

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO –
UENF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA - PPGSP

**PRÁTICAS E REPRESENTAÇÕES NA GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE
CAMPOS DOS GOYTACAZES.**

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

Dezembro de 2013

**PRÁTICAS E REPRESENTAÇÕES NA GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE
CAMPOS DOS GOYTACAZES.**

FRANCISCO JOSÉ PEREIRA MELO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Lana Lage da Gama Lima

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

DEZEMBRO DE 2013

**PRÁTICAS E REPRESENTAÇÕES NA GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE
CAMPOS DOS GOYTACAZES.**

FRANCISCO JOSÉ PEREIRA MELO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Aprovada em: 18 de dezembro de 2013.

Banca Examinadora:

Profª Drª Lana Lage da Gama Lima (Orientadora) – UENF

Profª Drª Ana Paula Mendes de Miranda – UFF

Profª Drª Kátia Sento-Sé Mello – UFRJ

Profº Drº Hugo Alberto Borsani Cardozo – UENF

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por toda proteção em todos os momentos da minha vida e que mais uma vez me protegeu e me conduziu durante todo o período do Mestrado, fazendo com que pudesse enfrentar as dificuldades com muito mais força e entusiasmo.

A minha amada esposa e amiga, Maria, por toda força e incentivo dado em todos os momentos. Sua presença em minha vida é, com certeza, o fator que me conduz a cada sucesso alcançado. Te amo.

A minha orientadora Prof^a Dr^a Lana Lage da Gama Lima pela confiança em aceitar o desafio da orientação no tema proposto, e, principalmente, por acreditar ser possível construir uma pesquisa onde o pesquisador deveria ser capaz de estranhar suas próprias ações e valores. Não foi uma tarefa fácil, mas sua atuação foi, com toda certeza, a única forma de termos chegado ao fim.

Aos meus filhos Thaís, Davi e Lara por terem entendido toda a minha ausência durante o período de estudos, privando-se, por vezes, de passeios e, mesmo de atenção nas coisas do dia-a-dia. Amo vocês.

A minha mãe, irmãs, tia, cunhadas, cunhados, sobrinhos e sobrinhas por todo apoio e fé na realização de mais essa etapa na minha vida.

Embora ausente em corpo, mas presente em coração, ao meu falecido pai, que de sua maneira sempre me amou e se alegrou com cada sucesso que alcançava.

A minha amiga, quase irmã, Suellen, que me ajudou incondicionalmente para chegar ao fim dessa caminhada. Sem a sua ajuda e seus conselhos não teria conseguido.

Aos amigos do curso Zé Renato, Luana, Alê, David, Emerson, Marusa, Carine, Renata, Tânia, Naiana e Maycon, meu agradecimento. Agradeço também aos amigos do Doutorado Paulo e Ludmila pela sabedoria e amizade, e, principalmente, pelo socorro nos momentos de desespero.

Aos amigos do NEEV por terem me possibilitado o convívio num grupo tão especial e idealista, que nos dá a certeza de que vale a pena continuar a busca por dias melhores e que essa busca se torna mais fácil com a produção de pesquisas acadêmicas que efetivamente contribuirão para esse propósito.

Agradeço também a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, em especial a Prof^a Dr^a Luciane e ao Prof^o Dr^o Hugo.

E, por fim, agradeço aos funcionários da Universidade pela dedicação e atenção a mim dirigida durante o curso, em especial a Neila, Secretária do PPGSP, pela forma atenciosa e carinhosa com que sempre me tratou desde o momento da minha inscrição para o concurso do Mestrado.

