

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA**

NEILA REGIO DA SILVA

**VIZINHANÇA SEGURA PARA QUEM? ESTUDO DA GUARDA
MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2005-2008**

Porto Alegre

2014

Neila Regio da Silva

**VIZINHANÇA SEGURA PARA QUEM? ESTUDO DA GUARDA
MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2005-2008**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do título
de Licenciatura em História ao Departamento
de História da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Mauch

Porto Alegre

2014

Dedico este trabalho especialmente ao meu filho, Jonatan pela oportunidade de experimentar a mais pura forma de amor e pelo tempo momentâneo que estive ausente.

AGRADECIMENTOS

As forças divinas por terem me dado saúde e força para chegar até aqui.

Desejo expressar meus agradecimentos a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para que este trabalho fosse possível.

A minha orientadora, Dra. Cláudia Mauch, que me acolheu na orientação desse trabalho, quando eu estava desorientada sem ter certeza do que pesquisar o meu muito obrigado pela paciência, disponibilidade e atenção.

Aos professores Benito Bisso e Enrique Serra Padrós agradeço por aceitarem fazer parte da banca examinadora.

Ao Jair pelo amor, companheirismo.

Aos meus pais com todo o carinho por me ensinarem a trilhar o caminho do bem e aos meus irmãos pelo distanciamento, em função dos estudos, mas sempre estiveram e estão presentes em meu coração.

A minha querida amiga Noemi que juntamente com seu irmão me mostraram os primeiros passos para chegar até aqui, obrigada pelo estímulo de sempre.

Aos colegas da Guarda Municipal pela ajuda constante no levantamento de materiais para a pesquisa, pela atenção e apoio.

Enfim, a todas as pessoas que de uma maneira ou outra cruzaram meu caminho e contribuíram de alguma forma para a minha formação o meu muito obrigado a todos.

“O valor das coisas não está no tempo em que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis”

Fernando Pessoa.

RESUMO

O tema deste trabalho insere-se na problemática das concepções contemporâneas de Políticas de Segurança Urbana, utilizando-se como objeto de estudo a Guarda Municipal do município de Porto Alegre. O objetivo é analisar historicamente o papel desenvolvido pela Guarda Municipal na segurança urbana do município com ênfase no período de 2005 a 2008. Para esse fim foram analisados documentos oficiais, leis, decretos bem como conteúdos da imprensa, além de estudos sobre o tema e a própria Política Municipal implantada na cidade no ano de 2005, denominada Projeto “Vizinhança Segura”. Através da investigação foi constatado que a Guarda Municipal de Porto Alegre faz parte do instrumento utilizado pelo governo municipal para efetuar intervenções na prevenção e controle da violência, exercendo dessa forma um papel complementar e alternativo à atuação das polícias tradicionais e outras esferas de governo.

Palavras-chave: Políticas de Segurança Pública. Violência. Guarda Municipal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A QUESTÃO DA CRIMINALIDADE URBANA VIOLENTA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	17
1.1 A VIOLÊNCIA COMO PROBLEMA URBANO NO BRASIL.....	20
1.2 NARCOTRÁFICO	25
2 AS BASES DA MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	27
2.1 O GOVERNO FEDERAL E A SEGURANÇA PÚBLICA.....	29
2.2 MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	34
2.2.1 QUAL O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA?.....	34
2.2.2 MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA E A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE	35
2.3. BREVE TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA GUARDA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	39
2.3.1 ATRIBUIÇÕES DA GUARDA MUNICIPAL.....	44
3 O PROGRAMA VIZINHANÇA SEGURA	47
3.1 VIZINHANÇA SEGURA PARA QUEM?.....	47
3.2 A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NO PROGRAMAVIZINHANÇA SEGURA	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
FONTES	64
REFERÊNCIAS	65

LISTA DE ABREVIATURAS

CMJSU – Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre

COGM – Central de Operações da Guarda Municipal

DOPA – Diário Oficial de Porto Alegre

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

FRS - Fórum Regional de Segurança e Justiça

GAPO – Grupo de Apoio

GEM – Grupamento Especial Motorizado

GM - Guarda Municipal

NEE – Núcleo de Estudos Estatísticos

SAE – Sistema de Alarme

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SJS – Secretaria de Justiça e da Segurança

SMDHSU – Secretária Municipal de Direitos Urbanos e Segurança Urbana

SMED – Secretaria Municipal de Educação

SMIC – Secretaria Municipal de Indústria e Comércio

INTRODUÇÃO

A história do tempo presente é a história do nosso próprio tempo, do próprio tempo de vida do historiador, independente dos marcos significativos de ruptura - por exemplo, o advento da Guerra Fria e do pós Guerra Fria.¹

Com essa pesquisa surgiu-nos a possibilidade de trabalhar com a história do tempo presente, essa que se caracteriza pelo reconhecimento da proximidade temporal e material do pesquisador com seu objeto de estudo, ou seja, fazer uma pesquisa que envolve a história do tempo presente é ter a possibilidade de trabalhar com fontes, objetos e desafios muito próximos de quem pesquisa. Portanto, o estudo da história do tempo presente “viabiliza a possibilidade de se recorrer a múltiplas formas de documentos escritos, à investigação das fontes orais, ao testemunho direto, às pesquisas de opinião, aos recursos iconográficos, etc.”²

Em relação ao objeto de estudo, partimos do pressuposto “(...) que a história, em seu sentido mais geral existe e pode ser objeto de conhecimento: ela é total e única, é a história da humanidade (...)”³ e dessa forma compreende-se que a história não é feita somente por grandes homens e seus grandes feitos, antes de tudo é feita nos gestos, nas práticas diárias comuns, na relação estabelecida entre os sujeitos e destes com a sociedade.⁴

Pensando nessa ampliação de abordagens de sujeitos e de fontes, a pesquisa visou um trabalho com a experiência da Guarda Municipal de Porto Alegre, buscando a compreensão de suas relações e de suas ações com os problemas afetos à segurança urbana, já que o sistema de segurança pública vem sendo questionado na medida em que não consegue controlar a violência e a criminalidade. Atualmente, existe uma noção de que a segurança pública abrange mecanismos, ações, atitudes e princípios, dentre outros, relativos às ordens pública, institucional e social que dão conta da complexidade das ações humanas, muito além do horizonte policial.⁵

¹ PADRÓS, Enrique Serra. Os desafios na produção do conhecimento histórico sob perspectiva do tempo presente. *Anos 90*. Porto Alegre, v. 11, n. 19/20, p. 200, jan./dez. 2004.

² Idem. p. 205.

³ GUARINELLO, Norberto Luiz. História científica, história contemporânea e história cotidiana. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 24, n. 48, p. 13-38, dez. 2004.

⁴ PETER Burke. *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: UNESP, 1992.

⁵ Idem.

O objetivo desse estudo, portanto, é analisar historicamente o papel exercido pela Guarda Municipal na segurança urbana do município de Porto Alegre no período de 2005 a 2008.

Até o final da Primeira República, o município de Porto Alegre mantinha junto ao estado do Rio Grande do Sul a responsabilidade pela segurança pública, e, em virtude desta atribuição, havia uma polícia preventivo-ostensiva formada dentro de um perfil militarizado. Uma Guarda Municipal com caráter de polícia foi criada para Porto Alegre em 3 de novembro de 1892, passou por diferentes formas de organização, estrutura e vinculação institucional, até que no ano de 1957 é criada uma guarda desmilitarizada e uniformizada que assume estruturação definitiva junto ao município da capital, passando a exercer suas atividades na segurança do patrimônio público municipal.⁶ Apesar do nome, a guarda que foi criada em 1957, não possui semelhanças com as corporações anteriores, que se caracterizavam como instituições policiais. A aparente continuidade existente no nome das instituições se desfaz quando analisamos suas configurações específicas.

A pesquisa inicia-se no ano de implantação de uma nova gestão na prefeitura de Porto Alegre em 2005, no qual importantes mudanças vieram a alterar o papel da Guarda Municipal, e encerra-se em 2008, levando em consideração que este espaço de tempo é suficiente para detectar as modificações sofridas pela corporação naquela gestão. Este período, imediato ao fim da gestão do governo de João Verle, do Partido dos Trabalhadores (PT), no governo do município, configurou-se como um período propício para analisar as transformações ocorridas na orientação da Guarda Municipal de Porto Alegre como um agente na segurança pública, já que o momento foi permeado por mudanças políticas e demandas por segurança. Apenas quatro meses depois de assumir o cargo de prefeito, José Fogaça, do Partido Popular Socialista (PPS), deu início ao processo de implantação da política pública denominada de “Vizinhança Segura” na qual a Guarda Municipal é beneficiada com a aquisição de equipamentos, viaturas e qualificação do efetivo.⁷

O caminho para a compreensão da guarda e das mudanças em seu cotidiano no período analisado passa pelo questionamento do papel do município na segurança pública. As concepções do fenômeno da violência urbana também serão abordadas como referência no entendimento do objeto.

⁶ PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. Decretos-Lei nº 1.410, de 31 de dezembro de 1957; 1.835 de 10 de agosto de 1959. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/>>. Acesso em: 18/08/2014.

⁷ *Diário Oficial de Porto Alegre*. Porto Alegre, 20 de maio de 2005. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>>. Acesso em: 10/08/2014.

Assim, diante do contexto de mudanças políticas na qual José Fogaça assumiu a prefeitura de Porto Alegre, procuramos identificar o seguinte problema através de algumas interrogações quais foram os motivos da Guarda Municipal de Porto Alegre no período abordado ter se tornado um importante agente de segurança preventivo e visível perante a sociedade? Ou seja, passar de uma atuação restrita à segurança dos próprios municipais⁸ para um agente integrante do sistema de segurança pública.

Para embasar nosso trabalho identificamos aspectos relacionados à definição, assim como à organização, da Guarda. Para isso foi necessário que buscássemos elementos que subsidiassem as atribuições dos guardas como agentes atuantes pela prevenção, identificando questões culturais, políticas e sociais que demandaram esse processo.

E, quando falamos em segurança, o primeiro pensamento que sobrevém é polícia, já que a manutenção da ordem historicamente se dá através das instituições policiais. Sabemos que a segurança pública no Brasil tem sido responsabilidade dos governos federal (polícia federal), estaduais, por meio da atuação dos seus órgãos de polícia (civil e militar), justiça (poder judiciário e ministério público) e do sistema prisional. No entanto, entre os vários problemas que emergiram nas sociedades contemporâneas destaca-se a violência urbana numa escala crescente, dificultando ao estado promover ações eficazes na resolução do problema, aumentando assim o sentimento de insegurança da população. É nesse contexto que surgiram os debates sobre a segurança pública sob a perspectiva dos municípios como uma solução possível para a criminalidade urbana. “O tema da segurança deixa de ser compreendido como uma ‘questão de polícia,’ de uma ordem pública a ser imposta pelo aparato repressivo do estado”⁹, para converter-se também em responsabilidades em nível nacional e regional.

No entanto, foi preciso dentro desse contexto elaborar algumas questões mais específicas para fundamentar nosso trabalho. Surge então a necessidade de entendermos com que intenção a Constituição Federal define as guardas municipais? O que é um Guarda Municipal? Qual seu papel na sociedade Porto Alegrense? Quais os motivos que teriam ocorrido para passarmos de um guarda patrimonial para um guarda agente de segurança preventivo capaz de controlar os distúrbios sociais? Somente por meio da problematização

⁸ PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. Lei Orgânica de Porto Alegre, Art. 11 – Cap. II. Dispõe sobre os bens do município. Constituem o patrimônio municipal os bens imóveis, móveis e semoventes, e os direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao município. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov/pgm/default.php?p_secao=42>. Acesso em: 18/08/2014.

⁹ NETO, Theodomiro Dias. *Segurança Urbana: O modelo da nova prevenção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 114.

poderemos analisar o porquê do “surto” de visibilidade da Guarda Municipal de Porto Alegre no período abordado.

Ao pesquisar a bibliografia que tem como objeto de estudo a Guarda Municipal do município de Porto Alegre, constatamos que a maioria dos trabalhos acadêmicos existentes direcionava sua análise na área da sociologia, ciências políticas, antropologia, psicologia e direito. É possível distinguir alguns enfoques a partir dos quais a Guarda Municipal tem sido tomada como objeto de estudo. Por um lado, temos os trabalhos que tratam do papel da guarda dentro de um contexto mais amplo relacionado às questões da municipalização da segurança no município de Porto Alegre, políticas públicas e violência urbana.¹⁰ Dentre esses trabalhos encontramos também algumas discussões da saúde mental no cotidiano de atuação da guarda e trabalhos que se debruçam sobre o que se concebe como uma cultura organizacional ou profissional que singulariza as guardas. São trabalhos recentes datados do ano de 2007.¹¹ No entanto, não se verifica interesse por parte dos historiadores em trabalhar com a Guarda Municipal em período mais contemporâneo.

Analisar historicamente as questões que permeiam a Guarda Municipal no contexto da história do tempo presente não foi tarefa fácil devido à escassez de pesquisas científicas e acadêmicas na área da história, por outro lado, “viabiliza a possibilidade se recorrer as múltiplas formas de documentos [...]”¹² nos cabe ainda ressaltar que os “desafios da história do tempo presente não são essencialmente diferentes dos da história do período anterior”¹³, a história do tempo presente precisa ser trabalhada metodologicamente e colocada numa longa duração. No entanto, essa lacuna incentivou nosso interesse pelo tema. Esperamos que este trabalho sirva de referência para futuras pesquisas sobre o tema na área da história, e para o conhecimento da instituição através do esclarecimento relacionado à participação dos agentes da Guarda no contexto da segurança urbana.

A fonte utilizada para esta pesquisa, o programa “Vizinhança Segura”, é um conjunto de ações governamentais que alicerça seus fundamentos na prevenção da violência. Este

¹⁰ ALMEIDA, Letícia Núñez. *Tolerância Zero ou nova prevenção: a experiência da política de segurança pública do município de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PPG em Sociologia, UFRGS, 2007.

¹¹ BAIERLE, Tatiana Cardoso. *Ser segurança em tempos de insegurança: sofrimento psíquico e prazer no trabalho da Guarda Municipal de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PPG em Psicologia social e Institucional, UFRGS, 2007. CASTRO, Thiele da Costa Muller. *Reconhecimento e vida dos guardas municipais: Clínica do trabalho na atividade de segurança pública*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, UFRGS, 2007.

¹² PADRÓS, Enrique Serra. Op. cit. p. 205.

¹³ Idem. p. 203.

divide-se em dois eixos estratégicos: ações da Guarda Municipal e ações de cunho social, ambas de caráter preventivo.

Em 2005, no início do mandato de José Fogaça no poder municipal, a administração propôs o programa “Vizinhança Segura”. O programa ratificou formalmente a política de segurança urbana municipal que vinha sendo adotada, mantendo as iniciativas voltadas a uma participação da população na temática da segurança urbana municipal. Este programa tinha por objetivo desenvolver ações preventivas e comunitárias nos diversos espaços públicos da cidade, possibilitando à população a ocupação dos espaços públicos com tranquilidade, potencializando as ações da Guarda Municipal através de patrulhamentos e integração com os órgãos de segurança pública na tentativa de enfrentar as causas da violência urbana.¹⁴ Essa nova concepção dos municípios em adotarem programas visando auxiliar a força policial no controle da violência urbana é evidenciada nas induções do governo federal para que os municípios elaborassem políticas públicas voltadas à prevenção da violência.

Evidenciamos essas induções nas leis federais nº 10.201 de 14 de fevereiro de 2001 e 10.746 de 10 outubro de 2003 do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que apoiou projetos na área de segurança pública e de prevenção a violência, abrindo a “possibilidade de convênio entre os municípios e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) para acesso aos recursos do Fundo (FNSP)”¹⁵ e nas diretrizes emanadas da (SENASP).¹⁶

Segundo as atribuições da SENASP, o governo federal passou a investir nos municípios com a finalidade de incentivar a atuação local na prevenção da violência e criminalidade. Dessa forma, no Brasil, a maneira encontrada pelo governo federal para atuar no incentivo a esse tipo de políticas públicas foi a utilização de um sistema de transferência fiscal (da união para os estados e municípios).

Adotando essas diretrizes, a administração municipal de Porto Alegre através da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU) elaborou um projeto visando buscar recursos para a segurança pública. Foi nesse contexto que a administração municipal implantou o programa “Vizinhança Segura”. Cabe salientar que neste modelo alternativo à segurança proposto pela SENASP, o papel dos municípios na segurança pública não tem o viés policial, mas sim o social e comunitário, como forma alternativa de combate ao problema da violência urbana.

¹⁴ PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Programa Vizinhança Segura. Porto Alegre, 2005.

¹⁵ KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: *Estudos criminológicos*, São Paulo, nº 4, jul. 2005. p. 4.

¹⁶ Sobre as competências da SENASP, ver: Decreto 4.991, art. 14 de 2004.

Os municípios não têm atribuições específicas de atuarem na segurança pública conforme Constituição Federal de 1988, com exceção ao que se refere o Art.144, inciso 8º: a proteção dos seus bens, serviços e instalações. Dessa maneira, o poder municipal é limitado em sua capacidade de atuação repressiva por força desse artigo, que restringe a atuação das Guardas. Mas veremos que alguns municípios criaram Guardas antes mesmo da Constituição Federal de 1988, o que foi o caso de Porto Alegre. As funções da Guarda Municipal correspondem à real atividade prevista em lei, mas as adequações foram sendo operadas ao longo do tempo por necessidade de serviço. No entanto, Guarda Municipal não pode fazer policiamento ostensivo, com patrulhamento de ruas e abordagem de suspeitos, pois tais atividades são inconstitucionais, uma vez que esta atividade pertence legalmente à polícia ostensiva, cuja responsabilidade é a preservação da ordem pública.

O presente trabalho foi subsidiado por documentos oficiais, legislação municipal, leis, decretos, e conteúdos da imprensa (Correio do Povo e Diário Oficial de Porto Alegre), além de estudos acadêmicos que envolveram o tema. Em relação à fonte principal utilizada nesta pesquisa, levamos em consideração que o programa “Vizinhança Segura” é um documento administrativo, “podendo apresentar uma visão positiva da gestão do prefeito.”¹⁷ Nesse sentido, o texto do programa “(...) pode ser considerado um monumento, sendo ele o resultado de esforços da sociedade históricas para impor ao futuro voluntária ou involuntariamente determinada imagem de si próprias”,¹⁸ neste caso, implicando em serias limitações. Sendo assim, procuramos confrontar o documento (Vizinhança Segura) com outras fontes, especificamente a análise das atuações da Guarda Municipal a partir dos periódicos.

A escolha dos jornais impressos como fontes ocorreu porque estes são importantes meios de comunicação, informação e instrumentos de divulgação ou propagação de interesses políticos, econômicos, sociais, ou ideológicos.¹⁹ Considerando que a imprensa produz noticiários que relatam as situações cotidianas da vida pública, foram coletados dados sobre as notícias que envolveram a Guarda Municipal no período de 2005 a 2008, contabilizando

¹⁷ THULLIER, Guy; TULARD, Jean. *Cómo preparar um trabajo de História: Métodos e técnicas*. Barcelona: Oikos-tau, 1988. p. 98.

