

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS AVANÇADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA CIDADÃ

MARINO ROSADO

**O ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS E
A PROPOSTA DE UMA SEGURANÇA CIDADÃ:
INTERPRETAÇÕES, DESAFIOS
E TRANSFORMAÇÕES**

Porto Alegre, julho de 2021.

MARINO ROSADO

**O ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS E
A PROPOSTA DE UMA SEGURANÇA CIDADÃ:
INTERPRETAÇÕES, DESAFIOS
E TRANSFORMAÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para o título de Mestre.

Professora Orientadora: Dra. Melissa de Mattos Pimenta

Porto Alegre, julho de 2021.

**O ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS E
A PROPOSTA DE UMA SEGURANÇA CIDADÃ:
INTERPRETAÇÕES, DESAFIOS
E TRANSFORMAÇÕES**

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Segurança Cidadã.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Rochele Fellini Fachinetto

Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos

Profa. Dra. Melissa de Mattos Pimenta

CIP - Catalogação na Publicação

Rosado, Marino

O ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS E A
PROPOSTA DE UMA SEGURANÇA CIDADÃ: INTERPRETAÇÕES,
DESAFIOS E TRANSFORMAÇÕES / Marino Rosado. -- 2021.
115 f.

Orientadora: Melissa de Mattos Pimenta.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Segurança
Cidadã, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Estatuto Geral das Guardas Municipais. 2.
policiamento comunitário. 3. policiamento
reativo/repressivo. 4. PRONASCI. 5. segurança pública.
I. de Mattos Pimenta, Melissa, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora a Prof.^a Melissa de Mattos Pimenta por me acompanhar neste processo, que tal qual uma treinadora esportiva incentivou-me, questionando e provocando a reflexão para que eu desenvolvesse uma pesquisa a altura de sua relevância no contexto da segurança pública municipal. Pelo seu apoio, carinho e respeito aos meus momentos difíceis decorrentes da pandemia e de suas tristes consequências.

Aos agentes das Guardas que dispuseram de seu tempo e que contribuíram com suas percepções e experiências, o que possibilitou uma melhor compreensão sobre o tema.

Aos secretários de segurança entrevistados pela sua colaboração e informações prestadas que enriqueceram o estudo.

Agradeço à Prof.^a Rochelle Fellini Fachineto pela inspiração, crítica, incentivo e apoio desde o curso de Especialização em Segurança Cidadã, a quem insistentemente questionei, por inúmeras vezes, sobre a possibilidade da realização do curso Mestrado em Segurança Pública.

Também agradeço ao Prof. José Tavares dos Santos pela idealização e realização deste curso e pela acolhida no Instituto Latino-americano de Estudos Avançados.

Aos professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã- UFRGS pela atenção, apoio e dedicação durante todo o curso.

Aos colegas de curso pela amizade e compartilhamento de ideias, pelo debate e pela reflexão provocada, em especial àqueles e àquelas que cultivam margaridas e não desistem jamais de buscar um mundo mais justo e com menos sofrimento.

A minha mãe Henriqueta Silva Rosado, minha alfabetizadora de mundo, pelo seu carinho, amor e por compartilhar sua vida comigo. Em sua memória.

A minha querida e amada esposa Aline Santos Oliveira, companheira em todos os momentos, incentivadora, a quem pacientemente me apoiou e orientou durante este processo, pelo seu amor, carinho e dedicação.

Ao Vittorio, que está chegando, para que ele viva em um mundo que seja mais justo, que tenha mais amor e empatia.

RESUMO

Este estudo tem como foco as consequências da implantação da Lei nº 13.022/2014, que cria o Estatuto Geral das Guardas Municipais do Brasil, para regular a atuação das Guardas Municipais, na percepção de seus agentes e dos secretários municipais de segurança de três municípios da região metropolitana de Porto Alegre, RS. A coleta de dados foi realizada por intermédio de grupos focais com os agentes das GMs e de entrevistas com os gestores de cada município. O estatuto, além de regular as competências das Guardas para exercerem atividades de proteção de bens, serviços, logradouros e instalações municipais, previstos na Constituição, acrescentou a competência de proteção à população. Esta inovação possibilitou interpretações que levaram a práticas de policiamento reativo/repressivo que se contrapõem aos princípios da doutrina do policiamento comunitário, presentes no histórico de diversas Guardas Municipais e de seus agentes. Os três municípios pesquisados, Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo, participaram do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) e desenvolveram diversas atividades de policiamento comunitário.

Palavras-chave: Estatuto Geral das Guardas Municipais, policiamento comunitário, policiamento reativo/repressivo, PRONASCI, segurança pública.

ABSTRACT

This study focuses on the consequences of the implementation of Law No. 13.022/2014, which creates the General Statute of Municipal Guards in Brazil, to regulate the performance of Municipal Guards, in the perception of their agents and the municipal security secretaries of three municipalities in the metropolitan region of Porto Alegre, RS. Data collection was carried out through focus groups with GM agents and interviews with managers in each municipality. The statute, in addition to regulating the powers of the Guards to carry out activities to protect goods, services, public places and municipal facilities, provided for in the Constitution, added the power to protect the population. This innovation enabled interpretations that led to reactive/repressive policing practices that contradict the principles of the community policing doctrine, present in the history of several Municipal Guards and their agents. The three municipalities surveyed, Canoas, São Leopoldo and Novo Hamburgo, participated in the National Program for Security with Citizenship (PRONASCI) and developed several community policing activities.

Keywords: General Statute of Municipal Guards, community policing, reactive/repressive policing, PRONASCI, public security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Matéria do site do Senado Federal.....	60
Figura 2 – Matéria do site do Senado Federal.....	60
Figura 3 – Matéria de jornal sobre contestação da lei 13.022.....	60
Figura 4 – Matéria de jornal sobre poder de polícia das Guardas.....	61
Figura 5 – Matéria de site sobre as Guardas Municipais.....	68
Figura 6 – Matéria de Site sobre Guarda Municipal/Polícia Municipal.....	74
Figura 7 – Matéria de Site sobre ROMU de Osasco.....	94
Figura 8 – A ROTA e as ROMUs.....	95

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Perfil da amostra.....	27
Tabela 2 – Características gerais do município de Canoas.....	30
Tabela 3 – Características gerais do município de São Leopoldo.....	32
Tabela 4 – Características gerais do município de Novo Hamburgo.....	34
Tabela 5 – Dados dos municípios que integraram a pesquisa em comparação a Porto Alegre.....	36
Quadro 1 – Instituições de origem dos gestores de segurança municipal, segundo o município.....	27
Quadro 2 – Critérios que consubstanciam a fundada suspeita de acordo com os interlocutores da pesquisa, nas três capitais: Salvador, Recife e Fortaleza.....	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM – Brigada Militar (Polícia Militar do Rio Grande do Sul)

CF – Constituição Federal de 1988

DP – Delegacia de Polícia

EGGM – Estatuto Geral das Guardas Municipais

GCM – Guarda Civil Municipal ou Guarda Civil Metropolitana

gcm – Agente da Guarda Civil Municipal

GGI-M – Gabinete de gestão Integrada – Municipal

GM – Guarda Municipal

gm – Agente da Guarda Municipal

POP – Procedimento Operacional Padrão

PM – Polícia Militar

pm – Policial Militar

ROMU – Rondas Ostensivas Municipais

ROTA – Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar

SUSEPE – Superintendência dos Serviços Penitenciários

SUMÁRIO

Introdução	11
1 Histórico e referencial teórico: O papel das Guardas Municipais na segurança pública	16
1.1 O PRONASCI	19
1.2 O Estatuto Geral das Guardas Municipais e a regulamentação da atividade das GMs.....	21
1.3 Constituição do Plano de Carreira e Código de Conduta Próprios.....	21
1.4 Limitação e amplitude dos serviços prestados pela Guarda.....	23
2 Metodologia da Pesquisa	26
2.1 Município de Canoas.....	27
2.2 Município de São Leopoldo.....	30
2.3 Município de Novo Hamburgo.....	33
3 Das Guardas Municipais: dados e discussão	37
3.1 As competências das Guardas e a sua gestão.....	39
3.2 Focos da Atuação.....	42
3.2.1 O novo foco e os direitos trabalhistas.....	48
3.2.2 Da formação inicial e continuada.....	49
3.3 Modelos Policiais	50
3.4 Policiamento comunitário versus policiamento repressivo	56
3.5 A Guarda e as armas	62
3.6 Fortalecimento das atividades e o poder de polícia	67
3.7 A relevância da proteção do patrimônio e dos serviços municipais.....	70
3.8 Das implicações de se denominar ou não polícia a Guarda Municipal	73
3.9 Interpretações da lei possibilitando e/ou fundamentando atividades e policiamento reativo/repressivo.....	77
3.10 O (novo) SUSP e o Livro Azul	82
3.11 Os militares e o militarismo nas Guardas	85
3.12 A relação com outras instituições de segurança pública.....	89
3.13 Polícias: imagens, modelos e o espelhamento nas GMs de São Paulo..	92
Considerações Finais	97

Referências	102
APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas com os secretários de segurança.....	105
APÊNDICE B – Roteiro das entrevistas com os grupos focais.....	106
ANEXOS.....	107

Introdução

O estudo aqui apresentado foi desenvolvido dentro da linha de pesquisa Segurança Cidadã, Violência e Justiça do Curso de Mestrado Profissional em Segurança Cidadã, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã, (PPGSEG) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Este pesquisador é operador da segurança pública desde 1992, agente da Guarda Municipal de Novo Hamburgo, que tem observado e acompanhado as transformações que as Guardas têm apresentado e as dinâmicas do campo da segurança pública, atuou na implantação do policiamento comunitário nos bairros e colaborou na construção de propostas de convênios entre o município e a Secretaria Nacional de Segurança Pública. Esta pesquisa está permeada das percepções deste agente, ainda que tenha procurado distinguir os fatos das percepções.

O contexto da pesquisa se baseia em um cenário de pós-Constituição de 1988, em que diversos municípios criaram suas Guardas Municipais (GMs), sob os princípios da “proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 1988). As Guardas foram sendo criadas e exercendo diversas atividades no campo da segurança e de assistência à população sem uma lei que regulamentasse as suas competências, as gestões municipais foram aumentando as suas atribuições, que por vezes avançavam sobre as atribuições de outras instituições da segurança pública.

Com a justificativa de que durante as rondas os agentes municipais ao cuidarem do patrimônio público, quando se deparassem diante de uma situação de flagrante delito poderiam eles deterem os suspeitos e encaminhá-los à autoridade policial, assim como as vítimas, ainda que os guardas não possuíam o status de agentes policiais, mas enquanto cidadãos, baseando-se no artigo 301 do Código de Processo Penal: em que “Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito” (BRASIL, 1941).

Outra argumentação difundida entre os gestores municipais era a de uma interpretação sobre a que se destinavam as atividades das Guardas, que são definidas pela CF: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais

destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 1988), sobre isso os gestores interpretavam que a população seria o maior bem de uma cidade, portanto deveria ser protegida pela Guarda, daí o policiamento ostensivo realizado por meio de rondas a pé ou motorizadas se justificaria.

Foi sob este cenário que as GMs foram desenvolvendo suas atividades ao longo dos anos, desde seu ressurgimento em 1988, até que em 2014 foi promulgada a lei 13.022, o Estatuto Geral das Guardas Municipais, lei esta que, em síntese, regulamentou as suas atividades, seus princípios de atuação, a sua estruturação e vedações.

Este estudo problematiza as interpretações e as perspectivas de agentes das Guardas Municipais e de gestores no âmbito municipal da segurança pública, a respeito da Lei nº 13.022, no estabelecimento das suas competências, na atuação com as comunidades e nas relações com outras instituições de segurança. O recorte pesquisado foi sobre as GMs de três municípios da região metropolitana de Porto Alegre: Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo, escolhidos pelas suas similaridades históricas.

Com este estudo se busca conhecer quais são as mudanças que gestores e agentes percebem após a promulgação do Estatuto Geral das Guardas Municipais?

Também se coloca, como objetivos gerais:

- a) Quais mudanças os agentes e gestores identificaram nas suas atividades diárias após a promulgação da lei?
- b) Após a promulgação da lei de que forma os demais departamentos da prefeitura passaram a se relacionar com a Guarda?
- c) Quais foram as alterações no relacionamento das outras instituições de segurança com a Guarda?
- d) Quais ações preventivas eram praticadas antes da promulgação da lei nº 13.022, e quais são praticadas agora?
- e) Quais mudanças ocorreram na formação inicial e na formação continuada dos agentes após a promulgação do estatuto?

Objetivos Específicos

- Identificar as consequências da implementação do Estatuto Geral das Guardas Municipais no delineamento de ações de prevenção às violências e crimes e nas ações de formação inicial e continuada
- Conhecer através de entrevistas as concepções de agentes e gestores de municípios da região metropolitana de Porto Alegre em relação à Lei nº 13.022/2014.
- Analisar transformações que ocorreram/ocorrem no entendimento da gestão, do processo formativo e da atuação das Guardas Municipais após promulgação da lei nº 13.022/2014, e o diálogo com políticas públicas anteriores (a partir do ano de 2000).

Nesse sentido, a proposta visa conhecer: como gestores da segurança pública e agentes municipais avaliam o estatuto das Guardas? O estatuto modificou a gestão das Guardas? A lei Nº13.022 modificou o entendimento dos agentes sobre o papel das Guardas como instituição de segurança pública?

A metodologia de pesquisa consiste, parcialmente, na coleta de informações e percepções dos agentes e gestores dos municípios pesquisados, com os agentes foram constituídos três grupos focais, um para cada município, em que um roteiro com oito questões balizou as conversas. O convite para a participação dos agentes municipais foi direcionado àqueles que tivessem ingressado nas suas instituições há mais tempo possível, para que tivessem vivenciado o período antes do ano de 2014, anterior à promulgação da lei 13.022, e se possível que tivessem vivenciado o período em que seus municípios participaram do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), iniciado a partir de 2008. Os grupos focais foram realizados nas sedes das GMs, durante o horário do expediente dos agentes.

Com os secretários de segurança foram realizadas entrevistas individuais a partir de um roteiro com dez perguntas, estas foram realizadas em seus gabinetes durante o expediente. Para se entender o contexto histórico das Guardas Civis, como também são chamadas as Guardas Municipais, busquei estabelecer uma linha temporal composta por legislações e fatos que se ligam ao histórico das atividades das Guardas Municipais, principalmente após a CF

de 88. O desenvolvimento do estudo se deu sobre pontos oriundos das falas dos agentes e gestores, que se relacionam com o cenário da segurança pública e de seus atores.

Esta abordagem foi a escolhida a fim de expor a visão dos trabalhadores municipais da segurança que vivenciaram os anos anteriores à lei 13.022, ao participarem das práticas de policiamento comunitário à época do Pronasci, esta forma de abordagem tem como contraponto às perspectivas dos gestores municipais da segurança sobre a implantação da lei e seus desdobramentos, observando-se que somente um dos três gestores trabalhou nessa função à época do Pronasci, os outros assumiram suas pastas em 2017.

A apresentação desta pesquisa se estrutura em cinco partes, na sua introdução apresento a linha de pesquisa do PPGSEG, onde me situo enquanto pesquisador, o contexto da dissertação, a problematização da pesquisa, os objetivos gerais e os objetivos específicos. Também fazem parte da introdução um breve resumo da metodologia e o porquê da escolha da abordagem escolhida.

No primeiro capítulo desenvolvo o histórico e o referencial teórico do papel das Guardas Municipais na sociedade, o Estatuto Geral das Guardas e a regulamentação da atividade das GMs, de como se constituem o plano de carreira dos agentes e código de conduta próprios, a limitação e a amplitude dos serviços prestados pela Guarda.

O segundo capítulo é formado pelos aspectos teóricos metodológicos e aborda a segurança pública. Metodologia de pesquisa, trabalhar com categorias, estudo exploratório Município de Canoas, Município de São Leopoldo, Município de Novo Hamburgo

No capítulo 3 apresento os resultados da pesquisa que aborda a gestão e o foco de atuação das Guardas, os modelos policiais vigentes, o policiamento comunitário se contrapondo como alternativa ao modelo de policiamento repressivo praticado pelas polícias estaduais. Abordo as circunstâncias do fortalecimento das atividades das Guardas e a contextualização do seu poder de polícia, que os meios de comunicação noticiaram no ano de 2014, como

consequências da lei 13.022. Discuto a relevância das atividades de proteção do patrimônio e de preservação dos serviços municipais ante a hipervalorização das práticas de policiamento ostensivo/repressivo por parte de alguns agentes e gestores Municipais. A questão de as Guardas se denominarem polícia e as reações de alguns setores da sociedade. Apresento algumas interpretações da lei 13.022 que são utilizadas para fundamentar interpretações que buscam justificar uma atuação com foco no policiamento reativo/repressivo pelas GMs. A edição de uma lei que recria o SUSP e o Livro Azul das Guardas Municipais são apresentados e discutidos sobre a perspectiva de intenções de se legitimar atividades repressivas por parte das GMs. A influência do militarismo nas Guardas e as suas consequências nas atividades e no modo de agir dos agentes é abordada. A relação das GMs com outras instituições de segurança pública é contextualizada no antes e no depois da promulgação da lei 13.022. Na finalização deste capítulo abordo as influências das imagens e modelos das polícias estaduais e do espelhamento de algumas Guardas fazem nas GMs do estado de São Paulo.

Finalizo a dissertação apresentando as conclusões a que cheguei após a finalização da pesquisa. Anexei os roteiros das entrevistas com os secretários de segurança e das entrevistas com os grupos focais.

1. Histórico e referencial Teórico: o papel das Guardas Municipais na segurança pública

Com origem em 1831, quando foi criada na cidade do Rio de Janeiro o Corpo de Guardas Municipais, até a década de 1960 as Guardas Civis eram as responsáveis pelo policiamento ostensivo preventivo em algumas capitais do Brasil, (RJ, SP, PR e RS) e as “Forças Públicas” e “Brigadas” cumpriam o papel de exércitos estaduais responsáveis pela segurança geopolítica entre os estados e o poder federativo (BICUDO, 2000).

Após o golpe militar de 1964, a existência das Guardas Civis ficou fragilizada, apesar de ser uma instituição policial uniformizada não tinha vínculos com o militarismo, decorrente do Ato Institucional nº 5 de 1968, que permitia ao presidente intervir nos municípios e estados, é criado o Decreto-lei nº 667, de 1969, estabelecendo às Polícias Militares, oriundas dos exércitos estaduais, a competência exclusiva da manutenção da ordem pública, da segurança interna dos estados, do cumprimento da lei e do exercício dos poderes constituídos, retirando das Guardas Civis a atribuição do policiamento ostensivo, e este passou a ser de competência exclusiva das Polícias Militares, que passaram a ser uma força auxiliar do Exército, até os dias atuais.

No caminho da redemocratização, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais instituída em 1985 pelo presidente Sarney, apresentou em 1986 um projeto de constituição em que a segurança pública era considerada uma área de defesa não apenas do estado e das instituições democráticas, mas também da sociedade civil, conforme Paulo de Mesquita Neto, 2011, o projeto modificava a estrutura da segurança pública adotada durante o regime militar, em que propunha:

- a) A inclusão do policiamento ostensivo como competência das polícias civis, além da investigação criminal;
- b) Facultou aos estados manter ou extinguir as polícias militares;
- c) Autorizava os municípios a constituir Guardas Civis Municipais como forças auxiliares das polícias civis.

Ao contrário do projeto apresentado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a estrutura criada durante o regime autoritário se manteve na Constituição Federal de 1988, como se vê no artigo 144, mantendo a exclusividade do policiamento ostensivo às PMs, permitindo aos municípios a criação das GMs para fins de assegurar a proteção de seus bens, serviços e instalações,

Nos Anos de 1980, na região metropolitana de Porto Alegre, alguns municípios que possuíam condições econômicas subsidiaram o funcionamento das polícias estaduais, por meio do fornecimento de manutenção e de combustível para as viaturas, a locação e a reforma dos quartéis e delegacias, o fornecimento de vale-refeição aos policiais, a cedência de servidores municipais para os serviços administrativos das instituições, e ainda hoje alguns municípios seguem subsidiando-os. Ainda na década de 1980, em razão do aumento da criminalidade e da violência urbana, das limitações operacionais das polícias estaduais, a sociedade exigia dos prefeitos soluções que atenuassem as ocorrências de homicídios e roubos.

Algumas cidades da região metropolitana de Porto Alegre a partir de 1992, criaram suas Guardas Municipais, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Gravataí e Sapucaia do Sul, de acordo com a CF: para a vigilância do patrimônio, das praças, para serviços de portaria, para garantir a prestação de serviço nas repartições públicas, postos de saúde, hospitais, serviços de fiscalização etc. Com o clamor popular por ações no campo da segurança pública, alguns prefeitos utilizando-se do argumento de que também se deveria preservar o patrimônio público instalado nas vias públicas, (postes, iluminação pública, calçada etc.) colocaram guardas para fazerem a ronda de quarteirão, tal qual como se fazia antes do governo militar.

Foi o caso de Novo Hamburgo, em que duplas de agentes municipais, realizavam rondas a pé, dia e noite, em áreas previamente estabelecidas, normalmente nos quarteirões ao redor de prédios e escolas municipais, como também em praças públicas. Durante as rondas noturnas utilizavam silvos de apito para informar à comunidade de que estavam naquele quarteirão, e para se comunicarem com outras duplas, dos quarteirões vizinhos. Durante as rondas os agentes da Guarda documentavam e enviavam aos setores responsáveis os problemas que presenciaram nas ruas, buracos, fios soltos, árvores

necessitando de podas, problemas com a iluminação pública eram alguns dos casos, a comunidade também fazia suas solicitações diretamente aos guardas pois via nos agentes a própria municipalidade presente.

Algumas leis municipais de criação das Guardas das décadas de 1990 regulavam as atividades da instituição, a sua organização, a composição hierárquica e as atribuições dos agentes dentro do que prevê a CF, mas não alcançavam as atividades que com o tempo foram se atribuindo aos agentes e que não possuíam regramento e limitação, como por exemplo o transporte de presos das delegacias aos presídios estaduais e o apoio na condução coercitiva de pessoas com algum sofrimento psíquico pelos serviços de saúde e de assistência social.

A cada nova administração Municipal, algumas atividades eram acrescentadas ao rol das atribuições dos agentes, atividades de caráter coercitivo careciam de fundamentação legal e pendiam para uso patrimonialista da instituição Municipal, expondo os guardas ao risco da ilegalidade em suas atividades.

No ano de 2001, com a criação do Plano Nacional de Segurança (PNSP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), houve um incentivo às ações dos municípios no campo da prevenção às violências. Por meio de convênios, o governo federal financiava atividades preventivas nos estados e nos municípios que já tivessem sua Guarda Municipal. A partir do ano de 2003, diversas alterações no FNSP ampliaram o uso dos recursos do fundo condicionando a implantação de políticas de prevenção às violências, da produção de conhecimento e de diagnósticos dos problemas de segurança pública, do compromisso com a redução da criminalidade e da insegurança pública.

Para receberem recursos federais, os municípios tiveram que efetivamente se comprometer a desenvolver e dar continuidade às políticas de segurança pública, ações integradas com outros órgãos, apresentar resultados destas ações a fim de se conhecer os resultados das ações.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, PRONASCI, foi posto em prática a partir de 2007. Tais lacunas foram se somando, os agentes foram se organizando ao longo dos anos e reivindicando uma regulamentação em nível nacional, o que será abordado mais adiante.

1.1 O PRONASCI

Criado em 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, PRONASCI, além de buscar cooperar com as ações dos estados, distrito federal e dos municípios, incluiu a participação das famílias e da comunidade por meio de programas e projetos visando colaborar na melhoria da segurança pública. Seu foco não se restringia em equipar as organizações policiais e subsidiar atividades de repressão à criminalidade, tratou de fomentar ações de prevenção junto à população, de desenvolver atividades de respeito aos direitos humanos da população, das pessoas com privação de liberdade e de melhorar as condições do trabalhador da segurança pública.

