SENASP

Secretaria Nacional de Segurança Pública

Relatório Final

Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública

Proponente

Fundação Universitária José Bonifácio

Autor (s)

Marcos Luis Bretas, David Morais e Susana Cesco

Título da Pesquisa

Guardas Municipais: Resistência ou Inovação?

Estes relatórios de pesquisa constituem os produtos resultantes do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal. Fornecerão importantes subsídios para a qualificação das políticas nacionais de segurança pública. Destacamos que eles não constituem a opinião oficial do Ministério da Justiça sobre os assuntos tratados.

Abril 2006

Ministério da Justiça
GOVERNO FEDERAL

Guardas Municipais: Resistência e Inovação

Marcos Luiz Bretas
David Pereira Morais

Com a colaboração de:
Susana Cesco

O tema do policiamento em esfera municipal não é propriamente novo no Brasil. Desde a formação do Estado Nacional brasileiro no século XIX, inúmeras formas de policiamento foram tentadas, fazendo experiências melhor ou pior sucedidas, até que foi se tornando hegemônico o modelo atualmente conhecido de duas polícias estaduais, uma civil e outra militar. Mas a definição de um modelo, que só vem a se completar com a extinção pelo governo militar das Guardas Civis, não significa que ele seja bem sucedido e produza os resultados esperados, procedendo de forma satisfatória. Muito pelo contrário, a década de 1980 produziu, ao mesmo tempo, o processo de afastamento dos militares do poder com a implantação de um regime democrático, e uma aceleração da violência urbana que colocou em questão os serviços policiais, produzindo críticas às polícias, além de inúmeras propostas de modelos alternativos para ampliar a segurança pública.

É nesse quadro que devemos pensar a corrente voga de Guardas Municipais. Não cabe aqui fazer uma análise aprofundada do quadro político no período, mas importa ressaltar que uma parte importante do movimento social em direção à democracia trazia embutida uma grande desconfiança em relação às instituições do Estado, especialmente àquelas que traziam em si a caracterização de militares ou policiais. Nesse quadro, foram privilegiadas as ações de descentralização, expressas no incentivo a atuação de instituições não governamentais ou na ampliação das atribuições de poder mais próximas às chamadas "comunidades", isto é, ao poder local. A questão da segurança não escapou deste

movimento. Falava-se muito em "polícia comunitária" e se discutia o papel do município na segurança pública.

O movimento descentralizador teve presença marcante na elaboração da nova constituição, consagrando uma curiosa contradição de consagrar de forma centralizada uma expectativa descentralizadora. Mas parece importante observar que, no quadro desta reformatação institucional promovida pela Assembléia Nacional Constituinte, combinava-se uma experimentação de novas formas de poder com uma manutenção dos formatos tradicionais. Ao mesmo tempo em que a nova Constituição manteve os velhos modelos das polícias e suas atribuições, mencionou pela primeira vez neste nível jurídico a presença, ou antes a possibilidade, das Guardas Municipais. A redação do artigo 144, § 8º "Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.", ao mencionar as Guardas, ao mesmo tempo em que formaliza sua possibilidade/existência, deixa muito em aberto o seu formato de execução. Pressionados com a questão da segurança pública, os gestores políticos municipais se atiraram de formas as mais diversas na criação de suas Guardas. Estudo do IBAM, a partir de dados do IBGE, menciona 969 guardas em 1999 com uma enorme concentração nos municípios de maior porte.[1] Nesse sentido, é importante observar que, ainda que exista uma expressão formal de sua existência, ainda não é possível afirmar com clareza o que são as Guardas Municipais no Brasil. Criadas de formas diversas, em contextos municipais os mais diversificados, podemos mesmo ter dúvidas sobre a viabilidade de uma definição única para as inúmeras Guardas.[2] Essa questão se reflete

[1] Bremaeker, François, Guardas Municipais existentes nos Municípios. Junho de 2001.
[2] Um exemplo do que apontamos é a existência de uma Guarda Municipal Rural em Araucária, PR, ou as 252 guardas em municípios com menos de dez mil habitantes indicadas pelo IBAM. Parece óbvio que suas tarefas e mesmo seus métodos podem ser muito distintos de outras Guardas, de perfil urbano.

mesmo sobre algumas discussões que se pretendem objetivas: quantas são as Guardas hoje? Seria possível aceitar sem discussão os dados do IBAM/IBGE? A resposta pode variar de acordo com os critérios que se adote para definir uma guarda; efetivos, atribuições ou, pura e simplesmente, o nome.[3]