¹⁸ LE GOFF, Jacques. Documento/Monumento. In: *Enciclopédia Einaudi*. Memória-História. Imprensa Nacional-Casa da Moeda, São Paulo: vol.1, 1984. pp. 95-106, p.103.

¹⁹ Para uma boa análise das pesquisas temáticas que utilizam fundamentalmente a imprensa, ver LUCA, Tânia Regina de. Fontes impressas: História dos, nos e por meio dos periódicos. In: PINSKI, Carla Bassanezi (org.). *Fontes históricas*. São Paulo: Contexto, 2005.

cerca de 100 notícias junto ao arquivo online do *Correio do Povo* e do *Diário Oficial de Porto Alegre*.²⁰

Para atingir a finalidade que propusemos nesta pesquisa, foi necessário, ainda uma abordagem do conceito de “violência urbana” para o entendimento da problemática das transformações no papel da Guarda. Sendo assim, partimos do princípio que a violência não pode ser negada e sim “reconhecida como problema que pede soluções”²¹, baseando-nos na bibliografia sobre violência urbana e no pensamento de Yves Michaud. Não se trata de fazer uma análise sobre violência e sim uma breve abordagem da violência na sua relação com as questões pertinentes à cidade contemporânea para o entendimento do contexto que permeia a atuação da Guarda Municipal como um agente na prevenção de algumas manifestações do fenômeno violência. Sendo assim, abordamos o tema da Guarda Municipal sob o ângulo da municipalização da segurança pública e das causas da violência urbana.

No primeiro capítulo deste trabalho buscamos a origem da palavra “violência” e sua posterior definição para o entendimento da problemática que nos propusemos pesquisar, ou seja, desenvolver a ideia de que para pensar o papel da Guarda Municipal e sua relação com a sociedade, seria preciso levar em consideração o conceito de violência urbana nesse sentido. Foi traçado um breve panorama histórico da violência urbana que é um dos grandes problemas das cidades brasileiras contemporâneas e que demanda a busca de soluções por parte do estado.²² No segundo capítulo faremos algumas reflexões a respeito da municipalização da segurança e da experiência de Porto Alegre na segurança urbana visando diminuir as ocorrências de violência. Consideramos assim as ações indutivas do governo federal, que possibilitaram aos municípios atuarem na prevenção da violência nesse contexto, buscamos compreender como tem sido a atuação do município de Porto Alegre em segurança urbana, especialmente, como planejou, elaborou e implementou sua política pública municipal voltada a prevenção da violência. Neste cenário apresentamos a trajetória histórica da Guarda Municipal de Porto Alegre.

E, por fim, demonstramos o programa “Vizinhança Segura” e a análise do papel desenvolvido pela guarda no período abordado (2005-2008) através da análise de conteúdo e

²⁰ Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/>> e <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>>. Acesso em: 15/07/2014.

²¹ MICHAUD, Yves. *A violência*. São Paulo: Ática, 1989, p. 113.

²² ZALUAR, Alba. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. OLIVEN, George Ruben. *Violência e cultura no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1986. BOSCHI, Renato Raul. *Violência e cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982. GILBERTO, Velho. O desafio da violência. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 14, n° 39, p.56-60, 2000. ADORNO, Sérgio. Criminalidade violenta no Brasil. Um recorte temático. *BIB*. São Paulo, n° 35, p. 3-27, 1993.

de dados que possibilitaram captar o funcionamento e a lógica de sua atuação no sistema de segurança pública. Dessa forma, pretendemos responder à problemática que nos propusemos estudar.

1 A QUESTÃO DA CRIMINALIDADE URBANA VIOLENTA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Pensar sobre a violência, a partir de uma relação com a Guarda Municipal só começa a fazer sentido quando passamos a considerá-la numa articulação com a municipalização da segurança, ou seja, queremos desenvolver a ideia de que para pensar o papel da Guarda e sua relação com a sociedade, seria preciso levar em consideração a violência e a criminalidade. Diante deste quadro o Estado busca soluções para a criminalidade violenta, que tem se disseminado por toda a sociedade.

A violência e a criminalidade são a grande preocupação do momento. As instituições policiais parecem incapazes de evitar a incidência crescente de violência na maioria das cidades brasileiras, não sendo diferente para a cidade de Porto Alegre. Em razão disso, faz-se necessário uma breve análise de tal fenômeno na literatura especializada no assunto, para que seja possível entendermos a problemática da Guarda Municipal de Porto Alegre em relação a esses fenômenos.

Para compreendermos o termo “violência” da forma como abordamos em nosso trabalho é preciso dimensioná-lo num possível conceito, já que essa palavra pode ter vários sentidos, tais como, ataque físico, ameaça, ou até mesmo um comportamento ingovernável, ou ainda outros aspectos menos tangíveis ligados às formas mais simbólicas e menos físicas de violência. Segundo o dicionário *Aurélio*, “violência está definida como o uso intenso de força que causa constrangimento físico ou moral, contrário ao direito e à justiça; coação.”²³

Etimologicamente, violência surge do latim “*violentia*”²⁴ que significa caráter violento, força. Adicionando-se o prefixo *vis* adquire ainda a noção de vigor, potência, emprego da força física. Para onde quer que nos voltemos, encontramos, portanto no âmago da noção de violência a ideia de uma força, de uma potência natural, cujo exercício contra alguma coisa ou contra alguém torna o caráter violento.²⁵ Yves Michaud define violência de forma ampla, não apenas no seu aspecto físico, como:

²³ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. No dicionário francês Robert, 1964 apud MICHAUD, Yves. *A violência*. São Paulo: Ática, 1989. p.7. A violência é definida como: o fato de agir sobre alguém ou de fazê-lo agir contra a sua vontade empregando a força ou a intimidação; o ato através do qual se exerce a violência; uma imposição natural para a expressão brutal dos sentimentos; a força irresistível de uma coisa; o caráter brutal de uma ação.

²⁴ MICHAUD, Yves. *A violência*. São Paulo: Ática, 1989. p. 8.

²⁵ Idem.

Há violência quando, numa situação de interação um ou vários autores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, acusando danos a uma ou várias pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais.²⁶

Em relação ao caráter de força ela “torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras.”²⁷ No entanto, além da análise da definição da palavra violência, existem também algumas interpretações sobre ela. Segundo Gilberto Velho e Marcos Alvito, a violência é concebida como algo puramente natural da vida humana.

A vida social, em todas as formas que conhecemos na espécie humana, não está imune ao que se denomina, no senso comum, de violência, isto é, o uso agressivo da força física de indivíduos, ou grupos contra outros. Violência não se limita ao uso da força física, mas a possibilidade ou ameaça de usá-la constitui dimensão fundamental de sua natureza.²⁸

No entanto, a violência varia de uma cultura e de uma sociedade para outra, pode variar ainda conforme o momento histórico vivido, o que é violento para uma sociedade pode ser absolutamente normal para outra. Portanto, “tanto na reprodução social, como na mudança e, com certeza, na ruptura”²⁹ a violência está sempre presente. Entendemos, assim, a violência como parte da própria condição humana e da própria vida em sociedade. O termo violência ainda aparece como “o não reconhecimento do outro, a anulação, ou a cisão do outro.”³⁰

Existe também uma violência definida como “violência difusa que é capaz de dar conta das diversas manifestações fenomênicas,”³¹ isto é as múltiplas formas de violência presentes na sociedade contemporânea. Tavares dos Santos, que aborda a existência de uma violência difusa, a dividiu em cinco grupos: violência criminal, violência contra mulheres e crianças, violência política, violência das instituições e violência no campo, ainda cita a violência simbólica como estando presente em todos esses grupos.³²

²⁶ Idem. p. 10-11.

²⁷ ZALUAR, Alba. Op. cit. p. 229.

²⁸ GILBERTO, Velho; ALVITO, Marcos (org.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 10.

²⁹ Idem, p. 12.

³⁰ TAVARES dos Santos, 1999, apud ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v.13, n. 3, p. 3-17, 1999. p. 16.

³¹ LIMA, et al. Crime polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014. p. 22.

³² Sobre essa ideia de violência difusa ver: SANTOS, José Vicente Tavares. As lutas sociais contra a violência. *Revista política e sociedade*, Porto Alegre, nº 11, p. 71-100, out. 2007.

Outro termo utilizado cotidianamente pelos noticiários, e nas conversas da população, e que está também presente em trabalhos acadêmicos das ciências humanas é “violência urbana”. A partir da leitura de trabalhos sobre o tema, de uma maneira geral podemos dizer que o termo violência urbana aparece geralmente como sinônimo de uma violência que ocorre nos limites da cidade, qualificando qualquer ato relativo ao meio urbano. “Mas é de uma violência muito específica de que se fala (...), trata-se de uma violência que é chamada de “urbana”. O rótulo é importante, pois sugere que existe uma violência que é inerente à cidade, qualquer que esta seja.”³³

Aqui a expressão urbana é entendida como uma referência ao local de ocorrência de um ato violento. Importante ressaltar o cuidado que se deve ter para não considerar a cidade como causa dos atos violentos, mas como o local onde as práticas sociais são desenvolvidas, ou seja, uma violência que ocorre na cidade.

O termo criminalidade é também um fenômeno social utilizado para designar condutas sociais, ou seja, situações de transgressões de regras socialmente aceitas nas quais cabem punições judiciais. O crime é considerado como pura construção sócio jurídica, isto é crimes são atos sobre os quais o poder coloca a etiqueta de crime, ou seja, é todo rompimento de uma regra que transgride o sistema jurídico penal, os mais destacados são: crimes contra a vida (homicídios e tentativas de homicídios), crimes contra o patrimônio (latrocínios, roubos, furtos), crimes contra os costumes (estupro e tentativas de estupros), crimes contra a saúde pública (tráfico de drogas), além das contravenções penais (porte ilegal de armas). Os atos *violentos* contidos no código penal, que podemos dividir nas duas categorias de crimes contra o patrimônio e crimes contra a pessoa, “em que o agressor faz uso da força para causar dano a alguém”³⁴, são alguns dos maiores temores da atualidade, que causam a insegurança e o medo “atingindo os mais variáveis segmentos da população.”³⁵

No entanto, não pretendemos neste trabalho formular um conceito de violência e criminalidade, trata-se de constituir um processo de reflexão sobre a violência como algo da vida cotidiana da sociedade, principalmente urbana, para melhor explorarmos o problema da

³³ OLIVEN, George Ruben. *Violência e cultura no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1986. p. 22.

³⁴ TIRELLI, Cláudia. *Cartografia social da violência: estudo sobre a criminalidade na região metropolitana de Porto Alegre, 1988 a 1995*. Dissertação de Mestrado, PPGS. Porto Alegre: UFRGS, dezembro de 1996. Individualismo e cultura. Notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 4.

³⁵ RAMÃO, Fernanda Pamplona; WADI, Yonissa Marmitt. Espaço urbano e criminalidade violenta: análise da distribuição espacial dos homicídios no município de Cascavel. *Revista Sociologia Política*, Paraná, v.18 n. 35, 2010.p. 207.

Guarda Municipal de Porto Alegre e a forma como esses temas foram abordados dentro do projeto Vizinhança Segura.

Desde o final do século passado, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, a violência e a criminalidade têm aumentado muito no Brasil e Porto Alegre não está fora desse cenário. Cabe ressaltar que o crescimento da violência no país pode ser dimensionado por meio dos dados levantados pelo Centro Nacional de Epidemiologia, da fundação Nacional da Saúde. Segundo este levantamento considerando os anos 1994 a 1998 a violência em Porto Alegre passou de 18,15% para 23,35%.³⁶ No entanto, As altas taxas de criminalidade que passaram a ser registradas não podem ser compreendidas como um fenômeno isolado.³⁷ Esse crescimento tem como expressão mais contundente a violência urbana, apresentada pela historiografia e bibliografia especializada em suas múltiplas modalidades.

1.1 A VIOLÊNCIA COMO PROBLEMA URBANO NO BRASIL

A violência urbana, que hoje é considerada um dos grandes problemas nas cidades contemporâneas, passou a receber uma maior atenção no final da década de 1980. Nesse período, o problema social tornou-se nacional, devido ao aumento na escala das taxas de violência e de criminalidade, o crescimento em especialmente das taxas de mortes que envolveram violência no Brasil como um todo decorreu de 9% para 12% nas décadas de 1980.³⁸ Na mesma época, as pesquisas sociológicas romperam com a supremacia que juristas e psiquiatras até então tinham sobre o assunto no Brasil. Foi nessa década que o aumento da violência e da criminalidade desencadeou uma significativa comoção pública e ganhou o destaque da mídia no Brasil, entrando na pauta das grandes preocupações do governo federal.³⁹

Nesse contexto, os problemas relacionados à segurança do cidadão passaram a gerar preocupação política e acadêmica. Iniciam-se pesquisas científicas sobre o tema, os governos federal e estadual começam a demonstrar preocupação e elaboram políticas públicas para

³⁶ Sobre estes dados estatísticos ver: ZALUAR, Alba; LEAL, Maria Cristina. Violência extra e intramuros. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.16, n. 45.2001, p. 146.

³⁷ LIMA, Sérgio Renato de; PAULA, Liana de. (Org.). *Segurança Pública e violência: O estado está cumprindo o crescimento das*

³⁸ ZALUAR, Alba; LEAL Maria Cristina. Op. cit. p. 146.

³⁹ ZALUAR, Alba. Violência e criminalidade: Saída para os excluídos ou desafio para a democracia? In: MICELI, Sergio (org.). *O que ler para conhecer o Brasil*. São Paulo: ANPOCS, 1999. Sobre os principais autores e textos do tema da violência ver o levantamento realizado por: ZALUAR, Alba. Um debate disperso: Violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em perspectiva*. 1999.

tratar o problema. São diversas as manifestações de violência que passam a ocorrer nas grandes cidades, e diversos estudos sociológicos apontam algumas causas dessas manifestações, como a industrialização, a distribuição desigual do espaço urbano, o capitalismo globalizado, o narcotráfico e a falência do próprio sistema de justiça. Consideramos neste trabalho os aspectos estruturais de um contexto territorial e sócio demográfico, ou seja, características urbanas e sociais nas quais os indivíduos estão inseridos para entendermos algumas das causas da violência apontadas principalmente pela área da sociologia.

A violência no decorrer do tempo assumiu novas articulações. Na contemporaneidade, ela esta associada à maneira como se organizou a sociedade capitalista. Foram apontadas como causas dessa violência a urbanização acelerada e o crescimento desenfreado das cidades, principalmente com a chegada dos trabalhadores que vinham dos campos para as cidades durante o processo de industrialização.⁴⁰ A industrialização deslocou diretamente ou indiretamente um grande contingente populacional para a cidade, ou seja, provocou movimentos migratórios de populações rurais, “concentrando muitas pessoas nas periferias dos grandes centros urbanos sob condições de extrema pobreza e desorganização social.”⁴¹

As transformações econômicas, as modificações sociais e culturais advindas do processo industrial levaram à urbanização da sociedade, o urbano que nasce dessa implosão e explosão da cidade. No entanto, essas mudanças na base da vida social produziram transformações das referências e dos estilos de vida das pessoas de todos os estratos sociais e grupos étnicos. A violência neste caso pode ser vista como resultado de desequilíbrios socioeconômicos decorrentes da economia capitalista, que ao globalizar-se trouxe a desigualdade socioeconômica e exclusão social. Hoje a sociedade capitalista do consumo que multiplicou seus produtos, as táticas de comunicação e propagandas com seus produtos que não podem ser adquiridos por todos (cidadãos), é violência e gera violência.⁴² A reprodução do capitalismo gerou fundamentos diferentes do processo de industrialização, criou novas produções, num sentido mais amplo, que vão englobar relações sociais, ideologia, costumes capazes de mudar o espaço, o urbano e o cotidiano. Os fatores que ocorreram no século XX, que modernizaram a sociedade brasileira devido à expansão do capitalismo e das trocas

⁴⁰ “A urbanização acelerada, com o crescimento desenfreado das cidades, as fortes aspirações de consumo, em boa parte frustradas, dificuldades no mercado de trabalho, e conflitos de valores são algumas variáveis que concorrem ao fenômeno da violência e criminalidade.” LEFEBVRE, Henry. *A revolução urbana*. Belo horizonte: UFMG. 1999, p. 25. Cabe ressaltar que Lefebvre discorre sobre uma realidade europeia. Ver também VELHO, Gilberto. O desafio da violência. *Revista estudos avançados*, São Paulo, vol. 14, n. 39, p. 57-58, 2000.

⁴¹ BOSCHI, Renato Raul. *Violência e cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982. p. 83.

⁴² MORAES, Regis de. *O que é a violência urbana*. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 42.

mercantis, gerou com isso aspirações de consumo, acarretaram dificuldades de realização para muitos setores sociais. Tais dificuldades teriam acirrado os conflitos na sociedade, ou seja, são transformações que ocorrem na base da vida social que alteram os estilos de vida das pessoas.

Outro aspecto do desenvolvimento do processo capitalista é a ocorrência de uma busca do lucro fácil e rápido e a procura de uma satisfação imediata, levando as pessoas a matar e roubar para ostentar bens de consumo como veículos e roupas. Este ato de adquirir o lucro e o consumo imediato faz parte do processo capitalista, essa particularidade leva ao aumento da chamada “criminalidade violenta”⁴³ e organizada “indicada pelo elevado crescimento das taxas de roubo, homicídio e tráfico de drogas.”⁴⁴ Márcia Regina da Costa enfatiza que não importa se são gangues, políticos ou empresários corruptos, o que todos almejam é dinheiro para usufruir o consumo desenfreado, comum em nossa sociedade, ou seja, uma busca incessante das pessoas de exercerem a função social do consumo.⁴⁵

Entendemos que uma das formas de exercer a violência está correlacionada a um desejo imediato de conseguir dinheiro para o consumo de diversos produtos, o desejo de consumir, de adquirir, o que pode levar à consecução de condutas e atos violentos como os homicídios e furtos.

A indústria na atualidade funciona gradativamente para a produção de atrações e tentações, e já que formamos “uma sociedade de consumo”⁴⁶ passamos assim de uma sociedade de produtores para uma sociedade de consumidores. Como salienta Ruben George Oliven, “o clima de insegurança e violência em que vivem nossas populações urbanas é um reflexo do capitalismo selvagem que caracteriza o atual modelo de desenvolvimento brasileiro.”⁴⁷ É preciso levar em consideração que essa análise foi feita há quase 30 anos atrás, mudanças ocorreram no Brasil nas últimas décadas nas questões de violência urbana. Uma questão importante diz respeito ao desemprego: hoje ele está baixíssimo, mas isso não fez a violência diminuir, ela continua aumentando. Então aquelas análises que falavam muito na pobreza como uma das causas já caíram por terra.

⁴³ Sobre criminalidade violenta ver: ADORNO, Sérgio. Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, vol.33, p.145-156, 1991.

