

O esforço para estabelecer as Guardas como atores significativos, no panorama da segurança pública, implica a sua apresentação como uma proposta de mudança. Esta dificuldade concreta de mudar se apresenta como um obstáculo, que deve ser enfrentado tanto na esfera da direção como nas atividades cotidianas, o que coloca, mais uma vez, os guardas e os administradores frente a frente. As descrições e os comentários que os guardas fazem sobre os gestores são quase sempre negativos. O funcionamento correto da instituição deveria ocorrer, de um ponto de vista teórico, mediante a combinação de regras objetivas, aplicáveis igualmente a todos, segundo uma postura de solidariedade corporativa que unificasse os diferentes níveis, na busca de objetivos comuns. Do ponto de vista dos guardas, este funcionamento se tornaria aparente na defesa dos guardas, diante de críticas externas.<sup>35</sup> E isto, segundo os guardas, não ocorre. Na fala quase geral, diante de críticas externas, a atitude da direção é de punir indiscriminadamente, preservando a imagem da instituição ao custo da dos indivíduos. As formas de se proteger desta ameaça passam pela negação da racionalidade objetiva, levando os guardas a obterem proteções, a se aproximarem de figuras com poder. Nestes casos, os outros guardas percebem não só a diminuição do risco, mas também um acesso desigual aos benefícios institucionais. As oportunidades de aprimoramento profissional, por exemplo,

---

<sup>35</sup> Instituições policiais costumam reagir a ataques, efetuando uma distinção entre a instituição e os homens/mulheres que a compõem. Nestes, estaria o problema; maus policiais e não uma má polícia. Fortemente hierarquizadas, estas instituições se caracterizam pela desvalorização dos inferiores na hierarquia por seus superiores. Os policiais, cientes que é sobre eles que a culpa pode recair, reforçam seus laços de solidariedade. Os guardas parecem estar aprendendo as mesmas táticas.

por intermédio dos inúmeros cursos que têm sido oferecidos na área da segurança pública, são percebidas como limitadas àqueles que se encontram próximos aos núcleos de decisão. O pessoal de inspetorias mais distantes sempre afirmava desconhecer as oportunidades ou só tomar conhecimento delas, quando não era mais possível tentar aproveitá-las. As oportunidades internas também são vistas como direcionadas para aqueles que estão mais próximos dos círculos de poder. Como as apreciações de superiores têm um valor significativo, as proteções são consideradas peças fundamentais no desenvolvimento de carreiras dentro da guarda municipal. Na Guarda de Macaé, funciona uma lógica peculiar – apontada nas falas dos guardas, independente do sexo –, segundo a qual as mulheres gozariam de proteção especial, tendo maior acesso aos cargos superiores. Não foi possível, dentro dos limites da pesquisa, estabelecer se esta discriminação era por proteção ou por reflexo de um desempenho melhor por parte das mulheres, que se expressava em ironias e ressentimentos por aqueles que não tiveram sucesso. Ao menos um caso era apontado com frequência como evidência de uma proteção injustificada.<sup>36</sup> Na Guarda do Rio, menciona-se muito a falta de oportunidades para ascensão combinada com desigualdade de oportunidades provocada pelo favoritismo.

## **Conclusão**

A Guarda Municipal do Rio de Janeiro vive ainda seu processo de definição a respeito de qual papel terá na política de segurança pública da cidade. Seus homens e mulheres se encontram sob o fogo cruzado de opiniões as mais diversas e vão se movendo, de acordo com as pressões que recebem, mas também seguindo suas próprias opções e crenças a respeito do que é ser Guarda Municipal. Tentamos sugerir que existem três forças distintas, que se fazem sentir, procurando dar uma definição para as atividades da Guarda: 1) Existe uma direção que busca implantar um modelo de Guarda, combinando

---

<sup>36</sup> Observações deste tipo se tornam de circulação corrente entre guardas e se tornam motivo de piadas. Pelo menos três informantes diferentes – de ambos os sexos – usaram da mesma expressão: “Em Macaé, a promoção não depende de critérios mas de clitóris”. Para as percepções de gênero entre policiais, ver Barbara Musumeci SOARES & Leonarda MUSUMECI, *Mulheres Policiais. Presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

características militares de seus gestores com determinações bastante comunitárias, afinadas com os conceitos e projetos do governo federal através da SENASP; 2) Existe um público bastante diverso, mas quase consensual no que diz respeito à insatisfação com o atual estado da segurança pública. A versão de público mais percebida pelos guardas parece propor que eles preencham os espaços vazios deixados pelas forças de segurança, copiando seu aspecto reativo, agindo sob a pressão dos acontecimentos; 3) Existe um movimento cada vez maior de organização das Guardas, no nível nacional, segundo o qual o conjunto de guardas paulistas tenta afirmar sua vocação policial e inverter as diretrizes buscadas pelo Governo federal, em uma rebelião a partir das bases. Sem dúvida, conta muito, neste caso, uma aspiração dos guardas de se integrarem em algo maior, de fazerem parte de uma instituição de caráter nacional e não restrita ao município, capaz de, a partir do local, mobilizar-se nacionalmente e produzir mudanças legais no estatuto das Guardas.

Em meio a todas estas pressões, os guardas vão cumprindo suas tarefas cotidianas, respondendo a demandas mais imediatas, e buscando se ajustar entre suas próprias opiniões e os desejos contraditórios. Fica muito comprometida a visão que eles têm de sua própria instituição e isto provoca reações negativas: os guardas mais antigos vêem pouca oportunidade de mudança e vão tentando sobreviver sendo o menos notados possível. Os mais novos pensam em sair; muitos conseguem, provocando uma rotatividade de contingente que não serve aos propósitos da institucionalização da atividade. Dentro das múltiplas atividades da Guarda, existe espaço para a realização de certas “vocações”. Alguns guardas encontram uma atividade que os satisfaz, combinando com suas aspirações. Mas – talvez com exceção dos grupos mais voltados para o emprego da força física – isto não configura política institucional, sendo mais ao acaso do que por uma política de quadros.

Todas as visões compartilham de um elemento comum: a qualidade inovadora das Guardas passa por sua capacidade de se fazer presente, de estar permanentemente nas ruas e em contato com os cidadãos. É aí que os guardas vão aprendendo na prática o que são, ao mesmo tempo em que vão dando uma cara à instituição diante dos grupos com que se defrontam. Na maior parte dos casos, parecem encontrar uma boa vontade – amparada no

desejo de que se faça alguma coisa na área de segurança –, que parece já vai começando a se desgastar. Determinadas ações de grande visibilidade, como foram as operações contra o comércio irregular, têm um custo muito alto para a imagem da Guarda, mas neste momento nada parecido parece haver. Pode-se dizer que, hoje, na demanda das ruas, o guarda se confronta com a possibilidade de participar junto das polícias do combate ao crime, ou de se definir em um território alternativo, como prestador de serviços e articulador das necessidades da comunidade. Os dois caminhos implicam custos e benefícios, em enfrentamentos e recompensas de direções diversas. Nem todos estes resultados derivarão de políticas públicas, por parte do poder público ou mesmo da instituição, muito ao contrário o território onde essas práticas podem se definir e se tornarem realidade é o espaço das ruas, e os principais atores envolvidos são os Guardas Municipais que ali estão.

## CAPÍTULO 2

### **As Guardas Municipais em Minas Gerais: Um estudo comparativo dos casos de Belo Horizonte e Mariana\***

**Joana Domingues Vargas**

#### ***Introdução***

A descentralização da ação pública que ocorre no Brasil com a Constituição de 1988 assume um caráter particular na área de segurança pública.<sup>37</sup> Isto porque o provimento da segurança pública era, e ainda permanece, atribuição federal e, principalmente, estadual. Deste modo, pouca atenção é dada ao município.

É nesta conjuntura que o texto constitucional previu a criação das guardas municipais e, certamente, não foi por acaso que ele foi restritivo em relação ao seu mandato não especificando a sua organização, funcionamento ou atribuições. Se o texto vencedor saiu enxuto, o debate nas esferas legislativa e da opinião pública continua vivo com a discussão de propostas de

---

\* Este capítulo traz os resultados referentes à Minas Gerais da pesquisa “Diagnóstico das Mudanças em Curso nas Guardas Municipais no Brasil” financiada pela FINEP. O *survey* realizado em Belo Horizonte foi financiado pela FAPEMIG e é parte dos resultados da pesquisa “Guarda Municipal: Uma Inovação no Campo da Segurança Pública? Avaliação e Perspectivas da Ação da Guarda Municipal de Belo Horizonte” realizada pelo CRISP–UFMG. Participaram da pesquisa Klarissa Almeida Silva (elaboração dos instrumentos de coleta de dados, realização de entrevistas com os gestores da GMBH, moderação de grupos focais com a os guardas da GMMariana, coordenação de campo do *survey* GMBH, elaboração do relatório descritivo sobre o *survey* GMBH); Rodrigo Alisson Fernandes (elaboração dos instrumentos de coleta de dados, realização de entrevistas com os gestores da GMBH e coordenação da digitação dos questionários do *survey* GMBH); Mateus Rennó (elaboração dos instrumentos de coleta de dados do *survey* GMBH, sub-coordenação de campo do *survey* GMBH, sub-coordenação da digitação dos questionários do *survey*, montagem do banco de dados do *survey*); Ricardo Tavares (elaboração do plano amostral para o *survey* GMBH); Abel Araújo, Amanda Bovolenta, Bárbara Machala, Camila Silva, Danilo Brasil Soares, Guilherme Zica, Rodrigo Ferreira e Rodrigo Heringer Costa (discussão, aplicação e digitação de questionários do *survey* GMBH); Paulo César de Campos Morais (realização de entrevistas com os gestores da GMMariana e moderação de grupos focais com os guardas da GMMariana); Naira Maria da Silva (levantamento de dados sobre a GMMariana e observação dos grupos focais com os guardas da GMMariana). Também participaram da coleta, organização e sistematização dos dados os alunos Wilson Antunes Castelar Júnior resultando na monografia intitulada “ A Guarda Municipal e a Polícia Militar em Belo Horizonte: Um conflito de Competência?” e Alan Araújo Freitas cuja monografia intitula-se” Modelo Organizacional das Guardas Municipais: os casos de Belo Horizonte e Mariana”.

<sup>37</sup> E que já vinha se dando em outros países desde o início da década de setenta (Malochet, 2007).

emenda ao texto constitucional. Destaca-se, dentre estas emendas, a PEC 534/2002, que institui o poder de polícia à Guarda Municipal.

Já a participação da União no campo da segurança pública, que era até então tímida, vem desde 2000 sendo ampliada com a implantação de uma política nacional de segurança pública. A Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP -, por meio do Fundo Nacional de Segurança Pública, contribuiu para a criação das guardas municipais na medida em que condicionou a liberação deste fundo, na primeira lei de 2001 que o instituiu, à existência de uma guarda municipal no município. Esta exigência foi modificada em 2003.<sup>38</sup>

De qualquer maneira, desde a elaboração do “Programa de Segurança Pública para o Brasil”, a participação dos municípios nas políticas de segurança pública vem sendo considerada fundamental pelo Governo Federal, sendo auxiliada financeiramente e, mais recentemente, orientada pela SENASP. Essa orientação tem se dado com base em vários instrumentos de instrução que defendem a centralidade do papel do município na segurança pública, não se restringindo esta participação à atuação das guardas municipais. São eles:

1) O “Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios” elaborado em 2005 visando, dentre outros objetivos, à elaboração de planos municipais, à discussão do Sistema Único de Segurança Pública e, principalmente e o que nos interessa mais diretamente, orientar a atuação das guardas municipais.

2) A “Matriz Curricular”, cuja finalidade é contribuir para a construção da identidade profissional da Guarda Municipal e criar padrões comuns de organização, gestão e atuação.

---

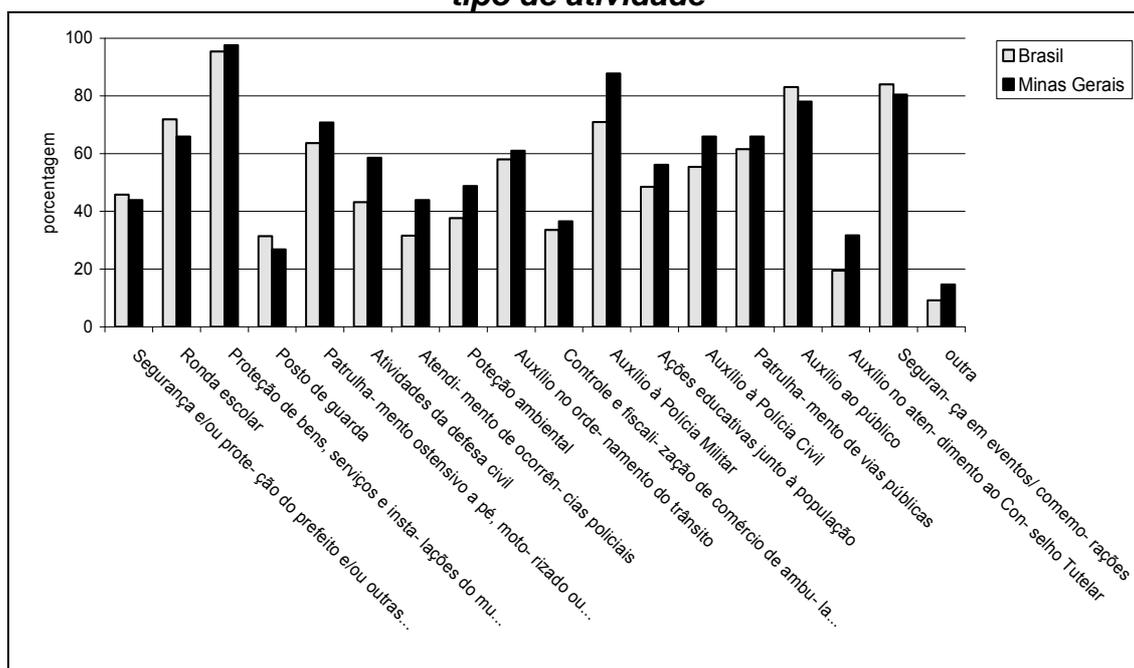
<sup>38</sup> Um instrumento fundamental na criação destas instituições foi a regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública feita pela lei n 10.201/2001 que postulava que a SENASP só poderia firmar convênios (entende-se, repassar verbas) com entes federados e municípios que mantivessem guardas municipais, realizassem ações de policiamento comunitário ou implantassem Conselhos de Segurança Pública. Foi, portanto, vinculada a liberação de recursos ao comprometimento com certos programas, dentre eles o da criação das guardas municipais. Mais recentemente, desde outubro de 2003, esta lei foi alterada pela Lei 10.746/03 que dispõe não ser mais necessário que o município mantenha uma Guarda Municipal, para pleitear recursos do fundo, se tiver implantado um Conselho de Segurança Pública ou se realizar ações de policiamento comunitário ou ações voltadas à prevenção da violência e da criminalidade. Agradecemos a Jacqueline Muniz por chamar a nossa atenção para este aspecto.

Ambos os instrumentos enfatizam a filosofia preventiva de segurança comunitária e, no caso do “Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios”, considera claramente equivocada a abordagem repressiva e o uso de arma de fogo pelos guardas dos municípios.

Esta pesquisa, cujos resultados são aqui apresentados, foi realizada entre junho de 2007 e maio de 2008. Ela tem por objetivo analisar os projetos de funcionamento das guardas municipais no Brasil de maneira a verificar o quanto estes projetos oscilam entre restringir-se ao seu mandato constitucional ou extravasá-lo. Nesse mesmo movimento, busca identificar para que lado estes projetos estão se deslocando: se em direção a um projeto de policiamento municipal, que contemple a atividade de repressão, ou se em direção a um projeto de policiamento comunitário. Uma das questões que irá nos nortear é saber, independente do tipo de projeto adotado, se as guardas em estudo estão apresentando inovações no campo da segurança pública.

A edição de 2004 da pesquisa “Perfil dos municípios brasileiros” realizada pelo IBGE já mostrava que em todo o Brasil as guardas municipais vinham alargando as suas atribuições constitucionais para além da proteção do patrimônio municipal. Na edição de 2006, foram acrescentadas mais sete atividades que não haviam sido contempladas em 2004. Além da proteção ao patrimônio, as atividades mais desempenhadas apontadas na última pesquisa foram: o auxílio à polícia militar, a segurança em eventos, a ronda escolar e o patrulhamento ostensivo.

**Gráfico 1 – As guardas municipais no Brasil e em Minas Gerais por tipo de atividade**



Fonte: IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2006.

Em Minas Gerais, a atividade de defesa civil, assim como o auxílio à polícia militar, destacam-se em relação às atividades apontadas em âmbito nacional. Mas, o que mais chama atenção, de maneira geral e em Minas em particular, porque o índice de resposta é mais alto do que o nacional, são a atividade de patrulhamento ostensivo, o atendimento de ocorrências policiais e o auxílio à polícia civil. Atividades que, em princípio, são da competência da polícia militar.

Para avaliar mais detalhadamente estes projetos de funcionamento, a coordenação geral da pesquisa elegeu, em cada estado, dois municípios e suas respectivas guardas. No caso de Minas Gerais, as guardas escolhidas foram as do município de Mariana (cidade histórica, situada no quadrilátero ferrífero) e de Belo Horizonte.

A Guarda de Belo Horizonte foi eleita por sua expressão, tratando-se de guarda da capital do Estado e, também, em decorrência da determinação desta guarda em obedecer ao seu mandato constitucional. Conforme identificado por pesquisa realizada anteriormente, quando esta guarda contava apenas com dois anos de existência (Bretas et. al. 2005), a GMBH vinha avançando lentamente em sua implementação, buscando manter bom relacionamento com

a polícia militar. Passados cinco anos desde a sua instalação, pareceu-nos interessante avaliar em que direção estaria indo esta instituição.

Durante o trabalho anterior (Bretas et. al, 2005), os pesquisadores obtiveram algumas indicações de que a guarda de Mariana vinha incorporando atribuições características da polícia militar, dentre elas o policiamento ostensivo, extrapolando assim as suas atribuições legais definidas na Constituição. Pareceu-nos, pois, proveitosa a comparação entre a guarda de Belo Horizonte e a de Mariana para avaliar e situar estes dois projetos diferenciados de funcionamento e, assim, verificarmos em que medida estes projetos estão, ou não, inovando no campo da segurança pública.

Posteriormente, nossa convicção de que esta comparação poderia ser profícua foi reforçada pelos dados da pesquisa de informações básicas municipais – gestão pública 2004 do IBGE, citada anteriormente – que apontava as guardas de Mariana e a de BH bastante diferenciadas quanto a suas atividades.

Na edição de 2006, com a introdução de novos tipos de atividade, esta diferenciação mostrou-se ainda maior, conforme mostra a tabela 1:

**Tabela 1: Atividades exercidas pelas Guardas Municipais de Mariana e de Belo Horizonte em 2006**

<b>Atividades Exercidas pela Guarda Municipal</b>	<b>Mariana</b>	<b>Belo Horizonte</b>
Segurança e/ou proteção do prefeito e/ou outras autoridades	Sim	<b>Não</b>
Ronda escolar	Sim	Sim
Proteção de bens, serviços e instalações do município	Sim	Sim
Posto de guarda (bairros, entrada da cidade, etc.)	Sim	<b>Não</b>
Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado	Sim	<b>Não</b>
Atividade da defesa civil	Sim	Sim
Atendimento de ocorrências policiais	Sim	<b>Não</b>
Proteção ambiental	Sim	<b>Não</b>
Auxílio no ordenamento do trânsito	Sim	<b>Não</b>
Controle e fiscalização de comércio de ambulantes	Sim	<b>Não</b>
Auxílio à Polícia Militar	Sim	Sim
Ações educativas junto à população	Sim	<b>Não</b>
Auxílio à Polícia Civil	Sim	<b>Não</b>
Patrulhamento de vias públicas	Sim	<b>Não</b>
Auxílio ao público	Sim	Sim
Auxílio no atendimento ao Conselho Tutelar	Sim	Sim
Segurança em eventos/comemorações	Sim	<b>Não</b>
Outras	Sim	Sim

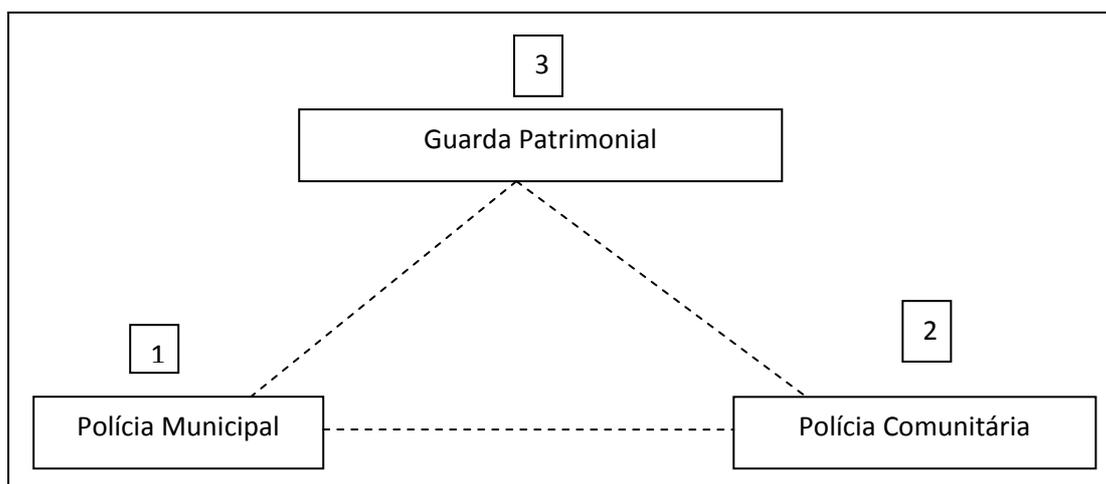
Fonte: IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2006

Optamos então, como estratégia de pesquisa, por fazer o trabalho de campo e a análise dos resultados simultaneamente nas duas guardas, de maneira que os achados de uma pudessem ir iluminando os achados da outra e que esta perspectiva comparativa nos auxiliasse a refinar a nossa análise.

Para avaliar os projetos de funcionamento das guardas municipais, de maneira a verificar o quanto estes projetos oscilam entre restringir-se ao seu mandato constitucional ou extravasá-lo, elaboramos um modelo de análise.

Este esquema analítico parte do pressuposto de que as guardas municipais podem ser avaliadas como realizações empíricas que conjugam um pouco mais ou menos as características destes três tipos de estrutura de policiamento<sup>39</sup>:

### **Modelo de Análise:**



1) Próxima ao primeiro vértice, a Guarda teria poder de polícia atuando na prevenção e na repressão, constituindo uma polícia municipal, isto é, a guarda assumiria todas as funções de policiamento ostensivo, substituindo todas as outras forças.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Se tomarmos a definição de Bayley (2006) sobre formas de policiamento, pode-se incluir a guarda patrimonial nessas formas, pois preenche a maioria das suas características e na prática exerce força física e regula relações interpessoais.

<sup>40</sup> Tal como preconizado pelo Projeto de Emenda Constitucional 534/2002 e que as guardas hoje vislumbram como horizonte. Ou até mesmo substituindo todas as outras polícias, tal como sugerido em outras PEC.

2) Próxima ao segundo vértice, a Guarda atuaria junto à comunidade e sua atuação seria preferencialmente preventiva, buscando solucionar problemas colocados pelo público, exercendo papel de prestadora de serviço, ficando a atividade de repressão rara e controlada.

3) Próxima ao terceiro vértice, a Guarda possuiria atribuições muito bem delimitadas: defesa do patrimônio, do espaço público municipal, trabalhando especificamente na proteção dos “próprios” (estabelecimentos) da prefeitura, tal como previsto no artigo 144, §8, da Constituição Federal de 1988.

A questão que se coloca então é saber que variáveis poderiam explicar a disposição das guardas em estudo neste triângulo. Foi com base na literatura sobre policiamento<sup>41</sup> e na pesquisa de campo que elaboramos este modelo de análise e elegemos algumas variáveis a serem investigadas, tendo por principal referência a percepção dos gestores e dos guardas.

As variáveis selecionadas foram:

- 1) Mandato, atribuições, missão;
- 2) Relação com a polícia – especialmente com a polícia militar;
- 3) Território de atuação, tamanho do efetivo (poder);
- 4) Tamanho da linha hierárquica, flexibilização organizacional, especialização funcional;
- 5) Atuação e tipos de intervenção;
- 6) Formas de atuação – preventiva, repressiva, prestadora de serviço;
- 7) Relação com o público, visibilidade;
- 8) Relação e parcerias com organizações públicas e privadas;
- 9) Recrutamento, formação, grau de profissionalização;
- 10) Uso de arma de fogo;
- 11) Controle externo e interno;
- 12) Relação com o Prefeito, com o Secretário de Segurança Municipal (aspecto político).

Assim, elaboramos a hipótese de que mandato, poder, formação, hierarquia e cadeias de comando, profissionalização, vocação, modalidades de intervenção, estilo de policiamento, controle externo e interno, padrões de

---

<sup>41</sup> Ao final deste capítulo listamos as referências bibliográficas sobre policiamento utilizadas.

recrutamento, identidade institucional, o uso e controle de emprego de armas de fogo, relação com o público, relação com outras instituições de segurança e com a prefeitura são alguns dos aspectos que, avaliados empiricamente, permitiriam situar as guardas no modelo proposto e verificar se as guardas em estudo estão fazendo inovações e trazendo respostas alternativas aos problemas colocados à segurança pública.

Para um melhor entendimento do contexto histórico e atual no qual se encontram inseridas as guardas selecionadas apresentamos, na primeira seção, uma breve descrição dos municípios de Belo Horizonte e de Mariana. Também nela são feitas referências à presença das instituições de segurança pública nestes municípios, ao tamanho do efetivo das guardas e ao território de atuação destas. Ainda na primeira seção, descrevemos a pesquisa: os métodos utilizados, as dificuldades encontradas no levantamento das informações e o tratamento dado a estas. Por se tratar de instituição hierarquizada na qual é possível verificar um maior ou menor esforço dos gestores no sentido de transmitir uma doutrina e impor comportamentos, pareceu-nos fundamental, enquanto estratégia de pesquisa, abordarmos tanto a visão dos gestores quanto a dos guardas.

Na segunda seção, investigamos as atribuições e mandato das guardas em estudo, em primeiro lugar, nas leis, decretos, estatuto, dentre outras. Contudo, mais do que identificar as suas atribuições definidas em lei, interessa saber o que os guardas e gestores consideram ser as tarefas que devem realizar, como e em que lugar. Também investigamos como é difundida a instrução sobre o que o guarda é e o que ele deve fazer.

As situações concretas que enfrentam os guardas podem ser averiguadas a partir da descrição de suas atividades. Esta é apresentada, com base nos registros das ocorrências atendidas, para ambas as guardas. Um tema particularmente explorado na literatura sobre polícia é aquele que identifica estilos de policiais de acordo com o tipo de atuação e de situações enfrentadas (Wilson, 1973; Bittner, 1990; Bayley, 2006; Oliveira Junior, 2007). Quando se fala em estilo de policiamento, dois diferentes tipos, porém não necessariamente excludentes, costumam ser enfatizados: o repressivo e o preventivo. Como se vê, este é um tema particularmente importante para a discussão do modelo proposto e será explorado no próximo capítulo em

relação à Guarda de Belo Horizonte. Por ora, a descrição das atividades da Guarda de Mariana serão cotejadas ao estilo de policiamento apresentado pelos guardas desta instituição.

Na terceira seção, descrevemos as formas de recrutamento e buscamos estabelecer o perfil dos guardas para, então, abordar a formação. Procuramos identificar, nas guardas em estudo, os grupos que definem o conhecimento necessário ao desempenho da profissão e que tipo de conhecimento estes grupos vêm privilegiando.

Na quarta seção, as relações das guardas com a polícia, com o público e o uso de arma de fogo são analisados. A relação com a polícia é informação fundamental para situarmos as guardas no modelo de análise sugerido e isto por muitas razões: em primeiro lugar, devido à disputa de competências e de espaço de atuação, principalmente com a polícia militar. Em segundo lugar, porque para a criação, implantação e formação de muitas destas guardas, foram chamados policiais militares reformados e isto foi motivo de críticas. Dentre elas, destacam-se a de que estariam trazendo para uma instituição civil os vícios de uma instituição militar e um modelo ultrapassado de polícia (Bretas et.al, 2005).

Já a relação com o público ou com a comunidade na qual as guardas estão inseridas é abordada, tendo em vista ser esta variável de fundamental importância para a análise proposta. Isto porque o policiamento orientado para a comunidade tem sido o lema do policiamento moderno e a principal bandeira da polícia comunitária (Skolnick & Bayley, 2002). Finalmente, encerramos esta seção com a discussão sobre o porte e uso de arma de fogo.

Na quinta seção, caracterizamos as guardas em estudo quanto aos seus aspectos organizacionais tais como hierarquia, comunicação entre comando e comandados e poder discricionário nos processos de tomada de decisões. Para tanto, tomamos como referência, de um lado, uma imagem de organização com as suas atividades enquadradas, prescritas e ordenadas por uma série de autoridades que provém do exército e que encontra o seu maior respaldo na polícia militar (Monjardet, 2002). De outro lado, um aspecto enfatizado pelos estudos organizacionais, especialmente na área de polícia, é a disjunção entre o poder formal e a autoridade real, entre a regra e a prática (Meyer & Rowan, 1977; Paixão, 1982; Monjardet, 2002).

Na sexta seção, finalmente, buscamos conhecer a percepção que gestores e guardas de Belo Horizonte e de Mariana têm do futuro da instituição. Como as guardas ainda se encontram em formação, tais percepções poderiam fornecer indicações sobre qual projeto de funcionamento estaria sendo privilegiado. Para além delas, buscamos também traçar as possíveis restrições a esses projetos, tais como mudanças políticas e administrativas na gestão municipal.

## **1. Descrição dos municípios de Mariana e de Belo Horizonte e da pesquisa sobre as suas Guardas**

### ***Descrição do Município e da Pesquisa em Mariana***

- a) Histórico do município, desenvolvimento sócio-econômico e movimento populacional<sup>42</sup>

Mariana, cidade que é patrimônio histórico, insere-se na microrregião de Ouro Preto, Estado de Minas Gerais, e dista 112 Km de Belo Horizonte e 12 km de Ouro Preto. Desde os seus primórdios, a história de Mariana esteve intimamente ligada à extração mineral. Em 1745, dada a sua importância vinda desta atividade, o Rei Dom João V elevou a vila ao status de cidade. Enquanto tal, Mariana deixou de ser apenas um pólo estratégico de extração mineral para se tornar também um centro religioso na Colônia, tendo assim assumido o primeiro bispado das Minas Gerais. Com o fim das reservas de ouro, com viabilidade exploratória no final do século XVIII, e com a mudança da capital do estado, de Vila Rica (Ouro Preto) para Belo Horizonte, em 1897, a cidade passou por um súbito e prolongado processo de estagnação econômica e esvaziamento populacional que acabou por deixar sua periferia quase que totalmente desabitada, preservando assim o seu centro histórico, imune às progressões na construção civil. Na atualidade, o legado histórico que aparece

---

<sup>42</sup> Ver bibliografia citada: Portal da Prefeitura Municipal de Mariana; CYMBALISTA, R. & CARDOSO, P.M O Plano Diretor de Mariana-MG; SILVA, A. “O Impacto da Mineração sobre o Patrimônio Histórico-Cultural de Ouro Preto e Mariana” e MARIANA Minas Gerais – Biblioteca IBGE.

com maior visibilidade nas construções arquitetônicas são as principais atrações turísticas do município, atividade essa de grande representação econômica e, em parte, formadora da identidade da população local.

Assim, em toda a sua formação, sempre foi e ainda é proeminente em Mariana o papel da religião e da mineração. O bispado fundado em 1745 não apenas foi mantido, como também elevado a arcebispado em 1906. Quanto à mineração, a extração de ouro, apesar de ter sofrido expressiva queda ao longo da história, é ainda hoje de grande importância para a economia do município, mas não desfruta mais de atenção exclusiva como na época colonial. A facilidade de acesso dado pelas novas rodovias e o início de um processo de exploração de novos minerais, em especial o ferro e a bauxita, acarretou um súbito e intenso crescimento populacional que estão surtindo grandes efeitos de ordem social, econômica e ambiental.

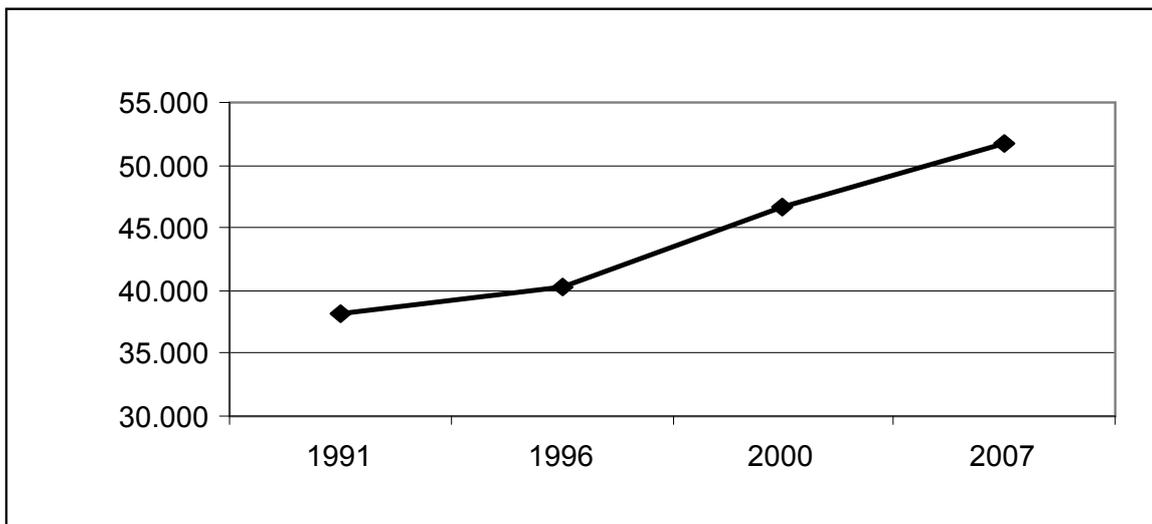
Do ponto de vista econômico, a vinda de grandes empresas mineradoras é responsável por ampla geração de renda, tributos e empregos que acarretam um enriquecimento do município e, em decorrência, taxas de desemprego inferiores a 5%. Este rápido crescimento populacional, a partir dos anos 90, fruto indireto da mineração, não foi acompanhado por melhorias na estrutura da cidade, tanto no ponto de vista físico, quanto no dos serviços públicos ofertados.

O atual prefeito de Mariana assumiu a prefeitura em 2001 e foi reeleito nas eleições municipais de 2004. Em sua primeira gestão, criou a Guarda Municipal e a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Civil. Um dos desafios enfrentados, além do crescimento populacional do município, é a existência de grandes desigualdades na distribuição dos recursos: o distrito-sede conta com infra-estrutura bem maior que os demais distritos (à exceção de Passagem de Mariana).

Os censos e contagens populacionais do IBGE demonstram o rápido crescimento populacional do município: a população de Mariana, que era de pouco menos de quarenta mil habitantes em 1991, foi para mais de cinquenta mil em dezesseis anos, conforme mostra o gráfico 2.

Os dados do IBGE também indicam que Mariana cresceu, em média, em torno de 5% entre 1991 e 1996. Este crescimento atingiu mais de 15% entre 1996 e 2000, estabilizando-se em torno de 10% entre 2000 e 2007.

**Gráfico 2: População do município de Mariana de 1991 a 2007**



Fonte: Censos Demográficos do IBGE 1991 e 200; Contagem da População 1996 e 2007.

b) A Segurança Pública em Mariana, território de atuação da Guarda e tamanho do seu efetivo

Segundo o Índice Mineiro de Responsabilidade Social elaborado pela Fundação João Pinheiro<sup>43</sup>, em Mariana, o ano de 2003 destaca-se em relação aos anos anteriores pelo esforço orçamentário e gasto municipal *per capita* com segurança pública. Ainda que em nível mais baixo, tal esforço manteve-se no ano seguinte. Pode-se dizer, com isso, que ambos sinalizam a obtenção de recursos para a segurança pública e a preocupação dos gestores municipais com esta área.

**Tabela 2: Índice Mineiro de Responsabilidade Social: Segurança Pública de Mariana 2000-2004**

Ano	Gasto municipal per capita com segurança pública	Esforço orçamentário com segurança pública
2000	1.55	0.19
2001	-	-
2002	3.92	0.47
2003	10.02	1.05
2004	9.16	0.91

Fonte: IMRS – Fundação João Pinheiro

<sup>43</sup> Trata-se de índice desenvolvido para todos os municípios do Estado de Minas Gerais, contemplando as dimensões: renda, saúde, educação, segurança pública, gestão, habitação, meio ambiente, cultura, desportos e lazer.

No ano de 2006, segundo dados coletados pela SENASP,<sup>44</sup> a Guarda de Mariana gastou para ampliação do efetivo existente R\$600.000,00; os gastos com uniforme foram de R\$62.000,00; com viaturas R\$36.000,00; com folha de pagamento R\$70.000,00; com treinamento e capacitação R\$5.000,00; com prevenção da violência, R\$3.000,00; material de consumo R\$4.000,00; e equipamentos de informática, R\$4.000,00.

A Guarda atua no município nos nove distritos e nas vinte e cinco localidades que são subdistritos rurais. O tamanho de seu efetivo é de 71 guardas, sendo 48 homens e 23 mulheres. A extensão da malha territorial na qual atua é de 1.190 km<sup>2</sup>. Já a população do município é de 52.235 habitantes, correspondendo a um guarda para 735 habitantes e um guarda para 17 km<sup>2</sup>, conforme sumarizado no quadro abaixo:

**Quadro 1: Distribuição do efetivo da GMMariana  
Relação efetivo/habitante e efetivo/área territorial**

População residente	52.235 habitantes
Efetivo/habitante	1/735 habitantes
Território de atuação	1.190 km <sup>2</sup>
Efetivo/território	1/17 km <sup>2</sup>

A Guarda de Mariana, na ocasião da pesquisa, contava com cinco viaturas, quatro motos e três bicicletas. Os guardas não ocupam posto fixo. A escala é rotativa, o que significa dizer, por exemplo, que o guarda pode encontrar-se em um mês em uma escola, em outro mês em outra escola ou fazendo ronda escolar com a viatura. Isto é a regra, a não ser que ele esteja envolvido em algum projeto específico desenvolvido na escola. Os 71 guardas encontram-se alocados nas funções de guardas ostensivos e agentes de trânsito. A estimativa é que, num futuro breve, a Guarda venha a contar com 140 agentes.

c) A pesquisa em Mariana

Método de coleta de dados:

---

<sup>44</sup> Agradecemos aos técnicos da Senasp e a Marcelo Otoni Durante, as informações cedidas.

Foram levantadas notícias sobre a guarda no jornal da cidade e realizadas entrevistas em profundidade com os gerentes: o secretário, o comandante, um inspetor e a secretária administrativa da guarda. Além disso, foram organizados dois grupos focais com 10 guardas cada um, com o objetivo de colocar em discussão os pontos selecionados em roteiro prévio que correspondem às variáveis do modelo proposto.

Naturalmente, os grupos focais foram realizados com a autorização do comando e nos comprometemos com os guardas a manter sigilo e a não identificá-los. Entretanto, por mais que insistíssemos, não logramos realizar a seleção dos guardas participantes, que acabou sendo feita pelo comando e, portanto, de maneira não aleatória, embora a escolha tenha contemplado as diferentes atividades e a presença de homens e mulheres. No primeiro grupo focal, foi identificada a presença de dois inspetores e isto foi motivo de constrangimento para os outros participantes. Já no segundo grupo, foram os próprios guardas que acusaram a presença de um inspetor, que por necessidade e talvez também por constrangimento, acabou se retirando logo no início do debate. A partir daí, a discussão ganhou espontaneidade, vindo à tona, antes mesmo de serem colocadas, as questões referentes a conflitos e hierarquia. Assim, além de atender às nossas demandas de pesquisa, a realização do segundo grupo focal acabou funcionando como um espaço para a livre manifestação das dificuldades, necessidades e insatisfações com as condições de trabalho e como ocasião e oportunidade para os guardas de discuti-los.

### ***Descrição do Município e da Pesquisa em Belo Horizonte***

- a) Histórico do município, desenvolvimento sócio-econômico e movimento populacional<sup>45</sup>

No ano de 1701, a bandeira comandada por João Leite da Silva Ortis chegou à Serra de Congonhas em busca de ouro. Não tendo encontrado o

---

<sup>45</sup> Ver bibliografia citada: BELO HORIZONTE : A cidade revelada (1989); PLAMBEL ( 1989); TONUCCI FILHO, J.M.B & ÁVILA, J.L.T. (2008); Portal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

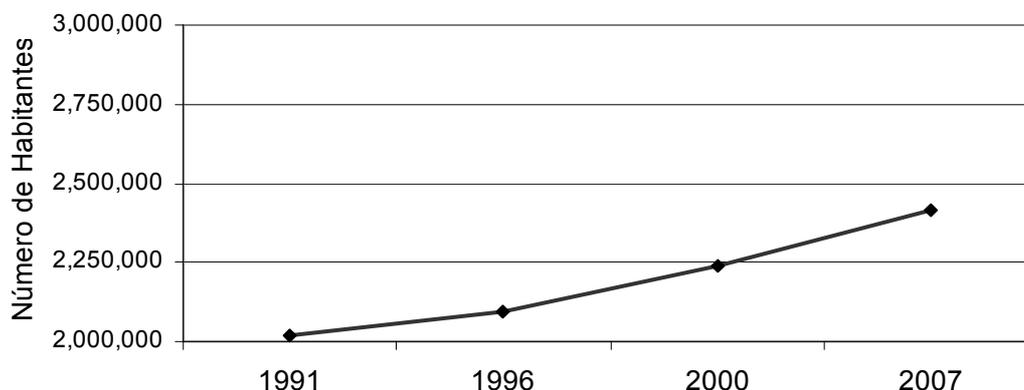
metal que procurava e tendo visto a região como propícia à habitação e ao cultivo, o bandeirante resolveu por ali mesmo se estabelecer a fim de construir e administrar a Fazenda do Cercado. Com o passar do tempo, o desenvolvimento desta fazenda atraiu alguns poucos moradores que construíram o povoado Curral Del Rei (subordinado ao município de Sabará). Além disso, vários comerciantes, especialmente de gado, que vinham da Bahia em direção às minas, fizeram de lá um ponto de parada estratégico.

Posteriormente à Proclamação da República em 1889, o nome do arraial Curral Del Rei foi trocado para o de Belo Horizonte e este escolhido para sediar a capital mineira. Entre 1897, data da sua fundação, e 1930, a primeira cidade planejada brasileira soube utilizar em seu favor a natureza. A partir dos anos 40, a cidade começa a mudar o seu perfil crescendo desordenadamente e este crescimento veio se prolongando, até que hoje, a cidade que um dia foi chamada vergel, destaca-se pelos espigões que vieram paulatinamente substituindo as casas. Mesmo tendo se passado mais de um século de sua fundação, ainda hoje o planejamento de Belo Horizonte é um trabalho incessante que acentua os mais variados debates entre seus moradores. Nos anos 80, tentativas de organizações de bairros e organizações comunitárias resultaram em pequenas, mas expressivas vitórias contra a especulação imobiliária desenfreada e a ocupação desordenada do solo.

De acordo com os censos demográficos e as contagens populacionais realizadas pelo IBGE dos anos de 1991 a 2007, a população do município de Belo Horizonte passou de 2 milhões de habitantes, em 2000, para pouco mais de 2 milhões e 400 mil habitantes em 2007.

Em Belo Horizonte, as taxas de crescimento foram mais modestas do que as de Mariana entre 1991 e 2007. No primeiro período (até 1996) este crescimento foi inferior a 5%. Tendo aumentado ao longo do tempo, este crescimento chega, no período de 2000 a 2007, próximo a 8%.

**Gráfico 3: População do município de Belo Horizonte de 1991 a 2007**



Fonte: Censos Demográficos do IBGE 1991 e 2000; Contagem da População 1996 e 2007.

Ainda nos anos 80, houve um vertiginoso e súbito processo de adensamento, concomitante ao crescimento das favelas, que passaram de uma população aproximada de 250 mil pessoas em 1981 para mais de 550 mil em 1985, caracterizando assim um aumento de mais de duas vezes no número de pessoas com condições precárias de habitação em Belo Horizonte. Alguns anos após este período observa-se uma certa estabilização no número de moradores de favelas em torno de 500 mil habitantes acompanhado de um crescimento na área total habitada por estas pessoas, o que mostra a ocorrência de um provável desadensamento ao longo do tempo. Mais recentemente, em 2004, contabiliza-se uma população total das favelas em Belo Horizonte de 498.656, residente em 121.132 domicílios, computando uma média de pouco mais de 4 habitantes por domicílios. As regionais da cidade com maior população favelada são a Oeste, Leste e Centro-Sul. Esta última é também a porção mais rica da capital.

b) A Segurança Pública em Belo Horizonte, território de atuação da GMBH e tamanho do seu efetivo

Segundo o Índice Mineiro de Responsabilidade Social da Fundação João Pinheiro, em 2003 e 2004 (primeiros anos de instalação da GMBH), o número de pessoas por policial militar era de, respectivamente, 243 e 239. De acordo com o mesmo índice representado na tabela 3, os gastos municipais com segurança pública e o esforço orçamentário com a mesma caíram depois

de 2000 e só foram retomados em 2003 aproximando-se das cifras registradas entre 2000 e 2004.

**Tabela 3: Índice Mineiro de Responsabilidade Social: Segurança Pública de Belo Horizonte 2000-2004**

<b>Ano</b>	<b>Gasto municipal per capita com segurança pública</b>	<b>Esforço orçamentário com segurança pública</b>
2000	3.33	0.24
2001	0.29	0.02
2002	0.23	0.02
2003	0.76	0.07
2004	2.79	0.25

Fonte: IMRS – Fundação João Pinheiro.

No ano de 2006, segundo dados coletados pela SENASP, a GMBH gastou para ampliação do efetivo existente R\$2.214.847,60. Os gastos com treinamento e capacitação foram de R\$122.159,70; com equipamentos de proteção individual, R\$19.479,60; com armamento letal, R\$71.333,00; com armamento não letal, R\$16.526,40; com prevenção de violência, R\$308.512,90; com equipamento de informática, R\$64.424,90; além de outros gastos.

Por ocasião de sua campanha para reeleição (ao final de 2004), o prefeito de Belo Horizonte destacou, entre as suas prioridades, a segurança urbana<sup>46</sup>. Ressaltou as áreas nas quais já haviam sido realizados avanços, como a criação dos conselhos regionais de segurança em toda a cidade e da Guarda Municipal. Afirmou, naquela ocasião, que a segurança pública seria o principal objetivo de seu governo, vislumbrando a atuação da Guarda enquanto auxílio importante para a Polícia Militar de Minas Gerais, visto que esta libera a polícia da atividade de prevenção e da atuação em relação aos crimes de menor potencial ofensivo.

Quando da realização da pesquisa, o efetivo da GMBH era de 1.085 guardas, com apenas duas guardas do sexo feminino. Em Belo Horizonte, o território de atuação da guarda é delimitado aos “próprios” (estabelecimentos) da prefeitura. Os guardas encontram-se distribuídos em 883 próprios municipais, dentre os quais 307 com presença fixa e 576 sem presença fixa.

<sup>46</sup> Entrevista realizada com o Prefeito Fernando Pimentel em 12/08/2004 . Porta da Fundação Perseu Abramo.

Um ponto importante na forma de apropriação do território é a estabilidade dos efetivos em cada próprio, o que, conforme veremos, acaba permitindo o desenvolvimento de laços de confiança com o público.

A escolha inicial dos próprios municipais a serem atendidos foi feita pelos gestores, aleatoriamente. Contudo, foram levados em conta os locais de maiores necessidades. Posteriormente, a Guarda passou a organizar seu efetivo de acordo com pedidos feitos pelos funcionários dos próprios e de suas demandas por segurança.

Na percepção dos guardas, por razão de segurança, seria ideal, especialmente durante a noite, que nenhum deles trabalhasse sozinho, sendo necessário um colega para dar suporte. Entretanto, a ampla demanda de guardas por parte dos próprios municipais junto a um efetivo limitado impede que isto ocorra. Mesmo assim, não é incomum que em próprios considerados de maior periculosidade (a exemplo de UPAs – Unidade de Pronto Atendimento - e de alguns parques) dois ou mais guardas cubram o mesmo turno.

Outro fator importante com relação ao efetivo é que existe um projeto de expansão do mesmo. Concursos públicos estão sendo, ou serão, realizados com este propósito, uma vez que a meta definida pelo prefeito por ocasião da criação da Guarda foi de 3.000 guardas até o final de 2008.

A distribuição do efetivo da Guarda se faz nas nove regionais da cidade que foram agrupadas em setores. Cada um destes setores fica sob responsabilidade de um gerente de segundo nível, todos eles provenientes da polícia militar. São eles:

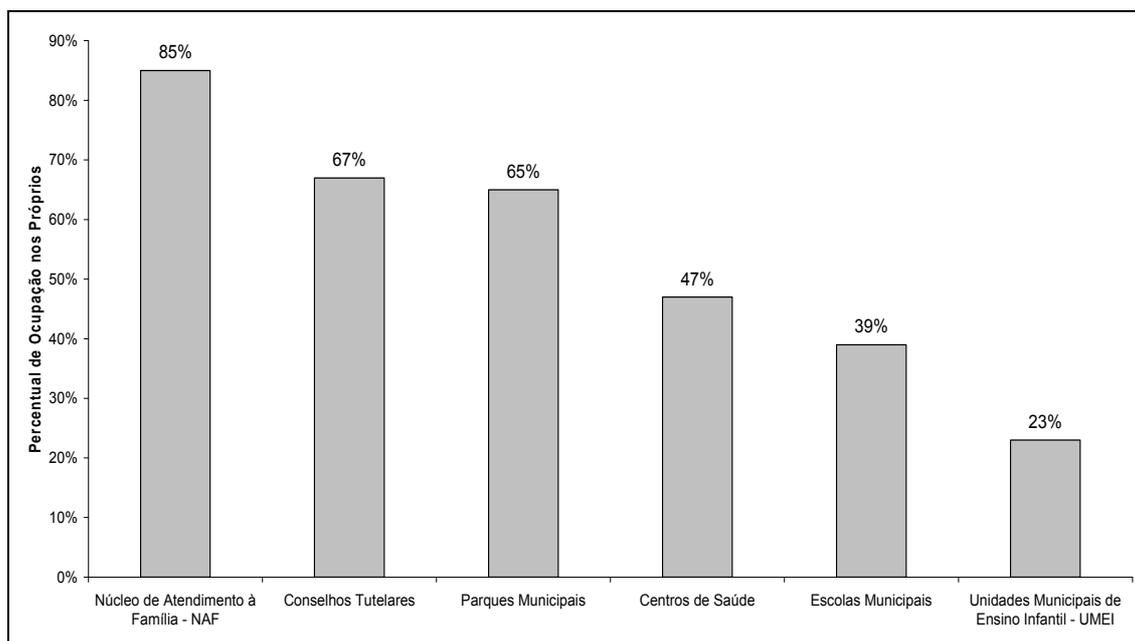
Setor 1: Pampulha, Venda Nova e Norte

Setor 2: Centro-Sul, Nordeste e Leste

Setor 3: Barreiro, Oeste e Noroeste

Já os tipos de próprios municipais mais atendidos são: centros de saúde, escolas municipais, parques municipais, unidades municipais de ensino infantil, núcleo de atendimento à família, conselho tutelar, rodoviária, praça da Estação, sede da Prefeitura, dentre outros.

**Gráfico 4 : Guardas Municipais de Belo Horizonte em Posto Fixo**



Fonte: Escala de Serviço, GMBH, 2007.

Conforme o gráfico 4, 85% dos núcleos de atendimento à família, 67% dos conselhos tutelares, 65% dos parques municipais, 47% dos centros de saúde, 39% das escolas municipais e 23% das unidades municipais de ensino são atendidos por guardas em posto fixo.

### c) A pesquisa em Belo Horizonte

#### Método de coleta de dados

As informações foram coletadas por meio de entrevistas em profundidade realizadas junto aos gestores da GMBH. Ao todo foram 12 entrevistas com os gestores da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e da Guarda, além de conversas informais estabelecidas com estes a cada visita à sede. Foram também realizadas 3 entrevistas com policiais militares que participaram da formação da Guarda e da ronda conjunta realizada por guardas e PMs.

Para a coleta de informações junto aos guardas, optamos por realizar um *survey*. A idéia de se empreender tal pesquisa adveio da impossibilidade de utilização de outras técnicas qualitativas, como os grupos focais, a exemplo do que ocorreu com a Guarda de Mariana. Isto porque, segundo o comando, seria inviável deslocar o efetivo para tal empreendimento. Mas a realização de um

*survey* com a Guarda de Belo Horizonte, além de permitir a construção mais objetiva das informações coletadas e a generalização dos resultados encontrados, abria também a possibilidade de estabelecer comparações com os resultados do *survey* “A Organização Policial e o Combate à Criminalidade Violenta”, realizado por meio de uma parceria entre Fundação João Pinheiro e Universidade Federal de Minas Gerais, cujo relatório final foi divulgado em 2001.

O próximo capítulo apresenta uma descrição detalhada da pesquisa com os guardas de Belo Horizonte. Para o presente artigo, apresentamos de forma sumária, algumas informações sobre esta pesquisa, tendo em vista a sua utilização na análise das percepções dos guardas no que se refere aos temas investigados. Grosso modo, o método de amostragem escolhido foi o aleatório estratificado, que considerou as nove regionais administrativas de Belo Horizonte e que elegeu como sub-estratos os tipos de próprios municipais. A amostra foi de 236 guardas, com uma margem de erro de 2,64% para mais ou para menos, estabelecendo um grau de confiança de 95%. Ao final, a amostra real correspondeu exatamente à amostra planejada, não apenas quanto à estratificação por regionais, como também em relação à estratificação por tipos de próprios públicos municipais.

A autorização dos gestores e também do prefeito para a realização do *survey* foi obtida graças à persistência e longo trabalho de convencimento realizado pelos pesquisadores. O envolvimento do comando da GMBH foi fundamental para a realização da pesquisa. Dentre outras coisas, este se responsabilizou por informar a todos os guardas sobre sua realização e à equipe coube programar o cronograma de aplicação por regionais e repassar tal planejamento com antecedência à GMBH.

## **2. Mandato, atribuições e atuação das Guardas Municipais de Belo Horizonte e de Mariana**

Em termos das atribuições e mandato, onde se localizariam as guardas de Mariana e de Belo Horizonte no modelo de análise sugerido? Buscamos investigar as atribuições e mandato nas leis, decretos, estatuto, etc., bem como no discurso dos gestores e dos guardas. No caso da Guarda de Belo

Horizonte, este aspecto foi investigado também no *survey* realizado com os seus integrantes.

Anteriormente à Constituição de 1988, a participação da administração municipal na segurança pública era restrita ao financiamento de equipamentos, cessão de prédios públicos para as polícias estaduais, dentre outras. Desde então e, mais recentemente, esta participação vem sendo ampliada, na mesma medida em que se alarga a concepção de segurança pública e em paralelo ao aumento da incidência da violência e do sentimento de insegurança da população.<sup>47</sup> Este último não apenas circunscrito às grandes cidades brasileiras.

Sensíveis a estas mudanças e certamente cientes de que se ocupar do problema angaria votos - os governos municipais criaram secretarias de governo responsáveis pelas políticas de segurança pública para o município. No caso dos municípios em estudo, a criação das secretarias foi posterior à criação das guardas que, atualmente, encontram-se subordinadas às primeiras e têm suas diretrizes estabelecidas por este órgão gestor.

### ***O Mandato e Atribuições da Guarda de Belo Horizonte:***

No caso de Belo Horizonte, a participação mais efetiva da administração municipal na segurança pública deu-se com a criação do Conselho Municipal de Defesa Social que foi instituído em 1998,<sup>48</sup> cinco anos antes da criação da Guarda Municipal ocorrida em janeiro de 2003 e da Secretaria de Segurança Pública Municipal, instituída em julho de 2003.

A lei que cria a Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte (lei 8486 de 20 de janeiro de 2003) delimita seu mandato muito próximo daquele que lhe foi atribuído sucintamente pelo artigo 144, §8 da Constituição Federal de 1988, bem como pelo artigo 138 da Constituição Estadual. Ambas encarregaram-na

---

<sup>47</sup> Para alguns autores, as Guardas Municipais, juntamente com os Conselhos de Segurança Pública (Conseps), Secretarias Municipais de Segurança Urbana e afins e conseqüentes políticas públicas e planos municipais de segurança pública ou urbana podem ser considerados como as principais aplicações desta nova concepção de governabilidade municipal que surgiu a partir da Constituição de 1988 (AZEVEDO et.al., 2007; KAHN et.al., 2006)

<sup>48</sup> O Conselho Municipal de Defesa Social (CMDS) é um órgão colegiado, de caráter consultivo, atualmente vinculado à Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial que agrega representantes do Poder Executivo Municipal, Secretaria do Estado de Defesa Social, Polícias Militar, Civil e Federal, Ministério Público Estadual, OAB, Universidades e representantes de associações de moradores.

de proteger bens, serviços e instalações pertencentes ao município. Cabe observar, entretanto, que a lei 8486 amplia o entendimento de bens à vida e à segurança dos seus usuários e servidores municipais. No mesmo sentido, manifesta-se o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte (lei 9319 de 19 de janeiro de 2007), que define as suas atribuições em seu artigo 5:

“Art. 5 - Compete à Guarda Municipal de Belo Horizonte:

- I - proteger órgãos, entidades, serviços e o patrimônio do Município de Belo Horizonte;
- II – *exercer a atividade de orientação e proteção dos agentes públicos e dos usuários dos serviços públicos municipais*; (grifo nosso)
- III – prestar serviços de vigilância nos órgãos da administração direta e nas entidades da administração indireta do município;
- IV – auxiliar nas ações de Defesa Civil, sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras situações, a critério do critério;
- V – auxiliar o exercício da fiscalização municipal, sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras situações excepcionais, a critério do Prefeito;
- VI – atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, por determinação expressa do Prefeito,
- VII – garantir a preservação da segurança e da ordem nos próprios municipais sob sua responsabilidade;
- VIII – planejar, coordenar e executar as atividades de prevenção e combate a incêndios nos próprios municipais, como medida de primeiro esforço, antecedendo a atuação do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais;
- IX – planejar, coordenar e executar ações de interações com os cidadãos;
- X – promover a realização de cursos, treinamentos, seleções, seminários e outros eventos, visando ao constante aperfeiçoamento, qualificação e promoção de seus integrantes;
- XI – manter seus planos e ordens permanentemente atualizados, de forma a garantir sempre a qualidade de seus serviços;
- XII – assegurar que suas ações estejam sempre fundamentadas no respeito à dignidade humana, à cidadania, à justiça, à legalidade democrática e aos direitos humanos;
- XIII – atuar de forma preventiva nas áreas de sua circunscrição onde se presume ser possível a quebra da situação da situação de normalidade;
- XIV – atuar com prudência, firmeza e efetividade, na sua área de responsabilidade, visando ao restabelecimento da situação de normalidade, precedendo eventual emprego da Força Pública Estadual;
- XV – Manter relacionamento urbano e harmônico com as instituições que compõe o Sistema de Defesa Social, promovendo o intercâmbio e a colaboração recíprocos;

XVI (VETADO)”

De acordo com o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, o campo de atuação desta é delimitado aos estabelecimentos (próprios) municipais e sua principal atividade é a de orientação e proteção dos seus agentes e usuários (II). Mas fora destes próprios lhe é facultado intervir como agente público (XIII) ou como cidadão, isto é, deve deter qualquer pessoa que venha a cometer algum delito em flagrante (artigo 301 do Código do Processo Penal – CPP). Dentro ou fora dos próprios públicos, as providências a serem tomadas são delimitadas à intervenção inicial, quando esta não é da sua competência, sendo então repassada a quem compete agir (VIII, XIV): Corpo de Bombeiros, Polícia Militar, BHTrans (empresa que, atualmente é responsável pelo gerenciamento do trânsito em Belo Horizonte), dentre outros.

As proposições do Estatuto revelam também os objetivos e orientações políticas do prefeito (IV, V, VI). Tal orientação se expressa particularmente no inciso XVI que foi vetado. Conforme a exposição de razões do veto feita pelo prefeito no estatuto, esta proposição invadia a competência da Polícia Militar Estadual. Vê-se, assim, que ainda por ocasião da elaboração e aprovação de seu estatuto, decisão estratégica de não conflitar com as atribuições da Polícia Militar foi tomada pelo Prefeito em concordância com o Secretário Municipal de Governo e o Secretário Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial.<sup>49</sup>

No discurso dos gestores, o aspecto da proteção é enfatizado como a principal atribuição da Guarda, aparecendo de maneira menos enfática o aspecto preventivo. Busca-se inculcar no guarda que este é um protetor do próprio, do serviço, do usuário e do servidor público municipal. Esta atuação, delimitada ao perímetro interno dos próprios municipais, deve se pautar em garantir a execução dos serviços e a proteção dos usuários e servidores<sup>50</sup>. Contudo, há também a possibilidade de que o guarda venha a atuar dando o primeiro atendimento a caminho do próprio ou em seu entorno. Há uma grande

---

<sup>49</sup> Razões do veto parcial – Anexo único do Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, Janeiro de 2007.

<sup>50</sup> “Ele só está ali pra garantir, o porteiro que faz a pessoa entrar, que organiza a fila, a enfermeira que faz a triagem. O guarda só vai agir se a pessoa que não está satisfeita com a triagem ameaça agredir alguém. Se o cara entra e força a receita, tem muita gente que entra e força, fecha a porta e exige do médico uma receita qualquer” (Entrevista Gestores).

preocupação, por parte dos gestores, em estabelecer os limites de atribuições dos guardas, não apenas para evitar conflitos de competência com outros agentes como a Polícia Militar, a BHTrans, o SAMU (Serviço de Atendimento Médico de Urgência), etc, mas também para diferenciá-los, por exemplo, do vigilante “faz tudo” e das atividades que este desempenha nos estabelecimentos públicos municipais (serviço de banco para os servidores, controle da fila nos centros de saúde, etc.). Assim, a questão do limite da atuação e da competência é muito enfatizada pelos gestores e constitui ponto nodal na orientação e treinamento dos guardas. Esta orientação se dá no sentido de delimitar a atuação dos guardas apenas ao primeiro atendimento e posterior encaminhamento ao órgão a quem, na situação, compete agir. Atribuições do papel da Guarda e limitações de sua atuação confluem, no discurso de alguns gestores, para o reconhecimento da identidade profissional do guarda (estabelecendo fronteiras com a atividade do vigilante, dos policiais militares, dos bombeiros, dentre outros).

Qual a percepção dos guardas quanto às suas principais atribuições? Vimos que os gestores buscam instruí-los quanto às suas atribuições e limites. É possível identificar tal doutrinação nos guardas? A fim de tentar responder a estas questões foram contempladas no questionário aplicado aos guardas, variantes das definições dadas pelos gestores do papel da Guarda. Quanto às atribuições, por exemplo, foi-lhes perguntado se concordam ou discordam com a afirmativa de que “A Guarda de Belo Horizonte é principalmente prestadora de serviço. Seu papel é o de proteger o usuário, o servidor público e o próprio municipal”. Quase a totalidade dos guardas concorda e quando perguntados se esta concordância era total ou parcial, a maioria respondeu concordar totalmente. Já, à afirmativa “O guarda é, sobretudo, uma pessoa que ajuda as pessoas a resolverem seus problemas”, a maioria dos guardas concorda. Porém, entre estes que concordaram predominou a concordância parcial (56%). Assim, os dados do *survey* mostram que os guardas internalizam (pelo menos como “dever ser”), o discurso dos gestores no que se refere a sua principal atribuição - a de proteção dos próprios, usuários e servidores municipais -, predominando sobre todas as outras, inclusive sobre a função de prevenção.

Quanto aos limites, observa-se também a internalização da orientação dos gerentes referente à atitude que devem tomar nas situações a que são confrontados quando não lhes compete agir. Os guardas concordam (84%) com o fato de que: “O guarda, após fazer o primeiro atendimento, sempre o repassa para o órgão competente” (destes, 62% concordam totalmente). Contudo, esta orientação desagrade a certos guardas, pois 37% de todos eles apontaram a atitude de “ter que se reportar constantemente a outros agentes, não podendo resolver nada sozinho” como uma das três principais aspectos que menos agrada na profissão de Guarda.

Entretanto, observa-se que a doutrinação falha quando a grande maioria dos guardas (86%) concorda com a afirmativa de que “Falta clareza no que é o trabalho do guarda. Este se confunde com o de outros agentes: vigilantes, PM, etc”, sendo que a maior parte dos guardas (65%) concorda totalmente com esta sentença. Isto nos remete à questão da identidade profissional do guarda. Se para os gestores esta identidade parece estar bem definida, demarcada por fronteiras de atuação em relação aos outros agentes que lhe são próximos e concorrentes (PM, bombeiro, vigilantes), para os guardas ainda permanece confuso o que deve ser a sua atividade e o que a diferencia da dos outros agentes, principalmente os de segurança. Pode-se aventar que em razão da sua juventude a Guarda belo-horizontina encontra-se em “crise de identidade”,<sup>51</sup> não tendo ainda desenvolvido uma cultura própria<sup>52</sup>.