Criadas num quadro de busca de alternativas e soluções para problemas sociais crescentes, quase sempre ligados à expansão da violência e do crime, em seus diferentes formatos as Guardas representaram uma tentativa de inovação no quadro das políticas de segurança. Mas a base que promovia a criação dessa nova força, além das limitações estabelecidas pela manutenção das atribuições das forças tradicionais, padecia também da indefinição, que permitia que se fizessem Guardas Municipais com os propósitos e métodos os mais diversos. As Guardas terminavam por seguir as vacilações das percepções coletivas sobre o problema da segurança pública: alguns setores da sociedade buscavam formas alternativas de promoção da segurança, através de novas práticas, comunitárias ou assistencialistas, enquanto outros exigiam um endurecimento das ações, uma presença maior de forças de segurança de perfil igual ao das já existentes. Agravando esse problema, a criação de Guardas parecia uma boa idéia aos mandatários do poder público, mas não havia pessoal qualificado para formular um projeto de criação de Guarda, o que levou muitos municípios a colocar suas guardas sob a direção de policiais militares ou civis.

Essa presença de policiais afetou o que nos parece uma das grandes qualidades do processo de implantação de Guardas Municipais: a possibilidade de agir sem a preexistência de uma cultura organizacional, de saberes e práticas consolidadas e compartilhadas pelos agentes policiais, que tanto obstáculo têm posto à reforma das

[3] Essa parece a solução mais simples: considerar os municípios que têm uma instituição com esse nome. Mas o problema de comparar o diferente ainda permanece sem solução.

polícias. Num processo muito rápido, as Guardas Municipais também começaram a estabelecer parâmetros de uma cultura organizacional, com reflexos tanto em sua estrutura interna como no projeto de difusão nacional de um modelo de Guarda.[4] Uma parte significativa deste projeto obedece a um modelo característico de instituição militar, que procura basear sua estrutura e métodos em tradições constituídas no tempo,[5] o que faz com que as Guardas busquem histórias e continuidades em outras instituições municipais, que apresentam pouca ou nenhuma semelhança com as Guardas atuais. Algumas, de fato, representam administrativamente a continuação de velhas instituições, mas sempre alteradas significativamente no quadro das reformas do Estado já mencionadas a partir dos anos 1980. Mesmo as Guardas mais recentes, já vão estabelecendo sua história, e é freqüente a produção de relatórios ou folhetos marcando a passagem dos dez anos de uma Guarda Municipal.[6] Ao mesmo tempo, uma pesquisa no site dedicado a brasões policiais localizado no Geocities já conta com 29 brasões de Guardas Municipais de regiões as mais diversas do Brasil, desde Aracaju até Vinhedo.[7]

Esta questão está na origem da proposta deste trabalho. Como lidar com estas instituições, com a sua construção de memória, e direcioná-las positivamente no trato da segurança pública. Nossa intenção de partida era trabalhar sobre duas Guardas, a do Rio de Janeiro e a de Belo Horizonte, buscando ouvir os envolvidos e avaliar sua percepção sobre a própria atividade. Em que medida já está constituída uma cultura nessas Guardas,

---

[4] Foge do âmbito deste trabalho mas permanece como questão o estudo das associações de Guardas, dos diversos sites na Internet e mesmo das comunidades no Orkut que permitem observar projetos de "nacionalizar" lógicas e valores de guardas municipais.

[5] Talvez o melhor exemplo venha de 1993-2000. Panorâmica da GMRio: "A Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, cuja criação foi autorizada há cerca de oito anos atrás pelo Legislativo Municipal, na verdade é a continuação de uma filosofia de trabalho dentro da área de segurança pública que remonta à época da fundação da cidade do Rio de Janeiro, com a chegada de Estácio de Sá" p. 6.

orientando o trabalho dos Guardas antigos e absorvendo os novos grupos. O uso das duas guardas apresenta algumas questões bastante interessantes, ainda que deixe também de lado muitos problemas que se acham ausentes nessas duas cidades. Fizemos uma tentativa de sanar essa dificuldade visitando outras guardas mas deve ficar claro que o nível de observação é muito inferior. Quando necessário recorreremos a exemplos e comentários tirados de observações feitas em Fortaleza, Osasco e em Foz do Iguaçu.