⁴⁴ ADORNO, Sérgio. Criminalidade violenta no Brasil: Um recorte temático. *BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n° 35, p. 3-27, 1993.p. 4

⁴⁵ DA COSTA. Márcia Regina. A violência urbana é particularidade da sociedade brasileira? São Paulo: Perspectiva. 1999. p. 3. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v1p.03>>. Acessado em: 11/09/2014.

⁴⁶ Para uma análise sobre uma sociedade de consumo, ver BAUMAN, Zygmunt. Vida para consumo. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

⁴⁷ OLIVEN, Ruben George. *Violência e cultura no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes. 1986. p. 23.

No Brasil, a desigualdade social, é citada como umas das principais causas da violência e da criminalidade, tanto em estudos acadêmicos, como em debates públicos. Pesquisas realizadas desde a década de 1990 em diversos municípios brasileiros permitiram concluir que os homicídios prevalecem em áreas mais pobres, com maior analfabetismo, urbanização precária, com baixos níveis de satisfação das necessidades básicas e de provimento de serviços públicos. Já nas áreas centrais e mais nobres, são mais frequentes os crimes contra o patrimônio. As diferenças de crimes apontadas estão relacionadas à renda, pois renda elevada permite gastos com serviços e equipamentos de segurança bem como moradias em áreas de maior qualidade de vida e policiadas. Para Paulo Sérgio Pinheiro: “A desigualdade, a pobreza e a exclusão social (...) seriam propulsoras da violência urbana. Além disto, o alto índice de jovens e pobres envolvidos com o crime demonstra a relação entre pobreza e violência, para eles a criminalidade torna se um canal mais rápido de mobilidade social.”⁴⁸

Outra definição é proposta por Nancy Córdia: “A maior violência ocorre em áreas urbanas com pouca infraestrutura: ruas sem asfalto, sem iluminação pública, de difícil acesso para veículos, com transporte público deficiente, poucas e precárias escolas públicas e espaços coletivos.”⁴⁹

A constatação da relação entre desigualdade social, pobreza e violência no interior das cidades remete à abordagem dos sociólogos da escola de Chicago em 1920 e 1930, que defendiam uma teoria da desorganização social ou da denominada ecologia criminal, ou seja, é “a conformação urbana como elemento central da desorganização social de comunidades e espaços urbanos”.⁵⁰ Essa teoria possui sua gênese nas transformações da sociedade industrial americana do início do século XX.

A sociedade sofreu profundas mudanças com a intensificação da industrialização, alterando as distâncias geográficas encontradas nas cidades, isto é, as distâncias aqui entendidas como sociais, infraestrutura urbana, qualidade das moradias, provimento de serviços sociais, e maior ou menor segurança. Nesta contribuição da escola de Chicago, a estrutura urbana é um dos determinantes do fenômeno da violência e do crime. Já no caso do Brasil, alguns autores apontam a expansão urbana acelerada como produtora de indícios de

⁴⁸ PINHEIRO, Paulo Sérgio et al.. *São Paulo sem medo*. Rio de Janeiro: Garamond, 1997. p. 46.

⁴⁹ CÁRDIA, Nancy. A violência urbana e os jovens. In: PINHEIRO, Paulo Sergio et al. *São Paulo sem medo*. Rio de Janeiro: Garamond, 1996. p. 136.

⁵⁰ LIMA, Sérgio Renato de; RATTON, Luiz José; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 72.

desintegração social representados pelo aumento do crime, que são causados por “fatores individuais e estruturais”.⁵¹

Alba Zaluar aponta alguns aspectos das causas da violência e criminalidade no Brasil em seu livro *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. A autora traz dados que diferem da teoria de Chicago ao confrontar a distribuição da pobreza e dos fluxos migratórios no país.

Entre os movimentos migratórios que levaram a um número estimado de 1,5 milhão de agricultores do interior do estado do Paraná para outros estados da federação durante o período de 1980-1986,⁵² a cidade de Curitiba foi a que recebeu maior percentual de pessoas que se deslocaram do campo, no entanto foi a cidade que apresentou taxas menores de homicídios em comparação com Rondônia, que recebeu um percentual bem menor, no entanto, foi considerado um dos estados campeões em violência do país para o período abordado.

Em relação ao aumento populacional e das periferias, a autora conclui que “as maiores taxas de mortalidade violenta e de homicídios também não acompanham nem o aumento da população global nem o da periferização,”⁵³ pois ao comparar as cidades do Rio de Janeiro e Recife para o período constatou que foram as cidades que menos tiveram aumento populacional e as que apresentaram as taxas mais altas de mortes violentas e homicídios. Sendo assim, Alba Zaluar, relata que não deve haver uma “correlação entre pobreza e criminalidade ou entre pobreza e violência”⁵⁴ para justificar o aumento da criminalidade e da violência: “(...) os efeitos da pobreza e da urbanização acelerada sobre o aumento espetacular da violência nos últimos anos não serão compreendidos se não se analisarem os mecanismos institucionais e sociais do crime organizado.”⁵⁵

Nesse sentido, por meio da revisão bibliográfica acima mencionada foi possível constatar que é necessário considerar-se uma série de fatores que levaram ao aumento da violência urbana no Brasil das últimas décadas, entre eles aspectos institucionais, políticos, culturais, sociais e econômicos.

⁵¹ SILVA, Klarissa Almeida. *Tipologia dos homicídios consumados e tentados: Uma análise sociológica das denúncias oferecidas pelo Ministério Público de Minas Gerais. Comarca de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, 2006.

⁵² ZALUAR, Op. cit. p. 26.

⁵³ Idem, p. 28.

⁵⁴ Idem, p. 24.

⁵⁵ Idem, p. 31.

1.2 NARCOTRÁFICO

Além de todo esse elenco de fatores que promovem a violência urbana, ela também está associada contemporaneamente no Brasil ao tráfico de drogas. Sergio Adorno cita o sucesso do narcotráfico, que se trata de um fenômeno de dimensões internacionais com repercussões no Brasil, promovendo a desorganização das formas tradicionais da sociedade gerando um poder paralelo e desautorizando as instituições formais. Tal poder contribui para estimular o medo das classes médias e altas e enfraquece o poder público em aplicar a lei e ordem.

“Diz-se que o mercado ilegal de drogas é hoje um dos maiores setores econômicos do mundo”.⁵⁶ O crime organizado transnacional aumentou muito a violência, especialmente com o tráfico de drogas e de armas, acarretando assim o aumento do crime contra a propriedade, furtos, roubos e contra a vida (agressões e homicídios).

Cabe ainda ressaltar a incapacidade do sistema de justiça criminal em controlar a violência e o crime. Segundo Alba Zaluar, “o crime aumentou e mudou de natureza enquanto a justiça continuou a operar sobre as mesmas bases de três ou quatro décadas atrás.”⁵⁷ Ocorre assim um descrédito da população no sistema penal e muitos apelam para o sistema de segurança privado.

Sendo assim, as transformações ocorridas nas cidades têm impactos na produção da violência e do medo. “O sentimento de medo e insegurança diante do crime exacerbou-se entre os mais distintos grupos e classes sociais.”⁵⁸ Atualmente ela está presente tanto nos bairros mais sofisticados quanto nas favelas, ela abrange o centro e a periferia, capitais e cidades menores, perpassando pelas diversas classes sociais. No entanto, “o ambiente urbano, exposto a rápidas mudanças e a desorganização social, é o mais favorável à proliferação da criminalidade e da violência, pois propicia a concentração de melhores oportunidades criminais pela oferta, como também pelo contingente da demanda”⁵⁹ e polícia e justiça no Brasil parecem estar enfraquecidas perante tal situação.

⁵⁶ ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: Fracasso da segurança pública. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.

⁵⁷ Idem. p. 193.

⁵⁸ ADORNO, Sérgio. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, Sérgio (org.). *O que ler nas ciências sociais brasileiras*. São Paulo: ANPOCS, 2002. p. 267.

⁵⁹ LIMA, Sérgio Renato de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Crime, polícia e justiça no Brasil. Op.cit. p. 78.

Abordamos neste capítulo algumas das causas do crescimento da violência e do crime no espaço urbano porque estão mais diretamente relacionadas com nosso objeto de pesquisa, mas cabe ainda ressaltar que “seja no campo ou nas cidades, a violência sempre existiu, assumindo formas específicas conforme o momento histórico”.⁶⁰

⁶⁰ Da Costa, Márcia Regina. A violência urbana é particularidade da sociedade brasileira? *São Paulo em Perspectiva*, 1999. p. 3. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v1p.03>>. Acessado em: 11/09/2014.

2 AS BASES DA MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

A questão da Segurança Pública está sendo abordada, neste trabalho, como “Política Pública de Segurança”⁶¹ e a partir disso, pode se falar do papel dos municípios na segurança através das Guardas Municipais. Para isso é preciso entender as bases que levaram o Estado a mudar a concepção que tinha até então de Segurança Pública. No entanto, esta mudança está relacionada a alguns aspectos pontuais, como o crescimento da violência e da criminalidade que colocou em questão os serviços policiais, produzindo críticas às polícias, além de inúmeras propostas de modelos alternativos para ampliar a segurança pública. Ou seja, o aumento do sentimento de insegurança tem feito com que outras formas de combate e prevenção que envolvem uma perspectiva de segurança pública mais abrangente, com ênfase no papel dos municípios, sejam adotadas por meio de uma política indutiva que vê a necessidade da prevenção da violência e redução dos índices de criminalidade. O Estado exerce o controle através das forças policiais, do sistema de justiça e a partir dos anos 2000, também por meio de outras políticas públicas.

A Segurança Pública se estabelece com o Estado moderno, na qual se implanta uma “instituição estatal policial criada para garantir a ordem e o cumprimento da lei” tendo por objetivos não só a repressão, mas também progressivamente uma forma de “serviço social”⁶², ou seja, a função da polícia não era exclusivamente combater o crime mas também prevenir a ocorrência de delitos. Quanto à atuação na preservação da ordem estava o controle do espaço público através de fiscalização, bem como o estabelecimento de regras de convivência, produzindo novos comportamentos e atitudes, isto é, zelando pela “moral e bons costumes.” A polícia nasce como instituição devido a uma necessidade política. Segundo Cláudia Mauch,

⁶¹ “Políticas Públicas de Segurança” é a expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência. Ver OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. *Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da Teoria a prática*. In: das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança, *ILANUD(Org.)*, São Paulo, p. 43 - 62, 2002. p. 47. Disponível em: <http://www.ilanud.org.br/index.php?cat_id=78>. Acesso em: 17/09/2014.

⁶² MAUCH, Cláudia. Considerações sobre a história da polícia. In: *Métis, História e cultura*, Caxias do Sul, v. 6, n. 11, p. 107-119, jan./jun. de 2007. p. 113.

As polícias tais como hoje são conhecidas se desenvolveram entre o início do século XIX e meados do XX, e receberam da historiografia o adjetivo de “modernas” para diferenciá-las de outras instituições, grupos ou indivíduos que exerciam funções policiais em épocas e sociedades historicamente anteriores. Essa polícia tem sido definida como a instituição estatal permanente cujos membros são responsáveis pela vigilância contínua e manutenção ou restabelecimento da ordem e repressão aos crimes em um determinado território.⁶³

Já durante o golpe militar de 1964 e durante todo o período da Ditadura Militar a Segurança Pública foi associada à Segurança Nacional. As instituições passaram a focar a segurança do Estado, afastando-se do cotidiano das cidades e das demandas sociais, período no qual as ações policiais foram utilizadas para defender os interesses do próprio Estado e não da população.

A Constituição Federal de 1988 no seu artigo 144 manteve a organização policial anterior e formalizou a existência das Guardas Municipais. Apesar das Guardas Municipais estarem no capítulo da segurança pública, a possibilidade ou não dos municípios adotarem Guardas fica em aberto.⁶⁴

O sistema de segurança passa a ser questionado quando não controla a criminalidade, especialmente nas cidades, porque no intuito de responder á demanda crescente por segurança, as estratégias de enfrentamento da criminalidade e da violência se centralizam historicamente em medidas padrões do desempenho de uma polícia tradicional, ou seja, da polícia repressiva, que atua de forma “proativa e reativa”.⁶⁵ Esse caráter repressivo das polícias militares tem sua origem no auxílio às forças armadas e no exército.⁶⁶

O aumento dos índices de violência urbana, o crescimento do sentimento de insegurança pública e a percepção de que o controle da violência é responsabilidade de todas as instâncias governamentais fez com que, a partir da década de 1980, grupos da população

⁶³ MAUCH, Cláudia. *Dizendo-se autoridade: Polícia e policiais em Porto Alegre, 1896-1929*. Dissertação de Doutorado, Porto Alegre: UFRGS, 2011.

⁶⁴ “A segurança pública é dever do estado e direito e responsabilidade de todos. É exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes órgãos: policia federal, policia rodoviária federal, policia ferroviária federal, policias civil, policias militar e corpo de bombeiros.” BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988-05.10.1988/con1988.pdf>>. Acesso em: 22/09/2014.

⁶⁵ A ação policial é proativa quando iniciada e direcionada pela própria polícia ou policiais, independentemente da demanda dos cidadãos. A ação policial é reativa quando iniciada e direcionada por solicitação dos cidadãos. Ver: DINIZ, Cládice Nóbile. Reforma das polícias para a segurança pública. *Política e administração*. Rio de Janeiro, vol.3, n.4 nov./1998. p. 40.

⁶⁶ COSTA, Naldson Ramos da. Violência policial, segurança pública e práticas civilizatórias no Mato Grosso. Dissertação de Doutorado. Porto Alegre: PPG em Sociologia, UFRGS, 2004. p. 76.

brasileira e parcelas da opinião pública passassem a demandar respostas imediatas do Estado para combater a violência urbana. “As pressões da opinião pública estiveram sempre fortes e reclamando maior presença do governo federal na resolução de problemas relacionados à aplicação da lei e da ordem.”⁶⁷

De fato a partir do fim dos anos 1990, em São Paulo, há uma densidade dentro da sociedade civil organizada, no campo de pesquisa e intervenção na área de direitos humanos e segurança pública, são criadas instituições e movimentos, como o ILANUD, a Conectas o Instituto Sou da Paz, o Instituto Fernand Braudel, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública entre outros.

Nos próximos tópicos iremos exemplificar as iniciativas do governo federal frente a essas demandas e posteriormente a participação do município de Porto Alegre neste processo e o envolvimento da Guarda Municipal neste cenário.

2.1 O GOVERNO FEDERAL E A SEGURANÇA PÚBLICA

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado no ano de 2000, pelo governo federal Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi considerado “a primeira Política Nacional e Democrática de Segurança”⁶⁸ criada para o enfrentamento da violência no país que propôs uma política abrangente de apoio às iniciativas estaduais e municipais na área relativa à segurança. Segundo Luiz Eduardo Soares, os brasileiros conheceram o primeiro Plano de Segurança Pública da história democrática recente uma semana depois do episódio do sequestro do ônibus 174, no Rio de Janeiro, no ano 2000.⁶⁹

O objetivo definido para esse plano foi o de aperfeiçoar o sistema de Segurança Pública brasileira por meio de propostas que abrangessem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, dando enfoque à prevenção e à repressão do crime, reduzindo a impunidade e aumentando a segurança dos cidadãos. O plano, além de listar um conjunto de ações relacionadas com a prevenção da violência, não deixou de articular também “ações de

⁶⁷ ADORNO, Sérgio Lei e Ordem no segundo governo FHC. *Tempo social*, São Paulo, v.15, n. 2, p.1-21, 2003. p. 2.

⁶⁸ JUNIOR, Edson Lopes da Silva. *Políticas e segurança pública: uma vontade de sujeição*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009. p. 29.

⁶⁹ SOARES, Luiz Eduardo. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*. São Paulo, vol. 21, n. 61, set./dez.2007. p. 89.

repressão.”⁷⁰ Conforme Sérgio Adorno, “o governo FHC (...) ampliou e melhorou a capacidade das agências governamentais de aplicar a lei e a ordem e exercer controle mais eficaz sobre o crime organizado em especial as atividades do narcotráfico em suas conexões com as rotas internacionais e com os centros de produção e distribuição de drogas.”⁷¹

Como podemos observar, este plano que surgiu nos anos 2000 visava dar efetividade às políticas governamentais de combate e prevenção à violência englobando duas vertentes: a de prevenção e a de repressão.

De qualquer modo, a primeira política apresentada não conteve o problema da Segurança Pública, continuou aumentando a violência e criminalidade e conseqüentemente o sentimento de medo na população brasileira, mas deu passos importantes na segurança pública. Se ao longo da história brasileira as políticas de segurança pública eram vistas como políticas de repressão, a partir da implantação dos planos federais haverá uma tendência em se conceber as políticas de segurança um caráter de prevenção, não tendo mais foco na exclusividade da repressão, não que esta deixe de existir.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública foi criada em 1995, “no âmbito do Ministério da Justiça, como Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), transformando-a no ano de 1998, em Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).”⁷² Ela foi criada com a função de atuar juntamente com os estados federados na implantação da Política Nacional de Segurança Pública, mas só se tornou realmente efetiva enquanto secretaria em junho de 2000, com o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública e a criação do “Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).”⁷³

A SENASP, que tinha por atribuição no princípio repassar financiamentos aos estados, passa, a partir de 2000, juntamente com o Ministério da Justiça, a implantar e acompanhar Políticas Nacionais de Segurança Pública. Junto aos estados elabora e implanta planos estaduais de segurança. A primeira atribuição da SENASP é a responsabilidade pela Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade.⁷⁴

⁷⁰ CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de.; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Katálysis*; Florianópolis, vol. 14, n. 1, jan./jun.2011. p. 62. Acesso em: 18/09/2014

⁷¹ ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. Op. cit. p. 2

⁷² CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de.; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Op. cit. p. 62.

⁷³ BRASIL. Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Disponível em: <<http://planalto.gov.br/ccivil-03/leis/2003/L10.746.htm>>. Instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública. Acesso em 22/09/2014.

⁷⁴ Em relação aos objetivos da SENASP ver: decreto 4. 991 art. 14 de 18 de fevereiro de 2004.

Já o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi instituído em 2001 conforme lei 10.201 deste mesmo ano e alterado pela lei 10.746 de 10 de outubro de 2003.⁷⁵ Este fundo foi criado com o objetivo de gerir “recursos para apoiar projetos de responsabilidade dos governos federais, estaduais e municipais na área de segurança pública”⁷⁶ e de prevenção à violência. O fundo, ainda, contribui para a aquisição de equipamentos e inclusão dos municípios que não possuem Guardas, mas possuem Conselho Comunitário de Segurança Pública, ou desenvolvam ações na prevenção da violência. Os recursos são repassados somente para aqueles que tiverem firmado convênio com o governo federal.

Segundo Artur Costa e Bruno Grossi, para que os municípios adquiram recursos do FNSP é preciso: ocorrer convênios firmados entre estados e municípios com a SENASP e aprovados pelo FNSP, porque os recursos do FNSP só serão repassados mediante convênios firmados com o governo federal.⁷⁷ Nota-se desta forma que a SENASP tem o papel de orientar as Políticas de Segurança Pública adotada pelos municípios, padronizando os procedimentos, técnicas e equipamentos, e executando as diretrizes do SUSP.