**“Combati o bom combate,
acabei a carreira,
gardei a fé”
(II Timóteo 4:6-7)**

ÍNDICE

Introdução	15
Capítulo I – A inserção dos municípios na segurança pública	20
1.1 - O marco constitucional	20
1.2 - Os modelos de segurança pública	25
1.3 - Planos e programas do governo federal para a atuação na segurança pública	28
Capítulo II – A Guarda Civil Municipal	38
2.1 - A criação da Guarda Civil Municipal em Campos	38
2.2 - A cidade de Campos dos Goytacazes: uma breve contextualização	43
2.3 - Estrutura física da Guarda Civil Municipal	47
2.4 - Estrutura organizacional da Guarda Civil Municipal	51
2.5 – A formação do efetivo da Guarda Civil Municipal	56
Capítulo III – Práticas e representações na Guarda Civil Municipal	63
3.1 - Defesa de interesses e conflitos	63
3.2 - “Saber fazer” e “aceitar fazer”: A estrutura “informal” de turmas e sua influência na construção de hierarquias e conflitos	67
3.3 - A estrutura formal da Guarda e suas formas de atuação: a interferência das representações sociais nas práticas cotidianas de trabalho dos guardas	76
3.1 - O agente de trânsito: poder ou castigo	76
3.2 - Policiamento Ostensivo (PO) e suas diferentes formas de pensar e agir	85
3.4 - Os Auxiliares de Vigilância	108
Considerações Finais	117
Referências Bibliográficas	123

LISTA DE SIGLAS

4º CPA – 4º Comando de Policiamento de Área

8º BPM – 8º Batalhão de Polícia Militar

CONSEG - Conferência Nacional de Segurança Pública.

COREN - Conselho Regional de Enfermagem.

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil.

CTB – Código de Trânsito Brasileiro.

DP - Departamento Pessoal.

FHC – Fernando Henrique Cardoso.

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública.

GAE – Grupamento de Apoio Especial.

GAM – Grupamento Ambiental.

GCM – Guarda Civil Municipal.

GEP - Grupamento Especial de Policiamento em Praia.

GM-RIO – Guarda Municipal do Rio de Janeiro.

GRE – Grupamento de Ronda Escolar.

INCT/InEAC – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia/Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos.

ISP - Instituto de Segurança Pública.

MP – Ministério Público.

NEEV – Núcleo de Estudos da Exclusão e da Violência.

NUFEP – Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PCERJ – Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

PMERJ – Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos.

PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública.

PO – Policiamento Ostensivo.

RH - Recursos Humanos.

SEAP – Secretaria de Estado de Administração Penitenciária.

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública.

SNDH – Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

SUSP - Sistema Único de Segurança Pública.

TCE - Tribunal de Contas do Estado.

TRO - Talão de Registro de Ocorrência.

UFF – Universidade Federal Fluminense.

Lista de tabelas

Tabela 1	Total de Guardas Civis Municipal de Campos dos Goytacazes...	58
Tabela 2	Relação entre sexo e profissionais da Guarda Civil Municipal de Campos dos Goytacazes.....	59
Tabela 3	Formação por turmas da Guarda Civil Municipal do concurso de 1997.....	59
Tabela 4	Formação por turmas da Guarda Civil Municipal do concurso de 2005.....	60
Tabela 5	Relação entre sexo e profissionais de vigilância do município de Campos dos Goytacazes.....	61
Tabela 6	Turma para formação de Auxiliares de Vigilância Municipal do concurso de 2005.....	61

Lista de figuras

Figura 1	Localização da sede da Guarda Civil Municipal.....	47
Figura 2	Fachada da sede da Guarda Civil Municipal do município na Av. José Alves de Azevedo.....	50

Lista da gráfico

Gráfico 1	Estatística de Notificação de Trânsito no Ano de 2009	80
-----------	---	----

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo compreender como a Guarda Civil Municipal de Campos dos Goytacazes tem se construído institucionalmente, tendo em vista o movimento descentralizador na elaboração de políticas públicas, promovido pelo Governo Federal, que induz a participação dos Municípios nas questões de segurança pública, até então assunto considerado de exclusividade dos Estados. A análise das práticas e representações dos servidores da Guarda na realização de suas atividades deixam questionamentos quanto à forma de atendimento as novas demandas por ações de segurança pública, e os seus objetivos constitucionais. E, a partir dessa análise podemos entender como a GCM tem atuado nesse novo cenário municipal e como o efetivo entende sua atividade em relação ao desenvolvimento de uma identidade institucional no atendimento à população.