A) A Guarda Municipal do Rio de Janeiro

A Guarda Municipal do Rio de Janeiro, como diversas outras, tem sua origem na alteração de funções de outras agências municipais. No caso específico, a Guarda foi criada em 1993 aproveitando o pessoal contratado e treinado para fazer a vigilância para a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB). Importa ressaltar que ainda hoje, a turma de guardas mais antigos é composta destes oriundos da COMLURB, com treinamento diferente das turmas posteriores. O modelo adotado foi a criação de uma Empresa Municipal de Vigilância, responsável pela gestão da Guarda e emprego do pessoal, que não pertence aos quadros do Município, regidos pela CLT e demissíveis pela legislação trabalhista comum.[8] Incorporando inicialmente 2.189 homens da COMLURB, a

---

[6] Ver, por exemplo, A Guarda Municipal de Barueri está comemorando: 10 anos, 1995-2005, caderno de 28 páginas distribuído no XVI Congresso Nacional de Guardas Municipais, realizado de 9 a 11 de novembro de 2005, em Foz do Iguaçu.

[7] http://geocities.yahoo.com.br/brasoespoliciais/links.html

[8] Essa é uma das principais queixas dos Guardas, que aspiram a um Estatuto próprio que lhes garanta a posição e os direitos de servidores do Município. Isso é percebido no Plano Estratégico da Guarda para o período 2001/2005: "O clima organizacional encontrado na empresa é de ansiedade pela implantação do Plano de Carreira, Cargos e Salários e de ceticismo quanto à possibilidade de mudanças estruturais que possam beneficiá-los. O clima é muito influenciado pelos valores desenvolvidos pela cultura da organização, onde a ascensão interna é conseguida através da influência pessoal a despeito do mérito e talento individuais." Por outro lado, como trabalhadores da iniciativa privada, o controle das licenças médicas escapa da administração da Guarda, o que também tem efeitos negativos. A questão é complexa e divide os gestores. Até onde pude perceber os Guardas são francamente favoráveis à criação de um estatuto. Isso pode ser percebido no informativo sindical Fala Rio.

Guarda foi se expandindo e diversificando seu contingente. Os dados obtidos em entrevista com o Diretor de Recursos Humanos em abril de 2005 mencionavam 5584 guardas, distribuídos da seguinte forma:

19 inspetores
108 subinspetores
291 Guardas Municipais 3
2698 Guardas Municipais 2
2468 Guardas Municipais 1

O nível mais alto da tabela ainda não foi preenchido. Estes homens e mulheres dividem-se por 15 inspetorias e uma série de grupamentos especiais, de acordo com a tabela a seguir:

Áreas circunscricionais das Guardas Municipais na Cidade do Rio de Janeiro

1ª Praça XV
Centro da cidade, Santo Cristo, Saúde, Cajú, Gamboa, Aeroporto, Castelo, Fátima, Lapa, Praça Mauá, Rio Comprido, Estácio, Catumbi, Cidade Nova e Santa Teeza.

2ª Lagoa
Copacabana, Leme, Lagoa, Gávea, Ipanema, Jardim Botânico, Leblon, São Conrado, Vidigal e Rocinha.

3ª Higienópolis
Complexo do Alemão, Bonsucesso, Manguinhos, Olaria, Ramos, Baixa do Sapateiro, Complexo da Maré, Conjunto Pinheiros, Marcílio Dias, Nova Holanda, Parque União, Brás de Pina, Penha, Penha Circular, Inhaúma, Del Castilho, Engenho da Rainha, Higienópolis, Maria da Graça, Tomás Coelho, Praia de Ramos, Roquete Pinto, Rubens Vaz, Timbaú, Vila do João, Vila Esperança, Vila Pinheiro, Vigário Geral, Cordovil, Jardim América e Parada de Lucas.

4ª Barra da Tijuca
Barra da Tijuca, Camorim, Grumari, Itanhangá, Joá, Piabas, Recreio dos Bandeirantes, Vargem Grande e Vargem Pequena.

5ª Bangu

Bangu, Senador Camará, Padre Miguel, Deodoro, Campo dos Afonsos, Sulacap, Magalhães bastos, Malett, Realengo e Vila Militar.

6ª Madureira

Irajá, Colégio, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vila Cosmos, Vista Alegre, Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Engenheiro Leal, Madureira, Cavalcante, Marechal Hermes, Oswaldo Cruz, Quintino Bocaiúva, Honório Gurgel, Vaz Lobo, Rocha Miranda, Turiaçu, Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta, Guadalupe, Ricardo de Albuquerque, Pavuna, Acari, Barros Filhos, Coelho Neto, Costa Barros e Parque Columbia.

7ª Praça Seca

Anil, Curicica, Freguesia, Gardênia Azul, Jacarepaguá, Pechincha, Praça Seca, Tanque, Taquara, Vila Valqueire e Cidade de Deus.

8ª Tijuca

São Cristovão, Benfica, Mangueira, Vasco da Gama, Triagem, Tijuca, Praça da Bandeira, Alto da Boa Vista, Vila Isabel, Andaraí, Grajaú e Maracanã.