Em 2003, após a criação das instituições acima mencionadas, o projeto de Segurança Pública para o Brasil começa a ser implantado no governo do presidente Luiz Inácio da Silva. Este novo plano federal apresentado pela gestão de 2003 a 2006 formulou uma política inspirada no modelo do plano anterior. Ou seja, não houve mudanças significativas, permanecendo assim as bases do plano do governo FHC.

É evidente que a nova gestão se apoia em larga medida na experiência acumulada e aproveita-se mesmo do lastro de funcionários e consultores remanescentes do governo FHC ou que haviam colaborado na formulação quer dos Programas Nacionais de Direitos Humanos, quer do Plano Nacional de Segurança Pública.⁷⁸ A ideia deste novo governo foi apresentar uma proposta de políticas de segurança que unisse ações sociais e integradas por meio de políticas preventivas, atuando “com o objetivo de reprimir e prevenir o crime, reduzir

⁷⁵ Ao Plano Nacional de Segurança Pública, seguiu-se a alteração da regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), pela Lei n.º 10.746/03. Antes da nova lei de 2003, apenas os municípios que possuíam Guardas Municipais podiam pleitear os recursos do Fundo. Com esta alteração, tal possibilidade ampliou-se para aqueles que, mesmo sem Guarda Municipal, desenvolvessem políticas de segurança pública, tais como parcerias com a Polícia Militar, consecução de diagnósticos e confecção de planos de segurança, além da constituição de Conselhos Municipais de Segurança. Ver COSTA, Artur; GROSSI, Bruno. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. *Revista Brasileira de segurança*. São Paulo, ano 1, n.1, 2007.p.106. Disponível em: <<http://forumseguranca.org.br/pdf/artigo-intergovernamentais.pdf>>. Acesso em: 18/09/2014.

⁷⁶ Idem, p.12.

⁷⁷ Idem, p.16.

⁷⁸ ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. Op. cit. p. 136.

a impunidade e aumentar a segurança dos cidadãos,”⁷⁹ para isso foi implantado o Sistema Unificado de Segurança Pública (SUSP). A fim de alcançar os objetivos, o governo federal manteve o Fundo Nacional de Segurança Pública para fomentar projetos a serem encaminhados pelos estados e municípios. O SUSP foi criado com os seguintes objetivos: propiciar articulação entre ações federais, estaduais e municipais em Segurança Pública por meio de políticas preventivas; planejar e implementar, avaliar e monitorar as ações defendidas no Plano Nacional de Segurança Pública.⁸⁰

Nesse sentido, o plano propõe como principal enfoque a lógica da prevenção e da gestão por meio de Políticas Públicas de Segurança que prestigiem a participação multidisciplinar e interinstitucional, abordando temas como a reforma das polícias civil e militar e o papel das Guardas Municipais. Este projeto estabelece um roteiro das questões a ser enfrentadas e que, de uma maneira ou de outra, vem servindo como um norteador das políticas indutivas propostas pelo governo federal, no âmbito da SENASP, desde então.⁸¹

Em relação às atuações dos municípios, o SUSP incentiva ações voltadas à prevenção da violência e criminalidade por meio de implantação de políticas públicas articuladas com os governos estaduais, e a SENASP disponibiliza uma coordenação de ações de prevenção, responsável pela interação com os municípios e o fornecimento de informações e suporte para os mesmos atuarem na prevenção. Entre as ferramentas disponibilizadas pela SENASP para suporte aos municípios, encontra-se o Guia para a Prevenção do Crime e da Violência, elaborado com o PNUD e com objetivo de fornecer subsídios para a gestão de ações de prevenção, e a Matriz Curricular Nacional para a formação de Guardas Municipais, com o objetivo de orientar uma formação unificada dos Guardas. No entanto, os estudos que tratam do tema apontam falhas na criação do SUSP citamos o trabalho de Vilobaldo Carvalho e Maria do Rosário sobre Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios, no qual os autores defenderam que a SUSP não abordou o sistema prisional, e o enfrentamento da violência que culmina com a prisão.

No ano de 2007, o Governo federal lançou um novo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Entre os princípios deste programa se encontram: a integração intergovernamental entre união, estados e municípios; entre os poderes executivos, legislativo e judiciário; a participação comunitária, que busca a integrar a sociedade civil nos planejamentos e execução de programas preventivos; a inserção local, porque o objetivo do

⁷⁹ Idem. p.87.

⁸⁰ Sobre a normatização da SUSP ver: SOARES, Luiz Eduardo. Op. cit.

⁸¹ Idem.

programa foi “reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência como atuação focada nas raízes sócio – culturais do crime.”⁸² Este programa foi uma parceria entre estados da federação, combinando ações sociais para a prevenção, controle e repressão à criminalidade, ou seja, ações na área de segurança integrada, no qual “verifica-se, entretanto, a multiplicação de esforços de diferentes forças políticas, em diferentes níveis federativos, no sentido de garantir o direito à segurança.”⁸³ Este programa apoiou políticas preventivas e a valorização profissional dos trabalhadores da área de segurança.

Luiz Eduardo Soares, relata que existem continuidades entre o Pronasci e programa de segurança do governo FHC:

O PRONASCI reitera o Plano Nacional de segurança Pública do primeiro mandato de Lula, o qual por sua vez, incorporava sistematizava e explicitava o que já estava, embrionária ou tacitamente, presente no plano nacional do Governo Fernando Henrique Cardoso. Isso mostra que, a despeito das diferenças e da precariedade do tratamento conferido à questão dos princípios, no plano do governo FHC, tem havido mais continuidade do que descontinuidade [...].⁸⁴

O autor ainda ressalta que a PRONASCI tem os seus méritos por valorizar a contribuição dos municípios para a Segurança Pública, rompendo com as restrições do artigo 144 da Constituição Federal, ou seja, não se restringindo somente à criação de Guardas, mas também se estendendo à implantação de políticas sociais preventivas.⁸⁵

Cabe ainda ressaltar que o Plano Nacional de Segurança Pública propõe a constituição de um sistema educacional único para todas as polícias estaduais e demais órgãos de Segurança Pública.

⁸²TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Segurança pública e violência no Brasil. *Segurança Pública, Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro*, v. IX, n.4, 2000. p. 88.

⁸³ Idem. p. 94.

⁸⁴ SOARES, Luiz Eduardo. Op. cit. p. 89.

⁸⁵ Idem, p. 92.

2.2 MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

2.2.1 QUAL O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA?

A segurança pública é responsabilidade dos governos estaduais. Esta frase consta na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 144 faz menção aos municípios em somente um de seus incisos, o 8º, no qual estipula que os municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.⁸⁶

A Constituição Federal de 1988, portanto, não atribuiu nenhuma responsabilidade pública aos municípios na área da segurança, mas abre a possibilidade de formarem Guardas. A Constituição é restritiva em relação à atuação dos municípios na área de Segurança Pública, para tanto tem que se levar em conta que esta Constituição foi elaborada em uma época na qual todo o debate em relação à Segurança Pública ainda não tinha o peso que passou a ter posteriormente, nem os níveis de criminalidade eram tão altos quanto hoje e a sociedade tão alarmada com eles. Desse modo, as Guardas Municipais foram implantadas nos municípios brasileiros nos mais diversificados formatos. Por essa razão, “encontramos muitas diferenças na estrutura e atuação das Guardas Municipais de uma cidade para outra”⁸⁷, porque a regulamentação dessas Guardas é feita sob o âmbito dos municípios. Cada município criava sua Guarda e orientava suas ações como desejasse, resultando em uma disparidade entre as Guardas no país.

A Segurança Pública, que até a década de 1980 era uma “atribuição exclusiva dos estados federados, através dos órgãos de sistema de justiça e polícia”⁸⁸ passa a ser na década seguinte uma das prioridades do governo federal, que propõe apoio aos estados e municípios na área da segurança. Os municípios, antes afastados dos debates e iniciativas na área, estão assumindo cada vez mais um conjunto de iniciativas e responsabilidades, seja na formação

⁸⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988-05.10.1988/con1988.pdf>>. Acesso em: 22/09/2014

⁸⁷ BRETAS, Marcos Luís; MORAIS, David; CESCO, Susana. Guardas Municipais: resistência ou inovação? In: *coleção segurança com cidadania-subsídios para construção de um novo fazer segurança pública*. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Brasília: UFRGS, ano 1, n. 1 p. 159-173, 2009. p. 3.

⁸⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Relatório. Porto Alegre e a segurança urbana: uma forma alternativa e cidadã de construir soluções para a segurança. Porto Alegre, 2003. p. 1.

das Guardas Municipais, seja no desenvolvimento de projetos e programas municipais voltados para a segurança preventiva.

Esta consolidação dos municípios em atuar de forma preventiva na área da segurança muito se deve às demandas da população, às ações do governo federal, mas também contribuíram a esse municipalismo experiências municipais inovadoras, que foram sendo implantadas a partir de meados da década de 1990, dentre elas Bogotá, Medellín, Cali e Diadema, na região metropolitana de Belo Horizonte (programa Fica Vivo).

Cabe ainda ressaltar que a atuação dos municípios em segurança não contempla uma abordagem policial cuja responsabilidade é do estado, mas ações complementares de natureza preventiva.

2.2.2 MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA E A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE

Apesar dos municípios não possuírem organizações policiais, apenas Guardas Municipais, conforme citado no capítulo anterior eles passam a partir da implantação do Plano Nacional de Segurança Pública do ano de 2000 a desenvolver ações preventivas.⁸⁹

O novo quadro político impulsionou iniciativas de alguns municípios na área de segurança. Alguns municípios criaram secretarias municipais de segurança, a exemplo de Guarulhos, Campinas, Uberlândia, entre outros. Porto Alegre postergou decisões neste sentido, preferiu investir em um primeiro momento na elaboração de uma política que implantasse um programa destinado à prevenção e não a uma agência institucional.

É neste contexto que o governo municipal de Porto Alegre passa a atuar em direção à segurança da cidade tendo como referência as ações indutivas do governo federal propostas pelo SENASP e Ministério da Justiça por meio do Plano Nacional de Segurança Pública da década de 2000, e também levando em consideração os debates sobre segurança produzidos por universidades, ONG`s e outras instituições⁹⁰ bem como a 1ª e 2ª Conferências Municipais de Direitos Humanos ocorridas em Porto Alegre.

Não foram somente as deliberações federais e da população que demandaram uma nova proposta de Política de Segurança em nível municipal, foi também o aumento

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ BONUMÁ, Helena; GUIMARÃES, Luiz Antônio Brenner. Uma política alternativa de segurança com participação social: a experiência de Porto Alegre. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ Jacqueline; CARBALLO BLANCO; Antônio Carlos. *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007. p. 463-482.

considerável das taxas de homicídios no período de 1980 a 2003. A taxa de homicídios em Porto Alegre passou de 20,0/100.000 habitantes em 1991, chegando a 29,9/100.000 habitantes em 2000.⁹¹ Se compararmos estas taxas de homicídios de Porto Alegre com outras capitais brasileiras temos os seguintes dados para o ano de 2003: Porto Alegre apresenta uma taxa de 28,8/100.00 habitantes enquanto Rio de Janeiro e São Paulo taxas de 47,7/100.000 e 47,0/100.00.⁹² São estatísticas que resultam na insegurança da população. Neste contexto, a prefeitura de Porto Alegre “decidiu destinar à segurança uma atenção específica, instituindo espaços próprios para estudar as melhores formas de contribuir, primeiro através de assessoria especial.”⁹³ Culminando com o “Projeto piloto Segurança cidadã” (sob coordenação de Luiz Eduardo Soares), cuja implantação no bairro Restinga de Porto Alegre iniciou no final de 2001, tendo sido interrompida no ano de 2002”.⁹⁴

Desta forma, o governo municipal resolve intervir para restabelecer condições de convivência e comunidade no local, restabelecendo o oferecimento dos serviços essenciais. O primeiro bairro a receber esta política municipal é a Restinga⁹⁵, para eliminar a exclusão, redução da injustiça. Um desses exemplos foi a criação do Estúdio Multimeios que “reúne um laboratório de informática e um núcleo de registro e difusão eletrônica visual e sonora, em tempo real, de espetáculos, peças jornalísticas e programação original (...) realizados por estudantes jovens”⁹⁶, ou seja, o estúdio é um espaço de criações de imagens por meio da computação gráfica como cartuns, fanzines eletrônicos, estruturação de jornais, trabalho com fotografias, criação de fotonovelas, fotojornalismo ou foto experimental bem como a própria criação de Cds sonoros e musicais pela comunidade, entre outros, visando ser uma estação popular de invenção cultural: construção, organização e programação. Podemos definir o

⁹¹ Dados processados pela assessoria de pesquisa e projetos estratégicos da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública com base nas informações da Secretaria Municipal de Saúde / Sistema de informação da mortalidade e estimativas demográficas do IBGE, para o Fundo de Participação dos Municípios. In: PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Programa vizinhança segura. 2006. p. 11.

⁹² SOUZA, Edinilsa Ramos de; LIMA, Maria Luiza Carvalho. Panorama da violência urbana no Brasil e suas capitais. *Rev. Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 11, 2006.

⁹³ PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Op. cit. p1.

⁹⁴ SCHABBACH, Leticia Maria. Políticas públicas de segurança, relações intergovernamentais e prevenção da violência. In: *8º encontro da associação brasileira de ciências políticas, ABCP*. Gramado, 2012. p. 6. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/6_7_2012_12_45_33.pdf>.

⁹⁵ O bairro Restinga de Porto Alegre situa-se na zona sul da cidade e é considerado um loteamento resultante das políticas públicas de remoção de favelas no processo de modernização da cidade de Porto Alegre, ou seja, moradores das vilas Theodora, Marítimos, Ilhota e Santa Luzia foram removidos para áreas afastadas do centro da cidade sendo sido fundando na década de 1960. O referido bairro conta hoje com 51.569 habitantes. Disponível em: Histórico de Porto Alegre em: <http://www.iproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatório/usu_doc>

⁹⁶ PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. In: Soares Luiz Eduardo. *Segurança pública municipal: um programa para Porto Alegre*, 2000.p.45.

Estúdio Multimeios como um local de contribuição cultural da comunidade para romper com a situação de violência a que estavam expostos.

O ponto de partida mais significante do município de Porto Alegre neste contexto foi a criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU). Ela começa a ser gestada durante o mandato do então prefeito Tarso Genro (partido dos trabalhadores PT), por meio da elaboração de um programa de Segurança Pública Municipal. Foi então aprovada na Câmara de Vereadores, em 27 de dezembro de 2002, a criação da SMDHSU de Porto Alegre conforme a lei n. 9056/02. Segundo Thiele da Costa Muller Castro, a SMDHSU tem por objetivos “(...) coordenar e fiscalizar ações e programas voltados aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de setores historicamente excluídos e discriminados, estabelecendo políticas de prevenção à violência.”⁹⁷

A primeira gestora da SDHSU foi a vereadora Helena Bonumá (PT), que priorizou na sua gestão a organização institucional e jurídica e a continuidade do projeto piloto elaborado pela equipe da consultoria de Luiz Eduardo Soares em 2001, destacando deste legado o Programa Segurança Cidadã, com intervenções em alguns bairros como Restinga e Cavahada.

O programa Segurança Cidadã criado pela consultoria de Soares em 2001 propunha uma política de intervenção do poder público na área da segurança nas comunidades em situação de vulnerabilidade social permeada por processos de violência e criminalidade. O programa apresentava soluções visando alterar a situação de violência nas comunidades por meio de construções de alternativas e capacitando a comunidade para resistir a essa situação.

A criação da SMDHSU em 2002 e especialmente a partir de 2003 seguiu a base do projeto piloto legado pela equipe da consultoria de Luis Eduardo Soares, com destaque ao programa Segurança Cidadã “sustentado em um viés social, a partir de ações que influenciaram a organização comunitária, de inclusão social, de oferecimento de oportunidades, de mobilização comunitária, de harmonização da vida em coletividade da organização do ambiente.”⁹⁸

Helená Bonumá fez uma reforma administrativa e organizacional da Guarda Municipal, dando enfoque à mediação de conflitos, também aderiu à realização de seminários

⁹⁷ CASTRO, Thiele da Costa Muller; MERLO, Crespo Roberto Álvaro. Reconhecimento e saúde mental na atividade de segurança pública. In: *PSICO*. PUC-RS, Porto Alegre, v.42, n. 4, pp. 474-480, out./dez. 2011. p. 477.

⁹⁸ Idem.

regionais com o objetivo de debater temas referentes à “segurança, violência, suas formas de manifestações e suas causas e propostas de enfrentamento”⁹⁹

No ano de 2003, pela lei complementar n.487, de 14 de janeiro de 2003, posteriormente regulamentados pelo decreto 14.487 de 04 de março de 2004, cria-se o Conselho Municipal e os Fóruns Regionais de Segurança Urbana considerados “(...) espaços de participação comunitária e de integração governamental, (...), na busca de formas alternativas e cidadãs de desenvolver soluções para a segurança urbana.”¹⁰⁰. No entanto, quando os Fóruns iniciaram suas atividades em março de 2004 a intenção era a elaboração de um plano municipal de Segurança Urbana, ou seja, “construir uma rede comunitária de segurança urbana para orientar a implantação do Programa Municipal de Segurança denominado posteriormente de Vizinhança Segura.”¹⁰¹, no entanto se manteve as intervenções municipais focadas em áreas selecionadas por meio de um “convênio firmado na gestão (2001-2004) entre SMDHSU e SENASP no qual se estabeleceu uma sistemática de trabalho”¹⁰² traduzidas no segundo foco do programa “Vizinhança Segura” chamado de “Cidadania e Paz”. que prevê ações de prevenção à violência.

Em 2004, com a mudança no executivo municipal, o gestor da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU) passa a ser o secretário Kevin Krieger (Partido Progressista-PP), que de certa forma mantém o sistema anterior adotado pela gestão de Helena Bonumá.¹⁰³ Em 2005, no início do novo mandato do poder executivo, a Prefeitura de Porto Alegre propõe o programa “Vizinhança Segura”. A política municipal empreendida neste momento visa utilizar como instrumento a Guarda Municipal.

⁹⁹ ALMEIDA, Letícia Núnes. Tolerância zero ou nova prevenção: *A experiência da política de segurança pública do município de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre: PPG em Sociologia, UFRGS, 2007. P 51.

¹⁰⁰ PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Decreto n.14.487, art. 2º. 04 de março de 2004. Anexo b.

¹⁰¹ ALMEIDA, Letícia Núnes. Op. cit. p. 53.

¹⁰² Idem. p. 59.

¹⁰³ “Deve se ressaltar que o escopo institucional da SMDHSU, concebido e desenvolvido na/pela gestão anterior, foi mantido pela atual, a despeito das diferenças programáticas partidárias, o que, pelo menos em tese sinaliza a continuidade dos projetos conduzidos pela Prefeitura Municipal.” AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Projeto de pesquisa: *A municipalização da segurança pública - bases teóricas e experiências de implementação no RS*. Porto Alegre: CNPq, 2006. p. 54.