Para os gestores, a Guarda Municipal de Belo Horizonte possui atribuições muito bem delimitadas: proteção dos próprios públicos, seus usuários e agentes e desempenha o papel de prestadora de serviço, atuando preventivamente. Já a atividade ostensiva é controlada, apenas dando início à intervenção. Situações imprevisíveis com as quais os guardas devem lidar, utilizando-se do “bom senso” ou do “discernimento” são referidas. Entretanto, para os guardas, profissionais da ponta da linha,<sup>53</sup> executantes das orientações dos gestores e bastante instruídos por estes sobre o que são e o que devem

---

<sup>51</sup> Foi o psico-historiador Erick Erikson (1977) quem mais desenvolveu a idéia da identidade como um processo localizado no cerne do indivíduo e no cerne de sua cultura comunal, bem como a noção de crise de identidade (Outhaite W. & Bottomore, T. 1996).

<sup>52</sup> “Entende-se cultura organizacional como o compartilhamento de certas visões de mundo e crenças ocupacionais por parte dos membros de uma empresa, instituição pública academia etc...” (Oliveira, A. 2007:9)

<sup>53</sup> Este é um dos temas chaves na sociologia das organizações e nos estudos sobre organização policial. A este respeito ver Meyer & Rowan, (1977); Bittner (1990); Paixão (1982).

fazer, lidar com estas situações e com as limitações à sua atuação é fonte de confusão e incerteza. Assim, pode-se sustentar que em termos de atribuições, a Guarda de BH, na percepção dos gestores, aproximar-se-ia mais de uma guarda patrimonial. Já esta aproximação não aparece tão claramente, (a não ser no discurso pronto, resultado de doutrinação) na percepção dos guardas.

### ***O Mandato e Atribuições da Guarda de Mariana***

A Guarda de Mariana, que foi criada por uma lei complementar 0004/2001, encontra-se regulamentada por um decreto (2919/2002) que estabelece a sua organização e funções. Como ainda não foi instituído o seu estatuto, que ainda se encontra em elaboração, é o decreto que define as atribuições da Guarda. Este estipula claramente que a Guarda deve realizar, de forma ostensiva, o policiamento interno e externo dos próprios municipais, reprimir as ações de vandalismo, deter em flagrante delito e acionar a autoridade competente. Com a municipalização do controle do trânsito em Mariana, tornou-se também sua atribuição formal atuar no trânsito e para isto foi criado o DEMUTRAN (Departamento Municipal de Trânsito) e o treinamento dos guardas nesta atividade deu origem a um contingente especializado com mandato para fazer notificações. Com isto foram criados dois tipos de unidade, denominadas: “ostensivo” e “do trânsito”.

No discurso dos gestores, a missão da guarda de Mariana não deve se restringir à proteção do patrimônio público municipal e sim estender-se à defesa da vida. Na percepção destes, isto implica conceber a guarda como agente de segurança pública e, enquanto tal, atuar ostensivamente nas ruas. A ampliação das atribuições da guarda é justificada pela desatenção do Estado frente à segurança pública no município. Cidade histórica e importante referência do ciclo do Ouro em Minas Gerais, além da afluência do turismo, Mariana vem sofrendo, nos últimos dez anos, um grande crescimento populacional, decorrente da instalação de empresas mineradoras na região. Segundo os gestores, este desenvolvimento do município vem se dando sem que se verifique o crescimento correspondente do efetivo da polícia militar destacado para ali atuar. É nesse sentido que, na visão dos gestores, a guarda trouxe um novo referencial de segurança para o município e para a sua população, fixa e flutuante, que passou a lhe direcionar as suas demandas.

Assim, é hoje função da Guarda de Mariana, além da proteção dos próprios públicos municipais, zelar pela ordem e pelo bem estar das pessoas que moram ou que visitam a cidade. Segundo os gestores, são tarefas da guarda controlar o trânsito (por meio de seu destacamento especializado, visando atender à determinação do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN); reprimir furtos e outros crimes; realizar policiamento em eventos; atuar na defesa civil, (atuação importante por ocasião das chuvas); fazer segurança na porta das escolas; atuar preventivamente, realizando palestras sobre segurança ou drogas, dentre outras.

Os guardas de Mariana não têm um discurso pronto sobre a sua missão e não distinguem a sua missão da sua atuação. Isto, se comparado à Guarda Municipal de Belo Horizonte, pode estar indicando que estes são muito menos instruídos e treinados quanto a este aspecto pelos seus gestores que, como vimos, também pouco fazem esta distinção. Entendem sua missão/atuação como sendo extremamente diversificada envolvendo desde o patrulhamento ostensivo a pé, o controle do trânsito, palestras em escolas, mediação de conflitos, assistência social, defesa civil etc. Muitos guardas lamentam a falta de uma melhor definição de sua atribuição, pois são instados a fazer de tudo quando não possuem nem mandato para tanto, nem tampouco o reconhecimento público correspondente. A ausência de um estatuto da Guarda é, na percepção dos guardas, fonte de insegurança, descontentamento e confusão quanto a saber quais as regras que os regem e os protegem legalmente. Segundo os guardas entrevistados, os integrantes da Guarda tiveram participação na elaboração do estatuto que já se encontra pronto há mais de um ano. No entanto, até o momento da realização da pesquisa, ainda não havia sido apresentado à Câmara Municipal e efetivado.<sup>54</sup> Portanto, atribuições e mandato, embora pouco presentes como doutrina no discurso dos guardas, aparecem neste discurso associados à atuação e nele há a percepção de um mandato extenso (mediar, reprimir, ajudar, controlar o

---

<sup>54</sup> “... a gente é regido pelo estatuto do servidor, só que a gente tem o regulamento, mas não tem o estatuto (da Guarda), então o que acontece, num recesso prolongado aí, a Prefeitura parou na quarta feira e o servidor só retorna na segunda feira e o guarda continua na escala dele de 6 horas e o servidor goza de estar de folga, a gente faz um serviço diferenciado e não goza dos mesmos direitos e aí quando vem a punição, pune o guarda pelo regulamento da Guarda, aí o guarda consulta um advogado e cai no estatuto do servidor...”

trânsito etc.) que se situaria, de acordo com o nosso modelo, próximo ao polo da polícia municipal que atua na repressão e prevenção.

### ***Atuação da Guarda de Belo Horizonte***

A maioria dos guardas de Belo Horizonte realiza as suas atividades em postos fixos (57%) ou atuam em posto fixo, fazendo ronda a pé (27%). Uma pequena parcela deles fazem ronda motorizada (10%) ou ronda a pé (2%) buscando dar apoio aos postos fixos ou realizar visitas preventivas nos próprios que não contam com a presença física do guarda. Para tanto, são empregadas viaturas de quatro e de duas rodas. Poucos guardas afirmaram exercer outro tipo de atividade (4%), tais como serviços administrativos. A maioria dos guardas exerce a atividade atual há mais de um ano.

As intervenções são definidas como:

“as ações das equipes motorizadas ou dos guardas, individualmente ou em equipe por iniciativa destes ou por despacho do Centro de Coordenação Geral (CECOGE) visando restabelecer a ordem onde ela foi violada”.<sup>55</sup>

As intervenções realizadas são quantificadas, permitindo uma auto-avaliação da atividade e também divulgadas de maneira a prestar contas do serviço realizado.

Conforme mostra a tabela 4, durante o ano de 2006, a Guarda Municipal de Belo Horizonte atuou em 4.373 intervenções muito variadas, o que dificultou a classificação dentro das categorias utilizadas, que conforme podemos observar, foram baseadas nas categorias da Polícia Militar. Nesse sentido, observa-se, ainda de acordo com a tabela 4, que o tipo de intervenção “outras” é a que apresenta maior distribuição (16%), seguida de dano (10,5%), furto (9,5%), ameaça (8%) e vias de fato (8%), todas em próprios municipais.

Quando se correlaciona o tipo e o número de intervenção com o tipo de próprio, conforme as tabelas 5 e 6, observa-se que os próprios com o maior número de intervenções são escolas (31%), aqueles próprios agrupados em “outros” (16%), centros de saúde (16%) e UPAs (12%). Nas escolas, destacam-se as ocorrências “dano” e “vias de fato”, seguidas das de “ameaça”, “outras” e “furto”. Nos centros de saúde, prevalecem as ocorrências “perturbação do

---

<sup>55</sup> Ver Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – SMSEG – Anuário 2004.

trabalho ou sossego alheios” e “ameaça” e “outras”, seguidas das de “furto” e “atrito verbal.” Nas UPAs, predominam largamente a intervenção “apoio à pessoa baleada/esfaqueada”, seguida de “outras”.

**Tabela 4: Guarda Municipal de Belo Horizonte – Tipo de Intervenção - 2006**

Tipos de intervenção	Número de Intervenções	
	Absoluto	(%)
Outras	694	15,87
Dano	457	10,45
Furto	421	9,63
Ameaça	357	8,16
Vias de fato	353	8,07
Parturiente/pessoa ferida ou enferma	326	7,45
Perturbação do trabalho ou sossego alheios	326	7,45
Acidentes de trânsito	242	5,53
Apoio à pessoa baleada/esfaqueada	221	5,05
Aquisição/posse ou guarda para uso próprio de substância entorpecente	190	4,34
Atrito verbal	139	3,18
Desacato	118	2,70
Averiguação de pessoa suspeita	97	2,22
Roubo	96	2,20
Explosão	91	2,08
Lesão corporal	89	2,04
Esbulho possessório (invasão de imóvel)	83	1,90
Doente mental	73	1,67
<b>Total</b>	<b>4.373</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte SMSEG – 2007

**Tabela 5: Tipo e número de Intervenção por tipo de Próprio**

Tipo de próprio	Classificação	Números Absolutos
Centros de Saúde	Perturbação do trabalho ou sossego alheios	125
	Ameaça	115
	Furto	83
	Atrito verbal	78
	Dano	62
	Vias de fato	36
	Furto qualificado (arrombamento)	21
	Averiguação de disparo de alarme	20
	Doente mental	19
	Embriaguez	18
	Mau atendimento por órgãos públicos	14
	Outras	113

<b>TOTAL</b>		<b>704</b>
<b>Escolas</b>	Dano	233
	Vias de fato	223
	Ameaça	160
	Furto	135
	Perturbação do trabalho ou sossego alheios	105
	Explosão	80
	Desacato	60
	Esubulho possessório (invasão de imóvel)	46
	Aquisição/posse ou guarda para uso próprio de substância entorpecente	43
	Parturiente/pessoa ferida ou enferma	33
	Lesão corporal	32
	Atrito verbal	26
	Averiguação de pessoa suspeita	26
	Outras	164
<b>TOTAL</b>		<b>1.366</b>
<b>Unidade de Pronto Atendimento - UPA</b>	Apoio à pessoa baleada/esfaqueada	221
	Parturiente/pessoa ferida ou enferma	27
	Dano	26
	Furto	26
	Perturbação do trabalho ou sossego alheios	26
	Lesão corporal	24
	Vias de fato	23
	Ameaça	21
	Mau atendimento por órgãos públicos	21
	Atrito verbal	20
	Outras	99
<b>TOTAL</b>		<b>534</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte SMSEG – 2007

**Tabela 6 - Tipo de Próprio por número absoluto e porcentagem de intervenção**

Tipo de Próprio	Número de Intervenções	
	Absoluto	(%)
Escola	1.366	31,24
Outros	718	16,42
Centro de Saúde	704	16,10
Unidade de Pronto Atendimento - UPA	534	12,21
Via pública	486	11,11
Parque	452	10,34
Rodoviária	113	2,58
<b>TOTAL</b>	<b>4.373</b>	<b>100</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte SMSEG – 2007

O cotejamento das tabelas 6 e 4 sugere que as intervenções realizadas na “via pública” referem-se, sobretudo, a “acidentes de trânsito” e que as atividades de repressão se dirigem a ocorrências de menor potencial ofensivo e se dão dentro dos próprios municipais. Assim, as intervenções da GMBH são de natureza preventiva e também repressiva contra ocorrências de baixo potencial ofensivo, mas o que demarca a sua atuação é esta se desenvolver, quase que exclusivamente dentro dos próprios municipais. Nesse aspecto, a GMBH aproxima-se mais de uma guarda patrimonial.

### ***Atuação e Estilo de Atuação da Guarda de Mariana***

A Guarda Municipal de Mariana, ao contrário da Guarda Municipal de Belo Horizonte, não possui um território de atuação fixo ou demarcado, como por exemplo, o próprio municipal. Sua ação é mais ampla, e possui também um caráter ostensivo. O patrulhamento é principalmente externo aos próprios municipais e visa reprimir determinados tipos de ações, como o vandalismo, pequenos furtos etc..

Conforme mostra a tabela 7, durante o ano de 2006, a Guarda Municipal de Mariana atuou em 1.790 e em 2007 em 1.753 intervenções, que variam entre atividades preventivas, repressivas e de proteção. Observa-se principalmente que as atividades citadas no quadro são muito variadas, e que algumas não possuem uma especificação muito clara do que realmente significam.

As atividades voltadas para o trabalho no trânsito são basicamente: “Acidente de Trânsito”, “Blitz Educativa”, “Empenho em Isolamento de Trânsito” e “Infração de Trânsito”. Tais atividades representam aproximadamente 25% das ações registradas pelos guardas municipais no ano de 2006 e de 2007.

**Tabela 7: Guarda Municipal de Mariana – Tipo de Intervenção – 2006 e 2007**

<b>Tipos de Empenho</b>	<b>Quantidade (2006)</b>	<b>Quantidade (2007)</b>
Acidente de trânsito	73	48
Apoio a outros órgãos	173	161
Abandono de Incapaz	4	5
Ameaça	30	21
Assistencial	287	167
Apoio a Polícia Militar	69	103
Apreensão de armas brancas	17	14
Apreensão de armas de fogo	2	3
Blitz Educativa	116	108
Captura de foragido	0	0
Defesa civil	164	172
Desacato	20	27
Dano Material	10	11
Desobediência	2	13
Empenho em evento festivo	160	165
Empenho em isolamento de trânsito	160	171
Empenho em evento esportivo	39	62
Encontro de cadaver	0	0
Incêndio em mata	8	17
Infração de Trânsito	93	87
Incêndio em residência	3	2
Incêndio em veículo	0	0
Lesão Corporal	34	24
Notificação em local de risco	0	22
Manifestação Pública	4	3
Ebulho Possessório	6	6
Perturbação da Ordem	20	28
Perda de bem Material (Documento)	46	42
Suicídio tentado	0	1
Primeiro Socorro	38	29
Furto tentado	15	12
Furto consumado	31	39
Roubo	2	5
Receptação	1	5
Homicídio Tentado	0	1
Homicídio Consumado	1	0
Crime contra o patrimônio	22	20
Estelionato	0	2
Rixa	13	14
Violência Doméstica	22	21
<b>Total de Empenhos</b>	<b>1790</b>	<b>1753</b>
<b>Tipos de Evento</b>	<b>Quantidade (2006)</b>	<b>Quantidade (2007)</b>
Reunião Comunitária / Escola	82	105
Palestra de Defesa civil	54	76
<b>Total de Eventos</b>	<b>136</b>	<b>181</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Civil – Prefeitura de Mariana

É importante ressaltar que a intervenção mais citada no quadro foi a chamada “assistencial”. Tal intervenção possui um caráter muito genérico. Entretanto, pode-se pensar que “prestar assistência à população” é uma atividade que possui uma grande relevância para o trabalho da GM Mariana. De 2006 para 2007 esta atividade sofreu um pequeno decréscimo. Ao mesmo

tempo, neste mesmo período, a atividade de apoio à PM teve um ligeiro aumento. Afora esta inversão, a frequência das atividades se manteve nos mesmos patamares, com exceção da atividade de “notificação de local de risco” que parece ter sido introduzida em 2007.

Como já foi observado, os guardas municipais em Mariana dividem-se em “ostensivo” e “trânsito”. Estas funções são identificadas por diferentes fardas: enquanto os agentes de trânsito usam bonés azuis e blusas em tom azul mais claro, os “do ostensivo” usam a farda totalmente azul escuro, alguns com boinas pretas e colete à prova de balas ou apenas com a capa. Pode-se notar uma certa rixa entre um segmento e outro decorrente da não definição clara da atuação de uma ou de outra unidade em determinadas situações. Por exemplo, quando da prisão realizada por um agente de trânsito ou a notificação no trânsito por parte de um guarda “do ostensivo”. Entretanto, de acordo com entrevistas, ser um guarda municipal parece se sobrepor à rixa decorrente das funções.

Os guardas também se dividem de acordo com uma atuação mais preventiva definida, dentre outros, por ser amigo da população ou mais repressiva, realizando patrulhamento ostensivo na rua e reprimindo crimes. Mas a atuação do guarda é vista, sobretudo, como um “faz tudo”, como colocar paralelepípedo no lugar, resgatar cachorro que caiu no buraco, atender pessoas que ligam pro 153 (equivalente ao 190 da PMMG) pra pedir conselhos, auxiliar pessoas em enchentes e incêndios próximos às residências, socorrer pessoas passando mal, violência doméstica, briga de família, perda de documentos, reprimir furto, roubo, fiscalizar o trânsito e fazer vigilância nos próprios públicos.

Pode-se aventar que as intervenções em Mariana, em termos gerais, são em grande parte de natureza protetiva e preventiva ficando a atividade repressiva restrita, na maioria das vezes, a ocorrências de pequeno potencial ofensivo, embora se observem alguns casos de roubo, de receptação, de violência doméstica e em um caso de homicídio tentado e outro de homicídio consumado. Assim, ainda que a referência à importância da atuação repressiva e à identificação de alguns guardas com este estilo de atuação faça parte do discurso de muitos guardas, tais situações, entretanto, não correspondem à maioria das que são por eles enfrentadas.

### **3. Recrutamento, perfil, grau de profissionalização, formação**

Nesta seção, procuraremos responder às seguintes questões: como foi realizado o recrutamento? Qual o perfil dos guardas? Estes se diferenciam em vocacionados e não vocacionados? Qual o seu grau de profissionalização? Como são formados? Quais os conhecimentos privilegiados nesta formação?

Vimos que tanto a Guarda de Belo Horizonte quanto a de Mariana são dirigidas por oficiais aposentados da Polícia Militar de Minas Gerais. Esta instituição, conforme veremos, também desempenha papel expressivo na formação dos guardas. Foi observado que no campo policial três grupos competem pelo direito de definir a base de conhecimento. São eles: acadêmicos, administradores da polícia e policiais de linha. No primeiro caso, a teoria e a pesquisa predominam sobre a aplicação prática do conhecimento. Já os administradores buscam a aplicação do conhecimento adquirido a partir de experiências teóricas e práticas com ênfase na gestão, voltadas para a estrutura organizacional, para a administração e para as atividades operacionais. Quanto aos policiais de linha, estes valorizam a experiência prática adquirida no processo de socialização com o grupo (Menke B., White, M., Carey W., 2002). Este conhecimento lhes permite definir tipos de situações e pessoas, o que lhes conferem uma boa dose de arbítrio em suas decisões (Bittner, 1990).

Iremos nos valer destas classificações para identificarmos os grupos que definem o conhecimento necessário ao desempenho da profissão nas guardas em estudo e que tipo de conhecimento privilegiam. A produção na área acadêmica sobre as Guardas Municipais é escassa (Mariano, 2004; Bretas et.al., 2005), ainda mais, quando se trata de especificar a base de conhecimento que esta deve deter para sua atuação. O conhecimento teórico prevalente é tomado de empréstimo à produção mais recente sobre a polícia que enfatiza o policiamento comunitário (Skolnick & Bayley, 2002) e o policiamento orientado para a solução de problemas (Goldenstein, 2003). Estes são os principais fundamentos que orientam o “Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios” e a “Matriz Curricular”, elaborados pela SENASP, que privilegiam a missão preventiva da Guarda e enfatizam que as

intervenções devem ser pautadas no diálogo e na persuasão. A Matriz conjuga conhecimento teórico e práticas operacionais nos conteúdos que dissemina, denominados, respectivamente, de áreas de reflexão e temas básicos. Seu objetivo é criar referenciais nacionais de organização, gestão e atuação. Na presente investigação, interessa saber em que medida estas orientações vêm sendo seguidas pelas Guardas em estudo e se o objetivo definido na matriz de se construir uma identidade profissional para o guarda municipal vem sendo atingido.

Iniciaremos esta seção descrevendo a forma de recrutamento e o perfil do guarda para em seguida abordarmos a formação para cada uma das Guardas em estudo.

### ***Perfil e Recrutamento da Guarda de Belo Horizonte***

Para os dois primeiros recrutamentos, realizados no momento da instalação da guarda em 2003 e em 2004, a opção dos gestores foi buscar egressos das forças armadas - exército e aeronáutica -, que já tinham uma experiência militar e estavam adaptados a este tipo de disciplina. Em 2005, quando foi realizado o primeiro concurso para 800 vagas, a Guarda de Belo Horizonte contava com 448 guardas contratados (Bretas, et.al, 2005). Contabilizando algumas desistências, exonerações e também o fato de que aproximadamente 1/3 dos guardas recrutados nas primeiras turmas passaram no concurso, o efetivo da Guarda Municipal de Belo Horizonte por ocasião da realização da pesquisa foi de 1.085 guardas. Dentre estes, há apenas duas mulheres que foram selecionadas no concurso de 2005. Este efetivo feminino, tão reduzido, deve-se a que lhes foi exigido o mesmo desempenho dos homens no teste físico e demonstra que, em Belo Horizonte, trata-se de uma profissão eminentemente masculina.

A média de idade dos guardas é de 30 anos, com concentração na faixa de 25 anos. A média de renda dos entrevistados foi, no ano da pesquisa, de R\$1.166,38,<sup>56</sup> e a maioria possuía até dois dependentes. Com relação à cor, a

---

<sup>56</sup> Esta média aproxima-se muito da média de renda dos homens de Belo Horizonte R\$1187,65. Os dados referentes à população de Belo Horizonte foram extraídos do Survey de Vitimização realizado pelo CRISP/UFGM em 2006. Para chegar a tais dados consideramos apenas as informações prestadas por homens de Belo Horizonte com idade de 23 a 46 anos (que correspondem ao número máximo e mínimo de idade encontrados no Survey da Guarda).

maior parte se declarou parda (53%), seguidos da preta (21%) e da branca (19%), indicando ser a grande maioria dos guardas da GMBH formada de não brancos.<sup>57</sup> Quanto à religião, estes se distribuem principalmente entre católicos (46%), e evangélicos (34%). Já as atividades mais desempenhadas por eles antes de entrar para a guarda foram, respectivamente, a de prestação de serviços; ocupação na defesa nacional e na segurança pública que, como já referido, constituiu a atividade dos primeiros recrutados; ocupações no comércio e, finalmente, atividade de vigilante.

Apesar da escolaridade mínima exigida para ingresso na instituição ser de primeiro grau completo, a maioria dos guardas (70%) possui o segundo grau completo. Observa-se também que uma parcela deles (17%) possui formação superior incompleta. Vê-se, pois, que a maioria dos guardas possui uma escolaridade acima da exigida formalmente para o desempenho da atividade.

Haveria diferença entre os guardas de Belo Horizonte segundo o recrutamento? Uma análise exploratória realizada com base no *survey* mostra que não há diferenças no perfil dos contratados e concursados. Contudo, estas diferenças aparecem na motivação quanto a se tornar guarda e na vocação. Entre os contratados, a principal motivação para se tornarem guardas foi a semelhança deste trabalho com aquele desempenhado pela polícia militar, o que demonstra a aproximação e identificação destes com a cultura militar, decorrente, como vimos, de experiência anterior. Já os concursados foram motivados principalmente por razões de segurança (aposentadoria segura e emprego estável), bem como razões econômicas (salário e benefícios adicionais). Identifica-se, pois, dois modos de entrada na profissão: por vocação (associada à carreira militar) e por segurança financeira. Os contratados da primeira turma são os que mais concordam com a afirmativa de que somente aqueles que têm muita vocação podem ser guardas. Esta consideração se inverte para os outros guardas (mesmo os da segunda leva) que não consideram a vocação essencial para o desempenho da função. A maioria dos guardas já pensou em sair da Guarda e o principal motivo foi a falta de plano de cargos e salários. Aqui, novamente, não há diferenças nas

---

<sup>57</sup> Ainda de acordo com o Survey de Vitimização, a maior parte dos belo horizontinos se declara de cor branca (42%), seguida da de parda (30%), e de preta em uma proporção muito menor (14%). Portanto, é possível afirmar que a guarda é composta por uma grande proporção de pretos e pardos se compararmos com a população de Belo Horizonte selecionada.

razões dadas de acordo com o recrutamento. Entretanto, quando questionados sobre o porquê resolveram permanecer, os contratados e, dentre eles e em maior medida os vocacionados, disseram tê-lo feito por se identificarem com o trabalho que realizam.

Como indica o desejo de evasão, para a maioria dos guardas a carreira e a profissionalização na Guarda ainda estão para serem construídas. Como veremos mais adiante, os guardas ainda não possuem reconhecimento social, a separação entre guardas e gestores é muito demarcada, possuem baixa autonomia no exercício da função, dentre outros. O fato da instituição ainda não ter elaborado um plano de carreira é fonte de enorme descontentamento entre os guardas e motivo de constante justificativa dos gestores ao público externo.

### ***Perfil e Recrutamento da Guarda de Mariana***

Como foi dito, a Guarda de Mariana conta com 71 agentes, sendo 48 homens e 23 mulheres. A primeira turma, com 50 agentes, foi selecionada mediante concurso público. Nos dois primeiros anos, estes 50 foram comandados por três ex-bombeiros voluntários, os chefes de serviço, que faziam as funções atualmente desempenhadas pelos inspetores. Vários problemas advieram dessa forma de trabalho, fazendo com que o comando designasse, posteriormente, os próprios guardas municipais para assumirem a função de inspetor. Para a segunda turma, criada em 2006, foram selecionados mais 50 pessoas da mesma forma.

Segundo apurado nas entrevistas, a média de idade dos guardas era muito baixa, especialmente por ocasião do recrutamento, em torno de 23 anos, e muitos cursavam faculdades, principalmente de Direito, ou ainda pretendiam cursar. A juventude do efetivo faz com que eles sejam chamados de “guardinhas” pela comunidade. Um outro apelido ‘carinhoso’ é o de “periquito azul”, em virtude da cor da farda. Os guardas trabalham em turno de 6 horas, das 7:00 às 24:00. O salário-base era, por ocasião da pesquisa, de R\$ 728,00, podendo chegar próximo de R\$ 1.000,00 com as horas extras, ticket-alimentação, etc. Os inspetores, que eram 7, recebiam R\$ 250,00 a mais que os guardas. O grande número de evasão, quase 30 em 4 anos, é explicado pela falta de estrutura de trabalho, promoção realizada mediante critérios

políticos (“quem indica”), ausência de plano de carreira e de estatuto. Isso faz com que muitos agentes passem a vislumbrar uma carreira em outras instituições de segurança pública, principalmente Polícia Militar e Corpo de Bombeiros.

### ***Formação e grau de profissionalização da Guarda de Belo Horizonte***

Após o recrutamento, os guardas fazem um curso de formação para se tornarem aptos ao exercício da função.<sup>58</sup> Em Belo Horizonte, a gestão do curso é feita pela Fundação Guimarães Rosa - entidade sem fins lucrativos criada em 2001 com o objetivo de melhorar a segurança pública no Estado de Minas Gerais. A Fundação contrata a Polícia Militar de Minas Gerais para ministrar os cursos que os planeja e executa com os mesmos instrutores e formato semelhante àquele oferecido aos soldados no que se refere à hierarquia, disciplina, ordem unida e militarismo. Terminado o curso, entretanto, o guarda não deve mais nenhuma deferência, cerimônia ou ritual para com as instituições militares.

Quanto aos conteúdos programáticos, os instrutores são orientados a adaptá-los, levando em consideração as funções diferenciadas dos guardas. Segundo os gerentes e responsáveis pela formação, grande esforço foi investido nesta adaptação, procedendo-se à reformulação de conteúdo, conforme atribuição, atuação e legislação de interesse desta formação nascente. Na percepção de alguns gestores, a participação da polícia militar na formação auxiliaria na construção da parceria, reforçando assim a vocação de proteção atribuída à Guarda. Alguns formadores atentam, entretanto, para o perigo desta formação que levaria o guarda a se tomar por um policial, sem que este encontre amparo legal para agir enquanto tal. Em geral, também consideram que a matriz curricular da SENASP tem conteúdo vago, o que faz com que esta seja tomada de fato, apenas como uma referência. A Grade Curricular da Guarda contempla: “Conhecimento Jurídicos” (48 h); “Criminalística” (10 h); “Defesa Civil” (16 h); “Defesa Pessoal” (48 h); “Direitos Humanos e Cidadania” (22 h); “Educação Física” (24h) “Emprego de Arma de

---

<sup>58</sup> Foi observado que a educação e o treinamento policial, diferentemente do que ocorre em outras profissões, exige o mínimo de habilidades e especialização (Menke B., White, M., Carey W., 2002). No caso das guardas, este aspecto ainda é mais crítico haja visto o tempo dedicado à formação.

Fogo e Tiro” (30h); “Estudo de Problemas de Drogas” (20h); “Ética Profissional e Relações Humanas” (22h); “Gerenciamento de Crises” (14h); “Legislação e Fiscalização de Trânsito”(22h); “Ordem Unida” (10h); “Prevenção e Combate de Incêndio” (14h); “Pronto Socorrismo” (20h); “Técnicas Operacionais” (56h); “Técnica de Redação de Documento” (20h); “Telecomunicações” (14h).

Na percepção da maior parte dos guardas, a ênfase maior do curso foi dada aos conhecimentos jurídicos, ficando em segundo lugar, o papel da Guarda municipal na Gestão Integrada em Segurança Pública. Os entrevistados ficaram mais divididos, entretanto, quanto às técnicas mais enfatizadas na formação. Dentre as mais citadas, observa-se que um pouco mais de um terço apontou as técnicas de “persuasão e mediação de conflitos”. Já um pouco menos de um terço apontou “o uso legal e progressivo da força física” e esta mesma proporção de guardas apontou as “técnicas de abordagem”.

A grande maioria dos guardas entrevistados considera que o treinamento e a instrução que recebem preparam o guarda para o que ele encontra na sua atividade. Entretanto, quase a mesma proporção é de opinião que a vivência do dia a dia é mais importante do que a formação.

O Estatuto do Desarmamento exige 80h/a por ano de cursos de reciclagem. Para cumprir tal determinação a opção adotada pela gerência da GMBH foi a realização de cursos à distância, por meio do sistema de intranet, estando algumas matérias já acessíveis. A falta de habilidades necessárias para lidar com computadores e a ausência de infra-estrutura adequada na sede, concorrem para que, até o momento da pesquisa, estes cursos e o controle do acesso dos guardas aos conteúdos disponibilizados, ainda não estivessem efetivamente implantados. Talvez seja esta a razão do índice relativamente alto (42%) de guardas que consideram que os cursos de formação continuada não atendem às suas necessidades.

Uma das metas da gerência é aproveitar as potencialidades criativas dos guardas, promovendo projetos em parceria com outras instituições, como: contadores de histórias, escotismo, banda de música, e até mesmo, concursos artísticos. Esses projetos visam desenvolver a auto-estima do guarda, o prestígio da instituição e o serviço à comunidade. Essas atividades são realizadas fora do horário de trabalho (exceto a banda de música) e não há

nenhum incentivo financeiro para a adesão a estas. Embora mais da metade dos guardas entrevistados manifestem o seu desejo de participar de tais projetos, até aqui, menos de 10% o fazem.

Os três grupos que competem pela definição do conhecimento apropriado para os guardas são a SENASP, os gestores, ex-policiais militares, e os guardas. Nossa análise indica que em Belo Horizonte os gestores estão à frente dos outros grupos. De um lado, prevalece um treinamento muito próximo do da polícia militar. Mas técnicas voltadas para a mediação de conflitos e projetos de prevenção também são privilegiados, conforme orientação da SENASP. Assim, quando a variável “formação” é analisada, localizamos a GMBH entre os dois vértices: o da polícia comunitária e o da polícia municipal convencional.

### ***Formação e profissionalização da Guarda de Mariana***

O curso de formação da primeira turma da GMMariana foi dado pela prefeitura em conjunto com a polícia militar. Já a formação dos guardas da segunda turma foi feita pelos guardas municipais mais antigos (ou seja, da turma anterior), com o auxílio de policiais do meio ambiente e de secretários da prefeitura.

De acordo com os gestores, o curso de formação está de acordo com as diretrizes da SENASP e tem duração de 3 a 4 meses. Ainda segundo estes, embora a disciplina seja exigida, há diferenças na formação do policial militar e do guarda municipal que é submetido a uma instrução mais leve, de menor duração e não realiza curso voltado à utilização de armas de fogo. De acordo com a Grade Curricular, os módulos e suas respectivas cargas horárias são: “O papel e administração das guardas municipais na gestão integrada de segurança pública” (90 horas); “Apropriação do espaço público” (30 horas); “Estrutura e conjuntura para a prática da cidadania” (68 horas); “Técnicas operacionais da GM” (138 horas); “Gerenciamento de informação” (40 horas); “Relações trabalhistas e conhecimentos jurídicos” (98 horas).

Já no discurso dos guardas é enfatizada a diferença dos cursos de formação ministrados à primeira e à segunda turma. A percepção é de que estes não só se diferenciam, mas de que há até uma certa rixa entre as duas turmas em razão da qualidade da formação. Há insatisfação, tanto nos guardas

da primeira turma que foram instrutores quanto nos guardas da segunda turma que foram alunos, com o curso ministrado à segunda turma, considerado inferior, menos exigente e rígido com respeito ao treinamento e à disciplina, tendo em vista a não participação da PM.<sup>59</sup> Segundo os guardas, uma das coisas mais importantes que aprendem no curso de formação é a união entre eles. Com relação a como devem atuar, consideram mais importante o aprendizado alcançado por meio da prática.

Ressalta-se no discurso de todos os guardas e gestores a demanda pela criação de um centro de formação de guardas municipais, no âmbito estadual, com curso e doutrina específica para as guardas municipais, diferenciado, pois, da doutrina militar na qual estão sendo formados. Quanto à formação continuada, esta tem se dado de forma intermitente, a exemplo do curso da Cruz Vermelha sobre primeiros socorros. Mas os gestores afirmaram a intenção de se investir em novos cursos para os guardas, a ser realizados a partir de financiamento obtido com a SENASP.

A formação da Guarda de Mariana, segundo guardas e gestores, deixa muito a desejar e foi feita (pelo menos em relação à segunda turma) com um mínimo de educação e treinamento, por formadores inexperientes. Tal fato concorre para que, dentre outros problemas, esta guarda apresente um grau de profissionalização muito baixo.

#### **4. Relação com a polícia militar e civil, relação com o público, armamento e uso de arma de fogo**

Como as guardas de Mariana e de Belo Horizonte foram ambas criadas e formadas por policiais militares reformados pareceu-nos interessante identificar formas diferenciadas de implantação e de ocupação de espaço de atuação, levando-se em conta a magnitude da presença da polícia militar nesses municípios, bem como o relacionamento entre guardas e PMs. O intuito é qualificar melhor as críticas que foram feitas às guardas dirigidas por antigos

---

<sup>59</sup> “O nosso treinamento, por ser da turma I, foi mais puxado, porque foi parte da polícia que deu treinamento pra gente, promotor, juiz, bombeiro. Aí pra segunda turma, foi alguns guardas [...] mas tem muita gente na Guarda II que sabe mais que algumas pessoas da Guarda I, porque demonstrou interesse”(guarda municipal, Mariana)

oficiais da PM, no sentido de considerar que não se trata de um modelo militar único. Um aspecto importante a sublinhar nesta relação é fundamental para explicar a posição no modelo triangular proposto é o tamanho do efetivo da polícia militar em relação ao efetivo da Guarda. Em Mariana, por exemplo, havia, na ocasião da pesquisa, um pelotão da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) comandado por um tenente com um efetivo de 36 policiais, portanto, a metade do efetivo da Guarda. Já em Belo Horizonte, em 2006 o efetivo da PM na atividade fim era de aproximadamente 3.450 integrantes, logo, três vezes maior do que o da guarda. A consequência mais direta deste fato é a guarda de BH ter tido, desde sua criação, a preocupação em avançar lentamente em sua implementação mantendo bom relacionamento com a polícia militar, estratégia adotada como forma de sobreviver em um ambiente amplamente ocupado pela PM. É o que veremos a seguir.

### ***Relação com a Polícia Militar e Civil em Mariana***

Em Mariana, o fato da Guarda ser maior do que a PM e atuar ostensivamente na rua levou a que se estabelecesse entre essas duas instituições um conflito aberto, a tal ponto que o juiz da cidade foi chamado para arbitrar o que deveria ser competência de cada uma delas. Consta que este se decidiu pelo estabelecimento de um termo de ajustamento de conduta para cada instituição.<sup>60</sup> Uma das razões dadas à existência deste conflito era a realização do patrulhamento ostensivo feito pela guarda, não restringindo a sua intervenção à primeira iniciativa, repassando-a à PM. Em sua atuação, os guardas não só conduziam o preso em flagrante até a polícia civil como vinham fazendo o B.O., registro de ocorrência elaborado em Minas Gerais pela Polícia Militar. Em uma destas atuações, a PM de Ouro Preto interveio, enviando uma viatura, com o objetivo de prender os guardas por usurpação de função. Diante do conflito gerado pela acusação de usurpação, foi criado pelo Secretário de Segurança do município um registro de ocorrência próprio para ser encaminhado à polícia civil. Assim, a Guarda de Mariana redige o TCIP – termo de comunicação da infração penal – equivalente ao B.O. da Polícia Militar. Em

---

<sup>60</sup> Segundo entrevistas realizadas com os gestores da Guarda de Mariana.

2006, segundo dados da SENASP, 583 registros foram encaminhados à polícia civil e 598 registros à polícia militar, pela GM de Mariana.

Os guardas de Mariana queixam-se da falta de suporte da PM para dar continuidade à intervenção e justificam que, na falta deste, atuam repressivamente para não ficarem desmoralizados. Segundo os guardas, a PM nunca chega para buscar o preso e eles ficam, literalmente, “perdendo tempo” à sua espera. No entanto, os entrevistados, incluindo o comando, vêem a atuação da Guarda como um trabalho de parceria com a PM não havendo, na opinião deles, razão que justifique a existência, por parte dos policiais militares, de “um ciúme doentio, um corporativismo negativo muito grande”.<sup>61</sup>

Outra divergência entre as instituições refere-se ao fato de a PM “levar a fama” pelo trabalho muitas vezes realizado pela Guarda. Os guardas de Mariana descreveram diversos casos de atuação repressiva conjunta com a PM nas quais ficaram em segundo plano. Por exemplo, um guarda narrou uma situação onde ele e outro colega estavam realizando uma ação conjunta com a PM, em um dos bairros de mais alta criminalidade em Mariana. Segundo a narrativa feita, quando chegaram, foram recebidos à bala pelos bandidos. Como eles estavam desarmados, receberam ordem do comandante da operação (da PM) para ficarem junto à viatura, fazendo a vigilância da mesma. Um dos guardas contou que se escondeu debaixo do carro e, quando expôs o fato no grupo focal, partilhou a sua raiva e frustração.

Também nessa ocasião do grupo focal, os guardas forneceram vários exemplos de atuações muito semelhantes ao trabalho dos policiais militares, como “correr atrás de ladrão”, fazer abordagens a pessoas suspeitas, etc. Foi possível observar, entre os guardas presentes à discussão, uma postura corporal e de linguagem semelhante à de um policial militar, principalmente no que se refere a expressões típicas como “trabalho ostensivo”, “Urso! Urso!” equivalente à “urgência urgentíssima”, os termos: “repressão”, “marginais”, “meliantes”, “amor à farda (azul)”, dentre outros. Este estilo “vibrante” também se revela na forma como alguns falam, com vozes firmes, gesticulando

---

<sup>61</sup> “De acordo com o artigo 300 do código de processo penal, qualquer um pode prender. Aí ele disse: mas vocês tão fazendo BO, tão conduzindo. Aí eu falei: Uai, se nós chamamos a PM e a PM não vai, depois de preso, só passar e vocês não querem entregar, então vamos entregar pro delegado” (entrevista com gestores).

bastante, batendo na mesa, de forma viril.<sup>62</sup> Ainda nesta ocasião, os que portavam coletes à prova de balas, ou apenas a sua capa, sentavam-se muito eretos e não raro “descansavam” as mãos nas alças do colete. Também foi possível observar que a farda e a maneira de portá-la também é semelhante à PM, com coturnos pretos, muito bem engraxados, e calças justas para dentro dos mesmos.

Já a relação da Guarda com a polícia civil em Mariana foi descrita como de cooperação, cordial, tendo sido destacado o fato de um dos guardas estar desempenhando papel de escrivão *ad hoc* na delegacia da cidade. As relações com os bombeiros e com o SAMU foram consideradas positivas, de muita cooperação.

Assim, a Guarda de Mariana apresenta um histórico de conflito com a PM, sendo acusada por esta de usurpadora da sua função realizando ações preventivas e repressivas. Portanto, em relação a este aspecto, a Guarda de Mariana se situaria mais próxima de uma polícia municipal que assume as funções de segurança do município atuando não apenas na prevenção, mas também na atividade de repressão.

### ***Relação com a Polícia Militar em Belo Horizonte***

Em Belo Horizonte, os gestores destacam que há uma forte colaboração nos vários níveis hierárquicos entre a Guarda e a PM e uma relação estreita fundada em uma divisão clara de trabalho, pois se fala em cooperação, em parceria, em complementaridade do trabalho. Como já foi dito, os gestores que estruturaram a Guarda de Belo Horizonte são advindos da polícia militar e estabelecem relacionamento técnico e afetivo com esta instituição e seu atual comando.

A polícia militar também é uma referência importante para os guardas de Belo Horizonte. Os resultados do *survey* realizado junto aos guardas de BH indicam que dentre os principais motivos que levaram alguns guardas a escolherem tal profissão, destaca-se o fato de o trabalho aproximar-se da atividade da Polícia Militar. Assim, quando se iniciaram na profissão, muitos guardas gostariam mesmo era de ser PM. Em geral, os guardas também

---

<sup>62</sup> Segundo Skolnick & Bayley (2002) quem estuda a polícia tem observado, frequentemente, características de machismo no mundo do policiamento.

consideram que a relação entre PM e a Guarda é uma parceria, já que há uma cooperação nos dois sentidos. A maioria dos guardas também concorda que o conflito entre Guarda e PM é evitado porque a Guarda sabe o que pode fazer e onde atuar. Entretanto, ressaltam que a Guarda poderia ser mais atuante, sobretudo no que concerne ao trabalho preventivo.

No discurso dos gestores, é a delimitação de competência e do território de atuação que evita o conflito entre as duas instituições. E, como vimos, desde a criação da Guarda, estas foram a política e a orientação adotadas: evitar conflitar com a PM para sobreviver e ir alcançando espaço de atuação. A visão predominante é a de que a lenta conquista deste espaço poderia no futuro ir ampliando o mandato da Guarda, e isto à medida também que a PM fosse concedendo este espaço.

Para instruir a Guarda nesta direção, decisão estratégica foi tomada logo no início de sua instalação, com a criação da ronda mista. Como o nome sugere, tratava-se de rondas feitas em viaturas, com a presença de guardas e de policiais, mais exatamente com um policial militar e dois guardas fazendo as visitas preventivas dos próprios municipais. O objetivo, segundo um policial que trabalhou nesta atividade, era passar ao guarda noções de disciplina e hierarquia imprescindíveis ao trabalho de ambos, além de “acalmar os mais empolgados” quanto à atividade de repressão à violência. Na percepção deste policial, a experiência auxiliou a delimitar os papéis de cada agente, aumentando o conhecimento de cada um em relação à outra instituição. Assim, os guardas foram treinados a identificar situações-problema e orientados quanto aos procedimentos a serem tomados em casos onde eles não poderiam atuar. Por exemplo, em uma situação de assalto, acalmar e orientar as vítimas, além de acionar a PM pelo 190, aguardando a chegada dos policiais no local. Da perspectiva do policial entrevistado, ao agir desta forma, o guarda não se sentiria inútil frente à sociedade.

Entretanto, tendo por referência o discurso de todos eles, tanto por ocasião do funcionamento da ronda mista como, posteriormente, na atuação de cooperação, a relação estabelecida é uma relação desigual, dentre outros motivos porque nela o guarda depende do policial para dar prosseguimento a boa parte das intervenções. Também em Belo Horizonte, em algumas

circunstâncias, tais procedimentos são geradores de “ciúmes” entre os operadores.<sup>63</sup>

Assim, pode-se aventar que se a GMBH atua conjuntamente com a PM estabelecendo com esta uma relação de estreita cooperação, esta é também uma relação que envolve uma certa submissão, o que contribui para gerar um sentimento de impotência e inferioridade nos guardas quando se comparam aos PMs. Levando-se em conta a variável “relação com a polícia militar”, pode-se dizer que do ponto de vista dos gerentes, a Guarda de Belo Horizonte se localizaria, no modelo proposto, mais próxima do vértice da Guarda Patrimonial, embora pretenda caminhar no futuro para uma divisão de trabalho mais efetiva em que esta assumiria o papel da prevenção, portanto no modelo mais próximo de uma “polícia comunitária”. Já entre os guardas há aqueles que enfatizam a colaboração, mas há também os que reclamam das restrições impostas ao seu trabalho e desejam para um futuro próximo, uma guarda com o perfil de “polícia municipal”.

### ***Relação com o Público em Belo Horizonte***

Neste tópico, buscaremos identificar a relação e as formas de envolvimento que as Guardas em estudo estabelecem com o público ou com a comunidade na qual estão inseridas. Para tanto, iremos nos centrar nos tipos de interações estabelecidas com o público; na visão e avaliação que os guardas e gestores fazem das demandas dos diferentes públicos e, finalmente, nas ações que desenvolvem buscando estimular o público a participar no provimento da segurança.

Em Belo Horizonte, uma conseqüência da delimitação dos campos de ação da Guarda e da PM, a que nos referimos anteriormente, é o fato de os guardas conseguirem atuar sem dificuldades naqueles próprios que se localizam nas regiões mais violentas da capital mineira, onde, geralmente, os policiais militares encontram resistências, até mesmo para acessar o local. De

---

<sup>63</sup> Segundo um gestor entrevistado, dois guardas lotados na Rodoviária fizeram a identificação e posterior abordagem a um indivíduo suspeito de estar transportando maconha. Feita a averiguação em sua bagagem, e constatada a mercadoria, os guardas chamaram os policiais militares para efetuarem a prisão. O caso teve grande repercussão na mídia local, que enalteceu o “eficiente trabalho da Polícia Militar”.

acordo com a percepção de alguns gerentes da GMBH, esta atuação é possível porque os guardas são vistos pela população não como agentes de segurança pública, mas antes como educadores, orientadores e protetores do bem público local, escolas, postos de saúde. Mas antes de analisarmos a opinião dos guardas a respeito, vamos no deter na percepção da população. Isto porque em Belo Horizonte também foi possível saber, por meio da pesquisa de vitimização realizado pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) em 2006,<sup>64</sup> qual o conhecimento que a população tem da guarda municipal e qual é a avaliação que os moradores da cidade fazem desta instituição.

Quando da realização da enquete, a população de BH pouco conhecia ou via a guarda municipal atuando na vizinhança (menos de 30%) e não houve diferença dada a esta resposta entre os moradores provindos de bairros ou favelas. Entretanto, houve diferença, com uma distribuição maior entre os moradores de favela, nas respostas daqueles que afirmaram confiar muito na Guarda, embora estas respostas representem somente 15% do total, ficando a maioria delas concentrada na afirmação “confia razoavelmente” e igualmente repartidas, conforme o local de moradia. O mesmo ocorre com as respostas referentes ao grau de eficiência dos guardas municipais para resolver problemas de desordem. Entre os moradores de favela, a resposta “muito eficiente” foi maior do que entre moradores de bairro, embora, novamente pouco representativa (12%). No geral, a maioria considera a Guarda razoavelmente eficiente (45%), seguida de “pouco eficiente” (27%) e de “nada eficiente” (16%).

Quando comparados àqueles resultados encontrados para a PM, observa-se que a maioria da população (70%), independente de se tratar de morador de bairro ou favela, sabe da existência da polícia militar trabalhando em suas vizinhanças. Houve diferença, com uma distribuição maior entre os moradores de favela (30%) em relação aos moradores de bairro (12%), nas respostas daqueles que afirmaram não confiar na PM. Estas representam 15% do total. Quanto à eficiência da polícia para resolver problemas de desordem, mais moradores de favela (19%) do que de bairros (16%) consideram-na

---

<sup>64</sup> A pesquisa de vitimização realizada pelo Crisp em 2006, partiu de uma amostra estratificada em favela e bairro.

eficiente. Entretanto, os moradores de favela também são aqueles que mais a consideram “nada eficiente” (20%) quando comparado aos moradores de bairros (10%), embora esta resposta represente apenas 11% do total de entrevistados.

Para alguns guardas, as críticas feitas pela população à sua atuação devem-se, principalmente, ao desconhecimento de seu trabalho. Segundo estes, as pessoas que não frequentam os próprios acham que a sua atuação restringe-se à proteção dos prédios públicos ou confundem o seu trabalho com o da polícia e, nesse movimento, criticam o fato de não atuarem repressivamente e andarem desarmados. Alguns dos que compartilham desta visão preconizam que o trabalho em posto fixo, restrito aos próprios municipais, impede uma atuação mais efetiva buscando dar resposta à população. Mas para outros, a estabilidade dos efetivos em uma zona delimitada (os próprios municipais) permite desenvolver laços de confiança e sentimento de responsabilidade, o que resulta na realização de um trabalho diferenciado dos outros agentes de segurança, principalmente da polícia militar. Os guardas com esta visão são, segundo eles, instados a agir ouvindo os usuários, desenvolvendo um diálogo adaptado à linguagem destes, fazendo uso da persuasão, buscando evitar ou solucionar problemas, gerenciando crise e assim por diante.

Quanto à relação com os profissionais e usuários dos próprios, os professores são aqueles cujo relacionamento é o de menor dificuldade. Já os profissionais da saúde são os que apresentam maior dificuldade. Também são maiores as dificuldades encontradas no relacionamento com os usuários dos próprios municipais do que com os alunos. Isto ocorre principalmente nas UPAs, unidades de pronto atendimento, que além dos inconvenientes da demanda do serviço de urgência, frequentemente oferecem um atendimento precário ao usuário, normalmente carente, em estado de dor ou desconforto e sujeito a uma longa espera no atendimento. Nas unidades localizadas em área de risco, conforme nos relatou alguns entrevistados, somada à precariedade do atendimento, há ainda a possibilidade de se defrontar com bandidos ou com seus familiares, o que aumenta a tensão no trabalho. Uma forma de diminuí-la, segundo estes, é fazer-se conhecer pela comunidade através, por exemplo, do estabelecimento de relações cordiais com os seus líderes.

Desde a sua criação, os gerentes da GMBH têm promovido vários ciclos de palestras, visando uma maior participação do público no provimento da segurança. No princípio, isto foi feito em regionais da prefeitura, com o objetivo de divulgar o trabalho que desenvolvem e repassar orientações relacionadas à segurança, bem como em escolas, orientando quanto à segurança local e discutindo a violência nestas entidades. Também vêm desenvolvendo vários projetos de prevenção da criminalidade, tais como os projetos “Escotismo na Guarda Municipal”, cujo público alvo são crianças e adolescentes em situação de risco social; projeto “Educação para Segurança Pessoal”, divulgando aos cidadãos informações que auxiliem na sua segurança pessoal;<sup>65</sup> projeto “Ulisses” que realiza ações com forte vínculo na sociedade para a localização de pessoas desaparecidas. Há também os denominados projetos internos que trazem benefício para a comunidade, tais como o projeto “Contadores de histórias” que reforça a auto-estima dos guardas que dele participam e que é apresentado nas escolas com bastante sucesso entre as crianças; o “Vida Nova” que estimula os guardas a serem doadores de sangue; o da banda de música, dentre outros.

Em Belo Horizonte, como já vimos, a relação da Guarda com o público é circunscrita aos próprios municipais. De um lado, entre os guardas, há aqueles que lamentam esta ação cerceada que não permite atender à expectativa da população em geral, que o vê como um agente de segurança. De outro, há os que sustentam (guardas e gestores) que esta atuação localizada permite gerenciar melhor as demandas do público. A presença fixa no posto ao atender as necessidades das pessoas que frequentam os próprios municipais, cria nos guardas uma relação de proximidade, comprometimento e responsabilidade com o público, incitando a proximidade e confiança. Segundo os gestores, o desenvolvimento de ações conjuntas de prevenção possibilita a responsabilização dos servidores profissionais e usuários pela sua segurança e a dos próprios. Nesse sentido, pode se pensar que a GMBH, no que se refere à relação com o público, está mais próxima do modelo de “policiamento comunitário”.

---

<sup>65</sup> “...orientação sobre como eles mesmos podem se proteger contra determinados tipos de ação. Por exemplo, nós temos aqui, é só um parênteses, né? um guarda que faz desenhos mostrando os contos do vigário. Então é uma revista em quadrinhos do guarda falando sobre o conto das portas e janelas... o conto do “achadinho”, o conto do bilhete premiado. Entrevista com gestor

### ***Relação com o Público em Mariana***

Em Mariana, o trabalho da guarda municipal está orientado para o público. Esta afirmação é uma constante no discurso dos entrevistados. E o público aqui se refere à população como um todo e não apenas ao público dos próprios municipais. A interação com a comunidade assume, assim, característica peculiar em razão da inserção do guarda, geralmente, nascido e criado no município. Disto decorre o conhecimento do guarda de boa parte dos moradores e, principalmente, ser conhecido pela maioria deles. Assim, ainda que os guardas não atuem geralmente em posto fixo, tal forma de inserção também gera uma empatia com a população e concorre para o desenvolvimento de um sentimento de responsabilidade e de comprometimento, como também para o controle da ação destes guardas. A consequência deste tipo de relação é a confiança neles depositada pela população. E, para a maioria deles, é esta relação peculiar que diferencia o seu trabalho do da polícia militar.<sup>66</sup>

Mas, para além desta visão consensual da relação da Guarda com o público, na qual este se impõe como referência externa principal, há variações nas percepções desta relação, sobretudo no que se refere ao que a população espera deles. Alguns guardas enfatizam as demandas repressivas da população e as dificuldades que enfrentam para atendê-las (principalmente devido à falta de arma de fogo e equipamentos de segurança).<sup>67</sup> Para estes, o fato da GMMariana ser considerada “a melhor Guarda de Minas Gerais” (essa opinião é veiculada nos jornais locais e reiterada pelos guardas) deve-se à ação de repressão ao crime.<sup>68</sup> Para outros, a credibilidade da Guarda de

---

<sup>66</sup> *‘...a população tem mais facilidade de chegar perto de mim, de passar uma informação, de ir lá e comunicar, do que passar pra um policial. Ele vê a gente com outros olhos. Eles vêem a gente como o agente da segurança pública e amigo’ Grupo focal Mariana*

<sup>67</sup> *“A população quer resposta, ela não quer saber se você, se acontecer um fato lá, um assalto lá. A população na hora não quer saber se você tá armado ou se não tá não. Ela quer resposta. Se tá preventivo ou ostensivo ali ela não quer saber, ela quer resposta.” Grupo Focal Mariana*

<sup>68</sup> *“a polícia quando vem pra cá... nós lideramos a polícia, entendeu? você se torna líder porque você já está a mais tempo aqui na cidade, você já conhece tudo, você está a frente deles... aí eles vão embora,*

Mariana frente aos outros municípios se deve a sua função comunitária, ao trabalho preventivo que realiza. Esta filosofia de trabalho, segundo alguns entrevistados, foi desenvolvida a partir da participação de alguns integrantes da Guarda em um seminário sobre guardas municipais ocorrido no Estado de São Paulo e da disseminação do que aprenderam. Enfatizam o contato, o diálogo, e se sentem gratificados com este tipo de relacionamento estabelecido com a comunidade. Mas, antes de ser estanques, estas diferentes ênfases na relação com o público são apontadas pela maioria, revelando a diversidade do trabalho que os guardas realizam, ora voltado para a ação ostensiva (e a repressão), ora para o laço social (preventivo).

Nesse sentido, é unânime, a opinião sobre o excesso e a pluralidade de demandas que devem atender e a falta de efetivo para tanto. Assim, segundo os entrevistados, guardas e gerentes, a maior queixa da população e o maior problema que enfrentam é o tamanho do efetivo, insuficiente para atender à quantidade de solicitações que recebem.

Se na percepção dos guardas, estes são bem avaliados na relação com o público em geral e, especialmente, por aqueles a quem prestam assistência, o mesmo não ocorre com os indivíduos sobre os quais fazem o uso da força. Conforme informação obtida no *site* da Câmara Municipal de Mariana referente a uma de suas sessões, pesa sobre alguns guardas a acusação de abuso de autoridade.

Quanto às ações que a Guarda e a Secretaria desenvolvem buscando estimular o público a participar no provimento da segurança, destaca-se, como principal projeto e fonte potencial de diversas iniciativas, o Programa “Escola Integral”. Trata-se, como o próprio nome sugere, de escola municipal em tempo integral que prevê a participação de diversas entidades na formação dos alunos, dentre elas, a Guarda Municipal. Até o momento da realização da pesquisa a Guarda vinha desenvolvendo no projeto cursos de prevenção sobre drogas, trânsito, etc. Segundo a gerência, o objetivo, a curto prazo, é ampliar esta participação investindo em projetos como criação de coral, da banda de música etc. Demanda de recursos, neste sentido, havia sido feita à SENASP e, foi aprovada ainda na época da realização da pesquisa.

A Guarda de Mariana enfrenta o desafio de se relacionar com um público diversificado e distribuído em um território, que diferente da GMBH, não é delimitado aos próprios municipais, mas cobre todo o município. O contato permanente com a população, sobretudo em ações de natureza assistencial, permite a comunicação, trocas de informações e o estabelecimento de laços de confiança. Estas características a aproximam de um modelo de policiamento comunitário, embora o público ainda seja pouco participativo na definição da segurança do município. Mas, a atuação insuficiente da polícia militar no município, fez com que, desde a sua criação, a Guarda atuasse de forma ostensiva fazendo ações de repressão, o que também vem a atender às expectativas do público. Deste modo, localizamos, no modelo proposto, a GMMariana que congrega as atividades repressivas e preventivas, em algum lugar entre o vértice da “polícia municipal” e o vértice da “polícia comunitária”.

### ***Armamento e uso de arma de fogo***

O porte e uso de arma de fogo está estabelecido pelo Estatuto do Desarmamento que foi alterado por lei (10.867) promulgada em maio de 2004. Essa lei inclui os integrantes das Guardas Municipais dos municípios com mais de 50 mil habitantes e menos de 500 mil quando em serviço, como é o caso de Mariana. O estatuto já previa a inclusão dos municípios de mais de 500.000 habitantes, como é o caso de Belo Horizonte.

Segundo o estatuto, a autorização do porte de arma de fogo está condicionada ao treinamento em estabelecimento policial e à existência de controle interno. Além disto, exige-se a comprovação de capacidade técnica para o seu manuseio e de aptidão psicológica. A autorização do porte é dada pela Polícia Federal e é concedida após a autorização do SINAM - Sistema Nacional de Armas.

Portanto, conforme o Estatuto do Desarmamento, tanto a guarda de Mariana quanto a de Belo Horizonte cumpririam, em princípio, os requisitos básicos para utilizar arma de fogo.

### ***Armamento e uso de arma de fogo em Belo Horizonte***

A Guarda de Belo Horizonte já tomou a decisão de se armar. Os guardas fizeram o curso de armamento de tiro individual e, durante a pesquisa,

encontravam-se em fase de avaliação psicológica. As armas já foram adquiridas: 350 no total, 300 revólveres calibre 38 e 50 pistolas calibre 380. Também já foram providenciados os registros na Polícia Federal.

Segundo o discurso da maioria dos gerentes, não será feito o uso da arma de forma indiscriminada em todas as atividades da Guarda. Está sendo realizado um estudo na gerência operacional e na gerência estatística para identificar as atividades de maior risco e que necessitariam de seu uso. Assim, de maneira geral, a arma vem sendo percebida pelos gestores como proteção individual do guarda e há a preocupação de instruí-lo no sentido de evitar ao máximo o seu uso.

Entre os gerentes, há algumas vozes discordantes quanto ao seu uso. A justificativa é a de que até agora os guardas vêm obtendo êxito em suas ações sem a utilização do armamento de fogo. Interessante notar que a preocupação e justificativa para o não uso encontram-se presentes principalmente na gerência operacional, justamente aquela que têm mais contato com os guardas e com as particularidades de sua atuação.

Como vimos, a justificativa dada é a de que a atuação da Guarda junto à população é diferenciada, especialmente em relação à polícia militar. Segundo esta visão, hoje o guarda tem um poder de penetração nos próprios municipais localizados na favela que a polícia militar não tem. Lá o guarda é visto como agente de proteção dos equipamentos comunitários que são de uso da população local: do traficante ao morador comum. Ao andar armado, e mesmo que seletivamente, o guarda passaria a ser identificado como: 1) um agente do Estado, uma ameaça; 2) um alvo – em razão do porte da arma (sendo a arma vista, nesta situação, como uma ameaça, um risco).

Assim, principalmente na visão dos gerentes do operacional, a arma não serve como proteção, antes o contrário.<sup>69</sup>

Pode-se dizer que a questão do uso de arma na visão da gerência da GMBH ainda é controversa. Tal setor está estudando como utilizá-la e afirma não ter pressa em fazê-lo. Mas tudo indica que este é um passo que vai ser dado. Uma preocupação dos gerentes é o fato de que o guarda, caso venha a ser preso por ocorrência em serviço, não ter a prerrogativa de prisão especial.

---

<sup>69</sup> Na fala de um dos gestores: “eu me sinto seguro desarmado, subindo a favela. Se me der uma arma eu não tenho esta segurança para entrar mais”.

Diferente, pois, do policial militar que é recolhido em quartel ou do policial civil, que tem esta prerrogativa por lei.

Segundo os gerentes, embora haja um forte desejo dos guardas em se armar, especialmente entre os mais jovens, ele não é geral. Este é um aspecto que exploramos no *survey* e que apresentamos a seguir.

Quase a totalidade dos guardas municipais entrevistados considera que a Guarda de Belo Horizonte deveria atuar armada (94%). E mais da metade (65,6%) acredita que seu uso deve ser restrito a situações específicas.

O fato de não andar armado apareceu como um dos três principais motivos que mais desagradam aos guardas de Belo Horizonte, ao lado dos motivos “serem cobrados pela população e não poder agir”, e “ter que reportar-se a outros agentes tais como os policiais militares”. A falta de arma de fogo também foi mencionada como um dos três principais problemas para se realizar o trabalho de guarda.

Ainda segundo a percepção destes agentes, a atuação desarmada é uma das três principais razões pelas quais a população costuma criticar o trabalho do guarda. A maioria dos entrevistados no *survey* não tem medo de que a vizinhança saiba que é um guarda municipal. Entretanto, se atuassem armados, este sentimento seria diferente: pouco mais da metade deles disse ter medo de que seus vizinhos viessem a saber sua profissão.

Assim, em Belo Horizonte, a tendência é a Guarda portar arma de fogo e isto é o desejo da grande maioria dos guardas. Mas o uso de arma de fogo vem sendo estudado cuidadosamente pela gerência e esta, assim como a maior parte dos guardas, consideram o seu uso necessário apenas em situações específicas. Resta saber se depois de iniciado o emprego da arma de fogo será possível restringi-lo a apenas algumas das atividades desempenhadas na Guarda.

### ***Armamento e uso de arma de fogo em Mariana***

A Guarda de Mariana não porta arma de fogo e, como vimos, realiza patrulhamento ostensivo em um contexto onde há um efetivo muito baixo de policiais militares. Faz-se uso de algema, cassetete, tonfa e de coletes à prova de balas, embora estes ainda não estejam disponíveis para todos os guardas. Segundo dados coletados pela SENASP, na GMMariana, em 2006,

encontravam-se em uso 40 tonfas, 80 algemas, 40 rádios portáteis e 15 coletes à prova de balas. Em razão da ação ostensiva e também do baixo efetivo da Guarda, foi determinado pelo Secretário Municipal de Segurança que a Guarda não atuasse à noite, de maneira a não colocar os guardas em risco. Na percepção dos gerentes, a Guarda deveria andar armada em razão do tipo de trabalho que realiza. Justificam o seu uso pelo tamanho do município, mais de 50 mil habitantes e também por atrair migração de diferentes regiões. Entretanto, ponderam que a decisão de se armar é do prefeito e, caso esta decisão seja tomada, a Guarda será formada e treinada para isto. Ponderam também que esta decisão tem custos porque a arma naturalmente traz problemas.