O PRONASCI instituiu projetos como o PROTEJO, que propunha aos jovens e adolescentes que estivessem expostos a situações de violências, uma formação cidadã e a inclusão social, por meio de atividades culturais, educacionais e esportivas, estimulando a autoestima, a proposta de convivência pacífica e a inclusão em uma vida saudável. O projeto Mulheres da Paz buscava promover a capacitação de mulheres para que desenvolvessem o protagonismo na liderança das suas comunidades, recebiam uma formação sobre ética no trabalho com segurança pública, sobre direitos humanos e cidadania. Na região metropolitana de Porto Alegre estes projetos eram organizados e executados pelas prefeituras mediante convênios e os participantes recebiam uma bolsa mensal enquanto durasse o projeto.

Os trabalhadores da segurança pública, por meio do projeto Bolsa Formação, eram incentivados a realizarem um processo continuado de formação de estudos sobre diversos saberes no campo da segurança e da cidadania. Eram convidados a participarem de cursos na modalidade a distância sobre temas como Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, Mediação de Conflitos e Uso Diferenciado da Força, temas que compõem a doutrina de uma segurança cidadã, que participa da perspectiva de que somente a repressão aos atos infracionais é insuficiente para reduzir os índices das violências, além de que o tratamento humanitário de respeito aos direitos humanos deve-se ser destinado tanto às vítimas como aos autores de atos infracionais. Para receber a bolsa os agentes da segurança pública tinham que realizar periodicamente cursos da

plataforma educacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública, SENASP, e realizar uma avaliação a respeito.

O programa elevou o papel dos municípios ao protagonismo de atividades de prevenção das violências, incentivando a criação de projetos que atendessem as necessidades de cada município. O envio de projetos à SENASP não bastava para serem contemplados com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, o município deveria atender a alguns requisitos que demonstrassem estarem alinhados com a proposta do PRONASCI, como possuir uma Guarda Municipal instituída por lei, ouvidoria e corregedoria para as Guardas, um Gabinete de Gestão Integrada Municipal, entre outros requisitos.

Durante a vigência do programa diversos agentes das Guardas realizaram o curso de promotor de policiamento comunitário pela SENASP, no Rio Grande do Sul os cursos ocorriam tanto na Academia de Polícia Civil, na capital, quanto em unidades da Polícia Militar pelo interior do estado. Na região metropolitana de Porto Alegre os municípios que se inseriram no programa desenvolveram atividades de policiamento comunitário, como as rondas, as paradas programadas e o contato com a comunidade, que propiciaram além de conhecer as rotinas das comunidades, desenvolver a sensação de segurança e a empatia com a população, diminuindo a distância e a desconfiança.

Ao se estabelecer um diálogo entre os agentes e a população local, os GMs recebiam solicitações de soluções para os problemas da comunidade, criando uma rotina para o seu encaminhamento junto a administração municipal e a alterações na programação das rondas e da atenção dos agentes, que eram direcionadas para locais com situações de maior vulnerabilidade à violência.

Esse modelo de policiamento gerava menor estresse para os agentes, para algumas situações a presença e a conversa com jovens com comportamentos que beiravam a infração, se resolvia e se ganhava o respeito mútuo. A empatia com os problemas da população fez com que mudássemos a imagem construída sobre a população da periferia e é sobre essa experiência que os agentes ouvidos durante este estudo falarão mais adiante.

1.2 O Estatuto Geral das Guardas Municipais e a regulamentação da atividade das GMs

As diversas esferas do serviço público no Brasil são reguladas por estatutos que definem a extensão de suas atividades e responsabilidades, assegurando suas obrigações e direitos funcionais.

Desde a Constituição de 1988, os municípios foram criando as suas Guardas e regulando suas atividades. Em diversas cidades os GMs são regidos pelo estatuto geral de servidores, cabendo para eles as mesmas regras do restante do funcionalismo municipal.

As Guardas devido à natureza de sua organização encarregada da proteção dos bens, serviços e instalações, de atividade fiscalizadora, de seus membros é exigido um comportamento diferenciado dos demais servidores municipais. Os GMs utilizam uniforme, nome visível, e em geral seus agentes executavam um policiamento restrito às áreas de atividades administradas pela municipalidade. Contudo, seus agentes buscavam um regulamento de âmbito federal, que assegurasse direitos e conquistas e regresse suas atividades.

A lei nº 13.022 é o resultado de anos de intensas atividades dos guardas em níveis regional e nacional na busca de um regramento nacional que desse embasamento legal às suas atividades que com o tempo foram aumentando e se diversificando.

1.3 Constituição do Plano de Carreira e Código de Conduta Próprios

No Estatuto Geral das Guardas Municipais, EGGM, está previsto que os agentes tenham um plano de carreira que assegure sua progressão na carreira funcional e um código de conduta próprio. A progressão funcional é associada à ampliação de tarefas a desempenhar e de elevação de remuneração, mediante regras objetivas que estimulam a formação educacional continuada dos agentes e a continuidade de um comportamento ético e de respeito aos regramentos próprios da municipalidade e da organização.

Passados quatro anos do prazo para que os municípios realizassem as mudanças para se adequarem à lei nº 13.022, ainda são poucos os municípios

no Rio Grande do Sul em que as Guardas possuem um plano de carreira ou código de conduta próprio. Normalmente, utiliza-se do regramento geral dos demais servidores.

O código de conduta é um regramento que define o comportamento ético para um grupo de sujeitos de uma organização privada ou pública. No caso das GMs, que são definidas pelo estatuto como instituições em que seus membros são uniformizados e armados, responsáveis pela proteção municipal preventiva e por exercer ou apoiar serviços de fiscalização, o comportamento de seus integrantes durante o serviço ou na vida pessoal reflete e influi nas atividades da instituição, na sua credibilidade e respeito às normas vigentes que se espera que seus agentes cumpram e façam cumprir.

Por exemplo: um agente responsável pelo cumprimento da lei que ao volante de um veículo, em serviço ou fora dele, se comporta de forma imprudente e/ou negligente, que coloca em risco a segurança de outras pessoas, além de sujeito a responsabilização cível e criminal, deve ter seu comportamento investigado, ouvido e respeitar seu direito de defesa.

Ao final do processo de avaliação, deve ser avaliado se o comportamento apresentado pelo agente é adequado à função desempenhada, se decidido que deva ser penalizado, qual a graduação da pena. Tudo isso deve ser regrado de forma equilibrada e parametrizado na legislação vigente, para que não haja excesso na pena e nem complacências.

Não é comum que um estatuto geral dos servidores abranja o comportamento pessoal do servidor. As peculiaridades das funções desempenhadas pelos GMs, que exige especialização em tarefas de fiscalização, fazer cumprir a lei, trabalhar armado, utilizar do poder coercitivo, requer que sejam cobrados comportamentos éticos à altura da função que exercem.

Seria como a um profissional de saúde, que deve exercer seu ofício fundamentado na ciência, e não em convicções, que diante de um paciente acometido por uma doença provocada por um vírus, lhe receite um vermífugo, sem qualquer fundamentação científica comprovada. Ou ainda, que diante de uma pessoa, em um local público, que tenha sofrido um mal súbito que venha a perder a consciência, e, um médico que esteja fora do seu local de trabalho, que presencie a situação e não lhe prestasse qualquer assistência. Ambos estariam

sujeitos a avaliação sob os preceitos do seu código de conduta ou ética profissional.

1.4 Limitação e amplitude dos serviços prestados pela Guarda

Por falta de legislação que regulasse os serviços executados pelas Guardas, ao longo dos anos seus agentes, realizaram diversas atividades cotidianamente alheias à sua função, como o de transportar cadáveres de pacientes pelos corredores de hospital municipal, a condução de presos em viaturas municipais às penitenciárias estaduais em outros municípios.

Para estes GMs, o estatuto trouxe segurança e um acerto alívio, estabeleceu as atividades que poderiam e as que não deveriam exercer, ainda que o regulamento não conseguisse impedir que alguns gestores os façam exercer funções não previstas na lei, pois, a lei nº 13.022 não prevê em suas linhas qualquer consequência ou sanção a quem não cumpra ou faça cumprir o seu regramento.

O estatuto permite que as GMs exerçam diversas atividades que já exerciam antes, sob determinadas situações ou ocasiões, que por não ter quem as fizessem, por estarem ao alcance das suas capacidades e não haver impedimento legal ou ético, as faziam, apesar de não ter a obrigação legal.

Os 18 incisos que tratam das competências das Guardas contêm basicamente 5 grupos de competências:

- a) Competências constitucionais: zelar pelos bens, serviços e instalações;
- b) Competências historicamente construídas pela prática diária: a proteção da população, inibição de delitos pela presença, cooperação com órgãos de defesa civil e de segurança pública, atendimentos emergenciais, prisões e encaminhamentos de flagrantes delitos;
- c) Atribuições advindas de legislação: fiscalização de trânsito e de código de posturas municipais;
- d) Práticas dos tempos de policiamento comunitário “raiz”: reuniões com as comunidades periféricas, escutas e encaminhamentos de reivindicações, buscas conjuntas de soluções para infraestrutura, para a segurança da comunidade escolar e do seu entorno;

e) Competências que envolvem a participação das Guardas nas elaborações de soluções de problemas e viabilização de projetos que possam afetar a qualidade da segurança das comunidades, a articulação com outros órgãos intermunicipais para ações interdisciplinares de segurança, atividades de prevenção primária à violência, que envolvem a administração de possíveis conflitos, entre outros.

Essas atividades requerem educação continuada e preparação adequada, o que requer instrutores especializados e o afastamento temporário dos agentes do trabalho cotidiano, o que impacta no encaminhamento e atendimento das demandas diárias das Guardas.

A Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais (BRASIL, 2005) aborda diversos princípios das competências estabelecidas na lei, foi produzida em uma época em que o respeito aos direitos humanos dos cidadãos era política do governo federal, de governos estaduais e por vezes dos municipais também, diversos municípios da região metropolitana de Porto Alegre tiveram essa experiência em suas gestões.

A Matriz Curricular continua sendo a referência na formação inicial dos sujeitos que ingressam na carreira de guarda municipal. Passível de adaptação e flexibilização, a matriz não tem a obrigatoriedade para que seja aplicada na sua totalidade. Por conta desta maleabilidade, a formação dos guardas de uma turma, associada ao ano de ingresso na carreira, pode ter um direcionamento distinto das turmas anteriores, dando ênfase para determinados pontos ou incluindo novas disciplinas.

Uma das reivindicações das Guardas e de seus agentes era a padronização nacional de símbolos, denominações hierárquicas e identidade visual dos agentes, pois cada município organizava individualmente a sua Guarda, havendo diferenças visuais e de denominações hierárquica, o que às vezes causava estranhamento por parte da população e de outras instituições com quem as Guardas se relacionam. As pessoas de fora da cidade, às vezes tinham dificuldade em identificar os GMs locais, se eles eram fiscais de trânsito, fiscais de estacionamento rotativo e se Guarda Civil Metropolitana era a mesma instituição que a Guarda Municipal ou a Guarda Civil Municipal.

A vinda do EGGM regulou as possibilidades de denominação das instituições, a proibição de nomenclaturas hierárquicas militares, estipulando a cor do uniforme preferencialmente como azul marinho, sendo que a flexibilização da cor do uniforme respeita à situação local, já que, em alguns estados, as PMs utilizam o azul e outras cores que poderiam ser confundidas com a cor a ser utilizada pela Guarda local.

2 Metodologia da Pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida de duas formas. Inicialmente se constituiu a partir de elementos de cunho documental, bibliográfico e de abordagem majoritariamente qualitativa ao tensionar estudos já produzidos por pesquisadores da área da segurança pública com foco na atuação das Guardas Municipais, na implementação da Lei nº 13.022/2014, de interpretações que emergem em torno dessa lei, a partir de relatos de agentes das Guardas e de gestores de secretarias municipais de segurança da região metropolitana de Porto Alegre. Para produção do corpus de análise, além dos documentos disponíveis (legislação e pesquisas já realizadas), foram utilizados como instrumentos entrevistas, gravadores e possíveis análises a diretrizes referentes ao estatuto de modo a acessar percepções a respeito do que decorreu antes e após a promulgação do Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Foi feita a pesquisa documental a partir da legislação existente a respeito dos objetos de estudo elencados, assim como uma pesquisa bibliográfica sobre o conhecimento produzido por pesquisadores. Foi realizada uma pesquisa qualitativa, com entrevistas com gestores responsáveis pelas políticas de segurança pública dos municípios de São Leopoldo, Canoas e Novo Hamburgo para conhecer suas interpretações da lei 13.022, assim como as atividades desenvolvidas pelos municípios quando estavam inseridos no PRONASCI e o que vem sendo feito nos dias de hoje no campo das políticas da segurança pública municipal.

Foram realizadas entrevistas por meio de grupos focais com agentes das Guardas, para poder conhecer suas percepções a respeito do que decorre após a promulgação do EGGM. Diante das informações coletadas, pretendeu-se ter elementos suficientes para se construir uma imagem sobre o tema.

Os três municípios foram selecionados por terem em comum alguns aspectos pertinentes a esse estudo: proximidade geográfica, terem participado do PRONASCI, desenvolveram/desenvolvem atividades de policiamento comunitário e intercâmbio de práticas e experiências. Os grupos focais com GMs ocorreram no segundo semestre de 2019, as entrevistas com os gestores

municipais entre o 2º semestre de 2019 e o 1º de 2020, por terem ocorrido antes da pandemia do Covid-19, foram todas presenciais.

Tabela 1 – Perfil da amostra

Município	Nº de GMs participantes	Tempo médio de serviço/anos	Gênero m/f
Canoas	05	14	4/1
São Leopoldo	04	12	4
Novo Hamburgo	05	24	5

Quadro 1 – Instituições de origem dos gestores de segurança municipal, segundo o município

Gestores de segurança municipal	Instituição de Origem
Canoas	Polícia Militar/RS
São Leopoldo	Polícia Civil/RS
Novo Hamburgo	Exército Brasileiro

2.1 Município de Canoas

Originalmente habitada pelos nativos da etnia Tapes, a região onde se encontra o município de Canoas teve o início de seu povoamento em 1871, com a instalação de uma estação da estrada de ferro que inicialmente ligaria Porto Alegre à São Leopoldo, sendo oficialmente fundado em 27 de junho de 1939. A cidade está situada ao Norte de Porto Alegre, sendo vizinha desta. Tem como base de sua economia as indústrias de refino de petróleo, gás, metalmecânico e elétrico. Possui um campus do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) e cinco instituições de ensino superior (Ulbra, Uniritter, Unilasalle, Unisinos e IPUC).

Canoas é o município com a maior população da região metropolitana de Porto Alegre, atualmente é estimada em 348.208 pessoas, possuindo o terceiro maior Produto Interno Bruto do estado sendo que seu PIB per capita é R

\$55.103,53. O seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é 0,750 [2010]. (IBGE, 2020).

O município possui uma área de 131,097 km², é servido por uma linha de metrô de superfície que ao sul liga a Porto Alegre, ao norte conecta diversas cidades chegando até a estação final na cidade de Novo Hamburgo. Três são as rodovias que passam pela cidade: BR 386, BR 116 e a BR 448, produzindo intenso fluxo de veículos no município.

No município está instalada a ALA 3 da FAB, antigo V-Comando Aéreo Regional e sua Base Aérea, que diariamente lança ao ar suas aeronaves que efetuam sobrevoos na região e são facilmente vistas por quem transita pelo município e arredores.

A atividade de preservação do patrimônio municipal já era desenvolvida por guardas na década de 1960. Em 2002 com a criação da Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança Pública de Canoas, guardas municipais passam também a realizar rondas por meio de viaturas entre os locais de prestação de serviços e de patrimônio municipais, iniciando sua “fase operacional”, como é conhecida entre os agentes (Canoas, 2002).

A partir de 2008, a formação inicial dos agentes foi baseada na Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais (SENASP, 2005), com foco no policiamento comunitário, na resolução de conflitos e de ações de prevenção às violências nas comunidades escolares. Reconhecida pelo protagonismo dessas atividades, esta Guarda recebeu diversos prêmios por suas iniciativas no campo da prevenção às violências.

A Matriz Curricular Nacional busca padronizar a formação das Guardas sob os princípios da cidadania, da educação para a paz, do respeito às diversidades e aos direitos humanos e atualmente segue sendo utilizada como referência na formação dos novos agentes, ao menos na região metropolitana de Porto Alegre.

Em 2016, por meio da Lei Complementar Nº 6 (CANOAS, 2016), a Guarda Civil Municipal de Canoas é constituída oficialmente, nesta mesma lei são instituídas a corregedoria e a ouvidoria, exigências legais para a obtenção do porte de armas de fogo para seus agentes, de acordo com o Estatuto do Desarmamento.

Em 2017 inicia uma nova gestão e alterações no foco e equipamentos da GCM de Canoas se iniciam, como por exemplo no armamento utilizado, até 2018 instituição utilizava somente armamentos menos-letais, bastões e pistolas de impulso elétrico, posteriormente passou a utilizar armamento letal como pistolas semiautomáticas calibre .380. Em 2020 a instituição adquiriu armas longas, espingardas em calibre 12 e carabinas em calibre .40, estas últimas como resultado da flexibilização do Estatuto do Desarmamento, que entre outras alterações da lei original liberou alguns calibres para a população civil e às Guardas Municipais, antes restritos às forças policiais e Forças Armadas.

Conforme o Estatuto do Desarmamento, para a utilização de armamento não bastam as prefeituras somente adquirirem o armamento, os agentes devem receber treinamento específico ministrado por instrutores qualificados que sejam credenciados junto à Polícia Federal, por esse motivo as espingardas e carabinas adquiridas continuam armazenadas.

A GCM de Canoas possui 114 agentes, que trabalham na preservação do patrimônio municipal e dos serviços, rondas escolares e patrulhamento ostensivo. Atualmente desenvolve rotineiramente atividades conjuntas com as polícias civil e militar estabelecidas no município, como barreiras policiais e fiscalizações em estabelecimentos comerciais e de serviços. Seu centro de comando e controle opera com câmeras de videomonitoramento e de cercamento eletrônico, os operadores são policiais militares aposentados terceirizados por uma fundação policial militar, sendo que a coordenação está a cargo de agentes da Guarda, os quais recebem as solicitações da comunidade e despacham seus agentes para atender as ocorrências.

O Observatório de Segurança Pública de Canoas iniciou formalmente suas atividades em 2010, foi pioneiro entre as Guardas do estado na utilização de softwares de análises estatísticas e de georreferenciamento, utilizados como ferramentas nos estudos das violências e das políticas de prevenção às violências. Foi financiado inicialmente por recursos do Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI), da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP), e da prefeitura. Atualmente o Observatório está com suas atividades limitadas, devido ao foco da atual administração municipal estar mais concentrado nas ações ostensivas do que nas atividades

preventivas às violências, do policiamento orientado à solução de problemas, conforme relatos de seus agentes.

Sua frota consiste em automóveis, camionetes, motocicletas e um ônibus equipado com câmeras de videomonitoramento.

Tabela 2 – Características gerais do município de Canoas

Município	População estimada (2020)	PIB per capita (2017)	IDHM (2010)	Nº de agentes	Proporção agentes/população
Canoas	348.208	R\$ 55.103,53	0,75	114	1/3.054

Fonte: IBGE e IPEA (2020)

2.2 Município de São Leopoldo

Situada a uma distância de 36 km ao norte de Porto Alegre, a cidade foi fundada em 25 de julho de 1824. Nesta região originalmente viviam os indígenas das etnias Carijó e Kaingang, estes últimos possuem uma comunidade remanescente que habita uma região periférica do município.

Inicialmente a localidade foi ocupada por imigrantes portugueses da Ilha dos Açores, posteriormente em 25 de julho de 1824 desembarcaram os primeiros imigrantes alemães, trazidos de Porto Alegre por embarcações pelo rio do Sinos. Conhecida como o berço da colonização alemã no Rio Grande do Sul, a Colônia de São Leopoldo compreendia uma vasta área que se estendia à região da Serra Gaúcha e ao Vale do rio Paranhana, hoje ocupada por diversos municípios emancipados. Em São Leopoldo foi construída a primeira linha férrea do Rio Grande do Sul, nos tempos em que ainda era província, ligando-a a Porto Alegre.

Sede da Universidade do Rio dos Sinos (UNISINOS) e da Escola Superior de Teologia (EST), a cidade hospeda estudantes vindos de diversas regiões do país, os quais constituem parte da sua população, estimada em 238.648 (IBGE, 2020). A economia tem a participação de grandes empresas multinacionais do ramo metal mecânico e de armamentos, o comércio e a prestação de serviços

têm forte desempenho local. A cidade possui um parque tecnológico baseado na tecnologia da informação ligado à UNISINOS. A economia gerada na cidade produz um PIB per capita de R \$33.905,58 (IBGE, 2020), o 9º maior PIB do estado. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de São Leopoldo é de 0,739, considerado alto.

Pelo município de São Leopoldo passam duas rodovias, a BR 116 que ao sul liga à Porto Alegre e ao norte à Serra Gaúcha. A rodovia RS 240 inicia-se nesta cidade e segue a oeste, pelo Vale do Rio Caí e à região central do estado. Este município faz divisa com a cidade de Novo Hamburgo, entre outras.

A GCM de São Leopoldo foi criada em 1992 e tem em comum com outras Guardas os objetivos iniciais de “proteger bens, serviços e instalações do município, bem como vigiar e proteger as áreas de proteção ambiental e auxiliar o órgão executivo de trânsito no município”. (SÃO LEOPOLDO, 2003). O primeiro concurso para ingresso foi realizado em 2005, a formação inicial dos agentes foi realizada em 2007 pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) em seu campus, com duração de 6 meses e sob os preceitos da Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais (SENASP, 2005).

Inicialmente as atividades desta Guarda tinham como foco a proteção do patrimônio e dos serviços municipais, apoiava a fiscalização de trânsito, que era feita por fiscais da diretoria de trânsito do município. Em 2008, houve a unificação dos serviços de fiscalização de trânsito e os prestados pela Guarda, os fiscais receberam formação para a transição e se tornaram agentes da agora renomeada Guarda Civil Municipal de São Leopoldo.

A unificação dos serviços de fiscalização do trânsito com a Guarda potencializou suas atividades e reduziu custos operacionais, empoderando suas ações de fiscalização, pois anteriormente os GMs ao se depararem com alguma infração de trânsito estavam impedidos de fiscalizar e lavrar um auto de infração de trânsito. Ainda hoje outras cidades da região metropolitana buscam uma unificação destes serviços.

Atualmente a instituição conta com 154 agentes que desenvolvem atividades na fiscalização de trânsito, proteção do patrimônio e dos serviços, patrulhamento comunitário, rondas escolares e fiscalização ambiental. Sua frota é composta por vans, automóveis, ônibus equipado com câmeras, camionetes,

motocicletas e uma embarcação utilizada pelo Grupamento de Proteção Ambiental.

Durante a vigência do PRONASCI o município realizou diversos convênios e realizou projetos na área de prevenção e no reaparelhamento da Guarda. Institui práticas que foram incorporadas pela instituição, como o Projeto Ronda Escolar que é realizado com a comunidade escolar, os agentes utilizam como ferramentas pedagógicas as palestras e as conversas com os estudantes do ensino fundamental para construir uma cultura de paz e de prevenção às violências. Faz parte do programa Guarda Escolar Comunitária, política pública instituída por meio do Decreto Nº 9406/2019, estruturado em dez eixos: prevenção das violências no ambiente escolar, justiça comunitária escolar, grêmio estudantil, proteção no trânsito, proteção patrimonial, gestão do conhecimento, núcleo educacional, sensibilização, formação e orientação da comunidade escolar e campanhas educativas. (SÃO LEOPOLDO, 2020)

A Guarda Civil Municipal de São Leopoldo possui um centro de comando e controle que opera câmeras de videomonitoramento e de cercamento eletrônico, recebem as chamadas telefônicas da comunidade e despacham as equipes para o atendimento. Seu armamento consiste em pistolas de impulso elétrico, pistolas semiautomáticas .380 e espingardas calibre 12.

Sua frota consiste em automóveis, camionetes, embarcações para a fiscalização ambiental e apoio à Defesa Civil, além de motocicletas e um ônibus equipado com câmeras de videomonitoramento.