9ª Laranjeiras

Catete, Cosme Velho, Flamengo, Glória, Humaitá, Laranjeiras e Urca.

10ª Cidade Nova

Centro Administrativo São Sebastião, Palácio da Cidade e Gávea Pequena.

11ª Flamengo

Parque do Flamengo.

12ª Jardim Carioca

Bancários, Cacuia, Cidade Universitária, Cocotá, Freguesia (Ilha), Galeão, Jardim Guanabara, Tauá, Moneró, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira, Ribeira, Zumbi, Jardim carioca e Ilha de Paquetá.

13ª Campo Grande

Campo Grande, Santíssimo, Senador Augusto Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba.

14ª Santa Cruz

Santa Cruz, Sepetiba, Paciência, Guaratiba e Pedra de Guaratiba.

15ª Engenho de Dentro

Jacarezinho, Vieira, Fazenda Abolição, Água Santa, Cachambi, Consolação, Encantado, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Lins de Vasconcelos, Méier, Piedade, Pilares, Riachuelo, Rocha, São Francisco Xavier, Sampaio Correa, Todo os Santos e Jacaré.

Grupamentos especiais:

2 Grupamentos Especiais de Trânsito (GET), criados em 1994 e 1998
Grupamento de Apoio ao Turista (GAT), criado em 31/05/2004
Grupamento de Defesa Ambiental (GDA), criado em 13/04/1994
Grupamento de Ronda Escolar (GRE), criado em 01/04/1996
Grupamento Especial de Praia (GEP), criado em ?/12/1999
Grupamento de Ações Especiais (GAE), criado em 15/09/1994
Grupamento de Tático Móvel (GTM), criado em 05/03/1994
Grupamento de Cães de Guarda (GCG), criado em 24/03/1994

Essa diversidade permite que os Guardas se distribuam de acordo com aptidões, ainda que seja duvidoso que as designações para as inspetorias e grupamentos sejam sempre por processos de escolha. É comum em instituições militares – ainda que a Guarda não se encaixe estritamente nesta definição, como discutiremos mais a frente – a designação de pessoas sem considerar suas aptidões, destinando-as a tarefas que têm muito pouco interesse em cumprir.

A divisão entre os gestores, cargos de confiança da Empresa, e os guardas, contratados através de concursos, também é muito evidente. Parte deste problema tem sua origem no curto tempo de existência das guardas, que ainda não permitiram a qualificação e ascensão profissional de seus empregados. Pode-se imaginar que, num prazo médio, mais e mais atribuições venham a ser transferidas para guardas formados internamente. Isso já pode ser observado no treinamento: as primeiras turmas eram treinadas em locais fora da

guarda, por pessoal convidado, principalmente nas polícias. As últimas turmas já receberam treinamento em locais da própria guarda, utilizando instrutores internos.[9]

Boa parte dos trabalhos acadêmicos sobre instituições policiais conferem uma ênfase significativa à instituição e à identidade entre seus membros, sugerindo o que seria uma cultura policial. Essa leitura tem atrativos de método, permite compreender certas lógicas de ação policial, mas, ao mesmo tempo, deixa de lado as possibilidades de explorar as diferenças entre os policiais, expressa em capacidades e aptidões maiores para realizar certas tarefas e não outras.[10] Nesse ponto, uma distinção clássica é entre pessoal administrativo e pessoal de rua, sugerida por Elizabeth Reuss Ianni, que, no caso da Guarda Municipal, parece se expressar de forma dramática entre os gestores, cargos de confiança da Empresa e os Guardas. Mas mesmo entre esses é importante explorar as diferenças de perfil que pode variar de acordo com experiências anteriores de ocupação[11], com a turma em que entraram na Guarda, e mesmo com os setores nos quais estão lotados.

A supervisão da Guarda, ao longo de sua existência, tem estado na mão de oficiais da Polícia Militar. Os dois comandantes foram coronéis da reserva. A pesquisa feita pela SENASP sobre o perfil das Guardas tem mostrado que isso é bastante comum, como já foi mencionado, mas os efeitos ainda precisam ser melhor avaliados. A vinculação policial militar parece sugerir um "controle externo", de uma instituição com atuação marcante na

---

[9] Convém ressaltar que a Guarda Municipal do Rio tem seu comando num prédio que pertenceu ao antigo Batalhão de Guardas do Exército, com espaço e capacidade para instalações de excelente qualidade. Parte do prédio já está renovado, especialmente a parte destinada a cursos e treinamento. A parte destinada às unidades ainda deixa muito a desejar. Diversos guardas notaram esta disparidade entre o lado nobre do prédio e o lado plebeu.