Já a percepção dos guardas de Mariana é de que a arma é uma forma de auto-proteção. Quando em discussão o porte, as situações em que confrontaram indivíduos com arma de fogo foram lembradas e ressaltadas. Mas parece haver uma clivagem entre eles com respeito ao porte: aqueles que consideram que o principal trabalho da Guarda é a mediação e prestação de serviço à população e aqueles que acham que mesmo agindo preventivamente, a Guarda deve responder repressivamente a certas situações. É entre os últimos que a arma é percebida como necessária à sua própria proteção. Como vimos, o guarda de estilo mais repressivo justifica a sua ação como uma resposta à demanda da população que não o distingue, nas situações de necessidade, de outro agente da segurança pública. Neste contexto, uma arma na cintura é percebida como instrumento que, além de proteger, impõe respeitabilidade.

Gerentes e uma boa parte dos guardas de Mariana consideram necessário o porte de arma de fogo e o justificam por atuar em ações repressivas e, sem este equipamento, não podem atuar à noite. Para alguns, a arma é vista como símbolo de respeito; para outros, como um risco. Mas o fato é que, até 2008, este era ainda apenas um tema em discussão.

## **6. 5. Tamanho e natureza da linha hierárquica, flexibilização, comunicação e tomada de decisão**

O conceito de hierarquia nas suas aplicações práticas tem a ver com as formas de relacionamento que são estabelecidas entre pares e opostos, bem como as formas de comunicação que se estabelecem entre eles (Monjardet, 2002). Iremos privilegiar em nossas análises estas relações. No caso de Belo Horizonte, onde informações mais detalhadas sobre este tema foram obtidas com base no *survey*, iremos nos concentrar nas relações entre guardas e inspetores, guardas e gerentes e inspetores e gerentes, atentos ao papel desempenhado pela figura do inspetor. Segundo Monjardet (2002), a literatura sobre organizações tem se centrado no contra-mestre, o homem do meio, que não se integra à gerência por ser originário do círculo operário e, por isto mesmo, mais legitimado e aceito por este para comandá-lo. Na literatura sobre polícia, o cabo foi identificado como sendo este homem do meio. Para o nosso estudo iremos pressupor o inspetor exercendo esta função.

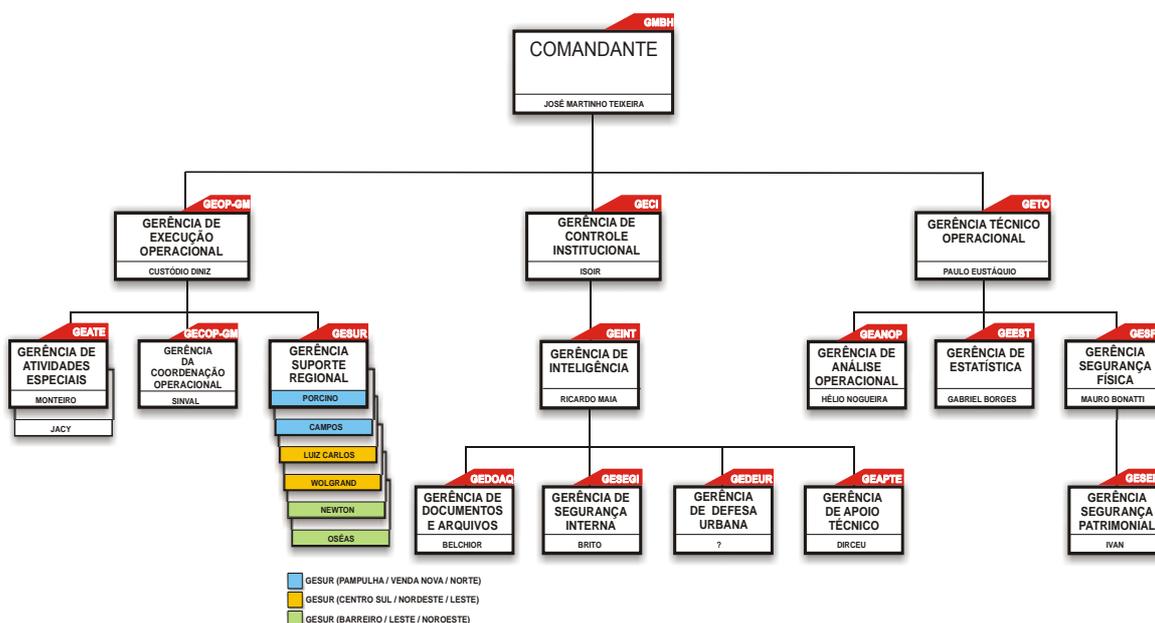
### ***Linha hierárquica, flexibilização, comunicação e tomada de decisões na Guarda de Belo Horizonte***

A Secretaria Municipal de Segurança Urbana de Belo Horizonte foi criada para dar independência funcional à Guarda e, como as outras secretarias do governo municipal, responde diretamente ao Prefeito. A esta Secretaria estão vinculadas a Guarda Municipal, a Corregedoria, o Conselho Municipal de Defesa Social, Comunicação Social e Assessoria Jurídica. Enquanto a Ouvidoria é vinculada ao Poder Executivo Municipal e trabalha de forma independente, a Corregedoria atua vinculada à Secretaria e muito próxima da Guarda, uma vez que desempenha um papel disciplinador. A atuação da Corregedoria é avaliada de forma positiva pelos gerentes que entendem que esta vem se concentrando mais na prevenção do desvio do que na punição propriamente dita. Abaixo destes órgãos encontram-se a chefia de gabinete e as gerências de primeiro nível (pesquisa, projetos, programas setoriais, relações institucionais, administração financeira, saúde e trabalho, atividades culturais e educação continuada) e, em seguida as gerências de segundo nível.

Um dos motivos de orgulho dos gerentes tem sido que as nomeações foram todas escolhas técnicas. Atribuem este fato ao esforço e competência do Secretário que vem velando pela independência política da Secretaria, da Guarda e de seus órgãos vinculados.

A estrutura da GMBH, no ano de 2008, obedecia ao seguinte organograma:

## ORGANOGRAMA GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE



Seguindo ao posto do comando, vê-se a disposição da organização em três modalidades de gerências: execução operacional, controle institucional, técnico operacional, cada qual com as suas subdivisões. Já o “pessoal fardado” divide-se em inspetor e guarda. O cargo de inspetor corresponde a de um gerente de terceiro nível e é comissionado. A proposta dos gerentes (todos eles de cargo comissionado) é a de que no futuro, tais cargos sejam ocupados por pessoas da carreira da própria Guarda.

No questionário aplicado aos guardas, buscamos investigar o relacionamento e grau de comunicação entre guardas e inspetores, guardas e gerentes, e inspetores e gerentes. Procuramos, inicialmente, saber se os guardas estão satisfeitos com os inspetores e quais melhorias esperam destes agentes. Também foi perguntado quantas vezes, nos últimos dois anos, o

guarda sugeriu ao inspetor um modo diferente de realizar seu trabalho, se foi ouvido por este e se suas sugestões foram acatadas.

Mais da metade dos guardas está satisfeita ou totalmente satisfeita com os inspetores. Este relativo grau de satisfação dos guardas com os inspetores pode ser explicado pelo estabelecimento de bons níveis de comunicação entre eles.<sup>70</sup> Isto pode ser corroborado pela resposta dada à pergunta sobre se os guardas sugeriram aos inspetores um modo diferente de fazer o trabalho, já que o percentual dos que puderam sugerir “uma ou duas vezes”, “umas três vezes”, “mais ou menos cinco vezes” e “mais de dez vezes”, nestes últimos dois anos, somado, foi bem significativo (68%). Porém, ainda que as sugestões dos guardas estejam sendo ouvidas pelos inspetores, estas nem sempre são acatadas, conforme indica o alto percentual de respostas “raramente ou nunca” sobre se as sugestões dos guardas são acatadas pelos inspetores (40%). É nesse sentido que na opinião da maioria dos guardas a principal melhoria que os inspetores devem sofrer é ouvir mais os conselhos dos subalternos (ver tabelas 8 e 9).

**Tabela 8: Frequência com que os guardas sugerem aos inspetores um modo diferente de realizar o seu trabalho**

	Frequência	Percentual	Percentual Válido	Percentual Acumulado
	Nunca tive oportunidade de sugerir	74	29,2	31,2
	Uma ou duas vezes	57	22,5	55,3
	Umás três vezes	31	12,3	68,4
Válidos	Mais de dez vezes nesses dois anos	31	12,3	81,4
	Mais ou menos cinco	26	10,3	92,4
	Seis a dez vezes	16	6,3	99,2
	Não sei	2	0,8	100,0
	Total	237	93,7	100,0
Faltantes	Não se aplica	16	6,3	
Total		253	100,0	

Fonte: Tabulação dos questionários do *survey* com os guardas municipais de Belo Horizonte  
Elaboração: UFRJ/ UFMG - Equipe Regional de Minas Gerais

<sup>70</sup> Em modelos autoritários de liderança policial, onde as decisões são tomadas unilateralmente pelos líderes e os executantes do trabalho não são consultados, há maiores possibilidades de insatisfação com estes líderes (Swanson, & Territo, 2002).

**Tabela 9: Freqüência com que os inspetores acatam as sugestões dos guardas**

		Freqüência	Percentual	Percentual Válido	Percentual Acumulado
Válidos	Raramente ou nunca	64	25,3	39,8	39,8
	Ocasionalmente	55	21,7	34,2	73,9
	Mais ou menos a metade das vezes	18	7,1	11,2	85,1
	A maioria das vezes	16	6,3	9,9	95,0
	Quase todas as vezes	7	2,8	4,3	99,4
	Não sei	1	0,4	0,6	100,0
	Total	161	63,6	100,0	
Faltantes	NA	92	36,4		
Total		253	100,0		

Fonte: Tabulação dos questionários do *survey* com os guardas municipais de Belo Horizonte  
Elaboração: UFRJ/ UFMG - Equipe Regional de Minas Gerais

É alto o grau de insatisfação dos guardas e inspetores com os gestores. A maioria (68%) encontra-se insatisfeito ou totalmente insatisfeito (ver tabela 10). Podemos aventar que uma das principais razões desta insatisfação se deve à falta de contato e apoio dos gerentes aos guardas, tendo em vista ser esta a principal melhoria que os gerentes deveriam sofrer, segundo os guardas em geral. Mas esta melhoria necessária é apontada com maior freqüência pelos guardas (53%) do que pelos inspetores (44%) (ver tabela 11). Ainda no caso dos guardas, a grande maioria (75%) nunca teve a oportunidade de sugerir aos gestores um modo diferente de realizar o trabalho de guarda, enquanto o percentual de inspetores nesta situação é muito baixo (6%). Para somente 20% dos inspetores, suas sugestões aos gerentes são raramente ou nunca acatadas (ver tabela 12). Observa-se, portanto, que este percentual é a metade daquele encontrado para as sugestões não acatadas dos guardas pelos inspetores. Cabe ressaltar que a segunda melhoria necessária mais apontada, por guardas e inspetores, é lhes dar maior oportunidade de tomada de decisões e se destaca mais entre os inspetores (31%) do que entre os guardas (3,8%) (ver tabela 11). Finalmente, vale enfatizar que a realização de concurso interno para inspetores, por ocasião da aplicação do *survey*, é apontada pelos gerentes como a principal motivação para este grau acentuado de insatisfação dos guardas em geral que teria, na realidade, caráter contextual. Parte desta insatisfação, como já referido, deve-se à inexistência de um plano de cargos e salários. O plano de carreira é anseio dos guardas que acreditam que este deveria ser imediatamente aprovado. Por seu lado, a gerência é reticente quando trata do assunto.

**Tabela 10: Nível de satisfação dos guardas e inspetores com os gestores, segregados por função**

Função na Guarda			Frequência	Percentual	Percentual Válido	Percentual Acumulado
Guarda	Válidos	Insatisfeito	104	43,9	43,9	43,9
		Satisfeito	72	30,4	30,4	74,3
		Totalmente insatisfeito	58	24,5	24,5	98,7
		Totalmente Satisfeito	3	1,3	1,3	100,0
		Total	237	100,0	100,0	
Inspetor	Válidos	Insatisfeito	9	56,3	56,3	56,3
		Satisfeito	7	43,8	43,8	100,0
		Total	16	100,0	100,0	

Fonte: Tabulação dos questionários do *survey* com os guardas municipais de Belo Horizonte  
Elaboração: UFRJ/ UFMG - Equipe Regional de Minas Gerais

**Tabela 11: Principal opinião dos guardas e inspetores sobre melhorias a serem feitas em relação aos gestores, segregados por função desempenhada na Guarda**

Função na Guarda			Frequência	Percentual	Percentual Válido	Percentual Acumulado
Guarda	Válidos	Ter mais contato e apoiar os guardas	126	53,2	53,4	53,4
		Alguns deles deveriam ser afastados ou aposentados	36	15,2	15,3	68,6
		Ouvir mais os conselhos dos subalternos e fazer as coisas de	25	10,5	10,6	79,2
		Não, nada em particular	17	7,2	7,2	86,4
		Nos dar oportunidades para fazer questionamentos	12	5,1	5,1	91,5
		Nos dar mais oportunidades para tomar decisões	9	3,8	3,8	95,3
		Serem menos punitivos e críticos	6	2,5	2,5	97,9
		Deviam fazer críticas mais construtivas	3	1,3	1,3	99,2
		Outro	2	0,8	0,8	100,0
		Total	236	99,6	100,0	
Faltantes	NA	1	0,4			
Total		237	100,0			
Inspetor	Válidos	Ter mais contato e apoiar os guardas	7	43,8	43,8	43,8
		Nos dar mais oportunidades para tomar decisões	5	31,3	31,3	75,0
		Não, nada em particular	1	6,3	6,3	81,3
		Ouvir mais os conselhos dos subalternos e fazer as coisas de	1	6,3	6,3	87,5
		Alguns deles deveriam ser afastados ou aposentados	1	6,3	6,3	93,8
		Outro	1	6,3	6,3	100,0
		Total	16	100,0	100,0	

Fonte: Tabulação dos questionários do *survey* com os guardas municipais de Belo Horizonte  
Elaboração: UFRJ/ UFMG - Equipe Regional de Minas Gerais

**Tabela 12: Frequência com que os gestores acataram as sugestões dos guardas e inspetores, segregados por função desempenhada na Guarda**

Função na Guarda		Frequência	Percentual	Percentual Válido	Percentual Acumulado
Guarda	Válidos	Raramente ou nunca	42	17,7	71,2
		Ocasionalmente	13	5,5	22,0
	Faltantes	Mais ou menos a metade das vezes	2	0,8	3,4
		A maioria das vezes	1	0,4	1,7
		Quase todas as vezes	1	0,4	1,7
	Total	59	24,9	100,0	
	Total	237	100,0		
Inspetor	Válidos	Ocasionalmente	5	31,3	33,3
		Mais ou menos a metade das vezes	4	25,0	26,7
	Faltantes	Raramente ou nunca	3	18,8	20,0
		Quase todas as vezes	2	12,5	13,3
		A maioria das vezes	1	6,3	6,7
	Total	15	93,8	100,0	
	Total	16	100,0		

Fonte: Tabulação dos questionários do *survey* com os guardas municipais de Belo Horizonte  
 Elaboração: UFRJ/ UFMG - Equipe Regional de Minas Gerais

Pode-se inferir diante destes dados que, embora a GMBH apresente, em princípio, uma estrutura hierárquica em dois níveis bem demarcados, de um lado, a “base”, formada por guardas e inspetores e, de outro, a gerência formada, em sua maioria, por ex-policiais militares, os inspetores desempenham, de fato, nesta estrutura, o papel do “homem do meio”. Os inspetores parecem alcançar um bom nível de comunicação e de trato com os guardas na transmissão das orientações, metas e prescrições advindas da gerência. Tratam bem os guardas e conhecem o trabalho, ouvem sugestões sobre como o trabalho poderia ser melhor realizado, mas, com uma certa frequência, não as acatam, e isto ocorre, talvez, pela pouca autonomia que possuem para tomar decisões, como se pode deduzir das repostadas dadas à lista de melhorias dirigida aos gerentes no *survey*. Já a transmissão de informações vindas da “base” parece encontrar eco junto aos gerentes que costumam, com mais frequência, acatar as sugestões dos inspetores. Estes, por sua vez, consideram que os gerentes conhecem bem o trabalho que realizam e são hábeis em lidar com a política.

A autonomia na tomada de decisões, o poder discricionário e inovação são temas-chave da literatura organizacional e da organização policial. Remetem à capacidade de adaptar e tomar liberdades com as regras, à

disciplina e à hierarquia pré-estabelecida, de maneira a agir com um certo discernimento, considerando que a prática policial não é meramente a aplicação mecânica de regras e ordens. Em última instância, remete ao agir com certa autonomia e diante de escolhas limitadas, porém com responsabilidades e bom senso (Monjardet, 2002).

Como vimos, maior liberdade de decisão é uma das melhorias reivindicadas pelos inspetores em relação aos gestores. Menor importância é atribuída a esta reivindicação pelos guardas em relação aos inspetores. E isto pode estar indicando, em relação aos guardas, ou uma maior tendência a aplicar as orientações e ordens recebidas sem questionamento, ou uma certa insegurança quanto a agir discricionariamente nas situações enfrentadas<sup>71</sup>, ou ainda, o reconhecimento da falta de autonomia e liberdade de decisão dos inspetores, que assim ficariam impedidos de concedê-la aos guardas.

Ainda quanto à autonomia, pouco mais da metade dos guardas considera que a Guarda não está apta a caminhar sozinha, sem o auxílio de gestores. Também é percepção dos guardas não haver espaço para se tomar liberdades em relação à disciplina. Mais da metade destes consideram que o regulamento disciplinar é muito rígido e que há alguns comportamentos que não deveriam ser punidos. De qualquer maneira, estes são temas que necessitariam de uma investigação qualitativa mais detalhada, especialmente aquele que se refere ao binômio 'regra *versus* aplicação da regra'.

Cabe ressaltar, contudo, que a falta de contato entre a ponta da linha (a "base") e o comando revela a existência de uma estrutura centralizada e altamente hierarquizada. Com uma estrutura desta natureza, é muito pequena a probabilidade da administração levar em conta, no planejamento geral, as características locais e os problemas das diferentes regionais onde atuam guardas e inspetores é muito pequena. Também fica mais difícil flexibilizar de maneira a que os guardas, a ponta da linha, possam ganhar mais autonomia e responsabilidade na sua atuação. Uma atuação nestes moldes e uma estrutura descentralizada e flexibilizada não corresponde hoje à realidade da GMBH. Nesse sentido, pode-se afirmar que, em relação às variáveis hierarquia,

---

<sup>71</sup> Segundo os gerentes do operacional, é feita o treinamento, a instrução e condicionamento básico dos guardas, mas na situação cabe a estes usarem de criatividade, bom senso, colocar-se na situação, buscar persuadir, encontrar mecanismos de comunicação com o público de acordo com a sua especificidade etc.

flexibilização e tomada de decisão, a GMBH situa-se distante do policiamento comunitário e mais próxima de um modelo de polícia municipal convencional.

### ***Linha Hierárquica, Flexibilização, Comunicação e Tomada de Decisões na Guarda de Mariana***

A estrutura da GMMariana, no ano de 2008, obedecia ao seguinte organograma:



A linha hierárquica da Secretaria Municipal de Segurança Pública e de Defesa Civil e da Guarda Municipal de Mariana, por ocasião da pesquisa, pode ser assim descrita: os setenta e um guardas (71) são subordinados aos seis inspetores, que respondem diretamente ao Comandante da Guarda, um major reformado da PMMG. Este, por sua vez, responde ao Secretário, um coronel reformado da PMMG, que, por último, responde ao Prefeito Municipal. Ao lado da Guarda, há o DEMUTRAN - Departamento Municipal de Trânsito – ao qual se vinculam os guardas que exercem a função de fiscalização e orientação do trânsito. O prefeito foi reeleito em 2004 e o secretário, em 2008, é o mesmo de quando se fundou a Secretaria. Já o comandante em 2008 é o terceiro a ocupar o cargo, desde fevereiro de 2006.

À primeira vista, guardas, inspetores e gerentes relatam a existência de uma comunicação satisfatória entre todas as categorias. Entretanto, identificam-se insatisfações nos guardas. E quando se aprofundam as razões das insatisfações, percebe-se que elas se devem à falta de regras claras e transparência nos processos de promoção. É por isto que os maiores anseios

dos guardas são relativos à aprovação do estatuto e o estabelecimento de um plano de carreiras, de maneira a delimitar formas claras e objetivas de promoção e também, como vimos, de atribuições profissionais. No que diz respeito à promoção, os guardas consideram os critérios utilizados por seus superiores arbitrários, não seguindo uma orientação meritocrática. Já os inspetores vêem em um plano de carreira a possibilidade de adquirir estabilidade no cargo que hoje é de confiança. Quanto à gerência, embora sustente que a promoção à inspetoria tenha se dado por classificação e pela observação de liderança, também reforça a necessidade de criação de um plano de carreira de forma a garantir a estabilidade funcional.

A rigidez da hierarquia nos moldes militar foi apontada, especialmente pelos guardas formados na primeira turma, como uma novidade com a qual acabaram se acostumando. Quanto à disciplina, o regulamento estipula as regras disciplinares que vão desde advertência até abertura de processo administrativo. Repetidas reincidências podem levar à expulsão, e isto ocorreu, segundo a gerência, em dois casos por falta ao trabalho. Em diversas ocasiões, os guardas foram acusados de abuso de autoridade por cidadãos que prestaram queixa à ouvidoria na prefeitura. Como vimos, a notícia dos abusos chegou à Câmara Municipal que pediu explicações ao Secretário. Este os identificou como casos isolados e em processo de investigação. A sessão na Câmara acabou tornando-se ocasião para se discutir os problemas e as necessidades da Guarda.<sup>72</sup>

Do mesmo modo, identifica-se na GMMariana uma estrutura centralizada que ainda não instituiu regras claras para o seu funcionamento e carreira. Nesse sentido a guarda de Mariana se aproximaria mais de uma polícia municipal convencional. Como consequência, verifica-se um alto grau de insatisfação e desânimo dos guardas, não em relação ao seu trabalho que aprenderam a admirar, mas em relação ao seu futuro na instituição. É o que veremos na próxima sessão.

---

<sup>72</sup> <http://camarademariana.mg.gov.br>

## 6. Futuro

### *O Futuro da Guarda Municipal de Belo Horizonte*

É clara a política estabelecida pelo prefeito e pelo secretário municipal de segurança urbana de uma implantação progressiva e planejada da Guarda Municipal de Belo Horizonte. Recentemente, em agosto de 2008, a GMBH ganhou um reforço de 1.118 guardas, totalizando um efetivo de 2.200 pessoas. Ainda, como previsto, ampliou suas atividades, passando a atuar na organização e orientação do trânsito, com 150 oficiais e no patrulhamento com auxílio do *segway* (veículo de duas rodas movido a bateria) na área central da cidade restrita a pedestres.<sup>73</sup> Dentro deste planejamento, vislumbra-se, a médio prazo, a atuação no entorno dos próprios municipais, especialmente nas vizinhanças de maior risco, com o desenvolvimento de atividades preventivas e de mediação de conflitos.

Entre os gestores da Secretaria e da Guarda é bastante difundida a percepção de que no futuro dar-se-á o alargamento das suas atribuições em direção a uma participação efetiva na segurança pública, atuando no policiamento preventivo da cidade e administrando os conflitos de menor potencial agressivo. Nesta ótica, vislumbra-se uma divisão de trabalho com a polícia militar, ficando a cargo desta instituição a ação de repressão. Esta expectativa ancora-se na percepção de que no futuro a tendência é a de aumento da criminalidade e de demandas por mais serviços policiais e, conseqüentemente, inflação do trabalho da PM que paulatinamente irá repassar à GMBH atividades que hoje são exercidas por ela.<sup>74</sup>

A própria atuação no trânsito e no patrulhamento de vias de pedestres no centro da cidade havia sido planejada como uma etapa deste processo. A expansão da ação da Guarda para as ruas, ainda que apenas para o trânsito e espaços definidos, certamente colocará os guardas em contato com toda uma nova gama de situações que antes não faziam parte de seu cotidiano. Possivelmente, estas novas situações tenderão a pressionar a Guarda no

---

<sup>73</sup> Ver “Guarda Municipal começa no trânsito e estréia “segway” in: Jornal “O Tempo” - Cidades - Belo Horizonte, 2 de agosto de 2008, p.35 .

<sup>74</sup> Este raciocínio acompanha o de Bayley 2006: 153: “Quanto maior for a quantidade de solicitações em relação à capacidade da polícia , maior será a probabilidade de a polícia ignorar os pedidos de prestação de serviço.”

sentido de aumentar as suas atribuições e potencial de atuação. E isto demandará novos rearranjos na sua relação com a polícia militar.

Um dos desafios a ser enfrentado pela GMBH é a eleição de novo prefeito, tendo em vista a sua subordinação funcional a este. Na avaliação dos gestores em 2008, o prefeito que esteve à frente da Guarda desde a sua criação, nela investiu, valorizando-a e respeitando a sua autonomia funcional. O que virá pela frente? O projeto de ampliação, valorização e autonomia funcional da guarda municipal terá continuidade?

A segurança é vista hoje pela população como um problema crucial, em decorrência do aumento generalizado do sentimento de insegurança. Se esta foi a motivação principal para a criação de guardas municipais, isso apenas não garante a permanência de cada modelo adotado (por exemplo, o que vem sendo implantado pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana em B.H.). O que parece irreversível, entretanto, é a presença dessa nova instituição no campo da segurança pública.

### ***O Futuro da Guarda Municipal de Mariana***

A representação dos guardas entrevistados acerca do futuro da GMMariana divergiu bastante. Enquanto alguns acreditavam no crescimento e aperfeiçoamento da instituição, outros mostraram-se bastante descrentes, principalmente em virtude, na administração atual, de ainda não ter sido aprovado nem estatuto, nem plano de carreira e da falta de estrutura para desempenharem suas funções. Dentre os insatisfeitos, alguns se queixaram do desinteresse do prefeito em relação à Guarda que nela não investiu, não buscou armá-la e ainda por cima apoiou um sistema de promoção arbitrário e injusto levado a cabo pelos gestores. Para estes, a Guarda não tem futuro. Já os mais otimistas ponderaram que, mesmo se tratando de uma novidade para o município, a Guarda veio para ficar.

Muitos anseiam e acreditam na aprovação da PEC 534-2002 que, como vimos, confere às Guardas o “poder de polícia”. Para estes, a aprovação acabaria definitivamente com o questionamento sobre a forma como vêm atuando.

## 7. Conclusão

As guardas municipais são, em sua maioria, instituições recentes que surgiram em um contexto de avanços constitucionais, decisões e investimentos governamentais, bem como de demandas da população por mais segurança e da sensibilização dos governos municipais a estas demandas.

Ainda é muito cedo para falarmos de inovação nas guardas de Mariana e de Belo Horizonte. Mas podemos, a partir da análise proposta, oferecer algumas indicações de para onde estas guardas estão se dirigindo.

Em razão de sua juventude, ambas as guardas apresentam uma identidade ainda em formação, difícil de ser identificada. No caso de Mariana, esta dificuldade se deve à heterogeneidade de sua missão e atuação para a qual a sua formação tem deixado a desejar. No caso de Belo Horizonte, um esforço muito grande tem sido empreendido por parte dos gestores para atribuir ao guarda uma identidade, de maneira a diferenciá-lo de outros agentes, especialmente da PM. Mas a identidade atribuída de protetor do serviço e do usuário do próprio municipal, ainda que presente no discurso do guarda, enfrenta dificuldade, na prática, quando confrontada a situações complexas e para a qual esta cultura organizacional, ainda fragilmente institucionalizada, pouco lhe serve de referência para a ação.

A análise das variáveis do modelo proposto indica a não institucionalização desta cultura que ainda não se constituiu propriamente em um modelo de policiamento, embora este esteja presente em forma de embrião. O que o alimenta é a relação de complementaridade assimétrica, com a polícia militar e, decorrente dela, um espaço de atuação confinado aos próprios municipais. Pode-se pensar que, talvez por isto, nos outros aspectos, como formação, relação com o público e forma de organização e hierarquia, a referência a uma cultura organizacional é, ora o modelo de policiamento comunitário, ora o do policiamento convencional, voltado para a repressão e aplicação da lei.

Portanto, na guarda de Belo Horizonte, observa-se de um lado, um mimetismo com a polícia militar, sua referência de maior proximidade, responsável pela sua organização e formação e, de outro, uma aproximação do modelo de policiamento comunitário. Cabe ressaltar que esse último,

implantado, sobretudo, nos países anglo-saxões, ainda é bastante incipiente no Brasil e tem sido mais cerimonial que efetivo, respondendo a demandas externas conflitivas feita à organização policial.<sup>75</sup> Ambos os modelos, de policiamento convencional e de policiamento comunitário, vêm dando as diretrizes para o comportamento e o arranjo organizacional, desta nova instituição.

Não obstante, a prevalência destes dois modelos, os gestores da GMBH, diante das restrições que lhes foram impostas, lograram apostar em uma nova forma de policiamento específica para a guarda municipal – a patrimonial –, específica para a guarda. Nesse sentido, podemos falar em tendências de inovação empreendidas nesta guarda.

Por outro lado, a atuação da GMBH próxima do modelo de policiamento comunitário, relação esta muito diferenciada da que com ele estabelece a PM, sugere que é a Guarda, e não a PM, a instituição vocacionada para colocar em prática esta forma de policiamento moderno. Assim, muito nela se deve investir, empreendendo esforços para descentralizar o comando e valorizar a participação dos agentes de linha nos processos de decisão, bem como a sua responsabilização. Nesse sentido, a implementação de um plano de carreira parece ser condição essencial para caminhar em direção a uma atuação mais autônoma e fomentar a profissionalização e permanência dos agentes desta instituição.

Finalmente, o uso de arma de fogo pode vir a ameaçar a constituição da identidade do guarda enquanto protetor dos equipamentos comunitários dos próprios municipais, dos seus servidores e usuários; identidade esta ainda em construção. Neste novo contexto, a guarda poderia vir a ser identificada pela população como mais uma instituição de segurança que não se diferencia da polícia convencional, especialmente da Polícia Militar.

A Guarda de Mariana hoje atua na prática com poder de polícia e espera legalizá-lo com a aprovação da PEC 534-2002. Nesse sentido, situa-se muito

---

<sup>75</sup> Meyer e Rowan (1977) observaram que ao integrar-se ao sistema social mais amplo, certas organizações tendem a incorporar, de forma cerimonial, mitos que são legitimados externamente (no caso da polícia: “segurança cidadã”, “policial prestador de serviço para o público” etc.), mas que, internamente, são fatores de ineficiência e de conflitos. A minimização dos conflitos gerados entre as regras formalizadas é obtida por meio da disjunção. A quebra da integração entre elas possibilita ao sistema legitimar a estrutura formal e, ao mesmo tempo, continuar respondendo às questões práticas que lhe são colocadas. No caso do Brasil, como apontado ao longo do texto, acresce-se o fato de que as demandas externas (do público) são conflitivas.

próxima do modelo de polícia municipal, ancorada ora em uma cultura organizacional que se aproxima do policiamento preventivo, ora uma cultura organizacional voltada para o policiamento repressivo e para a aplicação da lei. De um lado, controla o trânsito e reprime ocorrências de baixo poder ofensivo, sendo algumas poucas ações mais graves. De outro, realiza ações assistenciais, preventivas e de mediação de conflitos. Essas funções ainda são bastante imprecisas, embora dois recortes funcionais imponham-se: os agentes do trânsito e do “ostensivo”. Esta divisão de trabalho, contudo, não corresponde à orientação em direção a estilos de policiamento mais preventivo ou mais repressivo que podem ser encontrados nas duas funções.

Maior no tamanho do seu efetivo e na sua visibilidade, como também mais próxima da população do que a Polícia Militar, a guarda de Mariana se vê e é vista pelo público como “um faz tudo”, detidora de um mandato não oficial alargado o qual, naturalmente, tem dificuldade de equacionar. O público ora demanda à guarda um policiamento preventivo, assistencial, próximo à população, ora requer uma atitude dura, mais repressiva. Esta discrepância nas demandas dificulta a legitimação do mandato da guarda junto à população, conforme pudemos observar a partir dos questionamentos sobre “abuso de autoridade”. A esta demanda discrepante e excessiva, soma-se o baixo grau de profissionalização, decorrente de uma formação precária e de pouca educação doutrinária. Tudo isto concorre para uma grande indefinição da sua identidade e missão.

Assim, a Guarda de Mariana, se de um lado tem conquistado a confiança da população, sendo seu trabalho reconhecido, de outro vem sendo criticada pela sua atuação repressiva. De qualquer forma, a guarda está estabelecida e concorre para isto, dentre outras coisas, o destemor da gerência na relação com a PM. Para isso, também concorre o comprometimento pessoal de muitos dos guardas, que definem o seu trabalho como uma paixão que resiste às deficiências.

## 8. Bibliografia

- AZEVEDO, R.G; CUNHA, E.P. Experiências da Municipalização da Segurança no Rio Grande do Sul. XII Congresso Brasileiro de Sociologia. 29 de maio a 01 de junho. Recife, Pernambuco, Brasil, 2007.
- BELO HORIZONTE : *A cidade revelada* Fundação Emílio Belo Horizonte, Fundação Emílio Odebrecht, 1989.
- BRASIL - *Estatuto do Desarmamento. Lei 10.826 de 2003*. Brasília. Câmara dos Deputados. 2004. 20p. (Série fontes de referência. Legislação; n. 55).
- BRASIL - *Constituição da República Federativa do Brasil*. promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, Senado, 1988.
- BITTNER, E. (1990). *Aspects of Police Work*. Boston, Northeastern University Press.
- BAYLEY, D. H. *Padrões de Policiamento: Uma Análise Comparativa Internacional*; 2. ed. 1. reimpr. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2006. 269p. (Polícia e Sociedade; n.1).
- BEATO FILHO, C. C. Reinventando a Polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário. In: *Policiamento Comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002*. São Paulo, Página Viva, 2002, p.113-166.
- BRETAS, M.L; MORAIS, D.; CESCO, S. Guardas Municipais: Resistência ou Inovação?. Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. Ed. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, Governo do Brasil, 2006.
- CÓDIGO DO PROCESSO PENAL ANOTADO Org. Damásio E. de Jesus. São Paulo, Saraiva, 1986
- CYMBALISTA, R. & CARDOSO, P.M O Plano Diretor de Mariana-MG: a difícil articulação entre planejamento urbano, patrimônio histórico e atores políticos .<http://www.polis.org.br>
- DIAS NETO, T.. *Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – *A Organização Policial e o Combate à Criminalidade Violenta – Análise do Questionário Aplicado a Praças e Oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Econômicos e Sociais, 2001
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - *Índice Mineiro de Responsabilidade Social, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, 2005*

GOLDSTEIN, H. Policiando uma Sociedade Livre Livro 9 da Série “Polícia e Sociedade” São Paulo, Ford Foundatio/NEV/Edusp, 2003, 464p.

IBGE - Perfil do Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2006

ILANUD. Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção de Delito e Tratamento do Delinqüente. Polícia Comunitária: Pesquisa de Avaliação da Experiência no Município de São Paulo. São Paulo. *Revista do ILANUD*, n. 19. 2002.

KAHN, T. Policiamento Comunitário em São Paulo: a visão dos policiais. In: *Policiamento Comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002*. São Paulo, Página Viva, p.71-112, 2002.

KAHN, T & ZANETIC, A. O Papel dos Municípios na Segurança Pública. Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. Ed. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, Governo do Brasil, 2006

MALOCHET, V. *Les policiers municipaux*. Paris. Presses Universitaires de France, 2007 212p.

MARIANO, B.N. *Por um novo modelo de polícia no Brasil – A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004

MENKE, B. A.; WHITE, M. F.; CAREY, W. L. Profissionalização da Polícia: Em Busca de Excelência ou de Poder Político? In: GREENE, Jack R. (org). *Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, cap. IV, p. 85-117. 2002. (Polícia e Sociedade; n.5).

MEYER, J. W. & ROWAN, B. “Institutionalized organizations: formals structure as mith and cerimony”. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, September, 1977, pp. 340-363.

MONJARDET, D. *O que Faz a Polícia: Sociologia da Força Pública*; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003, p. 41-102. (Polícia e Sociedade; n.10).

OLIVEIRA JUNIOR, A.. *Cultura de Polícia: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte*. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, MG. Tese de Doutorado em Sociologia, 2007

---

“Sobre o conceito de cultura na sociologia e o seu uso em contextos organizacionais”. In: *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n. 15.1. p. 8-31, janeiro-junho de 2007.

OLIVEIRA, N. V. (Coord.). *Policiamento Comunitário: Experiências no Brasil 2000-2002*. São Paulo. Página Viva. 175p. 2002.

OUTHWAITE W. & BOTTOMORE T. (Editores) *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*. Rio de Janeiro, Zahar Ed.,1996. p.369

PAIXÃO, A. L. “A organização policial numa área metropolitana”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, luperj, 1982, v. 25, n. 1.

PLAMBEL. Plano Diretor Metropolitano da RMBH. Diagnóstico de Habitação. Belo Horizonte, 1989

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE - Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial – Anuário 2004 – Belo Horizonte, PBH, 2005

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas Através do Mundo*; tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002, 125p (Polícia e Sociedade; n.6).

SENASP - Ministério da Justiça. Guia Para Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios. Apoio – PNUD/Brasil, Departamento de Políticas, Programas e Projetos. 2005.

SENASP - Ministério da Justiça. Matriz Curricular Nacional, 2003.

SILVA, A. “O Impacto da Mineração sobre o Patrimônio Histórico-Cultural de Ouro Preto e Mariana”  
[http://www.iamg.org.br/site/revista/pdfs/iamg\\_p147-166.pdf](http://www.iamg.org.br/site/revista/pdfs/iamg_p147-166.pdf)

SWANSON, C. R.; TERRITO, L. Liderança Policial e Estilos de Comunicação Interpessoal. In: GREENE, Jack R. (org). *Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises*; São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2002 p. 137-154. (Polícia e Sociedade; n.5).

TONUCCI FILHO, J.M.B & ÁVILA, J.L.T., “Urbanização da Pobreza e Regularização de Favelas em Belo Horizonte”  
[http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2008/](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/)

### Sites Consultados:

Prefeitura Municipal de Mariana. Site: <http://www.mariana.mg.gov.br/>, acessado em 2007

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte . Site <http://portal1.pbh.gov.br/pbh> acessado em 2007 e 2008

IBGE: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/minasgerais/mariana.pdf>

<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/minasgerais/belohorizonte.pdf>

## CAPÍTULO 3

### **A Guarda Municipal de Belo Horizonte: cultura organizacional, perfis e estilos de atuação dos guardas\***

**Joana Domingues Vargas  
Almir de Oliveira Júnior  
Klarissa Almeida Silva**

No capítulo anterior, não havíamos nos interessado em deslindar as complexidades encontradas na Guarda Municipal de Belo Horizonte quanto à formação de sua cultura organizacional. Decidimos, então, abordar este tema com o objetivo de lhe dar um tratamento aprofundado. Assim, neste capítulo, pretendemos verificar a existência ou não de uma cultura organizacional própria na GMBH/MG. Cultura organizacional é aqui entendida como “um conjunto limitado de mapas cognitivos apreendidos dentro da organização, utilizada como instrumental expressivo pelos indivíduos que dela participam, ao mesmo tempo em que lhes impõe certos limites à percepção e atuação” (Oliveira Júnior, 2007:10).

Dando continuidade à análise realizada anteriormente, buscaremos, outra vez, localizar o Guarda de Belo Horizonte no modelo analítico proposto, agora transformado – com os vértices correspondendo não mais aos tipos de estrutura de policiamento, mas aos estilos ou perfis de atuação dos guardas. A presente análise se distingue, porém, da anterior pelo uso de técnicas estatísticas, as quais, ao estabelecer relações entre as variáveis, permitirá a identificação destes perfis e, neste mesmo movimento, verificar a constituição ou não de uma cultura organizacional própria.

Conforme já observado (Oliveira Júnior, 2007), dois autores são referência, quando se fala em estilos policiais: James Q. Wilson (1973) e Egon Bittner (1990). Pareceu-nos mais interessante explorar a tipologia proposta por Bittner (1990), tendo em vista sua correspondência com a tipologia empírica

---

\* Este capítulo traz os resultados referentes à Guarda de Belo Horizonte obtidos na pesquisa *Diagnóstico das Mudanças em Curso nas Guardas Municipais no Brasil*, financiada pela FINEP. O *survey* realizado em Belo Horizonte foi financiado pela FAPEMIG, e é parte dos resultados da pesquisa *Guarda Municipal: Uma Inovação no Campo da Segurança Pública? Avaliação e Perspectivas da Ação da Guarda Municipal de Belo Horizonte*, realizada pelo CRISP–UFMG. Participaram da pesquisa: Klarissa Almeida Silva (elaboração do instrumento de pesquisa, coordenação de campo do *survey* GMBH, elaboração do relatório descritivo sobre o *survey* GMBH); Rodrigo Alisson Fernandes (elaboração do instrumento de pesquisa e coordenação da digitação dos questionários do *survey* GMBH); Mateus Rennó (elaboração do instrumento de pesquisa, sub-coordenação de campo do *survey* GMBH, sub-coordenação da digitação dos questionários do *survey*, montagem do banco de dados do *survey*); Ricardo Tavares (elaboração do plano amostral para o *survey* GMBH); Abel Araújo, Amanda Bovolenta, Bárbara Machala, Camila Silva, Danilo Brasil Soares, Guilherme Zica, Rodrigo Ferreira e Rodrigo Heringer Costa (aplicação e digitação dos questionários do *survey* GMBH). Mateus Rennó, Camila Silva, Danilo Brasil Soares e Alan Araújo participaram da análise preliminar dos resultados dos questionários.

encontrada na análise da Polícia Militar de Minas Gerais, empreendida em outro trabalho (Oliveira Júnior, 2007). Dois estilos de policiais são identificados. Conforme a terminologia e definição utilizadas por Bittner (1990), o *law officer* (que corresponde, no Brasil, ao policial de patrulhamento ostensivo) deve combater a criminalidade, agir de forma repressiva, fazendo uso da lei. O *peace officer*, policial voltado para a manutenção tranquila da ordem, tem uma atuação que deve ser preventiva, evitando e mediando conflitos e, segundo Skolnick & Bayley (2002), pode corresponder ao estilo do policial comunitário. Valemo-nos desta tipologia e acrescentamos um terceiro estilo – o do protetor do serviço, dos servidores e dos usuários do patrimônio público municipal, que corresponderia ao guarda patrimonial.

Nossa análise se vale das opiniões e atitudes dos guardas e inspetores quanto ao que acreditam ser as qualidades que devem ter, a forma como vêm e são vistos pelo público e a sua relação com a Polícia Militar, coletadas no *survey* realizado em março e abril de 2008. Partiremos do pressuposto de que a guarda de Belo Horizonte, que busca se identificar como sendo um modelo patrimonial próprio, ainda não tem cultura organizacional, mas toma por referência uma cultura policial já estabelecida, que não é uniforme; antes se apresenta sob a forma de diferentes divisões e clivagens (Oliveira Júnior, 2007).

Buscamos analisar os resultados encontrados, que sistematizaremos neste capítulo, de forma semelhante ao que Oliveira Júnior (2007) fez, em relação às atitudes e opiniões dos policiais militares, obtidas na pesquisa *A Organização Policial e o Combate à Criminalidade Violenta*<sup>76</sup>. Entretanto, se um dos aspectos motivadores do uso do *survey* foi a possibilidade de estabelecer comparações com os resultados da pesquisa realizada com a PMMG citada, foge ao escopo do presente trabalho realizar estas comparações, que deverão ser efetuadas em outra oportunidade.

O texto que ora apresentamos segue a seguinte organização: na primeira seção, tecemos considerações gerais sobre o método de *survey* e, em seguida, tratamos especificamente daquele que foi realizado junto aos guardas da GMBH. Na segunda seção, com base em variáveis referentes à percepção sobre as qualidades importantes para ser um bom guarda e no que definiria a própria instituição, identificamos as tendências de perfis profissionais ou estilos de atuação dos membros da corporação, fazendo uso de análise fatorial. Testamos a realização empírica do modelo proposto no capítulo anterior, agora

---

<sup>76</sup> Tal *survey* foi realizado por meio de uma parceria entre Fundação João Pinheiro e Universidade Federal de Minas Gerais, cujo artigo final foi divulgado em 2001. O plano amostral contemplou 1.000 praças e 322 oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais, em Belo Horizonte. Buscou conhecer, em geral, questões relacionadas ao trabalho policial nesta capital. O *survey* aplicado aos guardas municipais de Belo Horizonte teve por base esta pesquisa. No instrumento de pesquisa construído para este *survey*, algumas variáveis do *survey* realizado com os policiais militares foram mantidas idênticas – de forma a permitir comparações com a Polícia Militar –, enquanto outras sofreram adaptações necessárias à adequação da investigação sobre a Guarda. Novas questões específicas sobre a Guarda foram construídas, de modo a tornar possível a compreensão do objeto em estudo, de acordo com a percepção dos guardas.

adaptado à análise dos perfis dos guardas. Na terceira seção, buscamos avaliar quais elementos podem estar afetando a constituição da cultura organizacional da GMBH e, para tanto, enriquecemos o modelo levando em conta variáveis referentes ao recrutamento, formação e inserção profissional; a relação com a PMMG e a relação com o público. Finalmente, expomos um modelo compreensivo para o estudo dos perfis e as atitudes dos guardas, e tecemos comentários finais e ponderações acerca das características da cultura organizacional da GMBH.

### **13)1. O *survey* com a GMBH**

O método de *survey* constitui uma maneira de captar percepções de uma determinada população ou grupo social, partindo de uma amostra estatisticamente significativa. Sorteiam-se, aleatoriamente, os indivíduos que responderão aos questionários, respeitando a estratificação do grupo, de forma a permitir a generalização dos resultados encontrados para toda a população.

Os *surveys* vêm sendo cada vez mais utilizados em pesquisas das ciências sociais como alternativas viáveis ao conhecimento, acerca de determinada temática em um grupo social específico. Entretanto, é importante que o pesquisador esteja atento às limitações deste método de pesquisa. Algumas delas são a forma de seleção dos entrevistados; a adequação das questões ao entendimento por parte do entrevistado; a forma como o entrevistado é abordado; a apresentação do instrumento de pesquisa e dificuldades por parte do entrevistado em localizar sua opinião no tempo de referência estabelecido no questionário (Andrade, 2008). Além disso, particularmente nos casos de *surveys* com agentes de segurança pública provenientes de organizações fortemente hierarquizadas, tem-se que lidar com possíveis situações de intimidação do entrevistado.<sup>77</sup>

Já foi dito que o questionário construído para o *survey*, junto aos guardas da GMBH, teve como referência o instrumento elaborado pela Fundação João Pinheiro e pela Universidade Federal de Minas Gerais, quando da pesquisa *A Organização Policial e o Combate à Criminalidade Violenta*, realizada em 2000. Também se pautou em referências teóricas acerca das Guardas Municipais, no Brasil e na França, em bibliografia pertinente sobre cultura e organização policial,<sup>78</sup> e em pesquisa qualitativa realizada junto aos gestores.

O questionário final contou com 57 questões (ver anexo). Para facilitar a compreensão dos entrevistados em relação às questões que lhes seriam aplicadas, foi elaborado um caderno de resposta, permitindo, desta forma, que os guardas lessem as opções de resposta concomitantemente à fala do

---

<sup>77</sup> Na tentativa de contornar este problema, foram entregues aos guardas *folder* explicativo, enfocando os preceitos éticos da pesquisa, dentre eles o de garantir o seu anonimato.

<sup>78</sup> Ver bibliografia sobre guarda municipal, que é ainda bastante escassa, sobre essa instituição na França e toda bibliografia sobre polícia citada ao final deste artigo.

entrevistador. Esta técnica permitiu aumentar a confiabilidade das respostas dadas.

A amostra considerou como população-alvo todos os guardas municipais de Belo Horizonte, em exercício e que não estivessem de férias, nos meses de março e abril de 2008. A unidade amostral foram, portanto, os guardas municipais. O efetivo da GM assiste as nove regionais administrativas de Belo Horizonte. Por causa de características homogêneas, internamente, e heterogêneas, externamente (saúde, educação, segurança, dentre outras), cada uma das nove regionais foi considerada um estrato. Os subestratos foram cada um dos vinte tipos de próprios municipais. Portanto, o método de amostragem escolhido foi o de aleatória estratificada.

As principais características de interesse na pesquisa são as proporções de guardas municipais cientes das atribuições e competência da GMBH, nos nove estratos definidos acima. O sistema de referência adotado foi uma planilha fornecida pela GMBH contendo informações dos próprios e regionais como quantidade, nome e escala de trabalho dos guardas municipais. Desta forma, a planilha dos 900 guardas, que estavam em exercício nos meses de março e abril de 2008, foi o sistema de referência. Apenas em termos de registro, foram excluídos do sistema de referência os inspetores<sup>79</sup> e as únicas duas guardas mulheres<sup>80</sup>.

Estas estimativas para fazer o cálculo da amostra foram obtidas nas entrevistas com os gestores da Guarda, permitindo conjecturar sobre o fato de que a grande maioria dos guardas tem sido doutrinada quanto a quais devem ser as atribuições da GMBH. De acordo com os gestores, a proporção de guardas, que têm ciência de suas atribuições, foi de 90%. Este trabalho de inculcação e internalização das atribuições da GMBH foi avaliado no questionário, com base nas seguintes questões:

13(d) A Guarda de Belo Horizonte é principalmente prestadora de serviço. Seu papel é o de proteger o usuário, o servidor público e o próprio municipal. Você concorda ou não?

13(e) O guarda é, sobretudo, uma pessoa que ajuda os outros a resolverem seus problemas. Você concorda ou não?

13(g) O guarda, após fazer o primeiro atendimento sempre o repassa para o órgão competente. Você concorda ou não?

13(h) O conflito com a PM é evitado porque o guarda sabe o que pode fazer e onde atuar. Você concorda ou não?

Utilizando-se a estimativa qualitativa para a proporção acima descrita, chegou-se a uma amostra de 236 guardas, com uma margem de erro de 2,64%

---

<sup>79</sup> Foi elaborada uma segunda amostra para os inspetores e estes foram entrevistados, após o campo do *survey* concluído. Foram 17 inspetores entrevistados de um total de 38.

<sup>80</sup> Estas duas mulheres responderam ao mesmo questionário, porém com algumas questões específicas, em um momento posterior ao fechamento do campo do *survey*, e suas informações foram analisadas qualitativamente.

para mais ou para menos, estabelecendo um grau de confiança de 95%. O número de guardas amostrado, em cada regional, foi obtido pela alocação de Neyman. Este leva em consideração o número de guardas em cada regional e a variabilidade estimada dentro destas regionais, que, neste caso, foi constante. O número de entrevistados, em cada próprio, foi obtido por meio de alocação proporcional, com a restrição de garantir, pelo menos, uma entrevista em todos os próprios onde houvesse um guarda alocado.

A tabela seguinte mostra o número total de guardas (o universo populacional) e o tamanho da amostra (número de questionários), separados por regionais e tipos de próprios:

**Tabela 1: Número total de guardas municipais (universo) e número de guardas entrevistados (amostra), por regionais e tipos de próprios públicos municipais**

Tipos de Próprios Públicos Municipais	Regionais Administrativas de Belo Horizonte																Total			
	Barreiro		Centro Sul		Leste		Nordeste		Noroeste		Norte		Oeste		Pampulha			Venda Nova		
Centros de Saúde e Unidades de Pronto Atendimento	12	3	4	1	7	2	15	3	10	2	13	3	12	3	12	3	13	3	98	23
Escolas Municipais	17	4	8	2	12	3	14	3	8	2	13	3	9	2	9	2	18	4	108	25
Unidade Municipal de Ensino Infantil - UMEI	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	3
Parques Municipais	18	4	31	7	6	2	24	6	11	3	3	1	16	4	21	5	8	2	138	34
Núcleo de Atendimento à Família - NAF	7	2	2	1	10	2	6	2	4	1	2	1	4	1	3	1	3	1	41	12
Conselho Tutelar	0	0	3	1	3	1	1	1	0	0	1	1	0	0	2	1	2	1	12	6
Rodoviária	0	0	21	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	5
Praças	0	0	14	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	3
Hospitais	0	0	2	1	0	0	0	0	20	5	0	0	0	0	0	0	0	0	22	6
Prefeitura	0	0	19	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	5
Centros de Lazer e Cultura	1	1	29	7	4	1	0	0	0	0	2	1	0	0	6	2	0	0	42	12
Cemitérios	0	0	0	0	2	1	0	0	20	5	0	0	0	0	0	0	4	1	26	7
Abrigos	0	0	0	0	30	7	0	0	0	0	4	1	0	0	0	0	0	0	34	8
Ronda	6	2	8	2	5	1	6	2	7	2	7	2	6	2	14	3	5	1	64	17
Banda de Música	0	0	32	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32	8
Centros de Atendimento	4	1	7	2	5	1	8	2	8	2	4	1	6	2	4	1	6	2	52	14
Gerencia	4	1	8	2	4	1	1	1	9	2	0	0	0	0	3	1	1	1	30	9
Sede da Regional	2	1	4	1	4	1	10	2	3	1	4	1	0	0	1	1	0	0	28	8
Sede da Guarda	0	0	45	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45	11
Outros Tipos de Próprios	2	1	24	6	7	2	13	3	11	3	1	1	8	2	3	1	2	1	71	20
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>21</b>	<b>261</b>	<b>65</b>	<b>99</b>	<b>25</b>	<b>99</b>	<b>26</b>	<b>111</b>	<b>28</b>	<b>54</b>	<b>16</b>	<b>61</b>	<b>16</b>	<b>78</b>	<b>21</b>	<b>63</b>	<b>18</b>	<b>900</b>	<b>236</b>

Uma vez calculada a amostra e de posse da planilha com as escalas dos guardas, teve início o campo da pesquisa. Todos os guardas foram previamente comunicados sobre a realização do *survey* pela própria Guarda, e orientados a receber o pesquisador<sup>81</sup>.

O Relatório Descritivo do *Survey*, junto aos guardas da GMBH, elaborado em julho de 2008, apresenta as análises descritivas (frequências simples), em formato de tabelas, referentes às 224 variáveis que compuseram

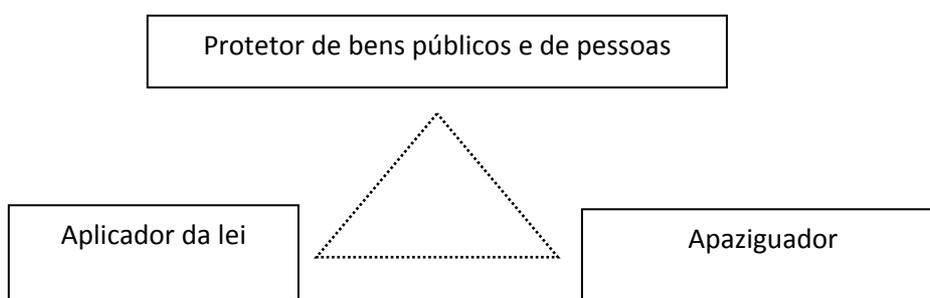
<sup>81</sup> Embora a unidade de análise, estabelecida no plano amostral, tenha sido o guarda, tornara-se impossível adequar o trabalho da equipe à escala de cada sorteado. Por isso, tomou-se como referência o próprio público municipal, onde o guarda sorteado trabalhava. Assim, qualquer guarda que estivesse em trabalho, no momento da chegada do entrevistador, poderia responder ao questionário. Desta forma, garantiu-se que os 236 guardas fossem entrevistados, no decorrer de 46 dias (entre 24 de março e 10 de maio de 2008, com aplicação de 2 questionários no dia 26 de maio, excepcionalmente, a fim de contemplar a sub-estratificação, por tipo de próprio, na regional Centro-Sul).

o banco de dados. Para fins deste capítulo, são apresentadas as estatísticas descritivas apenas para as variáveis que compuseram o modelo analítico proposto.

## 2. Perfis e estilos de atuação dos guardas municipais de Belo Horizonte

Retomando a discussão feita no capítulo anterior, na tentativa de entender como vem se desenvolvendo o projeto de funcionamento da Guarda Municipal de Belo Horizonte, adaptamos o modelo de análise utilizado para avaliar os tipos de perfis profissionais encontrados nesta. Partimos do pressuposto de que o perfil dos guardas pode seguir as seguintes tendências, ora se aproximando de um vértice, ora de outro:

**Figura 1 – Tendências de perfis profissionais ou estilos de atuação dos guardas**



No vértice esquerdo do triângulo, localizam-se os estilos de atuação do guarda, que se aproximam de um policiamento ostensivo, realizado por meio do patrulhamento das ruas, buscando aplicar a lei aos comportamentos desviantes. No vértice direito, encontram-se os estilos de atuação apaziguadoras, voltadas para a manutenção da paz, atuando próximo e com o auxílio da comunidade, e prioritariamente na identificação e prevenção dos delitos. Por fim, no vértice superior, situam-se os estilos de atuar próprios de uma guarda patrimonial, restrito à vigilância dos próprios (estabelecimentos), repassador do que não é de sua competência, garantidor da segurança dos usuários e dos servidores do patrimônio municipal.

Assim como no capítulo anterior, procuraremos, agora, identificar até que ponto os perfis e estilos dos guardas de Belo Horizonte, captados pelo *survey*, seriam uma realização empírica do modelo acima. Para tanto, foi selecionada, inicialmente, uma bateria de 15 perguntas sobre quais seriam as qualidades importantes para ser um bom guarda e o que definiria a própria Guarda Municipal. As freqüências simples destas variáveis estão apresentadas na tabela a seguir:

**Tabela 3 - Atitudes ocupacionais dos guardas municipais de Belo Horizonte: Variáveis referentes ao modelo de atuação**

		Nada importante	Pouco importante	Média importância	Muito importante	Total
(1) Habilidade para trabalhar com pessoas	(abs)			7	78	253
	(%)			2,8	30,8	100
(2) Respeitar a lei	(abs)			3	56	253
	(%)			1,2	22,1	100
(3) Ser imparcial e justo, saber ver os dois lados	(abs)		1	3	80	253
	(%)		0,4	1,2	31,6	100
(4) Saber conviver com situações de tensão, movimentos de protesto e contestação	(abs)			8	65	252
	(%)			3,2	25,8	100
(5) Ser capaz de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pela comunidade	(abs)	1		15	98	253
	(%)	0,4		5,9	38,7	100
(6) Ser esperto, alerta, fazer bons julgamentos e ser apto a tomar decisões	(abs)			16	91	252
	(%)			6,3	36,1	100
(7) Ser disciplinado	(abs)			12	67	253
	(%)			4,7	26,5	100
(8) Ser capaz de aguentar muitas coisas	(abs)	1	9	45	116	253
	(%)	0,4	3,6	17,8	45,8	100
(9) Ser corajoso e bravo	(abs)	24	57	97	58	252
	(%)	9,5	22,6	38,5	23	100
(10) Usar a força física e ser enérgico	(abs)	30	72	107	36	252
	(%)	11,9	28,6	42,5	14,3	100
(11) Ter boas condições físicas	(abs)	6	28	41	100	253
	(%)	2,4	11,1	16,2	39,5	100
		<b>Discorda totalmente</b>	<b>Discorda em parte</b>	<b>Concorda em parte</b>	<b>Concorda totalmente</b>	<b>Total</b>
(12) A GM é principalmente prestadora de serviço	(abs)	8	8	68	168	252
	(%)	3,2	3,2	27	66,7	100
(13) O guarda é alguém que sobretudo ajuda os outros a resolverem seus problemas	(abs)	19	56	99	79	253
	(%)	7,5	22,1	39,1	31,2	100
(14) O guarda não deve atuar nas ruas em hipótese alguma	(abs)	167	76	6	3	252
	(%)	66,3	30,2	2,4	1,2	100
(15) O guarda deve repassar o atendimento ao órgão competente	(abs)	18	22	65	147	252
	(%)	7,1	8,7	25,8	58,3	100

Para que a análise das variáveis acima permita identificar alguns padrões de percepção e atitudes, é preciso relacioná-las. Assim, foram estabelecidas correlações simples entre estas variáveis, de forma a se verificar o nível de associação entre as mesmas e, portanto, a viabilidade (ou não) de empreender análises quantitativas mais sofisticadas. Os coeficientes destas correlações podem ser observados na tabela a seguir, e indicam o quanto tais variáveis estão relacionadas e se as correlações fazem sentido ou não. Os valores marcados por asteriscos correspondem àquelas variáveis cujas relações podem ser ditas como significantes, ou seja, que as correlações fazem sentido. Elas permitem, portanto, empreender análises mais aprofundadas.

**Tabela 4 - Matriz de correlações entre as variáveis referentes ao perfil de atuação**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
(1) Habilidade para trabalhar com pessoas		,298(**)	,304(**)	,229(**)	,229(**)	,218(**)	,245(**)	,214(**)	0,10	0,09	,257(**)	0,09	-0,03	0,01	0,08	
(2) Respeitar a lei			,201(**)	,279(**)	,223(**)	,259(**)	,405(**)	,210(**)	0,12	0,02	,213(**)	0,09	-0,08	-0,09	0,05	
(3) Ser imparcial e justo, saber ver os dois lados				,205(**)	,357(**)	,241(**)	,224(**)	,226(**)	0,03	0,02	,179(**)	0,01	0,07	0,05	-0,05	
(4) Saber conviver com situações de tensão, movimentos de protesto e contestação					,308(**)	,365(**)	,272(**)	,335(**)	0,09	0,01	,248(**)	0,00	0,03	-0,04	0,04	
(5) Ser capaz de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pela comunidade						,381(**)	,210(**)	,398(**)	,155(*)	0,08	,272(**)	0,00	0,06	-0,07	0,06	
(6) Ser esperto, alerta, fazer bons julgamentos e ser apto a tomar decisões							,271(**)	,254(**)	,222(**)	,135(*)	,364(**)	0,02	0,10	-0,07	0,02	
(7) Ser disciplinado								,209(**)	,184(**)	,141(*)	,288(**)	,148(*)	-0,02	-0,08	0,03	
(8) Ser capaz de aguentar muitas coisas									,208(**)	0,09	,335(**)	0,03	0,03	0,09	0,04	
(9) Ser corajoso e bravo										,340(**)	,202(**)	,170(**)	,155(*)	0,00	-0,02	
(10) Usar a força física e ser enérgico											,411(**)	0,09	,169(**)	0,02	-0,04	
(11) Ter boas condições físicas												0,06	,164(**)	0,06	0,07	
(12) A GM é principalmente prestadora de serviço													0,08	,186(**)	,190(**)	
(13) O guarda é alguém que sobretudo ajuda os outros a resolverem seus problemas															0,01	0,08
(14) O guarda não deve atuar nas ruas em hipótese alguma																,175(**)
(15) O guarda deve repassar o atendimento ao órgão competente																

(\*) Correlação significativa ao nível de 1%  
 (\*\*) Correlação significativa ao nível de 5%

Pelo grande número de correlações estatisticamente significantes – 53 entre as 105 possíveis –, procuramos, então, pensar em outras maneiras de observar estes dados. Assim, optou-se pelo método de análise fatorial<sup>82</sup>, que consiste em uma estimativa de cargas comuns entre as variáveis, com base nas associações acima. Tais cargas comuns são coeficientes que variam de 0 a 1, sendo que aqueles acima de 0,4 são considerados altos, indicando a qual fator pertence aquela variável particular. Isto é demonstrado na tabela seguinte.

<sup>82</sup> Entende-se, aqui, que a análise fatorial é um método eficiente para identificar padrões em um conjunto de variáveis. Por exemplo: pressupondo que um guarda tenha respondido, de forma positiva, a uma pergunta sobre sua opinião a respeito da comunidade onde trabalha, acredita-se que o mesmo terá maior probabilidade de responder da mesma maneira, a outras questões que sigam a mesma linha desta primeira. É claro que uma associação perfeita não é esperada, já que cada pergunta tem seus aspectos peculiares para cada indivíduo. Pode-se, porém, determinar até que ponto as repetições envolvem medidas das mesmas coisas. Quanto à técnica estatística, ver o texto “Factor analysis” (HAIR *et al*, 1995).