2.3. BREVE TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA GUARDA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Para entendermos o que é a Guarda Municipal precisamos apresentar uma contextualização histórica do processo de construção, desconstrução e consolidação da Guarda Municipal na cidade de Porto Alegre.

Neste subcapítulo daremos enfoque à história da Guarda Municipal, abordando suas funções na sociedade. Para isso foi preciso levar em consideração os diversos papéis que ela cumpriu na cidade ao longo dos anos. A primeira forma de atuação do poder público municipal de Porto Alegre na Segurança Pública já é em grande parte executada pelo município desde o século XIX.

O primeiro embrião de uma guarda ou polícia municipal na cidade de Porto Alegre data do ano de 1844, quando a Câmara de Vereadores nomeou quatro guardas armados com a “tarefa de policiar internamente o Mercado Público da cidade”.¹⁰⁴

Já na República foi criada no ano de 1892 uma Guarda Municipal.¹⁰⁵ Esta Guarda foi responsável pela Segurança Pública, fazendo cumprir o Código de Posturas do município, bem como a manutenção da ordem pública. Em 17 de novembro de 1896 foi extinta a Guarda Municipal e o Corpo de Fiscais, e seus membros incorporados a uma nova polícia. Segundo Cláudia Mauch,

Em 1896, os governantes republicanos promoveram uma remodelação do sistema policial do estado do Rio Grande do Sul e organizaram duas polícias civis distintas, em cujos nomes se encontravam expressas suas funções: a Polícia Judiciária e a Polícia Administrativa.

A primeira tinha abrangência estadual e sua função precípua era a investigação criminal; a segunda deveria ser organizada pelos municípios para o policiamento preventivo.¹⁰⁶

Em 10 de outubro de 1896, por meio do Ato nº 20, o Intendente João Luiz de Faria Santos organizou a Polícia Administrativa do município, para isso levou em consideração o “crescimento da cidade de Porto Alegre e a necessidade de administrá-la e controlá-la

¹⁰⁴ MONTEIRO, Rejane Penna. Op. cit. p. 37.

¹⁰⁵ PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Ato nº 06, de 03 novembro de 1892. Procuradoria Geral do Município Biblioteca Disponível em: < <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netatml/sirel>>.

¹⁰⁶ MAUCH, Cláudia. *Dizendo-se autoridade: polícia e policiais em Porto Alegre, 1986-1929*. Tese de Doutorado, Porto Alegre, UFRGS, 2011. p. 14.

melhor.”¹⁰⁷ Estava assim criada no município de Porto Alegre uma polícia cujas funções eram “assegurar as garantias individuais, a ordem e a moralidade pública sendo de sua competência, a prevenção de crimes, mediante uma vigilância sistematicamente exercida. A polícia administrativa funcionou com esta “incumbência até janeiro de 1929, quando foi extinta e substituída por uma Guarda Civil.”¹⁰⁸

Em 10 de janeiro de 1929, por meio do Decreto 4.254, se aprova um convênio entre o município de Porto Alegre e o estado, extinguindo-se o policiamento ostensivo anterior e criando o “Corpo da Guarda Civil em substituição (...), e mantendo as atribuições da polícia administrativa anterior estipuladas pela lei n. 11, de 1896”.¹⁰⁹ A intenção do município e do estado neste período era de criar uma polícia mais qualificada que a anterior, mantendo o seu caráter ostensivo. A Guarda Civil era municipal, mas administrada pelo estado. Este convênio estabelecia que além do policiamento fosse o município auxiliado pelo estado nos serviços de higiene e instrução. Sendo assim, ao município cabia somente a entrega de verbas mensais para a manutenção desses serviços. O convênio com o município expirou em 31 de dezembro de 1935 e outro convênio foi assinado com o prefeito Alberto Bins com a mesma intencionalidade anterior e funcionou até o ano de 1957. No ano de 1957, a Guarda Civil Municipal passa a ser oficialmente tutela do estado do Rio Grande do Sul e outra é criada no município de porto Alegre.

Pelo Decreto n. 1410 de 31 de dezembro de 1957, o prefeito Leonel Brizola cria o novo Setor de Guardas Municipais no município de Porto Alegre, subordinado à Secção de Fiscalização do Departamento de Limpeza Pública (DLP). A partir desse período a Guarda não mais foi desligada do município, permanecendo subordinada ao Departamento de Limpeza Urbana, com denominação de “Setor de Guardas.”¹¹⁰ Em 10 de agosto de 1959, pelo Decreto n. 1835, assinado pelo prefeito Tristão Sucupira Viana, extingue-se o setor de Guardas existentes no DLP, visando melhorar a eficiência das tarefas. E, considerando a necessidade de centralizar num só órgão os agentes da Guarda que se achavam distribuídos em diversos órgãos, foi criado o Serviço da Guarda Municipal subordinado à Secretaria do Governo Municipal e estabelecidas suas atribuições. São atribuições gerais do Serviço da

¹⁰⁷ MONTEIRO, Rejane Penna, Op. cit. p. 38.

¹⁰⁸ MAUCH, Cláudia, Op. cit.

¹⁰⁹ Monteiro, Rejane Penna. Op.cit. p. 45.

¹¹⁰ PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. Decreto n. 1835, art. 2º de 10 de agosto de 1959, extingue o “Setor de Guardas” existente na Divisão de Limpeza Pública, criado pelo Decreto 1410, de 31 de dezembro de 1957. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahhtml/sirel/>>. Acesso em: 02/10/2014.

Guarda Municipal em Porto Alegre neste período vigiar os “próprios municipais”¹¹¹ entre outros.

Posteriormente, com o Decreto n. 2.069 de 10 de agosto de 1960, é alterada a denominação do Serviço de Guarda Municipal para Guarda Municipal e aprovado o seu regulamento que estabelece sua organização geral.

O município de Porto Alegre, ao desvincular-se dos convênios estabelecidos com o estado, cria uma Guarda Municipal que difere dos caracteres das polícias ostensivas anteriores, fazendo uma ressalva que a manutenção da ordem ocorrerá somente nos próprios municipais.¹¹²

Em 30 de janeiro de 1969, pelo Decreto n. 3865, assinado pelo prefeito Célio Marques Fernandes, a Guarda Municipal passa a denominar-se Serviço de Vigilância Municipal.

Cabe ressaltar que no período da Ditadura de 1968 a 1985, a Guarda já vinha atuando desde 1957 nos próprios municipais da cidade de Porto Alegre. Nos anos de 1981 e 1985 ocorrem os primeiros concursos públicos para nomear novos agentes com a incumbência de aprimorar e melhorar o desempenho de suas funções. No período Democrático a Guarda já é uma corporação uniformizada, porém sem caráter militar. Seus servidores são admitidos através de concurso público.

A prefeitura de Porto Alegre realiza novos concursos públicos para admissão de Guardas em 1991 e 1992, ocorrendo “um significativo ingresso de Guardas mas não se altera a estrutura administrativa da Guarda Municipal (...) mantinha-se à época o mesmo tipo de atendimento, ou seja, exclusivamente patrimonial e com reduzido número de equipamentos, basicamente a Guarda oferecia um atendimento fixo.”¹¹³ Em 1994, através do Decreto 11.140 de 03 de novembro é modificada a denominação de “Serviço de vigilância municipal” para Guarda Municipal. A Guarda retorna a utilizar a nomenclatura de Guarda Municipal que prevalece até os dias de hoje. No entanto, neste mesmo ano a Guarda estará subordinada à Secretaria do Governo e à sua Supervisão para Assuntos Internos.

Em 1997, cria-se a Ronda Escolar e são constituídas as guarnições de patrulheiros, compostas por dois Guardas Municipais por área de atuação, dando-se neste período o início

¹¹¹ São Próprios municipais os bens imóveis, móveis e semoventes, e os direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao Município. Ver: PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do município de Porto Alegre. Cap. II, art. 11. Disponível em: < http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LEI%20ORG%C3%82NICA.html>. Acesso em: 03/10/2014.

¹¹² Idem.

¹¹³ PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Relatório do Núcleo de Estudos Estatísticos da Guarda Municipal-NEE. 2005 a 2008.

aos patrulhamentos, sendo essa mais uma atribuição criada para a Guarda Municipal¹¹⁴. Essa criação da Ronda escolar tinha o seguinte objetivo: dar conta da falta de efetivo e prestar melhor atendimento para a Secretaria Municipal de Educação (SMED). Para melhor executar este trabalho, “implantou-se uma movimentação do efetivo, com a criação de novas patrulhas e o acréscimo de cinco novas viaturas (emprestadas), totalizando nove viaturas de serviço.”¹¹⁵ Cabe ressaltar que essa adequação contribuiu para a Guarda Municipal prestar atendimentos além daquele ao qual estava acostumada, que se caracterizava como “os fixos”, ou seja, Guardas Municipais que prestavam serviço no local para os quais fossem designados. Este tipo de atribuição não vai desaparecer no futuro, mas com as mudanças, novas atribuições estavam sendo criadas.

A primeira mudança significativa na Guarda Municipal ocorre em 1998 e 1999, na qual a Prefeitura de Porto Alegre passa a empreender algumas tecnologias na vigilância dos próprios municipais. Essa mudança foi acompanhada pela implantação da primeira fase do projeto de Sistema de Alarmes Eletrônicos (SAE), que ocorre em 1998. O grande objetivo foi a ampliação do atendimento prestado pela Guarda Municipal às Secretarias, dessa forma, segundo o Relatório do Núcleo de Estudos Estatísticos (NEE) “a intenção é ampliar e manter os atendimentos.”¹¹⁶

No entanto, passa a ocorrer neste período uma demanda de atendimentos maior do que o próprio efetivo, e a Guarda Municipal é obrigada a reformular a sua distribuição com o objetivo de manter o serviço prestado. Para isso “muitos guardas são deslocados do trabalho noturno para o diurno”¹¹⁷ bem como ocorre a divisão estrutural da Guarda Municipal em áreas de atuação, contabilizando seis áreas, e a criação da função de Supervisor de área.¹¹⁸

Em 1999, é apresentada a segunda fase do projeto SAE, que se estende para mais 122 prédios municipais, com a participação de outras secretarias, em especial Secretaria Municipal de Saúde (SMS). O mesmo padrão de atendimento da primeira fase foi mantido, porém aumentou para sete as áreas de atuação.

Como já foi mencionado, no ano de 2001, a Prefeitura de Porto Alegre contrata um consultor para elaborar um Plano Municipal para a Segurança Urbana em função das

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ BAIERLE, Tatiana Cardoso. *Ser Segurança em tempos de insegurança: sofrimento psíquico e prazer no trabalho da Guarda Municipal de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PPG em Psicologia Social, UFRGS, 2007. p.65.

¹¹⁸ PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Relatório. *Porto Alegre e a segurança urbana: uma forma alternativa e cidadã de construir soluções para a segurança*. Porto Alegre, 2003.

demandas sociais que abordamos nos tópicos anteriores. Em 2002, após dez anos sem concurso público, a Prefeitura realiza novo concurso para aumentar o efetivo, com o ingresso de aproximadamente 90 guardas. Em 27 de dezembro de 2002 é criada a Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU), desvinculando a Guarda Municipal da subordinação da Secretaria do Governo (SGM).

No mesmo ano, foi publicada a Ordem de Serviço 007 de 16 de abril de 2002, estabelecendo os princípios e diretrizes para a Guarda Municipal no âmbito do município de Porto Alegre, com a finalidade de orientar suas ações; e a Instrução Normativa n.001/02, de 16 de abril de 2002, estabelece procedimentos gerais a serem adotados pelo Guarda¹¹⁹, ou seja, disciplinando os procedimentos operacionais, podendo ser considerada uma espécie de Regimento Interno da Guarda Municipal.

Em 14 de janeiro de 2003 a lei complementar n° 487, criou os Conselhos Municipal de Justiça e Segurança, os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança e os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, cujos objetivos eram disciplinar e organizar a participação da sociedade para o efetivo controle social dos serviços de Segurança Pública.¹²⁰

Esta lei complementar foi regulamentada pelo Decreto n° 14.487 de 04 de março de 2004, que dispõe sobre a estrutura e organização bem como do funcionamento do Conselho Municipal de Justiça e Segurança e dos Fóruns Regionais de Justiça e Segurança.

Após aprovação da lei de criação dos Conselhos e dos Fóruns, a SMDHSU realizou formação e capacitação dos Guardas Municipais para instalação dos processos de reuniões e coordenação de trabalhos, surgindo neste período uma aproximação da Guarda com a comunidade. Essas ações foram constatadas no texto da lei, que trata-se de um arranjo político institucional de âmbito municipal, com o objetivo de favorecer a participação da comunidade no acompanhamento e na fiscalização de políticas públicas de justiça e segurança e dessa forma subsidiar a atuação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana

¹¹⁹ A Ordem de Serviço n. 007/02 encontra-se disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netathtml/sirel/>>. Acesso em: 02/10/2014.

¹²⁰ “Os conselhos comunitários de justiça e segurança são criados nos bairros e vilas da cidade de Porto Alegre, objetivando a participação direta dos cidadãos nas questões que envolvem a Segurança Social e os Serviços de Segurança Pública prestada à comunidade que residem.” FERNANDES, Fábio Duarte. *Ambivalências das Políticas de Segurança Pública: os governos de Antônio Brito e de Olívio Dutra e os novos atores*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PPG em Sociologia, UFRGS, 2010. p. 127.

(SMDHSU) de Porto Alegre.¹²¹ A Guarda Municipal tem participação constante nos fóruns conforme disposto no inciso IV, do art. 4º do referido decreto.

E, por fim, a última publicação legislativa referente à Guarda Municipal de Porto Alegre foi a lei 9.970, de 30 de maio de 2006, que criou junto a SMDHSU a Corregedoria e Ouvidoria da Guarda Municipal. Essa legislação foi criada em função das orientações da SENASP e do Ministério da Justiça, que orienta a criação de Ouvidorias em todas as Guardas Municipais existentes no país.

Constatamos que a Guarda Municipal atua na Segurança Pública, no entanto não é militarizada, tem como atribuição primordial a segurança patrimonial, diferenciando-se das vigilâncias privadas, por estar vinculada ao poder público municipal. A sua finalidade é proteger, mas se diferenciando das polícias, que tem por atribuições a repressão e a contenção. No entanto, veremos que sua atuação vai muito além de zelar pelo patrimônio público municipal.

Até a década de 1990, não havia nenhum investimento nas atividades da Guarda Municipal. Os planos do governo federal datam da década de 2000, conforme capítulo anterior. Até este período, os agentes da Guarda Municipal de Porto Alegre apenas faziam o serviço de cuidado patrimonial. Posteriormente, os agentes da Guarda de Porto Alegre, além de atender os próprios municipais, passam a desenvolver atividades de prevenção e resolução das ocorrências nas escolas da periferia, ou seja, passam a prestar serviços à Secretaria Municipal de Educação, sendo esta a maior demanda de então, a Ronda Escolar.

2.3.1 ATRIBUIÇÕES DA GUARDA MUNICIPAL

A Guarda Municipal atua na manutenção da Segurança do Patrimônio Público Municipal (bens, serviços e instalações). Este trabalho envolve a proteção dos bens móveis e imóveis, a garantia do desempenho do trabalho dos servidores municipais e do serviço aos usuários, participação na elaboração de projetos na sua área de atuação bem como participação nos assuntos que envolvem a segurança do município. Os tipos de atendimentos

¹²¹ Conforme Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, o CMJS é composto formalmente pelos seguintes conselheiros: “Um representante da comunidade de cada Fórum Regional de Justiça e Segurança (são ao todo 16 Regionais tais quais as Regiões do Orçamento Participativo); um representante de cada órgão público que integra os fóruns Regionais de Justiça e Segurança Guarda Municipal e Coordenação de Segurança Urbana da Secretaria Municipal de Direitos humanos e Secretaria Urbana-SMDHSU(...)” AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A municipalização da Segurança Pública: bases teóricas e experiência de implantação no RS. Relatório de pesquisa.CNPQ.p.57.

prestados pela Guarda Municipal são: atendimento fixo e motorizado, integrado envolvendo GM, Brigada Militar, Secretarias e o Sistema de Alarmes Eletrônicos.

O atendimento fixo é caracterizado pelo trabalho prestado diretamente aos setores com Guarda Municipal no local; o atendimento motorizado é o realizado pelo serviço de patrulha que se encontra dividido nas áreas. Cada área é constituída de guarnições (automóvel patrulha), compostas por dois Guardas que realizam um trabalho 24 horas por dia por meio de inspeções, e apoio nos setores públicos municipais, através de fiscalização e patrulhamento nos prédios. As áreas,¹²² possuíam um supervisor cuja responsabilidade é a elaboração da escala de serviço e gerenciamento do efetivo da área, efetuando visita a todos os setores de sua área de atuação.

O sistema integrado entre a Guarda Municipal, Brigada Militar e Secretarias Municipais se caracteriza pelas atividades de apoio à Procuradoria do Município, ao Departamento Municipal de Habitação, à Secretaria de Obras e Aviação, a áreas de risco e junto à Defesa Civil, nos casos de reintegração de posse, de ocupações e situações de emergências de chuva, incêndio, desabamentos em parceria com a Brigada Militar.

O Sistema de Alarme Eletrônico foi projetado e implantado em conjunto com as diversas secretarias usuárias do serviço, cujo monitoramento e atendimento são prestados diretamente pela Guarda, enquanto a manutenção cabe a uma empresa terceirizada. A guarda também conta com o auxílio de sistema de circuito fechado de televisão no qual o monitoramento é realizado no próprio local pelo efetivo, este circuito encontra-se centralizado na Usina do Gasômetro.

O período pós-criação da SMDHSU se caracteriza pela Guarda assumir mais funções, pois seus agentes passaram a acompanhar os fiscais da Secretaria Municipal da Indústria e do Comércio (SMIC) na inspeção do comércio ambulante, desvinculando o trabalho que a Brigada Militar realizava com os fiscais da SMIC, por meio de um convênio entre estado e município. Posteriormente, a nova gestão que assumiu a SMDHSU, entendeu que deveria dar mais atenção às escolas e desfez o grupo de Guardas que atuava com a SMIC. Os Guardas foram redistribuídos, mas um pequeno grupo permaneceu como forma de uma reserva deslocável, e este grupo passou a atender eventos na cidade como o Carnaval, procissão de Nossa Senhora dos Navegantes, prestação de segurança a autoridades municipais e dando reforço em ocorrências e manifestações públicas. Esse grupo passou a denominar-se Grupo de

¹²² A área foi a divisão geográfica de atuação da Guarda Municipal e obedece à divisão estabelecida pelo orçamento participativo. A divisão em oito áreas foi a seguinte 1- área Humaitá, 2- Menino Deus, 3- Cruzeiro, 4- Partenon, 5- Leste, 6- Restinga 7- Norte e 8- Eixo Baltazar.

Apoio (GAPO). A nova administração empossada em 2004 criou também o Grupo Especial de Motociclistas (GEM). O GEM oficialmente é criado em “abril de 2007, através da fusão do GEM com GAPO”,¹²³ prestando os mesmos atendimentos.