Tabela 3 – Características gerais do município de São Leopoldo

Município	População estimada (2020)	PIB per capita (2017)	IDHM (2010)	Nº de agentes	Proporção agentes/população
São Leopoldo	238.648	R\$ 33.905,58	0,739	154	1/1.549

Fonte: IBGE e IPEA (2020)

2.3 Município de Novo Hamburgo

Habitada originalmente por indígenas da etnia Carijó, a localidade onde hoje está situado o município de Novo Hamburgo, no século XVIII pertencia à Colônia de São Leopoldo. A colônia era constituída por imensa área de terras que se estendia ao Vale do Rio Paranhana e ao Vale do Rio Caí. Esta localidade foi habitada por imigrantes açorianos e posteriormente por imigrantes alemães, que iniciaram sua chegada a partir de 25 de julho de 1824, contribuindo fortemente no progresso econômico e político local.

Durante a instalação da ferrovia que ligaria a capital à cidade de Canela, que passava pelas localidades de Canoas e São Leopoldo, foi construída uma estação onde hoje é o bairro Hamburgo Velho, o local atraiu comerciantes e moradores, expandindo com o tempo e vindo a se tornar a cidade de Novo Hamburgo. O município emancipou-se em 5 de abril de 1927.

A cadeia coureiro-calçadista sustentou por décadas no século XX a economia da cidade, principalmente pela exportação de calçados para os EUA e continente europeu, atraindo trabalhadores imigrantes para a cidade. Nos anos 90, com a entrada da China no mercado internacional de calçados e mudanças na política econômica nacional, a economia de Novo Hamburgo sofreu forte queda, provocando o fechamento de empresas e a demissão de muitos trabalhadores.

Com o impacto das exportações, a economia foi direcionada para a diversificação das indústrias, objetivando agora o mercado interno e o incentivo ao setor de serviços, tornando a cidade um polo regional para este setor. De acordo com IBGE (2020) município tem uma População estimada em 247.032 pessoas, seu PIB per capita, em 2017, é de R\$ 35.013,51, e o seu IDMH é de 0,747, em 2010, considerado alto, assim como as das cidades de Canoas e São Leopoldo.

A Universidade FEEVALE possui dois campi instalados na cidade, recebendo diversos estudantes da região metropolitana, possui um moderno teatro que recebe diversas atrações do cenário artístico nacional, sendo uma referência no estado pelas suas instalações, tamanho e acústica.

A distância do município até a capital é de 42 km, além do acesso pela rodovia BR 116, há uma linha de metrô que o liga à Porto Alegre, também a

rodovia RS 239 também corta a cidade. O município possui o Bairro de Lomba Grande, extensa área rural que produz diversos alimentos e possui diversas chácaras e balneários para o lazer dos finais de semana.

A título de comparação, apresentamos a tabela abaixo com os dados comparativos entre os três municípios que integraram a pesquisa:

Tabela 4 – Características gerais do município de Novo Hamburgo

Município	População estimada (2020)	PIB per capita (2017)	IDHM (2010)	Nº de agentes	Proporção agentes/população
Novo Hamburgo	247.032	R\$ 35.013,51	0,747	202	1/1.216

Fonte: IBGE e IPEA (2020)

A GM de Novo Hamburgo foi criada por lei em 1990, após um concurso público a primeira turma foi iniciada em 23 de março de 1992, composta por 150 homens e 30 mulheres, sua formação inicial foi realizada no campus I da FEEVALE, por servidores municipais com conhecimento nas áreas da administração pública e por oficiais da reserva da Polícia Militar (PM), sendo a maioria de bombeiros militares.

Essa Guarda foi marcada por uma formação calcada na disciplina e no rigor da formalidade militar, demonstrada publicamente no aniversário da cidade em 5 de abril de 1992. Os GMs, antes de iniciarem a sua formação inicial, aprenderam a marchar em quase duas semanas e desfilaram em forte cadência pela avenida principal da cidade, o prefeito percorreu a avenida de pé dentro de um *jeep*, à moda de um comandante militar. Nos primeiros quatro anos o comando da Guarda foi ocupado pelos mesmos oficiais da reserva da PM que realizaram a formação inicial, recebendo a designação de Inspetores da GM, os agentes que receberam a tarefa de auxiliar os Inspetores eram oriundos do serviço temporário do Exército.

Art. 1º Fica criada, junto à Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, a Guarda Municipal de Novo Hamburgo, corporação uniformizada e armada, à qual caberá a proteção e vigilância dos

bens, serviços e instalações do Município, bem assim, a colaboração às polícias civil e militar do Estado, para políticas de segurança pública e trânsito. (NOVO HAMBURGO, 1990)

Já no início de suas atividades, em 1992, duplas de GMs faziam rondas de quarteirão a pé, 24 horas por dia, munidos de rádios, cassetetes e blocos de ocorrências. As pessoas pediam informações sobre horários e a localização de determinados serviços públicos, sobre horário de ônibus, queixas e solicitações de serviços básicos, conserto de buracos nas ruas, podas de árvores e recolhimento de lixo. As solicitações e queixas eram registradas e encaminhadas para setores da prefeitura. O que menos se fazia era policiamento ostensivo/reactivo, mas um policiamento preventivo/comunitário continuado.

Em 1993 os agentes, que já haviam recebido instrução e treino sobre armamentos e tiro sua na formação inicial, começaram a portar armas de fogo durante suas atividades de rondas. No mês de maio deste mesmo ano, estas rondas foram interrompidas após decisão do Tribunal de Justiça do Estado, decorrente de contestação da Polícia Militar, que interpretava a atividade da Guarda como sendo de policiamento ostensivo.

A Brigada Militar não acreditava ser constitucional a Guarda Municipal realizar o policiamento dessa forma, pois exercia o papel da própria Polícia Militar. Assim, a Brigada entra com um processo no Tribunal de Justiça do Estado, que, ao analisar a situação, julga a ação da Guarda, de policiamento no molde ostensivo, inconstitucional. Assim, no dia 16 de fevereiro de 1993, a Guarda foi retraída para o interior dos prédios, parques e praças municipais (JORNAL NH, 1993, apud MARONESE e MELLO, 2020).

Em 1997 a prefeitura de Novo Hamburgo celebrou convênio com o estado e iniciou a fiscalização de trânsito, com o intuito de reduzir as tarefas da Polícia Militar local para permitir que seu efetivo se dedicasse às atividades de policiamento. Agentes da Guarda receberam formação ministrada por oficiais da ativa da PM, para exercerem a fiscalização de trânsito e lavrar o registro de acidentes de trânsito com danos materiais. No ano seguinte a municipalização do trânsito passa a acontecer em nível nacional por meio do novo Código de Trânsito Brasileiro potencializando as ações dos municípios neste campo.

Atualmente a Guarda Municipal de Novo Hamburgo conta com um efetivo de 202 agentes, exercendo atividades de preservação do patrimônio e dos

serviços municipais, a fiscalização de trânsito, o patrulhamento escolar e o policiamento preventivo. O patrulhamento escolar é realizado por duplas de agentes e trabalha com foco na resolução de conflitos e justiça restaurativa na comunidade escolar. A Guarda possui um centro de comando e controle que além de receber denúncias e solicitações, despacha equipes de agentes para atendimento, também opera com câmeras de videomonitoramento e de cercamento eletrônico.

A Secretaria de Segurança possui um setor de pesquisa e estatísticas, o Observatório da Segurança, que acompanha as ocorrências de crimes no município e as ocorrências de violências nas comunidades escolares, estas são registradas pelas escolas municipais por meio de uma plataforma online. Estes estudos orientam a estratégia da Guarda e as políticas públicas do município.

Quanto ao patrimônio da Guarda, a instituição possui um ônibus equipado com câmeras, vans, camionetes, automóveis e motocicletas. Possui drones dotados de alto-falantes e câmeras que possibilitam o monitoramento preventivo e a interação com a comunidade. Seu armamento consiste em pistolas de impulso elétrico, pistolas semiautomáticas .380, revólveres e espingardas calibre 12. Possui um estande de tiro em suas instalações, construído pelos próprios agentes e com recursos da comunidade, é utilizado para a formação e treino de agentes de Novo Hamburgo e por outras instituições da região metropolitana de Porto Alegre.

Tabela 6 – Dados dos municípios que integraram a pesquisa em comparação a Porto Alegre

Município	População estimada (2020)	PIB per capita (2017)	IDHM* (2010)	Nº de agentes	Proporção agentes/população
Porto Alegre	1.488.252	R\$ 49.740,90	0,805	970	1/1.534
Canoas	348.208	R\$ 55.103,53	0,750	114	1/3.054
São Leopoldo	238.648	R\$ 33.905,58	0,739	154	1/1.549
Novo Hamburgo	247.032	R\$ 35.013,51	0,747	202	1/1.216

Fonte: IBGE e IPEA (2020)

3 Das Guardas Municipais: dados e discussão

Inicialmente as Guardas Municipais se estabeleceram consoante a Constituição de 1988, para a proteção de bens, serviços e instalações dos municípios, decorrente das dificuldades dos estados em atender os municípios no campo da segurança pública, como a necessidade de se aumentar o efetivo de policiais militares (pms) para o policiamento ostensivo, alguns gestores municipais da região metropolitana de Porto Alegre iniciaram a utilização das Guardas para um policiamento preventivo das cidades.

A esta nova atribuição se soma as de proteger o patrimônio e instalações e a de garantir a continuidade dos serviços municipais, para exercer as atividades do policiamento preventivo as Guardas tiveram que se iniciar nos princípios do poder coercitivo fundamentado no uso legal da violência. Ao se depararem com atos criminosos os agentes detinham o suspeito do crime, fundamentados no Código de Processo Penal (BRASIL, 1942?), utilizando-se da condição de cidadãos:

Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

Art. 302. Considera-se em flagrante delito quem:

I – está cometendo a infração penal;

II – acaba de cometê-la;

III – é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração;

IV – é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.

Tal artigo autoriza a qualquer um do povo a usar o poder coercitivo, ou seja, da violência, desde que moderadamente proporcional, para efetuar a prisão em flagrante.

Na prática os guardas municipais (GMs) quando realizavam as rondas e deslocamentos entre os postos de serviços, ao se depararem com alguma situação que se enquadrasse no conceito do flagrante delito, ou quando chamados pela população para intervirem em uma situação de conflito em que não se resolvendo no local, os GMs realizavam a abordagem ou o contato, os

questionamentos do fato aos envolvidos e solicitavam a Polícia Militar no local, para a condução dos envolvidos à delegacia para registro policial.

Isto marcou o início de conflitos com as PMs, pois os próprios praças (soldados, cabos e sargentos) começaram a se indispor contra essas novas atividades dos GMs, pois os pms chamados ao local da ocorrência, teriam que dar prosseguimento aos procedimentos iniciados pelos GMs, e fazerem o registro na delegacia de polícia. Na práxis policial o agente que testemunhou o ato infracional, ou que foi acionado para intervir em um conflito e toma conhecimento dos fatos, é ele quem deve efetuar o registro e conduzir os envolvidos, as vítimas, as testemunhas e os suspeitos do delito, à delegacia de polícia, pois deverá narrar o que ocorreu à autoridade policial e se responsabilizar pelos fatos declarados, neste contexto ele é denominado o condutor da ocorrência.

Os pms condicionaram o registro policial nas delegacias à presença e inclusão dos guardas como testemunhas do fato, na prática os pms intermediaram o registro na delegacia, ficavam vinculados a ocorrência sem tê-la presenciado ou participado diretamente do seu desenvolvimento e desfecho, eram intimados ao fórum para prestar declarações detalhadas sobre a ocorrência, causando desconforto e gerando constrangimentos entre pms e GMs.

Quando os GMs tentavam fazer o registro da ocorrência na delegacia de polícia, também eram questionados pelos policiais civis plantonistas sobre a legitimidade do que estavam a fazer, tendo em vista que com poucos plantonistas nas delegacias mais trabalho era gerado agora pelos GMs. Os gestores municipais tiveram que se reunir com os delegados para superarem esta situação e as delegacias passarem a aceitar as ocorrências conduzidas pelos guardas.

Até 1997 a gestão do trânsito era realizada pelos estados, com a promulgação do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), ocorreu a municipalização do trânsito obrigando os municípios a gerir a organização, a engenharia, a fiscalização e a educação do trânsito. A fiscalização, o atendimento de acidentes

e o controle do fluxo, era uma atribuição das PMs na maioria das cidades, alguns municípios por meio de convênio com o estado já desenvolviam parcialmente a gestão do trânsito, engenharia e fiscalização antes do CTB. Os municípios ao assumirem o trânsito possibilitou que as PMs focassem suas atividades no policiamento ostensivo.

Os municípios com pouca estrutura inicialmente convieram com as PMs para que continuassem a fiscalizar o trânsito, outros criaram um serviço municipal de fiscalização ou incumbiram as suas Guardas para tal, mais uma atribuição foi agregada. A fiscalização do trânsito foi muito importante para o desenvolvimento das atividades das Guardas, para prepará-las para a ampliação do foco de atuação.

3.1 As competências das Guardas e a sua gestão

Como nos primórdios da recriação das Guardas Municipais, após a Constituição de 1988, alguns municípios, hoje, têm empregado suas Guardas no policiamento ostensivo, como alternativa estratégica frente ao efetivo insuficiente da Polícia Militar às demandas dos municípios, contrapondo-se ao que regulamenta a lei 13.022, que define o papel das Guardas como de colaboração e apoio em ações conjuntas com os órgãos de segurança pública e não como substituta daquela organização:

Diferente das PMs, que têm o papel legal de força auxiliar do Exército, fruto do Ato Institucional nº 5 de 1968, normatizado pelo Decreto-lei nº 667 de 1969 e herdado pela Constituição Federal de 1988, não há previsão legal para que as Guardas sejam força reserva das PMs ou de outra organização. Porém, não é o que sucede na visão de alguns gestores, como o secretário de Canoas que acredita que as Guardas devam ser uma força auxiliar das PMs, e vê na redução dos efetivos da polícia estadual uma oportunidade de expandir as atividades da Guarda sobre as atribuições da PM, o que antes era visto como uma ilegalidade passou a ser visto como oportunidade.

A BM vem reduzindo seus efetivos e a Guarda vem assumindo um papel fundamental na questão do policiamento

preventivo/ostensivo fardado. [...] Nestes cinco anos, após a promulgação da 13.022, a Guarda vem ampliando seu espectro de atuação nas comunidades, na parte de policiamento, como uma força auxiliar da Brigada Militar e da Polícia Civil. (Secretário de Segurança de Canoas)

Outros municípios têm fomentado a expansão das suas Guardas sobre atividades de policiamento ostensivo, criando grupos especiais de agentes que recebem um treinamento diferenciado dos demais, utilizam uniforme e viaturas distintas e tendem a mimetizar comportamentos das PMs. Suas atividades são voltadas para a abordagem e revista de pessoas, na busca de se anteciparem ao crime, e o atendimento de ocorrências de cunho patrimonial, roubo ou furto, que exigem um rápido deslocamento dos agentes e o emprego ostensivo de armamento no desenvolvimento da ocorrência.

Os gestores municipais comumente são pressionados pela população para solucionarem a questão da criminalidade no município, apesar da obrigação de garantir a segurança ostensiva/repressiva ser do estado federativo. A percepção dos gestores é que se deve aumentar o efetivo do policiamento ostensivo na cidade, como forma de enfrentamento à criminalidade e na busca de minimizar a sensação de insegurança. O estado não consegue enviar uma quantidade de policiais que se crê necessária para suprir as necessidades do município. Os gestores veem como alternativa criar e/ou utilizar uma Guarda já existente para suprir esta necessidade.

A Guarda Municipal não é mera coadjuvante das polícias, não é mera extensão das polícias, não é um pessoal para ser utilizado quando da falta de efetivo da Brigada Militar.[...] O advento do Estatuto foi muito bem-vindo porque ele tentou, e fez, porque é lei, dar um norte para às atribuições das Guardas Municipais, e não só às atribuições o seu próprio formato, o seu lugar na segurança pública, as suas orientações estéticas até ao falar por exemplo em afastar as Guardas do militarismo, expressamente.” (Secretário de Segurança de São Leopoldo)

O gestor da pasta da segurança de São Leopoldo possui uma perspectiva legalista quanto às atividades das Guardas e seu papel na sociedade, conhece e respeita as diretrizes da lei 13.022, ao se referir ao norte que a lei deu às atribuições das Guardas, que são o resultado de quase três décadas em que se

buscou definir e limitar as suas atribuições, que a cada nova gestão se acrescentava ou retirava alguma atribuição da instituição.

Essa maleabilidade que se aplica às atividades das Guardas, tornou-se mais acentuada após o término do PRONASCI, em 2016, durante a vigência do programa o recebimento de verbas pelos municípios para equipar as Guardas, era condicionado a uma série de requisitos, como a adoção de políticas de prevenção às violências pelos municípios, condições de continuidade das políticas pelos municípios, a apresentação de resultados e ainda estavam sujeitos a visitas de auditoria. Neste período as Guardas protagonizaram diversas atividades de prevenção primária e secundária, organizando e executando projetos junto a uma faixa da população em situação de vulnerabilidade.

A prevenção primária está voltada para uma coletividade abrangente que, em função de fatores de vulnerabilidade, está mais sujeita à violência. A prevenção secundária é focada em grupos de risco mais específicos (como seriam os casos de jovens, do sexo masculino e membros de segmentos étnicos e socioeconômicos estigmatizados), visando a impedir que sejam arrastados pelas dinâmicas de violência. Finalmente, a prevenção terciária é aquela dedicada a atores já envolvidos em episódios de violência (como vítimas, perpetradores ou ambos) e tem como expectativa neutralizar os fatores que concorram para a reiteração desse envolvimento. (Willadino et al, p. 58, 2011)

Durante a organização e atividades de suporte aos projetos sociais financiados pelo Pronasci, os agentes das Guardas participavam de seus próprios processos de sensibilização e de percepção de estigmas sobre os sujeitos da população periférica, em que muitas vezes os próprios agentes foram os protagonistas. A participação dos agentes nestes projetos também contribuiu para aproximá-los das comunidades.

Ao serem vistas e utilizadas como força reserva das PMs, as Guardas Municipais reproduzem as mesmas práticas de quem exerce o policiamento ostensivo, operam na reação ao delito ocorrido ao invés de protagonizarem a prevenção das violências, naquilo que Koptike chama de “fazer mais do mesmo”.

Tornou-se comum ouvirmos de policiais veteranos, após décadas de operarem no policiamento ostensivo nas ruas, expressarem suas perspectivas e descontentamento quanto à eficiência do trabalho desempenhado, de que “enxugam gelo” quanto ao atendimento de ocorrências, pois, elas se repetem diariamente, mudando os perpetradores e as vítimas, mas as cenas são as mesmas, sem perspectiva de mudança do roteiro.

As atividades e responsabilidades atribuídas pelo Estatuto às Guardas compreendem majoritariamente a sua participação na elaboração conjunta de políticas preventivas com a comunidade e demais setores da administração municipal; em práticas de policiamento comunitário; na busca de soluções pacíficas para conflitos presenciados por seus agentes, entre outras ações.

A manutenção da ordem pública e o cumprimento da lei é atribuição exclusiva da Polícia Militar, que visa o cumprimento do ordenamento jurídico vigente. Atribuir a competência das PMs às GMs induz a uma atuação desviada de suas atribuições, contrariando a legislação vigente.

3.2 Focos da Atuação

Até a CF as atribuições de garantir a segurança dos servidores e do serviço municipal, nos casos de risco e ameaças, eram da PM, devido ao seu efetivo reduzido frente ao número de ocorrências, o atendimento priorizava as ocorrências de maior risco à vida, ameaças lesões corporais, tentativas de homicídios e acidentes com vítimas, e nem sempre conseguiam atender aos chamados da prefeitura.

Com a CF, a Guarda passou a atuar no princípio da garantia e da preservação do serviço público municipal, no auxílio às demais secretarias municipais nas atividades de fiscalização e de assistência à população, e garantir a sua integridade física e o cumprimento da atividade em questão.

Anteriormente ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB) (BRASIL,1997), na maioria dos municípios a fiscalização de trânsito e o atendimento de acidentes eram atribuições das PMs, cabendo aos municípios realizarem a manutenção e

a sinalização das vias. O CTB instituiu a municipalização do trânsito possibilitando que os municípios também fiscalizassem e atendessem acidentes de trânsito, tarefa que era passada a ser executada por fiscais de trânsito ou por agentes das Guardas Municipais.

O CTB não excluiu as PMs da fiscalização de trânsito, o código disciplinou as competências de fiscalização dos estados e dos municípios. Basicamente os órgãos estaduais fiscalizavam as irregularidades relativas ao condutor e ao veículo em si, enquanto aos órgãos municipais as infrações ligadas a comportamentos: desobediência às normas de circulação, de estacionamento, de parada, entre outros. Com isso permitiu aos municípios, que mediante convênio, também exercessem a fiscalização de infrações de competência do estado.

A retirada gradativa da PM da fiscalização do trânsito e do atendimento de acidentes, permitiu que seus policiais mantivessem o foco no atendimento de chamados e no policiamento ostensivo. Por outro lado, as GMs iniciaram a fiscalização, o atendimento a acidentes, a ordenar o fluxo, quando no conflito de trânsito, a intervir na mobilidade urbana, iniciando seu processo de policiamento de trânsito.

Os agentes municipais ao exercerem o poder de polícia administrativa de trânsito, durante a fiscalização de veículos se deparavam com outras situações próprias da segurança pública e os GMs acabavam por agir na repressão, como no caso de flagrantes de porte ilegal de armas e do tráfico de drogas ilegais. Ações deste tipo conduziram as GMs a exercer o policiamento ostensivo de trânsito, ainda que involuntariamente, pois, ao verificarmos as definições de Fiscalização e de Policiamento Ostensivo de Trânsito do CTB, uma linha muito tênue separa e mescla os conceitos e as atividades exercidas.

AGENTE DA AUTORIDADE DE TRÂNSITO - pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento.

FISCALIZAÇÃO - ato de controlar o cumprimento das normas estabelecidas na legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa de trânsito, no âmbito de circunscrição dos

órgãos e entidades executivos de trânsito e de acordo com as competências definidas neste Código.

POLICIAMENTO OSTENSIVO DE TRÂNSITO - função exercida pelas Polícias Militares com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes. (BRASIL, 1997)

Desta forma, para as Guardas que passaram a exercer a fiscalização de trânsito, intrinsecamente iniciou a germinação de uma atividade de policiamento de trânsito, em que nas abordagens fiscalizadoras passou-se a se ocupar também dos ocupantes dos veículos, das cargas e objetos transportados e não somente do condutor e do próprio veículo.

Concomitante a atividade de fiscalização de trânsito as Guardas começaram a ser requisitadas para intervirem em situações de conflitos em vias públicas, em situações de risco às pessoas e/ou ao patrimônio público. Normalmente os agentes têm a sua formação inicial padronizada e fundamentada na Matriz Curricular Nacional das GMs (BRASIL, 2005), que tem por princípio *“o fortalecimento da cidadania e a construção de um forte relacionamento entre os profissionais da Guarda Municipal e a sociedade, baseado no respeito, na confiança e no compromisso com a paz.”* A matriz é alicerçada no respeito aos direitos fundamentais e os agentes são instruídos desde a sua formação a utilizarem predominantemente as técnicas de dissuasão e de resolução pacífica de conflitos. Quando se esgotam as tentativas pacíficas de resolução, de acordo com a gravidade e o risco do momento, são orientados a fazer uso do poder coercitivo, seguindo os princípios do uso proporcional da força¹.

Durante o PRONASCI, as Guardas de um modo geral desenvolviam atividades preventivas, entre elas o patrulhamento escolar que envolvia atividades educativas com os alunos em sala de aula, como noções sobre

¹ Consiste em uma técnica escalonada/proporcional de atendimento a ocorrências de conflitos, que necessitam de gerenciamento. Se inicia com a presença física do agente de segurança, depois a verbalização, percorre várias etapas de negociação a fim de uma solução pacífica, havendo uma contínua intransigência permite a utilização do uso de força coercitiva, podendo levar ao uso de armamento menos-letal e o do letal. Dependendo do risco pode-se pular etapas e utilizar outras mais apropriadas a um risco iminente.

preservação do meio ambiente, educação para o trânsito e regras de convivência. O acompanhamento das entradas e saídas dos alunos, a travessia na faixa de pedestre, o ordenamento do fluxo do trânsito e estacionamentos colaboraram para a segurança no entorno das escolas e aproximaram os GMs da comunidade.