**Tabela 5 - Resultados final da análise fatorial: variáveis referentes ao modelo de atuação (matriz de componentes principais)**

	Fator 1	Fator 2	Fator 3
Ter habilidade para trabalhar com pessoas para ser um Guarda	<b>0,538</b>	-0,148	0,261
Respeitar a lei para ser um Guarda	<b>0,538</b>	-0,3	0,087
Ser imparcial e justo, saber ver os dois lados, para ser um Guarda	<b>0,506</b>	-0,244	0,109
Saber conviver com situações de tensão, movimentos de protesto e contestação, para ser um Guarda	<b>0,574</b>	-0,289	-0,027
Ser capaz de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pela comunidade para ser um Guarda	<b>0,624</b>	-0,174	-0,027
Ser esperto, alerta, fazer bons julgamentos e ser apto a tomar decisões para ser um Guarda	<b>0,643</b>	-0,018	-0,157
Ser disciplinado para ser um Guarda	<b>0,574</b>	-0,117	-0,033
Ser capaz de aguentar muitas coisas para ser um Guarda	<b>0,606</b>	-0,013	0,12
Grau de importancia de ser corajoso e bravo para ser um Guarda	0,395	<b>0,499</b>	-0,195
Grau de importancia de usar a força física, ser enérgico, para ser um Guarda	0,314	<b>0,637</b>	-0,352
Grau de importancia de ter boas condições físicas para ser um Guarda	<b>0,629</b>	0,337	-0,081
A GM é principalmente prestadora de serviço	0,13	0,352	<b>0,516</b>
O guarda é alguém que sobretudo ajuda os outros a resolverem seus problemas	0,148	<b>0,48</b>	-0,089
O guarda não deve atuar nas ruas em hipótese alguma	-0,034	0,297	<b>0,58</b>
O guarda deve repassar o atendimento ao órgão competente	0,063	0,171	<b>0,653</b>

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Utilizando o software SPSS (*Statistical Package for Social Scientists*), foram obtidas variáveis artificiais denominadas de *componentes principais*. Na tabela acima, estão estimados os valores que explicam, com apenas três fatores, mais de 50% da variância entre os dados. Em outras palavras, a partir das quinze variáveis originais, têm-se, agora, três que resumem os dados. Um método para dar nomes aos fatores é adotar o significado da variável com maior coeficiente para um fator e, então, ver se este significado pode ser aceito como um padrão para as demais variáveis componentes do mesmo fator.

### **O Fator 1:**

Quando se analisa o fator “1”, tem-se: *Ser esperto, alerta, fazer bons julgamentos e ser apto a tomar decisões para ser um Guarda* com coeficiente 0,643, o que demonstra alta adequação da variável ao fator; *Ter boas condições físicas* (em oposição a “usar a força física”) – encaixa-se dentro do mesmo fator com coeficiente igual a 0,629, assim como *Ser capaz de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pela comunidade*, com coeficiente de 0,624. O que há de comum, entre esses três aspectos, assim como os outros valorizados pelos guardas e que estão indicados na primeira coluna? O que levou a maioria dos entrevistados que responderam de forma positiva à pergunta sobre a importância da capacidade de resolver problemas colocados pelas pessoas e comunidade, a responderse, também de forma positiva, à questão se o guarda precisa ter muita paciência (“aguentar muitas coisas”) como característica importante de sua atividade? Uma resposta adequada é a existência de um grupo de guardas, ou de uma tendência entre eles, que define a *capacidade de interação e de mediação* como um componente importante de seu trabalho. Desta forma, chega-se a uma interpretação válida para o primeiro padrão recorrente nas respostas dos guardas. Trata-se da descoberta de um primeiro perfil da Guarda, mais moderado, reflexivo e voltado para atuação com a comunidade. E, neste

primeiro momento, podemos considerar como a realização empírica do que foi previsto no modelo:

Apaziguador, mediador

**O fator 2:**

Da mesma forma, o segundo fator identificado pode ser interpretado, a partir do significado das variáveis que apresentam altos coeficientes na coluna seguinte da **Tabela 3**. *Usar a força física e ser enérgico* aparece como a variável mais representativa deste segundo perfil, com coeficiente igual a 0,637. De forma coerente, *ser corajoso e bravo* como requisito do guarda também compõe este fator (coeficiente de 0,499), assim como a definição de que *o guarda é alguém que ajuda os outros a resolverem os seus problemas* (0,480). É interessante que tal variável também componha este segundo modelo de guarda. Tem-se um componente até certo ponto comum à cultura policial de uma forma geral, na qual se constrói a figura do herói: o guarda como alguém forte e corajoso que, dotado destas qualidades, é capaz de ajudar as pessoas. A ênfase na capacidade de utilizar a força aproxima a GM do modelo de polícia militar, definindo o estilo de atuação do guarda como uma espécie de:

Aplicador da lei, repressor

**Fator 3:**

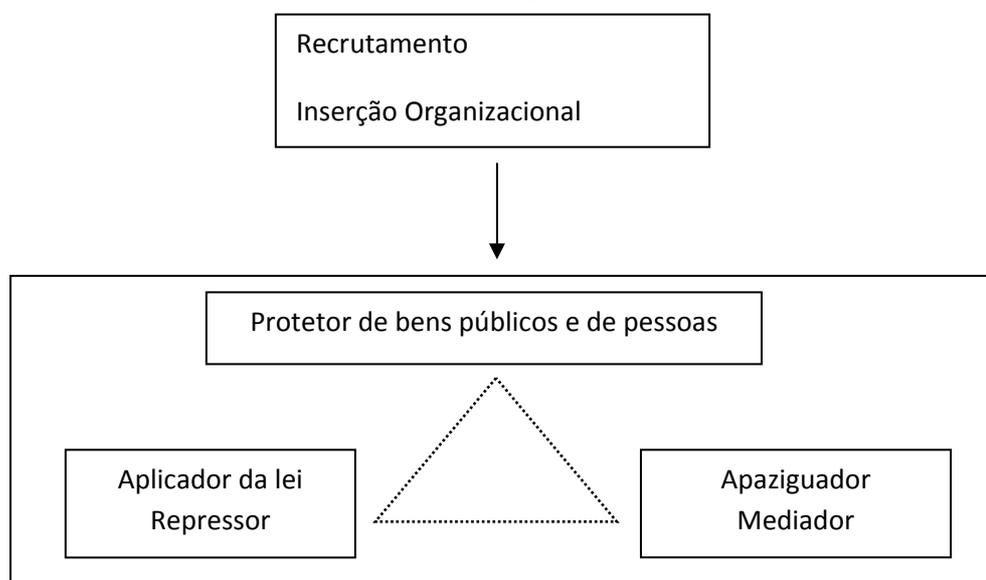
Esta dimensão de respostas é coerente com o propósito constitucional da GMBH e da determinação da sua gerência de buscar cumpri-lo. O *dever de repassar os atendimentos ao órgão competente* (geralmente a PM), *“não atuar nas ruas em nenhuma hipótese e ver-se como prestadora de serviços* autodefine a GM como guarda patrimonial, que restringe sua atuação aos espaços dos próprios e limita a autorização de uso da força física, demarcando, claramente, a diferença de papéis, em relação à PM. Pode-se definir o estilo de atuação do guarda, portanto, como:

Protetor de bens públicos e de pessoas

É importante apontar como conclusão mais relevante desta análise que se mostra extremamente significativo o fato de este perfil, próprio de uma Guarda Patrimonial separada das funções típicas de polícia, aparecer em terceiro lugar na análise fatorial. A ordem dos fatores é dada pela quantidade de variação explicada em relação ao conjunto dos dados. Ou seja, o fator mais forte e representativo da GMBH é se apresentar como uma *polícia ou guarda comunitária*, seguido de uma réplica da PM, em nível municipal. Por último, os guardas se definem como prestadores de serviços que não devem atuar nas ruas. Identificamos, portanto, a realização empírica do modelo proposto. Uma

vez estabelecida a correspondência empírica aos vértices de perfil e atuação dos guardas, estabeleceu-se a seguinte questão: Quais elementos podem estar afetando a constituição desta cultura organizacional? Para respondê-la, iremos nos remeter a variáveis referentes ao recrutamento, formação e inserção:

**Figura 2 – Recrutamento, formação, inserção organizacional e tendências da Guarda Municipal de Belo Horizonte**



As variáveis apresentadas na tabela seguinte são passíveis de influenciar o desenho de atuação da GMBH? Por meio de testes de qui-quadrado<sup>83</sup>, buscou-se constatar se existe alguma relação entre, por um lado, as características de motivação de quem ingressou na GM, as percepções sobre seu treinamento dentro da organização, e a posição que ocupam dentro da mesma, e, por outro lado, as variáveis referentes ao modelo de atuação.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> O teste de qui-quadrado é uma das várias técnicas estatísticas usadas para testar se um resultado encontrado na amostra é simplesmente uma ocorrência aleatória, ou reflete algo real, que ocorre na população. Três textos metodológicos serviram de base às análises efetuadas no decorrer do presente capítulo: BABBIE, 1999, BARBETTA, 2006 e BLALOCK JR, 1973.

<sup>84</sup> Utilizou-se o seguinte procedimento: os fatores que determinaram os modelos de atuação foram transformados em variáveis binárias. Tomou-se o último quartil da distribuição de frequência do *score* fatorial como 1, e o restante como 0. Ou seja, essa variável discrimina os 25% de casos com maior soma de características dentro de um determinado modelo de atuação, o que o torna bem mais definido, comparativamente. Isto faz com que o valor de referência da variável dependente seja não apresentar aquele perfil, o que também ocorre de forma relativa (75% dos casos).

**Tabela 6: Recrutamento, formação e inserção organizacional dos guardas municipais de Belo Horizonte**

		Não	Sim	Total
Trabalho orientado para pessoas como motivação para ingressar na GM	(abs) (%)	207 82,8	43 17,2	250 100
Trabalho próximo da PM como motivação para ingressar na GM	(abs) (%)	129 52,4	117 47,6	246 100
Ter amigos e familiares em instituições de segurança como motivação para ingressar na GM	(abs) (%)	225 91,5	21 8,5	246 100
Salário e benefícios adicionais como motivação para ingresso na GM	(abs) (%)	105 42,3	143 57,7	248 100
Segurança e estabilidade no emprego como motivação para ingresso na GM	(abs) (%)	108 43,4	141 56,6	249 100
Prestígio e respeito como motivação para ingresso na GM	(abs) (%)	171 71,8	67 28,2	238 100
Trabalha em posto fixo, não em ronda	(abs) (%)	108 42,7	145 57,3	253 100
Faz parte da primeira turma da GM	(abs) (%)	181 73,9	64 26,1	245 100
Técnicas de abordagem como ênfase da formação	(abs) (%)	193 76,9	58 23,1	251 100
Técnicas de persuasão e mediação de conflito como ênfase da formação	(abs) (%)	173 68,9	78 31,1	251 100
Uso legal e progressivo da força física como ênfase da formação	(abs) (%)	192 76,5	59 23,5	251 100
Uso da arma de fogo como ênfase da formação	(abs) (%)	223 88,8	28 11,2	251 100
A capacitação e os cursos de formação continuada atendem atendem às necessidades do guarda	(abs) (%)	103 41,9	143 58,1	246 100
O treinamento e a instrução preparam o guarda para o que ele encontra na sua atividade	(abs) (%)	76 30	177 70	253 100
Para a realização do trabalho, vivência no dia a dia é mais importante do que a formação	(abs) (%)	91 36,4	159 63,6	250 100
Participa de algum projeto da Guarda	(abs) (%)	229 90,5	24 9,5	253 100
Fez ou faz algum curso que auxilia na realização do seu trabalho	(abs) (%)	128 50,6	125 49,4	253 100
Inspetor	(abs) (%)	237 93,7	16 6,3	253 100

Pode-se dizer que, dentre os 115 entrevistados que apresentaram o *Trabalho próximo da PM como motivação para se tornar um guarda*, apenas 16% demonstram um estilo que se aproxima do apaziguador, mediador, contra 32% dos 127 que não buscaram fazer parte da Guarda por identificação com a PM.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> Ver Anexo, Tabela I.

Uma outra observação é de que a variável *Vivência no dia a dia é mais importante do que a formação para realização do trabalho* apresentou uma influência significativa sobre o perfil de *apaziguador, mediador*. Dos 159 respondentes que afirmaram que a vivência é mais importante que a formação, 62% estão dentro deste perfil, contra 49% dos 90 entrevistados que não concordam com tal afirmativa.<sup>86</sup>

Também os guardas ligados a um estilo mais próximo do aplicador da lei, repressor, consideram a experiência do dia a dia como mais importante que a formação nos cursos para realização do trabalho: 30,5% dos 157 que responderam, positivamente, a esta pergunta se encaixam neste estilo, em contraposição aos 18% dos 88 que responderam o contrário.<sup>87</sup>

Pode-se dizer que as influências provenientes do recrutamento, formação e inserção organizacional sobre os diferentes perfis encontrados entre os guardas são muito pequenas. Entretanto, aqueles guardas mais voltados para o estilo de protetor de bens públicos e pessoas têm uma posição diferente quanto à importância da experiência para realização do trabalho, não a citando como mais relevante que a formação.

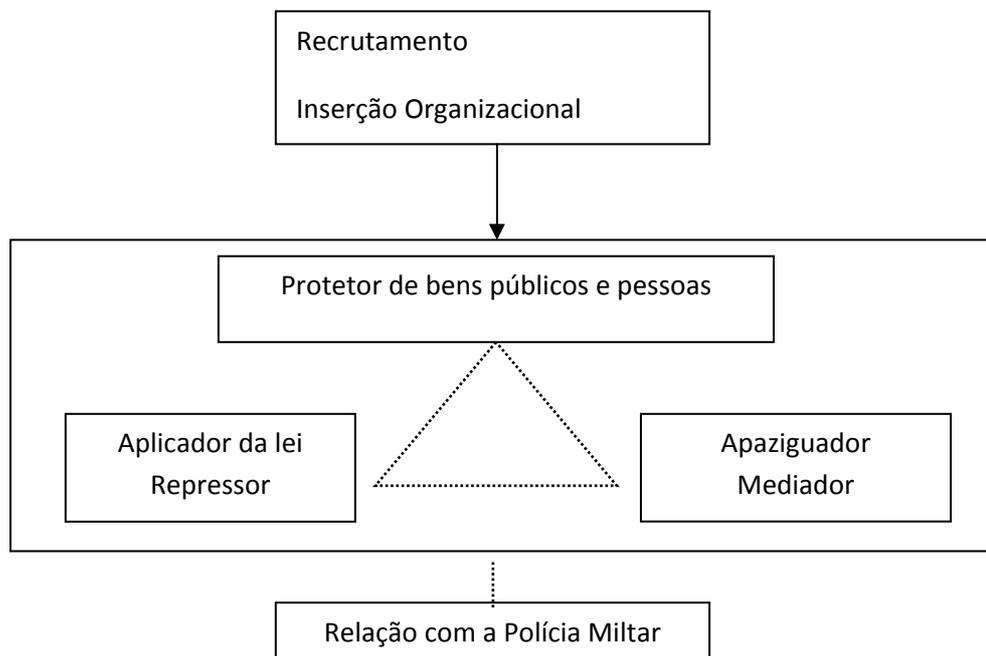
A relação com a PM é uma questão muito relevante, conforme vimos no capítulo anterior. A GMBH se forma tendo por referência a imagem e certas características de organização da força policial militar ostensiva já existente. Pensando nisto, acrescentamos mais um elemento ao nosso modelo analítico, mostrado na figura a seguir.

---

<sup>86</sup> Ver Anexo, Tabela II.

<sup>87</sup> Ver Anexo, Tabela III.

**Figura 3 – Guarda Municipal de Belo Horizonte em interface com a Polícia Militar**



Na tabela abaixo, estão apresentadas as variáveis que indicam o tipo de percepção estabelecida pelos guardas em relação à PM. A variável *Concorda ou não que a Guarda já está apta para caminhar sozinha, sem o auxílio dos gestores* se refere à opinião sobre se guardas não precisam mais serem comandados pelos policiais militares reformados, que se tornaram os gerentes da organização.

**Tabela 7 – Relação dos guardas com a Polícia Militar**

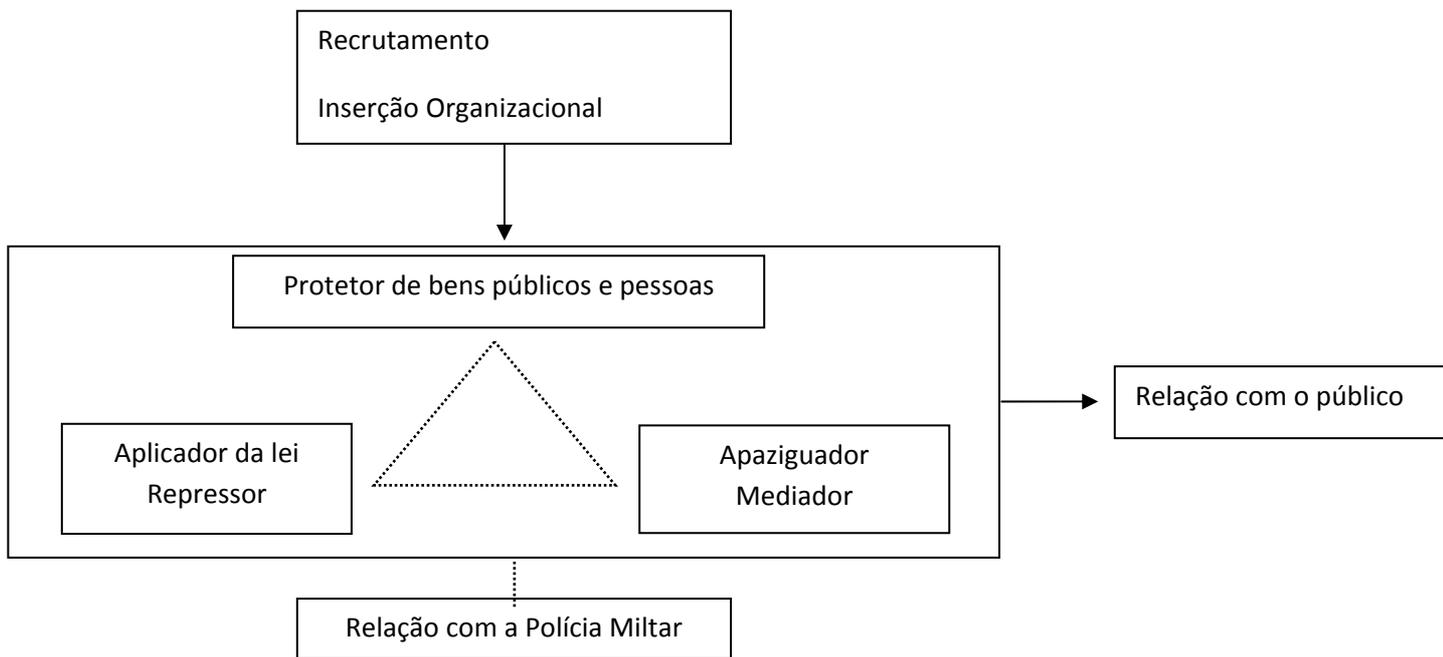
	Concorda	Discorda	Total
"A Guarda já está apta para caminhar sozinha sem o auxílio dos gestores"	115 45,50%	138 54,50%	253 100%
"A Polícia Militar coopera com o trabalho da Guarda. É uma parceria."	223 88,10%	30 11,90%	253 100%
"A Guarda coopera com o trabalho da Polícia Militar, mas poderia ser mais atuante fazendo trabalho preventivo."	235 92,90%	18 7,10%	253 100%

Dentre aqueles que se aproximam do estilo de atuação próximo do protetor de bens públicos e pessoas, 31% dos 119 respondentes afirmaram concordar totalmente com a afirmativa *A Polícia Militar coopera com o trabalho da guarda, é uma parceira*, contra 18% que fazem restrições a essa idéia.<sup>88</sup>

Outra hipótese aqui adotada é a de que os diferentes perfis de atuação poderiam ter influência em relação às percepções dos guardas sobre o público: as opiniões que acreditam ter a população a respeito da GM, o grau de dificuldade de lidar com as pessoas. Neste sentido, incorporamos ao modelo de análise mais este elemento.

<sup>88</sup> Ver Anexo, Tabela IV.

**Figura 4 – Guarda Municipal de Belo Horizonte: influência dos modelos de atuação sobre a percepção do apoio dado pela população**



A linha de raciocínio aqui adotada é a sugerida por Richard Bennet e Melissa Morabito, em seu artigo *Determinants of constables perceptions of community support in three developing nations* (2004): a formação de opiniões sobre a população com a qual se lida é um processo *endógeno* à organização, não uma postura neutra individual. A tabela seguinte apresenta descrições estatísticas simples em relação às variáveis que exprimem as opiniões dos guardas quanto ao apoio dado pela comunidade.

**Tabela 8 - Atitudes ocupacionais dos guardas municipais de Belo Horizonte: Variáveis referentes à percepção sobre apoio dado pela população**

		Não	Sim	Total
Desconhecimento do trabalho do guarda como razão para crítica da GM	(abs)	38	108	146
	(%)	26	74	100
A guarda é uma instituição muito recente como razão para crítica	(abs)	85	58	143
	(%)	59,4	40,6	100
Atuação restrita aos próprios municipais como razão para crítica à GM	(abs)	74	69	143
	(%)	51,7	48,3	100
Baixa visibilidade devido à não atuar nas ruas como razão para crítica à GM	(abs)	89	53	142
	(%)	62,7	37,3	100
Atuação desarmada como razão para crítica à GM	(abs)	54	89	143
	(%)	37,8	62,2	100
Opinião do público: GM é para guardar prédios	(abs)	101	34	135
	(%)	74,8	25,2	100
Se acha que as pessoas entendem o que é ser um guarda	(abs)	42	208	250
	(%)	16,8	83,2	100
Tem alguma dificuldade de lidar com os professores da rede municipal	(abs)	69	120	189
	(%)	36,5	63,5	100
Tem alguma dificuldade de lidar com alunos da rede municipal	(abs)	26	173	199
	(%)	13,1	86,9	100
Tem alguma dificuldade de lidar com profissionais da rede municipal de saúde	(abs)	50	162	212
	(%)	23,6	76,4	100
Tem alguma dificuldade de lidar com outros servidores da rede municipal	(abs)	77	168	245
	(%)	31,4	68,6	100
Tem alguma dificuldade de lidar com pessoas que utilizam os próprios municipais	(abs)	78	175	253
	(%)	30,8	69,2	100
Tem alguma dificuldade de lidar com a comunidade dos próprios municipais	(abs)	42	210	252
	(%)	16,7	83,3	100

Explorando as relações das variáveis acima com as variáveis de perfil, é possível vislumbrar um pouco do que pode ser chamado de *output* organizacional. Ou seja, como a organização funciona como instrumento de filtragem e direcionamento da percepção construída sobre o ambiente – e como, desta forma, provavelmente afeta a relação de seus membros com o público-alvo. A partir disto, foi possível constatar uma forte associação negativa entre as opiniões dos guardas que se aproximam do estilo do apaziguador/mediador e ter dificuldade de lidar com os professores da rede municipal de ensino. Dos 117

respondentes que afirmaram ter essa dificuldade, apenas 18% se encaixam neste perfil, contra 40,5% dos 69 que disseram não tê-la.<sup>89</sup>

Também foi muito significativa a influência do perfil deste agente apaziguador/mediador sobre o grau de dificuldade de lidar com os profissionais da área de saúde: 43% dos 49 respondentes, que afirmaram não ter dificuldade de lidar com esse público, aproximam-se deste estilo de atuação, contra 19,5% dos 159, que afirmaram ter algum tipo de dificuldade<sup>90</sup>. O que reforça ser este estilo voltado para uma forma de policiamento mais próximo da comunidade, pronto para escutá-la e com aptidão para mediar conflitos.

Pode-se dizer que este estilo de atuação (apaziguador/mediador) ainda tem, entre os guardas municipais, influência sobre a opinião de que as críticas dirigidas à GM são derivadas do fato de que se trata de uma instituição ainda muito recente e pouco conhecida: 71% dos que afirmam isso estão dentro deste perfil.<sup>91</sup>

No caso do perfil referente a protetor de bens públicos e de pessoas, o efeito foi inverso ao do apaziguador/mediador, no que diz respeito à opinião de que a GMBH receba críticas por ser ainda recente e pouco conhecida: entre os 57 entrevistados que concordam com a mesma, apenas 16% podem ser encaixados no tipo protetor de bens públicos e de pessoas, em oposição aos 32,5% entre os 83 que não concordam.<sup>92</sup>

Pode-se inferir, portanto, que o perfil de apaziguador/mediador se apresentou como o estilo de atuação dos guardas mais recorrente, em relação às atitudes dos guardas frente à população, corroborando os achados qualitativos apresentados no capítulo anterior.

### **3. Análise dos perfis e atitudes dos guardas municipais, a partir de um modelo compreensivo**

O termo “compreensivo” é utilizado para qualificar o modelo analítico representado pelo diagrama, devido ao seu caráter de amplitude, com capacidade de abranger todos os conjuntos de variáveis utilizadas até aqui<sup>93</sup>, permitindo que, de uma forma sintética, as suas relações sejam pensadas dentro de uma cadeia de conseqüências. Além disso, o modelo é compreensivo, por exigir os recursos de uma sociologia compreensiva para sua interpretação (WEBER, 1994). Por exemplo, por que se sugere que ser um guarda, dentro de um determinado perfil, implica uma atitude diferenciada quanto aos julgamentos direcionados à população? Isso se dá pelo recurso empático da compreensão. Apenas se imaginando no lugar do guarda é que o analista pode tentar indicar

---

<sup>89</sup> Ver Anexo, Tabela V.

<sup>90</sup> Ver Anexo, Tabela VI.

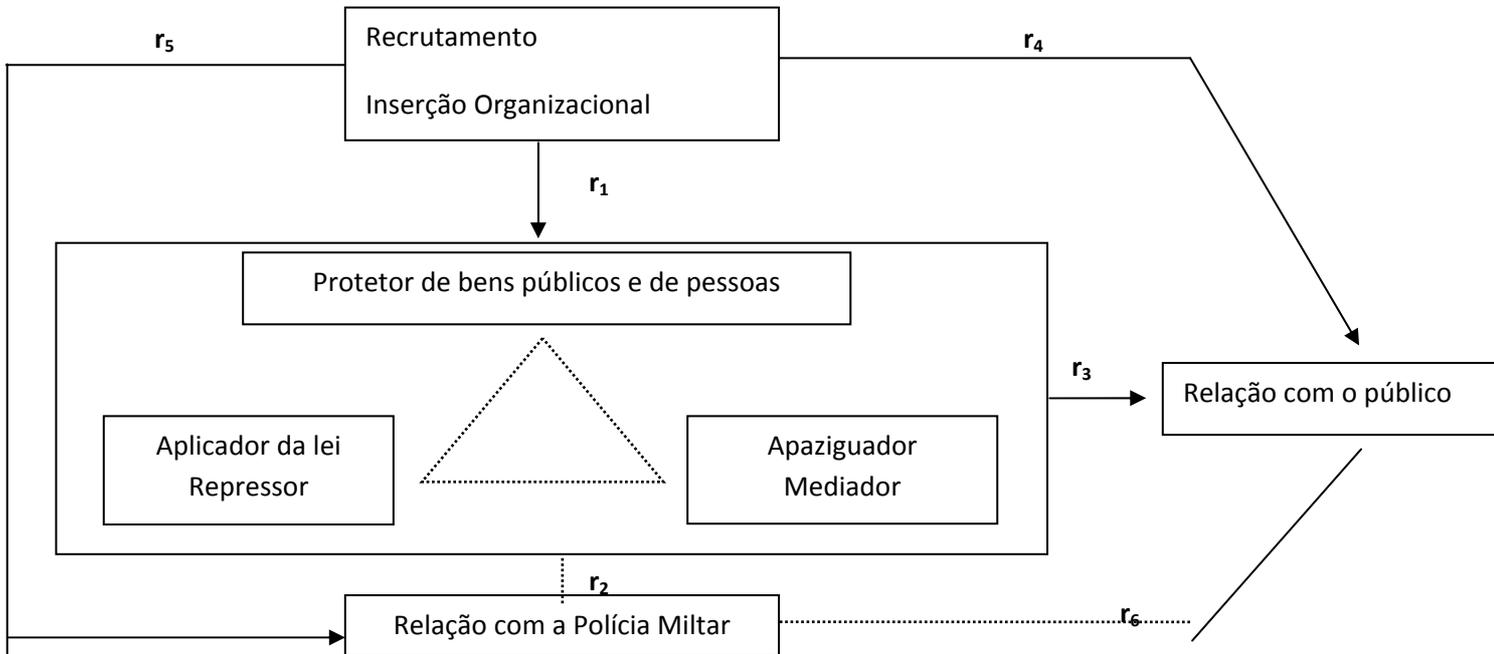
<sup>91</sup> Ver Anexo, Tabela VII.

<sup>92</sup> Ver Anexo, Tabela VIII.

<sup>93</sup> Um total de 49 variáveis, reduzidas a 37 a partir da análise fatorial realizada com as variáveis do modelo de atuação.

elementos que empregam significado a esta relação<sup>94</sup>. Neste sentido, passamos, agora, a compreender os elementos que compõem o modelo analítico proposto, por meio de relações entre si, conforme demonstra a figura 5.

**Figura 5 – Diagrama para análise ampliada dos perfis e atitudes dos guardas**



Utilizando este modelo, será possível comparar o papel das variáveis de perfil ou cultura organizacional da GMBH com o peso das variáveis individuais – isto é, ao serem verificadas as associações entre elas, tendo em vista o desenho de análise acima, é possível estabelecer seis *relações explicativas*, que serão expressas por razão de chance extraída de regressão logística simples.<sup>95</sup> Estas relações estão distribuídas entre os diferentes nexos de causalidade e ação recíproca, representados, no diagrama acima, pela letra “r”.

#### **Nexos causais do tipo r<sub>1</sub>:**

Um modelo de perfil de atuação relacionado a ser apaziguador/mediador está associado à idéia de que o trabalho é aprendido realmente no dia a dia, pela experiência, tendo os cursos de formação um papel secundário. Entre os guardas com perfil de polícia comunitária, a chance de achar a vivência mais importante é 42% maior do que entre aqueles que não têm este perfil. Entre

<sup>94</sup> Note-se que não se trata de uma análise de trajetória, nem se trabalhou com modelos multivariados de regressão. O que está em jogo não é o grau de capacidade das variáveis contidas em cada uma destas dimensões de explicar, no seu todo, a distribuição das variáveis contidas na dimensão que sofre sua influência. O que se pretende com o modelo é, simplesmente, organizar as variáveis de forma compreensível, demonstrando conexões causais plausíveis e passíveis de serem testadas de forma bivariada. Ao serem testadas todas as conexões teoricamente esperadas entre as variáveis, extraiu-se as que eram, do ponto de vista estatístico, significativas (Ver a tabela de regressões logísticas: a Tabela IX do Anexo).

<sup>95</sup> Regressão logística simples é uma técnica de análise utilizada, em razão de resposta dicotômica, (sim, não).

aqueles em que há a identificação com o estilo de aplicador da lei/repressor, que enfatiza o emprego da força, também há uma valorização maior do conhecimento prático. Há uma razão de chance 49,5% maior, quando comparados com os guardas que não deram respostas que permitiram associá-los a tal modelo. No entanto, os guardas que apresentaram um perfil de apaziguador/mediador entendem que o trabalho realizado pela PM não serve como exemplo para atuação da GM, com uma razão de chance 61% maior do que entre os outros guardas.

#### **Relações do tipo $r_2$ :**

Tomando o estilo ocupacional dos guardas como construídos em interface com a PM, detectou-se que os guardas atuantes, dentro de um perfil próprio de Guarda Patrimonial – ou seja, aqueles que podem ser incluídos no tipo protetor de bens públicos e de pessoas –, tendem a ver a PM como cooperadora e parceira da GMBH, em uma razão de chance 51,4% maior, em relação aos que não apresentam o mesmo perfil. A interpretação, aqui, é simples: não se vê a PM como uma competidora em relação às mesmas funções.

#### **Nexos causais do tipo $r_3$ :**

Os guardas com perfil identificados com o apaziguador/mediador tendem a ter opinião mais favorável a respeito do relacionamento com alguns públicos específicos. Isso decorre, provavelmente, de uma maior experiência em atuar desenvolvendo laços de confiança, sentimento de responsabilidade, persuasão, como é próprio deste estilo de atuação. Apresentam uma razão de chance 68% menor, quando perguntados se encontram dificuldade de lidar com os professores da rede municipal de ensino, acontecendo o mesmo quando questionados sobre algum tipo de dificuldade com os profissionais do sistema municipal de saúde. Ainda afirmam, de forma muito mais contundente que os outros, com uma razão de chance 178% maior, que as críticas dirigidas à GMBH são derivadas do fato de que se trata de uma instituição ainda muito recente e pouco conhecida pela população, o que indica a crença de que, à medida que forem desenvolvendo seu trabalho com o público, o seu conhecimento e aprovação aumentará. O contrário ocorre com aqueles guardas que atuam dentro da perspectiva do protetor de bens públicos e de pessoas. Estes não concordam que a GMBH seja pouco conhecida, uma vez que podem entender por público-alvo aqueles cidadãos que frequentam os próprios municipais, os quais, necessariamente, já conhecem os guardas. Por isso, há uma chance 61% menor para que um guarda dentro deste perfil concorde que existam críticas por desconhecimento de seu trabalho.

#### **Nexos causais do tipo $r_4$ :**

Cabe analisar outras relações que não passam pela dimensão da cultura ocupacional dos guardas. Variáveis de recrutamento e inserção organizacional são passíveis de exercerem uma influência direta, por exemplo, sobre as percepções a respeito do público. Os indivíduos que ingressaram na GMBH, com a motivação de que viam o trabalho do guarda como algo orientado para

peças, apresentam uma razão de chance 65,6% menor de apresentar dificuldades de atuação junto aos professores da rede municipal de ensino; 77,6% menor de apresentar dificuldade com os alunos; 70% menor de lidar como os usuários dos próprios municipais; e 76,7% menor de ter alguma dificuldade com a comunidade à qual pertence o próprio no qual trabalha.

Outro dado muito significativo é que, entre aqueles que apresentaram os salários e benefícios oferecidos como motivação para ingresso na GMBH, há uma chance 75,6% maior de terem dificuldades de lidar com as pessoas que frequentam os próprios municipais. Os indivíduos que ingressaram na Guarda motivados pelo prestígio e respeito fornecidos pela profissão apresentam menores chances de terem dificuldades de lidar com os profissionais da área de saúde, com razão de chance 54% menor que os outros, além de declararem também não terem dificuldades em relação à comunidade à qual pertence o próprio no qual trabalham: razão de chance 52,6% menor.

Guardas que atuam em um ponto fixo, ou seja, que não efetuam rondas, tendem a ter menores dificuldades com alunos da rede municipal (razão de chance 67,5% menor). O mesmo acontece com relação às pessoas que utilizam os próprios municipais (razão de chance 52% menor), e com a comunidade dentro da qual atuam, pois a chance de apresentarem alguma dificuldade, neste caso, é 64,3% menor.

Os guardas que ingressaram na primeira turma da GMBH são mais favoráveis à idéia de que as pessoas, de um modo geral, compreendem o que é ser um guarda municipal, em uma razão de chance 145% maior que os outros entrevistados. Além disso, apresentam bom relacionamento com os profissionais da rede municipal de saúde, com razão de chance 39% maior de não declararem ter dificuldade de lidar com este público específico. Isso sugere que a experiência é um fator fundamental para se lidar com aquele que foi apontado como o público mais difícil: os profissionais de saúde.

Quando houve maior entusiasmo com as aulas de técnicas de abordagem no curso de preparação, os guardas têm a dizer que a falta de visibilidade da GMBH, nas ruas, é uma das razões para a corporação receber críticas, em uma razão de chance 117% maior que os outros. Esta ênfase nas aulas de técnicas de abordagem leva a maiores problemas em lidar com os públicos-alvo. Entre os que apresentam tal perfil, há uma razão de chance quase 200% maior em ter dificuldade de trabalhar com os professores da rede municipal; 378% maior no que diz respeito aos alunos; e 346% maior quanto aos profissionais da rede municipal de saúde. Entre aqueles que enfatizaram as técnicas de persuasão e mediação de conflito como ênfase da formação, apresentaram de forma geral um menor grau de dificuldade de lidar com outros servidores da rede municipal e com os usuários dos próprios, com razões de chance 58,5% e 51% menores, respectivamente.

#### **Nexos causais do tipo r<sub>5</sub>:**

Variáveis de inserção organizacional ainda influenciam a relação da GMBH com a PM. A opinião a respeito de a Guarda já poder caminhar sem os

gestores tem relação com as seguintes variáveis: há uma razão de chance 65,4% menor entre os que entraram na Guarda pela motivação de trabalharem com pessoas (apenas 43 guardas, 17% do total, afirmam que esta foi a motivação) para que concordem que a corporação já possa se tornar independente. Esta opinião contrária à imediata independência da GM em relação aos gestores também se observa entre os que ingressaram com a motivação de justamente trabalhar junto à PM, em uma razão de chance de 90%, junto àqueles que entraram para Guarda por uma questão de prestígio. Por outro lado, os que deram ênfase às técnicas de mediação de conflito são favoráveis à opinião de que os guardas passem a atuar, imediatamente, com as próprias pernas. Eles afirmam esta possibilidade de independência com uma chance 78% maior que todos os outros.

#### **Relações do tipo r<sub>6</sub>:**

De uma forma muito coerente, os guardas que defendem a independência da Guarda em relação aos gestores militares entendem que a baixa atuação, no controle da criminalidade, não é razão para crítica à GM, de acordo com uma proporção 136% maior que os que não têm a mesma opinião sobre o papel junto à população em relação ao combate ao crime.

## **4. Comentários Finais**

O modelo analítico proposto no capítulo anterior buscou localizar as Guardas de Belo Horizonte e de Mariana em um modelo tripartite: policiamento municipal, policiamento comunitário e policiamento patrimonial. As análises qualitativas das percepções dos guardas e gestores permitiram localizar a GMBH próxima ao policiamento comunitário, no que se refere à relação com os usuários e servidores dos próprios públicos municipais. Por outro lado, ela poderia ser situada próxima ao policiamento municipal, quando se fala em formação, hierarquia, flexibilização e tomada de decisão. Por último, a GMBH pode ser entendida como um policiamento patrimonial, no que diz respeito a atribuições, atuação e relacionamento com a Polícia Militar.

Neste capítulo, buscamos compreender a cultura organizacional da GMBH observando os perfis e formas de atuação dos guardas. Dando continuidade à discussão, optamos por criar um modelo de análise inspirado no modelo adotado no capítulo anterior. Assim, localizamos o estilo do guarda aplicador da lei, repressor, no vértice em que, antes, localizava-se a Polícia Municipal; o guarda apaziguador, mediador, no lugar da Polícia Comunitária; e o guarda protetor de bens públicos e de pessoas, no vértice relacionado anteriormente à Guarda Patrimonial.

A exemplo do que fez Oliveira Júnior (2007), ao analisar a cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais, partindo do *survey* aplicado a praças e oficiais de Belo Horizonte, em 2000, utilizamos, agora, técnicas de análise quantitativas, tais como correlações, análise fatorial e razões de

chance. Restringimos nossa análise a variáveis-chaves (15) do *survey* aplicado aos guardas da GMBH, em 2008. Tais variáveis dizem respeito aos temas: recrutamento, inserção organizacional, formação, relação com a Polícia Militar, relação com o público e perfil do guarda.

Como o próprio nome sugere, correlações simples entre um grupo de variáveis permitem indicar o quão elas são conectadas, imbricadas, correlacionadas entre si. Uma vez que se mostrem interrelacionadas, torna-se possível aplicar a técnica chamada de análise fatorial. Grosso modo, a análise fatorial permite reunir este grupo de variáveis em um, dois, três ou mais fatores, que “resumem”, por assim dizer, certos padrões de interrelação, de correlação.

No nosso caso, as correlações se mostraram altamente significativas, permitindo o estabelecimento de três padrões de estilo de atuação dos guardas de Belo Horizonte. O perfil que mais se destaca é o do guarda *apaziguador, mediador*, que pode ser caracterizado como mais moderado, reflexivo e voltado para atuação com a comunidade. O segundo estilo de atuação é o *repressor, aplicador da lei*, que apresenta características semelhantes à cultura policial que emula a figura do herói. Por fim, o estilo de *protetor de bens públicos e de pessoas*, menos recorrente, aproxima-se do guarda patrimonial propriamente dito, aquele que restringe sua atuação aos espaços dos próprios públicos. Estes resultados, de forma muito coerente se coadunam com aqueles apresentados no capítulo anterior. No presente capítulo, exploramos melhor estes estilos de atuação. Verificamos que, relacionando modelo de atuação e formação, os perfis dos guardas se aproximam dos dois modelos de polícia, o do *apaziguador/mediador* e o do *repressor/aplicador da lei*, ambos privilegiando, conforme já identificado pela literatura (Menke B., White, M., Carey W., 2002), a experiência prática adquirida no processo de socialização com o grupo. Já o perfil do guarda protetor, seguindo a orientação da gerência, busca na formação, dar sustentação ao desenvolvimento de uma base de conhecimento específica para o guarda. Vêm-se como parceiros e não como competidores das funções exercidas na PMMG. acreditam que o trabalho que realizam é reconhecido pelo público dos próprios municipais e são menos desejosos do que aqueles que abraçam os estilos de polícia de independência em relação aos gestores.

Os guardas com perfil *apaziguador/mediador* são oriundos, em sua maioria, da segunda turma (concurados) e o interesse destes pela GM não se deve à identificação com a PM. Além de darem ênfase ao conhecimento advindo da prática, e enfatizarem as técnicas de persuasão e mediação de conflito na formação, tendem a se relacionar melhor com o público, como os profissionais da educação, alunos e profissionais da saúde. Tendem, também, a acreditar, que esta relação venha a se aprimorar com o passar do tempo, quando a comunidade conhecer melhor o trabalho da GMBH. O perfil de *apaziguador/mediador* se apresentou como o estilo de atuação mais recorrente, em relação às atitudes dos guardas frente à população, reforçando, assim, a análise apresentada no capítulo anterior.

Os guardas com o perfil *aplicador da lei/repressor* veem o trabalho próximo da PM como motivação para alguém se tornar um guarda. Além disso, apresentam bom relacionamento com os profissionais da rede municipal de saúde. Também atribuem às críticas feitas à Guarda pela população à falta de visibilidade decorrente da não atuação nas ruas. São, também, os mais entusiastas das técnicas de abordagem no curso de preparação.

Entendemos que os três perfis de guardas, sobretudo no que se refere a estilos de atuação, puderam ser delimitados empiricamente, confirmando a nossa hipótese de trabalho. Entretanto, ao contrário do que faz parecer a análise, na realidade estes perfis não são excludentes, mas antes imbricados entre si. Concluímos, muito próximo da análise anterior, que a Guarda Municipal de Belo Horizonte apresenta uma cultura organizacional própria, apenas em forma de embrião. Prevalece a cultura organizacional, também em formação, de uma Guarda e de um perfil do guarda mais próximos do modelo de policiamento comunitário, especialmente no que se refere ao relacionamento com o público, muito embora alguns elementos do perfil *aplicador da lei/repressor* também estejam presentes. Ressaltamos, contudo, que a discussão não se esgota nestas páginas. Ao contrário, novas discussões devem ser produzidas em breve, com este mesmo material, como por exemplo, comparações entre as culturas organizacionais da Polícia Militar de Minas Gerais e da Guarda Municipal de Belo Horizonte, de maneira a compreender ainda melhor para onde está se dirigindo esta instituição nascente.

## 5. Referências Bibliográficas

- ANDRADE, Keli Rodrigues de. "Violência Conjugal: Uma análise exploratória das potencialidades dos surveys de vitimização". *Dilemas - Revista de Estudos de controle e conflito social*, v.1, n.2, out/nov/dez 2008, p.81-93.
- BABBIE, Earl. *Métodos de Pesquisa de Survey*. Editora UFMG. Belo Horizonte. 1999.
- BARBETTA, Pedro A. "Análise de dados categorizados" In: *Estatística aplicada às Ciências Sociais*. Florianópolis: Ufsc, 2006
- BARNETT, V. *Sample Survey: Principles & Methods*. London: Edward Arnold. 1991.
- BAYLEY, David. *Padrões de Policiamento*. São Paulo, Edusp, 2001.
- BLALOCK, Jr. H.M. "Explicação e Teoria" in: *Introdução à Pesquisa Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1973

- BEATO FILHO, C. C. Reinventando a Polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário. In: *Policiamento Comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002*. São Paulo, Página Viva, 2002, p.113-166.
- BRETAS, M.L; MORAIS, D.; CESCO, S. Guardas Municipais: Resistência ou Inovação? Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. Ed. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, Governo do Brasil, 2006.
- BENNETT, Richard R. "Becoming blue: a longitudinal study of police recruit occupational socialization". *Journal of police science and administration*, vol.12, n.1, 1984, pp.47-58
- \_\_\_\_\_. & MORABITO, Melissa S. "Determinants of constables perceptions of community support in three developing nations". *Police quarterly*. Vol.6, N.10, 2004, pp.1-32
- BITTNER, E. *The functions of the police in modern society*. Washington: National Institute of Mental Health, 1970.
- \_\_\_\_\_. *Aspects of Police Work*. Boston, Northeastern University Press, 1990.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e Universidade Federal de Minas Gerais. *A Organização Policial e o Combate à Criminalidade Violenta*. Análise do questionário aplicado aos praças e oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, Junho de 2001.
- GOLDSTEIN, H. *Policiando uma Sociedade Livre*. Livro 9 da Série "Polícia e Sociedade" São Paulo, Ford Foundatio/NEV/Edusp, 2003, 464p.
- HAIR, Joseph et all. "Factor analysis" In: *Multivariate data analysis*. New Jersey: Prentice-Hall, 1995.
- MALOCHET, V. *Les policiers municipaux*. Paris. Presses Universitaires de France, 2007 212p.
- MARIANO, B.N. *Por um novo modelo de polícia no Brasil – A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004
- MENKE, B. A.; WHITE, M. F.; CAREY, W. L. Profissionalização da Polícia: Em Busca de Excelência ou de Poder Político? In: GREENE, Jack R. (org). *Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, cap. IV, p. 85-117. 2002. (Polícia e Sociedade; n.5).

- MONJARDET, D. *O que Faz a Polícia: Sociologia da Força Pública*; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003, p. 41-102. (Polícia e Sociedade; n.10).
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira . O papel decisivo dos municípios na segurança pública. In: *Segurança Pública: Resultados das Ações do Movimento pela Segurança e Vida.*, 2000, Belo Horizonte. *Segurança Pública: Gráfica da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 2000. p. 50-53.
- OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. *Cultura de Polícia: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte*. Tese de Doutorado em Sociologia e Política. UFMG. 2007, (mimeo).
- PAIXÃO, A. L. "A organização policial numa área metropolitana". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1982, v. 25, n. 1.
- RICHARDSON, Roberto. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. 3ª edição. Editora Atlas. São Paulo. Brasil, 1999.
- SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas Através do Mundo*; tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002, 125p (Polícia e Sociedade; n.6).
- WEBER, M. "Conceitos sociológicos fundamentais" In: *Teoria e sociedade* . Brasília: UNB, 1994.

## 6. Anexo

**Tabela I - Modelo de polícia comunitária \* Trabalho próximo da PM como motivação para ingressar na GM**

		Trabalho próximo da PM como motivação para ingressar na GM		
		Não	Sim	Total
Perfil de polícia comunitária	Não	86	97	183
	%	67,7	84,3	75,6
	sim	41	18	59
	%	32,3	15,7	24,4
	Total	127	115	242
	%	100	100	100

**Tabela II - Perfil de polícia comunitária \* Para a realização do trabalho, vivência no dia a dia é mais importante do que a formação**

		Para a realização do trabalho, vivência no dia a dia é mais importante do que a formação		Total
		Sim	Não	Sim
Perfil de polícia comunitária	Não	60	46	106
	%	37,7	51,1	42,6
	Sim	99	44	143
	%	62,3	48,9	57,4
	Total	159	90	249
	%	100	100	100

**Tabela III – Modelo de polícia municipal \* Para a realização do trabalho, vivência no dia a dia é mais importante do que a formação**

		Para a realização do trabalho, vivência no dia a dia é mais importante do que a formação		Total
		Sim	Não	Sim
Modelo de polícia municipal	Não	109	72	181
	%	69,4	81,8	73,9
	sim	48	16	64
	%	30,6	18,2	26,1
	Total	157	88	245
	%	100	100	100

**Tabela IV - Modelo de guarda patrimonial \* Concorda totalmente ou em parte que A Polícia Militar coopera com o trabalho da Guarda. É uma parceria**

		Concorda totalmente ou em parte que "A Polícia Militar coopera com o trabalho da Guarda. É uma parceria."		
		Concorda totalmente	Concorda em parte	Total
Modelo de guarda patrimonial	Não	82	82	164
	%	68,9	82,0	74,9
	sim	37	18	55
	%	31,1	18,0	25,1
	Total	119	100	219
	%	100	100	100

**Tabela V - Modelo de polícia comunitária \* Tem alguma dificuldade de lidar com os professores da rede municipal**

		Tem alguma dificuldade de lidar com os professores da rede municipal		
		Não	Sim	Total
Modelo de polícia comunitária	Não	41	96	137
	%	59,4	82,1	73,7
	sim	28	21	49
	%	40,6	17,9	26,3
	Total	69	117	186
	%	100	100	100

**Tabela VI - Modelo de polícia comunitária \* Tem alguma dificuldade de lidar com profissionais da rede municipal de saúde**

		Tem alguma dificuldade de lidar com profissionais da rede municipal de saúde		
		Não	Sim	Total
Modelo de polícia comunitária	Não	28	128	156
	%	57,1	80,5	75,0
	sim	21	31	52
	%	42,9	19,5	25,0
	Total	49	159	208
	%	100	100	100

**Tabela VII - Perfil de polícia comunitária 2 \* A guarda é uma instituição muito recente como razão para crítica**

		A guarda é uma instituição muito recente como razão para crítica		
		Não	Sim	Total
Perfil de polícia comunitária 2	Não	45	17	62
	%	53,6	29,3	43,6
	Sim	39	41	80
	%	46,4	70,7	56,3
	Total	84	58	142
	%	100	100	100

**Tabela VIII - Modelo de guarda patrimonial \* A guarda é uma instituição muito recente como razão para crítica**

		A guarda é uma instituição muito recente como razão para crítica		
		Não	Sim	Total
Modelo de guarda patrimonial	Não	56	48	104
		67,5	84,2	74,3
	sim	27	9	36
		32,5	15,8	25,7
	Total	83	57	140
		100	100	100

**Tabela IX – Regressões logísticas<sup>96</sup>**

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Perfil de polícia comunitária	-0,55	0,27	4,17	1	0,04	0,58
Vivência no dia a dia é mais importante do que a formação	1,05	0,39	7,22	1	0,01	2,85
Modelo de polícia municipal	-0,68	0,33	4,40	1	0,04	0,50
Vivência no dia a dia é mais importante do que a formação	-0,14	0,44	0,09	1	0,76	0,87
Perfil de polícia comunitária	-0,94	0,32	8,74	1	0,00	0,39
Trabalho próximo da PM como motivação para ingressar na GM	-0,74	0,19	15,24	1	0,00	0,48
Modelo de guarda patrimonial	-0,72	0,33	4,85	1	0,03	0,49
A Polícia Militar coopera com o trabalho da Guarda	-0,80	0,20	16,15	1	0,00	0,45
Perfil de polícia comunitária	-1,14	0,34	10,97	1	0,00	0,32
Tem alguma dificuldade de lidar com os professores	-0,38	0,25	2,42	1	0,12	0,68
Perfil de polícia comunitária	-1,13	0,35	10,35	1	0,00	0,32
Tem dificuldade de lidar com profissionais da rede de saúde	-0,29	0,29	0,99	1	0,32	0,75
Perfil de polícia comunitária	1,02	0,36	7,99	1	0,00	2,78
A guarda é uma instituição muito recente como razão para crítica	-0,14	0,22	0,43	1	0,51	0,87
Modelo de guarda patrimonial	-0,94	0,43	4,77	1	0,03	0,39
A guarda é uma instituição muito recente como razão para crítica	-0,73	0,23	9,69	1	0,00	0,48
Trabalho orientado por pessoas como motivação para ingresso	-1,07	0,40	7,03	1	0,01	0,34
Tem alguma dificuldade de lidar com os professores	-1,02	0,27	13,81	1	0,00	0,36
Trabalho orientado por pessoas como motivação para ingresso	-1,50	0,45	10,85	1	0,00	0,22
Tem alguma dificuldade de lidar com estudantes	-0,31	0,40	0,61	1	0,43	0,73
Trabalho orientado por pessoas como motivação para ingresso	-1,21	0,34	12,25	1	0,00	0,30
Tem dificuldade de lidar com pessoas que utilizam os próprios	-0,83	0,25	11,18	1	0,00	0,43
Trabalho orientado por pessoas como motivação para ingresso	-1,46	0,38	14,62	1	0,00	0,23
Tem dificuldade de lidar com a comunidade dos próprios	-0,45	0,32	1,94	1	0,16	0,64
Salário e benefícios adicionais como motivação para ingresso	0,56	0,28	4,07	1	0,04	1,76
Tem dificuldade de lidar com pessoas que utilizam os próprios	-0,08	0,23	0,12	1	0,73	0,92
Prestígio e respeito como motivação para ingresso	-0,78	0,34	5,11	1	0,02	0,46
Tem dificuldade de lidar com profissionais da rede de saúde	-0,25	0,29	0,75	1	0,39	0,78
Trabalha em posto fixo, não em ronda	-1,12	0,49	5,26	1	0,02	0,33
Tem alguma dificuldade de lidar com estudantes	1,20	0,47	6,69	1	0,01	3,33
Faz parte da primeira turma da GM	0,90	0,47	3,67	1	0,05	2,45
Acha que as pessoas entendem o que é ser um guarda	-2,69	0,90	9,01	1	0,00	0,07

<sup>96</sup> Observação: Todas as variáveis estão codificadas em “sim” (1) e “não” (0). As variáveis consideradas como “independentes” aparecem listadas em primeiro lugar. Os parâmetros da segunda linha referem-se à constante.

Trabalha em posto fixo, não em ronda	-0,49	0,34	2,11	1	0,15	0,61
Tem dificuldade de lidar com profissionais da rede de saúde	0,66	0,30	4,94	1	0,03	1,94
Técnicas de abordagem como ênfase da formação	0,78	0,40	3,86	1	0,05	2,18
Baixa visibilidade por não atuar nas ruas como razão de crítica à GM	-1,44	0,27	28,65	1	0,00	0,24
Técnicas de abordagem como ênfase da formação	1,08	0,39	7,58	1	0,01	2,95
Tem alguma dificuldade de lidar com os professores	-1,77	0,34	26,94	1	0,00	0,17
Técnicas de abordagem como ênfase da formação	1,56	0,76	4,29	1	0,04	4,78
Tem alguma dificuldade de lidar com estudantes	-2,48	0,74	11,40	1	0,00	0,08
Técnicas de abordagem como ênfase da formação	1,50	0,55	7,39	1	0,01	4,46
Tem dificuldade de lidar com profissionais da rede de saúde	-2,42	0,52	21,52	1	0,00	0,09
Técnicas de mediação de conflito como ênfase da formação	-0,88	0,29	9,10	1	0,00	0,41
Dificuldade de lidar com outros servidores da rede municipal	-0,19	0,23	0,65	1	0,42	0,83
Técnicas de mediação de conflito como ênfase da formação	-0,71	0,29	6,09	1	0,01	0,49
Tem dificuldade de lidar com pessoas que utilizam os próprios	-0,32	0,23	1,88	1	0,17	0,73
Participa de algum projeto da Guarda	-1,36	0,64	4,45	1	0,03	0,26
Tem alguma dificuldade de lidar com os professores	3,09	0,59	27,42	1	0,00	22,00
Participa de algum projeto da Guarda	-2,04	1,04	3,88	1	0,05	0,13
Tem dificuldade de lidar com profissionais da rede de saúde	3,89	1,01	14,84	1	0,00	49,00
Participa de algum projeto da Guarda	-1,26	0,63	3,95	1	0,05	0,28
Dificuldade de lidar com outros servidores da rede municipal	3,21	0,59	29,62	1	0,00	24,67
GM já está apta para caminhar sozinha sem o auxílio dos gestores	-1,06	0,38	7,91	1	0,00	0,35
Trabalho orientado por pessoas como motivação para ingresso	-0,01	0,14	0,00	1	0,94	0,99
GM já está apta para caminhar sozinha sem o auxílio dos gestores	0,64	0,26	6,17	1	0,01	1,90
Trabalho próximo da PM como motivação para ingresso	-0,49	0,18	7,30	1	0,01	0,61
GM já está apta para caminhar sozinha sem o auxílio dos gestores	0,58	0,29	3,93	1	0,05	1,78
Prestígio e respeito como motivação para ingresso	-0,37	0,16	5,56	1	0,02	0,69
GM já está apta para caminhar sozinha sem o auxílio dos gestores	-0,87	0,29	9,06	1	0,00	0,42
Técnicas de mediação de conflito como ênfase da formação	0,06	0,15	0,14	1	0,70	1,06
GM já está apta para caminhar sozinha sem o auxílio dos gestores	0,84	0,36	5,59	1	0,02	2,32
Baixa autação no controle do crime como razão para crítica à GM	-0,34	0,22	2,50	1	0,11	0,71

# Questionário

Diagnóstico das Mudanças em Curso nas Guardas Municipais no Brasil  
Minas Gerais: a Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte

Meu nome é..... Estou trabalhando numa pesquisa que busca conhecer o funcionamento da Guarda Municipal de Belo Horizonte. O computador sorteou 250 postos de trabalho e este foi um deles. A sua colaboração é muito importante, contribuirá para estabelecer o perfil da Guarda. As perguntas que vou fazer são sobre você e sobre a função do guarda. Só você poderá respondê-las. Não há respostas certas ou erradas, queremos é conhecer a sua opinião. Suas respostas são sigilosas e você não será associado a elas. As informações individuais prestadas têm caráter confidencial. Somente os pesquisadores da UFMG que trabalham especificamente nesta pesquisa terão acesso aos questionários. Qualquer dúvida, entre em contato com a professora Joana Domingues Vargas, coordenadora da pesquisa, nos telefones (31)3409-5032 ou (31) 3409-0663.

Data de Aplicação: \_\_ / \_\_ / \_\_

Hora de início: \_\_\_\_\_ Hora de término: \_\_\_\_\_

Endereço do Posto: \_\_\_\_\_

Entrevistador: \_\_\_\_\_

Número do questionário

Observações: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



Universidade Federal do Rio de Janeiro



Algumas instruções e convenções importantes:

- No questionário, as instruções para o(a) entrevistador(a) estão entre parênteses, em negrito e itálico, e não devem ser lidas para o(a) entrevistado(a).
- O(a) entrevistador(a) deverá ler todas as perguntas e as frases de passagem (dentro de caixas). As respostas indicadas com a abreviatura CR deverão ser lidas e acompanhadas pelo entrevistado no caderno de resposta.
- A abreviatura usada no questionário é:
  - CR, de Caderno de Respostas
- Fique atento à existência de filtros ao longo do questionário e siga corretamente as indicações neles contidas
- Estude e utilize o Manual de Campo.

**Regional (*marcar sem perguntar*)**

- 1- ( ) Barreiro
- 2- ( ) Centro-Sul
- 3- ( ) Leste
- 4- ( ) Nordeste
- 5- ( ) Noroeste
- 6- ( ) Norte
- 7- ( ) Oeste
- 8- ( ) Pampulha
- 9- ( ) Venda Nova

***Vou começar com algumas perguntas sobre as atividades realizadas por você na Guarda***

**1- Qual sua função na Guarda?:**

- 1- ( ) Guarda
- 2- ( ) Inspetor

**2 – Quando você ingressou na Guarda?**

- 1- ( ) 2003
  - 2- ( ) 2004
  - 3- ( ) 2006
  - 4- ( ) 2007
  - 5- ( ) Outra
- opção. \_\_\_\_\_

**3 – Que tipo de atividade você exercia antes de entrar pra Guarda?**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**4 – Além de ser guarda, você tem outro emprego ou algum bico?**

- 1- ( ) Sim
- 2- ( ) Não

**5 – Qual atividade você realiza atualmente na Guarda? (Marque apenas uma opção)**

**CR – P.2**

- 1- ( ) Ronda a pé
- 2- ( ) Ronda motorizada
- 3- ( ) Posto fixo
- 4- ( ) Posto fixo e ronda a pé
- 5- ( ) Outra.

Qual? \_\_\_\_\_

**5.1. Em que local você realiza sua atividade? (Marque apenas uma opção)**

**CR – P.3**

- 1- ( ) centros de saúde
- 2- ( ) escolas municipais
- 3- ( ) unidades municipais de ensino infantil
- 4- ( ) parques municipais
- 5- ( ) conselhos tutelares
- 6- ( ) Rodoviária
- 7- ( ) Praça da Estação
- 8- ( ) Sede da Prefeitura
- 9- ( ) Outro.

Qual? \_\_\_\_\_

**5.2. No último ano você realizou outra atividade dentro da Guarda diferente do que você realiza hoje?**

- 1- ( ) Sim
- 2- ( ) Não (vá para questão 6)

**5.2.1. Qual? (Marque apenas uma opção)**

**CR – P.2**

- 1- ( ) Ronda a pé
- 2- ( ) Ronda motorizada
- 3- ( ) Posto fixo
- 4- ( ) Posto fixo e ronda a pé
- 5- ( ) Outra.

Qual? \_\_\_\_\_

**5.2.2. E em que local você realizou sua atividade? (Marque apenas uma opção)**

**CR – P.3**

- 1- ( ) centros de saúde
- 2- ( ) escolas municipais
- 3- ( ) unidades municipais de ensino infantil
- 4- ( ) parques municipais
- 5- ( ) conselhos tutelares
- 6- ( ) Rodoviária
- 7- ( ) Praça da Estação
- 8- ( ) Sede da Prefeitura
- 10- ( ) Outro.

Qual? \_\_\_\_\_

**6 – Gostaria de saber, qual o PRINCIPAL motivo que levou você a se tornar um(a) guarda. E o segundo? (esperar resposta) E o terceiro? (esperar resposta)**

**CR – P.4**

1ª. Resposta Principal  2ª. Mais importante  3ª. Mais

- 1- Por ser um trabalho orientado para as pessoas
- 2- Por ser um trabalho que se aproxima do da Polícia Militar
- 3- Por ter amigos e familiares em instituições de segurança
- 4- Por razões econômicas (salário, benefícios adicionais)
- 5- Por razões de segurança (aposentadoria segura, emprego estável)
- 6- Pelo prestígio e respeito
- 7- Por ter surgido a oportunidade
- 8- Pelo desafio do trabalho
- 9- Nada em particular
- 10- Outra (Qual?)

---

**7 – Gostaria de saber, agora, do que você MAIS gosta na profissão que escolheu, principalmente quando se COMPARA o trabalho de guarda com o de outros profissionais. E a segunda opção? (esperar resposta) E a terceira\_?**

**CR – P.5**

1ª. Resposta Principal  2ª. Mais importante  3ª. Mais

**VOCÊ GOSTA MAIS...**

- 1- Da carreira
- 2- Da satisfação por trabalhar com pessoas
- 3- Do salário e dos benefícios adicionais
- 4- Da estabilidade do emprego
- 5- Do prestígio e respeito da profissão
- 6- Do trabalho externo (rua, nos próprios públicos)
- 7- Do trabalho variado
- 8- Nada em particular
- 9- Outras.