O material de trabalho que os Guardas utilizam é a arma de fogo, o bastão PR-24 (bastão de madeira com 24 polegadas), algemas e rádio-transceptor portátil. O cargo ao qual prestaram concurso público é Guarda Municipal, e acabam executando muitas funções diferenciadas, como patrulheiros, motorista, operador da central de operações da Guarda Municipal (COGM), plantão de área, guarda de setor, comandante e subcomandante, fiscais e chefes de equipes operacionais. A carga horária prevista é 12 horas de trabalho por 36 de folga, no entanto, isso na prática não ocorre por que os Guardas realizam horas-extras para compensar a falta de efetivo.

Seus servidores são admitidos através de concurso público, cujos critérios básicos são: escolaridade de 6ª série, Carteira Nacional de Habilitação para dirigir automóvel, idade acima de dezoito anos, aprovação em prova escrita (português, matemática e legislação) e em teste de aptidão física. Também é realizada avaliação psicológica, que não tem caráter eliminatório.

No ano de 2005, ocorre uma atuação mais intensiva nas ruas por parte da Guarda Municipal, esse é o tema que iremos nos ater no próximo capítulo.

¹²³ CASTRO, Thielle da Costa Muller. *Reconhecimento e vida dos guardas municipais: clinica do trabalho na atividade de segurança pública*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PPG em Psicologia Social e Institucional, UFRGS, 2010. p. 73.

3 O PROGRAMA VIZINHANÇA SEGURA

A apreciação deste capítulo foi dividida em dois eixos: o primeiro visa apresentar o programa do governo municipal denominado de “Vizinhança Segura”, a seguir abordamos a questão do papel da Guarda Municipal e as implicações de suas atividades no período abordado (2005-2008), objetivando esclarecer se teriam de fato ocorrido mudanças nesse período que tornaram a Guarda Municipal de Porto Alegre mais visível perante a sociedade, o que faremos com base nas fontes periódicas e no próprio programa Vizinhança Segura.

No entanto, não cabe nos limites deste trabalho rememorar a fundo todo o histórico do Programa “Vizinhança Segura”. Devido a isso optamos por explorar seu primeiro eixo de ações, que envolve a Guarda Municipal, e alguns aspectos do segundo eixo denominado Programa “Cidadania e Paz”, e as relações deste com as ações da Guarda Municipal.

3.1 VIZINHANÇA SEGURA PARA QUEM?

Levando em consideração o potencial do município de Porto Alegre em implantar atividades multidisciplinares voltadas à prevenção da violência e criminalidade, sendo a Guarda Municipal um importante instrumento para tal atuação, e considerando que os municípios passam a buscar “alternativas e soluções para os problemas sociais crescentes,”¹²⁴ neste contexto verifica-se que desde os anos 2000 o município de Porto Alegre vem aderindo a tendência de elaboração e implementação de políticas voltadas à garantia da segurança pública.

Em 2005, no início do novo mandato do poder executivo na prefeitura de Porto Alegre, a nova administração propõe o Programa “Vizinhança Segura”, ocorrendo assim a nosso ver uma continuidade parcial das ações que se iniciaram nos anos 2000 já que muitas das suas funções se desfizeram e poucas permaneceram como exemplo, a segurança dos próprios municipais e os fóruns e conselhos abertos a participação da comunidade e ainda assim precisamos levar em consideração neste caso que essas funções foram leis criadas no governo anterior. Este programa ratificou formalmente a Política de Segurança Urbana

¹²⁴ BRETAS, Marcos Luís; MORAIS, David; CESCO, Susana. Guardas Municipais: *Resistência ou inovação?* In: coleção segurança com cidadania-subsídios para construção de um novo fazer segurança pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Brasília: UFRGS, v.1, n 1, p. 159-173, 2009. p. 4.

Municipal que vinha sendo adotada anteriormente a esse período, mantendo as iniciativas voltadas à participação da população na temática da Segurança Urbana Municipal e expandindo as ações da Guarda Municipal: “essas diretrizes são evidenciadas nas demandas do programa: consolidar o efetivo, funcionamento e atuação do Conselho Municipal de Justiça e Segurança e dos Fóruns Regionais de justiça e segurança”.¹²⁵

Por ser uma Política Pública Municipal, o instrumento utilizado para dar andamento ao programa foi a Guarda Municipal e o gerenciamento ficou a cargo da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU). É preciso fazer a ressalva de que ao fazermos a análise das ações propostas pelo programa “Vizinhança Segura”, verificamos que o município de Porto Alegre, ao enfrentar a questão da segurança pública por meio do referido programa, aborda duas ações diferentes e ao mesmo tempo complementares, a de natureza social e de natureza policial, isto é, centra ações preventivas voltadas a alterar as condições que propiciam a violência e o crime, no entanto, não ocorreram ações articuladas com departamentos, secretarias da administração pública (educação, saúde, habitação, lazer, etc.) visando a atender as necessidades gerais da população. Entendemos dessa forma que uma política de segurança deve privilegiar ações preventivas destinadas a atender tanto as dimensões materiais quanto as simbólicas—afetivas ou cultural psicológicas.

No que se refere a uma continuidade parcial, a grande deficiência que se percebe neste programa concentra-se na participação da sociedade civil através dos Conselhos e Fóruns de Justiça e Segurança, ou seja, não há uma divulgação desses encontros. O poder público não investe em publicidade das ações dos conselhos, ficando restritos à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU) fornecer somente o suporte administrativo às ações sociais como oficinas e cursos. Notamos assim que na prática o programa “Vizinhança Segura” funciona com fragilidades, estabelecendo intervenções fragmentadas e com baixo nível de auxílio, além do distanciamento das comunidades mais pobres da cidade.

A Política Municipal de Segurança Urbana do município de Porto Alegre denominada de “Vizinhança Segura” expressa no texto do projeto de mesmo nome, visando “alternativas e soluções para os problemas sociais crescentes,”¹²⁶ está dividida em dois eixos estratégicos:

- a) Ações da Guarda Municipal;
- b) Ações de Cunho Social.

¹²⁵ PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. *Programa Vizinhança Segura*. Porto Alegre, 2005. p. 20.

¹²⁶ BRETAS, Marcos Luís; MORAIS, David; CESCO, Susana. Guardas Municipais. Op. cit.

Uma das constatações desse programa é que ambas as ações são de caráter preventivo.

Em relação às ações da Guarda Municipal, o programa previu três focos principais:

- a) Ampliação das áreas de atuação;
- b) Qualificação, capacitação e formação;
- c) Modernização e reequipamento.

O programa prevê ainda em relação à ampliação das áreas de atuação da Guarda Municipal a prevenção em parques e praças, integração com a Secretaria de Segurança Pública (SJS/RS) através de cooperação técnica que envolve geoprocessamento, radiocomunicação, formação e qualificação, monitoramento pró-câmeras de vídeo, banco de dados e nas operações em conjunto com a Polícia Militar em eventos, reintegração de posse e defesa civil. Essas atuações se estendem até a criação do Disque Pichação através do telefone 153 (que possibilita a população denunciar atos de vandalismo contra prédios e monumentos 24 horas por dia), assessoria técnica a outros órgãos da prefeitura, e ampliação da atuação junto às escolas municipais. Para isso teria de ocorrer a qualificação dos agentes da Guarda Municipal na prevenção de comércio de drogas e na mediação de conflitos, na medida em que o programa prevê que a atuação dos Guardas seja mais participativa e que estes sejam reconhecidos não só pela ação de prevenção, mas como referência para a comunidade escolar.

A qualificação, capacitação e formação “para atuar na proteção dos bens, serviços e instalações municipais”¹²⁷ ocorreu através da criação da Escola da Guarda Municipal, implantação de uma academia para esses servidores, convênio com a Secretaria de Justiça (SJS) para cursos de prática de tiro, realização de testes psicológicos e psicotécnicos e cursos correlacionados à prática das atuações dos Guardas (informática básica, intervenção tática, justiça restaurativa, mediação de conflitos, entre outros).

Já a modernização e reequipamento ocorreram pela aquisição de materiais (coletes balísticos, computadores, rádios transceptores portáteis, uniformes, viaturas). Essa proposta de equipar a Guarda Municipal tem o intuito de viabilizar sua circulação nos parques, praças consideradas locais de maior fluxo de público da cidade, entendendo a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU) ser esta uma estratégia eficaz de prevenção ao crime.

O aparelhamento previsto e o investimento em capacitação da Guarda Municipal teve ainda o viés do combate à depredação do patrimônio público municipal, bem como o desenvolvimento de ações educativas de prevenção à violência em escolas municipais,

¹²⁷ PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. *Programa Vizinhança Segura*. Porto Alegre, 2005. p. 21.

unidades de atenção à saúde, abrigos e unidades de assistência social. Os objetivos do Programa “Vizinhança Segura” foram: consolidar o efetivo funcionamento e atuação dos Conselhos e Fóruns Regionais de Justiça e Segurança, incentivar a criação dos Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança nos bairros e vilas de Porto Alegre, colocar viaturas da Guarda Municipal circulando regularmente em parques, praças e locais de maior fluxo de público para inibir a depredação do patrimônio municipal e diminuir a sensação de insegurança nestes espaços, e capacitar a Guarda Municipal.¹²⁸ Ainda dentro dos objetivos do Programa previa-se a colaboração com os órgãos públicos encarregados da segurança pública e defesa do cidadão por meio da troca de informações de interesse à segurança pública, intermediando e encaminhando também as demandas comunitárias por segurança.

Ainda data deste período a criação da Corregedoria e Ouvidoria da Guarda Municipal.¹²⁹ Quanto a essas criações, temos que levar em consideração que foram exigências do Estatuto do Desarmamento,¹³⁰ que possibilitou que os processos e investigações ocorressem de maneira autônoma, sendo assim o Guarda Municipal, de acordo com as suas competências legais, teve garantida a transparência de suas ações na interação com a comunidade, os serviços e demais órgãos públicos.

As ações na área social, também de caráter preventivo, constituem o outro viés da atuação da secretaria (SMDHSU) por meio do Programa de prevenção à violência chamado de “Cidadania e Paz”, que prevê ações de aproximação com a comunidade através dos Conselhos Municipal de Justiça e os Fóruns Regionais de Segurança e os Conselhos Comunitários de Justiça. Seus objetivos foram: “promover a difusão e consolidação da cultura da paz e da não violência através de ações e atividades sociais, culturais e de lazer, de modo a modificar o quadro da violência interpessoal e evitar o envolvimento dos jovens com o narcotráfico e a criminalidade.”¹³¹ A Prefeitura de Porto Alegre na gestão de 2001-2004 havia enviado à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) um projeto para aquisição de recursos para investimento na área da segurança, conforme convênio com a SENASP n°

¹²⁸ Idem. p. 18-20-21.

¹²⁹ A Corregedoria Geral da Guarda Municipal foi criada por intermédio da Lei n° 9.970, de 30 de maio de 2006. Este órgão tem por competência exercer a apuração de responsabilidades administrativas ou disciplinares dos integrantes da Guarda Municipal, nos termos da lei complementar n°133, de 31 de dezembro de 1985. Esta mesma lei criou a Ouvidoria Geral da Guarda Municipal. A ouvidoria serve como instrumento de participação da população, que pode comentar denunciar e fiscalizar toda e qualquer ação referente à atuação da Guarda Municipal. Dados retirados da Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSEG). Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smsef/default.php/p_secao=36>. Acesso em: 15 out. 2014.

¹³⁰ O Estatuto do Desarmamento entra em vigor pela Lei Federal n° 10.826 de 22 de dezembro de 2003 e Decreto federal n° 5.123 de 1° de julho de 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2014.

¹³¹ PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Op. cit. p. 26.

0028/2004. Este projeto foi aprovado e esteve disponível à nova gestão no ano de 2005, facilitando assim em muito a implementação da proposta do programa Vizinhança Segura.¹³²

Observamos que uma parte significativa deste programa se destina à atuação da Guarda Municipal mantendo sua estrutura e métodos tradicionais, ou seja, sem alterar a sua matriz de proteção patrimonial. Mas, ao mesmo tempo, é a continuação de uma filosofia de trabalho baseada em induções dos governos federais que surgiram a partir dos anos 2000, com o lançamento dos Planos Nacionais de Segurança Pública, nos quais os municípios passam a ser vistos como espaços de produção e promoção de políticas públicas e posteriormente através do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que repassava recursos aos municípios através de convênio firmado com a SENASP. Dessa forma, o programa Vizinhança Segura manteve o trabalho dos Guardas antigos e absorveu Guardas novos para possíveis novas funções.

Já vimos que o papel da Guarda Municipal está constitucionalmente restrito aos bens, serviços e instalações municipais, entretanto, a Guarda de Porto Alegre, passou a partir dos anos de 1997 a intensificar gradualmente suas ações, e nos anos 2000 acionada a mediar conflitos nos espaços públicos da cidade (escolas, postos de saúde e parques), o que implicou em mudanças importantes na prática cotidiana dos próprios guardas e na forma como a Guarda Municipal passou a ser vista pela população.

3.2 A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NO PROGRAMA VIZINHANÇA SEGURA

Este subcapítulo tem como cerne a cobertura que dois periódicos locais - *Correio do Povo* e *Diário Oficial de Porto Alegre* - fizeram da implementação do Programa “Vizinhança Segura” e das ações da Guarda Municipal. Na pesquisa empreendida, examinamos a publicidade e o destaque desses eventos.

Procuramos trabalhar nesta pesquisa com o conceito de jornal informativo moderno proposto por Francisco Rüdiger, o qual entende o jornal como produto de uma empresa jornalística que visa o lucro através da venda de informações e notícias.¹³³ Portanto há uma relação entre o jornal e os políticos no poder na qual notamos que o prefeito da cidade de Porto Alegre precisa do jornal para evidenciar suas ações e propostas bem como sua imagem

¹³² PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Relatório do Núcleo de Estudos Estatísticos da Guarda Municipal-NEE. 2005 a 2008.

¹³³ RÜDIGER, Francisco. Op. cit. p. 20.

pública, e levando em consideração que o *Correio do Povo* tem toda uma credibilidade histórica jornalística. No que tange a utilização dos periódicos por parte dos políticos Carolina Gandon relata que “para emitir signos que vão de encontro da imagem pretendida, atores políticos recorrem ao campo da comunicação, na busca da visibilidade, onde os elementos publicizados dependem, em grande parte dos interesses mediáticos”.¹³⁴

Nesse sentido, antes de analisarmos mais especificamente nosso objeto, a atuação da Guarda Municipal durante a implementação do Programa Vizinhança Segura, se faz necessário tecer algumas considerações sobre o uso de periódicos em pesquisas históricas, bem como situar os jornais nesta pesquisa (*Correio do Povo e Diário Oficial* de Porto Alegre), definindo seu perfil e posicionamento político.

No século XIX e início do século XX, num contexto em que a pesquisa histórica era marcada pela busca de objetividade e neutralidade, a utilização dos jornais era considerada inadequada para a escrita da história porque eram vistos com suspeição devido aos seus registros realizados sob influxos de interesses, compromissos e paixões de seus redatores e por apresentarem os fatos de forma “distorcida”.¹³⁵

A tradição historiográfica chamada de “história oficial”, assim como os positivistas, privilegiava as histórias políticas, associadas ao ideal de busca de verdade dos fatos, através de documentos oficiais emanados pelo governo, negligenciando outros tipos de fontes. Porém, no final da década de 1930, ocorre um progressivo alargamento do campo de atuação do historiador, passando por uma renovação temática e metodológica. A partir da renovação historiográfica ocorrida no decurso do século XX, quando as sucessivas gerações da escola francesa dos *Annales*¹³⁶ apresentaram novos problemas, objetos e abordagens, com a ampliação do campo de atuação da história em direção a novos objetos, a noção de documentos também mudou e aumentou. Sendo assim, a partir de 1970 a prática historiográfica passou a considerar novas fontes para a pesquisa histórica, incluindo os periódicos, que mesmo ainda sendo considerados fontes parciais, a partir desta década passam a ser utilizados como fontes e objetos da pesquisa histórica. Tania Regina de Luca apresenta, em seu texto *História dos, nos e por meio dos periódicos*, as possibilidades da utilização da

¹³⁴ BRANDÃO. Carolina Gandon. Política e opinião pública: as pesquisas de intenção de voto nas páginas do correio do povo e da zero hora em 2012. Dissertação de Graduação. Porto Alegre: PPG em :Bacharel em Comunicação Social e Relações Públicas, UFRGS, 2012.p. 16.

¹³⁵ LUCA, Tânia Regina de. Op. cit.

¹³⁶ A *Escola dos Annales*, fundada por Marc Bloch e Lucien Febvre em 1929, é o movimento de renovação da historiografia que se caracteriza pela aproximação com outras ciências humanas, pela ampliação dos temas e das fontes, bem como pela inovação das abordagens da pesquisa histórica. Ver BURKE, Peter. *A Escola dos Annales (1929-1989): a revolução francesa da historiografia*. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

imprensa como fonte histórica. Para ela o desenvolvimento dos meios de comunicação está intrinsecamente relacionado ao processo de industrialização e urbanização que geraram o mundo moderno.¹³⁷

Tania Regina de Luca cita que alguns aspectos metodológicos precisam ser observados na pesquisa dos periódicos, pois o pesquisador não deve ser ingênuo e sistemático no uso dos periódicos como fonte da informação a ser selecionada e extraída e que alguns aspectos devem ser seguidos como: a materialidade dos jornais, os formatos, papel, qualidade, cores, uso de imagens de manchetes, títulos, sua função social, etc.

A escolha pelo *Correio do Povo* e *Diário Oficial* de Porto Alegre implica situações diversas: se por um lado ambos os jornais divulgaram o programa Vizinhança Segura e as ações da Guarda Municipal, por outro não podemos desconsiderar o fato dos periódicos apresentarem uma natureza distinta. Enquanto o primeiro é um jornal aos moldes empresariais que fazia questão em declarar ausência de vínculos com qualquer partido político, o outro é um órgão oficial do poder executivo e legislativo municipal. Segundo Francisco Rüdiger, o jornalismo gaúcho passou por duas fases ou tendências: a política partidária, até a década de 1930, e a informativa moderna, dominada pelo conceito de jornalismo informativo e industrial cultural, cuja aparição no Rio Grande do Sul deu-se com a criação do *Correio do Povo*. Os primeiros periódicos que surgiram no século XIX não visavam o lucro e sim dirigir a opinião pública, basicamente se fazia jornalismo político-partidário porque a sobrevivência desses só era possível se vinculado às forças políticas. Dessa forma eram fortemente opinativos, promoviam opiniões e doutrinas dos partidos políticos a quem tinham vinculação.