Antes a Guarda trabalhava fortemente na prevenção escolar, estava dando muito certo, com diversas atividades lúdicas. Com a 13.022 começaram a olhar com outros olhos, mais para o policiamento ostensivo. Temos que buscar o equilíbrio, o meio termo, a lei tira um pouco o foco (da prevenção). (Guarda Civil Municipal de Canoas)

Com a 13.022 começamos a olhar com outros olhos, mais para o policiamento ostensivo. As duas coisas que podemos tirar desta lição: é o meio termo, nem muito para o lado ostensivo e nem muito para o lado da prevenção e tem que ter a equipe focada para aquilo que a GM precisa fazer, pois a 13.022 tirou um pouco do foco (da prevenção). (Guarda Civil Municipal de Canoas)

Confesso que li uma vez esta lei e notei mudanças no comportamento dos colegas. Percebi que os colegas que têm um perfil mais atuante na ostensividade, tem mais conforto mais disposição para atuar no combate ao crime, em conduzir (suspeitos) para a delegacia, em recuperar veículos roubados. Isto eu percebi a partir da 13.022. (Guarda Municipal de Novo Hamburgo)

A mudança do foco das atividades preventivas para ações ostensivas das Guardas de Canoas e Novo Hamburgo, tem um ponto em comum, as gestões municipais anteriormente tinham como gestores prefeitos do Partido dos Trabalhadores (PT), o mesmo dos presidentes Lula e Dilma, em cujas gestões o PRONASCI esteve vigente, estes municípios tiveram mudança de partido político para a gestão 2017-2020, em Canoas o Partido Trabalhista Brasileiro teve seu candidato a prefeito eleito e em Novo Hamburgo o Partido da Social Democracia Brasileira teve sua candidata eleita. Os GMs ouvidos da GCM de São Leopoldo não informaram mudança de foco, sendo que a gestão de 2017-2020 o prefeito era do PT.

O Estatuto Geral das Guardas, condiciona as atividades das GMs para ações de cunho preventivo e emergencial, colaborando também na pacificação de conflitos que seus agentes presenciarem. A fala dos agentes de Canoas

busca harmonizar a questão das atividades ostensivas, que o gestor da segurança do município defende, e das preventivas, das quais os GMs testemunharam seus resultados durante o patrulhamento comunitário nas escolas.

A lei 13.022 forneceu segurança jurídica para as ações ostensivas, não necessariamente na repressão aos delitos, mas utilizando da presença dos agentes para inibir os crimes. Algumas leituras chegaram a interpretação de que foi dada a permissão para realizar abordagens pessoais na esteira da prevenção, como forma de se antecipar ao delito, como veremos mais adiante. O relato do gm de Novo Hamburgo se harmoniza com os agentes dos dois outros municípios, que no conjunto de suas falas perceberam que com a lei 13.022 o foco das ações ostensivas se fortaleceu, as vezes pelos gestores, outras pelos próprios agentes.

A lei 13.022 tem, preponderantemente, enfoque preventivo, antes do advento desta lei o enfoque era essencialmente de preservação do patrimônio público. Houve uma alteração de foco, o que a gente pode especular. [...] Ao longo do caminho a gente pode ter algum tipo de interpretação que favoreça uma abordagem mais policial e menos cidadã. Não que o policial não seja cidadão. [...] a Guarda tem que estar preparada episodicamente, eventualmente, para algum ato criminoso ou algum criminoso, mas não é este o foco de emprego. (Secretário de Segurança de Novo Hamburgo)

O gestor percebe a mudança do foco da atuação da Guarda, ainda que deixe a preponderância da preservação do patrimônio e migre para uma atividade de prevenção pela ostensividade. A fala do gestor de Novo Hamburgo destaca a possibilidade de haver “uma abordagem mais policial e menos cidadã”, fruto de uma interpretação da lei, denota uma concepção de que a “abordagem mais policial” se contrapõe à “abordagem cidadã”. A cidadania compreende respeito aos direitos fundamentais do indivíduo, como expressa na Constituição Federal no artigo 5º, item III “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante”, artigo este replicado da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário. Logo, a possibilidade de uma “abordagem mais policial e menos cidadã” conduz a ideia de uma abordagem em que os sujeitos não terão seus direitos respeitados.

Em uma situação extrema, uma abordagem policial de cunho repressivo a uma suspeita de ato ilícito em andamento não pode ser desassociada de um tratamento humano e de respeito aos direitos do sujeito abordado, nem mesmo o fato de uma prisão decorrente de um flagrante delito não retira os direitos fundamentais do suspeito, nem delega ao agente responsável pelo cumprimento da lei o papel de juiz ou de carrasco.

Aqui nós temos uma divisão de praticamente duas Guardas, aqui na cidade. Uma trata da questão da prevenção, da aproximação com as comunidades, em especial com a comunidade escolar, que faz mais um policiamento cidadão, um policiamento comunitário, e nós temos essa parte operacional, destinado a locais públicos de grande circulação, em que está lá o nosso homem, com a nossa viatura, armado, com comunicação, com apoio das coirmãs, a BM e a PC. (Secretário de Segurança de Canoas)

Na perspectiva desse gestor haveria duas instituições municipais na cidade, uma direcionada a um policiamento comunitário/cidadão que objetiva aproximar-se da comunidade, e outra de cunho operacional/ostensivo em locais públicos com grande circulação de pessoas. Essa concepção é diferente do preconiza a Lei 13.022, que ao regular as atividades das Guardas, determina que suas atividades de proteção sistemática da população e de preservação de patrimônio, se concentrem no âmbito dos locais de prestação de serviços municipais e ao patrimônio público municipal. A manutenção da ordem pública, a qual está associada esta atividade operacional, é atividade típica de Polícia Militar (BRASIL, 1969), e não há previsão de delegação desta atividade a outra organização.

Tal percepção lembra a fala de um oficial da PM de São Paulo, quanto ao modo diferenciado de abordagem dos pms da ROTA² nos Jardins (região de classe média alta da capital paulista) e na zona periférica da cidade, sobre o que afirmou que a forma de abordagem do policial militar, se comunicar e tratar as pessoas, se moldava conforme o público e sua localidade. O pm acostumado a trabalhar nos Jardins ao abordar alguém da periferia como ele aborda alguém

² Batalhão da Polícia Militar de São Paulo reconhecido por elevada letalidade nas abordagens e na condução de ocorrências (<<https://tv.uol/16NoL>>)

dos Jardins ele não seria respeitado, e, se o pm que trabalha na periferia for tratar e falar com as pessoas dos Jardins, com a mesma linguagem com que ele fala com as pessoas da periferia ele “estaria sendo grosseiro”.

3.2.1 O novo foco e os direitos trabalhistas

Há em comum na fala dos GMs ouvidos que a lei 13.022 trouxe segurança jurídica a algumas funções que eles desempenham ao longo dos anos, sobre as quais não havia regulamentação. Nem todas as Guardas desenvolviam as mesmas atividades, e esta é uma particularidade das GMs, a individualização das suas atividades de acordo com o seu histórico e com a gestão municipal do momento.

O EGGM materializou o desejo dos agentes de se regulamentar as suas atividades, sobretudo as atividades coercitivas sobre as quais havia dúvidas quanto à legalidade. As atividades não regulamentadas eram tratadas como facultativas, com a sua inclusão no rol das atribuições das GMs elas passaram a fazer parte das atividades cotidianas. Desde o ano de 2014 a imagem das Guardas como polícia ostensiva é veiculada pelas mídias, como veremos mais adiante. Os relatos dos agentes quando indagados sobre se houve alguma vantagem com o EGGM, informaram que ao passarem a ser tratados como policiais aumentou o seu risco na função, a lei propiciou algumas compensações, mas não todas as garantias. Os agentes da GCM de São Leopoldo e GM de Novo Hamburgo relataram que houve aumento do adicional de risco de vida após a promulgação da lei, o mesmo não aconteceu em Canoas.

As novas atribuições e a percepção do aumento do risco de vida levaram à questão dos direitos trabalhistas condizentes e à isonomia com outras instituições policiais, conforme o relato dos agentes.

A 13.022 agregou deveres à GM, mas na hora dos direitos não conseguimos entrar na constituição federal, não conseguimos ter os direitos que os outros órgãos de polícia têm. [...] Aumentaram as atribuições, mas não recebemos nada mais por isso. (Guarda Civil Municipal de Canoas)

Acredito que precisamos de uma PEC (Proposta de Emenda Constitucional) para botar uma pá de cal sobre esta questão das GMs com relação a aposentadoria. A 13.022 tem que ser valorizada como a nossa lei principal, é a nossa segurança jurídica, se abraçar nela e fazer com que se cumpra. (Guarda Civil Municipal de São Leopoldo)

Ela traz mais ônus do que bônus, diz o que temos que fazer, mas não diz o que temos que receber: plano de carreira e aposentadoria especial. Deixou para os municípios a criação do plano de carreira. (Guarda Municipal de Novo Hamburgo)

As mudanças nas regras gerais de aposentadoria têm impactado a programação para a aposentadoria dos trabalhadores do país, com os GMs não é diferente. Ao verem que suas atribuições aumentaram e que deverão trabalhar mais tempo do que antes da reforma trabalhista, alguns se preocupam com o avanço da idade e a tendência a menor aptidão física, estejam mais propensos a serem vítimas de violências em serviço.

Enquanto a legislação federal garante aposentadoria especial aos trabalhadores que exerçam atividades de exposição ao risco, como os agentes das instituições policiais inseridas no caput do artigo 144 da CF que podem se aposentar com cerca de 25 a 30 de serviço, os GMs observam que ao receberem novas atribuições e o reconhecimento público de policiais, não receberam o direito a uma aposentadoria especial que mesmo antes da lei 13.022 já era requerida pela categoria.

3.2.2 Da formação inicial e continuada

Após a criação da Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais (MCN), em 2005, a formação inicial dos guardas municipais tem sido realizada sobre os seus preceitos, as Guardas dificilmente têm em seus quadros agentes que podem ministrar todas as disciplinas da matriz, sempre que há novas turmas ou algum curso de formação continuada se recorre a profissionais de outras instituições de ensino, instituições policiais ou de instrução privada.

Quando os instrutores são oriundos de instituições policiais, que têm como atividade o policiamento ostensivo/repressivo, algumas características desse modelo de policiamento são transmitidas aos agentes municipais, o que nem sempre condiz com o que a instituição municipal busca para seus agentes. Há uma atenção por parte do corpo diretivo das Guardas em coibir os excessos por parte de seus agentes, nas abordagens e no trato com pessoas consideradas suspeitas, tais atos além da sua ilegalidade atentam contra o respeito aos direitos da pessoa.

“Uma coisa que a gente se adequou foi da criação de um núcleo educacional próprio, para formar o guarda. Antes se buscava uma instrução fora da Guarda, claro que um curso de formação com a Matriz Curricular da SENASP, internamente a gente não consegue fazer ainda, precisamos de instrutores de fora, mas grande parte a gente consegue fazer, tiro, trânsito e patrulhamento escolar. Inclusive conveníamos com outros municípios para fazer a formação inicial de outras Guardas, são guardas formando guardas, colaborando na construção de identidade das Guardas.” (Guarda Civil Municipal de São Leopoldo)

A lei 13.022 trouxe diretrizes para a formação dos GMs, indicando a MCN como referência para a formação e a adaptação de seu conteúdo para a formação, a possibilidade do Estado de manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado e conveniar com os municípios interessados. Contudo, proíbe que o órgão de formação seja o mesmo destinado à formação de forças militares.

Ainda que seja proibido pelo EGGM que organizações que ministram a formação de militares venham a formar agentes municipais, alguns agentes políticos tentam sobrepujar a lei 13.022 com projeto de lei que busca burlar o estabelecido. O Projeto de Lei nº 13/2016 (RIO GRANDE DO SUL, 2016) objetiva autorizar à Polícia Militar do Rio Grande do Sul que venha a atuar na formação e treinamento das Guardas Municipais. Chama a atenção este projeto que parece desconectado da realidade ao propor que uma instituição militar venha a fazer justamente o que lhe é proibido, ainda mais sendo esta instituição a responsável em fazer cumprir a lei.

3.3 Modelos policiais

As atividades das polícias estaduais no Brasil seguem as competências definidas pela Constituição Federal de 1988: a Polícia Militar exerce o policiamento ostensivo, é encarregada pela manutenção da ordem pública e pelo cumprimento das leis. A Polícia Civil, desempenha o papel de polícia judiciária, é responsável pela apuração das infrações penais.

O policiamento ostensivo, possui dois aspectos que aqui se destacam: o aspecto preventivo, exercido pela presença e atitudes de agente uniformizado, facilmente identificado, inibindo possíveis atos infracionais; e o aspecto reativo/repressivo: a polícia age após saber do cometimento de atos infracionais, buscando a identificação e a detenção dos responsáveis e sua condução à autoridade policial.

Uma das características do policiamento ostensivo é realizar determinadas atividades na tentativa de se antecipar ao cometimento de um delito, para que ele não tenha sucesso, para isso utiliza-se do emprego rotineiro de abordagem de pessoas em via pública, que basicamente consiste em:

Qualificação da pessoa abordada: descobrir se a pessoa possui alguma pendência com o sistema jurídico/penal, se já cometeu algum delito. Para tanto, realizam-se perguntas à pessoa abordada e consulta ao banco de dados de segurança pública, dos sistemas estadual/federal;

Interrogatório preliminar: questiona-se sobre a origem e o destino da pessoa abordada, do porquê de estar naquele local etc. Este é um momento em que o agente busca identificar alguma inconsistência nas respostas ou indício de uma ligação a algum ato ilícito, hipotético ou ocorrido;

Busca pessoal: consiste em verificar os pertences do cidadão, tatear seu corpo no intuito de saber se porta algum objeto ilegal, perigoso, algum indício que possa ser ligado a algum delito, ainda que não tenha se materializado.

Fundamentada no Código do Processo Penal (CPP) (BRASIL, 1941), a abordagem pessoal é uma das formas do exercício do poder discricionário, que permite ao servidor público da segurança a liberdade de fazer escolhas diante

de circunstâncias que exigem seu julgamento (GOLDESTEIN, 2017, p.127), está ligada a percepção/convicção do agente sobre qualificar o comportamento das pessoas, o local e o horário em que se encontra, ficando a cargo do agente a decisão de se abordar ou não o indivíduo/grupo visualizado.

Art. 244. A busca pessoal independe de mandado, no caso de prisão ou quando houver *fundada suspeita* (grifo meu) de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar. (BRASIL, 1941)

O ato da abordagem é um instrumento de controle, notadamente um ato de força, de coerção, de violência autorizada, em que o policial se vale de sua interpretação pessoal sobre a expressão *fundada suspeita*, para realizar a abordagem e a busca pessoal a um determinado sujeito, segundo sua convicção de suspeição, fundamentadas em um conjunto de características e circunstâncias de sua percepção. Mas não só.

Silvia Ramos e Leonarda Musumeci realizaram um estudo sobre abordagem policial e suas relações com estereótipos e discriminação racial, e constataram:

Em tese, qualquer cidadão ou cidadã que circule pelas ruas, a pé ou em qualquer meio de transporte, pode ser parado(a) e revistado(a) em uma ação policial rotineira ou especial de prevenção da criminalidade. Na prática, porém, só alguns serão escolhidos e sabe-se que essa escolha não é aleatória, mas seletiva, que depende em larga medida de critérios prévios de suspeição, sejam eles aparência física, atitude, local, horário, circunstâncias, ou alguma combinação desses e de outros fatores. (RAMOS e MUSUMECI, 2004, p.1)

Os relatos de abordagens policiais seletivas, em que os alvos são prioritariamente homens jovens, pardos e pretos, moradores das periferias, ocorrem por todo o país, alvos de esculacho ou de baculejo³, estão presentes no cotidiano destas populações e retratados nos veículos da imprensa e nas mídias sociais.

³ Busca pessoal acompanhada de violência, constrangimento público e vexatório.

Anúnciação, Bonfim Trad e Ferreira (2020) pesquisaram junto a jovens negros em três capitais da Região Nordeste do Brasil, que entre outros tópicos, estudaram as relações dos jovens e situações de abordagens policiais, segundo suas percepções e experiências pessoais.

Quadro 2 – Critérios que consubstanciam a fundada suspeita de acordo com os interlocutores da pesquisa, nas três capitais: Salvador, Recife e Fortaleza.

Critérios	Elementos	Situação
Fenótipos	Raça/cor e outros traços étnicos	Ressalta-se traços fenotípicos, com ênfase para a cor de pele negra ou parda, nariz achatado e cabelos crespos ou <i>black</i> .
Pertencimento territorial/ situação econômica	Pertencimento do sujeito às comunidades (“favelas”) que se configuram territórios com altos índices de violência e criminalidade, localizados em zonas periféricas das respectivas cidades.	Pertencer ao território ou transitar por ele também é preponderante, na medida em que demonstra por si só uma ligação do sujeito com o espaço determinado previamente como o “lugar do crime”. A situação econômica também o caracteriza como suspeito, pois se ele estiver circulando em um bairro nobre, seu perfil o fará destoar do morador e transeunte esperado para aquele local.
Aparência	Aspectos estéticos	Marcas e os sinais associados ao imaginário das trajetórias ilícitas: certos tipos de vestimentas, acessórios e calçados, tatuagens com desenhos específicos, marcas e cicatrizes no corpo que lembrem corte invasivo de arma de fogo ou branca.
Atitudes/ comportamento	Modo de agir e de se portar diante do marco zero ⁴	O andar, a linguagem empregada, a forma de gesticular, a reação manifestada na presença de um policial (“desviar o olhar”, “correr”, “virar-se”, “esconder-se”, “jogar algo no chão”, “mudança brusca de comportamento” etc.) ou, ainda, já ser conhecido da polícia por ter ou já ter tido algum dia envolvimento com a criminalidade, ou seja, “ser fichado”
Características externas	Contexto do local onde o indivíduo se encontra	Pouca iluminação, becos, próximo a pontos de tráfico de drogas, o horário etc.; tipo de veículo utilizado, como motonetas e bicicletas; estar portando objetos, pacote, mochila, saco etc.

Fonte: Anúnciação, Bonfim Trad e Ferreira (2020)

Em suas análises o trio de pesquisadores sinaliza que: portar uma das características dos critérios acima, principalmente a fenotípica, coloca os/as

⁴ As narrativas dos jovens em Recife, Salvador e Fortaleza colocaram em evidência a tensão que precede e acompanha o instante do encontro com a polícia, o qual denominamos de Marco Zero. (ANUNCIACÃO, BONFIM TRAD E FERREIRA, 2020)

jovens sob suspeição pelos policiais, se estiverem associados a outro marcador, ou mais, estarão os jovens associados a indivíduos criminosos, sob diversas denominações, e as jovens associadas a “piriguete”, “maloqueira”, “mulher de bandido”, sofrendo maiores violações de assédio.

As abordagens policiais são práticas previstas e ensinadas na formação inicial das forças de segurança, intrínsecas das funções de policiamento ostensivo, pensadas como forma preventiva para a manutenção da ordem pública e da aplicação da lei.

Desde a sua publicação em 2005, a Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais⁵ (MCN), indica a necessidade de se dominar a técnica de abordagens a pessoas e veículos, dentro do foco de atuação das Guardas, isto é: para a preservação dos direitos individuais e coletivos, na proteção de bens, serviços, instalações municipais e dos logradouros municipais⁶. A lei 13.022 expandiu as áreas de competência das Guardas, expressas na Constituição Federal, ao incluir os logradouros públicos municipais como área sob sua proteção, legalizando assim uma histórica atuação das Guardas sobre estes locais.

As funções e atribuições das Guardas Municipais ampliaram, na prática, aquelas previstas no artigo 144 da Constituição Federal, que se limitam à proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Elas se multiplicaram ao longo dos anos, acompanhando o crescimento das cidades e a complexidade dos problemas de urbanização.

A prevenção constitui hoje a principal missão da Guarda Municipal e pode assumir diferentes formas, exigindo também modos operacionais diversificados, segundo o tipo de Município onde atua.

É no espaço público que ela vai exercer a maior parte de suas funções, tais como: garantir a ocupação e a utilização democrática deste mesmo espaço público, garantir o respeito dos direitos fundamentais do cidadão na vida cotidiana, proteger o meio ambiente e o patrimônio ecológico, detectar todo tipo de deficiências e panes que impedem a livre circulação do cidadão e a correta utilização dos serviços públicos urbanos. Sua

⁵ Publicada em 2005, A Matriz Curricular Nacional é um referencial para formação de agentes das GMs, objetiva fornecer uma formação “baseada no compromisso com a cidadania e a educação para a paz articulando-se, permanentemente, com os avanços científicos e o saber acumulado” (BRASIL, 2005b).

⁶ Espaço livre, inalienável, destinado à circulação pública de veículos e de pedestres, e reconhecido pela municipalidade, que lhe confere denominação oficial. São as ruas, travessas, becos, avenidas, praças, pontes etc. (FERREIRA, 2004)

presença, reconhecida pela população, também contribui para prevenir e mediar pequenos conflitos.

Mas o diálogo e a persuasão são os seus principais recursos tanto no gerenciamento de conflitos quanto na educação do cidadão para o respeito à lei no espaço público. (BRASIL, 2005b)

Diferentes das abordagens feitas pelas polícias, que se utilizam da busca pessoal com o propósito de se antecipar a um crime ou de identificar quem possa tê-lo cometido, as abordagens mencionadas pela MCN, para serem realizadas pelas Guardas, tem o objetivo de aproximar-se do cidadão que esteja interferindo nos direitos de outras pessoas ou pondo em risco a segurança de qualquer pessoa. Desta forma, a abordagem realizada por GMs consiste em contatar e inquirir o cidadão a respeito de algum fato específico, como por exemplo a fim de orientá-lo sobre o uso correto de uma instalação pública, como o não pôr os pés num banco de praça ou andar de bicicleta em áreas não permitidas.

Caso o cidadão esteja cometendo um ato infracional previsto em lei, diante de flagrante delito poderá ser conduzido pelos GMs à autoridade policial para registro de ocorrência do fato. Esse deslocamento a delegacia poderá contar com a colaboração do cidadão ou diante de sua negativa, será conduzido de forma coercitiva. Para tanto, poderão os agentes municipais realizar a busca pessoal para saber e apreender algum objeto que possa pôr em risco os agentes ou a própria pessoa.

A busca pessoal definida pelo artigo 244 do CPP é uma atividade de instituições que têm a competência de fiscalizar a quem cumpre a lei, ou que a desrespeitou, logo é uma atividade de polícia ostensiva ou judiciária, e não das Guardas Municipais, a quem cabe a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município, e da proteção da população que utiliza estes locais e serviços. Na Matriz Curricular das Guardas, assim como na lei 13.022, não há previsão de busca pessoal como atividade rotineira, no entanto ela tem o seu lugar nos procedimentos operacionais do uso progressivo da força, no estágio posterior a contenção da pessoa que tenha colocado em risco a sua segurança e integridade física ou de outras pessoas, por exemplo.

3.4 Policiamento comunitário versus policiamento repressivo

O policiamento comunitário pode ser caracterizado pelo compartilhamento da gestão da segurança pública entre as organizações de segurança pública e a população, tendo por objetivo prevenir situações de violência e crimes, como também a resolução de problemas de infraestrutura que afetem a segurança e o bem-estar das comunidades. Esse tipo de policiamento busca a construção de uma relação de aproximação e de confiança recíprocas, estimulando o empoderamento e a participação da comunidade no gerenciamento das atividades preventivas de segurança pública.

Conforme Paulo de Mesquita Neto (2011), qualquer que seja a polícia, a eficácia, eficiência e legitimidade de suas atividades dependem da confiança e da colaboração da população. Para tanto, a aproximação dos agentes das comunidades se dá não só como uma atividade para a obtenção de informações sobre a criminalidade e de situações de risco local, mas para estimular a empatia mútua e a participação da comunidade na busca de soluções para os problemas de segurança e de formas de prevenir as violências e crimes que a afetam.