[10] Uma revisão da extensa literatura sobre diferentes perfis policias pode ser encontrada em Robert Reiner, The Politics of the Police. Harvester Wheatsheaf, 1992, cap. 3. Existe edição em português.

[11] Não é possível definir aqui se as experiências anteriores expressam uma determinada "vocação" ou se são elas que formam uma determinada atitude diante do trabalho. O que podemos perceber é a diferença de certos grupos.

segurança pública, que buscaria parceiros subordinados.[12] Nesse sentido, a Guarda do Rio se caracteriza por um discurso de não ser polícia, pela negação do emprego de armas pelos Guardas, o que a coloca quase que isolada no cenário nacional, e parece ir contra o desejo de boa parte dos seus próprios Guardas. Ao mesmo tempo, o relacionamento entre o estado e o município no Rio de Janeiro não é bom, o que parece estimular disputas e mesmo conflitos abertos entre os Guardas e os policiais civis e militares e mesmo com o Corpo de Bombeiros. Uma forma importante de análise que precisa ser feita é como as Polícias Militares pensam a presença das Guardas, que projeto desenvolvem de relacionamento e que atribuições pensam que as Guardas devem ter. Não parece haver uma doutrina definida para essa questão, que varia de acordo com comandos e de estado para estado. E mesmo que se considere a presença de oficiais PM como indicativo de uma afinidade com esta instituição, parece haver também alguns casos onde oficiais dissidentes investem num projeto alternativo – seja de polícia, seja projeto político – através do comando de Guardas.[13]

b) A Guarda Municipal de Belo Horizonte

Belo Horizonte oferece uma excelente oportunidade para estudar a implantação de uma Guarda Municipal. O novo prefeito decidiu criar a Guarda e, para estabelece-la, convidou um coronel da Polícia Militar. O ato de criação é a lei n. 8486 de 20 de janeiro de 2003. O planejamento ainda se encontra em fase inicial, e no momento está sendo feito o

[12] A relação entre a Polícia Militar dos Estados e as prefeituras é tema ainda não abordado. Como a maior parte dos estudos privilegia os grandes centros, essa relação é menos visível. Mas as indicações recebidas de diversas partes do país parecem indicar que as restrições orçamentárias das polícias são parcialmente resolvidas com a colaboração municipal, que se responsabiliza pela manutenção de instalações, viaturas e fornecimento de combustível. O tema merece atenção.

[13] Em Minas Gerais é possível perceber grupos distintos de policiais militares disputando o controle das Guardas.

primeiro concurso para Guardas estatutários. Até agora a Guarda vem funcionando com um grupo pequeno de 448 guardas contratados. O comando policial militar vem desenvolvendo um cuidadoso planejamento das tarefas que a Guarda pode exercer – mais no sentido do contingente restrito do que como uma definição da missão da guarda – e cuidando para que seu pessoal se adeqüe às expectativas. A opção feita foi buscar egressos das Forças Armadas para executar o primeiro recrutamento. Com isso o pessoal tem uma experiência militar e já se encontra adaptado aos padrões de comportamento militares. Com isso, embora seja uma guarda civil em sua concepção, a Guarda de Belo Horizonte apresenta todas as características de uma corporação militar.[14]

Embora exista um embrião de grupamentos especiais, esse tipo de ação ainda não é enfatizado, dando-se preferência à divisão da Guarda por nove áreas da cidade [Centro-Sul, Barreiro, Venda Nova, Pampulha, Norte, Oeste, Nordeste e Noroeste], e especialmente sua localização fixa em pontos escolhidos. O destaque na ação da Guarda Municipal de Belo Horizonte é o policiamento de centros de saúde, escolas e parques, além de outros próprios municipais. Nesse sentido, as iniciativas parecem ser muito bem sucedidas, mas ainda muito modestas. Alguns espaços são controlados de forma considerada muito satisfatória – Rodoviária, Parque Municipal, Centros de saúde – mas a visibilidade da Guarda ainda é pequena e, mesmo para esse tipo de policiamento, a demanda excede em muito a capacidade de atendimento da Guarda. A criação de uma Guarda pequena, que vá aos poucos adquirindo visibilidade, ocupando mais e mais espaços, preparando seu efetivo de forma a atender demandas possíveis e com qualificação, parece ser uma boa forma de