ABSTRACT

This study aims to understand how the Municipal Civil Guard of Goytacazes has built institutionally, with a view to decentralizing movement in the elaboration of public policies promoted by the Federal Government, which induces the participation of municipalities on issues of public safety, hitherto considered the exclusive subject of states. The analysis of the practices and representations of the Guard servers in performing their activities leave questions as to how to call the new demands for public safety actions, and its constitutional objectives. And, from this analysis we can understand how the GCM has acted in this new scenario and effective municipal understand their activity in relation to the development of an institutional identity in service to the population.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação integra um conjunto de pesquisas que vêm sendo desenvolvidas no âmbito do Núcleo de Estudos da Exclusão e da Violência – NEEV¹. O NEEV está sediado no Laboratório de Estudos da Sociedade Civil e do Estado – LESCE, da Universidade Estadual do Norte Fluminense e integra o Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos – INCT/InEAC², com sede no Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas - NUFEP/UFF, que visa reunir pesquisas que contemplem problemas relativos à ordem social e pública, bem como as formas de administração de conflitos na sociedade, exercício de direitos e imposição de controle social, violência e exclusão, numa perspectiva comparada, construindo, assim, um saber capaz de subsidiar políticas públicas nessas áreas, bem como desenvolver tecnologias de intervenção social nesses campos.

A história do meu interesse pela pesquisa se inicia em novembro de 2008, quando estava exercendo minha atividade de major da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ, no 4º Comando de Policiamento de Área (4º CPA) no município de Niterói, e fui convidado por um vereador da cidade de Campos para comandar a Guarda Civil Municipal. O convite se deu provavelmente pelo fato de eu ter trabalhado como chefe do setor de planejamento e operações do 8º Batalhão de Polícia Militar, que cobre o município, por cerca de nove anos, o que representava para o vereador uma espécie de credenciamento no que se refere a conhecer os problemas de segurança do município. A partir de 1º de janeiro de 2009, assumi o comando da GCM, data de início do governo Rosinha Garotinho, que criou, como um dos primeiros atos de seu governo, uma Coordenadoria de Segurança e Ordem Pública, embora seus discursos apontassem a Segurança Pública como esfera própria do governo estadual.

Logo no primeiro ano de comando da GMC, o município foi selecionado, devido a sua densidade populacional, para sediar uma das etapas eletivas da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública-CONSEG, promovida pelo Governo Federal. A

¹ O NEEV tem por objetivo desenvolver estudos que contemplem as questões de gênero e as relações inter-étnicas.

² Este grupo de pesquisa pode ser conhecido através do seguinte site: <http://www.proppi.uff.br/ineac/apresentacao>

realização de tal atividade ficou sob minha responsabilidade e do Coordenador de Segurança e Ordem Pública do município.

A conferência tinha como objetivo definir diretrizes e princípios orientadores da Política Nacional de Segurança Pública. Foi realizada em várias etapas em todo território nacional, podendo ser promovidas pela sociedade civil organizada ou pelo poder público, em nível municipal e estadual. Alguns municípios foram previamente indicados pelo Ministério da Justiça para realizar uma das etapas, entre eles, Campos.

Para realizá-la busquei apoio de várias entidades da sociedade civil e também das universidades existentes em Campos, sendo que a Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF, por meio do Núcleo de Estudos da Exclusão e da Violência - NEEV, foi a que passou a integrar efetivamente o comitê organizador, responsabilizando-se pela dinâmica dos grupos de trabalho da Conferência.

A conferência aconteceu no auditório do Instituto Federal Fluminense entre os dias 28 e 29 de maio de 2009 com a participação de 344 pessoas e a presença de vários segmentos da sociedade civil. As discussões realizadas nos grupos de trabalho, coordenados por alunos da universidade, apresentaram tensões e conflitos relacionados à temática da segurança pública, na esfera municipal, entre os quais aqueles referentes ao papel da GCM de Campos.

A discussão proporcionada pela Conferência indicava o chamamento dos municípios quanto à participação ativa no planejamento das políticas de segurança pública. Essa discussão, somada a minha visão inicial sobre a forma de atuação da Guarda que estava comandando, me levou a observar mais atentamente as práticas presenciadas dentro da instituição. A questão que guiava minhas observações, como comandante, era compreender como uma instituição organizada para a proteção do patrimônio e serviços públicos municipais, conforme preceito constitucional, poderia se preparar e adaptar a uma nova realidade, que é a demanda para ações voltadas à segurança da população.