O policiamento comunitário não é uma estratégia isolada para a diminuição das violências, pois as suas ações devem ser integradas com os diversos departamentos da administração municipal, a fim de encaminhamento e resolução dos problemas relatados pela comunidade aos agentes encarregados do policiamento.

A atividade de polícia ostensiva exercida pelas Polícias Militares, estabelecida pela CF, tem por finalidade a manutenção da ordem pública, que consiste no conjunto de leis que compõem o ordenamento jurídico nacional. Tal atividade consiste em atuações que visam prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública, conforme expresso no regulamento das Polícias Militares, o R-200 (BRASIL, 1983). A estratégia utilizada é a do policiamento reativo/repressivo, em que os “objetivos e resultados são a identificação e prisão ou apreensão dos responsáveis pelas práticas dos crimes, infrações e violências” (MESQUITA NETO, 2011, p. 91).

O policiamento reativo/repressivo, realizado pelas Polícias Militares, tem o propósito prático de se antecipar a um ato ilícito ou mediante o conhecimento de um fato já ocorrido/em andamento, empregando seus agentes para identificar e abordar possíveis suspeitos. Durante as abordagens, os PMs realizam a busca pessoal nos suspeitos e em seus pertences, assim como a verificação da situação legal e penal destas pessoas junto aos sistemas de informação da segurança pública.

Conforme a legislação vigente, a atividade de polícia ostensiva, que tem por finalidade a manutenção da ordem pública, é restrita às Polícias Militares (BRASIL, 1969, 1983). Porém, algumas Guardas Municipais, em diversos estados, também exercem atividades de manutenção da ordem, de forma acentuada por grupamentos específicos, como as ROMUs. A lei nº 13.022 não prevê a atividade de policiamento reativo/repressivo para as GMs, nem mesmo a prática rotineira de abordagens e busca pessoal por convicção de fundada suspeita, a lei condiciona as atividades ao exercício de policiamento comunitário, contidas na descrição de suas competências. A respeito do conceito e a prática do policiamento comunitário o gestor de São Leopoldo discorre:

As Polícias Militares podem agir ou não dentro deste conceito, algumas têm grupos de policiamento comunitário, outras não, não tem nada, não trabalham com isso. A Guarda Municipal não tem alternativa, ou ela trabalha sobre os preceitos, os princípios do policiamento comunitário, da filosofia do policiamento comunitário ou ela não tem atividade nenhuma para fazer. (Secretário de Segurança de São Leopoldo)

A fala desse gestor está em sintonia com a lei 13.022, pois se as Guardas não praticarem o policiamento comunitário contido ao longo do seu regulamento, e se vierem a reproduzir o modelo ostensivo/repressivo das PMs, estarão em desacordo com a legislação vigente. O EGGM regula as funções das Guardas para que realizem atividades preventivas por meio da presença e vigilância, como também coibir os atos infracionais que atentem contra os direitos das pessoas, contra o patrimônio e os serviços públicos.

Por outro lado, alguns agentes têm a percepção de que a lei 13.022 permite aos gestores optarem por realizar o policiamento ostensivo ou o comunitário:

A atividade policial da Guarda Municipal, na minha cabeça, ela passa a ocorrer sempre pelo flagrante. Agora, organizar sua atuação preventiva para trabalhar mais na repressão, eu não vejo uma possibilidade nesta gestão. Mas, com certeza, individualmente alguns agentes se sentem com maior responsabilidade na atuação policial, por causa da 13.022. Nos cobram, inclusive, que deveríamos ter um direcionamento maior nessa área, coisa essa que vai muito da política do governo e da filosofia do comando (da Guarda). (Guarda Civil Municipal de São Leopoldo)

A chegada da lei 13.022 veio acompanhada de uma interpretação de que um poder de polícia do modelo que as PMs exercem, havia sido concedido às GMs. Esta imagem das Guardas com um poder de polícia repressiva foi difundida entre a sociedade, pelas redes sociais e mídias. Quando há uma prisão em flagrante ou ocorrência que envolva apreensão de armas ou drogas, é noticiado com ênfase nas mídias e divulgado pelos setores de comunicação das administrações Municipais como um feito. Então é compreensível que alguns agentes tenham essa percepção de que tenhamos que atuar no “combate ao crime”, de certa forma a sociedade valoriza essas ações de repressão.

O agente de São Leopoldo entende as atividades de prevenção como sua atividade normal, tal como a lei disciplina, como os outros GMs ouvidos, ele conheceu e participou do policiamento comunitário, então esta tentativa de mudança que se tenta fazer na atuação das GMs é recebida com estranhamento, e vem num contexto que após o ano de 2017 vem se acentuando, um ímpeto belicista que tem emerge e se espalha entre as organizações policiais.

Algumas expressões na lei 13.022 têm sido utilizadas para fundamentar interpretações de que as Guardas devam desenvolver as mesmas atividades das PMs, como por exemplo no Capítulo III, na descrição das Competências, no artigo 5º: inciso III, “atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais”, a presença das palavras **preventiva** e **permanentemente**, e, de **proteção sistêmica da população**, possibilita a interpretação de que as Guardas podem realizar o policiamento ostensivo/repressivo, como uma forma de proteção à população.

A 13.022 ela te deixa bem aberto no que pretende trabalhar, ela amplia os horizontes. Ela tanto pode ser utilizada de entendimento de ser mais ostensiva ou de mais preventiva, ou comunitária, isso depende muito da gestão, da política de governo, do comando, do secretariado da segurança pública. (Guarda Civil Municipal de São Leopoldo)

Este agente também participa da perspectiva de que o texto da lei permite múltiplas interpretações, tanto para o policiamento comunitário como para o ostensivo, dependendo da gestão municipal a interpretação. Se em algum momento futuro a lei 13.022 receber uma revisão, algumas expressões deveriam ser reformuladas para que não possibilitassem interpretações distintas daquilo que os legisladores pretenderam para as Guardas, que realizassem um policiamento de aproximação da população, um policiamento comunitário.

A 13.022, ela foi homologada e promulgada em 2014 e de lá pra cá o que vem acontecendo, como já é sabido, a Brigada Militar com os seus efetivos, cada vez mais, vem reduzindo seus quadros e a Guarda vem assumindo um papel fundamental principalmente na questão do policiamento preventivo/ostensivo fardado. A Guarda Militar (sic), a Guarda Municipal ela não foi criada com esse propósito, nós sabemos muito bem que ela foi criada para cuidar dos (prédios) próprios municipais, parques e praças. (Secretário de Segurança de Canoas)

Vê-se as distintas interpretações dos gestores municipais sobre a lei 13.022, enquanto o gestor de São Leopoldo declarou de que só caberia às Guardas o papel do policiamento comunitário, o gestor de Canoas vê na redução do efetivo da PM uma oportunidade de expandir o campo de atuação da Guarda optando em reproduzir o modelo de policiamento ostensivo, ao invés de desenvolver o policiamento comunitário.

Desde o início da tramitação no senado federal do projeto de lei, que culminaria com aprovação da lei nº 13.022, houve a veiculação na mídia oficial de que as Guardas teriam um poder de polícia, sendo que a própria página do Senado Federal veiculou matéria que descrevia: “De acordo com o projeto, as guardas municipais terão poder de polícia com a incumbência de proteger tanto o patrimônio como a vida.” (SENADO, 2014.) Apesar de o texto da lei remeter a uma prática de policiamento comunitário e de apoiar eventualmente ações de outras instituições, as veiculações oficiais ignoram seu teor e impõem uma

narrativa de que mais uma polícia ostensiva havia sido criada. Desta forma, também a imprensa em geral difundiu a notícia do poder de polícia das GMs.

Figura 1- Matéria do site do Senado Federal



Fonte: Site do Senado Federal

Figura 2- Matéria do site do Senado Federal



Fonte: Site do Senado Federal, 16/7/2014

Figura 3- Matéria de jornal sobre contestação da lei 13.022

05/08/2014 07h40 - Atualizado em 05/08/2014 07h40

MPF e PM contestam lei que dá poder de polícia às guardas municipais

Congresso aprovou lei que dá a guardas civis tarefas de segurança pública. MJ nega querer criar polícia municipal; Dilma tem até dia 8 para sancioná-la.

Fonte: Folha de São Paulo, 05/8/2014

Figura 4- Matéria de jornal sobre poder de polícia das Guardas

REGIÃO

Publicado em 19/08/2014 - 07h43
Última atualização em 19/08/2014 - 10h04

Lei dá poder de polícia a 470 guardas municipais da região

Norma reconhece atribuições de proteger tanto o patrimônio como a vida

Marcelo Kervalt - marcelo.kervalt@gruposinos.com.br



Foto: Diego da Rosa/GES

Quatrocentos e setenta novos policiais ganham as ruas da região com a sanção da lei 13.021 pela presidente Dilma Rousseff no dia 11 deste mês. A norma passou a dar poder de polícia aos guardas municipais de todo o Brasil, reconhecendo atribuições de proteger tanto o patrimônio como a vida, fazer prisões, encaminhar suspeitos às delegacias de polícia diante de flagrante delito, além de preservar o local do crime. Também passou a ser reconhecido aos agentes o poder de auxiliar na segurança de grandes eventos, atuar na proteção de autoridades e realizar ações preventivas na segurança escolar. Os guardas municipais devem, ainda, colaborar com os órgãos de segurança pública em ações conjuntas e contribuir para a pacificação de conflitos.

À categoria passou a ser garantida estruturação em carreira única, com progressão funcional. Está previsto na lei, também, a possibilidade de municípios limítrofes constituírem consórcio público para utilizar, reciprocamente, serviços da guarda municipal de maneira compartilhada. Porém, o efetivo deve utilizar uniformes (preferencialmente azul-marinho), equipamentos padronizados e a estrutura hierárquica não pode ter denominação idêntica a das forças militares. "Nós fazíamos o trabalho de Polícia, mas não tínhamos o reconhecimento disso. Em todas as ações éramos tratados como coadjuvantes", explica o presidente do Conselho Nacional de Guardas Municipais da Região Sul, Clovis Eduardo Pereira. Para ele, com essa sanção, os agentes deixam de ser considerados "vigilantes municipais".

Fonte: VS, 19/8/2014

A narrativa de que o EGGM concederia um poder de polícia para as Guardas foi disseminada. Essa interpretação é vista como uma oportunidade que agentes políticos e gestores públicos encontraram para dar uma resposta à população, que anseia por alguma ação que faça diminuir os casos de violências, como também uma forma de suprir a falta de efetivo de pms em suas cidades.

Por outro lado, as PMs sentiram-se ameaçadas na sua posição de detentoras do monopólio do policiamento fardado-ostensivo e contribuíram também para essa interpretação. Desta forma foi criada a imagem de que a lei 13.022 concedeu às Guardas atribuições de uma polícia ostensiva, que se aproxima das atividades desenvolvidas pelas PMs, mesmo que a lei não determine isso.

Nos municípios em foco neste estudo, os gestores que iniciaram sua administração em 2017, e que possuíam os meios, impulsionaram suas Guardas para atividades que demonstram a força e a potência de uma instituição que colabora para a segurança pública nos limites do município. Com as Guardas, as administrações municipais obtiveram uma certa autonomia para intervir em

questões de segurança preventiva no âmbito Municipal, sem que para isso fosse necessário solicitar apoio ao governo estadual ou às suas agências.

3.5 A Guarda e as armas

Desde 2004, os agentes das Guardas estão autorizados a portar armas de fogo em serviço por meio do Estatuto do Desarmamento, (BRASIL, 2004), devendo as instituições preencherem alguns requisitos, como a criação de corregedoria e ouvidoria, curso de formação inicial, curso sobre armamentos com quantidades mínimas de disparos conforme o tipo de armamento, convênio com a Polícia Federal (PF) etc.

Cabe ressaltar que a condição de constituir uma ouvidoria e corregedoria levou as Guardas a uma condição de responsabilidade e transparência diante da comunidade, abrindo procedimentos investigativos internos sobre denúncias de desvio de comportamentos dos agentes, criando um canal de comunicação com o compromisso de se dar respostas à população e aos órgãos de controle do serviço público do estado.

A criação de ouvidoria e corregedoria também foi uma condição que favoreceu o acesso a projetos de financiamento pelo PRONASCI, fazendo parte de diversos editais de financiamento para os municípios.

Alguns municípios que preenchiam os requisitos do Estatuto do Desarmamento, conveniaram com a PF e instituíram a instrução inicial e continuada de manejo e técnicas de tiro, outros municípios adiaram esse momento e utilizaram de serviços terceirizados de vigilância armada para determinados postos de serviço, como informaram os GMs de Canoas.

Algumas Guardas, antes mesmo do Estatuto do Desarmamento, já utilizavam armamento, na região metropolitana de Porto Alegre, como a Guarda de Novo Hamburgo, que em 1993, iniciou o uso de armamento, com a autorização de porte de armas fornecido pelo delegado local da Polícia Civil.

A principal característica da polícia é o uso da força, da violência autorizada pela sociedade, para ser usada em seu favor, para fins restritos e transparentes, com salvaguardas que impeçam seu uso para oprimir e a serviço de indivíduos ou de grupos, conforme descrevem Muniz e Proença Jr (2014, p. 494). A utilização de força física, de armamento letal ou menos-letal são regidos por legislação nacional e internacional. As armas de fogo, devido a sua letalidade, são um recurso que deve ser utilizado somente em situações extremas, onde houver risco de vida para os cidadãos e/ou para os agentes de segurança pública.

A Portaria Interministerial N° 4.226 (BRASIL, 2010) regula o uso de força física e de armamentos, é baseada nos princípios da dignidade à pessoa humana expressas na Constituição Federal e em diversas resoluções e decisões⁷ da Organização das Nações Unidas. Algumas corporações possuem regramentos baseados nas legislações acima, e com maior detalhamento. Na prática os armamentos são utilizados durante abordagens de risco, em algumas ocasiões os agentes utilizam como instrumento de coação para inibir uma reação ou para cessar um ato de transgressão grave.

A questão do uso das armas aparece na fala dos três gestores de segurança pública municipal:

A possibilidade de emprego de uma força armada na área da segurança pública. [...] essencialmente o trabalho da Guarda é preventivo. Eu vejo a Guarda como um instrumento de inibição da violência e da criminalidade pela presença do agente uniformizado na rua. (Secretário de Segurança de Novo Hamburgo)

A partir do momento que eu ponho uma viatura identificada da GM, um GM fardado de azul-marinheiro, com colete à prova de balas, com rádio comunicador-transceptor e uma arma na cintura, ele é um policial, inclusive é um policial municipal. [...] A

⁷ Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979; os Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na sua resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989; os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de Agosto a 7 de setembro de 1999; a Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua XL Sessão, realizada em Nova York em 10 de dezembro de 1984 e promulgada pelo Decreto n.º 40.

questão do armamento é uma novidade, trabalhamos com a Brigada e a Polícia Civil para aprendermos com a expertise deles. (Secretário de Segurança de Canoas)

As falas destes gestores estão em consonância com a lei 13.022, que regula a atividade de prevenção e inibição pela presença e vigilância para coibir infrações penais, como competência das Guardas. O fator da presença do agente de segurança uniformizado possui um aspecto inibidor da violação das regras, reconhecidamente nos diversos ambientes públicos e privados.

O município de Canoas armou a sua Guarda no ano de 2018, após realizar todos os trâmites e treinamentos previstos em legislação, daí a fala do gestor, que valoriza a experiência das polícias estaduais quanto ao uso do armamento para a Guarda recém armada. Os modos de ser do policiamento ostensivo são expressos pela visibilidade do policial fardado e equipado, pelo objetivo de preservar a ordem pública e a obediência às leis, conforme dita o regulamento R-200 das PMs e Bombeiros Militares, e mencionado pelo gestor de Canoas.

Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública. (BRASIL, 1983)

A imagem de um indivíduo uniformizado de olhar vigilante e controlador, que caminha entre os demais, que além de sua aparência distinta também se comporta de forma diferenciada dos demais, está presente na memória dos indivíduos das cidades desde a sua infância. Este indivíduo pode ser um agente do estado ou do setor privado, que age no exercício do monopólio da força, no ambiente em que se encontra, e a utiliza para regular e reprimir determinados comportamentos transgressores, colabora para a formação do autocontrole nos indivíduos, produzindo nestes uma inibição de comportamentos violentos, contribuindo para a criação e manutenção do que Norbert Elias (1993, p.198) chamou de espaços sociais pacificados, que são normalmente livre de violências.

Os GMs têm empatia, que mesmo em situação de uso da força sabe que atrás de um agressor, com o qual, na pior das

hipóteses tenha que usar arma de fogo, sabe que atrás do agressor pode estar um inocente com que ele deve cuidar para não o atingir. Em uma guerra não acontece isso, do lado oposto todos são inimigos, são oponentes. (Secretário de Segurança de São Leopoldo)

O gestor de São Leopoldo ressalta a empatia que ele entende que os GMs possuem ao tratar de uma ameaça, que seja necessário o uso da arma de fogo como uma situação extrema, descreve os cuidados que devem possuir. Esses cuidados com as demais pessoas, no entorno das ocorrências em que há o risco de disparo de arma de fogo, se justificam dada a altíssima letalidade da população vitimada pelo que se convencionou de chamar de “bala perdida”, ainda que haja uma justa reação, por parte de agentes, a um ato de agressão armada, os disparos podem ferir as pessoas mesmo que estejam distantes do local do confronto.

A questão de armar as Guardas nunca foi o foco da SENASP à época do PRONASCI, nos diversos editais de financiamento, assim como expresso nos Manuais de Orientações para Elaboração de Propostas de Elaboração de Projetos (BRASIL, 2011, 2012), havia restrição ao financiamento para a aquisição de armas pelos municípios e estados, mas forte incentivo para campanhas para entrega de armas pela população e a confecção de registro de armas para quem as quisessem manter em sua posse.

O estatuto do desarmamento condicionava o porte de arma para as Guardas a determinados contingentes populacionais, inicialmente somente Guardas de capitais e de municípios com 500.000 habitantes tinham o direito. O processo para que as Guardas de municípios com contingente menor obtivessem o direito ao porte de armas foi um processo longo que foi levado a esfera jurídica para que pudesse ser estendido a esses municípios, mas ainda precisando atender alguns requisitos, como a constituição de corregedoria e ouvidoria próprias, a formação continuada na área de treinos com arma de fogo, com instrutor autorizado pela PF.

Em 1997 o Código de Trânsito Brasileiro possibilitou aos municípios, que já realizavam a manutenção e a sinalização das vias, a participação na fiscalização de trânsito e o exercício do poder de polícia de trânsito (BRASIL,

1997), nos municípios onde as GMs fiscalizam o trânsito ocorreu o início de um policiamento ostensivo das GMs. A fiscalização além de incluir o atendimento de acidentes, a assistência aos envolvidos e feridos, incluía saber se o veículo estava irregular em suas taxas e impostos, se estava em situação de furto ou roubo, assim como a situação do condutor. Para estes procedimentos o acesso ao sistema de informações do Detran era imprescindível e, inicialmente, intermediado pela sala de operações da PM.

Em alguns municípios da região metropolitana de Porto Alegre havia a comunicação via rádio entre a GM e a PM, o que permitia a troca de informações sobre situações de trânsito, de acidentes, ocorrências de maior vulto em andamento e eventuais apoios mútuos. Algumas GMs que já possuíam o porte regular de armas e formação inicial sobre seu uso, ao participarem de ocorrências de maior complexidade e risco, foram desenvolvendo uma nova aptidão e a busca de formação continuada específica.

Eu tenho poderes diferenciados por causa da arma, porque é um poder que a arma te dá, e não por causa do estatuto. Se eu tivesse um porte de arma pessoal também ficaria empoderada, a gente sente mais segura por estar armada. Todo o cidadão se sente diferenciado por causa da arma. (Guarda Civil Municipal de Canoas)

A questão do porte de armamento diz sobre o exercício do poder, e vai mais além da definição de Weber a respeito: “*Poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade*”, (Weber, 1991, p.33). A posse das armas é sobre a materialização do poder coercitivo em um objeto, é a força da espada, é sobre interromper e alterar trajetórias. O porte visível de uma arma associada a permissão de uso legal da violência distingue os poderes funcionais do agente de segurança dos demais sujeitos em uma sociedade.

O relato da agente de Canoas diz também sobre como a população trata os agentes durante suas atividades cotidianas, misturando respeito e temor. O poder que a arma transmite traz junto a responsabilidade e o aumento do nível de atenção ao portá-la ostensivamente, como a possibilidade e/ou necessidade de usá-la e de suas consequências, e da maior exposição ao risco de confrontos.

O direito dos GMs trabalharem armados, mediante um extenso processo de convênio com a Polícia Federal, sob sua fiscalização e formação, de avaliação teórica e da prática de tiro, conferiu às Guardas um status de equiparação às demais organizações de segurança pública, produzindo uma sensação de segurança pessoal aos agentes para desempenhar as funções que realizavam, em especial nas atividades de fiscalização e de intervenção em alguns conflitos, que em outros tempos os GMs quando ameaçados necessitavam de apoio de policiais militares para garantir sua segurança e a exercício das suas atividades.

3.6 Fortalecimento das atividades e o poder de polícia

Há uma heterogeneidade entre as atividades desempenhadas pelas Guardas, que se relaciona com as diretrizes organizacionais das administrações municipais. Algumas áreas de fiscalização, como o trânsito e o meio ambiente, são desempenhadas por algumas Guardas, mas não necessariamente, outros departamentos das prefeituras podem exercer a fiscalização. Entre as três organizações abordadas nesta pesquisa: a Guarda de São Leopoldo fiscaliza o trânsito e o meio ambiente, a de Novo Hamburgo fiscaliza somente o trânsito, e a de Canoas somente apoia a fiscalização dos demais setores da prefeitura.

O Estatuto consolidou as atividades que as Guardas realizavam, e que constam em suas leis de criação. A ideia de que as Guardas obtiveram o poder de polícia foi disseminada na imprensa, propagada por agentes políticos. Em 2016 o titular da Secretaria de Segurança do estado, Wantuir Jacini previu a utilização das Guardas em apoio às polícias estaduais, no combate à criminalidade, o que foi contestado pelos prefeitos quanto às atribuições de que não seriam de competência municipal e da falta de recursos para desempenhar essa atividade.

Figura 5 - Matéria de site sobre as Guardas Municipais



Fonte: GZH, 02/01/2016

O poder de polícia está definido no Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1966)

O poder de polícia se refere ao âmbito administrativo, que os órgãos de fiscalização possuem, referentes às suas áreas de atuação segundo a legislação pertinente, podendo restringir ou impedir atividades comerciais irregulares, impedir que a construção irregular de um prédio continue, que alimentos impróprios sejam comercializados etc., no intuito de proteger a população das consequências das irregularidades.

De outra forma, há o poder de polícia de âmbito judiciário, relativo à fiscalização do cumprimento das leis, que são tipificados com natureza de infrações penais, contravenções e crimes, atividades de fiscalização realizadas pelos órgãos descritos no artigo 144 da CF de 1988.

A lei 13.022 inovou ao regulamentar o policiamento preventivo que as Guardas vêm fazendo ao longo dos anos ao definir como sua competência a coibição (repressão) de infrações penais e a proteção da população dentro dos limites do município, diferente do que define a Constituição Federal, que restringe a atuação das Guardas a proteção de bens, serviços e instalações municipais.

Tal inovação suscitou debates no campo jurídico e da segurança pública, culminando com a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais – FENEME contestando a lei 13.022, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.156 em 2014, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF):

[...] Sustenta, ainda, que a legislação impugnada alterou a natureza das guardas municipais, invadindo as competências das polícias militares, civis e federais, dentre elas a proteção preventiva dos municípios, a repressão de infrações penais e administrativas e a pacificação dos conflitos sociais. (BRASIL, 2020, p.06)

O mérito da ação não chegou a ser julgado, pois o STF declarou que a FENEME não possuía a legitimidade para a ação proposta, negando o prosseguimento da ação. Tal desfecho foi comemorado pelos GMs, permitindo a continuidade de suas atividades, ainda que o mérito da ação não tenha sido julgado.