As origens do *Diário Oficial* de Porto Alegre remontam à década de 1930. O *Diário*, segundo Francisco Rüdiger, “constituía, no máximo um boletim oficial, que servia basicamente à publicidade governamental e à publicação dos atos da administração”.¹³⁸ Sendo assim, o *Diário Oficial* de Porto Alegre conhecido como *Dopa*, é uma versão do diário panfletário da década de 1930, no entanto, o *Dopa* foi criado em 13 de março de 1995, na gestão do prefeito Tarso Genro, para registrar as matérias referentes às leis, decretos, ordens

¹³⁷ “A aceleração do tempo e o confronto com os artefatos que compunham a modernidade (automóveis bondes, eletricidade, cinemas, casas noturnas, fonógrafos, câmaras fotográficas) a difusão de novos e hábitos, aspirações valores, as demandas sociais, políticas e estéticas das diferentes camadas que circulam pela cidade, os conflitos e esforços das elites políticas para impor sua visão de mundo e controlar as ‘classes perigosas’, a constituição dos espaços públicos e os meandros que regiam seu usufruto e circulação, as intervenções em nome do sanitarismo e da higiene, a produção cultural e as renovações estéticas, tudo isso passou a integrar as preocupações dos historiadores, que não se furtaram de buscar parte das respostas na imprensa periódica, por cujas páginas formularam-se, discutiram-se projetos de futuro.” LUCA, Tania Regina de. *Histórias dos, nos e por meio dos periódicos*. In: PINSKI, Carla Bassanezi (org.). *Fontes Históricas*. São Paulo: Contexto, 2005. p. 120.

¹³⁸ RÜDIGER, Francisco. *Tendências do jornalismo*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003. p. 20.

de serviço, portarias e avisos sobre concursos públicos do município. Atualmente o *Diário Oficial* do município de Porto Alegre é composto por dois cadernos, um do executivo e outro do legislativo, sendo considerado o meio oficial de comunicação, publicidade e divulgação dos atos dos poderes executivos e legislativo do município de Porto Alegre. O *Diário Oficial* de Porto Alegre também publica informações sobre projetos desenvolvidos pela Prefeitura de Porto Alegre e é disponibilizado diariamente de segunda a sexta-feira nos sítios eletrônicos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Já o *Correio do Povo*, o mais antigo jornal na capital gaúcha ainda em circulação, foi criado em 1895 por Francisco Antônio Vieira Caldas Júnior, considerado o jornal de maior representatividade na década de 1930, por introduzir no Rio Grande do Sul um veículo aos moldes empresariais, que fazia questão em declarar a ausência de vínculos com qualquer partido político.

O *Correio do Povo*, desde sua fundação, manteve o discurso de ser um jornal essencialmente informativo, narrativo e compromissado com a “verdade”. Conforme Rüdiger, o regime empresarial dessa linha noticiosa era o principal segredo do *Correio do Povo*, pois, para esse autor, “Caldas Júnior descobriu que o caráter político do jornalismo não precisava ser explícito”¹³⁹. Sendo assim, os fatos eram expostos no jornal de uma forma mais distante das paixões políticas. A principal inovação do *Correio do Povo* era a de uma postura empresarial capitalista voltada ao lucro. Ocorreu reinvestimento dos lucros que possibilitou a melhoria das tiragens, isto é, se investiu em tecnologia, aumentando o número de páginas e o número de jornais, elevando-o ao status de “maior jornal do Rio Grande do Sul ainda na década de 1930.”¹⁴⁰ Cabe salientar que, apesar da imparcialidade política que o *Correio do Povo* apregoava, é preciso o historiador tomar cuidado porque sempre existe uma tomada de posição, seja através de uma palavra ou outro termo que vai definir as escolhas. O jornal consolidou-se como líder no Rio Grande do Sul circulando por 89 anos ininterruptamente até 1984, reiniciando sua publicação em 1986. Parou de circular em 1984, em função de dificuldades financeiras, e em 1986 o empresário e economista Renato Bastos saldou as dívidas da empresa e relançou o jornal.

Atualmente esse jornal pertence ao Grupo Record, ligado ao bispo Edir Macedo da Igreja Universal, estando bastante distanciado de suas características originais. Este periódico tem circulação em todo o Rio Grande do Sul e sua sede está localizada em Porto Alegre.

¹³⁹ RÜDIGER, Francisco. Op. cit. Sobre a construção dessa ideia de credibilidade do *Correio do Povo*, ver GALVANI, Walter. *Um século de poder: os bastidores da Caldas Júnior*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995; e DILLENBURG, Sérgio Roberto. *Correio do Povo: história e memórias*. Passo Fundo: EDIUPF, 1997.

¹⁴⁰ Idem.

O Programa Vizinhança Segura e a Guarda Municipal ganharam grande notoriedade nos jornais locais. Esse evento encontra-se inserido no período de 2005 a 2008, no qual José Fogaça (PPS) assumiu a Prefeitura de Porto Alegre, momento este marcado pelas demandas anteriores de soluções em relação à violência e à criminalidade em nível municipal. No entanto, essas demandas já vinham se sentindo desde os anos de 2001 a 2004, com a gestão anterior.

Deve-se levar em consideração ainda que essa nova concepção de atuação do governo municipal é evidenciada nas diretrizes emanadas da SENASP aos municípios, determinando que estes devem centrar ações de inclusão social e recuperação de áreas degradadas em que se evidenciasse a presença da criminalidade urbana, além de recomendar que as Guardas Municipais combinassem ações preventivas e comunitárias. Foi adotando essas diretrizes que a administração municipal de Porto Alegre, através da SMDHSU, implantou a sua Política de Segurança Urbana, traduzida segundo publicação do *Diário Oficial de Porto Alegre* em Programa “Vizinhança Segura”, cuja implantação ocorreu no dia 30 de maio de 2005.¹⁴¹

Em várias matérias publicadas no *Correio do Povo* e *Diário Oficial de Porto Alegre* no período de 2005 a 2008, podemos perceber a importância dada pelos jornais à implantação deste programa, em especial as atuações da Guarda Municipal. Percebemos que as matérias são muito parecidas em relação à abordagem e ênfase dada ao tema, embora tais periódicos sejam obviamente muito diferentes entre si. Ambos veicularam os andamentos do Programa “Vizinhança Segura”, dando ênfase principalmente à atuação da Guarda nos parques, bem como os investimentos em equipamentos (veículos automotores).

Em relação ao *Diário Oficial de Porto Alegre* se torna nítido essa ênfase já que se trata de um porta-voz do governo do município de Porto Alegre. Já o *Correio do Povo* se posiciona em relação às reportagens publicadas, se configurando no jornalismo informativo citado por Francisco Rüdiger, porque acaba contemplando o formato entrevista com o prefeito José Fogaça ou o secretário da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU). Nessas entrevistas são informados os andamentos do programa Vizinhança Segura e a atuação da Guarda

A fim de responder às questões colocadas foram encontradas aproximadamente 100 notícias em ambos periódicos ligadas seja ao programa Vizinhança Segura seja à Guarda Municipal. Adicionalmente, as matérias no *Correio do Povo* estão expostas no caderno Geral informando sobre aspectos sempre positivos da atuação da Guarda Municipal e do Programa

¹⁴¹ *Diário Oficial de Porto Alegre*, 30 maio. 2005. p. 1. <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>>. Acesso em: 09 de out.2014.

Vizinhança Segura, abordando desde a transformação do perfil da Guarda até a implantação do programa com manchetes como “Um novo perfil para os Guardas Municipais da capital começou a ser traçado”.¹⁴² Houve também a publicação de duas colunas na seção Geral incluindo uma entrevista com o secretário Kevin Krieger. Sendo assim, *o Correio do Povo* noticiou: “o prefeito da capital, José Fogaça, preocupado com o quadro de avanço da criminalidade, renovou a decisão de mudar o perfil de atuação de parte da Guarda Municipal com o Projeto Vizinhança Segura.”¹⁴³

Dessa forma, podemos afirmar que há uma subordinação da Guarda Municipal à esfera política, com consequências diretas sobre as possibilidades e caminhos de mudanças dentro da corporação. O perfil noticiado pelo *Correio do Povo* é transmitir a ideia de mudança na atuação da Guarda Municipal, confirmando através das falas do secretário que a ideia do governo é colocar a Guarda na rua.

Neste mesmo tom foram noticiados os investimentos na qualificação dos profissionais da Guarda que passaram a receber formação, bem como os equipamentos que adquiriram. O *Jornal Diário Oficial de Porto Alegre* do dia 20 de maio de 2005 noticiara que a Guarda Municipal foi contemplada com viaturas- patrulha e motocicletas como resultado de convênio entre a SMDHSU e o Ministério da Justiça, recebendo verbas de 428 mil, repassadas pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).¹⁴⁴ Por outro lado, o *Diário Oficial* noticiou que a Guarda Municipal passou a “trabalhar nas ruas da capital”. Em relação às “ruas” que o *Diário Oficial* se refere, entendemos da seguinte maneira: a Guarda Municipal deixa de ter ações fixas nas dependências dos próprios municipais e passa a atuar mais fortemente em locais mais visíveis à população. No entanto, essas novas possibilidades de trabalho que a Guarda Municipal passa a efetuar e que foram veiculadas pelos jornais não são tão novas, já que gradualmente a Guarda Municipal foi abrangendo mais funções ao longo dos anos 2000.

Ao analisarmos os periódicos utilizados nesta pesquisa percebemos que os impressos tem o objetivo de transmitir informações do governo municipal, sendo assim os jornais consultados passaram nos anos subsequentes a noticiar os planos da nova administração e as mudanças nas atuações da Guarda, enfatizando a presença da Guarda nos principais parques da cidade, dessa forma, o *Correio do Povo* noticiou “[...] começa o programa Vizinhança

¹⁴² *Correio do Povo*, Porto Alegre, 20 jan.2005. p. 20. Disponível em: < <http://www.correiodopovo.com.br>>. Acesso em: 10 de out. 2014.

¹⁴³ *Correio do Povo*, Porto Alegre, 08 maio. 2005. p. 1. Disponível em: < <http://www.correiodopovo.com.br>>. Acesso em: 10 de out. 2014.

¹⁴⁴ *Diário Oficial de Porto Alegre*, 20 de maio. 2005. p. 1. <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>>. Acesso em: 09 de out.2014.

Segura no entorno da Redenção,¹⁴⁵ e em 03 de agosto de 2007 o mesmo jornal noticiou ainda vigilância da Guarda Municipal no parque Moinhos de Vento. O *Correio do Povo* nos dá uma dimensão maior dos locais de atuação da Guarda Municipal ao noticiar que “uma das ações é a de segurança em quatro parques da capital: Redenção, Chico Mendes, Parcão e Germânia. Nesses locais a guarda municipal faz rondas diárias¹⁴⁶”, estando essas reportagens na página policial em duas colunas pequenas.

Como podemos observar, a presença da Guarda nos parques evita a depredação do local e pretende transmitir a sensação de segurança aos frequentadores desses espaços.

Em relação às atuações da Guarda Municipal que passam a expandir-se pós 2005 e que as notícias em periódicos não veicularam são as ações em eventos públicos como: “Escortas a autoridades, baile da cidade; 22ª festa do pêssego; caminho dos antiquários, parada gay entre outros”,¹⁴⁷ bem como ações conjuntas com outras secretarias da Prefeitura. Ou seja, parece ter ocorrido durante a administração Fogaça um esforço de divulgação das ações da Guarda Municipal para o grande público por meio do *Correio do Povo*, e também para dentro da própria administração por meio do *Dopa*. Podemos verificar que a atuação além dos próprios municipais não é nova em 2005, o que ocorre é uma atuação mais intensiva por parte da guarda e uma divulgação dessa atuação.

No entanto, muito se fala em inconstitucionalidade dessas ações da Guarda nos espaços públicos já que a ordem pública é competência das polícias militares. No entanto, cabe aqui ressaltar que a Guarda Municipal está cumprindo seu papel na segurança urbana não como uma polícia que tem suas atividades baseadas na ostensividade e na investigação policial. A função da Guarda é aqui entendida como a de um servidor público com competências técnicas e legais para resolver pequenos conflitos, sendo auxiliares das polícias. Por outro lado, quando nos deparamos com a Guarda armada e muitas vezes efetuando ações ostensivas de segurança abrem-se dúvidas quanto a este distanciamento das atividades policiais.

Ainda como parte da atuação da Guarda no Programa “Vizinhança Segura” cria-se o Disque Pichação, este serviço funciona junto à Central de Monitoramento da Guarda Municipal (COGM). No entanto, como relatou a notícia do *Correio do Povo*, este programa

¹⁴⁵ *Correio do Povo*, Porto Alegre, 11 maio. 2007. p. 7. Disponível em: < <http://www.correiodopovo.com.br>>. Acesso em: 10 de out. 2014.

¹⁴⁶ *Correio do Povo*, Porto Alegre, 14 dez. 2008. p. 21. Disponível em: < <http://www.correiodopovo.com.br>>. Acesso em: 10 de out. 2014.

¹⁴⁷ PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Relatório do Núcleo de Estudos Estatísticos da Guarda Municipal-NEE. 2005 a 2008.

está restrito ao Patrimônio Público Municipal, e as demandas da sociedade em geral são atendidas pela Brigada Militar. Mas os casos de flagrante são atendidos pela Guarda: “a Guarda Municipal de Porto Alegre prendeu, na noite de terça-feira, um pichador no bairro Teresópolis, a prisão foi efetuada através de denúncia pelo disque pichação (153).”¹⁴⁸

As notícias do disque-pichação foram amplamente divulgadas pelo *Correio do Povo*, ganhando grande destaque com imagens coloridas especialmente de monumentos pichados. Nota-se a intenção de causar impacto no leitor e assim não deixando o jornal de ser formador de opiniões públicas.

No período abordado surgem projetos de prevenção vinculados ao Programa “Vizinhança Segura” dedicados a criar condições para que os problemas da violência e do crime não penetrem nas escolas ou que possam ser “contidos no nascedouro”¹⁴⁹, surgindo como um grupo alternativo dentro da instituição, o Núcleo de Ações Preventivas (NAP) com o projeto “Dois Caminhos e uma Escolha”, que realiza um trabalho de prevenção e palestras junto a alunos de escolas municipais, enquanto que as rondas lidam com os conflitos que ocorrem dentro do ambiente escolar. No que se refere às ações educativas realizadas pela Guarda Municipal, o *Correio do Povo* noticiou em uma pequena nota na seção Geral: “Para enfrentar situações de violência e fortalecer os vínculos com a comunidade escolar, o Núcleo de Ações preventivas (NAP) da Guarda Municipal de Porto Alegre desenvolve um projeto piloto em colégios da rede municipal de ensino. [...]”¹⁵⁰

Sendo assim, o objetivo da criação do NAP foi a redução dos índices de ocorrências e o fortalecimento das regras de convivência na comunidade escolar. Nesse sentido se evidencia uma postura social da Guarda ao desempenhar ações educativas na prevenção da violência se voltando especialmente a crianças e adolescentes

No que se refere aos instrumentos de trabalho utilizado pelos Guardas, a utilização de arma de fogo ganhou notoriedade, pois tanto o *Correio do Povo* quanto o *Diário Oficial de Porto Alegre* noticiaram todos os passos, desde o desarmamento até o retorno à utilização de armas de fogo pelos guardas.¹⁵¹

¹⁴⁸ *Correio do Povo*, Porto Alegre, 07 agost. 2008. p. 30. Disponível em: < <http://www.correiodopovo.com.br>>. Acesso em: 10 de out. 2014.

¹⁴⁹ BRETAS, Marcos Luís; MORAIS, David; CESCO, Susana, op.cit., p. 6.

¹⁵⁰ *Correio do Povo*, Porto Alegre, 13 nov. 2007. p.15. Disponível em: < <http://www.correiodopovo.com.br>>. Acesso em: 10 de out. 2014.

¹⁵¹ *Correio do Povo*, Porto Alegre, 02/06/2005, 11/06/2005,11/04/2006, 18/06/2006. p.07,17,20, 23. e *Diário Oficial* de Porto Alegre, 03/08/2005, 17/04/2006, 10/01/2007, 29/03/2007, 12/06/2007. p.1.Disponível em: < <http://www.correiodopovo.com.br>>. Acesso em: 10 de out. 2014. e <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>>. Acesso em: 09 de out.2014.

O *Diário Oficial* também noticiou a aprovação na Câmara Municipal do projeto que cria a Corregedoria e a Ouvidoria da Guarda Municipal.¹⁵² Esta medida vem atender a exigências do Estatuto do Desarmamento aprovado em outubro de 2005, que possibilita que a Guarda retorne a utilizar armas de fogo. A regulamentação da utilização de arma de fogo pela Guarda Municipal trouxe benefícios já que esta envolve-se num processo de qualificação e treinamento do efetivo.

As matérias publicadas em ambos os jornais nos levam a crer que se trata de veicular matéria de interesse do município, já que em todas as matérias do *Correio do Povo* há uma entrevista seja com o governo, seja com alguém ligado a ele se posicionando em relação às atuações da Guarda Municipal. Cabe ressaltar ainda que o *Correio do Povo*, ao noticiar as ações do Programa “Vizinhança Segura”, sempre procurou entrevistar seja o prefeito José Fogaça, seja, o Secretário da SMDHSU Kevin Krieger.

Já em relação ao Programa Vizinhança Segura, os objetivos descritos na Matriz Curricular Nacional estão sendo atendidas pela Guarda Municipal de Porto Alegre: a realização de inúmeros cursos de aperfeiçoamento, a observância de realização de exames psicotécnicos e o regramento para o uso e emprego de arma de fogo são fatores que demonstram o cumprimento dos princípios pretendidos pelo Ministério da Justiça.

No que diz respeito à integração da Guarda com as demais instituições, na prática esta relação não ocorre. Há uma previsão dessas parcerias nas ações da SENASP e do Programa “Vizinhança Segura,”, porém estas não penetram nas corporações, não existindo um canal direto de comunicação entre a Guarda e as polícias. Quando a Guarda Municipal precisa de comunicação com estas vias de acesso, são as mesmas do restante da população por meio do telefone (190). O que podemos observar de parceria ocorrida é a presença da Guarda nos parques, liberando a presença da Brigada Militar nestes locais, e a presença junto a esta em situações de desapropriação, sem haver propriamente uma ação conjunta, ficando a Guarda Municipal responsável pela segurança dos funcionários das secretarias municipais.

Através das notícias pesquisadas e do programa “Vizinhança Segura”, podemos perceber que o foco da política municipal implantada no município de Porto Alegre no período de 2005-2008 foi à prevenção para reduzir a criminalidade violenta e promover a sensação de segurança, dessa forma o município desenvolveu ações pró ativas, a fim de evitar o crescimento da violência e procurou fomentar a cultura da paz.

¹⁵² *Diário Oficial* de Porto Alegre, 17 Abr. 2006. p. 1. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>>. Acesso em: 09 de out.2014.

A Guarda Municipal de Porto Alegre vai se diferenciar das polícias por ter por missão a proteção, não carregando o estigma da repressão. Essa característica, de não carregar esse estigma facilita o trabalho dos guardas no relacionamento com a população.

É sabido que a função da Guarda Municipal evoluiu de acordo com as características que a sociedade passou a apresentar e conforme as vontades políticas em cada época e não necessariamente representa uma continuidade.