[14] Infelizmente o prazo do trabalho não vai permitir avaliar o processo de entrada dos novos Guardas. Havia uma expectativa de que os atuais guardas contratados fossem bem sucedidos no concurso, o que parece não Ter ocorrido; com apenas um terço dos atuais guardas sendo aprovados. Isso tem sido fonte de tensão e aumenta o debate sobre a maior adequação de candidatos selecionados numa prova, mas de origem civil, em

proceder. Mas ainda deixa em aberto como atender a demandas políticas e pressões sociais, sem falar que mesmo nesses casos, o projeto sobre o que a Guarda Municipal deve fazer, e o como, ficam pendentes, dependendo do sucesso de processos concretos. Por tudo isso, a Guarda Municipal de Belo Horizonte se revela um excelente campo de estudo. Mais detalhes serão apresentados à frente, na discussão de temáticas presentes no trabalho das Guardas.

c) As guardas pelos guardas

Em primeiro lugar, devemos explicitar como foi procedido o trabalho de pesquisa. No caso do Rio de Janeiro foram selecionados aleatoriamente grupos de cinco guardas em cada grupamento ou inspetoria, reunidos, com autorização do comando, para uma conversa gravada, com compromisso explícito de sigilo e não identificação. Mesmo assim ocorreu um caso de recusa de entrevista, por guardas que consideraram a convocação para a entrevista como uma forma de punição por atitudes de oposição ao comando. Por mais que lamentássemos essa atitude, preferimos dispensar estes guardas, abrindo mão das entrevistas. Optamos por trabalhar com grupos devido ao volume de entrevistas que teria de ser feito, sendo mesmo possível que em conjunto os guardas criassem um ambiente mais aberto com maior facilidade, permitindo uma maior troca e expressão de pensamento. Na reunião dos grupos foram buscados dois tipos de seleção: uma que nos trouxesse guardas que ingressaram na força em períodos diferentes, das diversas turmas, além de buscar,

---

contraposição a guardas com experiência e, principalmente, tidos como "vocacionados". O mesmo tema é discutido, na polícia civil do Rio Grande do Sul, por Acácia Maria Maduro Hagen,

quando possível a presença de guardas mulheres, que poderiam ter características e percepções específicas.[15]

No caso de Belo Horizonte o trabalho foi desenvolvido de forma distinta. Devido ao pequeno contingente, o comando nos solicitou que fizéssemos o trabalho enquanto o guarda estivesse de serviço. Por isso o trabalho feito foi correr diversos locais que possuem guardas municipais e observá-los no serviço, para em seguida conversarmos um pouco sobre a atuação e a percepção que têm do trabalho realizado. Foi uma investigação mais precária, mas que se adequou às necessidades da Guarda. Realizamos também uma reunião com o grupo de motociclistas que estava reunido para sair da base de comando para assumir seus postos.[16] Se perdemos na qualidade e atenção dada à entrevista, tivemos oportunidade de fazer a observação dos Guardas em ação, o que pode ilustrar certas questões de forma distinta do discurso. Não nos parece que tenha sido a condição da entrevista o que motivou certas diferenças de fala. O ponto mais importante é a origem militar dos Guardas de Belo Horizonte, que reforça em muito sua tendência a adotar o discurso institucional. Mesmo assim o material é muito significativo, especialmente quando confrontado com outras fontes.[17]

---

[15] Esse tema pode ser melhor explorado. Algumas guardas fazem seleções com vagas separadas para homens e mulheres, designando mesmo funções diferentes. Outras fazem o concurso indistintamente, como é o caso do Rio de Janeiro. O caso de Belo Horizonte é peculiar. Nesse momento não há mulheres. O projeto do comando ao estabelecer as normas do concurso que se realiza era de designar um número limitado de vagas para mulheres, o que foi alterado pela prefeitura. Diante disso foi realizada uma seleção única, obedecendo a critérios iguais, onde as mulheres terminaram por ser eliminadas.

[16] Talvez seja o lugar para mencionar que, ao contrário do Rio, as instalações da Guarda de Belo Horizonte são ainda muito precárias. Vários projetos existem, e nos foram mostrados, para obter um melhor local mas nada ainda é definitivo.

[17] Nunca é demais insistir nessa ambigüidade de ser militares e guardas que teoricamente não deveriam sê-lo. Um depoimento na comunidade Guarda Municipal BH é ilustrativo: ”Com relação a Guarda Municipal, vale a pena lembrar que todos os seus atuais integrantes são oriundos das Forças Armadas, o que comprova suas qualidades como militares. Porém a Guarda não é uma instituição Militar, embora esteja moldada como tal”. Em www.orkut.com/CommMsgs.aspx?cmm=2256873&tid=12997453, consultado em 5/12/2005.