Ela (a lei nº 13.022) deu esse poder de polícia, não só o poder de polícia administrativa, mas o poder de polícia de estar lá no campo, na rua, no fato, na operacionalidade. (Secretário de Segurança de Canoas)

No estatuto tem uma zona griza, tem itens que tanto podem ser exercidos pelas PMs quanto pelas GMs, no caso o policiamento da rua, no deslocamento da GM pode dar ajuda e prender em flagrante. (Secretário de Segurança de São Leopoldo)

A área da segurança pública não se restringe à repressão. A Guarda consegue fazer esse papel preventivo, e como vimos no artigo 5º (da lei nº 13.022), atua também na repressão diante da condição de flagrante delito. (Secretário de Segurança de Novo Hamburgo)

O texto do estatuto indica as atividades preventivas primárias e secundárias como fundantes das Guardas Municipais, isto é: com ações que visem evitar que haja o risco à segurança da população, tanto pela presença no patrulhamento protetivo e proativo, com especial atenção a comunidade escolar, interagindo e contribuindo com a comunidade na busca e nos encaminhamentos de soluções interdisciplinares de ordenamento urbano e de segurança comunitária, como no atendimento de ocorrências que seus agentes venham a presenciar, nas áreas de mobilidade urbana, de defesa civil e de segurança pública.

3.7 A relevância da proteção do patrimônio e dos serviços municipais

Estamos acostumados a ver certa ênfase que a mídia e a opinião pública dão quando policiais prendem alguém que tenha cometido um crime, que pode ser um furto em via pública, um roubo a banco, tráfico de drogas ilícitas ou de portar armas ilegais, as ações exitosas dos agentes na ocorrência são enaltecidas, detalhadas e comemoradas. Os agentes comumente sentem-se mais valorizados e reconhecidos pela sociedade.

Há dentro das corporações de segurança pública o chamado serviço operacional, que é constituído por um conjunto de atividades que envolvem as ações de detecção de infrações legais, crimes e contravenções, a utilização de abordagens de pessoas e de veículos, auxiliados pelo uso ostensivo de armamentos, de técnicas de seu manuseio e do posicionamento estratégico no cenário da ação.

É o exercício da coação legal que objetiva a identificação e detenções de indivíduos e/ou apreensões de produtos oriundos de crimes ou de contravenção. Esse serviço operacional tem sua valorização reconhecida publicamente em detrimento a serviços que têm menor visibilidade, considerados rotineiros e que não resultam em feitos que atraiam a atenção da opinião pública ou das mídias.

Aos agentes das Guardas também não é diferente. Os gestores das Guardas encontram certa resistência entre os agentes mais novos para designar aqueles que vão trabalhar na preservação de espaços públicos, dos serviços continuados, escolas, postos de saúde, serviço social, a aceitação é mais

comum aos que já tem mais idade/mais tempo de serviço. Talvez seja pela ausência de uma cultura da empatia, ou da falta de percepção sobre a importância contida naquele serviço, e das consequências da interrupção da prestação de um serviço público, motivada por um furto ou depredação, que podem ser evitadas pela presença do agente.

Cenário 1: Segunda-feira pela manhã, as crianças chegam na escola para a aula, carregadas de expectativas, já pensaram no fim de semana as atividades que vão desenvolver na sala de artes, no laboratório de informática ou nas atividades físicas na quadra de esportes. As crianças tentam entrar na sala de educação artística ou no laboratório de informática e são informadas que não poderão entrar, pois durante o fim de semana houve uma invasão na escola, resultando em depredação, furto de materiais e de equipamentos, da porta as crianças olham os objetos jogados no chão, alguns trabalhos de artes que fizeram na aula passada estão agora sujos, pisados e rasgados, quase irreconhecíveis. Os computadores e demais equipamentos foram quebrados ou furtados, as professoras e o corpo diretivo já sabem, vão levar meses para ter esse tipo de equipamento de novo na escola.

Cenário 2: As pessoas de uma comunidade se deslocam a pé ou por meio de serviço de transportes público ou privado, de manhã cedo para um centro de prestação de serviço médico, de apoio social ou psicológico. Na sala de espera, em um dado momento alguém já estressado perde sua calma, e num acesso de fúria, não vendo nenhuma resistência no local, começa a depredar os equipamentos ou instalações, agredir verbalmente ou fisicamente os servidores em serviço ou os demais usuários do serviço. A prestação do serviço para, as pessoas se assustam e aguardam uma solução para apaziguar o ambiente e o retorno do atendimento, que pode levar alguns minutos ou algumas horas.

Cenas semelhantes, com outros atores e locais acontecem em diversos municípios, nos postos de saúde, nas farmácias municipais, e outras repartições que atendem ao público diretamente. O impacto que isso causa no aprendizado dos estudantes, na saúde física, psicológica e cívica da comunidade, que acessam e requerem um serviço pelo qual já pagam, mas que não estarão impedidos de usufruir, a autoestima de todos os envolvidos, da comunidade e dos servidores, é quase imensurável.

Vemos, e ainda veremos, gestores municipais investirem em equipamentos e tecnologias bélicas para que guardas realizem um serviço que outras instituições já desenvolvem, e que nem sempre o mesmo nível de atenção e investimento é dado na preservação da prestação dos serviços e na prevenção às violências nos ambientes mais sensíveis e vulneráveis.

Em outros tempos, agentes da Guardas eram colocados nos postos de serviço, para ali trabalharem durante o atendimento ao público (e ainda isso ocorre em alguns postos dadas a alguma peculiaridade), mas na maioria das vezes agentes motorizados realizam rondas periódicas, visitando os diversos locais de prestação de serviços. A ronda motorizada permite que um número reduzido de agentes possa atender um maior número de postos de serviço, de forma programada e rotineira, mas também sempre que são acionados para alguma situação de urgência ou emergência.

A terceirização e a incorporação de serviços têm-se alternado nas administrações municipais na região deste estudo, apesar de manterem rondas patrimoniais e guardas fixos em alguns postos de serviços, alguns municípios também contratam empresas privadas para serviços de portaria e de vigilância armada em alguns locais e incorporam integralmente o monitoramento de alarmes dos prédios públicos, como a cidade de Canoas. Outros terceirizam o monitoramento de alarmes como a cidade de Novo Hamburgo.

A estratégia da terceirização de serviços se baseia na relação do custo financeiro e da qualificação operacional que se exige para desempenhar determinada atividade, manter um servidor que recebeu uma formação que o qualificou para exercer uma atividade especializada como a fiscalização de trânsito e o atendimento de acidentes, que envolvem um complexo conjunto de protocolos legais e manuseio de equipamentos de aferição, etilômetros, radar de velocidade, talonário eletrônico, para funções que não requerem estes conhecimentos e práticas, no caso dos serviços de portaria, segurança patrimonial e atendimento de alarmes, que basicamente visam impedir a entrada não autorizada de pessoas, a prestação de informações e a adoção de procedimentos para impedir o furto e dano ao patrimônio público.

A utilização de tecnologias tem minimizado a falta de agentes das Guardas, as ferramentas de comunicação, de videomonitoramento e de localização (GPS) tem permitido saber o que, como e onde ocorrem

determinados fatos. Chegar ao local e iniciar os procedimentos compatíveis com os fatos é, algumas vezes, uma questão de poucos minutos.

O monitoramento de ambientes tem-se disseminado, os sistemas de alarmes e de câmeras gerenciados por softwares são ferramentas rotineiras de trabalho, por vezes parte ou a totalidade deste serviço são terceirizados, motivados pelo custo-benefício ou por perspectivas de gestão. Toda essa capacidade e potência tecnológica podem e devem ser direcionadas para a garantia da continuidade dos serviços e da preservação do patrimônio público que tem por fim estar à disposição da comunidade, da população que tem no serviço público sua única opção.

3.8 Das implicações de se denominar ou não polícia a Guarda Municipal

A palavra polícia carrega o significado de uma atividade responsável por regular comportamentos e reprimir seus desvios, de uma organização que se utiliza da força ou da ameaça de usá-la para buscar um resultado esperado. Permite que indivíduos a seu serviço exerçam diversos níveis de interferência na vida de outros indivíduos, e a modificar seus trajetos.

A projeção e a potência do signo Polícia seduzem alguns gestores, a ponto de, à revelia da CF e da lei 13.022, modificarem a nomenclatura das GMs a fim de colher dividendos políticos de um nome-fantasia.

Figura 6 – Matéria de Site sobre Guarda Municipal/Polícia Municipal

Doria quer que GCM passe a ser conhecida como Polícia Municipal de SP

Mudança em veículos dos guardas começa nesta quarta e será 'gradual', segundo o prefeito.

Por Will Soares, G1 SP

06/09/2017 12h30 - Atualizado há 3 anos



O prefeito João Doria posa ao lado de carro da GCM com o nome Polícia Municipal — Foto: TV Globo/Reprodução

Fonte-G1

A lei 13.022 permite que as Guardas Municipais utilizem outras nomenclaturas que são utilizadas pelo país: guarda civil, guarda metropolitana, guarda civil municipal e guarda civil metropolitana, mas em nenhum momento a palavra polícia é mencionada para este fim. Os gestores ouvidos sabem das implicações da utilização desta nomenclatura, das responsabilidades, da exposição e das limitações de se equiparar com as polícias estaduais.

A respeito da possibilidade de alteração da denominação das Guardas, os gestores ponderam:

Não vejo um sentido que possa valorizar as Guardas, a gente fazer este tipo de abordagem: se é ou não é polícia. A Guarda é Guarda, ela tem uma função nobre, ela se dedica a cidadania, tem poder de polícia? Tem, mas não recebeu o nome de batismo de polícia. (Secretário de Segurança de Novo Hamburgo)

Não é polícia, não será polícia em um futuro próximo, e principalmente porque ela tem atividades fundamentais e importantes que só ela pode desenvolver para fazer. [...] Criar instituições policiais hoje, é fazer mais do mesmo, e nós já sabemos aonde nós chegamos com esta estrutura. Há algo

errado nesta estrutura. (Secretário de Segurança de São Leopoldo)

A proposta das Guardas desenvolvendo um papel na mediação e pacificação de conflitos, contrapondo-se ao modelo de policiamento reativo/repressivo já estava presente desde as primeiras menções nos estudos e planos federais de segurança. Quanto à sua utilização na segurança pública, indicava-se que deveriam ser desmilitarizadas, desvinculadas das forças policiais e que deveria apoiar atividades da administração municipal (BRASIL, 2000), como também deveriam ser solucionadoras de problemas, fomentadoras do diálogo e de mediação de conflitos (ROLIM, 2004).

O indicativo em não vincular as Guardas às Polícias Militares deve-se ao cuidado para que não se reproduzisse o modelo reativo/repressivo nas GMs, posto que já há uma organização policial com esta prática e que as Guardas deveriam ocupar um outro espaço, trabalhando na prevenção primária, no policiamento comunitário, conforme hoje preconiza a lei 13.022.

Com certeza, sim, é uma polícia municipal, uma grande ferramenta no combate à criminalidade. [...] Não quero transformar a GM numa corporação militar, mas uma corporação policial. (Secretário de Segurança de Canoas)

Outros gestores buscam a reprodução de modelos tradicionais de policiamento, optando pelo “combate ao crime” ao invés de estimular o policiamento comunitário e ações preventivas articuladas com outros setores da administração municipal e das comunidades, conforme a lei 13.022 prevê, e que faz parte da história das Guardas aqui pesquisadas.

Os agentes ouvidos tem um histórico baseado no policiamento comunitário, e têm opiniões distintas a respeito da possibilidade de mudança da nomenclatura.

Acho importantíssimo ser Guarda, para mim Guarda é uma referência importantíssima, não tenho interesse (em mudar o nome). Acho um erro a criação da polícia municipal, mas de uma Guarda com poder de polícia. A própria denominação polícia traz uma carga, devido a problemas históricos. O próprio nome Guarda já tem um viés de proximidade com a comunidade, ao menos é a nossa história aqui. (Guarda Civil Municipal de Canoas)

A construção da identidade é o produto de um processo histórico contínuo e as Guardas têm construído as suas ao longo de suas vivências, recebendo influências de outras instituições civis e militares. Há tempos temos testemunhado um processo de militarização das Guardas e uma hipervalorização da força e do embate como meios de abordagem e de condução de situações de conflitos. Com a diversificação dos meios de registro de imagens, telefones celulares e câmeras de vigilância, as imagens de policiais cometendo violências desnecessárias contra pessoas pretas e pobres, tem se disseminado nas redes sociais e ocupado espaço nos telejornais diários. É a essa forma de agir, de tratar a população que os GMs não querem ser associados.

Um fiscal sanitário pode entrar em uma casa, um pm não pode se não for em flagrante. Não somos polícia, meu concurso é de guarda, minha identificação é de guarda, as atribuições são de guarda. Se vier essa determinação (de ser chamado de polícia) vou ter que usar. Meu cargo é de guarda, por toda a complexidade que ele tem. (Guarda Civil Municipal de São Leopoldo)

Não sou contra o termo polícia, mas somos GMs, não somos polícia. Podemos ter a prerrogativa do poder (de polícia), mas de uma polícia participativa, polícia comunitária, não que não se tenha que fazer o uso da força. Uma polícia diferente, que não vise ganhos próprios, que seja um ganho da coletividade, da sociedade, esse tipo de polícia para as GMs. (Guarda Municipal de Novo Hamburgo)

A questão de se manter a nomenclatura de origem é um forte elemento identitário presente em outras falas dos GMs. O orgulho e o respeito a sua própria história aliada a um autorreconhecimento como protagonistas de uma função diferenciada na segurança pública, resulta na convicção de que não precisam ter o nome da organização alterada para continuarem a exercer a função ou para fazer um *upgrade* na imagem da instituição. Há também um cuidado em não vincular sua imagem à das polícias tradicionais, que apresentam problemas comportamentais de respeito aos direitos humanos da população das periferias.

Uma das críticas que são feitas às tentativas de reproduzir o modelo ostensivo/repressivo das PMs nas Guardas, é a possibilidade da repetição de

comportamentos historicamente autoritários e de alta letalidade, ainda presente em algumas corporações estaduais. Em 2004, Benedito Mariano descreveu tal situação e indica alguns caminhos:

Mas, para se criar uma nova Guarda Civil Metropolitana, são necessárias novas normas, leis e regras que valorizem seus integrantes e fortaleçam a instituição. Não basta querer ser polícia, são necessárias regras de polícia e, fundamentalmente, regras novas para não repetir as estruturas arcaicas e autoritárias que marcaram grande parte das polícias estaduais. (MARIANO, 2004, p.65)

O regramento para as GMs foi concretizado na lei 13.022, com regras próprias e diferenciadas, o plano de carreira e o código de conduta, mas passados cinco anos do prazo para adequação, nenhuma das três instituições focadas possui plano de carreira ou código de conduta, e as competências desenvolvidas foram parcialmente executadas, deixando o foco comunitário no segundo plano, na maioria delas. Então, complementando a Mariano, não bastam somente regramentos novos para uma instituição de segurança pública não repetir comportamentos indesejáveis, é necessário que se cumpra o que foi estabelecido e que haja fiscalização externa para o seu cumprimento, sob o risco de tornar a lei letra morta.

3.9 Interpretações da lei possibilitando e/ou fundamentando atividades e policiamento reativo/repressivo

Na primeira metade do século XX eram as Guardas Civis as responsáveis pelo policiamento ostensivo preventivo e as “Forças Públicas” e “Brigadas” cumpriam o papel de exércitos estaduais responsáveis pela segurança geopolítica entre os estados e o poder federativo (BICUDO, 2000). Neste mesmo período Porto Alegre utilizou seu efetivo de guardas civis para o policiamento preventivo, mas o custo dessa atividade não cabia em seus orçamentos, para continuar existindo e cumprir sua proposta, em 1929 o município convenciou com o estado e dividiu tarefas com as forças estaduais para policiar a capital (PENNA e CARNEIRO, p. 18, 1994).

Foi após o golpe militar de 1964 que as Guardas Civis foram proibidas de continuar a exercer o policiamento ostensivo e este passou a ser de competência exclusiva das Polícias Militares. O Decreto-lei nº 667, de 1969, um produto do Ato Institucional nº 5, de 1968, estabeleceu às Polícias Militares como força auxiliar do Exército e as competências da manutenção da ordem pública, da segurança interna dos estados, do cumprimento da lei e do exercício dos poderes constituídos, devendo atuar de maneira preventiva ou repressiva ante os atos classificados como de perturbação da ordem pública.

Conforme Paulo de Mesquita Neto, 2011, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais instituída em 1985 pelo presidente Sarney, apresentou em 1986 um projeto de constituição em que a segurança pública era considerada uma área de defesa não apenas do estado e das instituições democráticas, mas também da sociedade civil. O projeto modifica a estrutura da segurança pública adotada durante o regime militar, em que propunha:

- d) A inclusão do policiamento ostensivo como competência das polícias civis, além da investigação criminal;
- e) Facultou aos estados manter ou extinguir as polícias militares;
- f) Autorizava os municípios a constituir Guardas Municipais como forças auxiliares das polícias civis.

Como se sabe, ao contrário do projeto apresentado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, nada disso foi aprovado e a estrutura criada durante o regime autoritário se manteve na Constituição de 1988, como se vê no artigo 144.

O diferencial das atividades das PMs e das GMs podem ser definidas no que ditam as leis que regulamentam ambas as organizações, as PMs são instituições criadas para exercer o policiamento ostensivo, fardado, a fim de assegurar o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento da lei, a segurança interna nos Estados e a manutenção da ordem pública, atuando de forma preventiva e/ou repressiva contra a perturbação da ordem pública (BRASIL, 1969). O conceito de policiamento ostensivo, se define como uma ação

policial que objetiva a manutenção da ordem pública, em que um único policial ou um grupo sejam facilmente identificados pela farda, pelo equipamento ou pela viatura (BRASIL, 1983).

Desde o ressurgimento das Guardas a questão do exercício do policiamento ostensivo é um ponto de conflito com as Polícias Militares, o direito ao monopólio desta atividade esteve presente em diversas contestações das corporações militares, chegando a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao STF (BRASIL, 2014).

O policiamento ostensivo também é executado por agências privadas de segurança. Seus agentes normalmente estão fardados, trabalham em portarias, empresas de zeladoria, supermercados, shoppings e bancos, exibem signos que os identificam, transitam em viaturas identificadas, podendo portar armamentos ou não. Trabalham no transporte de valores, protegem o patrimônio, a prestação de serviços, como também as pessoas. A segurança privada no ambiente em que presta o serviço está fiscalizando o comportamento das pessoas, a sua presença inibe atos ilícitos, infrações penais e de perturbação da ordem.

O Estatuto Geral das Guardas ao definir as competências regulou o policiamento ostensivo que as Guardas já vinham realizando rotineiramente durante a fiscalização do trânsito, nas rondas entre as escolas, instalações, logradouros e serviços públicos, situações em que ao depararem com alguma irregularidade que atentasse contra a segurança das pessoas, os GMs reagiriam. O estatuto inovou e expandiu a área de atuação das Guardas, ao inserir os logradouros públicos municipais, ou sejam, as vias públicas em geral, como um espaço/ambiente sob sua proteção, diferente da Constituição de 1988, que define as atividades das Guardas somente à proteção de bens, serviços e instalações municipais.

Está em curso a transição de uma Guarda que cuidava do patrimônio público para um serviço preventivo ostensivo fardado, que é de competência da BM, mas que as GMs estão se inserindo neste contexto. (Guarda Civil Municipal de Canoas)

Alguns gestores e agentes compartilham a ideia de que a lei 13.022 lhes permite exercer um policiamento ostensivo, semelhante ao que as PMs realizam.

A lei possui em seu texto diversos elementos que são utilizados para esta tese, tais como o artigo 3º, que elenca os princípios mínimos das GMs:

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

III - patrulhamento preventivo;

IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e

V - uso progressivo da força.

E nos itens em destaque do artigo 5º:

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: [...]

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para **a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;**

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com **a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem**, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas; [...]

XIII - garantir o atendimento de **ocorrências emergenciais**, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário; (grifos meus) (BRASIL, 2014)

Estas competências possibilitam realizar um policiamento ostensivo que utilize a presença e a atitude vigilante como fator inibidor de violências e infrações penais, em que a intervenção dos GMs ocorra em casos de flagrantes delitos. No EGGM não se encontra qualquer indicativo que sustente a possibilidade de se instituir uma polícia municipal de modelo ostensivo/repressivo, e da utilização de abordagens e da busca pessoal como atividades preventivas às violências.

O patrulhamento ostensivo/preventivo que a lei 13.022 apresenta é somente entre as dezoito competências que as Guardas devem realizar para atender aos seus princípios legais: de proteção dos direitos humanos

fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; da preservação da vida, colaborar para a redução do sofrimento e a diminuição das perdas; do compromisso com a evolução social da comunidade.

A Guarda consegue fazer esse papel preventivo, e como vimos no artigo 5º (da lei 13.022), atua também na repressão diante da condição de flagrante delito. (Secretário de Segurança de Novo Hamburgo)

Quando se fala na participação complementar à atividade de polícia, se tu deturpares, tu podes acreditar que a gente pode fazer polícia também, mas não é isso que a lei diz. (Secretário de Segurança de São Leopoldo)

A missão das Guardas é a de preservar e proteger vidas, além das outras atribuições já conhecidas, a forma de sua atividade ostensiva é a da prevenção pela presença e vigilância, a qual podemos associar à imagem de uma espada embainhada, uma força contida que só deve ser exercida quando na iminência de um risco real e objetivo, uma imagem que se contrapõe a da “faca nos dentes”, normalmente associada ao ataque, à busca ativa de possíveis suspeitos de algum crime.

As abordagens de pessoas comumente é a desencadeadora de práticas abusivas, violentas e estigmatizadas, em que adolescentes e jovens negros e pardos são as habituais vítimas/alvos de abordagens e violências, (RAMOS e MUSUMECI, 2004), (ANUNCIAÇÃO, BONFIM TRAD E FERREIRA, 2020) uma vez que a discricionariedade que embasa a fundada suspeita não possui elementos objetivos formais, quer nos regramentos ou na formação de agentes, tal qual discorrem Jaime Luiz Cunha de Souza e João Francisco Garcia Reis:

Um dos componentes fundamentais do policiamento ostensivo é a possibilidade de uma ação preventiva que permita a antecipação dos policiais à prática da atividade criminosa. A identificação e a neutralização preventiva dos "delinquentes", eventualmente, presentes em determinada área, constituem alguns dos objetivos principais dessa estratégia. Todavia, essa é uma atividade extremamente complexa e sujeita a constantes mal-entendidos, pois não existem parâmetros inequivocamente claros, seja na legislação, seja na formação dos policiais, para orientá-los a identificar as características de um suspeito. Pelo menos em termos formais, não existem, atualmente, marcas distintivas capazes de assegurar aos policiais que determinados

grupos ou indivíduos são criminosos ou apresentam potencial para sê-los. (SOUZA e REIS, 2014, p. 128)

Os municípios que objetivam adotar o modelo de policiamento ostensivo/repressivo, que busca se antecipar aos fatos desconhecidos por meio de abordagens exploratórias, baseados na arbitrariedade do agente, correm o risco iminente de reproduzir estes “mal-entendidos”, também conhecidos como constrangimento ilegal, sacolejo ou esculacho, reproduzindo violências e se distanciando das comunidades e dos princípios que regem as atividades das Guardas Municipais.

3.10 O (novo) SUSP e o Livro Azul

No ano de 2003, durante o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi iniciado o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), tinha como objetivo a reforma estrutural nas polícias por meio de sete eixos estratégicos: gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência. Foi durante este período do SUSP que foi instituída a Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais, voltada para a prevenção da violência e da criminalidade, com atividades de policiamento comunitário, e inseriu os municípios como protagonistas de ações de prevenção às violências, fomentando diversos projetos por meio de convênios com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

O Sistema Único de Segurança Pública, previsto no Plano Nacional de Segurança Pública de 2001, até 2017 não havia sido instituído em lei. Em 2018, sob o governo do presidente Michel Temer, foi instituído por meio da lei 13.675, com o objetivo de disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Os municípios que desenvolviam atividades de preservação do patrimônio e dos serviços municipais, mas também atividades preventivas por meio de ações intersetoriais e direcionadas para o policiamento comunitário, tiveram a sua participação na segurança pública alterada com a nova lei.