Quais? \_\_\_\_\_

**8 – Ainda pensando nas três opções, SOBRE o trabalho do guarda, quais as situações que MENOS lhe agradam? E a segunda? (esperar resposta) E a terceira? (esperar resposta)**

**CR – P.6**

1ª. Resposta Principal  2ª. Resposta  3ª. Resposta

NR

- 1- Restrições constitucionais ao trabalho da Guarda (trabalho restrito aos próprios municipais)
- 2- Ser cobrado pela população e não poder agir
- 3- Não andar armado
- 4- Na atuação conjunta com a polícia ficar em segundo plano
- 5- Ter de reportar-se constantemente a outros agentes, não poder resolver nada sozinho
- 6- Ter de cumprir fielmente as ordens superiores
- 7- O excesso e rigidez das regras disciplinares
- 8- Outro (especificar) \_\_\_\_\_

**9 – Desde que você entrou para a Guarda, alguma vez já pensou em sair e ir exercer outra profissão\_?**

1-( ) Sim Qual \_\_\_\_\_  
**questão 11)**

2-( ) Não (*Vá para a*

**10 - Qual a PRINCIPAL razão que o levou a pensar em sair? (neste caso, marque apenas uma opção!)**

**CR – P.7**

- 1-( ) Horário de trabalho
- 2-( ) Melhorar o salário
- 3-( ) Regulamento disciplinar
- 4-( ) Perda de interesse pelo trabalho de guarda
- 5-( ) Falta de apoio dos superiores
- 6-( ) Falta de plano de cargos e salários
- 7-( ) Muita demora em ser promovido
- 8-( ) Outra (especificar) \_\_\_\_\_

**11 – Qual a PRINCIPAL razão que o levou a permanecer na Guarda? (Marque apenas uma opção)**

**CR – P.8**

- 1- ( ) Risco financeiro
- 2- ( ) A confiança e reconhecimento do público dos próprios
- 3- ( ) Não conseguiu o emprego que desejava
- 4- ( ) Problema de qualificação pra conseguir outro emprego
- 5- ( ) Razões pessoais
- 6- ( ) Gosto do trabalho que realizo
- 7- ( ) Outra.  
(Especificar) \_\_\_\_\_
- 8- ( ) Não se aplica

**12- (Vamos no Caderno de Respostas, na página 9. Visualize a tabela).**

**Pensando nas tarefas da Guarda, qual a importância dos seguintes perfis para o trabalho do guarda?**

**CR – P.9 (para todos os itens)**

**12(a) Alguém que tenha habilidade para trabalhar com as pessoas.**

Nada Importante	Pouco Importante	Média Importância	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

**12(b) Alguém que respeite a lei.**

Nada Importante	Pouco Importante	Média Importância	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

**12(c) Alguém que seja imparcial, justo, que sabe ver os dois lados.**

Nada Importante	Pouco Importante	Média Importância	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

**12(d) Alguém que saiba conviver com situações de tensão, movimentos de protesto e de contestação.**

Nada Importante	Pouco Importante	Média Importância	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

**12(e) Alguém que seja capaz de solucionar problemas colocados pelas pessoas (usuários) e pela comunidade (próprios municipais).**

Nada Importante	Pouco Importante	Média Importância	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

**12(f) Alguém que seja esperto, alerta, que faça bons julgamentos, alguém que seja apto para tomar decisões.**

Nada Importante	Pouco Importante	Média Importância	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

**12(g) Alguém que seja disciplinado.**

Nada Importante	Pouco Importante	Média Importância	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

**12(h) Alguém que seja capaz de agüentar muitas coisas. (O que você entende por isso)**

Nada Importante	Pouco Importante	Média Importância	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

**12(i) Alguém que seja corajoso e bravo.**

Nada Importante	Pouco Importante	Média Importância	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

**12(j) Alguém que use a força física, que seja enérgico.**

Nada Importante	Pouco Importante	Média Importância	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

**12(l) Alguém que tenha boas condições físicas.**

Nada Importante	Pouco Importante	Média Importância	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

**13 – Vou ler algumas frases. Gostaria que você dissesse, qual o seu grau de concordância com cada uma delas:**

**13(a) – Somente aqueles que têm muita vocação podem ser guardas.**

1-( ) Concorda	2-( ) Discorda		
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**13(b) – Quem deve decidir como se deve fazer o trabalho da Guarda são os guardas e não os gestores.**

1-( ) Concorda	2-( ) Discorda		
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**13(c) – Falta clareza no que é o trabalho do guarda. Este se confunde com o de outros agentes: vigilantes, PM, etc.**

1-( ) Concorda	2-( ) Discorda		
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**13(d) – A Guarda de Belo Horizonte é principalmente prestadora de serviço. Seu papel é o de proteger o usuário, o servidor público e o próprio municipal.**

1-( ) Concorda	2-( ) Discorda		
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**13(e) – O guarda é, sobretudo, uma pessoa que ajuda os outros a resolverem seus problemas.**

1-( ) Concorda	2-( ) Discorda		
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**13(f) – O guarda não deve fazer trabalho nas ruas em nenhuma hipótese.**

1-( ) Concorda	2-( ) Discorda		
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**13(g) – O guarda, após fazer o primeiro atendimento sempre o repassa para o órgão competente.**

1-( ) Concorda		2-( ) Discorda	
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**13(h) – O conflito com a PM é evitado porque o guarda sabe o que pode fazer e onde atuar.**

1-( ) Concorda		2-( ) Discorda	
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**13(i) – A Polícia Militar coopera com o trabalho da Guarda. É uma parceira.**

1-( ) Concorda		2-( ) Discorda	
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**13(j) – A Guarda coopera com o trabalho da Polícia Militar, mas poderia ser mais atuante fazendo trabalho preventivo (por exemplo ajudando as pessoas da comunidade dos próprios)**

1-( ) Concorda		2-( ) Discorda	
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**13(l) – A Guarda realiza um trabalho diferente dos outros agentes de segurança, pois se encontra muito mais próxima da população.**

1-( ) Concorda		2-( ) Discorda	
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**14 – Gostaria de saber, agora, qual é o PRINCIPAL problema que você encontra para realizar seu trabalho. E o segundo? (esperar resposta) E o terceiro? (esperar resposta)**

**CR – P.10**

1ª. Resposta Principal  2ª. Mais importante  3ª. Mais importante

- 1- Falta de respeito de quem usa os próprios municipais
- 2- Falta de respeito dos servidores dos próprios municipais
- 3- Falta de suporte da PM para dar prosseguimento ao atendimento
- 4- Os superiores não cooperam
- 5- A Guarda tem chefe demais
- 6- A Guarda tem normas demais
- 7- Falta estrutura física
- 8- Faltam efetivo e equipamento de segurança
- 9- Falta de arma de fogo
- 10- Outro (especificar) \_\_\_\_\_

**Agora, mudando de assunto, gostaríamos de saber como a família, amigos e o público de um guarda vêem seu trabalho.**

**15 – Com que freqüência as pessoas costumam criticar o trabalho da Guarda? (marque apenas 1 opção)**

- 1-( ) Sempre
- 2-( ) Às vezes
- 3-( ) Raramente (*vá para questão 16*)
- 4-( ) Nunca (*vá para questão 16*)

**15.1- Qual a PRINCIPAL razão que leva as pessoas a criticar o trabalho da Guarda. (esperar resposta). E a segunda? (esperar resposta) E a terceira? (esperar resposta)**

**CR – P.11**

1ª. Resposta Principal       2ª. Mais importante       3ª. Mais

- 1- Desconhecimento sobre o trabalho do guarda
  - 2- A Guarda é uma instituição muito recente
  - 3- Atuação restrita aos próprios municipais
  - 4- Baixa visibilidade da Guarda em razão da pouca atuação nas vias públicas
  - 5- Atuação desarmada
  - 6- A Guarda é pouco atuante no controle da criminalidade
  - 7- Outra.
- Qual? \_\_\_\_\_

**16 – Você acha que o público entende o que é ser um guarda?**

- 1-( ) Sim
- 2-( ) Não

**17 – Gostaria que você dissesse, agora, qual a PRINCIPAL idéia que as pessoas têm do guarda. (esperar resposta) E a segunda? (esperar resposta) E a terceira? (esperar resposta)**

**CR – P.12**

1ª. Resposta Principal       2ª. Mais importante       3ª. Mais

- 1-( ) O trabalho é idêntico ao da polícia
- 2-( ) O guarda é desnecessário, pois não atua diante do crime
- 3-( ) O guarda serve só pra proteger prédios públicos municipais
- 4-( ) O guarda deve atuar em qualquer circunstância, atendendo às demandas da população
- 5-( ) A população desconhece o trabalho do guarda, só conhece o trabalho do guarda quem freqüenta os próprios públicos
- 6-( ) Outro (especificar) \_\_\_\_\_

**18 – Você tem algum temor, em relação a sua vizinhança, ou em relação à região onde você atua, de que eles saibam que você é um guarda?**

- 1-( ) Sim
- 2-( ) Não

**18(a) – E se você andasse armado? Isto mudaria alguma coisa?**

1-( ) Sim

2-( ) Não

Como? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**19 - Você acha que a Guarda deve ser armar?**

1-( ) Sim

2-( ) Não

Por

quê? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**20 – O uso de arma só deve ser feito apenas em situações específicas?**

1-( ) Sim

2-( ) Não (*vá para questão 21*)

Em quais

situações? \_\_\_\_\_

***Agora, gostaríamos de saber um pouco sobre como você avalia o público específico com que vocês se relacionam . Vamos citar alguns dos componentes deste público e gostaríamos de saber qual o grau de dificuldade em lidar com eles hoje.***

**21- (Vamos no CADERNO DE RESPOSTAS, na página 13). Como você avalia o relacionamento com:**

**CR – P.13 (para todos os itens)**

**21(a) – Professores da rede municipal de ensino**

Nenhuma Dificuldade					Muita Dificuldade
0	1	2	3	4	5

**21(b) – E o relacionamento com alunos da rede municipal de ensino**

Nenhuma Dificuldade					Muita Dificuldade
0	1	2	3	4	5

**21(c) – E com os profissionais da rede municipal de saúde (enfermeiros, médicos, dentistas, psicólogos...)**

Nenhuma Dificuldade					Muita Dificuldade
0	1	2	3	4	5

**21(d) – E com outros servidores da rede municipal**

Nenhuma Dificuldade					Muita Dificuldade
0	1	2	3	4	5

**21(e) – E com a comunidade dos próprios municipais (vizinhança, comunidade do entorno dos próprios)**

Nenhuma Dificuldade					Muita Dificuldade
0	1	2	3	4	5

**21(f) – E com as pessoas que utilizam os serviços dos próprios municipais**

Nenhuma Dificuldade					Muita Dificuldade
0	1	2	3	4	5

**22 – Em sua opinião, os crimes violentos estão aumentando, diminuindo, ou têm se mantido no mesmo nível comparando com cinco anos atrás\_?**

- 1-( ) Têm aumentado
- 2-( ) Têm se mantido no mesmo nível (*vá para a questão 24*)
- 3-( ) Têm diminuído (*vá para a questão 24*)
- 4-( ) Não sei (*vá para a questão 24*)

**23 – Gostaria de saber por que você acha que isso aconteceu. Qual a PRINCIPAL razão deste aumento? (esperar resposta) E a segunda? (esperar resposta) E a terceira? (esperar resposta).**

**CR – P.14**

1ª. Resposta Princip  importante      2ª. Mais import       3ª. Mais

- 1- Mais armas nas mãos da população
- 2- Os criminosos ficam impunes
- 3- O efetivo policial não é suficiente
- 4- A agitação da vida moderna
- 5- As causas disso estão na família
- 6- As causas disso estão no uso de droga
- 7- As causas estão no excesso de álcool
- 8- Os bandidos estão mais organizados
- 9- Aumento da pobreza e do desemprego
- 10- Outro (especificar) \_\_\_\_\_

**24 – Em que medida a atuação da Guarda pode interferir no controle da criminalidade? (Marque apenas 1 opção)**

**CR – P.15**

- 1-( ) A atuação atual da Guarda já interfere nesta realidade e deve continuar restrita aos próprios municipais
- 2-( ) A Guarda só irá interferir se aumentarem suas atribuições, tais como a realização do patrulhamento nas vias públicas
- 3-( ) A Guarda deve interferir em conjunto com a Polícia Militar, ficando a repressão a cargo da PM e a prevenção a cargo da Guarda
- 4-( ) Para interferir, a Guarda deve assumir a Segurança Pública do Município, realizando trabalho preventivo e ostensivo

5-( ) Outro  
(especificar) \_\_\_\_\_

**25 – Gostaria de saber, agora, como você vê a Guarda daqui a 5 anos ou mais. E uma segunda opção. (esperar resposta). E a terceira opinião? (esperar resposta)**

**CR – P.16**

1ª. Resposta Principal  2ª. Mais importante  3ª. Mais importante  e NA

**Você a vê como:**

- 1-( ) Uma instituição comandada por guardas e não por gestores
  - 2-( ) Uma instituição estável com plano de carreira
  - 3-( ) Uma instituição que caminha para ter o poder da polícia (prender, conduzir presos...),  
tal como previsto na PEC 534/2002
  - 4-( ) Uma instituição com um grande efetivo atuando na prevenção e no controle do crime
  - 5-( ) Uma instituição tão importante quanto a polícia militar
  - 6-( ) Uma instituição que tende a desaparecer
  - 7-( ) A instituição vai permanecer como ela está hoje
  - 8-( ) Outro.
- Qual? \_\_\_\_\_

**26- O que você acha da Guarda atuar no trânsito? (marque apenas uma opção)**

**CR – P.17**

- 1-( ) Vai caminhar para a substituição da Polícia Militar no trânsito
  - 2-( ) Atuação no trânsito dever gerar muitos conflitos e ciúmes com a BHTrans
  - 3-( ) Atuação promoverá parceria entre Guarda e BHTrans
  - 4-( ) A Guarda deve assumir totalmente o trânsito
  - 5-( ) Outro.
- Qual? \_\_\_\_\_

**Agora, gostaríamos de saber um pouco sobre o grau de satisfação do(a) Sr(a). com alguns aspectos de seu trabalho.**

**27 – Com relação ao seu salário, você está\_:**

**CR – P.18**

- 1-( ) Totalmente insatisfeito
- 2-( ) Insatisfeito
- 3-( ) Satisfeito
- 4-( ) Totalmente satisfeito

**ATENÇÃO!!! NÃO perguntar para os INSPETORES!!! VÁ PARA QUESTÃO 33!**

**28 – Com relação aos inspetores, você diria que está\_:**

**CR – P.18**

- 1-( ) Totalmente insatisfeito

- 2- ( ) Insatisfeito
- 3- ( ) Satisfeito
- 4- ( ) Totalmente satisfeito

**29 – Existe alguma coisa em especial que você GOSTE nos inspetores\_?**  
**(Marque somente uma opção)**

**CR – P.19**

- 1- ( ) Não, nada em particular
- 2- ( ) Eles me tratam bem
- 3- ( ) Conhecem bem o trabalho
- 4- ( ) Sabem lidar com as pessoas
- 5- ( ) Conhecem meus problemas e me entendem
- 6- ( ) Eles me apóiam
- 7- ( ) São hábeis e sabem lidar com a política
- 8- ( ) Eles me deixam fazer as coisas do jeito que acho melhor
- 9- ( ) Outro (especificar) \_\_\_\_\_

**30 – Gostaria de saber, agora, se existe alguma coisa com respeito aos inspetores que você acha que pode ser MELHORADA. Qual a principal MELHORIA? (esperar resposta). E a segunda? (esperar resposta) E a terceira? (esperar resposta)\_**

**CR – P.20**

1ª. Resposta Principal

2ª. Mais importante

3ª. Mais

- 1- ( ) Não, nada em particular
- 2- ( ) Apoiar mais os homens
- 3- ( ) Deviam fazer críticas mais construtivas
- 4- ( ) Nos dar mais oportunidades para tomar decisões
- 5- ( ) Nos dar oportunidades para fazer questionamentos
- 6- ( ) Serem menos punitivos e críticos
- 7- ( ) Ouvir mais os conselhos dos subalternos e fazer as coisas de modo mais cooperativo
- 8- ( ) Alguns deles deveriam ser afastados ou aposentados
- 9- ( ) Outro (especificar) \_\_\_\_\_

**31 – Nos últimos dois anos, quantas vezes você sugeriu aos inspetores um modo MELHOR OU DIFERENTE de fazer o trabalho da Guarda\_?**  
**(Marque somente uma opção)**

**CR – P.21**

- 1- ( ) Nunca tive oportunidade de sugerir (**vá para a questão 33**)
- 2- ( ) Uma ou duas vezes
- 3- ( ) Um a três vezes
- 4- ( ) Mais ou menos cinco
- 5- ( ) Seis a dez vezes
- 6- ( ) Mais de dez vezes nesses dois anos
- 7- ( ) Não sei (**vá para a questão 33**)
- 8- ( ) Não se aplica

**32 – Quantas vezes os inspetores ACATARAM suas sugestões? (Marque somente uma opção)**

**CR – P.22**

- 1- ( ) Raramente ou nunca
- 2- ( ) Ocasionalmente
- 3- ( ) Mais ou menos a metade das vezes
- 4- ( ) A maioria das vezes
- 5- ( ) Quase todas as vezes
- 6- ( ) Não sei

**33 – Com relação aos gestores, você diria que está\_:**

**CR – P.18**

- 1- ( ) Totalmente insatisfeito
- 2- ( ) Insatisfeito
- 3- ( ) Satisfeito
- 4- ( ) Totalmente satisfeito

**34 – Existe alguma coisa em especial que você GOSTE nos gestores\_? (Marque somente uma opção)**

**CR – P.23**

- 1- ( ) Não, nada em particular
- 2- ( ) Eles me tratam bem
- 3- ( ) Conhecem bem o trabalho
- 4- ( ) Sabem lidar com as pessoas
- 5- ( ) Conhecem meus problemas e me entendem
- 6- ( ) Eles me apóiam
- 7- ( ) São hábeis e sabem lidar com a política
- 8- ( ) Eles me deixam fazer as coisas do jeito que acho melhor
- 9- ( ) Outro (especificar) \_\_\_\_\_

**35 – Gostaria de saber, agora, se existe alguma coisa com respeito aos gestores que você acha que pode ser MELHORADA. Qual a PRINCIPAL melhoria? (esperar resposta). E a segunda? (esperar resposta) E a terceira? (esperar resposta)**

**CR – P.24**

1ª. Resposta Princip  importante      2ª. Mais import       3ª. Mais

- 1- ( ) Não, nada em particular
- 2- ( ) Ter mais contato e apoiar os guardas
- 3- ( ) Deviam fazer críticas mais construtivas
- 4- ( ) Nos dar mais oportunidades para tomar decisões
- 5- ( ) Nos dar oportunidades para fazer questionamentos
- 6- ( ) Serem menos punitivos e críticos
- 7- ( ) Ouvir mais os conselhos dos subalternos e fazer as coisas de modo mais cooperativo
- 8- ( ) Alguns deles deveriam ser afastados ou aposentados
- 9- ( ) Outro (especificar) \_\_\_\_\_

**36 – Nos últimos dois anos, quantas vezes você sugeriu aos gestores um modo MELHOR OU DIFERENTE de fazer o trabalho da Guarda\_? (Marque somente uma opção)**

**CR – P.25**

- 1-( ) Nunca tive oportunidade de sugerir (*vá para a questão 38*)
- 2-( ) Uma ou duas vezes
- 3-( ) Um a três vezes
- 4-( ) Mais ou menos cinco
- 5-( ) Seis a dez vezes
- 6-( ) Mais de dez vezes nesses dois anos
- 7-( ) Não sei (*vá para a questão 38*)

**37 – Quantas vezes os gestores ACATARAM suas sugestões? (Marque somente uma opção)**

**CR – P.22**

- 1-( ) Raramente ou nunca
- 2-( ) Ocasionalmente
- 3-( ) Mais ou menos a metade das vezes
- 4-( ) A maioria das vezes
- 5-( ) Quase todas as vezes
- 6-( ) Não sei

**38- Existem normas ou procedimentos que poderiam ser MUDADOS para melhorar o trabalho da Guarda?**

1- ( ) Sim

2- ( ) Não

Qual? (o mais importante) \_\_\_\_\_

**39 – Gostaria que você dissesse seu grau de concordância em cada uma das seguintes frases que vou ler: (esperar o entrevistado dizer se concorda ou discorda e, logo em seguida, perguntar se é “totalmente” ou “em parte”)**

**39(a) - O Estatuto da Guarda Municipal necessita de mudanças.**

1-( ) Concorda		2-( ) Discorda	
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**39(b) - O Regulamento Disciplinar da Guarda é muito rígido. Há alguns comportamentos dos guardas que não deveriam ser punidos.**

1-( ) Concorda		2-( ) Discorda	
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**39(c) – Um plano de cargos e salários é fundamental mas só poderá ser implantado no futuro.**

1-( ) Concorda		2-( ) Discorda	
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

**39(d) – A Guarda já está apta para caminhar sozinha sem o auxílio dos gestores.**

1-( ) Concorda		2-( ) Discorda	
----------------	--	----------------	--

1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente
------------------	----------------	----------------	------------------

**39(e) – A Guarda é muito dependente da orientação do Prefeito.**

1-( ) Concorda		2-( ) Discorda	
1-( ) Totalmente	2-( ) Em parte	1-( ) Em parte	2-( ) Totalmente

***Para terminarmos, gostaríamos de saber um pouco sobre o recrutamento, formação e capacitação na Guarda.***

**40a- Você foi recrutado em (falar ano, consultar questão 2). Você percebe diferença na promoção dos guardas segundo o recrutamento?**

1- ( ) Sim 2- ( ) Não  
 Qual? (a mais importante) \_\_\_\_\_

**40b- E quanto à atuação. Você percebe diferença?**

1- ( ) Sim 2- ( ) Não  
 Qual? (a mais importante) \_\_\_\_\_

**41- Gostaria de saber, agora, qual foi o tema MAIS ENFATIZADO durante o curso de formação. (esperar resposta). E o segundo? (esperar resposta). E o terceiro? (esperar resposta)**

**CR – P.26**

1ª. Resposta Principal  2ª. Mais importante  3ª. Mais

- 1- Papel da GM e Gestão Integrada em Segurança Pública
  - 2- Técnicas de procedimentos da GM
  - 3- Conhecimento do espaço urbano de BH
  - 4- Conhecimento jurídico
  - 5- Violência, crime e controle social
  - 6- Gestão de conflitos e eventos
  - 7- Valorização profissional e saúde no trabalho
  - 8- Comunicação, informação e tecnologia em Segurança Pública
  - 9- Outro.
- Qual? \_\_\_\_\_

**42- No que se refere às técnicas de procedimentos de atuação, qual foi a técnica MAIS ENFATIZADA? (neste caso, marque apenas uma resposta!)**

**CR – P.27**

- 1- ( ) Técnicas de abordagem
- 2- ( ) Técnicas de defesa pessoal e imobilização



1 - ( ) Sim.

Qual? \_\_\_\_\_

2- ( ) Não. Gostaria de

fazer? \_\_\_\_\_

Qual? \_\_\_\_\_

**51- Você prestou concurso para inspetores?**

1- ( ) Sim

2- ( ) Não

Por

quê? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**52 – Em relação à cor de sua pele, você se classifica como...**

**CR – P.29**

1- ( ) Preto

2- ( ) Pardo

3- ( ) Branco

4- ( ) Amarelo

5- ( ) Indígena

6- ( ) Outra.

Qual? \_\_\_\_\_

**53 – A sua cor tem alguma influência no seu trabalho?**

1- ( ) Sim

2- ( ) Não

Como? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**54- Qual o seu estado civil?**

1- ( ) Casado(a)

2- ( ) Amasiado(a)

3- ( ) Separado(a)

4- ( ) Divorciado(a)

5- ( ) Solteiro(a)

6- ( ) Viúvo(a)

**55- Somando todos seus rendimentos, sua renda, é...**

R\$ \_\_\_\_\_

**56- Quantas pessoas, além de você, dependem desta renda? [ ] [ ] [ ]**

**57- Você tem alguma religião? (Marque apenas uma opção)**

**CR – P.30**

1- ( ) Católica Praticante

2- ( ) Católica não praticante

- 3- ( ) Evangélica (exemplos: metodista, Testemunha de Jeová, Batista, Igreja Universal, Assembléia de Deus, etc)
- 4- ( ) Espírita
- 5- ( ) Nenhuma
- 6- ( ) Outra.
- Qual? \_\_\_\_\_

**Há algo que não foi perguntado que você gostaria de acrescentar?**

***MUITO OBRIGADO(A) PELA SUA COLABORAÇÃO!***

## **CAPÍTULO 4**

### **UMA ANÁLISE DIAGNÓSTICA DAS GUARDAS MUNICIPAIS DE VITÓRIA E CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM**

**Vanda de Aguiar Valadão<sup>97</sup>**

#### **Introdução**

Em conformidade com os objetivos traçados pela pesquisa nacional “Diagnóstico das mudanças em curso nas guardas municipais no Brasil”, da qual esta é parte, os resultados aqui apresentados têm o propósito de contribuir para a ampliação do conhecimento sobre o processo de implantação e funcionamento das guardas municipais criadas no marco constitucional de 1988. Nesse sentido procurei não me descolar dos seguintes objetivos: analisar os marcos legais, o processo de recrutamento e treinamento das guardas municipais; avaliar a percepção dos atores envolvidos e os diferentes projetos de funcionamento da Guarda Municipal, observando as oscilações entre a restrição constitucional e o extravasamento do marco legal; avaliar o quanto os modelos de funcionamento podem afetar a atual estrutura policial e sua possível incidência sobre os problemas crescentes de segurança pública.

Do ponto de vista metodológico utilizei a pesquisa documental que, realizada nos arquivos públicos e dos órgãos municipais, permitiu o levantamento de informações qualitativas pertinentes à criação e ao funcionamento organizacional das guardas municipais. Igualmente foi realizado um estudo cuidadoso do marco legal das guardas, bem como dos regulamentos disciplinares, planos ou projetos de emprego operacional da GM. A utilização desta técnica de pesquisa possibilitou comparar e ressaltar diferenças e similaridades entre as guardas de Vitória e Cachoeiro de Itapemirim.

---

<sup>97</sup> Professora Doutora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo.

A entrevista com os gestores das guardas possibilitou avaliar o projeto de guarda e as ações e projetos de emprego dos guardas municipais; a unidade gestora das ações municipais de segurança e os desafios e oportunidades da ação diretora da guarda. A realização de grupos focais junto às guardas ficou prejudicada.

Por fim, cabe mencionar que no Espírito Santo, a equipe local<sup>98</sup> realizou uma pesquisa sobre a cobertura jornalística, após constatar que notícias veiculadas sobre a GM tendem a reforçar algumas opiniões e produzir estereotipia. Tal pesquisa oportunizou o levantamento de dados interessantes sobre o cotidiano das guardas, retratado pela ótica dos veículos de comunicação, tornando possível avaliar as visões, percepções e imagens sobre a GCMV bem como a influência da mídia sobre o projeto e perfil de atuação da guarda.

Com base nos dados levantados, o presente trabalho se estrutura no interesse de averiguar aspectos intrínsecos ao processo de implantação e funcionamento das guardas municipais no Espírito Santo, especificamente nos municípios de Vitória e Cachoeiro de Itapemirim. A indagação central que conduz a análise dos dados da pesquisa aqui apresentada procura saber se as guardas municipais têm-se constituído como agente ideal para uma política preventiva de redução da violência

Hoje, no Brasil, há uma forte expectativa em torno do papel singular e estratégico dos municípios brasileiros na produção de segurança pública. É perceptível o quanto esta probabilidade tem alcançado os esforços de estudiosos do tema, mas também de gestores públicos e daqueles que militam em prol da construção de um novo modelo de polícia para o Brasil.

Para a pesquisadora Jaqueline Muniz, a abstenção do poder público municipal nessa área da política pública é um fator comprometedor dos esforços de construção e de enraizamento de políticas e programas tecnicamente adequados e conseqüentes no âmbito da segurança pública. Segundo o seu

---

<sup>98</sup> A equipe de pesquisa foi formada por Janaina Odhara Oliveira Paulino, Camila Costa Valadão; Jovacy Filho; Fábio Bremen

entendimento não faz qualquer sentido mascarar ou reduzir a responsabilidade do poder local na co-gestão da segurança pública, utilizando-se como recurso retórico o apego formal ao desenho político-administrativo vigente. Para Muniz, está sob o controle do Município e a ele compete exclusivamente, independentemente de ter criado e implementado uma guarda municipal, uma parte expressiva dos instrumentos úteis e indispensáveis ao provimento de segurança pública. Advoga-se assim, que à administração municipal compete uma gama de possibilidades de atuação por meio da implementação de políticas urbanas e sociais as quais, por sua vez, operam como medidas auxiliares e complementares às ações de polícia, e conseqüentemente se oferecem como a infra-estrutura adequada às ações de segurança pública, abrindo o caminho da inadiável parceria do poder local na tarefa de construção de uma administração estratégica da ordem pública. (MUNIZ,

O entendimento de que os municípios têm um papel central no aperfeiçoamento da segurança pública no Brasil deu o tom do Relatório de outubro de 2003, preparado pelo do Grupo de Trabalho sobre Segurança Municipal (GT) constituído por iniciativa do Comitê de Articulação Federativa, sob a iniciativa da Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República em parceria com a Frente Nacional de Prefeitos, a Confederação Nacional de Municípios e a Associação Brasileira de Municípios.

Tem-se evidenciado o compromisso e a responsabilidade do município com a regulamentação e fiscalização e com a repressão de posturas urbanas dissonantes em relação ao interesse coletivo e as funções sociais da cidade. Cumprir a “matriz de responsabilidade”<sup>99</sup> exige dos municípios a criação de mecanismos suficientemente fortes, voltados à observância da legalidade e garantia da civilidade na ocupação e uso do espaço urbano. Acredita-se que,

---

<sup>99</sup> É de responsabilidade do município o enfrentamento das dinâmicas de camelotagem e comércio ambulante irregular; a regulamentação e fiscalização de bares e demais estabelecimentos de comercialização de bebidas alcoólicas; a fiscalização do trânsito; o combate ao transporte público clandestino; o combate à poluição sonora; fiscalização do correto funcionamento de desmanches; a regulamentação e fiscalização de eventos e festividades públicas; a regularização fundiária; a regulamentação e fiscalização das normas gerais de ordenamento urbano e o Enfrentamento dos problemas causados pela ocupação irregular de estacionamentos públicos e pelos “flanelinhas”. CITAR FONTE

indo por esse caminho, o poder local estará destinando a atenção necessária às possíveis interconexões entre atividades que tem lugar no espaço da cidade e não são autorizadas ou regulamentadas e as eventuais relações entre estas atividades e a segurança pública ou a falta dela.

Basicamente a proposta do GT de Segurança Municipal é que os municípios tenham postura preventiva, atuando de maneira a evitar ou coibir atividades tendentes a produzir conflitos ou a acobertar práticas de ilícitos diversos. À reflexão dos governos municipais é lançado o desafio da criação de uma Guarda Municipal, uma medida considerada importante para assegurar as condições necessárias à execução de atos administrativos destinados a inibir, limitar, fiscalizar, disciplinar ou coibir práticas que contrariem o interesse público, as diretrizes do Plano Diretor Municipal e a civilidade. . □

O Plano Nacional de Segurança para o Brasil é taxativo: as guardas municipais são o único instrumento especificamente voltado para a segurança municipal. Com isso trouxe para o debate questões pertinentes a modelagem desejável a estas organizações. Nesse debate tem ganhado relevo a proposição que defende que as guardas municipais devem ser destinadas à prevenção da violência. A lógica é basicamente a seguinte: o município tem um papel central e estratégico na produção da segurança pública ao tornar essencial a implementação de estratégias preventivas, pautadas por bons diagnósticos, por um bom conhecimento das dinâmicas criminais e das violências mais recorrentes em cada localidade do seu território e, nestas, focalizar esforços nos públicos mais vulneráveis.

Os resultados efetivos serão frutos da habilidade da administração municipal de operar segundo o marco da transversalidade, da co-gestão e do compartilhamento multiagencial de responsabilidades, favorecendo a celebração e manutenção de parcerias com a sociedade civil, propiciando a participação social e comunitária, o monitoramento constante das violências e a atualização das estratégias de ação adotadas. Estas condições requerem, para uma boa governança da segurança pública municipal, que a guarda atue no policiamento preventivo, comunitário e da resolução pacífica de conflitos.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) tem ressaltado a vocação dos municípios para a implementação de políticas públicas de prevenção da violência e criminalidade entendendo como ações de prevenção aquelas que sejam capazes de reduzir os fatores de risco e aumentar os de proteção que afetam a incidência do crime e da violência.

A associação entre guarda municipal e prevenção da violência também comparece na Proposta de Ementa Constitucional nº. 534/2002 que tramita no Congresso Nacional cuja minuta, em seu artigo primeiro, define as guardas municipais como instituições de caráter civil com a função primordial de polícia municipal voltada para ações preventivas e comunitárias em âmbito local.

Há hoje uma forte articulação em prol de mudanças no marco legal visando especificamente à alteração do art. 144 da Constituição Federal, na finalidade de ampliar as atribuições das guardas municipais na área da segurança pública, por se compreender que estas organizações devem se constituir em Policiais Municipais eminentemente preventivas e comunitárias. A inexistência deste perfil entre as instituições policiais da União e dos estados federados é interpretada como um vácuo.

A regulamentação das condições e dos mecanismos e competências para o credenciamento e supervisão das guardas municipais no Brasil mereceram a atenção do GT Segurança Municipal, que propôs diretrizes gerais para a estruturação das guardas civis no Brasil, antecipando um perfil profissional a ser perseguido pelos governos locais. Por ele, a guarda municipal deve ser o agente ideal da política pública de prevenção e redução da violência urbana e seus agentes devem ser preparados, bem treinados e capacitados, para serem gestores e operadores da segurança pública em âmbito local; devem ser profissionalmente habilitados para compreender a complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública e agir em conformidade com esta compreensão.

Observa-se, portanto, que uma tendência se evidencia a respeito dos princípios e diretrizes a serem considerados na estruturação dessas organizações. Por

ela, as guardas municipais são apreendidas sob o prisma da prevenção da violência e do desenvolvimento de estratégias de intervenção que privilegiem o policiamento comunitário e a resolução pacífica de conflitos.

Com atenção a essa tendência, a análise aqui apresentada do processo de implantação e funcionamento das guardas municipais de Vitória e Cachoeiro de Itapemirim visa identificar os fatores capazes de contribuir ou, contrariamente, de obstaculizar o desenvolvimento institucional das mesmas, na perspectiva da prevenção da violência e do perfil profissional idealizado.

## **1. A Guarda Municipal em Vitória e Cachoeiro de Itapemirim: aspectos gerais**

No Espírito Santo, é notável o pequeno número de guardas municipais existentes. Até dezembro de 2007, apenas dois dos 78 municípios capixabas criaram uma guarda municipal. Do ponto de vista político, esse quadro parece revelar certa resistência dos administradores municipais quanto à adoção dessa medida. A movimentação de prefeitos tem-se dado muito mais em prol da regularização e municipalização do trânsito e, ainda assim, através de medidas legislativas e administrativas cuidadosamente avaliadas para tentar evitar qualquer dubiedade e o envolvimento municipal com outras responsabilidades estranhas ao seu interesse imediato. Na Região Metropolitana de Vitória, apenas a capital criou a guarda municipal, transferindo para a sua alçada as atribuições relativas ao trânsito e o corpo de funcionários já existente encarregado dessa função. No restante do estado o quadro não é muito diferente. Entre os municípios do interior somente Cachoeiro de Itapemirim criou a guarda municipal, e foi o pioneiro. Municípios importante, com bom desempenho econômico e grande fluxo comercial e de veículos, só muito recentemente incluíram esse tema na agenda política, ainda assim estabelecendo limites claros a esse debate: o de que a responsabilidade do município é com o ordenamento e a fiscalização do trânsito.

As Guardas municipais de Cachoeiro de Itapemirim e de Vitória são as primeiras no estado e o pioneirismo de suas experiências e interações com as

questões da área de segurança pública são esclarecedoras do campo de possibilidades do poder local, o que motiva o exame atento destas experiências, assinalando e distinguindo seus traços característicos.

Antes de passar à exposição das experiências específicas, considero oportuno destacar algumas questões de ordem mais geral, no intuito de chamar a atenção para a existência de alguns aspectos comuns no histórico das guardas em foco. Criadas por ato legislativo, as guardas municipais são implementadas a partir da vinculação que guardam com o Gabinete do Prefeito. Aparentemente a lei preserva o caráter meramente administrativo da Guarda Municipal e faz denotar obediência ao marco constitucional por indicar, reconhecendo, que é o prefeito quem reúne as qualidades de administrador dos bens comuns municipais. Mas, em ambos os casos, a lei é clara ao delegar a um preposto às funções de planejamento e direção da instituição e do emprego do efetivo da Guarda Municipal. Em Cachoeiro de Itapemirim o Comandante e o Subcomandante deveriam pertencer obrigatoriamente a Polícia Militar do Espírito Santo e, no caso de Vitória, o Coordenador Geral da Guarda deveria preferencialmente ser Oficial das forças Armadas ou do quadro da PMES.

Todavia, a vinculação ao Gabinete do Prefeito tem duração limitada ao período de tempo necessário à articulação ou amadurecimento das condições infra-estruturais, políticas e administrativas gerais capazes de sustentar a institucionalização de uma nova instância organizacional. Ou seja, as Guardas Municipais ganham certo status a partir da formação de uma nova configuração administrativa em que passam a integrar secretarias municipais específicas. Parece certo que esse momento deflagra e reafirma o engajamento do poder público local com a produção da segurança pública, sinalizando de forma inequívoca pretensões de agir sobre fatores urbanos que implicam o sentimento de segurança da comunidade. Pelos objetivos que justificam a criação desses espaços de ação municipal e segundo as finalidades a que se propõem, pode-se perceber que as estruturas criadas se destinam a um tipo de intervenção pública que definitivamente não se expressa exclusivamente através da missão constitucional facultada aos municípios de zelar tão somente

pela proteção de seus bens, serviços e instalações. Antes, a intencionalidade que se apresenta clara é a de criar ou ampliar mecanismos efetivos de ação municipal, consoantes com a perspectiva de produção e provisão de segurança partilhada por cada um. Em Vitória é criada a Secretaria Municipal de Segurança Urbana e em Cachoeiro de Itapemirim a Secretaria Municipal de Transporte e Segurança Pública.

A estruturação de uma unidade gestora da política municipal de segurança ganhou contornos bastante distintos e até contrastantes quando se compara a experiência de Vitória com a de Cachoeiro de Itapemirim. Por outro lado, impulsionou a atuação de suas respectivas guardas municipais dando-lhes um horizonte de futuro associado a perspectivas de intervenção construídas no âmbito político local, mas expressivas de vertentes políticas e ideológicas de caráter nacional.

Por fim, a colaboração das Guardas Municipais na segurança pública é uma diretriz que comparece em alguns artigos das Leis estudadas e também nas falas dos gestores, como fruto de convênio firmado com o Estado do Espírito Santo, através da PMES. Na prática, o policiamento preventivo e administrativo das cidades e o exercício administrativo do poder de polícia pela guarda, adquirem outra ênfase quando diante da oportunidade de um trabalho conjunto com a polícia militar no policiamento ostensivo. Isso, tacitamente, estimula e autoriza as Guardas Municipais a realizarem os procedimentos relativos a esta modalidade de policiamento nos moldes do que é efetuado pela polícia militar: com abordagem, revista e, quando for o caso, detenção. Da mesma forma depreendeu-se da análise jurídica que os legisladores compreenderam que a PM seria a instituição com melhor capacidade para planejar e realizar ações de segurança pública, visto que a ela foi delegada a função de criar, planejar e dirigir, por meio de seus oficiais (ou das forças armadas), as Guardas Municipais nos dois municípios. Os oficiais respondem pelas funções de direção, administração, emprego e supervisão das GM's, além de capacitar o efetivo.

## **2. Marco legislativo: trajetórias em busca de uma identidade**

A partir deste ponto, serão analisadas algumas leis dos municípios de Cachoeiro do Itapemirim e de Vitória referentes às Guardas Municipais, ressaltando, desde já, aspectos que, no decorrer dos anos, vem demonstrando a busca para conformar a identidade das Instituições. Com isso, se trata de uma proposta qualitativa de pesquisa legal, merecendo destaque aqueles dispositivos legais informadores de marcos representativos da moldura ou escopo político que vem se concebendo acerca das Guardas e, por isso mesmo, merecedores de uma investigação minuciosa. Nesta perspectiva, vale ressaltar que do universo legislativo em torno das guardas, se dará ênfase aos àqueles aspectos mais incisivos da conformação do núcleo sócio-institucional. Por opção metodológica, iniciaremos o estudo legal a partir da análise dos enunciados normativos do município de Cachoeiro de Itapemirim para, logo depois, tecermos as devidas considerações acerca das leis atinentes ao município de Vitória. Assim, mantemos a ordem comparativa por ordem de anterioridade, ou seja, entre a primeira e mais antiga GM e a segunda e mais nova GM criada e em funcionamento no Espírito Santo, sem que isso possa representar qualquer preferência em relação aos entes municipais.

## **2.1 A trajetória da Guarda Municipal de Cachoeiro de Itapemirim**

A Guarda Municipal de Cachoeiro de Itapemirim<sup>100</sup>, criada pouco menos de um ano após a promulgação da Constituição Federal, tem sido convidada a repensar as suas marcas de origem e a redefinir a sua identidade institucional, conforme será apresentado no decorrer da exposição. A legislação que ampara suas atividades, a ostentação de sua presença e o tipo de interação que estabelece com a comunidade são aspectos pertinentes que reforçam a imagem de uma polícia municipal, mais bem aparelhada e equipada que as demais, destemida e comprometida com o combate ao crime. A sua criação inaugura no âmbito do estado o enunciado e a regulamentação normativa de

---

<sup>100</sup> A pesquisa documental que subsidia a análise do marco legal contou com o apoio de funcionários da GMCI, após autorização do Secretário Municipal em exercício de Segurança e Trânsito.

um modelo de Guarda municipal e de uma forma de interação do município com a produção da segurança.

A Lei de criação da GMCI – Lei nº. 3.132 de 16 de junho de 1989 – contém oito artigos e é acompanhada por um Anexo o qual dispõe sobre a estrutura hierárquica da Guarda e o Regulamento da instituição. O Art. 1 define a GM como “uma corporação uniformizada e armada, na forma da lei, a qual caberá a vigilância dos próprios municipais e a colaboração na segurança pública”. Apesar da Lei projetar o armamento como um destino pressuposto da Guarda, o texto desta e de outras Leis não faz menção a nenhuma norma ou medida acautelatória visando, por exemplo, a guarda e a tutela das armas por parte de autoridade legal e tampouco dispõe sobre os requisitos ou condições para a permissão ou proibição de porte de arma de fogo por parte dos guardas municipais.

Entretanto são os demais artigos da lei e as disposições constantes do seu Regulamento que singularizam a GMCI. O caput do art. 2º, por exemplo, trata da criação de cargos da Guarda Municipal, estabelecendo que todos eles – 200(duzentos) cargos de guarda, 01(um) de Comandante, 01(um) de subcomandante e 04(quatro) de Inspetor – serão providos por comissão, isto é, de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Executivo Municipal.

O Art. 3º enfatiza que a GM “fornecerá os efetivos funcionais” para o cumprimento de ações de vigilância dos próprios municipais e em seu parágrafo único garante que ela “prestará serviços no interesse da segurança da população, bem como aos servidores municipais, vereadores, Prefeito Municipal e demais autoridades”.

Não há na Lei um artigo dispondo especificamente sobre as atribuições da GM. Algo próximo da matéria pode ser deduzido do disposto no artigo 3º e da leitura do Art. 5º do Regulamento da Guarda Municipal, em que um breve e vago texto assinala somente que “A Guarda Municipal, terá como função, além do que dispõe o §8º do art. 144, da Constituição Federal, o seguinte: – Auxiliar a polícia militar no serviço de policiamento ostensivo”.

O Art. 4º contém o elemento mais inusitado da Lei. Por ele a Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim “fica autorizada a *receber contribuições espontâneas da população, comércio e indústria, pela prestação de serviço que aderir ou requisitar os trabalhos e diligências nas ruas, bairros e distritos*”. Através de seus parágrafos esse artigo dispõe ainda que:

§1º - “As ruas onde seus moradores provarem ter baixa renda, poderão receber os serviços da Guarda Municipal **graciosamente**”.

§2º - “As contribuições serão depositadas junto às agências bancárias deste município ou Tesouraria Geral”.

Será que a Guarda Municipal foi concebida para fazer às vezes de uma “empresa pública” de vigilância privada? — Pelo que se depreende do texto sob análise, parece não haver dúvida quanto ao direcionamento da Guarda para prestar serviço à parcela da população que “espontaneamente” contribui com a finalidade de poder requisitar as diligências nas ruas restando a população carente, nos termos do §1º, receber graciosamente os serviços da Guarda, após provar a insuficiência de recursos para pagar pela prestação dos mesmos.

Os artifícios de que se valeu a Lei 3.132, talvez possam ser mais bem compreendidos ao se atentar para as conseqüências implícitas em seus enunciados, flagrantemente em descompasso com o princípio da isonomia de tratamento sem distinção de quaisquer natureza e que, em suma, consagra uma política na qual mais do que prover segurança, incita desigualdades e, via de conseqüência, insegurança institucional.

Por outras palavras, observa-se que o texto da Lei 3.132/89 sanciona expedientes políticos sugestivos de posturas legislativa e executiva que distam dos princípios e da observância da coisa pública, estando, neste caso, muito mais próximas de anseios políticos personalíssimos. Observa-se também a utilização de termos vagos, indeterminados, imprecisos e que dão margem à dubiedade, parecendo assim indicar uma escolha técnica legislativa cujo

propósito é não desautorizar um sem número de interpretações passíveis de preencher o espaço vazio deixado pelo enunciado.

Esta mesma “escolha” comparece na redação do Regulamento da Guarda Municipal de Cachoeiro de Itapemirim. Em seus quatro primeiros artigos são definidos os poderes e responsabilidades dos ocupantes dos cargos hierárquicos, a saber: Comandante da Guarda Municipal; Subcomandante; Inspetor e vigilante. Note-se que o Guarda Municipal não aparece compondo o corpo hierárquico definido no anexo I da Lei, e, em seu lugar, consta à figura do vigilante.

Mas quem é o vigilante? De acordo com a redação do Artigo 4º do citado Regulamento, o vigilante é “o elemento essencial de execução dos serviços de segurança pública” a quem a Lei faz competir “o dever de pautar sua conduta pela mais escrupulosa observância das ordens de seus superiores e disposições regulamentares de modo a mostrar-se digno da posição e função que exerce, fazendo com que seus atos inspirem confiança daqueles que estão sob sua proteção, além de:”

- I – Esforçar-se para aprender tudo que lhe for ensinado pelos seus superiores;
- VII – Caso intervenha em ação policial, se detiver algum infrator, entrega-lo à polícia, mediante recibo do indivíduo e respectivos objetos;
- VIII – Esforçar-se para conhecer todos os moradores, nome e endereço de cada membro da família, da rua onde mantém vigilância, procurando se relacionar da melhor forma possível a fim de que possa oferecer um bom serviço e uma boa segurança.

A omissão da Lei na identificação do Guarda Municipal como parte da cadeia hierárquica e de comando, conforme definida em seu anexo I, não o exclui de submissão a dispositivos legais específicas constantes do Regulamento Interno. O GM deve tomar posição de sentido e trato militar ao apresentar-se a

seu superior hierárquico. De acordo com o Artigo 12º são qualidades indispensáveis ao GMCI:: vocação, integridade, disciplina, coragem, cortesia, lealdade, senso comum, iniciativa, energia, autodomínio, modéstia, espírito de justiça e cultura profissional. Entende-se que para o desempenho de um bom serviço o GM deve conduzir consigo os seguintes apetrechos: revólver, cassetete, apito, relógio, caneta e papel.

Os servidores da GMCI não foram submetidos a concurso público de acesso, situação que começa a mudar a partir de 2001. Até então, exigiu-se apenas do pretendente a comprovação de conclusão da 4ª série do ensino fundamental. Em caso de vigência de outras condições, estas poderiam ser relativizadas, suspensas ou ignoradas em face do Art. 14 do Anexo I, cujo texto é límpido e imperativo ao dispor que “todo componente da Guarda Municipal será nomeado pelo Chefe do Executivo Municipal e será de sua inteira confiança, podendo ser exonerado “ex-officio””.

### **2.1.1 A unidade gestora da guarda municipal**

Oito anos após a criação da GMCI, a Lei Municipal n. 4274/1997 dá existência a Secretaria Municipal de Segurança e Trânsito (Semset), cuja ênfase de trabalho parece recair sobre a “colaboração” na segurança pública com as demais forças policiais. As atribuições legais da Secretaria são as seguintes: desenvolver políticas de segurança pública, no que diz respeito a garantir às pessoas o pleno e livre exercício dos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivas, sociais, políticas, e ainda a proteção dos serviços e instalações municipais, estabelecidas nas Constituições Federal, Estadual e na Lei Orgânica Municipal; organizar, controlar e fiscalizar a Guarda Municipal, que terá como missão fundamental a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, colaborando com as demais Forças de segurança estadual, federal e órgãos da justiça e Ministério Público Federal e Estadual; articular e apoiar as ações de segurança pública desenvolvidas por forças de segurança estadual e federal dentro dos limites do Município. Observe-se a ênfase que é dada a “colaboração” com as demais forças de segurança.

Interessante observar que na oportunidade de criação da Semset, suas atribuições alargaram o mandato municipal, fixando, como se responsabilidade fosse dente ente, e ele tivesse os meios legais e de força para garantir às pessoas a segurança pública necessária ao pleno e livre exercício dos direitos individuais e coletivos.

Por oportuno: no texto da Lei em apreço foi utilizado o velho artifício de autorizar o poder executivo municipal a contratar, sem submissão a concurso público, duzentos novos servidores para a Guarda Municipal, aos quais se exigia apenas o atestado de bons antecedentes, a idade mínima de 18 anos e “no mínimo a 4ª série do 1º grau”.

Em julho de 1999 a Lei Municipal n. 4.789 institucionalizou uma espécie de grupo especializado ou de elite dentro da estrutura da Guarda Municipal, denominado “Grupamento Armado”. As atribuições deste grupamento foram basicamente duas: garantir a segurança dos bens, serviços e instalações do Município e a manutenção da ordem em consonância com as polícias Civil e Militar. Com a justificativa de falta de efetivo para compor o novo grupamento da GMCI a Lei autorizou a contratação “de até cem (100) homens, selecionados por concurso público de provas e títulos, a ser aplicado por comissão nomeada pelo Prefeito Municipal sob a presidência do titular da Semset”. Ocorre que, em seguida, a mesma Lei admite que “em caráter emergencial, fica o Poder Executivo autorizado a firmar contrato administrativo, por prazo determinado de até doze (12) meses, prorrogável por igual período, para provimento das vagas criadas pela presente lei”<sup>101</sup>.

Considerando o caráter de urgência, a própria Lei indica a contratação preferencial, como guardas municipais, de policiais militares da reserva, de boa ficha funcional, que perceberão salário equivalente à remuneração mensal do guarda municipal. A Lei que cria o grupamento armado autorizou, ainda, o

---

<sup>101</sup> Em Cachoeiro, a contratação de servidores para a guardas municipais, inclusive para o “grupamento armado”, sempre se deram sem a submissão de concurso do candidato a concurso público. Esta situação persistiu até 2001 quando foi realizado o primeiro concurso para a guarda. Os 79 guardas aprovados no concurso não fizeram sobra para os 350 já em exercício, admitidos sem concurso público ou por desvio de função.

Poder Executivo Municipal a adquirir, mediante licitação, armas, munições, uniformes, veículos e demais equipamentos necessários.

Três questões se apresentam nesse ponto, ainda com mais ênfase. Primeira, o perigo de se criar cargos de extrema responsabilidade por meio de vínculos administrativos precários – ainda que temporários. Segunda, a previsão de aproveitamento de policiais militares da reserva nos quadros do Grupamento Armado da Guarda, além de não possibilitar uma relação de perenidade do servidor para com o ente político sendo-lhe exigido posturas afins com as Leis funcionais do município, o que concorre com o seu primeiro e essencial vínculo funcional. Terceira, o desinteresse no exercício meramente administrativo da Guarda, passando a inseri-la cada vez mais num ambiente de preocupação muito mais direcionado a segurança e manutenção da ordem. Por conseqüência, foram ampliadas as possibilidades para atuações ostensivas da guarda municipal, próximas do modelo perseguido pelo município e que, por sua vez, corroboram a opção pela militarização da Guarda Municipal, a ampliação de seu poder bélico, consubstanciada, neste particular, no chamado “Grupamento Armado”.

Do candidato aos cargos criados para o grupamento armado se exigiu a apresentação do atestado de bons antecedentes, atestado médico de aptidão física e psicológica, a comprovação de conclusão de ensino fundamental e experiência no manuseio de arma de fogo. Por estas exigências, não seria ilógico esperar dois tipos de candidatos: integrantes de alguma força policial (civil, militar ou federal) ou vigilantes privados – todos com uma formação muito mais ostensiva, bélica, “militarizada”, do que propriamente patrimonial ou comunitária.

É digno de nota que não há na lei em análise ou em outras alusivas a GMCI, ou em qualquer outro documento da instituição a que tivemos acesso nenhuma referência a curso de formação planejado e executado sob a coordenação do poder executivo municipal. Antes, o que parece habitual é a procura, pelos próprios guardas, de curso de formação, sem que a qualidade e perícia técnica

dos mesmos seja uma fonte de preocupação ou um empecilho à obtenção do pré-requisito exigido para o cargo.

Pelo Decreto nº. 12.539, a administração municipal instituiu em abril de 2000 um novo Regulamento Disciplinar da Guarda Municipal, agora denominado Regulamento de Postura, Tratamento e Sinais de Respeito da Guarda Municipal. Em relação ao que vigia desde 1989 as alterações aprofundaram o caráter militar da instituição adotando o sistema de posturas, tratamentos, honras, continências e os sinais de respeito e de cerimonial que os GM devem prestar a seus superiores hierárquicos e aos símbolos nacionais e às autoridades em geral. Nenhuma palavra é utilizada para regulamentar as relações do guarda com o cidadão comum ou o seu procedimento no exercício da função e em suas interações cotidianas. Da mesma forma o novo regulamento não atentou para as questões postas pela conjuntura nacional, realçando a importância de se criar junto as Guardas municipais mecanismos de controle interno e externo, tais como corregedoria e ouvidoria, parecendo assim ignorar as inúmeras e graves denúncias de irregularidades cometidas por agentes da GMCI, noticiadas pela imprensa local e denunciadas ao ministério público.

Em 2001 mais uma novidade contribuiu para o desenho institucional da GMCI. A Lei nº. 5.208, de julho de 2001 cria o cargo de Subsecretário de Informações e Logísticas, de livre provimento e exoneração do Prefeito Municipal, com a atribuição de "comandar as investigações e ações reservadas da Secretaria Municipal de Segurança e Trânsito, em parceria com a Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Federal, cabendo-lhe responder pela SEMSET na ausência e/ou impedimento do seu titular." (art.2º, §1º).

Indo mais além, a Lei em apreço conferiu ao Prefeito Municipal a condição de Comandante em Chefe da Guarda Municipal e, ato contínuo, em total afronta à Constituição Federal, o §2º do artigo 2º ainda previu, autorizando, o uso de armamentos do Poder Executivo por parte, além do Comandante em Chefe (Prefeito Municipal) do Secretário e do Subsecretário, os membros da Guarda Municipal, no exercício de suas funções, após o curso de armamento e tiro.

Em maio de 2003 foi inaugurado o CIOPS - Centro Integrado de Operações e Segurança e o SIP - Sistema Integrado de Policiamento e foi também firmado um convênio entre a GMCI e as polícias militar e civil supostamente para instaurar a "gestão partilhada" da segurança pública.

Segundo denúncia do Ministério Público, esse Convênio parece ter resultado na ampliação do mandato constitucional da Guarda Municipal, pois outorgava à ela a atribuição de policiamento ostensivo e preventivo, além de permitir a utilização do Boletim de Ocorrência da polícia militar e o uso de rádio na frequência da Polícia Militar. Por esse convênio parece ter havido um acordo tácito de transferência de responsabilidade, pois as policiais estaduais baseadas no município criaram ou apoiaram as condições de assunção pela guarda, de atribuições eminentemente policiais. Isto significa dizer que em Cachoeiro de Itapemirim a segurança pública, notadamente o policiamento ostensivo e as ações de busca e apreensão deixaram de ser atribuições exclusivas das Polícias Militar e Civil, não obstante o teor do art.144 da Constituição Federal e da Constituição Estadual.

Em dezembro de 2006 o ocupante do cargo de Secretário Municipal de Segurança e Trânsito lançou a idéia, e a efetivou já na primeira semana de janeiro de 2007, de criação do GME – "Grupo de Missões Especiais" da Guarda Municipal. A Portaria 001/2007 publicada em 02/01/2007 se restringiu a mencionar que o GME foi criado "para atuar em situações que se requerem ações táticas. Na tentativa de dar base legal a esse novo grupamento, o decreto toma com base o art.1º da Lei Municipal n. 4789/99", ou seja, a lei que criou o grupamento armado da Guarda Municipal. Nem uma palavra é escrita para esclarecer a finalidade e as atribuições do referido GME, mas, no entanto, esmiúça detalhes do "fardamento", da cor das viaturas e boinas dos integrantes do Grupo.

14 Domingo, 07 de outubro de 2001 **Polícia** FOLHA DO E. SANTO

**Risco** Guarda Municipal está preparando um Grupo de Operações Especiais para atuar no município

# Operações especiais na GM

RONNEY MORAES  
da Reportagem Local

Com objetivo de adquirir um sistema de operações de alto risco inédito no país e mais eficaz, a Guarda Municipal de Cachoeiro de Itapemirim está preparando a corporação para a implantação do Grupo de Operações Especiais (GOE).

O treinamento de especialização de alto defesa, que tem a duração de 240 horas, já começou, e é ministrado pelo professor de Hapkido e Tae Kwon Do, 2º Dan, Athagil Ferreira Filho.

Segundo Athagil, o curso básico de táticas especiais vai ficar a cargo do instrutor de operações especiais e especialista em proteção de executivos, Fares Abdalla, de São Paulo.

O treinamento envolve Defesa pessoal, condicionamento físico, abordagem de alto risco, tiro prático, tiro de combate, operações noturnas, patrulhamento, revista em ônibus, assaltos, entradas simultâneas e explosivas, resgate de

reféns, e outros", revelou.

Conforme o instrutor, foi uma ótima aquisição para o município contratar o Abdalla, pois ele tem um alto grau de experiência as técnicas abordadas por ele na preparação do GOE são as mesmas utilizadas pelo FBI, Militares Israelenses, Swat e Marines.

Fares Abdalla disse que operações de céu também serão incluídas no treinamento, haja visto que a região é serrana, que circunda Cachoeiro, e o resgate de pessoas desaparecidas e captura de matantes fazem parte de uma das funções da nova corporação.

"O GOE vai dar apoio às ocorrências de alto risco, e o grupo vai ser reconhecido não só a nível de Brasil, mas também pela Internacional Police Association que abrangem vários países do mundo todo", disse.

De acordo com Fares, que já veio a Cachoeiro três vezes treinar a Polícia Militar, a novidade é que um grupo de operações táticas geralmente é criado a nível estadual, não municipal.

Arquivo FOLHA



O Grupo de Operações Especiais vai dar apoio às ocorrências de alto risco

Em entrevista à imprensa, o então Secretário afirmou que "a implantação do projeto cumpre o papel de aproximar as comunidades do poder público, levando segurança de maneira preventiva aos locais onde se verificam maiores índices de criminalidade. Em síntese, "o GME consiste em homens treinados para atender operações complexas e em locais de crises, que realização policiamento ostensivo".

O jogo de palavras do secretário não foi capaz de ocultar, muito menos de justificar a série de desmandos praticados pela GM em bairros periféricos da cidade. Nessas áreas, os direitos e garantias constitucionais parecem suspensos, sem qualquer validade efetiva, e o morador sujeito, a constrangimento ilegal e a abuso de poder e autoridade, não tem encontrado remédio legal contra a ação do GME e do policiamento ostensivo e repressivo da GMCI. Apoiados em atos administrativos infraconstitucionais e de legalidade duvidosa, a GMCI exerce atividades de polícia judiciária, preventiva e repressiva.



### **2.1.1 Ministério Público: o (re)pensar de uma identidade precocemente construída**

A trajetória de colisão da GMCI com o ordenamento legal e os seus desmandos no exercício do policiamento ostensivo ter despertado o Ministério público e acionado as suas prerrogativas constitucionais de interpor sua autoridade em prol do respeito e observância nas questões atinentes a Guarda Municipal de Cachoeiro de Itapemirim.

Em fevereiro de 2007, o Ministério Público ajuizou ação civil pública em face do Município de Cachoeiro do Itapemirim (ES), para, entre outras, exigir que a sua Guarda Municipal se abstenha de exercer atividades de policiamento ostensivo, preventivo, repressivo e de polícia judiciária. A ação também exige o afastamento dos servidores que ingressaram na Guarda Municipal sem concurso público, inclusive os cedidos e em desvio de função.

A inexistência de Corregedoria interna e de Ouvidoria retira do munícipe o direito de representar contra os atos arbitrários e ilegais praticados por agentes da guarda municipal. Estes espaços dariam ao morador a oportunidade de registrar queixa contra atos de violação da integridade física, moral, psicológica e patrimonial arbitrariedades praticados por agentes da guarda municipal e a exigir a abertura de procedimento administrativo disciplinar e a aplicação de eventuais sanções legais contra os autores de tais atos. O Ministério Público

passou a ser procurado por vítimas dos desmandos da GMCI que, apesar do medo de sofrerem represálias, queriam registrar queixa, relatar os abusos sofridos e solicitar as providências cabíveis para conter os descaminhos da GM<sup>102</sup>.

Para o Ministério Público, ao se incumbirem de atribuições inerentes à Polícia Militar, com o passar do tempo a Guarda Municipal deixou de fornecer um mero apoio à PM, como, por exemplo, isolamento de vias públicas, de cenas de crimes, etc. A GMCI tomou para si a responsabilidade pela segurança pública no município de Cachoeiro de Itapemirim passando a atuar de forma isolada, efetuando investigações, diligências e prisões e apreensões, sem estar autorizada legalmente para assim proceder e, na maioria dos casos, em situações que não caracterizam flagrante de crime. Tais situações, segundo ainda o Ministério Público, além de inconstitucional, refletem negativamente nas ações penais oriundas de atuações dos Guardas Municipais, na medida em que geram nulidade, contribuindo para ineficácia da prestação jurisdicional.

Finalmente o Ministério Público ajuizou ação civil pública em face do Município de Cachoeiro do Itapemirim para que a sua Guarda Municipal se abstenha de exercer atividades de policiamento ostensivo, preventivo, repressivo e de polícia judiciária. A ação também exige o afastamento dos servidores que ingressaram na Guarda Municipal sem concurso público, inclusive os cedidos que foram investidos em carreira diversa. O requerimento ao Ministério Público

---

<sup>102</sup> Na ação do Ministério Público consta o depoimento de uma vítima relatando “ter sido abordada dentro de sua residência por três guardas, que tentaram levá-lo preso – sem mandado de prisão e sem mandado de busca e apreensão – motivo pelo qual conseguiu se esquivar, tendo um cunhado sido agredido fisicamente como represália. Na oportunidade, os guardas não tinham seus nomes gravados nos uniformes, dificultando suas identificações”. Outros exemplos ilustrativos, extraídos da ação movida pelo Ministério Público: Dois guardas municipais respondem a Ação Penal 670/04, na 3ª Vara Criminal desta Comarca, por espancarem e aplicarem choques elétricos na vítima RTL, quando em serviço, conforme fotografias de fls.560/564. O GM (fulano de tal) responde a Ação Penal n.6749/06 por ter atropelado a vítima (fulano de tal), causando lesões corporais gravíssimas, ao conduzir viatura da GM em alta velocidade, na contramão de direção, sem sirene ou giroflex ligados, oportunidade na qual transportava duas mulheres e não parou para prestar socorro à vítima. Consultando os fatos relatados na ação do Ministério público percebe-se que não é desprezível o número de guardas municipais que respondem a inquéritos policiais e a processos na justiça por atos transgressores ou infracionais.

do Estado do Espírito Santo, elaborada por duas Promotoras de Justiça de Cachoeiro de Itapemirim, solicita que seja concedida, liminarmente, a tutela inibitória antecipada de todas as armas de fogo de propriedade do Município e, paralelamente, a busca e apreensão de todas as armas de fogo de propriedade do Município, permanecendo depositadas na Polícia Militar. A ação determinou ainda: a não realização pela guarda municipal de atividades de policiamento ostensivo, preventivo, repressivo e de polícia judiciária (investigação de delitos). Determinou o imediato retorno às suas atividades de proteção de bens, serviços e instalações do Município, sob pena de pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para cada atividade de policiamento (ostensivo, preventivo, repressivo e de polícia judiciária) exercida por qualquer dos integrantes da GMCI.

O Ministério Público também determinou: o imediato retorno ao cargo de origem a todos os servidores em desvio de função e exercendo ilegalmente as funções de Guarda Municipal; a exoneração imediata de todos os servidores contratados temporariamente para servirem à Guarda Municipal, salvo os que exerciam funções de direção, assessoramento e chefia. O comando da Polícia Militar em Cachoeiro de Itapemirim foi instigado a exercer a fiscalização e garantir o cumprimento da decisão, lavrando Boletim de Ocorrência e comunicando ao Poder Judiciário local toda e qualquer atividade em desacordo com a determinação judicial.

Insurgindo-se contra a determinação da justiça, a GMCI se aquartelou. O comportamento da mídia local diante do fato, não diferiu em relação a linha editorial e noticiosa que habitualmente lhe é característica. Apoiou a Guarda e reprovou a ação do Ministério Público, estimulando de certa forma a hostilidade da “opinião pública” à determinação do desarmamento da guarda e contra o impedimento à mesma de realizar “rondas ostensivas”. Para ilustrar, segue o resumo de uma matéria publicada no jornal Folhas do Espírito Santo.

### **“Justiça Faz Cachoeiro sem arma”**

[...] O ato agradou os agentes da criminalidade. Sentença Judicial desarmando a guarda Municipal de Cachoeiro pode até ter embasamento legal, pelas chamadas lacuna da lei, mas

sociologicamente, vai matar os cidadãos pela imperativa insegurança já existente e em expansão, após tal decisão.

[...] A Guarda Municipal têm existência armada, inibindo pequenos delitos e com ações ostensivas de proteção ao cidadão, principalmente ao comerciante, enquanto a Polícia Militar sempre reclamou do pequeno número de contingente para exercer tal função, além da polícia agir mais no campo da inteligência e burocrática, enfrentando a superlotação.

Espera-se o bom senso das autoridades competentes de repor a Guarda Municipal na sua missão, até então bem postada, em bairros periféricos e centro, minimizando o impacto do falta de segurança pública.

#### **Folhas do Espírito Santo, 09/04/2007.**

Foi durante o período de aquartelamento da GMCI, que a nossa equipe de pesquisa chegou a Cachoeiro de Itapemirim, para cumprir a agenda de trabalho previamente elaborada e informada ao então Secretário Municipal de Segurança e Trânsito. Fomos muito bem recebidos pelos integrantes da guarda destacados para serem nossos cicerones e a nos acompanhar em todos os momentos, inclusive durante as refeições e lazer. A equipe se sentiu um pouco tolhida em seus movimentos, como se em liberdade vigiada, além de ter ficado um tanto constrangida quando percebeu que seria transportada em carro do Grupamento de Missões Especiais.