Em relação à notoriedade da Guarda Municipal no período de 2005 a 2008, esta ocorreu devido a ações de aproximação com a comunidade que antes estavam em uma fase embrionária, também levamos em consideração as verbas e estímulos da SENASP¹⁵³ como instrumentos essenciais para que este fenômeno ocorresse.

¹⁵³ PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Programa Vizinhança Segura. Porto Alegre, 2005. p. 24.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para entender o papel da Guarda Municipal do município de Porto Alegre, e a sua representividade perante à sociedade durante o processo de implantação do programa Vizinhança Segura, foram levados em consideração uma multiplicidade de fatores que tornaram sua existência possível.

Sendo assim, nosso estudo focalizou qual foi o papel desempenhado pela Guarda Municipal de Porto Alegre na segurança urbana, por meio de pesquisas nas políticas públicas, documentos oficiais, leis, decretos, bibliografia especializada no assunto, bem como consultas ao *Correio do Povo* e *Diário Oficial* de Porto Alegre. Através dessas fontes buscamos identificar quem é a Guarda Municipal de Porto Alegre e qual seu papel na sociedade. De forma mais específica, investigamos porque ela tornou-se visível perante a população nos anos de 2005 a 2008.

No entanto, a investigação teve que efetuar uma breve avaliação da eficácia da implantação da política adotada em Porto Alegre a partir de 2005, para entendermos a problemática que nos propusemos pesquisar. Nos últimos 12 anos as demandas da sociedade às ações federais, atreladas ao aumento da violência urbana, levaram ao desenvolvimento de pesquisas acadêmicas sobre a problemática envolvendo as políticas urbanas. Por conseguinte, essas demandas impulsionaram os municípios a se manifestarem sobre o tema, apesar da restrição constitucional estabelecida pela legislação federal.

Em relação ao tema da violência que abordamos nesta pesquisa, constatamos ser ele multidisciplinar, seja em suas causas, seja em suas consequências, por isso requer um conjunto de soluções que envolvem ações de diferentes setores do governo. Nesse contexto, insere-se a experiência do município de Porto Alegre. A partir daí a prefeitura começou a construir estratégias no intuito de propor à população alternativas complementares às ações desenvolvidas pelos Governos Estadual e Federal. A implantação de políticas de segurança no município de Porto Alegre é recente, datando dos anos 2001 e se intensificando nos anos de 2005 a 2008.

A prefeitura de Porto Alegre nos últimos nove anos vêm implementando uma política pública municipal de segurança que ressignificou o papel da Guarda Municipal em relação a suas atribuições. Denominada de “Vizinhança Segura”, caracteriza-se por objetivar a prevenção à violência urbana traduzidas em dois eixos estratégicos: a atuação da Guarda Municipal e a Prevenção Social. O programa visou atingir várias expectativas, desde o policiamento vinculado ao programa “Vizinhança Segura” feito pela Guarda Municipal, até o

desenvolvimento de atividades voltadas à prevenção social e situacional. Ou seja, proporcionar a segurança da população nos espaços públicos visando prevenir e inibir atos delituosos, principalmente realizando patrulhamentos nos principais parques e praças da cidade. O programa também propôs dentro dos propósitos “Cidadania e Paz”, espaços de participação e de comunicação entre diversos segmentos da sociedade para sincronizar ações sociais na prevenção, atuando a Guarda Municipal nos serviços de assessoria comunitária e nas ações do NAP em escolas municipais, ambos de caráter preventivo. Outra maneira de fomentar e melhorar os vínculos entre a guarda e a comunidade, bem como de melhorar as ações e condições de controle da violência e da criminalidade, foi a continuação da existência dos Conselhos de Segurança e Justiça, os Fóruns de Segurança e Justiça e Conselhos Comunitários. Para que esses objetivos fossem cumpridos ocorreram investimentos na formação, capacitação e aparelhamento dos integrantes da Guarda Municipal.

Os recursos para que a implantação do programa fosse possível são de origem do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) adquiridos por meio de projetos. Em 2005 a SMDHSU e a prefeitura de Porto Alegre contaram com financiamento de convênio com a SENASP já contratado na gestão anterior, o que possibilitou à nova gestão investir no Programa “Vizinhança Segura” e conseqüentemente nas atividades da Guarda Municipal.

Podemos perceber a partir desse contexto que a transparência das ações da Guarda Municipal, ou seja, a notoriedade que passou a apresentar a partir de 2005 foi fruto de construções anteriores correlacionadas com as políticas indutivas do governo federal, estando entre estas as verbas da SENASP.

Ainda em relação a essa notoriedade da Guarda, a narração dos jornais analisados deu grande ênfase à Guarda Municipal e ao programa “Vizinhança Segura”, que foi lançado logo que José Fogaça assumiu a prefeitura de Porto Alegre. Sob o pretexto de modernização da Guarda, essa foi realojada para alguns espaços da cidade para satisfazer a segurança de uma parcela dos porto-alegrenses, ganhando assim divulgação na imprensa. Dessa forma os jornais, em especial o *Correio do Povo*, contribuíram para que ocorresse uma visibilidade da Guarda perante a população ao veicular a implantação do programa e suas ações. No entanto, temos que levar em consideração que, em determinadas situações, o reconhecimento e valorização do Guarda vem também do público infantil das escolas, pois as crianças muitas vezes vêem no Guarda escolar um modelo, um protetor. Sendo assim, parece que o reconhecimento da existência e das funções da Guarda vem em parte da postura do próprio Guarda e de como ele lida com determinados problemas.

No entanto, a utilização de Guardas Municipais no sistema de segurança é uma tendência na maioria das cidades brasileiras e Porto Alegre não foge a essa tendência, na qual o município possuiu uma participação ativa. Os programas e projetos de Porto Alegre visaram transpor o papel da Guarda Municipal como vigilante ou zelador dos próprios municipais para um agente integrante do sistema de segurança pública, através da ampliação de suas funções baseadas em ações preventivas. Seu trabalho é complementar aos serviços prestados pelas polícias repressivas.

Podemos perceber que a Guarda Municipal de Porto Alegre apresenta os primeiros passos para um novo enfrentamento da violência e da criminalidade a partir da experiência local da cidade no campo da segurança pública. No entanto temos que levar em consideração que há limites constitucionais, econômicos e políticos para que as atuações da Guarda sejam possíveis.

Este estudo possibilitou-nos identificar as atividades realizadas pela Guarda Municipal de Porto Alegre no período de 2005 a 2008, visualizando seus principais objetivos e competências legais, e para isso levou em consideração as ações indutivas dos governos federais que permearam a atuação da Guarda no âmbito da segurança pública no município de Porto Alegre.

Podemos perceber que a prevenção é hoje a principal missão da Guarda e pode assumir diferentes práticas, principalmente no espaço público, onde ela exercerá a maior parte de suas funções, tais como garantia de utilização desses espaços sem deixar de proteger o patrimônio, detectando assim todo o tipo de deficiência e panes que impeçam a livre circulação do cidadão e a correta utilização dos serviços públicos prestados pela prefeitura de Porto Alegre.

Dessa forma, a Guarda é um mediador, educador, e agente de prevenção, utilizando o diálogo como instrumento para mediar conflitos e tomar decisões. Isso significa que a Guarda deve ser um agente visível à sociedade e à cidade, porém não como uma polícia que tem suas atividades baseadas na ostensividade, repressão e investigação policial, mas como um Guarda servidor público municipal capacitado e com competências técnicas e legais para ser uma referência à comunidade de onde está exercendo suas atividades, podendo assim receber e dar informações, resolver pequenos conflitos e participar das discussões comunitárias, atuando dentro de um paradigma diferenciado de policiamento, portanto.

FONTES

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988-5.10.1988/con1988.pdf>>.

Acesso em: 22/09/2014.

_____. Decreto-Lei nº 4. 991 art. 14 de 18 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://planalto.gov.br/ccivil-03/leis/2003/L10.746.htm>>. Acesso em: 22/09/2014.

_____. Lei nº. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Disponível em: <<http://planalto.gov.br/ccivil-03/leis/2003/L10.746.htm>. Instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública>. Acesso em 22/09/2014.

_____. Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://planalto.gov.br/ccivil-03/leis/2003/L10.746.htm>> Acesso em: 22/09/2014.

_____. Lei nº 10.826 de 22 de dezembro de 2003 e Decreto federal nº 5.123 de 1º de julho de 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2014.

Correio do Povo, Porto Alegre, 20 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br>>. Acesso em: 10 de out. 2014.

Diário Oficial de Porto Alegre, 20 de maio. 2005. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>>. Acesso em: 09 de out.2014.

PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Programa Vizinhança Segura. Porto Alegre, 2005.

_____. Prefeitura de Porto Alegre Decreto Municipal nº 1.835, art. 3º de 10 de agosto de 1959. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/>>. Acesso em: 02/10/2014.

_____. Prefeitura de Porto Alegre. Decreto Municipal nº 2.069, art. 2º de 10 de agosto de 1960. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/>>. Acesso em: 02/10/2014.

_____. Prefeitura de Porto Alegre. Decreto-Lei nº 1.410, de 31 de dezembro de 1957 Disponível em:<<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/>>. Acesso em 18/08/2014.

_____. Prefeitura de Porto Alegre. Lei Orgânica de Porto Alegre, art. 11 – Cap. II. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov./pgm/default.php?p_secao=42>. Acesso em: 18/08/2014.

_____. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Ato nº 06, de 03 novembro de 1892. Procuradoria Geral do Município Biblioteca

_____. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Decreto n.14.487, art. 2º. 04 de março de 2004. Anexo b.

_____. Prefeitura Municipal de Porto Alegre Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Relatório do Núcleo de Estudos Estatísticos da Guarda Municipal-NEE. 2005 a 2008.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio Lei e Ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social. Rev. Sociol. USP.* São Paulo, v.15 n. 2, p.1-21, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 17/09/2014.

_____, Sérgio. Criminalidade violenta no Brasil: Um recorte temático. *BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n° 35, p. 3-27, 1993.p. 4

_____, Sérgio. Exclusão sócia econômica e violência urbana. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 8, p.84-135, 2002.

_____, Sérgio. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. MICELI, Sérgio (org.). *O que ler nas ciências sociais brasileiras*. São Paulo: ANPOCS, 2002. p. 267.

_____, Sérgio. Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, vol.33, p.145-156, 1991.

ALMEIDA, Letícia Núnes. *Tolerância Zero ou nova prevenção: a experiência da política de segurança pública do município de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PPG em Sociologia, UFRGS, 2007.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Projeto de pesquisa: *A municipalização da segurança pública - bases teóricas e experiências de implementação no RS*. Porto Alegre: CNPq, 2006.

BAIERLE, Tatiana Cardoso. *Ser segurança em tempos de insegurança: sofrimento psíquico e prazer no trabalho da Guarda Municipal de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PPG em Psicologia Social e Institucional, UFRGS, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BONUMÁ, Helena; GUIMARÃES, Luiz Antônio Brenner. Uma política alternativa de segurança com participação social: a experiência de Porto Alegre. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ Jacqueline; CARBALLO BLANCO; Antônio Carlos. *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007. p. 463-482.

BOSCHI, Renato Raul. *Violência e cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982.

BURKE, Peter. *A Escola dos Annales (1929-1989): a revolução francesa da historiografia*. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

_____, Peter. *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: UNESP, 1992.

BRANDÃO, Carolina Gandon. *Política e opinião pública: as pesquisas de intenção de voto nas páginas do Correio do Povo e da Zero Hora em 2012*. Dissertação de Graduação. Porto Alegre: PPG em: Bacharel em Comunicação Social e Relações Públicas, UFRGS, 2012.

BRETAS, Marcos Luís; MORAIS, David; CESCO, Susana. Guardas Municipais: *Resistência ou inovação?* In: Coleção segurança com cidadania-subsídios para construção de um novo fazer segurança pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Brasília: UFRGS, v.1, n 1, p. 159-173, 2009.

CÁRDIA, Nancy. A violência urbana e os jovens. In: PINHEIRO, Paulo Sergio et al. *São Pulo sem medo*. Rio de Janeiro: Garamond, 1996.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Katálysis*; Florianópolis, vol. 14, n. 1, jan/jun.2011. p. 62. Acesso em: 18/09/2014.

CASTRO, Thiele da Costa Muller; MERLO, Crespo Roberto Álvaro. Reconhecimento e saúde mental na atividade de segurança pública. *PSICO*. PUC-RS, Porto Alegre, v.42, n. 4, pp. 474-480, out./dez. 2011.

_____, Thielle da Costa Muller. *Reconhecimento e vida dos guardas municipais: clínica do trabalho na atividade de segurança pública*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PPG em Psicologia Social e Institucional, UFRGS, 2010.

COSTA, Artur; GROSSI, Bruno. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. In: *Revista Brasileira de segurança*. São Paulo, ano 1, n.1, 2007.p.106. Disponível em: <<http://forumseguranca.org.br/pdf/artigo-intergovernamentais.pdf>>. Acesso em: 18/09/2014.

COSTA, Naldson Ramos da. Violência policial, segurança pública e práticas civilizatórias no Mato Grosso. Dissertação de Doutorado. Porto Alegre: PPG em Sociologia, UFRGS, 2004.

DA COSTA, Márcia Regina. A violência urbana é particularidade da sociedade brasileira? São Paulo: Perspectiva. 1999. p. 3. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v1p.03>>. Acessado em: 11/09/2014.

DILLENBURG, Sérgio Roberto. *Correio do Povo: história e memórias*. Passo Fundo: EDIUPF, 1997.

DINIZ, Caládice Nóbile. Reforma das polícias para a segurança pública. *Política e administração*; Rio de Janeiro, vol.3, n.4 nov./1998.

FERNANDES, Fábio Duarte. *Ambivalências das Políticas de Segurança Pública: os governos de Antônio Brito e de Olívio Dutra e os novos atores*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PPG em Sociologia, UFRGS, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

GALVANI, Walter. *Um século de poder: os bastidores da Caldas Júnior*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

GUARINELLO, Norberto Luiz. História científica, história contemporânea e história cotidiana. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 24, n. 48, p.13-38, dez.2004.

JUNIOR, Edson Lopes da Silva. *Políticas e segurança pública: uma vontade de sujeição*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: *Estudos criminológicos*, São Paulo, n°4, jul. 2005.

LE GOFF, Jacques. Documento/Monumento. In: *Enciclopédia Einaudi*. Memória-História. Imprensa Nacional-Casa da Moeda, São Paulo: vol.1, pp.95-106, 1984.

LEFEBVRE, Henry. *A revolução urbana*. Belo horizonte: UFMG, 1999.

LIMA, Sérgio Renato de; RATTON, Luiz José; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Crime polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

_____, Sérgio Renato de; PAULA, Liana de. (Org.). *Segurança Pública e violência: O estado está cumprindo seu papel?* São Paulo: Contexto, 2006.

LUCA, Tânia Regina de. Fontes impressas: História dos, nos e por meio dos periódicos. In: PINSKI, Carla Bassanezi (org.). *Fontes históricas*. São Paulo: Contexto, 2005.

MAUCH, Cláudia. *Dizendo-se autoridade: polícia e policiais em Porto Alegre, 1986-1929*. Tese de Doutorado, Porto Alegre: PPG em História, UFRGS, 2011.

_____, Cláudia. Considerações sobre a história da polícia. *Métis, História e cultura*, Caxias do Sul, v. 6, n. 11, p. 107-119, jan./jun. de 2007.

MESQUITA, Neto Paulo de. Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. In: *Análise e Propostas*. São Paulo, n. 33 dezembro. 2006. Disponível em: <<http://www.fes.org.br>>. Acessado em: 22/09/2014.

MONTEIRO, Rejane Penna. *A nova polícia: A guarda civil em Porto Alegre 1929-1938*. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre: PPG em História, PUC, 1991.

MORAES, Regis de. *O que é a violência urbana*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

NETO, Dias Theodomiro. *Segurança Urbana: O modelo da nova prevenção*. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2005.

NETO, Mesquita Paulo de. *Políticas municipais de segurança cidadã: Problemas e soluções*. Fundação Friedrich Ebert, n. 33 dez. 2006.

OLIVEN, George Rubem. *Violência e cultura no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes. 1986.

PADRÓS, Enrique Serra. Os desafios na produção do conhecimento histórico sob perspectiva do tempo presente. *Anos 90*. Porto Alegre, v. 11, n. 19/20, p. 200, jan./dez. 2004.

PASCHOAL, Janaina. Segurança Pública: poder e dever de todos. In: *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo: ILANUD, 2002, p. 64. Disponível em: <http://www.observatorioseguranca.org/pdf/livro.pdf>. Acesso em: 16/09/2014.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *São Paulo sem medo*. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Relatório. *Porto Alegre e a segurança urbana: Uma forma alternativa e cidadã de construir soluções para a segurança*. Porto Alegre, 2003.

RAMÃO, Fernanda Pamplona; WADI, Yonissa Marmitt. Espaço urbano e criminalidade violenta: análise da distribuição espacial dos homicídios no município de Cascavel. *Revista Sociologia Política*, Paraná, v.18, n. 35, 2010.

RÜDIGER, Francisco. *Tendências do jornalismo*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. *Lusotopie*, Paris, v.10, p. 410-435, 2003. Disponível em: <<http://www.lusotopie.sciencespoboeaux.fr/salla2003.pdf>>. Acesso em: 15/7/2014.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. As lutas sociais contra a violência. *Revista política e sociedade*, Porto Alegre, nº11, p.71-100, out.2007.

SERGIO, Miceli (org.). *O que ler para conhecer o Brasil*. São Paulo: ANPOCS, 1999.

SILVA, Klarissa Almeida. *Tipologia dos homicídios consumados e tentados: Uma análise sociológica das denúncias oferecidas pelo Ministério Público de Minas Gerais. Comarca de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 21, n. 61, set./dez.2007.

SOUZA, Edinilsa Ramos de.; LIMA, Maria Luiza Carvalho. Panorama da violência urbana no Brasil e suas capitais. *Rev. Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 11, 2006.

THUILLIER, Guy; TULARD, Jean. *Cómo preparar um trabalho de História: Métodos e técnicas*. Barcelona: Oikos-tau, 1988.

TIRELLI, Cláudia. *Cartografia social da violência: estudo sobre a criminalidade na região metropolitana de Porto Alegre, 1988 a 1995*. Dissertação de Mestrado, PPG. Porto Alegre, PPG em Sociologia, UFRGS, 1996.

VELHO, Gilberto e ALVITO, Marcos (org.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

_____, Gilberto. Individualismo e cultura: Notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

_____, Gilberto. O desafio da violência. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 14, n° 39, p.56-60, 2000.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: Fracasso da segurança pública. *Estudos avançados*, São Paulo, v.21, n.61, 2007.

_____, Alba. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

_____, Alba. Violência e criminalidade: Saída para os excluídos ou desafio para a democracia. In: Micéli Sergio, (Org.). *O que ler para conhecer o Brasil*, São Paulo, v. 1, ANPOCS, 1999.

_____, Alba. Violência extra e intramuros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.16, n.45, 2001.

_____, Alba. Um debate disperso: Violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em perspectiva*. 1999.