A lei 13.675 inovou ao incluir os órgãos de segurança pública dos municípios para que atuem de forma sistêmica e coordenada com os demais órgãos das esferas federal, estadual e distrital, para a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, sendo que até então somente as organizações policiais inclusas no início do artigo 144 da CF possuíam essa finalidade⁸, e especificamente, a competência da preservação da ordem pública cabia somente às polícias militares. Note-se que no parágrafo 8 do artigo 144 da CF, se destina às Guardas Municipais somente as competências de proteger o patrimônio, os serviços e as instalações municipais.

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

Art. 2º A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um. (BRASIL, 2018)

A lei 13.675/2018 (SUSP), ainda que inclua os municípios na função de preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, reforça em diversos momentos que esta atuação será no âmbito das competências e atribuições legais, diferente do seria publicado em 2019, no Livro Azul das Guardas Municipais.

Em 2019, sob a presidência de Jair Bolsonaro, do ministro Sergio Moro no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a SENASP edita o “Livro Azul das Guardas Municipais, Princípios Doutrinários da Segurança Municipal”, que se destina a orientar e estabelecer parâmetros para atuação das Guardas Municipais do país, contém orientações para a sua criação e o direcionamento para a padronização das atividades, por meio do Procedimento Padrão

⁸ Em 2014, por meio de emenda constitucional, coube também aos municípios exercerem a segurança viária para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas, por meio da educação, engenharia e fiscalização de trânsito. (BRASIL, 1988)

Operacional (POP). Ao longo do texto, o livro pretende se fundamentar no EGGM e na lei 13.675/2018, busca modelar as ações das GMs para a proteção às pessoas e nos **bens materiais**, com isto uma nova distensão nas atribuições das Guardas é criada, sendo que constitucionalmente é prevista para a proteção dos serviços, instalações e bens municipais.

“O Procedimento Operacional Padrão (POP) é um conjunto de informações e ações documentadas com o objetivo de padronizar e otimizar atividades, mormente as operacionais, visando preservar a integridade física do Guarda, da imagem da instituição perante a sociedade, proteger as pessoas e os bens materiais.” (BRASIL, 2019, P.20)

Chama a atenção o fato de que na definição do Procedimento Operacional Padrão (POP) acima, entre seus objetivos, e sob a ótica das prioridades, o objetivo de proteção às pessoas vem depois do objetivo de preservar a imagem da instituição perante a sociedade, o que causa estranheza pois nos princípios mínimos da 13022 constam: I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; III - patrulhamento preventivo; IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e V - uso progressivo da força.

“Ordem Pública é o estado social que permite ao cidadão manter seus direitos naturais imprescritíveis, entre eles a liberdade, a propriedade e a segurança. Obter essa condição é impossível, não por causa do Estado, mas pela impossibilidade da convivência pública entre os cidadãos sem uma força pública capacitada para conter a realidade rebelde em seus limites abstratos.” (BRASIL, 2019, p.11)

O Livro Azul apesar de não ser uma lei, mas por ser uma publicação do MJSP e da SENASP, passa a ter um caráter de regulamentação do SUSP para as GMs, que inseriu a atividade de preservação da ordem pública para as GMs, “para conter a realidade rebelde”, tomando por atividades de prevenção primária atividades de policiamento ostensivo/repressivo, como a repressão ao comércio ambulante irregular, o controle de distúrbios civis e o patrulhamento com cães para detecção de drogas ilegais, armas e explosivos, entre outros, devidamente detalhadas nos respectivos POPs.

A doutrina de segurança municipal pregada pela publicação promove um patrulhamento preventivo com elementos do policiamento ostensivo/reactivo/repressivo, prevendo abordagens pessoais em diversas situações, não considerando as atividades de prevenção primária descritas nas competências da lei 13.022, como a interação com a sociedade civil para a discussão de soluções de problemas, de planejamento do ordenamento urbano e de articulações com os órgãos municipais de políticas sociais.

3.11 Os militares e o militarismo nas Guardas

A formação das Guardas Municipais tem diversos aspectos de referências militares, quer na criação das instituições, na origem de seus dirigentes e agentes, na formação inicial dos guardas e na busca de uma identidade institucional. Na região metropolitana de Porto Alegre temos exemplos distintos de Guarda que recebeu uma influência militar na sua formação e Guardas que tiveram pouca ou nenhuma influência militar na sua formação.

A Guarda de Novo Hamburgo foi organizada por Bombeiros Militares desde seus primeiros dias, no início dos anos de 1990. Em 1992, a formação inicial da primeira turma de agentes, a organização, a disciplina instituída desde os primeiros dias do curso, tiveram uma conotação militarizada que influenciou o comportamento, a comunicação, o referencial e as atividades daquela instituição.

Antes mesmo da primeira turma iniciar sua formação inicial, em abril de 1992, nas instalações da Universidade Feevale, os agentes aprenderam a realizar a ordem unida e a marchar, para se prepararem para um desfile no dia da emancipação do município. A maioria dos instrutores eram servidores municipais, os instrutores militares eram os próprios inspetores da Guarda, Bombeiros Militares da reserva, que durante seus primeiros 8 anos comandaram aquela GM. Os conteúdos envolviam legislação, primeiros socorros, defesa pessoal, manuseio e tiro de arma de fogo etc.

A primeira turma da Guarda Civil de São Leopoldo teve sua formação na UNISINOS, em 2007, por professores da própria universidade. Sua formação foi

baseada na Matriz Curricular Nacional, com os princípios da cidadania, respeito aos direitos humanos e o uso progressivo da força. Seus agentes levam o lema de Agentes da Cidadania, a formação inicial de policiamento comunitário é a base das atividades da instituição até os dias atuais. Em sua história nunca foi comandada por um gestor militar.

São diversas as polícias pelo mundo que receberam influência militar na sua formação e organização, o que pode ser visto até hoje em boa parte das polícias europeias e da América do Norte. No Brasil as primeiras organizações policiais tiveram a participação de militares na organização e comando (COSTA E LIMA, 2014). Em 1832, o coronel do Exército Luiz Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias, foi incumbido de militarizar o Corpo de Guardas Municipais Permanentes do Rio de Janeiro, (a atual Polícia Militar), o que incluía lhe conferir uma identidade e uma “tradição”, mantendo a corporação aquartelada a maior parte do tempo. (MUNIZ, 1999, p. 56)

Antes do EGGM, os comandantes das Guardas normalmente eram de fora da instituição, na sua maioria oriundos das PMs ou egressos das Forças Armadas. Além da não obrigatoriedade de ser um guarda municipal, havia carência de formação apropriada destes comandantes para exercer a gestão de uma instituição municipal, que possui o foco em ações preventivas. Os gestores das Guardas reproduziam procedimentos organizacionais e operacionais das polícias estaduais, favorecendo uma cultura reativa em detrimento a uma política de prevenção e de mediação de conflitos.

A falta de um modelo de instituição civil de prevenção às violências, em que seus agentes sejam uniformizados e armados, aliados a uma necessidade de dar uma resposta a sociedade, a seu grupo social, quanto a fazer algo frente à criminalidade que estampa os jornais e as redes sociais, levam estes agentes a se espelharem em outras instituições policiais que já possuem experiência e resultados conhecidos e aceitos pela sociedade.

Para adaptarem-se às mudanças no ambiente externo (social, político e econômico), as organizações incorporam práticas aceitas como corretas e adequadas por outras organizações do mesmo campo. A adoção de tais práticas é muito mais o resultado de pressões sociais do que uma resposta racional aos

desafios enfrentados por essas organizações. (COSTA e LIMA, 2014, p. 486)

A referência para muitos agentes da forma militarizada de se comportar e de desempenhar atividades de segurança pública, decorre da sua experiência anterior à Guarda, na prestação do serviço militar obrigatório ou por referências familiares ou culturais. O policiamento ostensivo militar é um exemplo presente nas gerações que vieram após o golpe militar de 1964. Como se sabe, antes de 1964 as Guardas Civis eram as responsáveis pelo policiamento ostensivo diário, e as Polícias Militares ficavam aquarteladas e só agiam diante de desordens públicas.

Alguns agentes após ingressarem nas Guardas, devido a uma fragilidade doutrinária na sua formação, e a ausência de uma cadeia de comando consolidada, são atraídos a um espelhamento a outras instituições de segurança pública. Não são poucas as Guardas pelo país que se assemelham na estética e na prática às Polícias Militares. A questão da identidade é um ponto sensível que decorre da falta de uma organização institucional que transmite estabilidade, segurança e reconhecimento social aos seus membros.

A formação de novos agentes normalmente é uma tarefa complexa para a maioria das Guardas, a falta de instrutores da própria instituição ou de outras Guardas, que possuíssem conhecimento e capacitação para instruir, obrigava a instituição a convidar ou contratar instrutores das policiais estaduais para esta função, estes instrutores traziam os conceitos e comportamentos de suas corporações.

A questão do armamento é uma novidade, trabalhamos com a Brigada Militar e a Polícia Civil para aprendermos com a expertise deles. (Secretário de Segurança de Canoas)

O EGGM não permite que a formação inicial e a formação continuada dos agentes sejam feitas em órgão de formação e treinamento para forças militares. Também proíbe que a estrutura hierárquica das Guardas, os postos, as graduações, títulos e seus signos identitários tenham denominação militar. As Guardas por terem um caráter civil, não devem ser confundidas ou submetidas a uma hierarquia militar, nem mesmo ser uma força de reserva militar ou policial

militar, seus princípios e competências expressos no seu regulamento lhes confere uma atuação voltada para a preservação da vida e dos direitos fundamentais, e não para a garantia da ordem.

O advento do estatuto foi muito bem-vindo porque ele tentou, e fez, porque é lei, dar um norte para as atribuições das Guardas municipais, e não só as atribuições o seu próprio formato, o seu lugar na segurança pública, as suas orientações, estéticas até ao falar, por exemplo, de afastar as Guardas do militarismo, expressamente. (Secretário de Segurança de São Leopoldo)

Conforme Marcos Rolim, em 2004, a “fragilidade conceitual e a escassez de quadros capacitados para a gestão de uma Guarda Municipal cidadã, favorece a reprodução de estratégias, vícios e limitações que hoje caracterizam as polícias estaduais”. Passadas quase duas décadas da observação de Rolim, estas deficiências ainda estão presentes e contribuem para que as GMs venham a reproduzir as práticas repressivas ao invés de investir no policiamento comunitário como estratégia.

A inexistência de um plano de carreira inviabiliza que os agentes sejam estimulados a se prepararem, que construam sua ascensão na carreira e que alcancem um lugar na gestão das GMs. Quando não há estabilidade na permanência da função daqueles que ocupam os postos na hierarquia da Guarda, a cadeia de comando torna-se frágil e temerária. Quando não há uma regulamentação que defina as regras para ocupar os postos de comando, ocupar estes postos significa ficar vulnerável aos ventos políticos partidários que sopram pelos corredores da instituição.

Um plano de carreira define as regras de ascensão e permanência nos postos da hierarquia da instituição, colabora e estimula a capacitação de um maior número de agentes com o objetivo de ascensão profissional. Profissionais com uma fundamentação conceitual e técnica aprimorada possibilitam a elevação do nível da discussão e reflexão acerca das diretrizes da instituição, e influenciam no processo de decisão da gestão municipal e o fortalecimento da identidade institucional.

3.12 A relação com outras instituições de segurança pública

Na Constituição Federal, no capítulo III que trata da segurança pública, as Guardas estão no artigo 144, não junto das polícias logo após o caput, mas no parágrafo 8, isoladas, próximas do final do artigo. Foi desta forma, um pouco dramática, que os agentes perceberam a posição das Guardas no cenário nacional da segurança pública, quando passaram a trabalhar nas ruas.

Na região metropolitana de Porto Alegre, nos anos de 1990, as Guardas vivenciaram uma dicotomia na sua rotina, por um lado suas atividades de policiamento preventivo eram apoiadas pela população e pelas administrações municipais, eram um momento em que os índices de homicídios estavam em ascensão, a sensação de insegurança era presente, e a população responsabilizava todos os níveis de governo (Kahn e Zanetic, 2009). Por outro lado, os GMs de algumas das cidades pesquisadas, ao executarem as rondas entre os prédios municipais e praças, diante de situações de atos infracionais, realizavam prisões em flagrante, quando estas ocorrências eram apresentadas nas delegacias tinham suas ações contestadas, tendo que contar com a cooperação de agentes estaduais para fazerem o registro nas delegacias.

O advento do EGGM trouxe algumas mudanças, como relatam os agentes:

Houve uma pacificação sobre o tema e o reconhecimento sobre as atividades já executadas. As outras instituições já te aceitavam em algumas ações, em organizações de eventos, mas mantinham uma certa distância. Mas, a partir de 2014, até hoje, a gente consegue quase se equiparar. A Guarda já não era tão incipiente nas ações, eles sabem que a gente sabe. Entre os comandos das instituições, delegados e oficiais da Brigada, eles sabem que a gente sabe. A partir de 2014, há um certo respeito, eles sabem que não há brincadeira aqui. (Guarda Civil Municipal-3 de São Leopoldo)

Dentro do GGI-M⁹ essas reuniões onde se chamava a Brigada Militar, Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal,

⁹ GGI-M: Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública-Municipal. Os GGIs foram criados a partir de 2006 nos estados da federação e depois expandindo para os municípios durante o PRONASCI. Eram fóruns que reuniam as polícias estaduais e federais, e órgãos da justiça criminal, para discutir e buscar soluções no campo da segurança pública, suas decisões eram por consenso. Em alguns municípios congregava, além das polícias, alguns departamentos das prefeituras, o foco prioritário eram as ações de prevenção. Diversos estados e municípios ainda mantêm seus GGI ativos.

Guarda Municipal e SUSEPE¹⁰. Todos esses órgãos que compõem a segurança pública. Isso começou em 2010, aqui em Canoas. E olha... que estrada comprida. E no começo essa integração com esses órgãos de polícia [...] existia mais no papel do que na prática, e hoje em dia, apesar de ser no papel, ela é mais prática. Ela tem uma prática melhor do que tinha lá no começo. [...] Tem coisas que a Brigada Militar precisa fazer, que a gente não pode fazer, a gente ganhou uma arma, mas não ganhou o poder de recolher veículo roubado, o que a Polícia (Civil) e a Brigada Militar podem. Então tem umas coisas que não tem como fazer sem eles. O nosso maior problema é vaidade, eles têm um pouco de vaidade ainda. [...] Da mesma forma que a 13.022 um dia vai ser ótima, essa integração um dia vai ser melhor, porque ninguém desiste dela, se algum dia parecer que a gente desistiu da prevenção, aí cai. (Guarda Civil Municipal-2 de Canoas)

Desde o início das atividades das Guardas pesquisadas, elas dependiam da PM para realizar a finalização de procedimentos que haviam iniciados, como o registro de flagrantes nas DPs e a remoção de veículos durante a fiscalização de trânsito. Nas DPs não se aceitava o registro de ocorrências apresentadas por GMs, apesar da lei permitir a prisão em flagrante por qualquer um do povo, os GMs tinham que contar com a presença de pms para a condução e registro das ocorrências nas delegacias de polícia (DPs). Havia um certo desconforto, pois além de sobrecarregar os pms, eles se responsabilizavam pelos flagrantes, podendo assim serem chamados para dar esclarecimentos ou depoimentos durante o processo para o sistema judiciário.

Atualmente os flagrantes são feitos por GMs e estes comparecem ao fórum para os depoimentos. No entanto, os GMs ao encontrarem um veículo abandonado, em situação de furto ou roubo, os agentes não podem solicitar o serviço de remoção para o veículo e fazer o registro na delegacia. Neste caso, deve acionar a PM para realizar essa tarefa, devendo aguardar no local do encontro do veículo até a chegada de uma equipe de pms, o que pode levar muito tempo, até mais de 1 hora, dependendo das demandas e disponibilidade do efetivo da PM.

¹⁰ SUSEPE: Superintendência dos Serviços Penitenciários, é o órgão responsável pela administração do sistema prisional do estado do Rio Grande do Sul.

Nos anos de 1990 se falava que a Guarda ia ser uma nova polícia e que no futuro iria substituir a PM, isso era falado pelos pms mais antigos na frente dos mais novos e na presença de GMs, era o suficiente para que os pms novos vissem a Guarda como uma ameaça aos seus empregos. Com essa insegurança as intimidações por meio de ameaças de prisões, abordagens e questionamentos por pms, eram frequentes.

Acho que houve um certo receio um certo receio sobre a 13.022 pelos outros órgão. Foi jogado que a Guarda vai ser polícia e que de repente ia tomar o espaço de outras polícias e que elas iam perder um pouco do holofote, que a Guarda ia tomar o espaço (delas). Falaram isso de forma maléfica, para que essa integração fosse prejudicada. Mas, com o aporte financeiro que o município dá para os órgãos estaduais aqui na cidade, a gente acabou trazendo novamente essa integração. (Guarda Civil Municipal de Canoas)

A Guarda entrou no sistema de segurança pública para cuidar do patrimônio, mas estendia o perímetro da área do bairro onde estava o patrimônio (a pé), fazendo a aproximação com a comunidade, conversando com a comunidade, fazendo de uma certa forma o policiamento preventivo, tudo sem estar no papel, e enfrentou problemas com a polícia, com instituições que não entenderam que o papel que a Guarda estava executando naquele momento, que ela tava se somando. E que talvez pela questão de ciúme, de não ter entendido ou de não ter aproveitado. [...] Aí o legislador foi lá e bota que nós estamos fazendo patrulhamento. Mas qual é a diferença entre patrulhamento e policiamento? (Guarda Municipal de Novo Hamburgo)

A lei 13.022 define que um dos princípios das Guardas é o patrulhamento preventivo, se ao invés utilizasse a expressão “policiamento preventivo” não mudaria o significado do princípio, já que patrulhamento¹¹ e policiamento possuem o sentido de fiscalização de comportamentos perante as leis e a normas. Se a redação da lei fosse dessa forma, pelo policiamento preventivo, dada a força simbólica da palavra “polícia”, reforçaria a sustentação interpretativa de que a Guarda é uma polícia ostensiva/reativa/repressiva, distanciando-a dos princípios preventivos e comunitários explícitos na própria lei. Isto reflete o cuidado dos idealizadores do EGGM em não vincular as atividades

¹¹ Patrulhar: [...] “Acompanhar, fiscalizando, o comportamento de alguém, exigindo-lhe obediência estrita a certos princípios ou normas, ou para ver se comete algum deslize:” [...] (FERREIRA, 2004)

das GMs ao policiamento ostensivo/reativo/repressivo, que estão presentes ao longo do regulamento.

Tanto a CF quanto a lei 13.022 não denominam as Guardas como polícias, logo, legalmente elas não são. O controle que o policiamento ostensivo realiza sobre os comportamentos das pessoas, a vigilância e a fiscalização para coibir os desvios traz segurança e temor, e é esta vigilância que complementa a outra função das PMs, a da manutenção da ordem pública. “Mas a Guarda quando patrulha os espaços e serviços sob sua competência não estaria fazendo uma vigilância sobre os comportamentos, tal qual uma polícia?”, sim, como é próprio das agências encarregadas da segurança, sejam privadas ou públicas, as diferenças são o objetivo do patrulhamento em cuidar para que as pessoas mantenham o cumprimento às leis; as práticas rotineiras desenvolvidas da abordagem e busca pessoal; e o cuidado implícito no regulamento das Guardas para que elas não reproduzam atividades e comportamentos alheios a sua competência legal.

3.13 Polícias: imagens, modelos e o espelhamento nas GMs de São Paulo.

As Guardas do estado de São Paulo possuem um histórico de referências para as outras Guardas do país, quer pelo seu pioneirismo, quer pelos recursos disponíveis ou pela visibilidade nacional que aquele estado possui. A Constituição de 1988 permitiu aos municípios criarem suas Guardas, mas a cidade de São Paulo antecipou-se, e em 1986, criou a sua Guarda Civil Metropolitana, com previsão para 5.000 agentes, uma “corporação uniformizada e armada, à qual caberá a vigilância dos próprios municipais e a colaboração na segurança pública” (SÃO PAULO, 1986). A lei previa também o policiamento do trânsito e a sua fiscalização, mediante convênio com a polícia estadual.

Após a CF de 1988, diversos municípios do interior de São Paulo criaram suas Guardas. Inicialmente, cuidavam do patrimônio e da preservação dos serviços, mas, aos poucos foram realizando prisões em flagrante, recuperando veículos roubados, dando apoio às vítimas de violências, e a sociedade foi

acolhendo estes resultados. As atividades das GMs de São Paulo foram sendo conhecidas nacionalmente por meio da mídia. Elas portavam armas, viaturas e prendiam infratores. Para a maioria das Guardas, que eram estritamente patrimoniais, as Guardas paulistas eram uma referência, com atuação de policiamento ostensivo/repressivo muito semelhante a PM.

[As] Guardas, em geral, no Rio Grande do Sul, [...] se espelham muito nas Guardas do estado de São Paulo, São José dos Campos e São Paulo, que são as Guardas com poder aquisitivo maior. Aí fazem vídeos de Jeep Renegade, Toyota Hilux, vários veículos possantes, e os Guardas ficam com esta ansiedade de “quando nós vamos ser assim?”. De “quando nós vamos ter um grupo tático, que tem um helicóptero, que tem um drone?”. [...] Então me parece que ainda as Guardas têm uma enorme confusão na cabeça, elas não se apropriaram do papel dela na segurança. Então, tem muita confusão. (Guarda Civil Municipal de São Leopoldo)

Uma política que tem se disseminado em São Paulo e expandido para outros estados é a criação das ROMU (Rondas Ostensivas Municipais), a exemplo da ROTA (Rondas Ostensivas Tobias De Aguiar) da PM de São Paulo, que se caracterizam por abordagens de veículos e pessoas. São equipes das GMs que recebem treinamento de policiamento ostensivo, alguns pela própria ROTA, com foco em abordagens e revistas de veículos e pessoas.

A vontade em ser uma polícia de atividades repressivas se encontra nas gerações mais novas de GMs, são eles que pressionam os inspetores das GCMs por ações de enfrentamento e de combate à criminalidade. A imagem disseminada pelas mídias, filmes e videogames, do policial herói (TAVARES-DOS-SANTOS, 2014), do policial que usa a força como ferramenta frequente e que quebra regras para obter um resultado que seja aprovado e reconhecido pela sociedade, habita a mente de alguns agentes das novas gerações e uma parcela da sociedade.

Figura 8 – Matéria de Site sobre ROMU de Osasco

“Tropa de elite” da GCM de Osasco faz treinamento com a ROTA

Por admin - 07/12/2018



Guardas da ROMU passaram por treinamento com a ROTA, em São Paulo

Integrantes da Ronda Ostensiva Municipal (ROMU), uma espécie de “tropa de elite” que está em implementação pela Guarda Civil Municipal (GCM) de Osasco, estiveram nesta sexta-feira (7) em um treinamento no Batalhão da ROTA, em São Paulo.

Fonte: VisãoOeste.com

A ROTA é reconhecida pela alta letalidade em suas abordagens nas periferias, com elevado número de mortes de pessoas, tendo participado do massacre de 111 presos do Carandiru (Casa de Detenção de São Paulo), em 1992, cujo julgamento dos PMs envolvidos transcorreu até os dias atuais. No Rio Grande do Sul, além de Porto Alegre outras cidades, Alvorada, Caxias do Sul, Estância Velha, Pelotas, Uruguaiana, Vacaria, possuem ROMU, que reproduzem as mesmas práticas das GMs de SP: abordagens e busca pessoal¹², pretendendo reprimir a criminalidade pela antecipação.

A criação destes grupos representa a ruptura com o modelo de policiamento preventivo/comunitário que vinha sendo executado pelas Guardas no RS nos últimos anos. Como foi dito no início por uma agente da GCM de

¹² Busca pessoal: consiste em tatear o corpo de pessoas objetivando encontrar algo ilícito ou que represente risco às outras pessoas, inclui-se a revista dos pertences e veículos das pessoas abordadas, sob o “manto” da (in)fundada suspeita.