Dos nossos cicerones ouvimos vários argumentos desaprovando a decisão do Poder Judiciário ao lado da exaltação orgulhosa da linha de trabalho que a GMCI desenvolve no município. A equipe visitou o prédio-sede da GMCI, denominada entre os agentes de “quartel”, e sempre que possível, fotografou e gravou o que despertava a atenção. Também realizamos uma reunião com o Secretário de Segurança e Trânsito para esclarecer e acertar detalhes da pesquisa no município e agendar a entrevista. Durante nossa estadia em Cachoeiro fizemos consulta a arquivos públicos e dos jornais impressos, lendo e registrando em formulário elaborado pela equipe todas as matérias, opiniões, editoriais, etc. sobre a GMCI. Só não foi possível a realização do grupo focal em decorrência do clima tenso e da postura desconfiada que parecia ter contagiado os agentes e seus superiores hierárquicos.



A entrevista com o Secretário em exercício foi muito interessante. Durante todo o tempo seu esforço foi de não reproduzir o discurso emocional do GM, mas sem deixar de ponderar as razões do Ministério Público, mesmo quando parecia não entendê-las muito bem ou não concordar com o seu teor. Ao ser perguntado sobre o papel que considerava ser fundamental para a Guarda Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, respondeu:

Eu vejo da seguinte forma: a Guarda Municipal tem todo o respeito da sociedade hoje [...] a Guarda é muito bem aceita, é muito necessária à cidade, ela veio para somar, e somou muito mais do que se esperava. Tanto é que quando houve esse problema da Guarda ter que ficar “aparteada”, a sociedade sentiu falta, o comércio sentiu a falta. Ninguém podia acreditar naquilo que estava acontecendo. Mas a gente entende que é legal, que a lei diz que nós temos que nos encabeçar e é o que nós estamos tentando fazer. Para que nós possamos voltar para a rua, sabendo qual é a nossa responsabilidade, mas possamos voltar dentro da lei para trabalhar dentro da lei da melhor forma possível.

Uma virtude e uma deficiência da Guarda que o Senhor comanda? — e o que o pretende acrescentar com a sua visão, com a sua percepção de trabalho, com a sua experiência profissional?

O que nós podemos acrescentar é o que nós deveríamos ter feito antes, mas pela falta de efetivo não conseguimos fazer, mas hoje, por exemplo, nós já voltamos a implantar o Posto Policial da Rodoviária, o patrulhamento escolar voltou, o policiamento no comércio vamos fazer a partir de hoje e será ininterrupto. Nós temos um acordo moral e de responsabilidade com a cidade. Nós viemos fazer isso, então não podemos ser omissos com a nossa responsabilidade. A sociedade que paga seus impostos, ela não merece, ela tem direito, então nós temos a obrigação de fazer, é para isso que somos pagos. Então estamos reassumindo, dentro da lei, lógico, o pessoal ainda está desarmado, sabendo dos riscos, mas a segurança faz parte da gente, está no nosso sangue. Nós temos famílias também, em casa, no trabalho, que precisam da nossa segurança. É por isso que nós pensamos o seguinte: nós temos que voltar para a rua imediatamente, vamos aguardar a justiça determinar legalmente, armados sim, vamos evitar os confrontos diretos com bandidos, mas os pequenos delitos agente pode combater, conversando, sem utilizar a força.

O principal alvo da ação do Ministério Público parece ter sido a adequação das atribuições da Guarda Municipal ao comando constitucional. Na ação liminar de tutela inibitória antecipada, ficou demonstrada a ausência de controle disciplinar e administrativo no âmbito da GMCI e a gravidade de algumas condutas por parte dos guardas municipais, sem que se tivesse notícia de qualquer responsabilização administrativa dos servidores envolvidos.

O Ministério público condicionou a devolução das armas apreendidas ao cumprimento, pela administração municipal de todos os seguintes requisitos: a) criação legal e implementação prática da Ouvidoria da Guarda Municipal; b) criação legal e implementação prática da Corregedoria da Guarda Municipal; c) comprovação da autorização do Ministério da Justiça para o funcionamento do curso de formação da Guarda Municipal; d) realização de curso de formação com currículo fixado pelo Ministério da Justiça pelos integrantes da GM; e) comprovação de estágio de qualificação profissional por todos os integrantes da Guarda Municipal durante 80 horas durante os anos de 2005 e 2006; f) comprovação da submissão de todos integrantes da Guarda Municipal a teste de capacidade psicológica nos últimos dois anos.

A guarda que nasceu armada, estava desarmada. A guarda municipal que fazia tudo e até o que nenhuma polícia estadual faz – o ciclo completo de polícia – foi esvaziada das funções que arrogou para si e “convidada” a se ater as atribuições dispostas na carta constitucional. A GM que por tanto tempo legislou e atuou de costas para a Constituição Federal se viu enfraquecida de padrões normativos de conduta. A guarda que ao longo de sua trajetória se notabilizou pelo uso da força e do poder da polícia estava com medo de sair às ruas.

Para que a guarda municipal de Cachoeiro de Itapemirim saia dessa encruzilhada, consequência de tiros dados nos próprios pés, deve necessariamente proceder a uma radical revisão do seu paradigma estruturante, para falar o mínimo.

Pelo que se depreende do despacho e decisão do Ministério Público do Estado do Espírito Santo as diretrizes que até então vinha presidindo o funcionamento da Guarda Municipal de Cachoeiro de Itapemirim e a atuação de seus agentes Itapemirim precisa sofrer mudanças. Em que direção? — certamente esta resposta terá que ser buscada com muita tranquilidade e espírito público e melhor será se acompanhada de uma profunda auto-avaliação, sem ensimesmamento e amplo debate com a sociedade local. Esta é uma tarefa urgente diante da declaração do Ministério Público da inconstitucionalidade do art.2º, I, II, IV e V, e art.5º da Lei Municipal n. 4274/97, do art.1º e seus parágrafos da Lei Municipal n. 4789/99, do art.1º, § único, do art.2º e seus parágrafos da Lei Municipal n. 5208/01.

Enquanto isso, ao ser perguntado se o treinamento que é ministrado para a GMCI segue algum padrão e se há capacitação continuada e específica para respaldar os parâmetros da atuação do GM na rua, o Secretário em exercício respondeu:

Sim, como é feito em qualquer lugar, na Polícia Militar, ou no Corpo de Bombeiros, o agente é preparado para trabalhar. O guarda de trânsito tem que fazer um curso de trânsito, para conhecer o Código de Trânsito Brasileiro, o Guarda Municipal tem, inclusive estamos concluindo um agora, é um curso de prática de tiro, aulas teóricas, práticas, Educação Física e etc, para estar preparado para trabalhar nas ruas.

Quando exposto ao problema dos desvios de conduta por parte dos Guardas Municipais o Secretário em exercício de Segurança e Trânsito relatou:

Como você sabe, as pessoas são diferentes entre si. Em qualquer sociedade, seja da casa à empresa, existem as pessoas que por um motivo ou outro têm um desvio de conduta, isso acontece em qualquer instituição dentro ou fora do Estado, e aqui não é diferente. Para isso nós criamos a Corregedoria. Quando há casos de desvio de conduta que não condiz com a realidade da Secretaria, que não condiz com o que diz a lei, a Constituição Federal, obviamente que nós vamos encaminhar à Corregedoria para apurar e se houver culpa, ele será desligado, excluído da corporação, punido, sem nenhuma dúvida.

## **2.2 A trajetória da Guarda Civil Municipal de Vitória**

Em Vitória a discussão sobre a oportunidade de criação de uma Guarda Municipal teve início em 1997, trazida pela Câmara de Vereadores, através da promulgação da Lei de nº. 4.519/97 autorizando o poder executivo municipal a criá-la. A análise do documento legislativo em questão sugere ter havido certo interesse da classe política de fomentar a participação da Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) na modelagem e nos encaminhamentos relativos a formação e estruturação da Guarda Civil Municipal de Vitória (GCMV). O art. 2º da Lei dispõe que “o recrutamento do efetivo da Guarda Municipal obedecerá aos mesmos critérios utilizados pela PMES” e, em reforço a esse interesse, o art. 3º autoriza a Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) a firmar convênios, notadamente com esta instituição policial, tendo por objetivo a realização do recrutamento, seleção e treinamento dos guardas municipais.

A Lei nº. 6.033 de 19 de dezembro de 2003 cria efetivamente a GCMV dispondo sobre a sua organização, direitos, deveres e atribuições. O art. 1º da Lei vincula a Guarda a estrutura organizacional do Gabinete do Prefeito e a define como uma “corporação uniformizada e aparelhada à qual caberá a vigilância dos próprios municipais, o policiamento urbano de trânsito, a prevenção à violência urbana e a colaboração na segurança pública”. O parágrafo único desse artigo esclarece que “a colaboração na segurança

pública, nela inserido o policiamento ostensivo na área municipal, será exercida mediante convênio com o Estado do Espírito Santo”.

É curioso observar que, diversamente da legislação de Cachoeiro de Itapemirim, em Vitória o texto principal da Lei não faz menção direta a uma guarda armada. Esta intencionalidade é explicitada somente no Regulamento Disciplinar dos Servidores do Quadro de Pessoal da Guarda Civil Municipal de Vitória (Lei nº 6.035 de 19/12/2003). Nele, se antecipa a possibilidade de ocorrência de infrações disciplinares médias e graves decorrentes da utilização negligente ou sem a devida perícia da arma de fogo.

O art. 2º da Lei 6.033 em seus 19 incisos estabelece as competências da GCMV. Do ponto de vista estritamente legal, apenas três entre as competências arroladas se reportam direta e rigorosamente ao que dispõe a Constituição Federal. Os demais incisos, com redação bem articulada, parecem extraídos do “fio da navalha”. Ou seja, situam-se entre o permitido e legalmente constitucionalizado, mas mirando ultrapassá-lo, desvencilhando-se de seus limites para efetivamente ampliar o rol de competência da GM e inseri-la nas ações de policiamento da cidade, visando, textualmente, diminuir a violência e a criminalidade. Neste segundo momento, o de afastamento do marco constitucional, a redação do legislador utiliza termos abertos, conceitos vagos e indeterminados e, por vezes, pouco elucidativos<sup>103</sup>. Esse caráter pendular da lei 6.033 – evidenciado de forma clara no Art. 2º, que trata das competências da GCMV – parece ter visando exatamente isso: poder oscilar livremente.

Em um exercício de compreensão, não é difícil supor a influência decorrentes da influência da conjuntura de então e que pode ter repercutido entre os formuladores da lei. Afinal a Lei não deixa de repercutir e expressar as intempéries políticas do campo de debates sobre a o papel da GM na área da

---

<sup>103</sup> Exemplificando: no art. 2º, incisos II e III, são previstas a atuação da Guarda para solucionar “problemas de segurança pública”, bem como na “articulação de ações de segurança pública”.

segurança pública em âmbito municipal. Entre uma guarda preventiva e comunitária e uma polícia municipal, talvez a escolha tenha sido pela área de conforto, ou seja, descolar-se dos extremos e seguir o caminho do meio, sem perder a visão das alternativas postas. Daí, nessa direção, ora os legisladores dispuseram sobre a competência da Guarda Municipal para salvaguardar a segurança dos municipais, objetivando o policiamento ostensivo e a redução dos índices de criminalidade (art. 2º, IX e XIII), ora reproduziram as funções constitucionais da Guarda (art. 2º, X, XI, XII c/c art. 19), notadamente de natureza administrativa. É possível aludir ainda a um possível dilema havido entre a preparação do texto legal e as demandas sociais que, não raro, acabam por impor aos representantes uma postura mais firme no sentido de atendê-las, ainda que de maneira afrontosa ou inovadora.

No caso de Vitória a postura oscilatória é clara, mas politicamente bem construída. As evidências nesse sentido são perceptíveis: afinal o afastamento do legislador do marco strito sensu da Constituição Federal não foi atabalhado, antes, foi muito bem ancorado, respaldando-se nos mais nobres princípios relativos aos direitos humanos, aos direitos fundamentais do cidadão, à melhoria das condições de segurança nas comunidades, à prevenção e diminuição da violência e da criminalidade e à promoção da mediação de conflitos.

Entendendo ser este um aspecto que singulariza a experiência de Vitória, procuro saber se até que ponto os principais desafios enfrentados pelo poder público municipal, no que diz respeito à GCMV, se originaram ou estão imediatamente cravados na legislação que instituiu a guarda. Tendo a crer que não. Procuro analisar o quão diversa é a situação de Vitória em comparação a de Cachoeiro de Itapemirim, onde se tornou cristalina a divergência entre as leis municipais e o marco constitucional, entre a atuação da GM nas ruas e o artigo 5º da Constituição Federal.

Busco sustentar a análise nos dados levantados durante a pesquisa de campo. Dedico especial atenção para o ambiente de entorno, ou seja, para fatores que indireta ou transversalmente incidiram sobre a trajetória da GCMV e

desempenharam certa influência na “deliberação” a respeito do seu papel e do padrão de atuação esperado de seus integrantes na produção da segurança pública na cidade. Destaco especialmente a influência dos veículos de comunicação, avaliando a maneira pela qual contribuíram para a geração de expectativas e opiniões entre os moradores da cidade e entre os guardas municipais, polarizando debates e exigindo posicionamentos públicos em prol do papel e das atribuições da Guarda Municipal de Vitória.

### **2.2.1 A construção da imagem da Guarda Municipal de Vitória**

A construção da imagem da Guarda Civil Municipal de Vitória teve início aproximadamente nove meses antes da aprovação da Lei 6033 que a criou. O Prefeito Municipal, Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB), anunciou em julho de 2003 a sua disposição de criar uma guarda municipal o que foi imediatamente repercutido pela mídia local, evidenciando a novidade e a apresentando à população de Vitória como a solução da violência<sup>104</sup>, considerada nesse momento como a capital mais violenta do país.

Antes da investidura no cargo e do efetivo desempenho profissional de seus membros, a GCMV ganhou existência, apesar de sua imaterialidade. Ou seja, sem que se pudesse ainda visualizar o guarda municipal e ter a experiência de sua presença concreta e real, sua imagem foi antecipada e, como um símbolo, pairou sobre a cidade representando o interesse da administração municipal de “combater” à violência.

No dia oito de agosto de 2003 o Prefeito volta à carga e anuncia “Vitória vai ter Guarda Municipal armada” dizendo que a PMV iria criar a “Guarda armada e fardada para atuar no policiamento ostensivo e, com poder de polícia”, e prossegue, “os guardas da cidade vão agir em casos de furtos, conflitos,

---

<sup>104</sup> Vale destacar os títulos de algumas reportagens desse período: *“Prefeitura de Vitória quer Guarda Municipal”*, com a proposta de fechamento dos bares mais cedo, a PMV apontou o desejo em implantar a guarda; *“Vitória vai ter Guarda Municipal Armada”*, que, fardada, atuará no policiamento ostensivo, com poder de polícia; *“Agentes armados nas ruas”*, enfatizando a atuação dos guardas municipais como polícia no enfretamento de delitos. VER

pirataria, entre outras atribuições”. (A Tribuna 08/08/2003). A partir daí e durante todo o ano 2004 a administração municipal de Vitória investiu pesado na imagem da guarda, utilizando com maestria os meios de comunicação.

Em entrevista ao Jornal A Gazeta no dia 08/09/2003, o Prefeito expôs suas principais obras dizendo que o sucesso de Vitória é uma construção de muitas mãos (se referindo ao seu grupo político). Na oportunidade anunciou mais uma vez a criação da Guarda Municipal, ”como um instrumento de repressão aos delitos de pequena gravidade, de prevenção de furtos, assaltos e roubos, e também como uma trabalho complementar ao policiamento ostensivo da Polícia Militar”.

A criação de um ambiente de expectativas favoráveis à futura instituição produziu como efeito uma suposta realidade que realçava a importância da GM como um ator imprescindível e eficaz no enfrentamento da violência e criminalidade. Por alusão a um dever histórico sugerido como inescapável à GM, se propagou idéias e concepções que contribuíram para a criação de interações sociais com a população e para o compartilhamento de um significado comum a respeito do papel dos futuros membros da GCMV na área da segurança pública.

De acordo com estudo conduzido por Odhara (2006) embora as linhas editoriais e a linguagem expressa fossem diferentes, os jornais A Tribuna e A Gazeta mostraram a mesma tendência e enfoque nas notícias, contribuindo para a construção no imaginário popular de uma visão de “combate” à violência de maneira simplista, reproduzindo as idéias dominantes em relação aos atores envolvidos na questão. O comportamento da mídia produziu percepções e criou imagens sobre a instituição que se formava. Para 79,9% dos familiares e vizinhos dos agentes a GCMV seria uma instituição prestadora de serviços de segurança e/ou policial e entre os Agentes Comunitários de Segurança 85,1% tinham a expectativa, antes mesmo de começarem a atuar, de que a sua atividade era policial<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Cf, ODHARA, 2006, P. 74/81.

Durante o curso de formação essa expectativa se manteve, sendo inclusive reforçada no seu decorrer pela ação de outros fatores dentre os quais: o comportamento exigido do aluno, futuro guarda municipal, de reverência aos instrutores policiais, do aprendizado dos sinais de respeito, continência e ordem unida e do treinamento de tiros e das técnicas de abordagem, uso de algemas e do cacete.

Os veículos de comunicação, ao explorarem os fatos associados a conjuntura do ano de 2004, propagaram a imagem do que poderia ser a guarda municipal, desenhando os seus contornos a partir de expectativas vagas. Através das notícias sobre a GCMV, estabeleceu uma interação social com o leitor em que francamente assumiu uma posição de destaque na construção de representações e na edificação de condutas.

Percebeu-se que a ação jornalística não se restringiu somente a narrar às notícias, assumindo também a tarefa de manter a Guarda Municipal em voga fazendo dela um tema de interesse do próprio setor e, através dele, despertando o “debate público”, mobilizando emoções, dramas e também o comércio da notícia impressa.

Tudo que acontecia ou que iria acontecer com os futuros guardas era noticiado pelos jornais (ODHARA, 2006: 77). Ou seja, a narrativa que instituiu a GMV adquiriu contorno novelesco. Os veículos de comunicação se esmeraram na cobertura de cada fato referente à implementação da GCMV: a chamada para concurso, os provas, o resultado, os recursos impetrados, a convocação para o curso de formação; os futuros guardas na sala de aula, o treinamento de tiro, a técnica de abordagem a suspeitos; a formatura, os primeiros dias de trabalho, o policiamento ostensivo preventivo, o da PM ao trabalho de rua do GM, as abordagens bem sucedidas, etc.

O concurso público para Agentes Comunitários de Segurança da GCMV<sup>106</sup> foi realizado em fevereiro de 2004 para 21,7 mil candidatos inscritos concorrendo a 300 vagas das quais apenas 150 seriam preenchidas imediatamente. Mas a administração municipal prometia para até o final desse mesmo ano que outros 350 guardas estariam em ação.

O curso de formação dos agentes comunitários de segurança teve início em 19/03/2004 com duração de três meses. Durante sua realização reportagens publicadas nos dois veículos de comunicação da capital mostravam os Agentes Comunitários de Segurança em treinamento de tiro, lembrando que “a violência em Vitória está com os dias contados”. Foi também através da mídia que a população pode saber antecipadamente o planejamento da Administração municipal para o emprego da guarda informando que “os bairros escolhidos concentram grande parte dos crimes”.

Em entrevistas à imprensa, o Coronel da PMES, organizador e primeiro Coordenador da GCMV, antecipava a materialidade funcional da Guarda, afirmando que os novos agentes trabalhariam armados; que teriam plano de carreira; que receberiam gratificações por função diferenciada; etc. Este tipo de declaração contribuiu para criar novas expectativas junto aos guardas municipais, agora com relação a carreira, equipamentos e condições de trabalho, ganhos e benefícios indiretos, etc.

---

<sup>106</sup> O cargo de Agentes Comunitários de Segurança foi criado pela Lei nº. 6.034 de 19/12/2003 para compor o quadro funcional da GCMV que também incluiu os agentes e analista de trânsito, atuantes desde 2001 e funcionalmente vinculados a Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito, mas transferidos para a Guarda Municipal, compondo o seu quadro de pessoal efetivo.



### **2.2.2 A Guarda desarmada**

A GCMV inicia suas atividades no dia 01/07/2004 sem portar armas, embora o contrário tivesse sido insistentemente anunciado e noticiado. Ainda assim, até o final do mandato do Prefeito Luiz Paulo Velloso Lucas, em 31 de dezembro de 2004, a mídia ecoou as declarações prestadas pelo então Coordenador Geral da Guarda que, resumidamente, repetiam o mesmo texto: “Guarda armada a partir do mês que vem”. Veja A Tribuna de 22/06/2005 – p. 2

#### **Arma só a partir de agosto**

Preparados para deter bandidos, os agentes comunitários da Guarda Municipal já vão atuar armados a partir de agosto. O primeiro mês nas ruas servirá para um treinamento mais efetivo durante o qual eles vão trabalhar junto com a Polícia Militar. [...] o coronel Luiz Sérgio Aurich, explicou que os agentes vão ser acompanhados e orientados ao longo do mês de julho para que, em seguida, já possam ficar em determinadas áreas sozinhos e somente acionar a PM quando necessário. Isso significa que, se um guarda municipal flagrar um assalto, ele vai estar apto a deter o criminoso e, pelo radiocomunicador, vai entrar em contato com o policial militar de sua região para que seja concluída a

ocorrência. Somente quando passar o primeiro mês de experiência é que os agentes vão estar autorizados a portar armas nas ruas. “Vamos iniciar o trabalho com eles desarmados, para que sejam assistidos por policiais e se preparem melhor”, comentou Aurich.

A mensagem, sempre repetida, de que a GCMV estava preparada para deter bandidos, parecia freqüentar a ordem do dia nas preleções de seus superiores hierárquicos – todos do quadro funcional da polícia militar – durante a chamada diárias realizada nas primeiras horas da manhã com o Agente Comunitário de Segurança, perfilado e emitindo sinais de obediência hierárquica. A linha de atuação que se mostrou preponderante no emprego dos ACS – o policiamento ostensivo e preventivo visando o combate à violência e criminalidade – começara a dar os seus primeiros resultados, conforme extrato de reportagens abaixo transcritas.

### **Guarda detém ladrão com R\$ 1,8 mil**

Dois agentes de segurança da Guarda Municipal de Vitória conseguiram prender um assaltante na tarde de segunda-feira e recuperar uma bolsa com mais de R\$ 1,8 mil. O assalto aconteceu no centro da cidade, próximo à Praça Pio XII. Uma doméstica de 59 anos tinha acabado de sacar o dinheiro em um banco próximo dali e ia para casa quando um homem puxou sua bolsa e saiu correndo. Os guardas perceberam o assalto e correram atrás do assaltante, que ainda tentou se livrar da bolsa, jogando-a no chão. Os agentes conseguiram agarrá-lo e algemá-lo. [Nome do suspeito], 21 anos, foi autuado em flagrante no Departamento de Polícia Judiciária (DPJ) de Vitória, onde confessou o crime.

**A Tribuna – 08/09/2004 – p. 20 (Polícia)**

### ***Magno perseguiu bandido que assaltou uma mulher. O ladrão reagiu e disparou dois tiros contra o agente***

Centro de Vitória, ontem de manhã. O agente municipal Magno Pereira Rocha Júnior, 23 anos, faz sua ronda na Praça Costa Pereira, desarmado. Perto dali, um assaltante rende uma mulher. A vítima pede socorro, Magno persegue o criminoso que, armado, reage atirando. O agente, que não usava colete à prova de balas, foi atingido por dois disparos – ombro e abdômen, pelo lado esquerdo – que atravessaram os dois pulmões, provocando uma lesão gravíssima. [...] O crime aconteceu por volta das 8 horas [...] após Magno e outro agente serem abordados na praça por uma mulher que tinha sido assaltada. [...] os agentes foram até as proximidades. [e] Na Rua Antônio Aguirre, Magno e o colega mandaram um suspeito parar [...] o bandido simulou a rendição, posicionando-se de costas, com as mãos encostadas na parede. Conforme relato do agente que não foi ferido, Magno se aproximou para revistar o bandido que, nesse momento, sacou uma arma, virou-se e atirou no guarda.

**A Tribuna, 06/01/2005 p. 2 e 3 (Reportagem Especial)**

Ter um colega entre a vida e a morte, baleado "no cumprimento de seu dever", durante "o exercício de suas atividades profissionais", foi o momento mais difícil vivenciado pela GCMV, particularmente entre os ACS, segundo constatou o sociólogo e professor da UFES, Dr. Erly Euzébio dos Anjos, em pesquisa realizada no ano de 2006.

Redirecionar o projeto e padrão de atuação estimulado pela administração finda em final de 2004, francamente direcionado para um posicionamento combatente e reativo dos agentes comunitários de segurança da guarda municipal, se constituiu em um dos principais desafios da nova gestão municipal de Vitória, a partir de janeiro de 2005.

### **2.2.3 O que fazer?**

O propósito do investimento antecipado em uma imagem sem realidade factual, não deixou de ter profundas relações com a conjuntura política. O embate eleitoral de 2004 prometia ser particularmente importante para o Prefeito Luiz Paulo Velloso Lucas do PSDB, desejoso por fazer seu sucessor e somar mais quatro anos aos mais de 12 de sucessivos mandatos do mesmo grupo político à frente do poder executivo municipal. O processo eleitoral era importante também para o candidato da oposição, o petista João Carlos Coser, protagonista local do primeiro embate eleitoral após a grande vitória de 2002, quando o PT elegeu o presidente da República e agora tinha uma grande expectativa por uma vitória de igual porte nas eleições municipais de 2004. Portanto o duelo entre o PT e o PSDB tinha uma dimensão política importante, que extrapolava os limites e interesses da cidade, pois se alojava na disputa nacional por hegemonia político-eleitoral e o duelo entre estas duas grandes máquinas partidárias precisava ter como resultado a conquista, a manutenção e a ampliação da capilaridade política.

Do ponto de vista estritamente local, (in)segurança pública estava na ordem do dia e a população em geral muito assustada com o crescimento das taxas de crimes e desconfortável com a notícia de que Vitória estava entre as capitais

mais violentas do País. Agravando esse quadro crescia o sentimento de medo, amplamente compartilhado entre moradores da Região Metropolitana desde o final do último trimestre de 2004, quando a Região parecia ter se transformado em terra de ninguém, sob do domínio do crime. A queima de ônibus urbano pela bandidagem local passou a ser uma estratégia utilizada a mando de presidiários para, segundo a polícia, intimidar o governo estadual e exigir melhoria nas condições carcerárias. Passageiros, motorista e cobrador eram “convidados” a se retirarem do veículo e precisavam ser rápidos, caso contrário seriam atingidos, conforme aconteceu com um cobrador que teve 60% do corpo atingido pelo fogo. Para enfrentar esse cenário de afronta criminosa, o Governador solicitou a presença do Exército Brasileiro, contando com a aprovação de 84% da população.

Portanto, para o cotidiano da cidade, as implicações mais diretas do investimento antecipado na imagem da GCMV recaíram sobre os seus moradores e aqueles de municípios da Região Metropolitana. A criação e o efetivo funcionamento de uma guarda armada para atuar no policiamento ostensivo e na repressão a roubos, furtos e pequenos delitos, conforme fora propagado, passou a representar algo muito importante no imaginário coletivo, uma espécie de luz no final do túnel.

Todavia, quando a Guarda tornou-se uma realidade palpável, com agentes concretos e interagindo com a sociedade, faltava-lhe o que foi difundido como um de seus desígnios: o armamento. A população notou e reparou a atuação dos agentes que durante um bom tempo não passava de uma figura imaginária, quase mitológica e percebeu algumas lacunas entre o discurso do que viria a ser a guarda e a guarda como verdadeiramente se apresentava no cotidiano de sua atuação.

Ilustro esse momento com trechos de cartas de leitores, moradores de Vitória, publicadas nos jornais da capital. Ou seja, em 01 de julho a GM começa a sua atuação nas ruas da cidade e com ela o registro da opinião da população.

“[...] Por acaso esses Guardas só ficarão passeando na praia de Camburi?” (o leitor reclamava do que via e por considerar incompatível perguntava) “Que tipo de treinamento esses ‘profissionais’ recebeu?” (opinião, A Gazeta 04/07/04).

Alguns depoimentos expressam certa desconfiança quanto à atuação da GM “[...] não botam nem cachorro pra correr, imaginem o resto [...]” (A Gazeta – Grande Vitória, 07/07/04)

Ou o receio sobre seus rumos ao opinar sobre um tipo de abordagem que os GM apresentaram na rua “[...] imagina quando eles estiverem armados” (referindo-se a um incidente ocorrido em um ônibus, em que a atuação do GM foi considerada desastrosa por uma pessoa que presenciou o fato) (A Gazeta – Grande Vitória – 17/07/04).

Mesmo algumas notícias publicadas exploram a “indefinição” do lugar da GM na segurança pública nos seguintes termos: “Papel da Guarda confunde população” em que se afirma que após uma semana do início das atividades dos agentes, moradores estão em dúvida sobre suas atividades (A Gazeta – 09/07/04 - Grande Vitória).

## **2.2.4 Mudar a Lei... Mudando a Guarda**

O Prefeito João Coser (PT), assumiu a administração de Vitória tendo prometido durante a campanha eleitoral que “A GM vai mudar”<sup>107</sup> sem, no entanto antecipar ou dar detalhes sobre a mudança pretendida. Ocorre que, dois gestos do Prefeito recém-empossado dão o tom da mudança que pretendia efetivar. Primeiro, rompendo com uma preferência explicitada no Art. 4º da Lei que criou a GCMV<sup>108</sup>, nomeou uma mulher, do meio civil e vinculada a docência universitária e ao movimento de direitos humanos, para exercer a Coordenação da GCMV e, segundo, determinou a todos os secretários a elaboração de uma proposta de prevenção da violência, factível de ser realizada no contexto das ações de suas respectivas secretarias.

Esse primeiro descolamento em relação à administração anterior sinalizou para a possibilidade de novas “torções” no que tange ao encaminhamento da participação do município na área de segurança pública. Nos primeiros dias de março de 2005 é publicada a Lei 6.282 que dispôs sobre alterações na estrutura organizacional do município de Vitória. Esta Lei criou a Coordenadoria de Segurança Urbana (CSU) e, na estrutura desse órgão, o Departamento de Mobilização Comunitária e a Divisão de Apoio Psicossocial, ao lado de outros departamentos e divisões já existentes como o Departamento de Proteção Comunitária e Guarda Patrimonial, o Departamento de Operação e

---

<sup>107</sup> Cf. A Tribuna de 11.11.2004

<sup>108</sup> O Art. 4º da Lei 6.033 que criou a GCMV dispôs o seguinte: “A coordenação da Guarda Civil Municipal de Vitória será exercida, preferencialmente, por Oficial das Forças Armadas ou da Polícia Militar do Estado, de livre nomeação do Prefeito Municipal”.

Fiscalização do Trânsito e o Departamento de Controle Interno, com suas respectivas divisões. Nesse mesmo ato é criado o Conselho Municipal de Segurança Urbana, inaugurando assim um espaço para o debate da cidade sobre a violência e segurança pública em seu território.

A GCMV é transferida do Gabinete do Prefeito para a Coordenadoria cujos objetivos institucionais procuraram conferir uma amplitude maior à ação municipal na área da segurança urbana, conseqüentemente redirecionando as diretrizes para o emprego da GCMV<sup>109</sup>.

É digno de nota que a Lei foi mal recebida pela GCMV que a interpretou como uma tentativa da administração municipal de acabar com a Guarda, de extingui-la. Liderado por seus representantes, um grupo de guardas desafiou a administração e iniciou um movimento de aquartelamento, em que os mais exaltados rasgaram o uniforme que vestiam, alegando que a lei não mais o constituía como guarda. Este foi mais um episódio explorado pelos veículos de comunicação, em reforço a linha editorial que vinham trabalhando desde o início desta administração, conforme será mostrado no tópico seguinte.

Em 14 de julho de 2005 a PMV por intermédio da Coordenadoria de Segurança Urbana, lançou o programa de ações do governo para a área, denominado Vitória da Paz. O Programa materializou a proposta inicial de se ter uma ação de prevenção à violência sob a responsabilidade de cada secretaria municipal, cuja transversalidade seria articulada pelo Grupo de Trabalho Vitória da Paz, especialmente constituído para essa finalidade, composto por representantes

---

<sup>109</sup> Constam entre os objetivos da Coordenadoria de Segurança Urbanas: desenvolver programas de segurança urbana envolvendo os órgãos públicos municipais de forma articulada, priorizando nas políticas públicas urbanas e sociais a prevenção da violência; assegurar o funcionamento prático dos mecanismos de participação social e comunitária nas questões relacionadas a segurança urbana e à atuação da Coordenadoria; estabelecer diretrizes curriculares para a formação básica, atualização e especialização dos integrantes da GCMV, observando as orientações da SENASP para o setor; e, favorecer a articulação e o intercâmbio de experiências entre os Municípios da Região Metropolitana de Vitória, visando o planejamento conjunto de ações integradas e intermunicipais de segurança pública.

das secretarias municipais e coordenado pela CSU. Na apresentação do Programa, em carta dirigida à cidade, o Prefeito enfatizou que:

“O Programa Vitória da Paz, que apresentamos agora, é a resposta democrática, participativa e responsável que a Prefeitura Municipal desenvolveu para atuar de forma efetiva no enfrentamento à criminalidade e à violência, nos limites de suas atribuições constitucionais. É um conjunto estruturado de políticas públicas que se desdobra em programas de inclusão social, integração e mobilização comunitária, fiscalização e monitoramento, educação e desenvolvimento urbano. Um conjunto que tem como eixo a defesa da vida e o respeito à cidadania. [...] Não deixaremos de exigir que os órgãos estaduais e federais de segurança e justiça cumpram seu papel no combate ao crime. Mas não podemos aceitar que a questão da segurança pública continue sendo tratada nos limites do binômio repressão e punição”.

A Lei 6.282 e o Programa Vitória da Paz delinearão a direção do governo municipal na área de segurança urbana. Surgira daí um novo enfoque conceitual para subsidiar e instrumentalizar as ações públicas nessa área tendo por finalidade comum a ampliação da capacidade da sociedade e do poder público no enfrentamento e atendimento às violências (intrafamiliar, de gênero, sexual, contra crianças, adolescentes, idosos) nos ambientes familiar, escolar, comunitário e nos espaços comuns da cidade. A atenção foi voltada para os fatores ambientais e sociais identificados como base de tensões importantes para o indivíduo e os grupos sociais (o medo, o isolamento, a desigualdade social, a vulnerabilidade social e civil, etc.) e as ações traçadas articularam estratégias diversas e diferenciadas tendo por objetivo, dentre outros, desnaturalizar e desconstruir a violência; prevenir causas externas de morte violenta (inclusive com ações dirigidas a condutores de veículos e usuários de drogas ilícitas ou substâncias químicas), e induzir e fortalecer as modalidades de interação comunitária e o protagonismo juvenil.

Passo seguinte foi criação da Secretaria Municipal de Segurança Urbana em dezembro de 2005, no bojo de um conjunto de reformas administrativas e na estrutura organizacional do Município de Vitória. A SEMSU oportunizara a formulação de uma estrutura de gestão para o setor ao mesmo tempo em que oferecia as condições para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da Guarda Municipal. Além das instâncias organizativas internas criadas por ocasião da

agora extinta Coordenadoria de Segurança Urbana, outras foram instituídas tais como: ouvidoria da Guarda Municipal subsecretaria de segurança urbana, gerência de prevenção a violência, gerência de pesquisa estratégica e monitoramento da violência urbana, subsecretaria da guarda municipal, coordenação de logística, coordenação de ensino e formação.

A construção de um espaço político e administrativo no seio do governo municipal, de uma unidade gestora da política municipal de segurança urbana, gerou oportunidades. Com competência para estabelecer os programas e seus respectivos objetivos, os indicadores, as ações orçamentárias, as prioridades e metas para o Plano Plurianual do Município, a SEMSU ofereceu um novo patamar para o tratamento das questões cotidianas do trabalho da GCMV.

À GCMV se atribuiu um novo status, pautado no reconhecimento de sua importância estratégica no desenvolvimento e compartilhamento de responsabilidades com as ações do Vitória da Paz. À GCMV foram abertas as oportunidades de desdobrando das ações de integração e mobilização institucional e comunitária; de realização de diagnósticos situacionais dos ambientes territoriais da cidade; de contribuir para a criação de uma rede de iniciativas públicas, sociais e urbanas, enlaçando num mesmo território a ação articulada de diversas secretarias e de atuação conjunta com outros técnicos e servidores municipais em projetos e iniciativas diversas voltados para a prevenção das violências

Uma das primeiras iniciativas protagonizadas pela GCMV teve início em fevereiro de 2005 e consistiu no engajamento de Guardas Municipais ao grupamento escolar. Com a missão de zelar pela segurança no ambiente escolar o GM ficou responsável por estabelecer vínculos positivos com professores e alunos e, desta forma, buscando promover a interação com os educadores das escolas municipais; o fortalecimento das iniciativas de resolução pacífica de conflito; a prevenção de situações desafiadoras da normalidade do ambiente escolar, o desestímulo a condutas agressivas ou transgressoras, além de inibir o assédio aos alunos por pessoas alheias ao ambiente escolar, identificar problemas urbanos e sociais no entorno das

escolas e evitar depredações das instalações, colaborando com a comunidade escolar na promoção da educação para a paz<sup>110</sup>.

Entre outras ações vale registrar a formação do grupamento turístico da GCMV, a realização de campanha do desarmamento em parceria com as polícias estaduais e a federal; a integração do sistema de comunicação da GCMV com o Centro Integrado de Operações de Defesa Social da Secretaria Estadual de Segurança Pública; e realização de cursos de direitos humanos, mediação de conflitos, atendimento ao turista, ambientes seguros, além de atividades diversas de promoção da cultura da paz em parques e espaços comuns da cidade.

A participação das secretarias municipais em ações do Programa Vitória da Paz resultou em um maior conhecimento por parte do GM das interfaces entre as políticas públicas e a prevenção da violência na cidade. Exemplificando, o contato de agentes da GCMV com as ações do Programa de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, com as ações de monitoramento e controle da violência familiar, etc., contribuiu para a ampliação da visão sobre a violência. Da mesma forma que o relacionamento entre agentes da guarda municipal e as equipes técnicas da Prefeitura encarregadas da abordagem de rua, do monitoramento das mortes violentas por causas externas, entre outras, contribuiu para ampliar percepções intersubjetivas e favorecer a troca de avaliações positivas.

Incentivar uma postura democrática e cidadã sobretudo entre os Agentes Comunitários de Segurança, estimulando e fortalecendo-os como agentes da prevenção da violência, parece não ter-se mostrado um ideal inatingível.

Especificamente em relação à GCMV a Prefeitura de Vitória convocou os candidatos aprovados em concurso – agentes de trânsito e agentes comunitários de segurança – ampliando o efetivo, e comprometeu-se com a

---

<sup>110</sup> Em 2005 o grupamento escolar atendia a 12 escolas municipais da Região da Grande São Pedro e Santo Antônio, áreas consideradas críticas pela polícia em decorrência da alta incidência de homicídios e tráfico de drogas, expandindo a sua presença as demais escolas e regiões da cidade nos anos seguintes.

abertura de concurso para 100 novas vagas; iniciou o programa de formação profissional continuada, tendo por objetivo aprimorar a qualificação técnica e o discernimento dos servidores da instituição sobre direitos humanos e de cidadania; criou a Ouvidoria da Guarda Municipal em; implantou o serviço de apoio psicológico e social para os servidores da GCMV; instituiu o prêmio “Agente Amigo da Paz”, premiando anualmente os agentes da guardas – individualmente ou em equipe – que se destacassem em projetos de segurança preventiva; discutiu com os servidores e aprovou o plano de carreira da guarda municipal, entre outras ações de relevo.

A entrevista concedida à equipe de pesquisa evidenciou o que o gestor municipal considera ser uma virtude de seu trabalho junto a GCMV.

Eu acho que uma virtude que a gente tem trabalhado muito internamente, um projeto que fica claro pra nós, que estamos trabalhando intensamente apesar de todas as dificuldades próprias de uma organização burocrática como é o Estado Brasileiro, é investir de fato, por exemplo, no programa de formação. Então nós estamos apostando numa formação muito diversificada e qualificada desses guardas, baseada na matriz curricular, numa série de programas internos da Prefeitura, como eu falei. Redução de danos, nós temos feito um trabalho, temos qualificado guardas no programa de Redução de Danos ao uso abusivo de drogas, temos um núcleo de guardas trabalhando na formatação de um programa sobre drogas para ser aplicado principalmente nas escolas pela Guarda Municipal. A questão das drogas é uma questão, tanto as drogas lícitas quanto às drogas ilícitas, são questões muito graves, que atingem a todos, aí a quantidade de acidentes que vêm envolvendo especialmente os jovens nas madrugadas saindo das festas. Então, eu acho que o principal investimento na construção do novo paradigma de Guarda Municipal é investir na formação dos guardas tendo como foco a defesa da vida, a promoção e o respeito dos direitos humanos, tendo essa ênfase efetivamente na humanização dos agentes de segurança, que tem que ser um agente que tem que estar inserido na vida da sociedade, tem que ter uma clara compreensão do seu tempo e que nós pretendemos que de fato seja um estrategista de segurança, um observador, um analista, alguém que faça a intervenção no momento correto, levando em consideração todas as condicionantes. Alguém que se eventualmente em determinado momento precisa usar a força, fará o uso comedido da força, o uso proporcional e adequado dessa força. Então a gente tem trabalhado junto a essa perspectiva.

Por fim, vale ressaltar que o conjunto de mudanças, alterações e redirecionamentos feitos pelo governo municipal visando uma nova abordagem do problema da violência urbana foi processado sem que se procedesse a

qualquer alteração das competências específicas estabelecidas pela Lei Municipal 6.033 para o setor de Proteção Comunitária e Guarda Patrimonial e para o setor de Operação e Fiscalização do Trânsito, setores de trabalho que competem exclusivamente aos agentes da GCMV.

### **2.2.5 Conflito de interesses**

Os esforços do governo municipal de Vitória para direcionar o horizonte de atuação da GCMV na perspectiva de prevenção à violência e do respeito aos direitos humanos foi atravessado por fortes resistências que marcaram o período inicial do governo e as relações da administração com os guardas municipais.

De acordo com o que pudemos apurar da análise dos dados da pesquisa de campo e documental a resistência às ações da Prefeitura na área de segurança urbana foi detonada pela insatisfação de dois atores: a mídia e os agentes comunitários de segurança da Guarda Civil Municipal de Vitória.

O principal fator de insatisfação dos agentes da GCMV tem a ver com a sua própria trajetória. No plano da conjuntura imediata remete a um estado de comoção a que chegou a GM em face do evento ocorrido com um colega, na primeira semana do novo governo municipal, alvejado com dois tiros por um assaltante quando fazia o policiamento ostensivo no centro da cidade. Este fato associado ao início de uma nova administração causou apreensão, medo e certo desânimo entre os guardas municipais. Afinal, a nova administração não criara a guarda, poderia dela se desobrigar? A troca de comando da guarda, de um homem, coronel da PMES para uma mulher, do meio civil e intelectual, não era um sinal de que a nova administração não sabia o que fazer e, pior, estava submetendo a guarda a uma aventura inconseqüente?

Questionamentos e dúvidas afloraram por ocasião desse evento, contribuindo para acirrar os ânimos da GCMV que reagiu batizando a nova gestão tencionando-a a concretizar o que fora prometido, pela administração anterior, especialmente o compromisso de armar imediatamente a guarda. Muitos se consideravam traídos, afinal receberam treinamento para agir no combate a violência e criminalidade e se sentiam perdidos, sem saber o que fazer, já que a nova Coordenação da GCMV dissera que “guarda não é polícia”.

Os eventos de estréia comprometeram o diálogo e interceptaram a construção da interação da nova gestão com a guarda municipal. Pareciam dois lados opostos. De um estava uma equipe de governo liderada pelo Prefeito e entusiasmada pelos desafios e sobretudo pelas possibilidades de gestão da cidade. De outro lado estava uma guarda, dividida internamente entre dois segmentos, os agentes de trânsito e os agentes comunitários de segurança, mas que, sob o influxo destes últimos, pareciam compartilhar um mesmo conflito: o de quem sabe como agir, mas não sabe mais se deve.

Este é o momento em que a administração municipal emite os seus primeiros sinais de que quer traçar e seguir uma nova abordagem de enfrentamento da violência urbana. As secretarias municipais são comprometidas pelo Prefeito a apresentarem um plano de ação – para execução em suas respectivas áreas de competência – destinado à prevenção da violência e à criação de alternativas de inclusão social e de respeito à vida e aos direitos humanos.

Mas este é o momento também de uma guarda que resiste a perder o que achava que tinha: a sua imagem. Com apenas seis meses de investidura no cargo, os agentes comunitários de segurança, temiam “perder a identidade” caso se afastassem do direcionamento que receberam. É apropriado repetir: durante o curso de formação dos agentes comunitários de segurança foram geradas expectativas em relação ao trabalho a ser realizado pelo agente em seu cotidiano de trabalho na GCMV. Durante o processo de formação a grande

maioria entendia que iria realizar serviços de segurança em uma instituição policial, ou seja, tinha expectativas em relação à atuação policial.

Este clima de tensão e de conflito de interesses foi bem capturado por uma guarda municipal que assim o expressou, em análise traçada na sua monografia de conclusão da graduação:

“Inicialmente os agentes não conseguiam assimilar o processo de mudança e resistiam a ele. [...] A partir de 2005 esse “novo policial”, não é motivado a atuar armado, passa a distribuir cartilhas, participa de campanha pelo desarmamento civil, faz capacitação em direitos humanos e não em tiro defensivo, é impelido a trabalhar nas áreas mapeadas com alto índice de violência [...] Sendo assim, os dilemas vividos pelos agentes que compõem a GCMV diz muito sobre o modelo que estava em voga, e que é antagônico à proposta de segurança da gestão atual, a qual trata a violência e a segurança como uma questão complexa, desviando o foco das visões reducionistas e políticas focalistas e das funções policiais ostensivas e repressivas para ações tangentes ao município, porém com uma visão de prevenção mais abrangente, diretamente relacionada às políticas sociais e à participação popular, bem como fundamentada em dados reais sobre a violência no Município.” (ODHARA, 2006:103).

É provável que o tipo de treinamento aplicado tenha contribuído para gerar valores, atitudes e expectativas de atuação com feição militar entre os Agentes comunitários de segurança da GCMV. Durante o curso de formação as tendências repressivas foram ressaltadas em detrimento de uma intervenção mais preventiva e mediadora de conflitos. Desse modo, “o porte/uso de armas dá centralidade a noção de ‘identidade funcional e social’ dos agentes, forjando o caráter desses ‘novos’ operadores de segurança” (ODHARA: 2006:104).

A impermeabilidade cognitiva para assimilar as premissas do governo municipal na abordagem da violência e da segurança urbana no município, parece ter sido produzida pelo condicionamento a que foram submetidos os agentes da GCMV durante o curso preparatório. Isto pode ter significado que o aprendizado da tática e da estratégia militar de combate, o treinamento de tiro entre outros conteúdos privilegiados, talvez tenham contribuído para turvar uma

visão mais crítica sobre o fenômeno da violência urbana e para retirar qualquer positividade ou otimismo associado à prevenção desse fenômeno.

No início de julho de 2007, ao ser entrevistado para esta pesquisa, o Secretário de Segurança Urbana da Prefeitura Municipal de Vitória, indagado sobre as dificuldades que enfrenta para dar curso a uma perspectiva diferenciada de enfrentamento da violência urbana e para a afirmação junto a guarda de uma visão respeitosa aos direitos humanos, respondeu:

Existem variáveis dificuldades. Na verdade essa concepção é uma concepção em disputa, ela não é uma concepção hegemônica dentro da concepção de guardas municipais. Os nossos guardas, como todos nós, estão sujeitos a mil influências. Ao nascermos nós não recebemos só as informações e a formação de nossos pais, mas de toda a sociedade que convive conosco. Os nossos guardas naturalmente não seriam diferentes. Eles também recebem as pressões oriundas de diversos setores da sociedade, eles sofrem todas as disfunções próprias do censo comum, eles também dialogam com pessoas que fazem guarda municipal no país inteiro. Então, têm múltiplas influências nesse processo e naturalmente em alguns segmentos da Guarda, eles gostariam de fato de serem policiais militares. A esses a gente tem inclusive sugerido que façam o papel da Polícia Militar, é legítimo, trabalharem uma especificidade inclusive com um caráter repressivo, se envolverem eventualmente, por exemplo, correndo atrás de pessoas que tenho cometido delitos, normalmente chamados de bandidos ou criminosos. Então essa influência é uma influência séria.

Outro fator que contribuiu para alavancar ainda mais a insatisfação da guarda municipal e de certa forma provocar a reação e insatisfação externa, da sociedade, foi a cobertura da mídia a fase inicial do governo de João Coser.

Conforme mostrado ao longo desse trabalho, os meios de comunicação contribuíram fortemente para forjar uma imagem antecipada da GCMV. Nessa imagem difundida freneticamente pelos veículos de comunicação, principalmente o jornal impresso, a guarda municipal foi retratada como uma força, como um poder, como algo meio mágico, capaz de fazer o que outros não fizeram.

A realidade mostrou um agente baleado por um assaltante, hospitalizado em estado grave e com risco de morte, após ter deixado um rastro de sangue pela

cidade. Esta imagem real e assombrosa parece ter despertado a todos de um sono profundo. Como isso foi possível? Por que o guarda foi baleado? O que faltou ao agente para evitar a ação do bandido? — as redações dos jornais precisavam de respostas.

Analisando a seqüência da cobertura jornalística ao fato pudemos perceber que primeiro o fato foi tratado como evento noticioso, depois, desdobrado, gerou uma seqüência de reportagens (entrevista com os pais, com os inspetores da guarda, superiores diretos do agente, etc.), embora mantendo a noticialidade do fato em si. Por último, o foco das reportagens passou a ser o uso do armamento pela GCMV, momento em que a ação jornalística dos veículos de comunicação se desprende do registro noticioso para enveredar pela interpretação, prejulgamento e transfiguração.

Este último estágio foi particularmente explorado pelo jornal A Gazeta. Este veículo polemizou o fato da guarda não estar usando as armas já adquiridas pela Prefeitura na administração anterior; propagou o bom preparo dos agentes para o porte e uso de armas; reforçou a percepção do público leitor de que sem arma a guarda não serve para nada e pressionou o chefe do executivo municipal a dizer se iria e quando armar a guarda. A editoria de política destacou uma jornalista experiente da área, com acesso e conhecimento dos bastidores da política estadual. Sua coluna é muito lida e tem a simpatia dos mais distintos segmentos sociais e profissionais. Em reportagens publicadas nos dias primeiro e dois de março de 2005 a profissional se apóia no que chamou de “crise de identidade” da GCMV após o evento que vitimou o guarda municipal no centro da cidade, para evidenciar os perigos contidos nas propostas de mudanças que se anunciavam nesse novo governo municipal.

As duas matérias, ambas intituladas “A GM reformada” têm o mesmo pano de fundo: as considerações feitas pela Coordenadora da GCMV em entrevista a jornalista a respeito do papel que a GM pode desempenhar na prevenção a violência e a insatisfação dos Guardas municipais. Resumidamente, apresento o conteúdo essencial da reportagem>

**A GM reformada I** – Ousada tarefa de redefinir o papel dos agentes. [...] Fato é que a posição dela tem provocado reações internas. Há agentes comunitários de segurança que avaliam que suas funções estão sendo esvaziadas. Outros não sabem mais o que podem e o que não podem fazer. A nova administração chegou com um novo conceito do que é e para que é a GM. É se esse conceito representa um retrocesso ou avanço, isso ainda precisa ficar mais claro para a população e até mesmo para os próprios agentes.

**A Gazeta – 01.03.2005**

**A GM reformada II** – O novo conceito de GM levanta dúvidas e inseguranças nos próprios agentes comunitários [...] o principal receio diz respeito a um possível esvaziamento da Guarda, que aparentemente se limitaria a resolver problemas rotineiros que pouco tem a ver com o treinamento intensivo que ela recebeu antes de ir para as ruas [...] inclusive para o uso de armas [...] A Coordenadora [...] garantiu que não pretende desqualificar os agentes, mas sim dar uma nova identidade a eles [...] o receio é que essa nova identidade acabe amarrando a Guarda e enfraquecendo sua atuação – que resultaria, na verdade, numa perda de identidade. Se isso acontecer, haverá, inclusive, um confronto com as propostas de campanha do prefeito João Coser (PT) – ele disse que uma das suas metas era o fortalecimento desse setor [...] Na gestão passada, os agentes podiam abordar infratores e resolver pequenos delitos, em caso de flagrante. Agora, agentes ouvidos pela coluna estão perdidos sobre o que podem ou não fazer e, a cada ocorrência que presenciam, são orientados a chamar um dos sargentos responsáveis [...] Pode ser coincidência, mas um comerciante do Centro chegou a fazer o seguinte comentário, publicado segunda-feira em A Gazeta: “Quando fui assaltado, um guarda viu e foi procurar ajuda. Não voltou até agora”. Em Cachoeiro, os agentes fazem um serviço auxiliar ao da polícia e, quando estão acompanhados dos oficiais, utilizam armas. O que parece haver são diferentes interpretações e visões políticas sobre o mesmo tema. Só é bom lembrar o tamanho do investimento feito e a aceitação dos agentes nas ruas. Mudar o que está dando certo é uma proposta ousada. E certamente os resultados dessa mudança serão cobrados pela população.

**A Gazeta – 02.03.2005**

Não é exatamente uma novidade dizer que existem interpretações e visões diferentes sobre o mesmo tema. É preciso acrescentar que existe também disputa e que estas além de legítimas são também portadoras de grande valor sociológico e político. O Secretário Municipal de Segurança Urbana da

Prefeitura de Vitória oferece a sua compreensão acerca desta questão. Ao ser perguntado sobre a evolução da GCMV de 2003 até a configuração atual e se é possível afirmar que a GCMV tem uma identidade definida, respondeu:

Eu digo que uma identidade em construção. Porque não existe no país, em lugar nenhum ainda uma clara definição do papel da Guarda. Nós iremos aqui um Fórum Capixaba de Segurança, com foco na discussão das Guardas Municipais. A primeira parte, por exemplo, será dedicada a discutir o quê as teses que estão tramitando no Congresso Nacional sobre a discussão do papel da Guarda. E nesse evento, na parte da tarde, vamos ter apresentações de 04 Guardas Municipais: a de Vitória, Cachoeiro, Macaé e de Guarulhos. São quatro Guardas que vocês verão que tem pontos em comum e pontos de estranhamento, vamos dizer assim, que são posturas e condutas diferenciadas, que não dá para dizer se são corretas ou incorretas, mas que são posições diferentes da nossa. Então, inclusive no momento desse debate, nós precisamos exercitar uma profunda tolerância, porque as concepções são as mais variáveis possíveis. Se você for ao interior de São Paulo, por exemplo, você verá a Guarda disputando posição com a Polícia Militar, sendo mais atuante que a Polícia Militar num policiamento ostensivo e inclusive repressivo, com guardas utilizando armamento pesado e tudo mais. Contrariamente, a nossa posição não é de ter uma Guarda dessa forma, pelo menos a nossa Gestão não pretende disputar posição com a Polícia Militar. Nós aqui entendemos que a Polícia Militar tem seu papel claro e preciso, policiamento ostensivo e repressivo, tem o seu papel, e a nossa é uma Guarda que atua com um caráter predominantemente preventivo. Isto é um novo paradigma, um paradigma que iniciamos a construção sob a coordenação da Professora que tem dado uma contribuição importante para essa formulação. E a gente sustenta que tem que ser dessa forma. A gente não tem que fazer, uma expressão que a gente usa bastante na área de segurança, “mais o mesmo”, ou seja, nós não queremos tornar a Guarda uma mini Polícia Militar com todos os seus acertos e eventuais erros, mas nós queremos fazer uma nova organização na área de segurança de um novo tipo. Nós não temos que disputar com ninguém um lugar para trabalhar na área de segurança, tem lugar para todo mundo, para a Polícia Militar, para a Polícia Federal, Polícia Civil, e Guarda Municipal. E a Guarda, pelo menos por aquilo que está desenhado hoje, aquilo que está na Constituição fala que a Guarda deve atuar nos espaços municipais, na prevenção. E nós hoje damos conta de atuar nos espaços municipais. Hoje, por exemplo, nós temos 95 escolas da rede municipal, e nós atendemos regularmente em torno de 40 escolas, ou seja, faltam 55 para nós atendermos como o caráter que nós queremos atender. Além disso, nós estamos na Curva da Jurema, na Praia de Camburi, no Parque Moscoso, na Praça Costa Pereira, temos um grupamento de apoio ao turista, temos um quinteto musical que apóia as atividades da educação de tempo integral, guardas tanto de trânsito quanto comunitários que atuam juntos e produzem uma belíssima música. Tem aí muitas atividades, que de cabeça eu não consigo nem enumerar pra você. Nós temos um desafio com a cidade de Vitória de ter um grupamento ambiental dentro da Guarda Municipal. Nós temos aqui inúmeros e belíssimos parques. Cuidar desses parques já seria uma tarefa para nós extremamente importante, porque cuidar desses parques seria garantir a convivência das pessoas nesses parques. Se eu citasse então só esses locais, onde a Polícia Militar não está, nem a Polícia Civil, que são locais próprios do município, só por aí nós temos tarefas enormes. Então seria um desafio que está colocado para nós.

### **3. Considerações finais**

Neste ponto, gostaríamos de tecer apenas algumas considerações sobre os aspectos que parecem sugestivos a uma análise mais abrangente, todavia com todo o cuidado necessário para não divagar do objetivo proposto por este artigo.

O ideal que sustenta que as guardas municipais devem ser vocacionadas para uma política preventiva de redução da violência não encontra ainda fortes pontos de apoio que o tornem factível. Parece mesmo que em oposição a esse ideal o que viceja é a busca de proteção, o que é legítimo, se não ancorada na demanda por proteção a qualquer preço.

Isto leva a que reconheçamos que a busca por medidas passíveis de resgatar a sociedade do medo, da situação permanente de insegurança na qual se vê enredada acaba por recair em um único elemento: a segurança pública. Basta observar a reivindicação da sociedade e a frenética tentativa do Estado de respondê-la com a ampliação do aparato repressivo, ao qual se tende subliminarmente a autorizar a que faça o que for necessário para garantir a “sensação de segurança” e aplacar as fontes difusas do medo, regra geral, nas áreas periféricas das cidades.

Ocorre que, como nos lembra Bauman(2000:14), “atacar a insegurança na fonte é uma tarefa assustadora, que requer nada menos que repensar e renegociar algumas das suposições fundamentais do tipo de sociedade atualmente existente”. Muito mais fácil, e à altura de satisfazer a “opinião pública”, é reduzir a complexa questão da insegurança social e civil a termos bem mais simples da lei e da ordem.

Neste cenário as políticas de prevenção à violência criminalidade não gozam de muita credibilidade entre sujeitos individuais e coletivos, pessoas físicas ou jurídicas, indivíduos e instituições, governo e sociedade. Inventariar a trajetória das guardas municipais de Vitória e Cachoeiro de Itapemirim possibilitou despertar para a existência desse desafio.

Em Cachoeiro a GM era — antes de ter mandato para poder sê-lo de direito — uma polícia de fato que, como outras, “prende e arrebenta” em nome do combate a criminalidade. Sua atuação denota ter suporte em apoios tácitos, inclusive da institucionalidade política, para agir em completo extravasamento do marco constitucional.

Vários fatores concorrem para a produção dessa realidade. Foi possível apurar, por exemplo, que a GMCI conta com a simpatia e o apoio do comércio local, de veículos de comunicação e de policiais civis e militares. Por oportuno, o comportamento das instituições policiais em Cachoeiro de Itapemirim parece concorrer para que a GM assuma para si o policiamento ostensivo e a persecução penal, atribuições exclusivas das polícias militar e civil, respectivamente. Vale pesquisar mais a respeito e identificar as razões ou eventuais motivações associadas ao fato.

É notável o fato de distintos partidos políticos terem se sucedido no comando do executivo local sem propor qualquer medida visando alterar o rumo de atuação da GM. Pelo contrário, editaram ou sancionaram leis criando estruturas ou institucionalizando serviços tipicamente policiais, concedendo e garantindo atribuições a GM sabidamente afrontosas a legalidade constitucional. Os poderes executivo e legislativo em Cachoeiro de Itapemirim parecem se beneficiar dos “serviços prestados” pela GM e silenciam diante das arbitrariedades praticadas por agentes da GMCI, agindo como se não percebessem ameaças aos direitos de cidadania dos segmentos mais empobrecidos e vulneráveis da sociedade local.

O projeto da GMCI a conduz ao lugar de uma polícia municipal. Esta guarda, próxima de completar 20 anos de existência, parece ter firmado em seu horizonte uma perspectiva de intervenção que reduz as ações municipais de prevenção e controle da violência às atividades de policiamento ostensivo e investigativo da guarda municipal.

Em Vitória, a trajetória da Guarda Municipal, em seus quatro anos e meio de existência, contabiliza a experimentação de dois projetos. O de batismo,

ensaiado desde a lei que autorizou a criação da GCMV, exalou esperanças para a sociedade: prometeu uma guarda armada, bem treinada e preparada para fazer o enfrentamento à criminalidade. Os primeiros meses de atuação da GCMV revelaram o hibridismo do projeto: era uma guarda quase polícia: responsável pela proteção dos próprios municipais, porém empenhada no policiamento ostensivo e estimulada a conter e reprimir atos criminais. Difícil prever a evolução desse projeto em Vitória, caso o grupo político que o idealizou tivesse obtido vitória eleitoral no pleito para a Prefeitura Municipal, principalmente diante de dois fatos: a alteração da percepção e do ânimo dos agentes após terem um colega gravemente ferido por arma de fogo durante uma abordagem de rua, e, de forma especial, o não cumprimento do objetivo de armar a GCMV em curto espaço de tempo. O porte de armas para a GCMV só foi liberado no final de 2007.

Seis meses após os seus primeiros passos a GM é instada pelo novo governo municipal a se pensar como agente de prevenção da violência. As resistências à proposta vieram de várias fontes. Uma das mais desafiadoras certamente era interna: a grande maioria dos guardas municipais convivia com a expectativa e foi preparada para a atividade policial. Todavia, a mais espetacular foi protagonizada pelos veículos de comunicação. Antes mesmo de compreenderem, julgaram e condenaram o que lhes pareceu um retrocesso. Propagaram a opinião de que a GM estaria sendo enfraquecida pela nova administração e esvaziada daquilo que ela tinha de melhor: o treinamento intensivo, inclusive para uso de armas.

Entender o sentido que as reações à idéia de prevenção à violência contêm é um exercício desafiador. Não é o caso aqui, vale apenas registrar que este aspecto merece a atenção de outros estudos.

Para finalizar, talvez com certo pessimismo da razão. A busca por proteção absoluta e a qualquer preço tende a refrear iniciativas inovadoras. Nesse sentido, às guardas municipais pode estar reservado um destino consoante com o ambiente de medo e insegurança em que vivemos. Ao se constituírem em como mais uma polícia na constelação de instituições encarregadas da

aplicação da lei e manutenção da ordem, não deixarão de ser construções frágeis, portadoras do risco de falhar em sua tarefa e de decepcionar as expectativas que venham a suscitar.

## CAPÍTULO 5

### **POLÍCIA DE FUTURO, POLÍCIA DO FUTURO - identidade, representações e percepções sobre as Guardas Municipais de Curitiba e Foz do Iguaçu.**

**Pedro Rodolfo Bodê de Moraes<sup>111</sup>**

**Marcelo Bordin<sup>112</sup>**

**Elis Denise Gondro<sup>113</sup>**

#### **1. Histórico e aspectos metodológicos da pesquisa**

A primeira reunião do grupo de pesquisa ocorreu em fevereiro de 2007. Inicialmente, foi feita a apresentação do projeto, destacando-se que seria uma pesquisa comparativa nacional<sup>114</sup> sobre as transformações observadas nas Guardas Municipais (GMs) em alguns municípios brasileiros. Em seguida, foi apresentada a proposta da metodologia a ser aplicada à pesquisa. Foi explicado, na ocasião, que ficou estabelecido o seguinte: em função da falta de recursos para um *survey*, conforme inicialmente proposto, seria aprofundada a pesquisa qualitativa e histórico-documental. Para tanto, a partir de uma análise prévia dos contingentes das GMs, seriam, então, formados grupos focais,<sup>115</sup> que representassem a diversidade daqueles contingentes.

Ficou ainda definido que, além de Curitiba, capital do Estado, a pesquisa também seria feita na cidade de Foz do Iguaçu. Nesta última, porém, haja vista as limitações orçamentárias, não se adotaria, no entanto, o sistema de grupos focais. O trabalho seria restrito ao levantamento histórico-documental e a entrevistas isoladas, com os gestores e figuras de liderança daquela Guarda Municipal (GM). Tal intenção, porém, acabou prejudicada, especialmente pela demora havia na troca da direção da referida GM. No encontro seguinte, foram apresentados o organograma de trabalho e o contingente da GM de Curitiba. Definimos que o contingente da referida GM será tratado de forma mais adequada, estabelecendo-se grupos para análise.