A experiência na CONSEG me permitiu uma aproximação com os pesquisadores dos NEEV da UENF, facilitada pelo fato de sua coordenadora, Professora Lana Lage, ter sido minha professora no Curso de especialização em Justiça Criminal e Segurança

Pública, realizado na UFF em 2005. Assim, o diálogo iniciado durante a Conferência, teve continuidade através da participação nas atividades do NEEV, permitindo-me conhecer os debates e as pesquisas desenvolvidas no âmbito do grupo. Esse diálogo forneceu subsídios, inclusive teóricos, para que eu conseguisse sistematizar inúmeras inquietações sobre o funcionamento da Guarda no contexto da segurança pública municipal, as representações e práticas dos profissionais da instituição e os problemas e dificuldades de implantação de mecanismos locais de administração de conflitos. A CONSEG, através dos debates e contatos acadêmicos por ela proporcionados, despertou o interesse pela realização de um estudo científico que pudesse contribuir para a compreensão das representações e práticas da Guarda que, ao mesmo tempo, seria também utilizado na função de comandante da instituição, seja respondendo as inquietações despertadas através do contato diário com os guardas ou mesmo para entender o trabalho que vinha realizando.

Minha experiência inicial no comando da GCM foi marcada por conflitos com meus subordinados, decorrentes de minha intervenção em situações das quais discordava. Ao tentar modificá-las, passei a ser alvo de fortes reclamações por parte dos servidores, que me acusavam de ter ido para a GCM como mais um oficial PMERJ, que não gostava da instituição e que queria prejudicá-los.

Minha primeira ação já havia desencadeado uma enorme contestação, visto que, ao procurar conhecer todos os setores e suas rotinas de trabalho, encontrei um setor de farmácia e outro de fisioterapia, cujos funcionários, apesar de terem formação específica, não haviam sido concursados para essa função e sim para guardas. Não encontrando autorização expressa para esse serviço, solicitei à Secretaria de Saúde do Município que autorizasse seu funcionamento, o que causou enorme agitação entre os servidores, particularmente entre os “guardas fisioterapeutas”. O Secretário de Saúde deu parecer contrário à permanência do setor, seguindo parecer da Procuradoria Geral do Município, que havia sido consultado sobre a matéria. Paralelamente, fui chamado a responder um inquérito civil público no Ministério Público-MP, anteriormente instaurado por denúncia do Conselho Regional de Enfermagem - COREN, ainda no ano de 2007, quanto aos atendimentos feitos pela GCM no serviço de ambulância e de

farmácia. O MP também determinou o encerramento desses serviços, o que foi feito no fim de dezembro de 2009.

Embora o MP determinasse o fim dos setores citados, na visão do efetivo da Guarda eu era culpado por ter dado início a esse processo com o ofício enviado à Secretaria de Saúde. Um comentário auxilia na compreensão da interpretação de tal reação por parte dos guardas: “Esse majorzinho, vem do 8º Batalhão pra dizer que aqui ocorre desvio de função, mas lá no batalhão dele tem um setor de fisioterapia que também tem o atendimento feito por policiais”. Aquela fala representava uma contestação da presença de um mais um oficial da PMERJ no comando da Instituição.

Assim foi minha entrada no comando da GCM de Campos dos Goytacazes, instituição que se tornaria o campo de pesquisa que, mais tarde, me proporia a desvendar. Ao longo de todo período que decorreu do envio do ofício à Secretaria de Saúde até o fechamento dos setores foi possível perceber não somente as práticas costumeiras da instituição, como também a visão que os servidores tinham de seu papel na segurança pública do município e das funções que realizavam. Logo se destacou, na minha percepção, a existência de hierarquias dentro da GCM, nas quais a presidência da Associação dos Guardas Civis Municipais tinha papel destacado. Outra evidência foi a importância da divisão da GCM em grupos, estruturados a partir da data de sua entrada na instituição, denominados como “turmas”. Os grupos assim constituídos disputavam entre si benefícios institucionais e também a legitimidade de suas posições como representantes da categoria.

Diante dessas dificuldades no comando da GCM e da experiência de convívio com a equipe do NEEV, resolvi tentar o ingresso no mestrado do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da UENF, solicitando que a Professora Lana Lage me orientasse.

Assim, a dissertação objetiva analisar as práticas e representações da GCM no Município de Campos dos Goytacazes, destacando os mecanismos pelos quais a GCM tem se construído institucionalmente para se adaptar à concepção de segurança pública induzida pelo Governo Federal; a visão dos integrantes da GCM sobre o seu papel no

contexto de novas demandas por segurança pública no município; e as formas como tem atuado efetivamente no desenvolvimento de suas funções.