Canoas, as GMs não se apropriaram do papel delas na segurança, o qual é regrado pela lei nº 13.022. Essas mudanças não são produzidas somente pelos agentes, a desobediência à lei é feita também pelos gestores da pasta da segurança e com anuência dos prefeitos.

Figura 9 – A ROTA e as ROMUs



À esquerda pms da ROTA/SP, à direita e acima, GMs das ROMUs de Goiânia/GO e abaixo, de Caxias do Sul/RS

Fonte: Facebook

A deficiência organizacional, a ausência de plano de carreira e de código de conduta próprio, colaboram para que os agentes e gestores se espelhem em outras organizações policiais já consolidadas e que copiem aquilo que resulta de uma valorização da sociedade e que atraiam seus votos, mas que estão vinculadas a práticas em desacordo com a preservação dos direitos fundamentais da cidadania, princípio fundante das atividades das Guardas Municipais.

A profissionalização da carreira e a capacitação dos quadros de gestão das Guardas permite que os servidores tenham como objetivo progredir e ascender posições na instituição, induzindo ao aprofundamento dos estudos na academia, das questões da segurança pública e suas implicações na sociedade,

possibilitando, desta forma, o desenvolvimento de saberes específicos, de sua aplicação prática, colaborando para a desvinculação de modelos de policiamento geradores de violências e de violação aos direitos humanos.

Considerações finais

Ao iniciar este estudo esse pesquisador ainda não tinha a percepção da diversidade de elementos que comporiam o tema desta pesquisa e a complexidade que envolve uma dissertação de mestrado, afora isso, os efeitos da pandemia de Covid-19 afetaram a todos nós, em maior ou menor grau, alterando vidas, excluindo convivências, modificando trajetos e demonstrando a fragilidade da vida, a dor da perda e a experiência do luto. Durante o período da pesquisa, que também foi afetada pela pandemia, adquirimos a certeza de que a responsabilidade sobre o agravamento das consequências da pandemia não tem somente um ator, mas uma trupe organizada, que se beneficia política e financeiramente desse momento crítico da nossa civilização.

Ao buscar saber como guardas municipais e gestores da segurança municipal percebiam as consequências da lei 13.022, nos deparamos com relatos dos agentes acerca do conhecimento e da compreensão do papel que desempenham dentro de suas organizações e cidades. Pelos gestores conhecemos a relação entre a formação profissional e pessoal, e a doutrina das organizações de origem e como isso influi na condução administrativa das secretarias de segurança e das atividades das GMs.

No recorte produzido sobre a trajetórias das Guardas Municipais focamos os fatos ocorridos no século XX, apesar da sua história se iniciar em 10 de outubro de 1831, quando foi criada na cidade do Rio de Janeiro o Corpo de Guardas Municipais, com a finalidade de manter a tranquilidade pública e auxiliar a justiça. No recorte de

A promulgação da lei 13.022 era esperada pelos GMs que durante os anos viram suas atividades sendo cada vez mais diversificadas e distendidas, atividades que avançavam sobre as competências de outras organizações, que sem possuir uma fundamentação legal geram inseguranças a quem deveria proporcionar a segurança e a paz. Levou um tempo para os GMs compreenderem que a lei regularizou o que se fazia, mas também permitiu interpretações que foram utilizadas para sustentar as distensões que

desvirtuaram das atividades de prevenção primária para se exercer atividades de manutenção da ordem pública e a repressão aos crimes.

Os agentes municipais que exerceram atividades de policiamento comunitário, que participaram de atividades preventivas junto às comunidades durante a vigência do PRONASCI, enxergaram na lei 13.022 a normatização de algumas destas atividades, mas também testemunham que a gestão municipal é quem traça as diretrizes de atuação das suas Guardas, nem sempre cumprindo todo o estabelecido no EGGM. As gerações mais recentes das Guardas que não tiveram a experiência do policiamento comunitário, conheceram a seu respeito durante a formação inicial, porém o foco na formação das turmas, nas cidades de Canoas e Novo Hamburgo, após a lei 13.022 são atividades de policiamento reativo/repressivo.

Nos grupos focais realizados para essa pesquisa a única solicitação feita, para quem pudesse participar, era a de que tivessem ingressado na Guarda antes da promulgação do EGGM, justamente para que se pudesse colher as impressões sobre as mudanças percebidas nos dois momentos, antes e depois do estatuto. Ao ouvir os guardas municipais durante as conversas dos grupos focais, a riqueza de informações e os detalhes de suas percepções proporcionou a este pesquisador uma concepção mais aprofundada do impacto do estatuto, mas de forma mais aprofundada sobre o cotidiano das atividades dos GMs e o seu envolvimento pessoal, com os rumos que suas Guardas tomaram com o tempo.

Os gestores de segurança municipal dos municípios estudados foram entrevistados entre o segundo semestre de 2019, Canoas e São Leopoldo, e o primeiro de 2020, Novo Hamburgo. Os agentes foram ouvidos no segundo semestre de 2019.

O estudo teve como proposta conhecer o que gestores e agentes municipais concebiam a respeito do EGGM, para o processo de adequação das Guardas à nova legislação foram delineadas três hipóteses de práticas: a) o policiamento comunitário advindo da Segurança Cidadã, b) o policiamento ostensivo/reativo tradicional e c) de conciliação das duas primeiras com ações

em ambas as frentes, inseridas em atuações mais humanizadas dos envolvidos nas situações de violência e crimes.

A questão previdenciária foi uma constante nos três grupos de GMs, a percepção de que as novas competências que vieram com a lei 13.022, de apoiar e participar de atividades conjuntas com as polícias, eleva o risco de vida dos GMs sem que haja uma compensação na aposentadoria, uma isonomia com as polícias que possuem o direito de se aposentar com 30 anos de serviço.

Na fala do gestor e dos GMs de Canoas ficou clara a opção pela administração municipal pelo policiamento reativo/repressivo. A Guarda foi gerida pela administração municipal para apoiar as atividades de repressão das polícias estaduais na cidade nas ações conjuntas, escanteando a experiência do policiamento comunitário para a patrulha escolar, mas com baixo incentivo institucional. Na perspectiva dos GMs a opção da administração municipal foi um retrocesso, com pouca efetividade na prevenção primária e um distanciamento das comunidades, interrompendo um trabalho produtivo construído e monitorado pelo observatório municipal de violências ao longo dos anos.

No município de São Leopoldo o gestor da segurança municipal, assim como o próprio prefeito, são os mesmos do período 2005 a 2012, período de vigência do PRONASCI e de início do policiamento comunitário na cidade. As falas dos guardas e do gestor da segurança indicam que a opção pelo policiamento comunitário ainda está em vigor. Os agentes teceram críticas às interpretações que foram dadas à lei 13.022 por municípios do RS, como também da falta de fiscalização da lei, como exemplo citaram um município que ao criar sua Guarda utilizou o uniforme preto ao invés do azul, contrariando a lei. Gestor e agentes informaram que com o EGGM alguns GMs solicitavam o desenvolvimento de atividades repressivas e a criação de grupos táticos, que foram negadas pela administração.

Da cidade de Novo Hamburgo, os agentes ouvidos também vivenciaram as práticas do policiamento comunitário e sentem sua falta nos dias de hoje, percebem que apesar das novas turmas terem estudado sobre o policiamento comunitário durante a sua formação inicial, a opção da administração municipal

por não exercer as atividades de policiamento comunitário. Com o EGGM, os GMs notaram a mudança no comportamento de alguns colegas, que passaram a atuar de forma mais intensa no aspecto reativo. As atividades de policiamento comunitário se restringem a patrulha escolar. A opção da administração municipal é priorizar a ostensividade da Guarda como forma de prevenção às violências. Estudos de policiamento baseados em evidências estão em curso. O município que é pioneiro na região na fiscalização de trânsito, exerce atividades de cunho repressivo por meio desta fiscalização.

Desta forma, não se encontrou a terceira possibilidade, a forma híbrida do policiamento comunitário e do reativo/repressivo, mas formas com maior ou menor intensidade de policiamento reativo/repressivo, e uma tendência de se utilizar de evidências para o trabalho preventivo/ostensivo.

Dada às suas atribuições e atividades desenvolvidas ao longo dos anos até os dias de hoje, a questão de a Guarda ser ou não uma polícia nos parece pacificado, o que merece ser discutido e refletido é qual tipo de polícia deve ser a Guarda. Durante a pesquisa, ao estudarmos a legislação e publicações recentes do governo federal sobre segurança pública, detectamos que a distensão das atribuições das Guardas iniciadas com a lei 13.022 tiveram uma continuidade com a lei 13.675/2018 (SUSP), que incluiu as Guardas para que atuem de forma sistêmica com as esferas estaduais, federais e distrital da segurança para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, atribuições que a CF reserva às organizações policiais incluídas no artigo 144.

Em 2019 a publicação do Livro Azul das Guardas Municipais, pela SENASP, presente na mesa de alguns gestores municipais, pretende definir uma doutrina da segurança municipal e padrões operacionais, dá a sua definição de ordem pública “o estado social que permite ao cidadão manter seus direitos naturais imprescritíveis, entre eles a liberdade, a propriedade e a segurança” e indica a “impossibilidade da convivência pública entre os cidadãos sem uma força pública capacitada para conter a realidade rebelde em seus limites abstratos”. Com essas duas publicações se percebe o direcionamento que a

SENASP pretende para as Guardas: exercer um policiamento repressivo a fim de manter os preceitos de uma ordem pública defendida pela publicação.

No viés da preservação da ordem descobrimos a proliferação de ROMUs pelo país e pelo Rio Grande do Sul, na região metropolitana e para outras regiões do estado, em um claro mimetismo da ROTA paulista, tanto nos uniformes quanto nas práticas e objetivos, de ser um grupo tático-operacional dentro das Guardas.

Outra descoberta foi a ênfase dada pelo próprio senado à época da promulgação da lei, no ano de 2014, no site oficial houve diversas publicações que citaram o poder de polícia que agora as Guardas teriam, apesar de que a lei 13.022 não mencionar tal atribuição.

A bibliografia da pesquisa foi muito importante, pois permitiu que fossem traçadas linhas que conectam regulamentos e conceitos a comportamentos dos agentes políticos, imprensa, organizações policiais, gestores e agentes municipais.

Acredito que o problema proposto foi resolvido, que houve descobertas importantes durante a pesquisa, ampliando a compreensão e a percepção sobre a existência de diversos elementos e atores que compõem o quadro onde as Guardas estão inseridas, que vão além da lei 13.022 e seu impacto nas Guardas, havendo como o momento de corte da trajetória das Guardas Civis, constituídas no início do século XX, o decreto-lei nº 667/1969 que retirou das Guardas o policiamento ostensivo que até então realizavam e transmitiu às Polícias Militares a exclusividade desta atribuição.

Referências

ANUNCIAÇÃO, Diana, TRAD, Leny Alves Bonfim e FERREIRA, Tiago. “Mão na cabeça!”: abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do Nordeste. *Saúde e Sociedade* [online]. 2020, v. 29, n. 1. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-12902020190271>>. Acesso em: 25 mai. 2021

AZEVEDO, R. G. DE; DO NASCIMENTO, A. A. Desafios da reforma das polícias no Brasil: permanência autoritária e perspectivas de mudança. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 16, n. 4, p. 653-672, 31 dez. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24402>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL, Presidência da República, Plano Nacional de Segurança Pública. 2ª edição. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/o-brasil-diz-nao-a-violencia-2001.pdf/@@download/file/O%20Brasil%20diz%20n%C3%A3o%20a%20viol%C3%Aancia%20-%202001.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Constituição-Compilado. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. MATRIZ CURRICULAR NACIONAL PARA A FORMAÇÃO DE GUARDAS MUNICIPAIS. P. 55, 2005. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/brazil/documents/matrizcurricular.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2021

BRASIL. 13022/2014. LEI Nº 13.022, DE 8 DE AGOSTO DE 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm>. Acesso em: 02 fev. 2017

BRASIL, 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em 01 jul. de 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil. Brasília-DF, 2019. Disponível em: <<https://www.guardasmunicipaisbrasil.com.br/20190905/2019/2019.12.01-Livro-Azul-Das-Guardas-Municipais.pdf>> Acesso em: 05 set. 2020.

CANOAS, 2002) [LEI Nº 4638 de 10 de maio de 2002]

FERREIRA, A. B. de H. Novo dicionário Aurélio. 3ª edição. Dicionário eletrônico. Curitiba: Positivo. 1 CD-ROM, 2004.

FERREIRA, Luís Roberto Cintra. O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS PARA O BRASIL. [s.

I.], p. 45, 2012. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9948/O%20Papel%20das%20Guardas%20Municipais%20na%20Redu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Homic%C3%ADdios%20Evid%C3%AAncias%20Emp%C3%ADricas%20para%20o%20Brasil.pdf;sequence=1>>. Acesso em: 02 fev. 2021

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas. Atlas da violência <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>> Acesso em: 02 fev. 2021

KHAN, Tulio e ZANETIC, André. **O papel dos municípios na segurança pública**. Coleção Segurança com Cidadania / Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça - Ano I, 2009, n. 01. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume1/papel_municipios_seguranca_publica.pdf>. Acesso em 06 jun. de 2021.

KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. [s. l.], v. 10, n. 2, p. 16, 2016. a. Disponível em:<https://www.academia.edu/31760421/Guardas_Municipais_entre_a_tenta%C3%A7%C3%A3o_da_tradi%C3%A7%C3%A3o_e_o_desafio_da_inova%C3%A7%C3%A3o_Palavras_Chave>. Acesso em: 09 de fev. de 2021

KOPITTKE, Alberto L. O (NOVO) PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA. [s. l.], p. 21, 2016. b. Disponível em:<https://www.academia.edu/29560408/O_NOVO_PAPEL_DOS_MUNIC%C3%8DPOS_NA_SEGURAN%C3%87A_P%C3%9ABLICA_1>. Acesso em: 07 de fev. de 2021

MARONESE, Luiz Antônio Gloger e MELLO, Barbara Birk. **Guarda Municipal: um estudo a partir do Município de Novo Hamburgo**. v. 19, n. 38 (2020): Métis História & Cultura. Revista de História da Universidade de Caxias do Sul Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/metis/article/download/9323/4386>>. Acesso em: 10 mai. 2021

MIRANDA, DAYSE et al. **Diagnóstico e prevenção do comportamento suicida na polícia militar do Estado do Rio de Janeiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2016. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B-East9kqv2ATzNPRTIqTVBQeV9lejQ2QkdWcGh6ZldTaXNz/view?usp=embed_facebook>. Acesso em: 19 nov. 2018.

PERES, Úrsula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. [s. l.], v. 10, n. 2, p. 21, 2016. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/os-municipios-e-a-seguranca-publica-no-brasil-uma-analise-da-relevancia-dos-entes-locais-para-o-financiamento-da-seguranca-publica-desde-a-decada-de-1990/>>. Acesso em: 02 mar. 2021

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei nº 13/2016. Autoriza a Brigada Militar a atuar na formação, treinamento e aperfeiçoamento das Guardas Municipais no Estado do Rio Grande do Sul... Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/Legislativo/Portals/Legislativo/Containers/Alrs_Noticias_Vermelho/imagens/bgContainer2.png>. Acesso em: 07 ago. 2021.

SENASP. PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA. [s. l.], p. 142, 2006. Disponível em: <<http://observatoriodeseguranca.org/files/Relat%C3%B3rio%20Descritivo%20-%20Perfil%20das%20Organiza%C3%A7%C3%B5es%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica.pdf>> Acesso em: 19 jan. 2018.

SOUZA, Jaime Luiz Cunha de; REIS, João Francisco Garcia. A discricionariedade policial e os estereótipos suspeitos. **Rev. NUFEN**, Belém, v. 6, n. 1, p. 125-166, 2014. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-25912014000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 20 jun. 2021.

TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. Dilemas do Ensino Policial: das heranças às pistas inovadoras. In: **Dilemas do Ensino Policial: das heranças às pistas inovadoras**. Brasília: SENASP. 2014. v. 7.

WEBER, Max. - Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva, vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas com os secretários de segurança

- 1- Quais mudanças a Lei 13.022 provocou na Guarda Municipal?
- 2- O que a Guarda Municipal tem feito no campo da prevenção às violências?
- 3- A Lei 13.022 instituiu diversas competências para as Guardas Municipais, alguma competência ainda não foi implantada? Se sim, qual a dificuldade em implantá-la?
- 4- Houve alteração do foco de atuação da Guarda Municipal?
- 5- O que a lei 13022 trouxe de positivo para o trabalho da GM?
- 6- O que a lei 13022 trouxe de negativo para o trabalho da GM?
- 7- A GM possui plano de carreira? Se não, por quê?
- 8- Quais atividades a GM desenvolve com as demais secretarias da prefeitura?
- 9- Agora com o estatuto a Guarda Municipal é uma polícia?
- 10- Qual a importância da fiscalização de trânsito para o trabalho da Guarda?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas com os grupos focais

1. O Estatuto alterou a atuação diária dos agentes da Guarda Municipal?
2. Qual foi a influência do Estatuto na organização da Guarda Municipal?
3. Quais as consequências das atribuições trazidas pelo Estatuto, quais foram as vantagens? Quais foram as desvantagens?
4. O Estatuto de alguma forma ajudou a estruturar o plano de carreira?
5. Vocês acreditam que houve alteração do foco de atuação da Guarda Municipal?
6. Agora com o estatuto vocês se veem como polícia?
7. A nomenclatura da sua instituição deveria ser alterada?
8. Como ficou a relação da Guarda e de seus agentes com as outras instituições de segurança pública?

ANEXOS



UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL



**Instituto de Filosofia
e Ciências Humanas**
Universidade Federal do Rio Grande do Sul



Instituto
Latino-Americano
de Estudos Avançados

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA

Título da Pesquisa: O Estatuto Geral das Guardas Municipais e a proposta de uma segurança cidadã: interpretações, desafios e transformações.

Descrição: pesquisa apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã, vinculado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e Instituto Latino-Americano de Estudos avançados da UFRGS

Orientadora: Professora Doutora Melissa de Mattos Pimenta (UFRGS)

Caro participante,

Gostaríamos de convidá-lo a participar como voluntário da pesquisa intitulada “**O Estatuto Geral das Guardas Municipais e a proposta de uma segurança cidadã: interpretações, desafios e transformações**”, que está sendo desenvolvido pelo mestrando Marino Rosado, sob a orientação da Profa. Dra. Melissa de Mattos Pimenta. O objetivo deste estudo é conhecer como os municípios da região metropolitana de Porto Alegre desenvolvem atividades de segurança pública após a promulgação da Lei 13.022/2014.

Informamos que sua participação é voluntária, seu nome não será utilizado em qualquer fase da pesquisa o que garante seu anonimato. Não será cobrado nada; não haverá gastos nem riscos na sua participação neste estudo; não estão previstos ressarcimentos ou indenizações; não haverá benefícios imediatos na sua participação. Os resultados deste estudo contribuirão para ampliar as reflexões e os avanços no campo da Segurança Pública no Brasil.

Desde já, agradecemos sua atenção e participação e colocamo-nos à disposição para maiores informações através do telefone 51 3308 6890.

Eu li e compreendi este termo de consentimento, portanto, eu concordo em dar meu consentimento para participar como voluntário desta pesquisa.

NOME: _____

LOCAL E DATA: _____

ASSINATURA: _____

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 13.022, DE 8 DE AGOSTO DE 2014.

Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte

Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as guardas municipais, disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

III- patrulhamento preventivo;

IV- compromisso com a evolução social da comunidade; e

V - uso progressivo da força.

CAPÍTULO III

DAS COMPETÊNCIAS

Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.

Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.

CAPÍTULO IV

DA CRIAÇÃO

Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.

Parágrafo único. A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal.

Art. 7º As guardas municipais não poderão ter efetivo superior a:

I - 0,4% (quatro décimos por cento) da população, em Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

II - 0,3% (três décimos por cento) da população, em Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso I;

III - 0,2% (dois décimos por cento) da população, em Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso II.

Parágrafo único. Se houver redução da população referida em censo ou estimativa oficial da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é garantida a preservação do efetivo existente, o qual deverá ser ajustado à variação populacional, nos termos de lei municipal.

Art. 8º Municípios limítrofes podem, mediante consórcio público, utilizar, reciprocamente, os serviços da guarda municipal de maneira compartilhada.

Art. 9º A guarda municipal é formada por servidores públicos integrantes de carreira única e plano de cargos e salários, conforme disposto em lei municipal.

CAPÍTULO V

DAS EXIGÊNCIAS PARA INVESTIDURA

Art. 10. São requisitos básicos para investidura em cargo público na guarda municipal:

- I - nacionalidade brasileira;
- II - gozo dos direitos políticos;
- III - quitação com as obrigações militares e eleitorais;
- IV - nível médio completo de escolaridade;

V - idade mínima de 18 (dezoito) anos;

VI - aptidão física, mental e psicológica; e

VII - idoneidade moral comprovada por investigação social e certidões expedidas perante o Poder Judiciário estadual, federal e distrital.

Parágrafo único. Outros requisitos poderão ser estabelecidos em lei municipal.

CAPÍTULO VI

DA CAPACITAÇÃO

Art. 11. O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.

Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º.

§ 1º Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo.

§ 2º O Estado poderá, mediante convênio com os Municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos Municípios conveniados.

§ 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares.

CAPÍTULO VII

DO CONTROLE

Art. 13. O funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante:

I - controle interno, exercido por corregedoria, naquelas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores da guarda e em todas as que utilizam arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro; e

II - controle externo, exercido por ouvidoria, independente em relação à direção da respectiva guarda, qualquer que seja o número de servidores da guarda municipal, para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, propor soluções, oferecer recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta.

§ 1º O Poder Executivo municipal poderá criar órgão colegiado para exercer o controle social das atividades de segurança do Município, analisar a alocação e aplicação dos recursos públicos e monitorar os objetivos e metas da política municipal de segurança

e, posteriormente, a adequação e eventual necessidade de adaptação das medidas adotadas face aos resultados obtidos.

§ 2º Os corregedores e ouvidores terão mandato cuja perda será decidida pela maioria absoluta da Câmara Municipal, fundada em razão relevante e específica prevista em lei municipal.

Art. 14. Para efeito do disposto no inciso I do caput do art. 13, a guarda municipal terá código de conduta próprio, conforme dispuser lei municipal.

Parágrafo único. As guardas municipais não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar.

CAPÍTULO VIII

DAS PRERROGATIVAS

Art. 15. Os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade.

§ 1º Nos primeiros 4 (quatro) anos de funcionamento, a guarda municipal poderá ser dirigida por profissional estranho a seus quadros, preferencialmente com experiência ou formação na área de segurança ou defesa social, atendido o disposto no caput.

§ 2º Para ocupação dos cargos em todos os níveis da carreira da guarda municipal, deverá ser observado o percentual mínimo para o sexo feminino, definido em lei municipal.

§ 3º Deverá ser garantida a progressão funcional da carreira em todos os níveis.

Art. 16. Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, conforme previsto em lei.

Parágrafo único. Suspende-se o direito ao porte de arma de fogo em razão de restrição médica, decisão judicial ou justificativa da adoção da medida pelo respectivo dirigente.

Art. 17. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) destinará linha telefônica de número 153 e faixa exclusiva de frequência de rádio aos Municípios que possuam guarda municipal.

Art. 18. É assegurado ao guarda municipal o recolhimento à cela, isoladamente dos demais presos, quando sujeito à prisão antes de condenação definitiva.

CAPÍTULO IX

DAS VEDAÇÕES

Art. 19. A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações.

CAPÍTULO X

DA REPRESENTATIVIDADE

Art. 20. É reconhecida a representatividade das guardas municipais no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e, no interesse dos Municípios, no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública.

CAPÍTULO XI

DISPOSIÇÕES DIVERSAS E TRANSITÓRIAS

Art. 21. As guardas municipais utilizarão uniforme e equipamentos padronizados, preferencialmente, na cor azul-marinho.

Art. 22. Aplica-se esta Lei a todas as guardas municipais existentes na data de sua publicação, a cujas disposições devem adaptar-se no prazo de 2 (dois) anos.

Parágrafo único. É assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de agosto de 2014; 193º da Independência
e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardozo

Miriam Belchior

Gilberto Magalhães Occhi

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.8.2014 - Edição extra