O que vamos fazer aqui é organizar alguns temas centrais da pesquisa e que podemos trabalhar utilizando o material coletado. Não pretendemos – até por falta de tempo na preparação deste relatório – dar tratamento aprofundado a estas questões; mas é exatamente esta tarefa que nos propomos cumprir nos próximos meses,utilizando extensamente o material.

c.1) Afinal o que é a Guarda?

Essa é a questão que pode ter a resposta mais simples, e ao mesmo tempo é a mais complexa. O treinamento dos Guardas os predispões a responder utilizando o código aprendido, fazendo referência aos termos constitucionais e legais. Mas na medida que se discute a atividade, a imagem inicial vai sendo relativizada, de acordo com as exigências do exercício profissional. A definição da Guarda passa então pelo dilema de relacionar o código legal com as exigências do público, que espera da guarda atitudes policiais, de mais um agente uniformizado de controle do espaço urbano. O próprio guarda passa a esperar que a população se comporte desta maneira.[18] Esse talvez seja o principal suporte para um conflito dos Guardas com sua norma legal; o que a lei diz que eles devem fazer deveria ser o que a sociedade espera deles, e isso não se reflete na percepção cotidiana dos encontros. Mas a relação entre a lei e os desejos percebidos na população deve ser mediada pelos desejos do próprio guarda. Nesse ponto é conveniente insistir na diferenciação existente entre grupos dentro das guardas. Não é comum a crítica dos colegas, ainda que ela possa aparecer em uns poucos casos. Mas existe sempre uma diferenciação entre o guarda que quer fazer alguma cisa e aquele que tem uma visão burocrática de sua atuação.

[18] "Hoje passei por uma situação muito constrangedora, ..., num fechamento de rua, vi duas mulheres serem assaltadas e não pude fazer nada, pois não tinha rádio, o lugar era um pouco deserto, e não tinha nenhuma arma. Me pergunto: o que aquelas mulheres pensaram de mim? Me senti um inútil" www.orkut.com/CommMsgs.aspx?cmm=345990&tid=21998523

Os guardas que se destacam são aqueles que têm experiência anterior em instituições militares ou policiais, que vê o trabalho em segurança como exercício de uma vocação e um estilo de vida. Para esse grupo, a posição da Guarda fora da esfera das instituições reconhecidamente policiais é um problema, e eles estão sempre buscando agir como polícia e fazer-se reconhecer como tal.[19] Como já foi mencionado, esse tema tem tido um aspecto dramático no processo de seleção dos guardas em Belo Horizonte. Os guardas de origem militar e que estão trabalhando, sentem que a "vocação" que possuem está sendo derrotada pela lógica impiedosa do concurso público, que seleciona pessoas com um conhecimento superior, mas que não possuem o desejo e a vocação para fazer o trabalho da Guarda. Seriam oportunistas que procuram o conforto de um emprego público, mas que não serão nos guardas, e deixarão esse emprego por outro que pague melhor a qualquer momento.[20] Desse grupo saem aqueles que são vocacionados para trabalhos de Operações Especiais ou Tático Móvel. Esses guardas demonstram preferência por atividades onde haja esforço físico e a possibilidade permanente de conflito. São aqueles que se sentem confortáveis com o risco. É um grupo eminentemente masculino. A presença feminina não parece ser propriamente incômoda, mas estabelece-se uma relação de "proteção", onde as mulheres são colocadas fora da linha de frente.

---

[19] Este estilo de guarda é o mais visível, senhor de uma agenda bastante clara, que transparece em grupos de discussão, associações e encontros de Guardas Municipais. O tema central nesses grupos e eventos é a discussão da proposta de emenda constitucional 524 que, caso aprovada, reconhecerá o papel das guardas na segurança pública. O acompanhamento e a tentativa de lobby no processo político é evidente.

[20] Esse é um dos problemas mais visíveis na Guarda do Rio de Janeiro, bem mais do que na de Belo Horizonte. Como a Guarda experimentou uma depreciação salarial marcante ao longo dos anos, quase todos os guardas têm expectativas de conseguir um emprego melhor, além de já terem outras ocupações nas horas de folga. Parece possível que os Guardas de Belo Horizonte, que estão vendo seus empregos ameaçados pelo concurso, se mostrem mais reticentes sobre a procura de outros empregos ou ocupações paralelas. A exceção visível era a denúncia de que um grande número de guardas preferiu deixar Belo Horizonte, optando por prestar concurso para Guardas Municipais da Grande elo Horizonte. Os dados da administração não confirmam essa evasão significativa, mas entre os guardas os que saíram tiveram grande visibilidade.