Destacamos que, entre os membros do grupo de pesquisa, havia uma GM, graduanda de ciências sociais, que participa do Centro de Estudos em Segurança Pública e Direitos Humanos. Ela tem dezenove anos de carreira e

---

<sup>111</sup> Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná. Coordenador do CESPDPH - UFPR

<sup>112</sup> Licenciado em Geografia (UFPR), Bacharel em Ciência Política (FACINTER), Mestrando em Geografia (UFPR). Especialista em Sociologia (UFPR). Soldado da Polícia Militar do Estado do Paraná.

<sup>113</sup> Graduanda em Ciências Sociais (UFPR). Membro da Guarda Municipal de Curitiba.

<sup>114</sup> As outras capitais/cidades elencadas foram no Rio de Janeiro ( Rio de Janeiro (capital) e Campos), em Minas Gerais (Belo Horizonte e Mariana), no Espírito Santo (Vitória e Cachoeira de Itapemirim).

<sup>115</sup> Sobre a técnica de grupos focais cf. Krueger, (1994)

seu conhecimento sobre a corporação foi fundamental tanto para melhor sabermos o que devíamos procurar quanto para contatar os guardas, fossem das categorias de base ou os supervisores. Com a mediação desta GM/pesquisadora, fizemos a primeira visita à direção da entidade. Na ocasião, apresentamos a proposta da pesquisa a dois inspetores que integram a direção da corporação. O projeto foi muito bem recebido e os inspetores destacaram a inexistência de pesquisas sobre o assunto, enfatizando a importância de a “universidade se interessar pela instituição”. Também aceitaram responder a perguntas sobre o tema e indicaram outras pessoas para entrevistas em profundidade.

Ao falarmos sobre marcar uma conversa com o secretário de Defesa Social, no mesmo momento os inspetores entraram em contato com o gabinete desta autoridade e marcaram uma entrevista para meia hora depois. A recepção do secretário foi muito produtiva e ele se propôs a ajudar no que fosse possível, para o bom desempenho da nossa tarefa, e assim aconteceu.

Quando ainda estávamos na sede da GM, levaram-nos a conhecer suas instalações, com ênfase em uma sala destinada a atendimento psicológico para os guardas, em cuja parede se encontravam expostas as mudanças (“evolução”, foi o termo usado pela GM que nos conduzia) nas insígnias e uniformes da corporação, ao longo do tempo, assim como nos brasões de corporações do gênero de outros municípios. No último andar, conhecemos a seção responsável pela manutenção e consertos das armas, e de produção de munição. Na oportunidade, aconteceu uma breve explanação, por parte dos armeiros (“da própria GM) sobre a atividade que desenvolviam.

Combinamos que os GMs seriam convidados em vários núcleos<sup>116</sup>, ressaltando que a participação seria voluntária, e que eles seriam liberados para que estivessem na universidade, em horário previamente estabelecido, para serem entrevistados. Apesar de termos solicitado que fossem avisados sobre o que fariam – dar entrevistas sobre o trabalho que desenvolvem –, muitos guardas chegaram sem saber do que se tratava. Assim sendo, eram logo informados dos motivos para os quais foram convidados a estarem ali, e deixados à vontade para participar ou não a participação do evento, mas ninguém desistiu.

Outra parte da equipe se empenhou em fazer levantamentos sobre a legislação e sobre o processo de criação das GMs, na Câmara de Vereadores, e suas repercussões na mídia escrita. O primeiro levantamento ocorreu na Câmara de Vereadores e o segundo, na Biblioteca Pública do Paraná, assim como em arquivos dos próprios jornais. O material existente nos arquivos da Câmara dos Vereadores são as leis aprovadas e seus respectivos processos (o conjunto de documentos emitidos no processo de tramitação da lei). Existem muitos documentos repetidos, o que torna os processos e o levantamento dos memos um pouco confusos.

Constatamos que as leis mais importantes são:

- 1) Lei no 6.867/86: Cria o Serviço Municipal de Vigilância (Vigiserv) – O processo desta lei não foi encontrado. Segundo os funcionários do arquivo, existem alguns processos que se perderam ou talvez estejam em poder dos vereadores.

---

<sup>116</sup> São os seguintes os **Núcleos Regionais de Defesa Social**: Bairro Novo, Boa Vista, Boqueirão, Cajuru, Cidade Industrial de Curitiba, Matriz, Pinheirinho, Portão, Santa Felicidade. Existem, ainda, os seguintes Postos **Avançados da Guarda Municipal**: Palácio 29 de Março, Bairro Novo e Cajuru.

- 2) Lei no. 7.356/89: Determina que o Serviço Municipal de Segurança passe a se denominar Guarda Municipal. No processo de tramitação desta lei, existem alguns conflitos (vetos) e documentos justificando a alteração. Na verdade, a iniciativa de criação destes organismos de segurança municipal constituem consequência da promulgação da Constituição de 1988, que os autorizou.
- 3) Lei no. 7.670/91: Define o plano de carreira da Guarda Municipal.
- 4) Lei no. 10.630/02: Foi proposta pelo Prefeito Cássio Taniguchi e altera o plano de carreira da Guarda Municipal. Observamos que este foi um processo bastante extenso e a sua aprovação perpassada por debates, em relação as modificações sugeridas, todas elas de caráter iminentemente técnico.

Em relação à repercussão, nos jornais, foram consultadas as edições da *Gazeta do Povo* – o jornal de maior projeção e circulação no Estado do Paraná) – de todos os dias de Julho de 1986 (mês da criação do VIGISERV) e de Outubro de 1989 (mês em que foi aprovada a lei na qual o VIGISERV passou a se denominar Guarda Municipal). Não foi encontrada qualquer outra reportagem sobre a corporação. No *Correio de Notícias*, de 4 de maio de 1989, encontrou-se uma matéria intitulada “A Ilegitimidade das Guardas Municipais”, de autoria de Jorge Cesar de Assis, oficial da Polícia Militar do Paraná. Esta reportagem é citada em um dos documentos do processo da Lei nº. 7.356/89. O título da matéria é autoexplicativo. A abordagem do assunto, pelo oficial PM, coincide com algumas queixas feitas pelos GMs, em relação à desconfiança da PM quanto à corporação municipal, como se verá adiante.

Descobriu-se, posteriormente, que a própria GM dispunha de um arquivo com matérias sobre a corporação. Na verdade, tal arquivo reunia um conjunto de texto sobre a atividade da GMs, sem maiores informações sobre debates ou questões relativas ao processo da sua própria. Tal fato coincidiu com a nossa impressão, reforçando-a, de que não ocorrera, de fato, grandes debates públicos a propósito desta matéria ou, então, eles não foram devidamente registrados na mídia impressa.

## 2. Breve caracterização do município de Curitiba .

Capital do Estado do Paraná, a cidade de Curitiba tem, atualmente, em torno de 1, 8 milhão de habitantes, e constitui o maior município do seu entorno, os quais englobam a chamada Região Metropolitana. Tal região agrega 26 municípios, que totalizam perto de 3,2 milhões de habitantes, com base no censo do IBGE de 2007). A capital paranaense, Curitiba, abriga, atualmente, a oitava maior população dos municípios brasileiros, e ostenta o quarto maior Produto Interno Bruto (PIB) das regiões Sul e Sudeste do país.

Curitiba esta localizada no primeiro planalto do Estado, a mais ou menos 100 quilômetros do litoral paranaense. Fica, aproximadamente, a 70 quilômetros do porto do Paranaguá. Sua localização geográfica é latitude 25°25'40"S e longitude 49°16'23"W, estendendo-se o município ao longo de uma área total de 433 quilômetros<sup>2</sup>.

No decorrer das últimas décadas, diferentes administrações se esmeraram em um exercício de planejamento municipal dos mais eficientes. Tal ajudou a conferir a Curitiba uma imagem de cidade planejada que funcionaria de forma exemplar, no tocante à solução de problemas hoje enfrentados, no Brasil e em todo o mundo, pelas urbes de maior porte. Ao que tudo indica, este fato auspicioso – somado a incentivos fiscais e também à boa infra-estrutura da região, no seu todo, levou a que que diversas empresas se estabelecessem na capital paranaense e na Região Metropolitana da qual é o centro, de modo a tornar este espaço o segundo maior polo automotivo do país.

As principais atividades econômicas da cidade estão baseadas na indústria de transformação e beneficiamento, comércio e prestação de serviços. Atualmente, o turismo também apresenta considerável crescimento. A cidade ainda concentra a metade das 150 maiores indústrias do Estado do Paraná, cabendo destacar que este segmento participa com 34,13 do PIB local. A maior participação no PIB municipal, porém, cabe ao setor de serviços – 65,84%, um índice muito expressivo –, cabendo o restante à agropecuária. Toda esta atividade produtiva rende a Curitiba uma participação de, aproximadamente 16%, em toda a economia do Estado. Em valores, o PIB municipal é de em torno de R\$ 15,4 bilhões.

Os indicadores sociais são considerados muito bons: índice de alfabetização (96% da população) e índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0.856. Apesar disso, não há como negar que a cidade ainda convive com marcantes desigualdades sociais, na sua periferia e mesmo em áreas mais centrais, onde se registram habitações irregulares. Este quadro de desigualdades contrasta, enormemente, sobretudo se for levado em conta o *city marketing* promovido pelo por diversos governos municipais<sup>117</sup>, para firmar, no país e no exterior, a imagem da capital paranaense como um exemplo de urbe bem resolvida, dos pontos de vista humano, social e econômico.

Na verdade, Curitiba, apesar de todas as medidas profiláticas tomadas para promover a sua humanização, ainda enfrenta problemas comuns a outras cidades de grande porte, a exemplo do excesso de carros, de deficiente

---

<sup>117</sup> Cf., por exemplo, Oliveira, 2000 e Sanchez, 1997.

transporte coletivo <sup>118</sup>, de falta de equipamentos de lazer, nas periferias, e de vários e graves problemas ambientais<sup>119</sup>. A conclusão lógica é a seguinte: ainda que, do ponto de vista econômico, a região tenha crescido, não se pode afirmar, de modo categórico que tal crescimento tenha produzido distribuição de riqueza compatível com as necessidades locais. Ou seja: não se registrou, propriamente, aquilo que se chama desenvolvimento sustentado, haja vista a exclusão dos frutos deste progresso de amplos setores da população – os pobres que habitam a periferia curitibana e metropolitana.

A criminalidade de cunho violento é outro ponto negativo que evoluiu, significativamente, na região, o que se pode depreender do crescimento das taxas de homicídio<sup>120</sup>. A repressão, por parte das instituições policiais, aumentou, mas não se conseguiu controlar as diversas modalidades de atos criminosos ou de violência. Em contrapartida, existem inúmeros relatos de uso de violência, por parte do Estado, por intermédio da Polícia Militar, na repressão aos movimentos sociais e na relação com a população em geral.

Em relação às forças policiais, observamos que, em Curitiba, estão lotados, aproximadamente, 3.800 policiais militares, dos quais 2.324 em unidades operacionais, ou seja, aquelas que efetuam o policiamento ostensivo, nas suas mais variadas modalidades. Três destas unidades têm responsabilidade territorial (12º, 13º e 20º *Batalhão de Polícia Militar*), divididos em 13 companhias. O restante, Companhia de Polícia de Choque, Batalhão de Polícia de Trânsito e Regimento de Polícia Montada, não têm responsabilidades territoriais dentro do município, e que também podem atuar na Região Metropolitana, com exceção do **Batalhão de Polícia de Trânsito**.

Além das unidades citadas, estão sediados, em Curitiba, os comandos dos Batalhões de Polícia Ambiental, de Polícia Rodoviária Estadual, da Patrulha Escolar Comunitária e da Diretoria de Ensino. Esta última conta com, aproximadamente, 650 policiais militares, entre pessoal administrativo e alunos dos diversos cursos de aperfeiçoamento e formação.

Do efetivo total da Polícia Militar disponível na cidade de Curitiba, um grande número se encontra em atividades burocráticas, e não no policiamento ostensivo. Por exemplo: somente no Quartel do Comando Geral da Polícia Militar existem em torno de 400 policiais militares em atividades administrativas, dos quais pequena parcela se envolve, e de maneira eventual, em serviços de policiamento ostensivo.

---

<sup>118</sup> Apesar dos avanços nesta área, os coletivos ainda rodam em horários reduzidos, durante as madrugadas, nos feriados e finais de semana, fazendo com que o cidadão prefira circular de automóvel ou mesmo de motocicleta.

<sup>119</sup> Salientamos a existências de rios degradados, desmatamento e outros problemas que, todavia, não impedem a construção de outra imagem colada àquela de “cidade de primeiro mundo”, a saber, a de “capital ecológica”.

<sup>120</sup> Quando da divulgação, amplamente repercutida pela mídia, do Mapa da Violência do Ministério da Justiça, em 2006, que colocava Curitiba entre as cidades com maior número de homicídio do país, fazendo-a figurar em 3º lugar do *ranking* nacional, houve duas diferentes atitudes, ao se comparar a reação do Governo do Estado com a da Prefeitura, as quais, diga-se de passagem, são concorrentes no cenário regional. O secretário de Segurança Pública do Estado negou a consistência dos dados estatísticos, afirmando que, no caso do Paraná, os dados teriam sido coletados de forma diferente como o foram em outros estados. O Prefeito, por sua vez, em gesto de grande repercussão, criou a Secretaria Municipal Anti-Drogas. A justificativa teria sido a constatação, cuja relação de causalidade é questionável, de que 80% dos homicídios estariam relacionados “às drogas”. Para dirigir a recém-criada Secretaria, convidou-se um delegado da Polícia Federal que teve grande visibilidade midiática na prisão de grandes traficantes de drogas.

Com relação ao número de policiais civis lotados no município, os números não são precisos, em virtude da falta de informações na divulgação do total de funcionários desta instituição. Sabemos, todavia, que boa parte das funções de atendimento ao público, nas delegacias, e de preenchimento de boletins de ocorrências, é feita por estagiários. As delegacias da Polícia Civil, que possuem responsabilidade territorial, em Curitiba, são em número de 13. Este número reflete uma política do atual governo estadual de compatibilizar as áreas operacionais das duas instituições policiais estaduais.

Apesar do aumento do número de vagas em penitenciárias e em centros de detenção, alguns Distritos Policiais de Curitiba possuem presos além de suas capacidades. O investimento, nestas unidades básicas distritais – que dão atendimento à população em geral – tem sido secundarizado, em detrimento de uma política de investimento em unidades especializadas da Polícia Civil. Fazendo uma comparação inicial, entre as corporações policiais estaduais, observamos que a Guarda Municipal de Curitiba dispõe, hoje, de um contingente de 1300 funcionários; e que, em termos proporcionais, é bem menor, na GM, o número de funcionários em atividades administrativas.

## 2.1. A estrutura da Guarda Municipal de Curitiba e a formação dos grupos focais

A Guarda Municipal de Curitiba, juntamente com a Coordenadoria Técnica de Defesa Civil, é parte da Secretaria Municipal de Defesa Social (vide organograma). Partindo da forma de estruturação da GM, resolvemos privilegiar a formação dos grupos focais, segundo os níveis existentes, que são em número de três: a) **Nível 1** – É o mais numeroso, com, aproximadamente, 1186 GMs, que constitui, segundo expressão de seus próprios integrantes, a “barnabezada”, ou seja, a base que presta todo tipo de serviço; b) **Nível 2** – Conta com 54 indivíduos, compondo um grupo intermediário;<sup>121</sup> e c) **Nível 3** – composto por apenas 27 GMs. Trata-se do grupo de onde saem aqueles que compõem os cargos de direção e gestão da corporação<sup>122</sup>.

Para efeito deste trabalho, resolvemos que faríamos quatro grupos com o **Nível 1**; e no caso dos **Níveis 2 e 3**, apenas um grupo de cada. Como ficou acordado que seria importante um corte de gênero, resolvemos, também, constituir dois grupos focais exclusivamente com mulheres, somando 118 GMs. Nos outros grupos focais, seriam acolhidos aqueles que fossem indicados indistintamente. Também se decidiu pela formação de dois grupos focais com o chamado **Quadro Especial**, formados pelos antigos guardiões, núcleo inicial do qual derivou a formação da GM. Os formadores do quadro especial são aqueles que não quiseram ou não puderam ascender, via

---

<sup>121</sup> Este nível demonstrou uma grande insatisfação quanto à mobilidade deles para o **Nível 3**. Reclamaram de estagnação, na posição, e fizeram uma comparação muito explicativa para falar das dificuldades para passar de um nível para o outro: “*Se nós fossemos militares, (?), na Guarda ia ser...ia ter soldado, cabo e general. Nós, no caso, somos cabo, chegar à general...*” (GN2)

<sup>122</sup> No decorrer da pesquisa, nenhum dos GMs do **Nível 1** se dispôs a fazer parte de um grupo focal. Tudo indica que isso decorreu do fato de neste nível se concentrarem as maiores tensões e maior intensidade de divisões e compromissos políticos.

concurso, à classificação de cargos criada depois de 1988. Os membros do quadro especial são tratados de forma pejorativa como guardiões. Pudemos ouvir um GM brincando ou criticando um colega, de forma mais séria, com a frase “tá virado em guardião”. Como podemos observar durante os grupos focais, os membros do quadro especial se caracterizam como indivíduos que parece estar pouco à vontade no papel, mostrando-se extremamente econômicos em suas falas compostas. Ainda que insistentemente instados a se pronunciarem, alguns deles somente falaram o estritamente necessário. Além disso, pelos menos um deles demonstrou ser analfabeto funcional<sup>123</sup>.

Inicialmente, havíamos pensado em formar grupos focais, com base nas divisões funcionais, no interior da GM, Tais divisões são os pelotões escolar, o de proteção ao transporte coletivo, o de proteção patrimonial, e o de proteção ambiental. Todavia, esta divisão se mostrou pouco rentável, por não se mostrar condizente com um sentimento de identificação com o pelotão. Além disto, é frequente a transferência de um GM de um pelotão para outro.

Resolvemos, ainda, que seria entregue um questionário (Anexo...) para que fosse preenchido pelos GMs participantes dos grupos focais, de maneira que pudéssemos estabelecer informações básicas sobre cada um deles, tais como idade, cor, formação escolar etc. Sabemos que, com essa postura, não estaríamos constituindo uma *amostra* estatística, mas nos permitiria qualificar melhor os indivíduos/grupos que participaram dos grupos focais.

O **roteiro de entrevista** utilizado (Anexo...) será o fio condutor da análise das entrevistas. Destacamos, desde logo, como uma das preocupações gerais da pesquisa, os aspectos relacionados com os efeitos da visão e da prática geral do que se entende como segurança pública de forma militarizada. Como última pergunta, colocamos a seguinte questão:

“Vocês gostariam de falar sobre algum outro assunto? (ver se a questão da militarização da GM aparece; se não aparecer explorar, levantar a questão: se há formação militar, o que acham disso etc. Há diferenças entre os que têm formação militar e os que tem formação civil – envolvimento e desvio) Alguma consideração final sobre as perguntas?”

A ideia era tentar estabelecer se existia diferença entre aqueles guardas que foram formados na Academia da Polícia Militar e os obtiveram tal formação na Polícia Civil, ou, ainda, que passaram pelas Forças Armadas ou tenham sido policiais militares. correu, então, como veremos um aspecto digno de registro, que destacamos a seguir. Trata-se da questão da militarização, que foi considerado uma espelemento distintivo, permanentemente invocado pela GM da cidade de Curitiba. A propósito, quando anunciamos, logo na primeira conversa, que pretendíamos fazer algumas entrevistas com a GM de Foz de Iguaçu, ouvimos dos Inspetores, com os quais conversávamos, um ponto que consideraram importante diferença: o fato de que a GM de Foz de Iguaçu é “muito militarizada, nós não concordamos com isto”.

## 2.2. Os guardas municipais da cidade de Curitiba

---

<sup>123</sup> Para detalhamento dos grupos focais, com informações sobre datas de realização, entrevistadores, número de participantes, idade e núcleo, ver ANEXO... . Destacamos, ainda, que as entrevistas com os membros do Quadro Especial duraram, mais ou menos, a metade do tempo das demais entrevistas.

Como havíamos informado, anteriormente, o guia condutor na discussão sobre identidade, representações e expectativas dos e entre os GMs da cidade de Curitiba será o **roteiro de entrevista**. Por intermédio dele, pretendemos estabelecer basicamente: **a)** os motivos da escolha pela carreira e a satisfação ou insatisfação no exercício da função; **b)** percepção da função e do papel do GM, para a cidade e no contexto da segurança pública; **c)** percepção da maneira como são vistos, por setores da sociedade, e pela outras polícias; **d)** discussão sobre a militarização da segurança pública.

Consideramos que os motivos da escolha da carreira seja um dos mais importantes elementos que podemos obter da pesquisa, uma vez que, como observaremos, os motivos desta escolha são fundamentais, quando os GMs estabelecem uma narrativa, a respeito de suas trajetórias. E saber, também, por exemplo, os motivos da entrada na carreira; se se sentem ou não realizados com as atividades inerentes à sua condição e com a carreira; e ainda quanto às suas expectativas de futuro. Por este motivo, vamos nos deter neste item – os motivos da entrada –do que nos outros.

### **2.2.1. Por que a Guarda Municipal?**

Os motivos que apareceram, em todos os grupos focais, foram, basicamente, três: a) necessidade de trabalho; b) a necessidade de estabilidade e; c) a vocação; e d) por vezes, aparece um cruzamento entre os três motivos. Ou seja: a possibilidade de um trabalho estável e a oportunidade surgida fez com que alguns indivíduos descobrissem suas vocações. Outras vezes, os motivos apareceram isolados. Foi a oportunidade de trabalho que se destacou, em meio a outros, não obstante não fosse exatamente o que indivíduo esperava, segundo suas avaliações posteriores. Destacou-se, ainda, a procura por um emprego estável. Alguns depoimentos ressaltam que trabalhar na área de segurança foi como a realização de um *sonho*. A falta de trabalho, mais a busca por um trabalho/emprego estável, mostrou-se um elemento recorrentemente invocado, como podemos observar:

“Bom, eu, na verdade, **foi porque eu tava sem trabalho**, tava sem trabalho, **mas sempre acompanhando lá concursos público, o primeiro que apareceu fui lá e meti a cara**. Acabou dando certo e faz 12 anos já”. (GN1-1)

“(…) também tava trabalhando em empresa privada e, **hoje em dia, concurso público acho que é sonho de todo mundo**”. (GN1-2).

No meu caso, eu sou primeira turma. **Eu não sabia o que era, nem como era, porque você vai por um concurso público**. Então a partir do momento que nós.....passei pelo concurso, eu ainda não sabia o que aconteceu, o que é que eu ia fazer”. (GN1-3)

“É, eu fui **buscar o início no serviço público, assim, mais pela estabilidade**....salário e....tipo, era um.... entre um serviço público, assim, era o que mais, tipo, mais eu se enquadrava dentro, assim. Então, **minha opção foi por isso**“. (GN1-4)

“É....no meu caso também **seria uma oportunidade de emprego**, né. É....eu havia feito um outro concurso da prefeitura que era **para** assistente de administração, para o qual não fui chamada, e daí surgiu então **este** concurso pra guarda. Era a primeira turma, não havia noção do que exatamente seria **esta** atividade de Guarda Municipal, que no início também não era chamada de Guarda Municipal....é....**então foi mais essa motivação de emprego, né, por eu já estar prestando concurso público**“. (GN2)

“Eu... **foi uma questão de estabilidade, salário melhor**, trabalhava já sete anos em um escritório e não tinha, assim, perspectivas de melhora. E **surgiu esta oportunidade de concurso público**, já tinha feito outros na época, **neste** eu passei. **Mas não era assim meu objetivo ser guarda municipal, foi mais uma consequência**“. (GN2)

As respostas não aparece de forma muito diferente entre os grupos femininos:

“É, **porque quando eu fiz concurso na Guarda eu não sabia nem como que era o trabalho da Guarda. Sabia que saiu um concurso público**, primeiro concurso, então saiu concurso público, eu trabalhava na prefeitura, e..... como era um projeto ainda né, então, a gente não tinha muita certeza como que se trabalha“. (GF-2)

Restam os casos em que a ida para a GM é vista mesma como um rebaixamento ao qual o entrevistado se *assujeitou*:

---

“Não, não. Lá fora. E..... no decorrer da idade minha, no caso, eu já não achava na minha área de contabilidade. Daí surgiu esse concurso pra guardião, eu não querendo fazer, eu não vou rebaixar carteira, mas daí eles falaram “não, isso aí não é..... não tem carteira assinada nada”. Que na minha carteira profissional tudo é..... tudo contabilidade, assim né, auxiliar de contabilidade, chefe de almoxarifado, tudo assim, né. Daí não vou me rebaixar, daí o colega também que era bancário nessa época, não achava

emprego de jeito nenhum né. Daí chegou..... assujeitei, vamos fazer o concurso, fomo, e há 17 anos to aí”. (QE1)

---

Também ocorreram respostas de entrevistados para os quais a ida para a GM significou um melhora significativa na sua qualidade de vida:

---

“O serviço da lavoura é muito pesado. Depois, quando eu entrei trabalhar no (?) também, ali eu carregava caminhão o dia inteiro, carregava e descarregava. Daí os colegas entraram na..... trabalhar de guardião né, daí eles falaram que ainda tinha vinte vaga. Daí pediram “por que que você não vai lá? Vai lá no (?), já..... só assinar o endereço que cê mora, nome do pai e da mãe, não precisa fazer mais nada”. Daí peguei e fui..... eu fui com eles. Fui, daí a..... a moça pegou os endereço..... o endereço tudo lá né, e ainda perguntou se eu queria começar a trabalhar hoje mesmo. Daí eu falei, falei não posso que tenho que dar baixa na carteira ainda, que ainda to trabalhando. Que eu trabalhava lá no moinho do estival né, ali em Santa Felicidade. Aí..... outro dia já fui lá na firma onde eu trabalhava, dei baixa lá na carteira, o patrão não queria que eu saísse, e “ah, lá eu vou ganhar mais, bem mais do que aqui”. Porque eu ganhava só um salário mínimo lá, trabalhava bastante e ganhava só um salário mínimo. Aí fui, trabalhei vinte dia na..... na prefeitura, já fui receber, chegou dia do pagamento, ganhava quarenta conto por mês lá. Nos vinte dia já recebi oitenta, o dobro. Aí eu fiquei louco de contente, me arrependi de não ter saído antes”. (QE1)

---

Os dois últimos depoimentos, como está indicado foram dados por indivíduos pertencentes ao **Quadro Especial**. Parece ser neste quadro que podemos observar o mais baixo nível de sentimento de pertencimento à GM. Aliás, eles não são percebidos como tal nem pelos GMs de outros estratos – e para os quais o elemento vocação se encontra mais distante. Podemos observar ainda aqueles casos para os quais a oportunidade do concurso público teria permitido que a vocação se revelasse ou dar continuidade a ensejos já estabelecidos em relação á ideia de trabalhar com segurança:

---

“Acho que....relacionado a emprego né, uma profissão. E como o fulano já disse ali eu também sempre fui muito ligado nessa questão de uniforme, nesse setor de segurança pública, de equipamento. Meu pai era de polícia militar também e surgiu a oportunidade na época de fazer os dois concursos inclusive, tanto da Polícia Militar quanto da Guarda Municipal. Passei nos dois mas optei por ficar na Guarda Municipal”. (GF1-1).

---

---

GM – Bom, eu na verdade sempre quis trabalhar na área de segurança, né, mas éé..... quando eu tinha lá meus 18 anos eu queria. Depois passou um tempo, me esqueci a ideia, mas entrei mesmo na Guarda por causa daí que era um concurso e eu

queria estabilidade, como ela. Queria estabilidade, queria entrar na prefeitura, ou algum outro órgão né, então prestei o concurso e uni as duas coisas né, a vontade de trabalhar, é, como segurança assim e (...) e já né, estando no setor público. Então, foi por isso que, que aqui estou”.

Entrevistador: As duas coisas então?

“Exatamente, é (...) eu costumo dizer que pra mim estar na Guarda é, é trabalhar (...) é um lazer, porque eu faço o que eu gosto, independente do (...) da qual atividade eu esteja fazendo aqui, é um lazer, porque eu gosto mesmo assim, de vestir a farda, de ir lá, é, trabalhar operacional ou administrativo, eu gosto mesmo”. (GN1-1)

“Bom, eu também, né. A gente sempre procura uma estabilidade financeira né. E (...) que nem a (nome próprio) tava falando ali, é um tipo de atividade que eu me enquadro né, na área de segurança. Que nem, por exemplo, se eu fosse trabalhar num banco, que me desse uma estabilidade, eu já não iria, entende, devido ao tipo de atividade, agora aqui na Guarda, uniu as duas coisas. Um tipo de atividade, né, na área da segurança que dá pra você também fazer inúmeras outras coisas, e, a estabilidade financeira”. (GN1-2).

---

Muitos GMs, principalmente os mais antigos, vieram das Forças Armadas ou já haviam trabalhado em empresas de segurança privada:

---

“No meu caso **eu trabalhava numa empresa privada, na área de segurança**. É (...) **saí do quartel**, fiquei no exército, daí quando eu saí do exército não teve concurso. **Já era uma das minhas perspectivas, ir pra Polícia Militar ou pra Guarda Municipal**. Daí não houve concurso, daí abriu o concurso da guarda, eu fui informado, e fiz a inscrição até no ultimo dia, daí. E tamo há quinze anos”. (GN2).

“**Eu também...eu saí do quartel** (...) em seguida já tinha concurso da Guarda Municipal e um dos requisitos era ser reservista de primeira categoria, na época, né. Aproveitei a oportunidade e também estou há quinze anos já na Guarda Municipal”. (GN2)

A propósito, o vínculo com as Forças Armadas, especialmente nas primeiras turmas, está relacionada com a exigência para a entrada na GM, uma vez que os candidatos deveriam ser **reservistas de primeira categoria**. Neste caso, tratava-se daqueles que serviram nas Forças Armadas, e não tiveram qualquer problema no decorrer do serviço militar. Os primeiros cargos de chefia da Guarda foram dados àqueles que tinham sido cabos, sargentos e tenentes das Forças Armadas. É provável que este fato demonstre o seguinte:

inicialmente, não se não se tinha noção de como formar Guardas Municipais. Havia, no entanto, outrossim, a ideia de que eles deveriam ter uma noção de “hierarquia e disciplina” militares e que, como chegou a ser dito, deveria sujeitar-se a um regime “mais duro”. Segundo a explicação de um GM, na dúvida sobre como seria o funcionamento da corporação – e se seriam aceitos pela população –, lançou-se mão de um recrutamento junto as Forças Armadas. Tal ocorrência, na visão dos GMs, é algo visto como “retrógado”, mas admitem que seria uma garantia de que “as pessoas seriam disciplinadas.

“Eles não sabiam (...) mais ou menos (...) a prefeitura...os prefeitos, os secretários não sabiam como iria funcionar a Guarda Municipal. E como que a população ia aceitar a Guarda Municipal. Então o que que eles fizeram? “Vamos pegar (...) é (...) pessoas de (...) é (...) oriundas de (...) já de serviço militar, que já tem alguma coisa assim com hierarquia, com disciplina, né (...) entende (...) que sejam disciplinadas. É uma ideia meio retrógada, mas enfim, era o que eles pensavam na época, né. Achavam que pessoas que não tinham passado pelo serviço militar não seriam (...) é (...) pessoas que seriam disciplinadas. Evidentemente que é um erro total, né, na época. Mas (...) é (...) acontecia (...) essa era a ideologia, né. Na época, que pessoas que já tinham passado por um serviço militar seriam mais disciplinadas, assim, enfim“.(GN1-4)

Houve GMs que escolheram esta corporação em detrimento da PM, em função de aquela não ser militarizada:

**Entrevistador:** Tem alguma razão para você ter escolhido entre a GM e a PM?

“Olha...salário, na época. Tava uma diferença na questão salarial. Militarismo, que a nossa é uma corporação mais civil. A polícia militar é aquele velho e bobo militarismo, não sei se alguém vai discordar de mim aqui. Acho que é isso. Mais precisamente foi isso. E quando me chamaram pra Polícia Militar era para fazer escola lá em Londrina (...)”.

“Daí eu já estava na escola da Guarda Municipal, 2 meses, e optei não sair” .(GN1-1)

“Eu também entrei mais pela estabilidade. E eu não gostava muito de militarismo assim também, por isso preferi a Guarda do que fazer um concurso pra Polícia Militar.

Entrevistador: E você pensava já em trabalhar com segurança?

“Isso, só que sem militarismo”. (GM.. )

Continuando a listar e a analisar os motivos que levaram os GMs a entrar na corporação, há que realçar uma questão que reputamos muito

interessante: a constatação de que, no discurso das mulheres, associada à vocação, uma das causas apontadas diz respeito ao desafio de entrar em uma profissão tipicamente masculina. Tal desafio tem um custo, em se tratando de uma cultura que vê a mulher exercendo atividades típicas da sua **condição feminina**. Entre as entrevistas que fizeram tal alegação, destacamos:

**“Eu tinha um sonho, porque meu pai foi policial militar. Então, eu me inspirei nele e também tinha aquele ideal....de como mulher, sabe, participando de uma profissão dita masculina. Então eu tinha essa vontade de tá atuando numa profissão que a nossa sociedade rotulou como masculina. (GM...)”**

**Entrevistador:** – Você diz isso em que sentido assim?

“Porque é uma atividade que a maioria que exerce é homem. E dentro deste mundo masculino, a mulher.....quando eu estava fazendo o curso e todo mundo achava “não ela não vai conseguir fazer tal coisa” ou “ah, na aula de tiro ela não vai conseguir” sabe? (GM...)”

Manifestação de outra entrevistada, assim se manifestou a respeito do tema:

“Primeiro eu pensei concurso público, estabilidade financeira. Gostava de polícia, desses filmes de ação, coisa assim, a mulher então, acho o máximo a mulherada trabalhando. (GN1-1)”

Entrevistador: **E a este respeito,** qual, qual o seu símbolo?

“Não, não tem um símbolo assim, mas você vê as mulheres brigando, lutando, assim, **que a mulher não é só o sexo frágil, que se ela quiser ela pode muita coisa. Que ela não tem que ficar escondida atrás do fogão, que ela pode mais.** Nós somos o lado forte, eles são..... (risos de todas)”. (GN1-2).

Destaque-se que o depoimento acima – assim como outros, que citaremos, no decorrer deste trabalho –, foram dado em um grupos mistos, ou seja, segundo um pertencimento por nível e com a presença de homens e mulheres, quase sempre tendo por maioria homens. Parece que a presença de homens não inibiu as mulheres em seus depoimentos, quando comparamos as respostas dadas por elas, tanto nos grupos mistos quanto naqueles exclusivamente femininos. Foi, porém, nos grupos focais exclusivamente de mulheres – talvez porque, naquele momento este tema tenha sido mais explorado –, que se fez notar uma preocupação advinda com o desempenho feminino em uma atividade tipicamente masculina. Quase todas as participantes do grupo declararam que tinham o apoio de suas famílias e maridos:

“Na minha família não tem problema, meu pai até gosta, acha assim.....não tem problema assim, com relação a família. Minha filha também gosta”.(GF1).

Não obstante os familiares possam revelar preocupações com as exigências do trabalho, as guardas entrevistadas se mantiveram firmes:

“E (...) é meio complicado você (...) conseguir consegue, mas você sempre fica, devendo em algum setor e geralmente os de casa é que (...) que ficam meio (...) em segundo plano né.” (GF1).

Ainda que exista também o outro lado – ou seja, deixar de angariar alguma vantagem ou fazer algo que gostaria, em função dos compromissos familiares, elas se mantêm firmes na sua escolha:

–“(...) a gente também abre mão de algumas coisas em virtude da própria família né. Você podia (...)que nem no meu caso, eu queria ir prum outro setor da guarda lá, não posso ir porque eu tenho dois filhos, e uma precisa estudar e o outro precise de quem cuide, e eu tenho que ficar onde eu tô.(GF1)

Observa-se, também, como já dissemos, uma preocupação, por parte dos familiares, quanto aos possíveis perigos que o exercício da profissão encerraria:

–“ (...) a minha filha, assim, ela....ela tinha muito medo, porque ela levantava bem cedinho e dizia assim “mãe, deixa eu te dar um beijo porque pode ser que alguém te mate hoje no serviço, e daí eu não vou ter mais você”. Então no começo ela sofreu bastante com isso, hoje ela tá com 18 anos, então (...) já mudou assim, bem a visão dela e do meu filho”. (GF1)

“ A minha mãe também fica meio preocupada, por causa da violência né, que ta bem grande, mas ela sabe que eu gosto e ela ta aprendendo a aceitar isso ao, não tem como (...) né, querer que eu saia e tal. Até seria a vontade dela também, mas daí ela num (...) não tem como né (...) ficar me pressionando e tal. Ela vê que eu tô bem, que eu tô feliz, então ela (...) ta aprendendo a conviver com isso, com a história”. (GF2)

Segundo as GMs, o fato de elas terem uma atividade de risco, a possibilidade de “se precisar (...) dá uns tiros” – e, também, é claro, de levar **alguns** – faz com que muitas pessoas e, não somente os familiares, (...) se *surpreendem assim*: ‘*nossa, mas se eu tivesse uma filha eu não ia deixar ela trabalhar nessa (...) nessa profissão*’. *Nossa, muitas vezes já me aconteceu isso*” (GF1). No entanto, parece que a questão que mais incômodo traz para as GMs – haja vista que o demais problema, já referidos, anteriormente, também podem afetar os homens – é mesmo uma associação entre o desempenho da função e a perda da “*sua feminilidade*” (GF1). Tal pode ser interpretado como aspectos de uma personalidade “braba”:

(...) “É a fama que tenho junto a todos meus tios que não me veem há muitos anos, a de ser a braba da família. A fulana é a braba”. Antes da carreira não era”. (GF1).

Escolher a carreira de GM pode, portanto, ser interpretada como comportamento masculinizado ou homossexual. É a visão típica do “machismo”. Isto se manifesta tanto como uma postura individual quanto uma “visão da sociedade”, pois decorre também de mulheres, que criticam as GMs por sua escolha profissional..

No trecho abaixo selecionado, evidenciamos a percepção do incômodo de uma GM por ocupar um espaço que “não lhe pertence”. A expressão é uma dedução que elas fazem em face do preconceito com que costumam se defrontar. É importante observar, no caso, a dificuldade, o “rodeio” de que elas se valem, na confissões abaixo, para expressar o fato de que podem ser vistas como homossexuais, por causa da escolha que fizeram:

GM – “Porque as pessoas (...) na realidade (...) é machismo”.

GM – “É, a visão delas é de que mulher não foi feita pra...”

GM – “É machismo”.

GM – “A gente vive numa sociedade machista”.

GM – “Eles fingem que não”.

GM – “É maquiado”.

GM – “Mas é machismo. Porque as pessoas, elas (...) elas não acreditam na capacidade das mulheres num aspecto... elas encaram a profissão de segurança como um (...) uma coisa truculenta, uma coisa que você tem que ter um preparo físico né (...) um porte físico (...)”

GM – “(intervindo) que cê vai perder sua feminilidade”.

GM – (cont.) - ( ...)”que a mulher não tem.”

GM (intervindo) – “E que a mulher que encara (...) seguir nessa profissão, né, ela tem (...)ela vai virar” ( ...)

GM – “Ela tem uma tendência” (...)

GM (cont.) – “A virar” (...)

GM (concordando) – É

GM (cont.) – “A virar (...) homem né. Uma tendência masculina, entendeu?”

GM – Então é isso que assusta pra alguns, deixa os outros desconfiados, assim..... em termos da segurança em si né, né, porque é perigoso, porque tem tiro (...)

GM (intervindo) – Isso.

GM (cont.) – A família se preocupa quanto a isso né. Mas é um preconceito pelo fato de achar que, cê tá no lugar errado, fazendo algo que (...) não te pertence.

GM – É o machismo.

E – E fica desconfiado porque, assim, em que sentido? Que você falou que fica desconfiado.

GM – Não, porque já parte mais pro lado da parte (...) da parte sexual sabe. Já acha que você tem uma tendência a homossexual que..... por ser um trabalho estritamente masculino (...)e não é. (GF1)

Ao mesmo tempo em que relatam a masculinização ou a homossexualidade que o preconceito lhe atribui, as GMs também ressaltam o fato de que muitos colegas mantêm desconfiança em relação sua força física e capacidade de socorro, em caso de se fazer necessário o uso delas. Eis a explicação que as entrevistas desenvolvidas neste trabalho de pesquisa colheu a respeito:

GM – “Não. Assim, às vezes tem. Tem de guarda..... tem guarda que não gosta de trabalhar com mulher, assim sabe, eles ficam preocupados assim né”.

GM – “Com a segurança deles”.

(risos de várias)

GM – “Será que vai dar apoio?” (...)?

(várias falando juntas) (GF2)

As GMs asseguram, no entanto, que tal postura não é generalizada:

“(...) um ou outro. É minoria”. (...) A grande maioria não...” (GF2).

As mesmas GMs consideram, porém, que a insegurança pressentida por um ou outro companheiro do sexo masculino possa ser real, e teria relação com o perfil da GM em questão – se este perfil é *operacional* ou *administrativo* –, como se tal diferença de condição fosse algo exclusivo da condição feminina. É o que explicam a seguir:

GM – “Mas, eu acho que nesse caso, porque **tem aquela guarda, que ela é** operacional, que ela vai pra uma ocorrência, ela enfrenta, ela tá lá junto, ela puxa uma arma se for necessário, ela desce o cassetete se for necessário também. O guarda vê que se ela faltar em alguma coisa é pelo fato de que a gente tem uma força física menor do que eles. É por isso. Mas não é por se eximir do trabalho”. (GF2)

Ou seja, elas entendem que pode faltar “força física”, mas não disposição para enfrentar a “ocorrência”. Diferentemente das GMs que tem um perfil mais antigo, mais ligado a atividades administrativas.

GM - (...) “perfil (...) é bem raro encontrar (...)as guardas antigas assim, a maioria delas, o perfil delas, é trabalhar fechado, administrativo. Elas preferem assim, elas não querem ir pra rua, éé, se defrontar com situação assim, ter que fazer revistas, então elas (...) elas ficaram mais escondidas assim, no administrativo, é, trabalhando no, no rádio, na comunicação”. (GF2).

Curiosamente as GMs confirmam que existem colegas que “[nas suas atitudes] é igual, até mais do [que o] homem”. Não obstante, na percepção delas, as GMs acabam, na verdade, sendo melhores que os homens, isso não se deve apenas à força ou ao preparo físicos, mas ao fato de que conseguem

aliar a isto qualidades femininas como a “intuição”, porque “conseguem pensar” e “argumentar” melhor.

GM – (...) “Então a gente vê que quando cê começa a desenvolver mais o trabalho assim, você fica com, você fica com uma visão assim que você já sente, porque a mulher, ela tem isso né, essa intuição assim. E ela fica assim, ela, ela...ela opina assim, olha eu acho isso, isso e isso. E geralmente as mulheres acertam, sabe? Porque elas conseguem, conseguem (...) pensar assim (...) analisar” (...)

GM – “E às vezes a mulher resolve antes uma situação, antes que se complique”.

GM – “É”.

GM (cont.) – (...) “Que nem teve um mutirão no CIC, só o fato de você ficar fazendo a marcação em cima das pessoas já inibe o que eles tavam querendo fazer, que era fumar droga. E os homens, alguns que entraram agora, o que que eles querem? “Ah, vamo descê porrada, vamo lá pegar, fazer um auê pra (?)”. A mulher não, a mulher chega quietinho, resolve, não precisa fazer o auê”.

GM – “Prefere argumentar né? Prefere argumentar, conversar, pedir pra que se retire”. (GF2)

Todavia o “saber argumentar” tem que ser equacionado, segundo as circunstâncias; ao “saber se impor”, sem o quê se “perde a moral” e, junto com ela, “se perde a ocorrência”

GM – “(...) se a mulher não se impor, se a gente não chegar, do lado de uma ocorrência (...) numa ocorrência (...) não to dizendo que uma ocorrência com..... com menores aí em conflito com a lei. E ocorrência, ocorrência (...) vamos supor, um furto, um roubo, que cê ta se deparando com uma situação de dano ao patrimônio, que é um (...) um adulto que esteja ali, que é o (...) que geralmente, na maioria das vezes, acho que se (...) se for olhar, nas estatísticas, é mais masculino né. Se você não chegar se impondo ali”(...)

GM – “Você não tem moral nenhuma”. Cê não tem moral, cê perde a ocorrência. A abordagem é tudo (...) se, se num chegar e se impor, você perde a ocorrência. A pessoa ela vai cresce pra cima de você, e você vai precisar do teu companheiro e, se bobear, você vai precisar de apoio de outra viatura”.(GF1).

Uma vez que, em muitas “ocorrências”, quando os envolvidos veem que é uma GM que esta atendendo, a postura dos guardas masculinos nem sempre é auspiciosa. É o que se depreende da resposta abaxio da GM entrevistada:

GM – (...) “porque é mulher acha que pode tudo né, acha que não vai dar nada” (GN1).

Outro guarda presente no mesmo grupo concorda em parte com isso, embora reconhece que as mulheres têm as suas virtudes para desenvolver o trabalho:

GM – “Trabalhei (...) trabalhei com muita mulher, é melhor que muito marmanjo que a gente (...) trabalhei em praça com mulher. Mulher trabalha bem, legal, tipo é (?) da pessoa trabalhar, só que (...) o cidadão que vê a mulher na praça, ele num (...) num é que ele num (...) tipo, ele pensa assim “mulher é mais fácil de fugir, éé (...) tenta agredir”. É complicado. Pra elas é complicado”.

Todavia, é importante destacar que “se impor” significa não, como posto anteriormente, impor-se moralmente, mas “no aspecto físico mesmo”, o que não significa “ser agressiva” que é visto como uma atitude extremada. Segundo as GMs isto dar-se-ia, mais uma vez, em função de todo um conjunto de diferenças entre elas e os homens:

GM - (...) “a mulher (...) justamente, pela diferença física né, que eu costumo até falar éé.....uma mulher, ela pode (...) nossa, eu posso fazer muito exercício, posso ficar muito forte, mas éé (...) em comparação com um homem da mesma estatura que eu, né, ele sempre vai ter uma certa vantagem. Porque nós fomos criadas, naquela, naquela “ah, a bonequinha, bonequinha ali (...) ai minha filhinha ali, arrumar o cabelinho(...)”. Enquanto o homem tava lá, brigando com os amiguinhos na escola (...) pregando a porrada desde cedo. E a gente muitas vezes só foi aprender a dar porrada (...) na escola ou então fazendo, né, dentro da academia. Entendeu? E eles.....e eles estão na rua, a “mulequada” foi criada na rua, foi criada apanhando, brigando, se defendendo. E nós não, a gente tem essa certa dificuldade, que a gente tem que correr atrás, muitas vezes. Pra você trabalhar na rua, a (diz um nome próprio) que sabe, ela fica aí direto atendendo ocorrência, se você não se impor”(...) (GF1)

As GMs também se referem a uma competição dos GMs homens com elas. Tal fato seria reflexo de um certa competição que existe entre eles próprios, e que acabaria tendo reflexos na relação deles com elas:

GM – “E com a gente é mais um reflexo né, porque..... eles se sentem superiores a nós. Isso sente né, qualquer homem, qualquer situação, sempre vai se sentir assim”.

GM – “Tem um, tem um (...) eu sinto, eu na (...) comigo assim, existe, existe, deixa eu ver, acho que um guarda, um ou dois guardas assim, eu lembro de um agora, que eu sinto que **ele compete comigo, assim sabe?** Ele, ele tem assim (...) ele se preocupa quando eu to (...) que tem guarda que ama viatura. Que tem (...) que os guardas, eles amam as viatura e amam arma, assim né, os homens né. (risos de uma guarda). Eles gostam assim né, então eles se sentem assim, mais NE (...) então, amam

viatura. E às vezes, por uma necessidade, daí eles..... o chefe, né, pede pra gente ficá na viatura, (?) e tal, ficá na viatura. E esse guarda, ele compete comigo, sabe. Ele sempre tá (...) ele é falso assim, ele chega pra mim assim, e fala, fala uns negócio assim né, daí pra dizer né, que ta me apoiando assim e tal. Mas eu sei que é mentira dele sabe”.(GF2)

Algumas das questões que as GMs colocaram nos levarão a tecer considerações em um estágio deste trabalho mais à frente, quando compararmos a supostas diferenças entre os GMs e outras polícias, principalmente a Militar. Como se pôde ler, as GMs consideram que sua atividade, quando comparadas ao dos homens, é desenvolvida com ênfase maior no diálogo, na conversa etc, indicando que as sequelas dos anos em que a corporação imitava a PM, e ainda persistem. Ou seja, os GMs acabam assumindo comportamentos violentos, muitas vezes desnecessários, pois poderiam ser resolvidos de outra maneira. Tal postura teria relação com o estereótipo de masculinidade levado à última consequência: um comportamento aprendido com a PM?

Foi um Coronel PM, na época comandante da GM de Curitiba quem me deu uma explicação sobre o que ele pretendia para a corporação. Disse-nos ele: Você não tenha dúvidas de que o que pretendemos é transformar a GM numa PMzinha”. Os Movimentos Sociais, que têm sua militância em Curitiba, concordariam que a promessa ou praga do Coronel, pelo menos em parte, está sendo cumprida<sup>124</sup>.

### **2.2.2. A percepção da função e do papel do GM.**

Neste item, agruparemos tanto a percepção do GM quanto ao seu papel e à sua função, no tocante à segurança pública, como o entendimento que os guardas têm sobre as exigências da sociedade sobre a sua atividade. Se bem que alguns GMs possam definir, de forma objetiva, sua função, como disse um dos entrevistados –“Olha, acho que temos a consciência de que a Guarda tem que cuidar do patrimônio” (GN1-1) –, é isso que, de maneira geral, repetirão, formalmente, ou “segundo o manual”. A grande maioria salienta que não sabe bem qual é a sua função ou seu papel, oscilando entre um indefinição explícita: “eu acho difícil definir”(GN1-1); “a gente fica numa incógnita” (GN2); e a noção de “é um faz tudo” (GN1-3); ou seja, um “mix (...) um pouquinho de tudo” (GN1-2), vale dizer: “é a parte operacional, é a parte de polícia, é a parte de assistência (...) na realidade é um pouquinho de tudo assim, sabe, é um pouquinho do corpo de bombeiro, é um pouquinho da Polícia Militar” (...) (GN1-2).

Vejamos um depoimento exemplar:

---

<sup>124</sup> Não é o caso nem o momento de desenvolver este tema, mas se torna necessário salientar que os movimentos sociais organizados, principalmente aqueles envolvidos na conquista de moradia, têm, sistematicamente, denunciado a truculência da GM, sobretudo na desocupação de áreas por determinação judicial.

“Então essa tua pergunta, só tá me acompanhado durante 19 anos. E por ela..... 19 anos que eu tenho de serviço.....e por eu ter todo esse tempo de serviço, ela fica indefinida, porque foram 19 anos de construção desta identidade, construção desta pergunta, de “quem somos nós, quem é essa guarda, né?”. Então ela, ..... ela pra mim, eu tenho dificuldade ainda, é como se na verdade essa pergunta, ela não.....não tivesse nunca um fim porque ela tá sendo sempre construída no dia a dia”. (GM1)

A noção de que a GM está “sendo sempre construída no dia a dia” talvez seja a posição mais radical quanto à indefinição do papel de uma corporação do gênero. De qualquer maneira, a questão da indefinição dos papéis é complementar, como se fossem faces de uma mesma moeda, a “ideia do faz tudo”, como informou um guarda, em cujo discurso podemos observar a passagem da função como uma “incógnita” , com o entendimento de os membros da corporação que são “polivalentes”.

“Olha, às vezes a gente fica numa incógnita, porque (...) a gente fica muito à mercê as vezes de uma condição de conforme o prefeito que entra, conforme o secretário que tem. Então, nós temos uma lei municipal que diz.... que nos inclui na proteção à população. Pela Constituição, nossa proteção é bens, serviços e instalações, então é complicado. Na verdade, nós guardas somos polivalente, nós fazemos de tudo um pouco nesta vida. Nós cuidamos da proteção dos bens, serviços e instalações, nós cuidamos da proteção da população. Então nós fazemos tudo (...) é. (...) infelizmente eu acho que acaba (...) cada um de nós decidindo na hora do fato, da ocorrência, se vai atender (...) se vai atender de um jeito ou do outro”.

Esta noção de uma atividade que se constrói, na medida em que sua presença é demandada, sem que os GMs se sintam respaldados, legal e/ou politicamente, parece ser o ponto central da questão. Isso acontece, inclusive, porque eles, os GMs acreditam que a indefinição, quanto ao seu papel e função, acontece também com os seus comandantes:

“Acho que o nosso comando ele não tem isso delineado e fica muito em cima do muro. Você não sabe para onde você vai. E a corporação que tá lá no dia-a-dia na rua, sente isso”. (GN1-2)

Antes, porém, de continuar esta linha de argumentação gostaríamos de salientar que o nem sempre a “polivalência” é tomada como negativa. O conceito do “faz tudo” pode aparecer no discurso dos GMs como algo positivo, como, por exemplo, nos trechos abaixo destacados:

GM – “Se for analisar, Secretaria de Abastecimento, ta lá o Guarda Municipal, cuidando do armazém da família, cuidando dos funcionários. A Secretaria de Saúde ta lá, o guarda cuidando da unidade de saúde, cuidando dos funcionários, para

não serem agredidos. É...Secretaria de Educação tá lá o guarda nas escolas” (...)

Entrevistador – “Por isso que eu digo, a Guarda é a Prefeitura. A Guarda é a prefeitura”.

**C (?)** – “E é a única que não é valorizada”.

Entrevistador – “Hoje, se tirasse a Guarda Municipal de todas as secretarias, as outras secretarias não trabalhariam”. (GN1-1)

GM – “Hoje, eu diria que a Guarda Municipal é o faz tudo. Modéstia à parte. Por exemplo, assim, nós atendemos, no caso nosso né: toda a prefeitura, tudo, tudo. Por exemplo, lá o pessoal do IASP<sup>125</sup>, liga pra gente resgatar uma criança. A Guarda Municipal vai, ela tem que ir, né. Aí vem uma chamada da nossa central, caiu não sei o que, defesa civil: a Guarda tem que ir. É não sei o que, um encaminhamento: tem que ir. (GN1-3)”.

GM – “Na verdade a gente.... e não só a questão de proteção à população, hoje em dia, dentro da prefeitura mesmo, nós fazemos um monte de funções, que não ta em lugar nenhum, e não cabe a nós. Então, como a gente trabalha.... tem serviço que atua vinte e quatro horas, então a gente acaba sendo a visão, os olhos da prefeitura (...) é (...) às vezes é a Guarda. É invasão, a Guarda vai; as vezes é um buraco que tem na rua, a Guarda vai; situação dum cachorro na rua é a Guarda que vai; caiu um árvore, a Guarda vai. Então, quer dizer, às vezes você tem claro e as vezes cê não sabe realmente qual que é a tua função”. (GN2)

Quando os GMs afirmam que “a guarda é a prefeitura” – que é “a visão, os olhos da prefeitura” – ficam claras as desculpas pela falta de modéstia. Observamos, inclusive, a defesa de que o papel da GM tem que ser este mesmo, uma espécie de “faz de tudo”, porque isto obedeceria a uma demanda da população. Tal fato, por vezes, nos discursos deles, é indicado como algo positivo. E o que poderemos ver a seguir:

GM - (...) **“as pessoas recorrem ao guarda, seja no posto , seja na viatura, seja na escola. Ele é um referencial.** Muitas vezes a gente (...) assim (...) nos pede informações como se nós fossemos conhecedores de (...) tudo que fosse assunto. Então a gente é sempre solicitado pra informações, pra apoio, pra atendimento, pra encaminhamento. (GN1-2)

GM -“Então a nossa função, ela não pode ser específica: “o guarda municipal faz isso”. A Guarda Municipal tem que tá preparada para fazer isso, e mais. Porque a população cobra da gente, e é o dia-a-dia da gente”. (GN1-3)

---

<sup>125</sup> Instituto de Ação Social do Paraná, vinculado ao Governo do Estado do Paraná e era responsável pelos problemas da população infanto-juvenil. Recentemente, foi criada a Secretaria da Criança e do Adolescente, que assumiu absorveu as funções do IASP.

Tal percepção positiva é acrescida da ideia da “missão cumprida, quase sempre associada a funções de *prevenção, proteção e orientação*, motivo pelo qual acreditam os GMs que são vistos pela população como uma instituição respeitável:

GM – (...) “é gratificante você chegar no final do dia e você saber que puxa, tinha uma pessoa que tava correndo risco de vida, você foi lá, fez com que num tive..... num acontecesse nada com aquela pessoa. Pra mim, nossa aquilo é muito bom. Uma pessoa precisava ali dum local, e tava no local errado, cê busca a informação pra ela, correta, e ela vai ficar satisfeita, contente. Então isso daí pra gente é gratificante. Cê ta fazendo (?)”. (...)

GM – “Acho que até coisa simples, como fazer o trânsito na escola ali, um ano, dois anos. Quem não a gente não evitou, que seja uma vida ali, que poderia ter sido perdida ali. Nossa, já é muito (...)gratificante já”. (GN1-2).

GM – “É gratificante o trabalho da gente, de poder prestar essa ajuda (...) é (...) ser requisitado pela população. Preferido às vezes. É gratificante. (...). Uma gratificação, um reconhecimento. E muitas vezes esse reconhecimento, ele ta faltando dentro da nossa corporação. Mas a gente vê pela população, o resgate daquilo que você ta fazendo, né. Palestras, né. (...). É (...) famílias que você ta, né, vendo bem as pessoas abraçar você, o carinho demonstrado, né. Ele não abraça o guarda fulano, ele abraça a Guarda Municipal, NE”. (GN2).

Como podemos ver, os GMs consideram que não há grande problema em “ser um faz tudo”, mas a “incógnita”, a dúvida é, simplesmente, se serão ou não respaldados e/ou “reconhecidos” – “O que a gente carece mesmo é do (...) respaldo e apoio” (GN1-2) –, caso tomem uma decisão, no momento em que está se dando uma ocorrência, segundo seus próprios valores e experiência, e a ação/omissão possa ser interpretada como negativa. Em relação ao “reconhecimento”, nós já destacamos como eles acreditam que a atividades deles se confundiria com a própria prefeitura, na verdade incorporariam a prefeitura (“A guarda é a prefeitura”). No entanto, entendem que seus salários são insuficientes, avaliando que trabalham muito.

GM – (...) “a nossa carga horária é de 11 horas por dia e ainda tem, por necessidade, fazer escala extra em fim de semana. Então acho que uma coisa da valorização da pessoa seria uma carga horária menor, pra pessoa ter.....ééé...conviver com a família” (...).

GM – “Ou seja, o que falta é salário né, porque a nossa carga horária é 40 horas. A gente trabalha mais por necessidade” (...)

GM – “Se a gente trabalhar apenas essas 40 horas, a gente vai ganhar um pouquinho mais que um cobrador de ônibus. Não desvalorizando o cobrador de ônibus, mas pela média de horas que a gente trabalha, é praticamente isso. Teria que aumentar seria o salário”. (GN1-1)

Há, no entanto, um nível de “reconhecimento” que identifica como “respeito”, que não se daria, exclusivamente, por retribuição material, como, por exemplo, aquela expressa pelo salário. A “falta de reconhecimento”, por parte da prefeitura, também é sentida, seja na falta de divulgação do que a GM faz ou quando a tarefa da corporação é atribuída a outro setor do poder público municipal, como explicitado no trecho a seguir,

GM – “Olha, a prefeitura, ela divulga tudo que ela faz, menos o que a gente faz (risos). A prefeitura fez um posto de saúde, fica a semana inteira, no canal 12, oito horas da noite, passando, “prefeitura, saúde, posto de saúde”. A Guarda Municipal pega um média de 13 mil ocorrências por ano e não aparece nada”.

GM – “Falado (...?) que a gente fez”.

GM – “É, a gente fez....a gente trabalha na área de proteção ao transporte coletivo. Essa semana a gente deteve um motorista que tava fraudando o sistema. Levamos, encaminhamos ele pra delegacia. Nos jornais (riso de zombaria) que os fiscais da URBS haviam apreendido”. (GN1-1).

É entre os GMs do Quadro Especial que surge uma forte crítica e reclamação, no tocante ao não reconhecimento, inclusive salarial, o que, com certeza, está associado à percepção que os colegas de outros níveis têm deles. Uma vez que estão de farda, são visto como um GM qualquer, mas se sentem menos reconhecidos que os guardas dos outros níveis:

GM (cortando) – “Veja bem, quando a gente passou..... passamo de vigia pra Guarda Municipal, Quadro Especial. (?) retorno, tudo bem. Vem no contra cheque lá, Guarda Municipal no Quadro Especial, certo? Hoje, por exemplo, tá a Guarda fardada, se tiver alguma bronca na rua e eu não atender eu vou responder uma sindicância administrativa. Só no salário..... ah cê vai fazer, eu to com o certificado do..... formação de Guarda, só que eu não posso ganhar o salário de Guarda. E faço a mesma função, respondo igual. Sou penalizado igual” (...)

GM – “É verdade”.

Marcelo – “O salário então é menor?”

GM – “É menor. Não é reconhecido”.

GM – “Não é reconhecido, e a população acha que você, entendeu e..... o pessoal não quer saber, porque você tá fardado. Você não tá ganhando como Guarda, cê tá ganhando como”. (...)

GM – “É jogo político”.

GM (cont.) – (...) “e o povo não quer saber na rua. Você tá fardado, você pôs uma farda, saiu de casa, cê pega qualquer

ziquezera na rua, e você tem que dar um apoio né. E você não tá ganhando como isso, você tá ganhando como..... agente de segurança, como antigamente era. Eu era guardião, né. De guardião daí passou pra agente de segurança. Daí extinguiu, foi lei do governo federal. Daí veio todo mundo, passou pro Quadro da Guarda Municipal, né. Deram a farda tudo, mas não mandaram fazer nada. Deram assim ó “pega essa farda e.....”, entendeu?. Acho que você, isso é, né”. (...)

GM – “Não deram treinamento nada. Como que cê vai (...) não te dão um apoio”. (QE2).

A questão seguinte é de terem ou não “respaldo”, quando tomam ou deixam de tomar uma decisão ( “Se não faz, você responde; se **faz** responde **também**. Se fica em cima do muro, também responde. Então, na realidade, você não tá amparado né” (GF1) em relação a um ato que não esta codificado ou que, legal **ou** moralmente, não seja visto como atribuições deles. Explicando melhor, tudo indica que a ação dos GMs é orientada segundo seus valores e, como veremos mais adiante, pela cobrança da população de que sejam, inclusive, policiais. **A** percepção que têm é de que esse “respaldo” não existe, seja por parte dos políticos, do comando ou da legislação, quando erram ou a ação deles é interpretada como errada. Diga-se, de passagem, que o tal “respaldo” seria, ao final de tudo, o reconhecimento da atividade deles como de polícia, de fato – até porque sentem que “a população [os vê] como polícia” (GN1-2). Aliás, sobre este aspecto todos os grupos se manifestaram de forma bastante eloquente e ampla.

O problema mais importante seria a falta de respaldo político e administrativo da própria prefeitura, particularmente da parte dos procuradores (que eles comparam à Ouvidoria das polícias) e mesmo dos comandantes.

GM – “E a questão de divergência e legislação, a gente comentou aqui anteriormente, é, por exemplo, tem uma situação lá que você.....uma ocorrência mais grave....por exemplo (...) a justiça comum considera, praticamente 90% dos juízes, dos promotores considera a gente como polícia mesmo.

(...)

GM – “Já a nossa procuradoria, dentro da prefeitura, não considera isso. Considera que a gente ta aqui pra cuidá só disso daqui, ou seja, guardião, vigilante, cuidá só de prédio” (....)

(...)

GM – Bem na verdade, o que precisaria é uma reestruturação geral....

(...)

GM – (continuando) “porque assim, o povo nos reconhece” (...)

GM – (complementando) “a justiça” (...)

GM – (continuando) “mas o nosso povo não. O nosso povo interno não. Porque toda essa...essa...de equipamento, de pessoal é...uma boa parte dele é maquiagem só”. (GN1-1).

GM – “Porque, na Guarda, funciona assim. Nós somos restritos à chefia, éé (...)“Você pode, você não pode. Se você faz não pode, se não faz” (...) Entendeu? Então é (...) muitos que entraram

agora, que ainda tá em estágio probatório, está no “não vou fazer, porque o chefe não quer, diz que não pode”. Então, existe muito isso. Mas esse pessoal que entrou agora, eles foram bem treinados pra (...)pra ser polícia mesmo, chegar e agir. Então nós, os mais antigos né, ainda fica naquela, mais pro lado de cuidar do patrimônio público”. (...)

(...)

GM – “Ela tinha que se tornar mesmo, uma polícia municipal de fato mesmo, já que na prática nós somos né. Mas agora no papel” (...)

GM – “Você é obrigado a fazer o serviço, querendo ou não. Você..... tendo o respaldo ou não, você vai fazer. Depois você vai responder por não ter a legislação ao seu favor. Mas você é obrigado a fazer, não tem como cê dizer não pro cidadão que tá..... tá precisando” (...)