O primeiro capítulo apresenta uma análise dos fatores que levaram à mudança do papel atribuído aos municípios na segurança pública. Embora não seja o objeto da pesquisa, considero indispensável conhecer o movimento de municipalização das políticas públicas de segurança, promovido pelo Governo Federal. O segundo capítulo focaliza a GCM de Campos dos Goytacazes, procurando traçar sua história, desde a lei que autorizou o Executivo Municipal a criá-la até a formação de seu efetivo, buscando entender os fatores externos e internos que influenciaram na sua criação e organização institucional. O último capítulo analisa as práticas e representações sociais dos Guardas Civis Municipais de Campos dos Goytacazes, focalizando como veem seu papel na segurança pública do município e como se dá o relacionamento entre os diferentes grupos que constituem a instituição.

Como metodologia, utilizaremos o estudo de caso, que compreende a investigação de determinados casos contextualizados em um tempo histórico e em um lugar específico. Dessa forma, podemos compreender “tanto o que é comum quanto o que é particular em cada caso”, em relação a outros casos similares (VENTURA, 2007, p. 384).

Apesar da necessidade de um distanciamento do campo que permita o estranhamento e a objetividade do trabalho, conforme ressalta Gilberto Velho (1978), isso não foi possível no meu caso. Por esse motivo e por não ter formação na área de sociologia, o processo reflexivo tornou-se mais complexo. Transformar o “familiar em exótico e exótico em familiar” (DA MATTA, 1974) foi uma construção que se deu ao longo das sessões de orientação e do diálogo com colegas e professores do programa. Estar no campo de pesquisa certamente permitiu a apreensão de detalhes que poderiam não ser revelados a um estranho, entretanto, dificultou o processo de estranhamento do que parecia normal e familiar no cotidiano da Guarda de Campos.

Desta forma espero estar contribuindo para o conhecimento de um tema atual na sociedade brasileira – a municipalização da segurança pública – que vem suscitando e ainda suscitará inúmeras pesquisas, por sua complexidade e pelo significativo aumento do interesse da população em geral sobre as questões da violência e da criminalidade.

CAPÍTULO I – A inserção dos municípios na segurança pública

1.1 – O marco constitucional

A atuação dos órgãos estatais na segurança pública está diretamente relacionada à forma com que o governo, seja ele Federal, Estadual ou Municipal, irá pôr em prática sua política pública de controle social. Contudo, para que possamos entender a legitimidade dos entes públicos na formulação de políticas públicas de segurança que interferem ou cerceiam direitos e garantias individuais em nome de uma coletividade, seguiremos a perspectiva weberiana, que afirma:

Hoje, porém, temos de dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o *monopólio do uso legítimo da força física* dentro de um território. Note-se que “território” é uma das características do Estado. Especificamente, no momento presente, o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite. O Estado é considerado como a única fonte do “direito” de usar a violência. [...] “o Estado é uma relação de homens dominando homens, relação mantida por meio da violência legítima (isto é, considerada como legítima). Para que o Estado exista, os dominados devem obedecer à autoridade alegada pelos detentores do poder” (WEBER, 1974, p. 98-99).

Há de se considerar, como afirma Adorno (2002), que o fato dos meios de realização da violência física legítima estarem concentrados nas mãos do Estado não foi condição suficiente para assegurar a pacificação dos costumes e hábitos enraizados na sociedade desde tempos imemoriais. Daí a necessidade de um direito positivo, fruto da vontade racional dos homens, voltado, por um lado, para restringir e regular o uso dessa força e, por outro lado, para mediar os conflitos entre os indivíduos. A eficácia dessa pacificação relacionou-se, como demonstrou Elias (1993), com o grau de autocontenção dos indivíduos, ou seja, sua obediência voluntária às normas de convivência, bem como com a capacidade coatora do Estado face àqueles que descumprem o direito.

Com base na perspectiva do Estado como detentor da exclusividade do uso da violência legítima, aqui analisada sob a forma de exercício do controle social, é que se desenvolveu a pesquisa sobre as práticas e representações na Guarda Civil Municipal do Município de Campos dos Goytacazes, onde se deve incluir a análise contextualizada

dos fatores que levaram a direcionar a demanda por segurança pública³ também aos municípios. Esse processo se inicia com a redemocratização do país, após o fim da Ditadura Militar.