Mas é importante perceber que existem outros grupos e tendências dentro da Guarda, onde a concepção de "vocação" é muito distinta. Um grupo que foge claramente ao padrão militar é a Ronda escolar. Aqui são guardas com projetos de prevenção, dedicados a criar condições para que os problemas da violência e do crime não penetre nas escolas ou que possa ser contido no nascedouro. Mesmo assim, estes grupos podem ser observados em duas linhas distintas: parte faz um trabalho de prevenção e palestras, parte faz a ronda no seu sentido mais imediato, lidando com acidentes e conflitos dentro das escolas. Esse grupo ainda mostra um certo aspecto punitivo, que muitas vezes os coloca em choque com as diretoras e professoras das escolas, que vêem como protetoras dos alunos.

O segundo grupo que se destaca como perfil alternativo são os Grupamentos de trânsito. Em muitas guardas que buscam se afirmar como polícias, a imagem que incomoda é exatamente do Guarda Municipal como encarregado de controlar o trânsito e multar as pessoas. Esse trabalho é apresentado exatamente como o que não deveria ser feito.[21] Mas o grupo de entrevistados do trânsito era exatamente o que tinha menos contatos prévios com atividades de segurança, e continuavam a expressar um conjunto de preocupações que os afasta deste tipo de percepção e atividade. A seguir discutiremos a questão do armamento mas vale notar aqui que esse grupo considera perigoso ficar armado onde eles estão, que a convivência que estabelecem é condicionada pela ausência da arma, e que, ao contrário do Guarda citado acima, preferem se afastar quando percebem algum tipo de crime ocorrendo. Assim como o grupo vocacionado para a segurança manipula o desejo social de mais segurança, esse grupo manipula os impedimentos legais e os argumentos a favor de uma guarda não policial. O impasse permanece.

[21] Isso não deixa de ser verdade também nas polícias. Muitas delas se sentiriam mais confortáveis sem o controle do trânsito.

c.2) As atribuições da Guarda

Este ponto pode ser abordado de forma menos problemática, pois os pontos mais complexos estão ligados à questão anterior. As tarefas concedidas as guardas podem ser interpretadas como restritivas ou absolutamente abertas. A forma de intervenção vai se definindo no que se pode considerar como um expansionismo que vai caracterizando as Guardas. Fruto de demandas e lutas sociais, em larga medida ainda sem a imagem negativa dos outros agentes de segurança pública, as Guardas parecem aspirar por mais. O que deve ser esse mais, pode não estar expresso de forma muito clara, mas certamente passa por um contingente maior, melhores instalações e equipamentos. O raciocínio é institucionalmente simples: se existem demandas, atendê-las seria fonte de poder e prestígio. Pode ser que o resultado não seja esse mas essa é a concepção que parece informar boa parte dos guardas. Aqui a grande divisão está relacionada com os administradores. Por agendas políticas ou policiais, eles têm interesse no desenvolvimento das guardas, mas direcionadas para agendas próprias ou restritas. No caso do Rio, o tema da ordem urbana, nos termos definidos pelo prefeito, se impõe, levando ao polêmico embate com camelôs pelas ruas do centro da cidade, dando uma visibilidade freqüentemente negativa para a Guarda. No caso de Belo Horizonte, existe a preocupação de conter o espaço da guarda, avançar lentamente, definindo termos de bom relacionamento com a Polícia Militar.

A questão central parece ser o tornar-se ou não polícia. O acompanhamento da PEC 524 no Congresso Nacional demonstra o interesse dos Guardas em que isso seja realidade, reunindo desde grupos mais duros até propostas como a de Benedito Mariano, que vê as guardas como a nova alternativa policial. Mas para o tratamento desse tema, as Guardas de Belo Horizonte e do Rio não são os melhores exemplos.

Num outro nível, essa mesma discussão pode ser travada sobre um conjunto de atribuições. Escolas, próprios municipais, trânsito, parecem ser destinações muito visíveis para as Guardas. Mas é preciso observar a capacidade destas guardas de formular temas e formatos novos, adequando sua estrutura a demandas contemporâneas. Nesse sentido, a criação de guardas ambientais, o patrulhamento de praias e locais turísticos, vai abrindo novos horizontes para o trabalho das Guardas, ampliando a possibilidade de construí-las como instituições novas e positivas.[22]

c.3) O equipamento

c.4) O treinamento e as condições de trabalho

d) conclusão: o futuro das Guardas

[22] Isso não significa que as polícias não estejam trabalhando nestes campos. Mas neste caso a atividade é subordinada a outras mais visíveis e consagradas, deixando muito a desejar como construtora de imagem. A Guarda, por não ter ainda função bem definida, pode se beneficiar disso.