GM – “Não que assim, a pessoa vem, ali..... por exemplo no parque lá, no Parque Barigui, ah os piá tão (...) tão carregando tubão<sup>126</sup> por exemplo, tão carregando (?) prá atirar nos outros. Você tem que fazer uma abordagem neles. Você não tem poder de polícia pra fazer essa abordagem, mas você é obrigado a fazer. Você vai dizer “não, não vou fazer porque eu não, não tenho esse poder”? Você vai lá e faz, e depois se eles reclamarem você responde por isso” (...)

GM – Poder de polícia a gente não tem. A gente faz, mas não temos. (...)

GM – Não tem poder de polícia. Se eu errar, eu vou responder e não vai ter ninguém pra me apoiar. Eu vou responder pela (?) pessoa, não (?) (GN1-3).

A Procuradoria Geral do Município não apoiaria, dentre outras coisas, porque “não enxerga” que “o que tá escrito”, a “teoria”, ou “na mesa é uma coisa e na rua é (...)” é bem diferente, como nos foi dito:

GM – “O que falta muito pra gente é esse amparo legal né. Porque se o guarda pega e resolve alguma situação e resolve bem feito, não fez mais que a obrigação. Agora, se por alguma coisinha ele peca, “por que que você foi lá, você não devia ter ido lá. Isso não é sua atribuição. Você não é polícia”. Isso que, tipo, o comando ou ali quem julga essas ações do guarda não tem essa visão que o guarda tá ali para atender as ocorrências, mas não tem esse amparo legal”.

GM – Teve uma situação dum guarda, que ele tava passando, tavam assaltando uma farmácia, foi solicitado, ele desceu da viatura, trocou tiros (...)Eles acabaram por matar o bandido, e ele tá sendo punido pela corporação (...)

(...) mas nós esbarramos sempre nessa...nessa...nesse problema de legalização do que a gente faz. Você pode ou não pode.

---

<sup>126</sup> Garrafas de refrigerante (*pets*), comumente de dois litros, misturado a alguma bebida alcoólica.

Então, a linha que divide é muito tênue. Você pode, você não pode...você deve, você não deve. Então se você não faz você é punido porque você não fez (...). (GN1 – 3).

GM - É....só que a procuradoria não enxerga isso, né. A procuradoria, muitas vezes, ela quer saber o que ta escrito. Que nem....é formado por pessoas que entendem de lei, mas que entende só de teoria. Que não sabe que, muitas vezes, na mesa é uma coisa e na rua é uma coisa bem diferente. (GN1-4).

A leitura ou interpretação que os GMs fazem quanto ao seu papel de “proteção do patrimônio” é muito interessante. É importante que falemos sobre esta interpretação, pois é, em parte, sobre ela que se dará as disputas com os procuradores que batem firmemente que patrimônio são os “próprios da prefeitura”.

GM – “Na verdade, na visão do guarda, o patrimônio, assim, é de uma forma, assim, mais abrangida, entendeu? O patrimônio pra nós (...) o cidadão é uma patrimônio, assim, ta dentro de Curitiba, né, então é patrimônio (...)

GM – (interrompendo) – O principal, no caso, né.

GM – (continuando) – ....né, então a gente atende (...)

GM – “O que seria respaldado pelo *slogan*, em qualquer viatura que você olhar tá escrito “Guarda Municipal, salvaguardando a vida, nosso maior patrimônio”. (GN1-3)<sup>127</sup>

A propósito das relações entre os procuradores e os GMs, voltaremos, em outros momentos deste trabalho.; Por enquanto, continuaremos a destacar a maneira como, para se livrarem de punições, pela falta de apoio e “amparo legal”, os GMs acabam desenvolvendo outras estratégias, como “fazer vista grossa” para alguns eventos, particularmente aqueles que podem ter grande repercussão:

GM - É que é aquela coisa, você faz, né, a gente faz uma coisa assim, que ela (...) que ela *tem* um (...) assim (...) vamos fazer uma vista grossa, né. Mais ou menos a gente faz dessa maneira. Só que é aquilo, né, que nem eles estavam falando, né, já teve guarda que foi punido por agir certo, né. Só porque não (...) na visão da procuradoria lá, pelo que diz o artigo quinto lá, o artigo cento e quarenta e quatro (...). [se já houve casos que] ele já foi punido porque deu tudo certo, imagina se der uma coisa errada? Então, isso freia muito os guardas.

GM - E mais um coisa, lá, eu sou chefe de equipe, entende. Daí a gente tem que tomar uma decisão as vezes que você.... que ta totalmente longe do teu alcance. A gente tava numa invasão de terra, agora, semana passada que a.... o presidente da COHAB<sup>128</sup>, a área era da COHAB, quer dizer, a COHAB ligando pra mim,

---

<sup>127</sup> Na citação em tela, o GM sinaliza que há uma contradição no *slogan*, uma vez que a sua vida não é valorizada como devia.

<sup>128</sup> Companhia de Habitação vinculada a Prefeitura Municipal de Curitiba.

assim, “não, vocês tem que tirar esses” (...) Peraí, eu não posso, eu tenho que receber ordem do meu secretário ou do meu diretor. E não encontrar o (...) as pessoas, entende. E, como ele falou, se eu sou uma pessoa afoita, “não, vamô tirar”. À noite, de madrugada, “vamô tirar”. Morre um companheiro, e aí? “Quem tomou essa decisão?”, “Fulando de tal”. (GN1-4).

Os trechos acima apresentados são dos GMs nível 1. Já a posição dos GMs nível 2, não obstante apresente percepções semelhantes, acaba tendo um pequena diferença, no que diz respeito ao fato de que ainda se possa cobrar – seja a população ou os outros setores do poder municipal, como a Procuradoria Geral do Município – da GM tanto em função da ação quanto da omissão. Os GMs dizem que, “internamente” (no “interior” mesmo da Guarda Municipal), saberiam ou deveriam saber, sim, o que fazer . Os GMs nível 2, como já destacamos, consideram-se “faz de tudo”, “a visão, os olhos da prefeitura”, e mais:

GM - (...) “nós internamente nós se administramos e sabemos, né, até o limite (...) ou você resolver uma ocorrência policial, né, então você tem o teu limite. O guarda que ta na rua ele sabe que ele tem um limite. Se ele fizer bem feito ele vai ganhar os parabéns. Se ele não concluir aquela ocorrência bem feita ele vai ser punido”. (GN2).

Como, no entanto, a Procuradoria Geral do Município é “de fora” – os “procuradores não entendem desta forma” – “(...) quem tá fora, pega a legislação e .... tem outra visão, outra interpretação”. Ou seja: os “limites” com os quais os procuradores lidam são os estritamente legais e, por isto, eles acabam sendo, na visão deste grupo de GMs, um dos maiores entraves ao desempenho da atividade deles. Isto porque, se do conjunto da prefeitura esperariam apoio, da procuradoria a expectativa é de contar com defesa jurídica. Não há como esquecer o fato já salientado, anteriormente, de que os GMs consideram a Procuradoria Geral do Município equivalente à Ouvidoria ou Corregedoria das polícias civil e militar. E eles sabem como estes órgãos se comportam, quando se trata de “apoio” e “respaldo”. Consideram, porém, que falta isso na corporação: “na Guarda Municipal, falta, infelizmente, falta uma coisa que existe de sobra na PM, na polícia militar, que é crporativismo” (GN1-1). O que acontece com os GMs, na Procuradoria, é diferente: “ a gente até a gente brinca que, se você chegar de azul na Procuradoria Geral do Município, já ta sendo punido lá no portão, já.” (GN1-4).

Por isto é que os GMs repetem que: “(...) o maior entrave nosso é administrativo. Eles é que nos deixam mais com dificuldade da nossa atribuição. Porque, conforme a gente sai da escola, você sai na rua e você faz, você desempenha”. (GN2)

O aspecto fundamental, a maneira que melhor equacionaria “amparo legal”, “reconhecimento” e “respaldo”, segundo os guardas seria a transformação da corporação em polícia de fato, ou seja, não somente um grupo de funcionários públicos, que têm, como toda autoridade, “poder de polícia”, mas não é polícia. Isso significa: não dispõem do “poder da polícia” para desempenhar uma atividade que, na visão deles, a população entendem ser como tal, no sentido estrito do termo. Sem poder para multar ou para

prender – e, confrontado com situações em que um policial poderia ou deveria fazê-lo –, os GMs, como dito por eles, desejariam “que assumissem de vez” [tal poder] e, o mais importante, que eles fossem assumidos pelos seus superiores como policiais, da forma como acreditam serem. E que figurem como as demais polícias onde “até hoje, infelizmente, embora aja nesta condição (...) não ta escrito – no artigo 188 da Constituição Federal – como órgão de segurança pública... 144, né?” (GN1-4).

Eles desejam ser, de fato e de direito, este tipo de polícia. Esta construção, no entanto, entendem que implicaria mimese. Além disso, também implicaria, principalmente, o afastamento das polícias existentes, mais intensamente da PM, com a qual mantêm relação orde de admiração, ora de de disputa, ou ainda, na maior parte das vezes, de ele acham que implicaria mimese, de critica e negação.

### **2.2.3. Policias, militarismo e a “polícia do futuro”.**

Deixemos claro, desde já, que a maior admiração que os GMs têm pela PM diz respeito ao suposto “apoio” e “respaldo” que o “corporativismo de mais da PM” garante aos integrantes da corporação. A ideia de que “(...) a Guarda, ela tinha que dar um respaldo maior, né, prós guardas, como é o caso da PM, né” (GF2), é amplamente partilhada pelos membros da corporação, sejam de que nível for e independentemente de questões de gênero.

De outra forma, as concepções de como deveria se comportar a GM , enquanto polícia difere, pelo menos retoricamente, da forma de atuação da Polícia Militar. De “polícia comunitária”, passando por “polícia do futuro” ou mesmo “a menina dos olhos da segurança pública”, que os GMs definem como sendo sua vocação, têm como contraponto as práticas da PM, que percebem como truculenta, autoritária e distante da população.

Como afirmamos, anteriormente, os GMs se veem como polícia e acreditam que a população assim também a vê, pelo menos quando precisa de ajuda (“A população ela olha pra você: tá fardado é polícia... (GN1-3). Afinal, quando a GM atua na prevenção ou repressão, os indivíduos aos quais se direciona aquela dos ação, segundo indicação dos próprios GMs, questiona a autoridade dos mesmos. Isto acontece, sobretudo, em se tratando de uma GM (do sexo feminino), como destacamos, ao tratarmos das relações de gênero. A escolha da profissão de GM ou, como no caso abaixo. da autoridade da GM é questionada, duplamente, por ser mulher e por não ser polícia.

Ao interferir numa briga em que um indivíduo agredia outro, segundo o relato da GM, em função do fato de o agredido ser homossexual, o agressor assim se comportou:

GM – “Daí ele falou pra mim que ele tava (?), pra mim cuidar da minha vida, porque eu era uma guardinha de merda e que eu não era polícia (...)

GM – (...) Daí eu falei pra ele: “você ta me desacatando, você ta preso.” [ Ele respondeu]: “Que preso o quê? Você vai cuidar da tua vida, vai cuidar de creche. Vai cuidar de escola”. Então, eu falei pra ele, daí eu peguei e falei “eu vou chamar a viatura da Guarda”. Aí ele falou “que viatura, não tenho medo de vocês. Não tenho medo

nem de polícia. Eu sou muito homem pra isso. Pode chamar”.  
(GN1-2)

Como veremos, a relação de comparação e as maiores complicações se dão com a Polícia Militar e, em proporção muito menor, com a Polícia Civil. Os GMs atribuem isto, dentre outras coisas, ao fato de que a relação com a Polícia Civil, de maneira geral, se dar fora das ruas e da “ocorrência” em andamento:

GM – “É, eu (...) a nossa relação (...) é (...) eu, quando entrei na guarda, o nosso diretor era um (...) também foi da Polícia Civil, né, também nos ajudou muito, nosso primeiro diretor. Nós tivemos outros diretores que foram da Polícia Civil, depois começou a entrar o pessoal da Polícia Militar, coronéis. Mas a gente sempre teve uma relação melhor com a Polícia Civil do que com a Polícia Militar. Até porque eu acho que (...) você tem menos contato. A Polícia Civil você chega, faz a entrega na delegacia e vai embora. A Polícia Militar você já dá de encontro com eles na rua. Então, já... você já pega a situação acontecendo. A Polícia Civil, o relacionamento sempre foi melhor (...) com a Polícia Civil do que com a Polícia Militar”.

GM – “Até mesmo em (...) em situações de rua mesmo, né. Eles preferem acionar nós do que a própria Polícia Militar, porque eles...mesmo eles têm esse (...) este conflito, né”.

Na relação entre as polícias, os GMs acreditam que são preferidos pela população e que o atendimento que dão é melhor que o das outras corporações de segurança pública, porque eles, os guardas dispensam maior atenção à população que atendem:

GM – O que a gente sente quando a gente trata com as pessoas é que parece...elas se sentem mais seguras falando com a gente do que com PM, ou com policial civil” (...)

GM – O problema é a questão da atenção que a gente dispensa (...). (GN1-1).

Ocorre, ainda, outro fato já destacado, recorrente no discurso dos GMs. É o seguinte:

GM – “É que a Guarda Municipal, ela traz esta sensação de segurança para a população, porque não tem este caráter truculento que a PM traz.....esta sensação pra população de que a PM é muita mais truculenta”. (GN1-1).

O fato de que a GM pode fazer um atendimento mais rápido que o da PM pode ser facilmente constatado pela população, como no caso que se relata a seguir. ocorrido durante uma reunião do Conselho Municipal de Segurança de um bairro de Curitiba:

GM – “Inclusive, né, nas reuniões de conselho de segurança, que tem lá, né...conselho de segurança (...) é (...) Uberaba faz parte lá, tem” (...) é (...)

GM (interrompendo) – “No Guabirota” (...)

GM (continuando) – (...) “é, no Guabirota, no Jardim das Américas. Então, é (...) a guarda lá é membro *nato* do conselho de segurança. Então, nossa chefia lá, né, sempre ta indo nas reuniões. Eu já acompanhei reunião lá, e o (...) o cidadão que ta ali, né, porque o conselho de segurança vai nas casas, vai, né, é chamado pra reunião, e tal, pra (...) de repente, pra (...) porque lá vai ta o delegado de polícia (...) é (...) ali, o titular da, né, do distrito ali, da área. É (...) vai tá um comandante da Polícia Militar, da área, né. Vai tá a guarda. Então, eles, o pessoal assim, eles chamam pra ir lá e indicar, e dizer os problemas e tal. E aconteceu, então, acho que foi com você, né, de elogiarem ali, em frente a Polícia Militar, em frente a Polícia Civil, “olha, o negócio é o seguinte: eu chamei a Polícia Militar, não veio. A guarda, cinco minutos, tinha quatro viatura me atendendo”, né. Então, a população, ali no conselho de segurança, passando pros demais órgãos de segurança, que a guarda tem trabalhado mais que eles, que tem né (...)

Os GMs são, de forma mais frequente, “preparados” e formados pela Polícia Militar, mais do que pela Polícia Civil, certamente porque a atividade deles, como eles próprios indicam, é, assim como a da Polícia Militar, de natureza ostensiva. Tal é também o elemento que deflagra a disputa entre as duas corporações. Quando indagados sobre se há diferença na formação para além do item acima, entre a dada pela Polícia Civil e a propiciada pela Polícia Militar, os GMs oscilam entre dizer, jocosamente, que a única mudança “(...) é só [n]o ambiente.(...) Única coisa que muda é que pra você almoçar na (...) no Guatupê lá você tem que entrar em formação. (...) Segue o regime militar deles. (...)Vai marchando pra almoçar, volta marchando (risos). (GN1-3). Tal análise, porém, consegue ser mais completa, quando os GMs revelam o incômodo com as separações típicas de ambientes militarizados, com subalternos de um lado e oficiais de outro:

GM – “Acho que tem a diferença nem ele tava falando, a Polícia Civil, eles é (...) as pessoas que dão aula lá pra nós lá na Polícia Civil, a maior parte dos delegados lá mesmo são instrutores da Polícia Civil, é (...) por eles, por eles é. (...) gostarem da Guarda, porque eles têm assim, adoração, eles gostam da Guarda. Então eles preferem, não sei se por causa da briga entre eles, que tem essa rixa entre Civil e Militar,. Então é, no caso, quando cê vai pra academia Guatupê, eles olham pra você assim (pausa na fala, faz algum gesto físico). E quando você vai pra academia, da própria Polícia Civil eles fazem (? – voz muito baixa). Então o tratamento é diferenciado, o delegado, a pessoa que dá aula na Polícia Civil, ele trata você bem, ele chama você pra tomar café “vem aqui ó, vamo conversar, o dia que você quiser vim aqui, pode vim, ta liberado”.

GM – Pra você ter uma ideia, no refeitório, lá no Guatupê, é assim, o oficial senta lá e (?) pra cá. Lá na Polícia Civil não... (GN1-3)

Em relação ao Comando um grupo expressou de que:

GM (F) – A gente preferia que fosse um delegado da Polícia Civil, um delegado de carreira. Que quando a Guarda começou, era um delegado da Polícia Civil. A gente..... tinha mais apoio, a gente era mais amparado. Eu entrei na Guarda há 16 anos, quando eu entrei era um delegado. (GN1-2).

Ainda segundo o depoimento de outra GM – que viveu a experiência da passagem de um diretor da Polícia Civil para um Coronel da PM –, fica evidente que foi uma passagem difícil:

GM – Foi, uma época foi. Hum hum. Na época (...) que quando na Guarda, no início, só tinha (...) nosso diretor sempre era delegado. Depois, quando o prefeito Rafael Greca assumiu, mudou, foi um policial (...) um coronel. A gente sofreu bastante com ele. Sofreu muito, muito com ele. Que ele tinha uma visão totalmente assim (...) ele era um coronel, daqueles coronéis mesmo antigos, não tinha nem formação, ele era assim, coronel por tempo de serviço. Então, ele não tinha uma formação, ele não tinha um lado intelectual assim sabe, ele não tinha uma visão, sabe, intelectual da coisa. Ele era ditador. (?) ditador tanto com a gente, né..... e daí a gente sofreu muito com ele. E junto com ele veio outros militares. Daí ficou ali, ele secretário, e junto com ele outros (...) né, cargos ali, assessores tal, todos militares. Então a gente sofreu muito nessa época né, porque daí eles faziam (...) agiam assim como eles queriam. Não agiam dentro da lei. E (...) depois disso, depois disso é (...) mudou né, agora nós temos um secretário, um secretário também que é (...) ele é militar, mas tem experiência, mas só que é uma pessoa preparada. Sabe? “ (GF2).

Enquanto em outro grupo focal uma GM manifestou-se da seguinte forma:

Entrevistador – “E pra vocês, o secretário, que tem uma formação diferente, ou seja, é....advogado, delegado, policial militar, interfere na.... na relação com vocês?” (...)

GM – “Olha, como eu já fui...já tive, *vários* diretores e secretários, né. Já passei por vários. A guarda cresceu, uma certa época, em dois meses com um(...) um (...) diretor funcionário de (?) da prefeitura, era um advogado. Ela cresceu em dois meses o que ela não cresceu em vinte anos, entende. (...) (GN1-3)

O argumento da GM, ao que tudo indica parece ser procedente. O determinante é a política estabelecida pela administração municipal. Ou seja, depende da administração municipal o que acontecerá com a GM, muito mais que deste ou daquele secretário ou diretor da corporação:

GM – “Então, eu acho que.... eu não sei, fica essa questão. É a critério da administração pública, entende. Quem que....é....(?)....é a teu favor, eu vou te dar aquilo que você quer, né”. (GN1-3).

Houve, porém, a indicação de forma mais precisa que, na verdade, constituiriam no apoio do Secretário, fortalecido pelo Prefeito, o que nos parece correto. Tal elemento é decisivo no desempenho da GM:

GM – (...) “nós hoje temos o apoio do secretário né, ele é a nosso favor e o prefeito que, dá o apoio pra Guarda Municipal” (GN1-2). [Diferentemente de] “períodos anteriores que nós tínhamos um secretário, ou um diretor, que pra eles tanto fazia a Guarda Municipal. E o prefeito não conhecia nem o trabalho, não sabia que existia Guarda Municipal.” (GN1-2).

Outros GMs assinalam, porém, dois pontos vale salientar: o primeiro diz respeito ao fato de que ter um coronel PM como diretor ou Secretário acabaria, por um meio ou outro, militarizando a GM. Em um dos depoimentos, um GM explica que “alguns outros coronéis que passaram pela secretaria, pelo departamento, usavam muito a (...) o (...) as patentes, né. Entende? Jogando as patentes. Como a gente pode dizer bem (...) jogavam a patente, entendeu? ‘Eu sou Coronel e você tem que me obedecer’ (GN1-4). Todavia relata este mesmo GM que outros coronéis “também, já diziam ‘peraí, eu entrei numa instituição civil. Eu não posso exercer meu cargo de coronel porque eu tô numa instituição civil” (GN1-4). Que é o que se daria com o atual secretário: “o Coronel que está aí, eu posso dizer que não (...) não usa o poder militar que ele tem, entende? Eu posso dizer, assim, particularmente falando. Que eu não vi nada de (...) de autoritarismo, né, dentro do departamento”. (GN1-4)

Em segundo lugar, o problema, na interpretação dos GMs, seria maior e ultrapassaria posturas pessoais, em função do corporativismo da Polícia Militar. Há um receio, por parte dos GMs, de que a Polícia Militar “não vai deixar a guarda crescer (e vários concordam, falando junto). (...) vai amarrar a guarda”, [porque a Polícia Militar] “tem medo que a guarda cresça demais e ofusque o serviço da PM”. (GN1-3)

Mesmo que tenha um Secretário comprometido com a GM, como indicam que o atual seja “se dentro do comando da PM existe uma reclamação, uma exigência, eles ligam pro secretário: ‘sou militar’. Nele vai bater o corporativismo dele, e ele vai agir como militar. E isso que acontece com a gente”. (GN1-3). Voltemos, porém, à questão da polícia que os GMs pretendem ser, as características da polícia do futuro. Ela começa a diferir da Polícia Militar, na qual há “aquele velho e bobo militarismo” (GN1-1). Ela não teria “esse caráter truculento que a PM traz” (GN1-1). Seria uma segurança pública “só que sem militarismo” (GN1-2).

GM – “Ah, eu acredito que entre a Guarda e a Polícia Militar....acho que uma grande diferença é aquela coisa que....pela própria instituição, já consta como polícia pra eles. Eu acho que o tratamento que é dado por eles é mais repressivo. A gente já desde o início, nos nossos primórdios, vamos dizer assim....a gente tem mais essa questão de ficar mais junto com a população, ta conversando. Então a gente tem um laço maior com as pessoas do que a própria polícia, a polícia ta tentando resgatar isso que ela perdeu. Porque até em virtude da....todo esse período que o Brasil viveu e tudo mais....então acho que criou uma distância, criou uma barreira. E eu acho que quando a guarda entrou, nós já entramos de uma maneira assim mais leve nessa questão da segurança, e mais próximo das pessoas,né”.

GM – “E o militarismo em si não faz falta pra nós, mas a hierarquia e a disciplina isso a gente preza muito. E é muito importante pra Guarda”. (GN2)

Outra grande diferença, entre as polícias atuais e a do futuro, ou a GM do futuro, seria derivada da sua condição de proximidade da população, o que criaria condições para a implantação efetiva, se é que ele já não exista, do policiamento comunitário:

**GM – “É, na verdade nós realizamos o policiamento comunitário, que é tanto dito por ai. Tanto divulgado por aí.** Quem realiza mesmo esse policiamento comunitário somos nós. Nós que temos esse contato com a população, de todos níveis né, desde lá da periferia, eu que trabalho lá na Regional Pinheirinho, desde lá da favela do Terra Santa, até aqui com o pessoal da Matriz”. (GN1-2).

GM – “Então, por exemplo, lá, o guarda da escola. **O guarda da escola, realmente ele é um guarda comunitário.** Toda aquela comunidade ali em volta conhece, digamos lá no (?) da vila, o guarda da escola. Então é ele quem vai atravessar as crianças na hora do trânsito, é ele que fica ali na escola né. **Então eles têm essa figura do guarda municipal, o guarda realmente comunitário,** pra atender aquelas necessidades ali. Hoje né, já tá acontecendo de boa parte dessa popular *ir* até a escola solicitar alguns atendimentos, em função do guarda que tá lá”. (GN1-3)

GM – “Fui policial militar. Até o fato da (...) ou a própria (...) o próprio passado, né, vamos dizer assim, da Polícia Militar.... ah.... as repressões....ah.... a forma como eu, *eu* como cidadão prefiro enxergar, por exemplo: um guarda municipal ele ta fardado, ele ta armado, mas você vê no guarda aquela diferença de um policial militar, todo truculento, todo, né. Tanto

que, hoje, a Polícia Militar tem se voltado bastante à ações comunitárias mesmo, né. Porque eles tão vendo que não adianta, aquela repressão que existia na época não, não leva a nada mesmo, né“.

E – “É, é uma proposta, né”.

GM – “É, eles tavam partindo pra esse lado. Também.... quando a gente.... um.... uma escola antes da minha, na Polícia Militar, não existia uma.... uma atividade chamada polícia comunitária. Hoje ta sendo implantada nas escolas da Polícia Militar. Policiamento comunitário. Trabalhar pra comunidade”. (GN1-4)

GM – “O que nós já fazemos. Um policiamento preventivo, ostensivo. Mais voltado aí pro policiamento mais comunitário, não tão repressivo.... como é o da Polícia Militar, que hoje em dia ta ultrapassado,,mas que existe, e eu acho que enquanto existir Polícia Militar vai ser assim. Mas basicamente é o nosso serviço, é defesa social com serviço policial também“. (GN2).

A implantação de um policiamento comunitário, por sua vez, somente se faria possível, se a relação entre a GM e população fosse fundada no respeito à lei, e não no medo como aconteceria em relação a Polícia Militar:

GM – “O ideal da Guarda Municipal é tentar ter o respeito da população, mas esse respeito porque nos somos a lei e não o respeito que a policia militar tem, por que tem medo da polícia militar”.

(...)

**GM** – “O nosso respeito, a gente quer ter o respeito, mas não medo”.

**GM** – “Sempre por cumprir a lei e não por impor a lei”. (GN1-1)

A policia do futuro também seria municipalizada;

GM – “Hoje, no Brasil, para você ter uma ideia. A saúde foi (...)

GM – (...) municipalizada. A educação, né, a básica, foi municipalizada. Eu acredito que a segurança, daqui há uns dias, vai acontecer isso. Até porque, constitucionalmente, a função da polícia civil é de polícia judiciária. A função da PM, o que é? É o que a Civil faz hoje: inteligência. Daí vai sobrar o quê? O (...)

GM – “Ostensivo (...)

GM – “O policiamento ostensivo pra quem? Pras guardas municipais. Então a gente teria que...daí é lógico, um negócio mais, de reaver o posicionamento de cada estrutura”.

(...) (GN1-3).

GM – “Por isso que eu acredito, né, por isso que eu acredito que a Guarda Municipal é uma polícia de futuro. É uma polícia

de futuro. E vai ser (...) e o futuro da (...) da segurança pública é a municipalização com as Guardas Municipais”. (GN1-4)

A GM é em função dos esgotamentos dos outros modelos de polícia, uma polícia de futuro, mas também do futuro. É o que defende um GM:

GM – “Pra mim, pra o (...) a Guarda Municipal, além do (...) além do que ela exerce para a comunidade, né, para as pessoas da cidade, é um reforço a mais na segurança pública. E (...) eu acredito nisso, né. Eu acredito que a Guarda é uma polícia do futuro, uma polícia extremamente voltada para os problemas da cidade, né. Sem essa.... essa.... a coisa da repressão, da....da (...) né (...) da população, em si, ajudar, né, ajudar a população carente. E também as pessoas de poder aquisitivo maior, também, intelectualmente também, mais evoluído. Assim, é isso, uma posição de auxílio pra comunidade. E pra segurança pública. (...)

GM – “Eu acho que....é....a ideia do futuro, é o seguinte: é uma polícia voltada, extremamente, pras pessoas sociais, certo, não.... é.... **já fugindo desse lado de repressão**, certo, que o mundo....né.... século vinte e um, né....é a evolução total, né. Então, é.... fugir desse lado de repressão, de....de década de setenta, né. Pra mim é isso, o contato com a comunidade, as pessoas sociais, né. (...)

GM – “A Guarda Municipal pra mim, hoje, é o principal elo de ligação. Futuro é o que o (nome próprio) colocou bem aí, polícia do futuro mesmo. Vai ser a (...) eu acredito, né, tanto que foi com esse ideal que eu entrei, como a menina dos olhos, vamos dizer assim, da segurança pública”. (GN1-4)

A GM de Curitiba parece marcada por fortes ambiguidades quanto ao seu papel, o qual, como vimos, pareceria ser resolvido com a transformação daquela “guarda” em uma corporação com o poder da polícia, por sua transformação em uma instituição policial de direito, o que ajudaria a resolver, segundo aqueles GMs, o que os fatos já denotam, a saber, que já seriam polícias.

Com relação ao discurso da municipalização da segurança pública, no Brasil, verifica-se que a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) está dando, a cada ano, maior importâncias às ações que proporcionem o desenvolvimento das Guardas Municipais. Assim, fica evidente que, em breve, estas instituições estarão, cada vez mais, atuando como uma instituição policial à revelia das leis. Alguns oficiais de polícia militar, porém, acreditam que esta seria uma estratégia de fixação da ideia de uma instituição policial municipal, da expansão de seus quadros funcionais e de recursos materiais, sendo que, após essa espécie de “institucionalização” das Guardas Municipais, como polícias, ficaria mais fácil adaptar as leis à situação. Isto se verifica, quando da apresentação de projetos ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que prevê a possibilidades de criação e estruturação de guardas municipais nos municípios interessados.



### 3. Breve caracterização do município de Foz do Iguaçu

A cidade de Foz do Iguaçu, distante 637 kms da capital do estado, Curitiba, apresenta uma situação interessante, do ponto de vista de sua localização, ou seja, situa-se na **tríplice fronteira**, possuindo uma população de aproximadamente 313 mil habitantes. Como o próprio nome indica, a cidade está localizada, na Foz do Rio Iguaçu, fazendo divisa a leste com duas cidades estrangeiras: Puerto Iguazu, na Argentina, e Ciudad del Leste, no Paraguai.

A renda de 42% da população do município é de até dois salários mínimos (denominada classe E) e a classe D ( 31%) recebe entre 2 e 5 salários mínimos. A população analfabeta soma em torno de 4%, sendo que 60% possuem o ensino fundamental (antigo primeiro grau) e 30%, o ensino médio (antigo segundo grau). Tais números demonstram o porquê de uma grande parcela da população participar de empregos informais, arriscando-se no contrabando dos mais variados produtos ilegais. Esta ocorrência se justifica, em parte, pela falta de alternativas de emprego na região.

O IDH geral é de 0,775. Estima-se que o desemprego esteja aproximadamente, na faixa de 26%, considerando-se uma população total de 54% de pessoas em idade economicamente ativa. Este número é estimado, em virtude do grande número de pessoas envolvidas com atividades informais, que geram alguma renda, mas não entram na conta oficial dos trabalhadores com carteira assinada.

A região apresenta grande diferenciação cultural, com diferentes grupos populacionais em interação constante, seja pelas migrações de profissionais de diversas nacionalidades – principalmente brasileiros e paraguaios, que trabalharam ou trabalham na hidrelétrica de Itaipu Binacional – seja pelo intenso comércio de produtos importados (legais ou ilegais), dominados por comerciantes do oriente médio e asiáticos.

No tocante à violência e à criminalidade, Foz do Iguaçu apresenta altos índices de tráfico de drogas e de armas, além do contrabando de cigarros e produtos falsificados (também denominados “produtos piratas”), ocupação que sustenta número elevado de pessoas, pois as principais fontes geradoras de renda – a saber, o turismo e a geração de energia elétrica, não produzem empregos para toda a população.

Foz do Iguaçu possui altos índices de mortes violentas<sup>129</sup>, e tudo indica que estariam relacionadas às atividades criminosas ou ilegais anteriormente citadas. Em virtude deste cenário, a prefeitura investiu, maciçamente, na Guarda Municipal, que possui uma estrutura repressiva. Esta estrutura talvez seja equivalente à da Polícia Militar e supera em muito os números da Polícia Civil, ficando boa parte do policiamento ostensivo por conta daquela instituição municipal.

Vejamos, a Polícia Militar **trm** sediado, na região, o 14º Batalhão de Polícia Militar. Este, além de atuar na cidade de Foz do Iguaçu, atende outros municípios da região, dispondo em seus quadros de, aproximadamente, 450

---

<sup>129</sup> Recentemente, a cidade de Guairá, na divisa com o Estado do Mato Grosso – próximo ao Paraguai e com extensa área banhada pelo lago da Hidroelétrica de Itaipu, – foi palco de uma chacina que resultou na morte de 15 pessoas, resultado de uma rivalidade entre pessoas possivelmente ligadas ao tráfico de drogas na região.

policiais militares divididos em funções de policiamento ostensivo, de guarda de estabelecimentos prisionais e administrativas.

Atualmente, a Guarda Municipal de Foz do Iguaçu possui, aproximadamente 304 funcionários, número que pode ser interpretado como maior do que o da Polícia Militar, em atuação na cidade, pois o batalhão responsável pelo policiamento do município atende ainda outros, inclusive aqueles limítrofes ao lago de Itaipu. Da mesma forma que a cidade de Curitiba, é difícil estabelecer uma relação entre o número de GMs, PMs e Policiais Civis, em virtude de que as duas últimas não divulga números de seus funcionários, alegando razões de segurança.

### 3.1. A estrutura da Guarda Municipal de Foz do Iguaçu.

O modelo de criação da GM de Foz do Iguaçu não se diferenciou de outros modelos. Inicialmente, foi criado um grupamento ou uma empresa de vigilância municipal. Sua função, é evidente, era de vigilância e guarda dos próprios do município. A Guarda Municipal de Foz do Iguaçu foi criada em 05 de Maio de 1987, por meio da Lei Municipal nº 1370, de 23 de Novembro de 1987<sup>130</sup>, porém, somente sete anos depois, em 1994, é que realmente começou a atuar de forma efetiva, no auxílio à segurança pública no Município.

A corporação em análise é regida por um regulamento disciplinar, instituído pelo Decreto nº 13.848, composto por nove capítulos, nos quais descrevem as normas de ação, a base da hierarquia e a disciplina e as formas de atuação dentro e fora dos prédios públicos e de atuação para com a população. Neste regulamento, estão colocadas as formas de transgressões e penalidades disciplinares e como prescrevem tais punições.

A GM de Foz do Iguaçu passou por algumas mudanças com a aplicação a aprovação da Lei 2111, de 09 de Novembro de 1997, que incluiu a atribuição de defesa civil municipal, além de garantir a responsabilidade de atuar em sintonia com as demais esferas de segurança pública, estaduais ou federais. E também de participar do policiamento escolar dos estabelecimentos de ensino municipais, como apoio ao Instituto de Trânsito de Foz do Iguaçu (FozTrans). Atualmente, ainda presta apoio ao Ministério Público, por meio da Promotoria de Investigação Criminal (PIC), atuando, inclusive, na repressão ao tráfico de drogas e no “combate” ao crime organizado.

A atuação da GM de Foz do Iguaçu está, hoje, fortemente ligada à esfera policial, ainda que, constitucionalmente, tal tipo de corporação não tenha poder de polícia. Apesar disto, sua atuação inclui, também, diversas ações de policiamento ostensivo, inclusive com abordagens “em favelas”, dispendo para tal de veículos com blindagem<sup>131</sup>.

O modelo adotado para a atuação da GM, no município, é justificado pelas autoridades municipais, em função de uma suposta ausência da polícia militar. Uma destas autoridades assim resumiu e justificou o tipo de atividade da GM local: “se o Estado não faz [segurança/policiamento ostensivo), nós fazemos”. O número de ocorrências atendidas pela GM – com média anual de

---

<sup>130</sup> Disponível em: <http://www2.fozdoiguacu.pr.gov.br/portal2/home/>; e em: [www.guardasmunicipais.com.br](http://www.guardasmunicipais.com.br), acessados em 06/10/2008.

<sup>131</sup> *Foz do Iguaçu investe na Guarda Municipal*, jornal *Gazeta do Povo*, 03 de Outubro de 2005.

10 mil casos dos mais variados tipos – confirmaria a disposição acima anunciada. O visitante mais atento verificará, visitando a cidade, maior circulação de veículos da GM do que da PM. No tocante ao policiamento feito por motociclistas, cabe ressaltar que a dupla é formada por um GM e um PM. Tais duplas efetuam, inclusive, o policiamento nas proximidades da Aduana brasileira, atribuição que, em tese, seria das Polícia Federal e Rodoviária Federal, ou mesmo da Receita Federal.

Portanto, a insuficiência da PM no policiamento ostensivo é preenchida pela GM. Esta, por sua vez, ao que tudo indica, atua como a PM, assumiu uma feição muito militarizada e, com tal postura, vem provocando denúncias de violência no trato com os munícipes, da mesma forma como acontece com a PM. A forte militarização da GM de Foz do Iguaçu é evidenciada pelo tipo de treinamento aplicado aos seus membros, no tocante à defesa pessoal – o que muitos consideram desejável – até no que se refere ao combate à guerrilha urbana, o que implica utilização de armamento militar, a cargo de gurpamentos do Exército sediados no município.

### **3.2. Algumas notas sobre a percepção dos gestores da GM de Foz do Iguaçu.**

Como havíamos salientado no capítulo inicial deste trabalho, não foram feitos, em Foz do Iguaçu, os grupos focais, como aconteceu em Curitiba. Além da pesquisa documental e da legislação, que abordamos nos itens imediatamente anteriores a este, foram realizadas entrevistas com dois diretores da GM. As entrevistas tiveram lugar na sede da GM. Um dos diretores discorreu sobre os mais diversos assuntos, desde aspectos da história da GM local até questões mais especializadas, como o registro de ocorrências. O outro diretor enfatizou o papel da GM.

O discurso da integração é recorrente e se enfatiza o bom relacionamento da GM com outros órgãos de segurança, especialmente com a Polícia Militar, como um dos aspectos positivos da atuação da corporação municipal. Este elemento é tido também com um diferencial da GM em comparação com as de outros municípios, tendo sido citada, explicitamente, a de Curitiba .

Acreditam aqueles diretores que a Guarda Municipal de Foz do Iguaçu já se apresenta como uma referência para as GMs de municípios do oeste do Paraná, tanto do ponto de vista de sua capacidade política de articulação institucional como por sua forma de atuação na segurança pública. No Fórum das Guardas Municipais realizado em Toledo/PR, em 2008, a influência da GM de Foz do Iguaçu era evidente, segundo um membro da sua equipe que participou do evento. Embora, este aspecto não apareça, de forma explícita, nos discursos dos gestores, nota-se que os mesmos procuram demonstrar uma visão de liderança.

Denotando que são “pertencentes da primeira turma formada pela GM, 1994”, entre os 120 integrantes da corporação, é com um misto de orgulho que ostentam tal condição, e a afirmar que se consideram “as cobaias” da implantação, haja vista que “nem mesmo o próprio município entendia bem o papel da GM [e] o que poderia fazer uma GM”. Tal situação se aclarou com um curso de formação de três meses, a partir do qual passaram a atuar, inicialmente, na proteção ao patrimônio e, “aos poucos, foram se ampliando as

atividades”. Um dos dirigentes entrevistados declarou que aquilo que, no início, era apenas proteção ao patrimônio público foi, estendendo-se e acabou apoiando toda estrutura do município, garantindo serviço como: fiscalização do meio ambiente, de vigilância sanitária, da secretaria da fazenda, enfim, várias atividades que são de responsabilidade do município, sendo que a GM entra como um suporte de segurança aos servidores.

Em 1998, A GM começou a atuar na fiscalização do trânsito, quando da criação do Instituto de Transporte e Trânsito de Foz do Iguaçu (FOZTRANS). O Instituto “credenciou como agentes municipais de trânsito uma equipe de Guardas Municipais”. A partir daí foi, como relatam os guardas, houve uma “evolução constante”, expressão que eles entendem resumir a ampliação das suas competências. com parceria com quase todas as polícias, o Conselho Tutelar, incluindo, até mesmo, a “escolta de autoridades”. Ressaltam que o município, por seu alto significado turístico, recebe visitantes de todo o país e do mundo, especialmente chefes de Estado, que requerem escolta para seus veículos e os de suas comitivas. Uma equipe da GM faz esta escolta. Ela é formada por guardas municipais, policiais militares e policiais rodoviários federais, sendo que cada uma destas instituições designa seu integrante. O trabalho é acompanhar o deslocamento destas autoridades, dentro do município. Eis aí uma outra atividade de parceria desenvolvida pela GM com outros órgãos de segurança.

Além disto, a GM tem, segundo os diretores entrevistados, envolvimento na investigação de atividades do crime organizado, segundo parceria firmada com o Ministério Público:

“Hoje, nós temos, por exemplo, a GERGO (Grupos Especiais de Combate ao Crime Organizado) antiga PIC (Promotoria de Investigações Criminais), nós temos dois servidores da Guarda atuando junto (...). Foi feito um convênio com o Ministério Público para disponibilizar dois servidores nossos”.

Nas palavras dos entrevistados, um dos últimos passos da “evolução” da instituição (...) “foi a possibilidade que a SENASP nos propiciou da instalação do telecentro de educação a distância, que pertence à Rede de Educação a Distância daquela instituição. Já existia, no Estado do Paraná, Telecentro de gestão estadual e de gestão federal. Agora, há, também, em Foz do Iguaçu, um telecentro de gestão municipal.

Os GMs também destacam que, muito antes da “integração” entre os diferentes agentes de segurança pública, a corporação a que pertencem já se comportava de forma integrada: “Nós, aqui, na Guarda, sempre trabalhamos com esta perspectiva de integração, de união. E, hoje, vemos que o Ministério da Justiça, por meio da SENASP, tem cada vez mais incentivado tal postura dos órgãos de segurança”. Segundo os GMs, a palavra, a noção que descreve a “integração” de forma mais prática é “bom relacionamento”. Tudo leva a crer que, quando o “bom relacionamento” funciona, a integração se faz possível, tornando tudo muito melhor para todos os envolvidos nas operações e, sobretudo, para a população:

(...) “nessa questão do relacionamento nós às vezes temos, dentro de uma mesma unidade federativa, GMs que conseguiram

um bom relacionamento com outros órgãos. Quando ele é bom, tudo funciona bem. Não sendo, o prejuízo se torna evidente e quem perde com isso é o estado e os municípios, mas, sobretudo, sua população”.

A ênfase no “bom relacionamento” pode ser condicionada, em função do fato de que, legalmente – ou melhor dizendo –, constitucionalmente, as GMs, incluindo a de Foz de Iguaçu, não são polícias no sentido estrito do termo. É do “bom relacionamento” que nasce o apoio dos órgãos ligados à segurança pública. Segundo o depoimento dos GMs de Foz do Iguaçu, diferentemente do que ocorre em Curitiba, a relação com a Polícia Militar seria de igualdade, ainda que eles salientem ser “responsabilidade maior pelo atendimento de ocorrência” da Polícia Militar:

“Por exemplo, se um guarda municipal se deparar com uma ocorrência na rua e puder contar com o apoio da Polícia Militar será melhor para todos, e vice-versa, caso a GM possa contar com o apoio da GM em situações semelhantes”.

Enfim, a Guarda Municipal de Foz do Iguaçu parece não ter dúvidas quanto à sua condição de polícia que conta com o reconhecimento de outras instituições de segurança pública, assim como o “respaldo” e “apoio” da Administração Municipal. É claro que se deve considerar o fato de que, diferentemente do caso de Curitiba, os atores que “falam” pertencem à cúpula da GM e, por tabela, à Administração Municipal. Eles poderiam, e em certa medida estão fazendo isto, dar uma versão oficial de tal relacionamento. Esta dúvida seria maior, se não fossem os depoimentos dos GMs de Curitiba, os quais, em diversos momentos reforçaram o que os diretores da GM de Foz do Iguaçu disseram.

Por outro lado, as polícias, principalmente a Militar, que, por sua característica (o patrulhamento ostensivo), poderia acabar disputando espaço com a GM – como de fato acontece em Curitiba – beneficiam-se do “bom relacionamento”. Isto acontece na medida em que podem contar com a GM para complementar o seu próprio contingente, considerando, como dissemos em outro momento, o pequeno efetivo de que dispõe, levando em conta as peculiaridades da região.

Some-se a isto o fato de que, também em Foz do Iguaçu, a GM teve vários comandantes oriundos dos quadros da Polícia Militar. Há realidades nas quais a GM parece resistir à militarização. É o caso de Curitiba. Nestes casos, a presença de um militar na direção pode, de uma forma ou outra, propiciar a militarização da Guarda. O que dizer, então, de uma realidade, como a de Foz do Iguaçu, que parece entender o modelo da PM como possibilidade.

Parece que, em Foz do Iguaçu, a maldição do Coronel, aquele que dizia que queria “transformar a GM numa Pmezinha”, tem uma forma de realização.



## Referências Bibliográficas

Oliveira, Dennison. (2000). **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: Ed. UFPR.

Sanchez, Fernanda. (1997). **Cidade espetáculo: política, planejamento e City Marketing**. Curitiba: Ed. Palavra.

Kruger, R. A. (1994). **Focus groups. A practical guide for applied research**. California/EUA: Sage Publications, Inc.

## Fontes da Internet

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,  
<http://www.ibge.gov.br/home/>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>

IPEA DATA  
<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?883187515>

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC  
Curitiba em Dados  
<http://www.ippuc.org.br/>

Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu  
<http://www2.fozdoiguacu.pr.gov.br/portal2/home/>

**ANEXO 1**  
**ROTEIRO DA ENTREVISTA COM OS GRUPOS FOCAIS.**

**CENTRO DE ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA E DIRETOS HUMANOS**  
**PESQUISA: DIAGNÓSTICOS DAS MUDANÇAS EM CURSO NAS**  
**GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA**

- 1) Por que vocês decidiram entrar para a Guarda Municipal? Como surgiu a oportunidade de entrar para a GM? (vocaç o ou necessidade)
- 2) Para voc es o que   a Guarda Municipal? (qual a fun o?).
- 3) O que voc es acham que a GM deveria fazer? O que ela faz de fato? (quais s o as suas defici ncias)?
- 4) O que voc es acham do trabalho de voc es? (importante/relevante ou gosta subjetivamente).
- 5) Como voc es enxergam a rela o da GM com:
  - a) A sociedade / popula o em geral
  - b) jovens / juventude
  - c) Pol cia Militar
  - d) Pol cia Civil
  - e) Gostaria de falar de alguma outra rela o institucional ou com grupos da popula o?
- 6) Comparando com as outras pol cias, como voc es acham que a popula o v  o trabalho de voc es (subquest o: destacar quest es de respeito e autoridade).
- 7) O que voc es acham da municipaliza o da seguran a p blica? Consideram algo importante? Por qu ?
- 8) Como voc es definem viol ncia? (subquest o: existiria viol ncia leg tima? Existe alguma forma de viol ncia que seria aceit vel, necess ria?) (viol ncia contra eles, a que exercem e a que precisam prevenir e combater).
- 9) Como voc es veem a viol ncia em Curitiba?
- 10) O que voc es pensam sobre os direitos humanos? Consideram algo importante? Em que sentido? Eles s o respeitados? (quest o do uso de armas)
- 11) Em rela o ao Secret rio de Defesa Social. Voc es consideram que existem mudan as na forma de administrar a Guarda Municipal levando em considera o a *forma o* do secret rio? (Se   policial, advogado, delegado ou sargento – muda alguma coisa?)
- 12) Voc es gostariam de falar sobre algum outro assunto? (Ver se a quest o da militariza o da GM aparece, se n o aparecer explorar, levantar a quest o: se h  forma o militar, o que acham disso etc. H  diferen as entre os que t m forma o militar e os que tem forma o civil – envolvimento e desvio) Alguma considera o final sobre as perguntas? Sugest o de pesquisas?  
Subquest o: tentar saber se existe diferen a entre aqueles guardas que foram formados na academia de pol cia militar e os que foram formados na pol cia civil ou ainda que tenham passado pelas for as armadas ou

que tenha sido policial militar. A influência da formação militar na atuação das guardas, se esses guardas atuam diferente, se entendem a guarda diferentemente.

## ANEXO 2

### Grupos Focais Realizados

**Data: 21/06/2007**

Categoria: Guardas Municipais de Nível 1

Número de entrevistados: 8 guardas (7 homens e 1 mulher)

Entrevistadores: Bruna Gisi Martins de Almeida e Paulo Cesar Almeida Scarpa.

Outros Presentes: Elis

Idade dos entrevistados: 36; 36; 34; 31; 31; 28; 27 (um não respondeu).

Tempo que trabalha na Guarda Municipal: 13; 12; 12; 12; 12; 04; 03; 01;

NRDS<sup>132</sup>: Informação inexistente.

Tempo de Duração: 1h 40m

**Data: 27/06/2007**

Categoria: Guardas Municipais Nível 1

Número de entrevistados: 11 (7 homens. 4 mulheres)

Entrevistadores: Elena e Marcelo

Outros Presentes: Elis, Bruna Gisi Martins de Almeida e Paulo Cesar Almeida Scarpa

Idade dos entrevistados: 49; 47; 45; 39; 37; 29; 27; 26; 25; 25; (um não respondeu)

Tempo que trabalha na Guarda Municipal (em anos): 19; 18; 16; 15; 13; 03; 03; 03; 03; 01; 01.

NRDS: 3 da Matriz; 2 de Santa Felicidade; 1 do CIC; 1 do Boqueirão; 1 do Portão; 1 do Pinheirinho, 1 do Bairro Novo; 1 do Boa Vista.

Tempo de Duração: 2h 37m

**Data: 04/07/2007**

Categoria: Guardas Municipais Nível 1

Número de entrevistados: 4 (4 homens)

Entrevistadores: Bruna Gisi Martins de Almeida e Paulo Cesar Almeida Scarpa

Outros Presentes: Nenhum.

Idade dos entrevistados: 36; 33; 23 (um não respondeu)

Tempo que trabalha na Guarda Municipal (em anos): 12; 03; 02; 02.

NRDS: 2 do Bairro Novo, 2 do Boqueirão.

Tempo de Duração: 1h 50m

**Data: 05/07/2007**

Categoria: Guardas Municipais Nível 1

Número de entrevistados: 3 (3 homens)

Entrevistadores: Elena e Paulo Cesar Almeida Scarpa.

Outros Presentes: Nenhum.

---

<sup>132</sup> A Guarda Municipal da Curitiba possui 9 Núcleos Regionais de Defesa Social, distribuídos nos diferentes bairros da cidade.

Idade dos entrevistados: 40; 32; 28;  
Tempo que trabalha na Guarda Municipal (em anos): 20; 03; 03.  
NRDS: 2 do Cajuru; 1 do Portão.  
Tempo de Duração: 1h 40m

**Data: 11/07/2007**

Categoria: Guardas Municipais Nível 2  
Número de entrevistados: 5 (4 homens e 1 mulher)  
Entrevistadores: Elena e Marcelo.  
Outros Presentes: Nenhum.  
Idade dos entrevistados: 47; 39; 39; 35; 35;  
Tempo que trabalha na Guarda Municipal (em anos): 19; 17; 15; 15; 12.  
NRDS: 1 de Santa Felicidade; 1 do Boa Vista, 1 do Cajuru, 1 Da Matriz; 1 do Bairro Novo.  
Tempo de Duração: 2h 03m

**Data: 02/08/2007**

Categoria: Guardas Municipais Mulheres.  
Número de entrevistados: 6 (6 mulheres)  
Entrevistadoras: Bruna e Elena.  
Outros Presentes: Nenhum  
Idade das entrevistadas: 43; 41; 37; 35; 30; 28;  
Tempo que trabalha na Guarda Municipal (em anos): 19; 16; 12; 03; 02; 01;  
NRDS: 1 do Boa Vista; 1 do Pinheirinho; 1 da Santa Felicidade; 2 Matriz; 1

CIC

Tempo de Duração: 1h 23m

**Data: 09/08/2007**

Categoria: Guardas Municipais Mulheres.  
Número de entrevistadas: 4 (4 mulheres)  
Entrevistadoras: Elena e Bruna  
Outros Presentes: Nenhum  
Idade dos entrevistados: 39; 31; 29; 28;  
Tempo que trabalha na Guarda Municipal (em anos): 18; 03; 02; 01.  
NRDS: 1 do CIC; 1 da Matriz; 1 de Santa Felicidade; 1 do GOE.  
Tempo de Duração: 2h 33m

**Data: 10/08/2007**

Categoria: Guardas Municipais do Quadro Especial.  
Número de entrevistados: 5 (5 homens)  
Entrevistadores: Pedro Rodolfo Bodê de Moraes e Paulo Cesar Almeida Scarpa.  
Outros Presentes: Nenhum.  
Idade dos entrevistados: 60; 55; 49; 43; 38.  
Tempo que trabalha na Guarda Municipal (em anos): 20; 20; 20; 17; 16;  
NRDS: Informação inexistente.  
Tempo de Duração: 1h 33m

**Data: 17/08/2007**

Categoria: Guardas Municipais do Quadro Especial.

Número de entrevistados: 3 (3 homens)  
Entrevistadores: Marcelo e Elena.  
Outros Presentes: Nenhum.  
Idade dos entrevistados: 47; 43 (um não respondeu).  
Tempo que trabalha na Guarda Municipal (em anos): 22; 05 (um não respondeu)  
NRDS: 1 do Boa Vista; 1 do Cajuru (um não respondeu)  
Tempo de Duração: 1h 14m

## ANEXO 3

### **ANÁLISE PERCENTUAL DOS GRUPOS FOCAIS DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA**

A porcentagem de Guardas Municipais, do sexo masculino, que compareceu aos grupos focais foi de 67,4%; do sexo feminino, 32,6%. Dos participantes do sexo masculino que responderam ao questionário, as idades variaram de 25 a 60 anos, ficando a maior concentração na faixa dos 25 aos 43 anos de idade; enquanto, para as mulheres, a maior ocorrência foi na faixa etária dos 28 aos 39 anos de idade.

Com relação ao tempo de serviço, 43,3% dos homens estavam na faixa de 0 a 5 anos de trabalho; 30%, na faixa de 11 a 15 anos de serviço; 16,7%, entre 10 a 25 anos de serviço; enquanto 10% estão na faixa de 16 a 20 anos de serviços na GMC. Entre as mulheres, 43,75% das participantes estavam na faixa dos 0 aos 5 anos. Com o mesmo percentual, 43,75%, aparecem as mulheres na faixa entre 16 a 20 anos de serviço. E 6,25% delas estão na faixa entre 6 a 10 anos e 20 a 25 anos de serviços na GMC.

Com relação à cor, 75% dos homens se declararam brancos; 18,75%, pardos; e 6,25, negros. Entre as mulheres 81,25 eram brancas, 12,5 pardas e 6,25 negras.

Entre as mulheres, no tocante à religião, 43,75% declararam ser católicas romanas; 12,5% são católicas ortodoxas; 12,5%, espíritas; 12,5%, protestantes; e 6,25% não possuem religião. Para os guardas do sexo masculino, a religião predominante é a Católica Romana, com 59,4% dos participantes, seguido daqueles que são protestantes com 31,25%, enquanto os que se declararam espíritas somam 6,25

Com relação à escolaridade, os cursos fundamental e médio foram feitos em escolas públicas; quanto ao superior, a grande maioria procura por uma instituição particular – fato que ocorre tanto com os homens quanto com as mulheres.

Ainda com relação à escolaridade atual, os homens possuem a seguinte formação: 38,7% informaram ter o ensino médio; 29% têm o superior incompleto; 9,7% responderam que possuem o médio incompleto, empatados com aqueles que possuem curso superior completo (9,7%). Os que possuem o curso fundamental incompleto foram 6,45%, percentual que também se aplica aos que têm alguma especialização (pós-graduação *lato sensu*). Entre as mulheres participantes dos grupos focais, 31,25% responderam que possuem o ensino médio índice que também se aplica às que têm curso superior incompleto. As portadoras de curso superior somam 25%; 6,25% têm especialização (pós-graduação *lato sensu*). O mesmo percentual, 6,25%, foi registrado para aquelas que têm curso médio incompleto.

Com relação ao trabalho anterior ao ingresso na Guarda Municipal de Curitiba, os 25% dos homens eram trabalhadores qualificados assalariados; 15,6%, trabalhadores manuais assalariados; 12,5% exerciam atividades de segurança privada; 9,3% eram funcionários públicos; 9,3% eram profissionais liberais; 6,25% faziam bicos e 6,25% eram militares. O mesmo índice, 6,25%, mede os que eram pequenos proprietários rurais, enquanto 3,1% atuavam

como vendedores e policiais. Os que responderam ter “outra” ocupação também somaram 3,1%.

Entre as mulheres, 37,5% escolheram a opção “outras”; 18,75% eram funcionárias qualificadas assalariadas; 12,5% foram funcionárias públicas; 12,5% não exerceram qualquer atividade remunerada antes da entrada na GM de Curitiba; e 6,25% disseram haver sido professoras do ensino médio. Com a mesma porcentagem, 6,25%, aparecem as que foram profissionais liberais e trabalhadoras manuais assalariadas.

Quanto ao nível de instrução escolar formal dos pais dos guardas do sexo masculino que participaram da pesquisa, 41,4% tinham o ensino fundamental incompleto; 27,6% não possuíam nenhuma instrução; 13,8% estudaram apenas o ensino fundamental; 6,9% cursaram o ensino médio; 6,9% cursaram o superior; e 3,5% iniciaram um curso superior, mas não o terminaram. Sobre as ocupações dos pais dos homens da GMC, 30,3% constituíam de donas de casa; 21,2% eram trabalhadores manuais assalariados; 15,2%, profissionais liberais; 12,1%, pequenos produtores rurais; 9,1%, funcionários públicos; 6%, trabalhadores qualificados assalariados; 3% declararam que os pais foram professores do ensino fundamental ou médio; sendo que outros 3% tinham “outras” ocupações.

Para os pais das mulheres da Guarda Municipal de Curitiba, 37,5% cursaram o ensino fundamental; 25% estudaram o fundamental incompleto; 18,75% tinham o ensino médio; 6,25%, o ensino superior; 6,25% , o superior incompleto; e 6,35% não possuíam qualquer tipo de instrução formal. Quanto às ocupações dos pais das mulheres da GMC, 31,25% eram donas de casas; 2,5%, funcionários públicos; outros 12,5%, trabalhadores manuais assalariados, nos qualificados assalariados e naqueles que declararam “outras”; enquanto que as categorias de pequenos proprietários rurais, proprietário de comércio urbano e profissional liberal aparecem com 6,25% cada.

## **SIGLAS**

**GN1- 1** – Guarda Municipal Nivel 1 – Grupo 1

**GN1- 2** – Guarda Municipal Nivel 1 – Grupo 2

**GN1- 3** – Guarda Municipal Nivel 1 – Grupo 3

**GN1- 4** – Guarda Municipal Nivel 1 – Grupo 4

**GN2** – Guarda Municipal Nivel 2 (Grupo único)

**GF1** – Grupo Feminino 1

**GF2** – Grupo Feminino 2

**QE1** – Quadro Especial Grupo 1

QE2 – Quadro Especial Grupo 2

# AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL: DIAGNÓSTICO DAS MUDANÇAS EM CURSO.

## OS AUTORES COORDENADORES

**JOANA DOMINGUES VARGAS** é Doutora em Sociologia pelo Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro (IUPERJ, 2000), com pós-doutorado pela Universidade do Texas, em Austin (Estados Unidos, 2005). Professora Adjunta do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais até 2009, atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro, atuando no Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos. Autora de *Crimes sexuais e Sistema de Justiça* (São Paulo, IBCCRIM, 2000) e importantes artigos científicos em periódicos brasileiros e internacionais. Pesquisadora Associada do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), da UFMG e do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana, do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: [jovargas@uol.com.br](mailto:jovargas@uol.com.br)

**MARCOS LUIZ BRETAS DA FONSECA** é Doutor em História pela The Open University (Grã-Bretanha, 1995), é professor adjunto do Departamento de História (área de História do Brasil) do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisador do Centro de Estudos Históricos, especializado no Rio de Janeiro da Primeira República e do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da UFRJ. Autor de *A Guerra das Ruas. Povo e Polícia Na Cidade do Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Arquivo Nacional/Ministério da Justiça, 1997; *Ordem na Cidade. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930* (Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997) e co-organizador de *História das Prisões no Brasil*, dois vols. (Rio de Janeiro: Rocco, 2009). Autor de importantes artigos científicos publicados em periódicos do Brasil e do estrangeiro. E-mail: [bretas@ifcs.ufrj.br](mailto:bretas@ifcs.ufrj.br)

**MICHEL MISSE** é doutor em Ciências Humanas: Sociologia (IUPERJ, 1999) e professor associado do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordena o Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da UFRJ. Coordena o Convênio Capes-Cofecub com a Universidade de Lille 1 (França) com o projeto “Conflitos Urbanos, Violência e Processos de Criminalização”. É pesquisador do CNPq e Bolsista “Cientistas do Nosso Estado”, da FAPERJ. Autor, entre outros livros, de *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo. Estudos de Sociologia do Crime e da Violência Urbana* (Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006); *O Estigma do Passivo Sexual*, 3ª. edição aumentada (Rio de Janeiro, Booklink, 2007) e organizador de *Acusados e Acusadores. Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações* (Rio de

Janeiro, Revan/Faperj, 2008). Autor de importantes artigos científicos publicados em periódicos nacionais e internacionais. E-mail: [misse@ifcs.ufrj.br](mailto:misse@ifcs.ufrj.br)

**PEDRO RODOLFO BODÊ DE MORAES** é Doutor em Sociologia (IUPERJ, 2003) e professor adjunto do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Paraná. É membro do Conselho Penitenciário da Secretaria de Justiça do Estado do Paraná e do conselho editorial da Revista de Sociologia e Política da Universidade Federal do Paraná. Autor de *Punição, encarceramento e construção de identidade profissional entre agentes penitenciários* (São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCrim, 2005) e co-autor de *Os jovens de Curitiba: esperanças e desencantos (juventude, violência e cidadania)*. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná, 2008, além de vários artigos científicos publicados em periódicos especializados. E-mail: [pedrobode@terra.com.br](mailto:pedrobode@terra.com.br)

**VANDA DE AGUIAR VALADÃO** é Doutora em Serviço Social (UFRJ, 2004) e professora adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo. Coordena o Curso de Especialização (Pós-Graduação Lato Sensu) em Políticas e Gestão em Segurança Pública da UFES. É pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade Federal do Espírito Santo. Foi, em 2005-2006, Secretária Municipal de Segurança Urbana da Prefeitura de Vitória, ES. É autora de *Assentamentos e Sem Terra: a importância do papel dos mediadores* (Vitória: EDUFES, 2000) e co-organizadora de *Violência e Contemporaneidade: dimensões das pesquisas e impactos sociais*. (Vitória: NEV-UFES e Grafita Editora, 2007). E-mail: [vandaval@terra.com.br](mailto:vandaval@terra.com.br)

## ORELHA 1 (CAPA)

Realizado em oito municípios brasileiros (Belo Horizonte e Mariana, em Minas Gerais; Vitória e Cachoeiro de Itapemirim, no Espírito Santo; Rio de Janeiro e Macaé, no Rio de Janeiro; e Curitiba e Foz do Iguaçu, no Paraná) este estudo analisa, com base em pesquisa empírica, o processo de implantação e funcionamento das Guardas Municipais, criadas ou reavivadas no marco constitucional de 1988. Os diferentes projetos de funcionamento são estudados com base nos marcos legais, definidores de suas atribuições, e tendo por referência a percepção dos atores envolvidos quanto às ações efetivas, aos processos de treinamento e recrutamento, à relação com a Polícia Militar, ao uso ou não de arma de fogo etc. Buscou-se avaliar em que medida tais projetos oscilam entre restringir-se ao mandato constitucional, ou extravasá-lo, em direção a formas de policiamento de caráter mais repressivo ou mais comunitário. Também buscou-se responder o quanto as transformações em curso nestas instituições estão demarcando um novo campo da Segurança Pública no Brasil e se estão trazendo inovações nesta área. Trata-se de livro pioneiro por sua abrangência e metodologia, que se tornará referência obrigatória na área.

## ORELHA 2 (CONTRACAPA OU QUARTA CAPA)

Michel Misse, coordenador geral desta pesquisa, é sociólogo, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordena o NECVU – Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da UFRJ.

Marcos Bretas, também coordenador geral, é historiador e cientista político, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro e foi responsável pela coordenação regional desta pesquisa no Rio de Janeiro.

Joana Domingues Vargas é socióloga, foi professora da Universidade Federal de Minas Gerais e, atualmente, é professora do NEPP-DH – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos da UFRJ, e foi responsável pela coordenação regional desta pesquisa em Minas Gerais.

Pedro Bodê de Moraes é sociólogo, professor da Universidade Federal do Paraná e foi o responsável pela coordenação regional desta pesquisa no Paraná.

Vanda de Aguiar Valadão é professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo, foi secretária municipal de defesa social de Vitória, ES, e foi responsável pela coordenação regional desta pesquisa no Espírito Santo.