As transições democráticas iniciadas na década de 1980 nos países da América Latina com a derrubada dos regimes autoritários conduzidos por militares foi vivenciada também no Brasil que, após duas décadas de ditadura militar, recuperou suas instituições democráticas. O país deu início a uma série de profundas mudanças nos campos político, social e econômico, entretanto tais mudanças que caracterizavam a superação do modelo de governo autoritário e a implantação de outro com valores democráticos, foi marcada, ainda, pelo aumento da criminalidade e da violência.

Michel Misse (1999) identificou três grandes ciclos no processo de acumulação social da violência no Rio de Janeiro, sendo que o terceiro ciclo⁴ teve início nos anos 70 e perdura até os dias atuais. Entretanto, essa divisão em ciclos é subdividida, destacando o autor que o terceiro ciclo “atinge aparentemente o seu ápice em 1986-89, e até agora se caracteriza pela percepção social de uma violência generalizada instalada nos morros e favelas que ninguém mais parece capaz de combater” (MISSE, 1999, p. 34 e 35).

Nesse ambiente de aumento de criminalidade e da violência e de mudanças políticas, sociais e econômicas implementadas a partir da década de 1980, a forma de executar as políticas de segurança se manteve a mesma. Mesmo que o referido período tenha sido marcado por melhorias em algumas áreas em virtude dos princípios democráticos que voltavam a nortear às instituições, no tocante à segurança houve a manutenção do exercício arbitrário das instituições estatais contra os segmentos mais pobres da sociedade (COSTA, 2004). Diante dessa permanência, a segurança pública torna-se uma das grandes preocupações da sociedade brasileira, que passa a

³ Segurança Pública: Utilizaremos na pesquisa a conceituação de Segurança Pública do Ministério da Justiça, como sendo uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei. <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B1BFF9F1B%2D2ECD%2D4A25%2D9976%2D661FB5A66624%7D¶ms=itemID=%7BE16A5BBC%2D4A90%2D4C01%2D88A7%2D643B4A1DD68C%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>.

⁴ O autor divide os dois primeiros ciclos da seguinte forma: “o primeiro – o mais longo, mais matizado, quando a violência é ainda equacionada com recursos políticos ou com a ordem pública e melhor estudado que os outros, vai das últimas décadas do império até o Estado Novo; segundo, o mais curto, significativo e o menos estudado até agora, vai da redemocratização do país, em 1945, até a edição do Ato Institucional n. 5, em dezembro de 1968.”

responsabilizar todos os níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), muito embora o poder público estadual, por controlar as Polícias Civil e Militar, acabe por ser o mais demandado.

Com a redemocratização, foi organizada no ano de 1987, após as eleições para o legislativo federal no ano anterior, a Assembleia Nacional Constituinte, que tinha o intuito de elaborar uma constituição baseada nos princípios democráticos. Entre as inúmeras matérias que foram tratadas naquele texto, estava a segurança pública.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB em 05 de outubro de 1988, a segurança pública ganhou um capítulo próprio (LEAL, 2011, p. 22). O tema, embora presente em outras cartas constitucionais brasileiras, era tratado de forma dispersa. A nova constituição assim definiu as responsabilidades sobre esse campo:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos⁵:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A novidade trazida foi qualificar a segurança pública como um dever do Estado, mas também como um direito e responsabilidade de todos, apontando a necessidade de participação da sociedade, como forma de buscar soluções para os problemas do aumento da criminalidade e violência que se potencializava principalmente nas grandes cidades.

Miranda e Lima (2007) assim comentam a mudança formal na concepção de segurança pública trazida pelo texto constitucional:

⁵ O art.144 da CRFB menciona em seus cinco incisos os órgãos por meio dos quais o Estado deve utilizar-se para promover a Segurança dos Cidadãos, entretanto é somente no § 8º do referido artigo que surge a possibilidade dos Municípios constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

A constituição de 1988 representou uma mudança na concepção da segurança pública. Além de “dever do Estado”, como afirmava o art. 144, ela passou a ser também responsabilidade de todos, o que significava, formalmente, o reconhecimento de um Estado democrático, no qual a concepção de ordem está diretamente relacionada às atitudes e valores do cidadão, quer isoladamente, quer em coletividade (MIRANDA; LIMA, 2007)

Essa conceituação de um novo modelo de se pensar segurança pública, estava diretamente relacionada a um dos aspectos mais comentados da Constituição Federal de 1988 que é sua orientação descentralizadora, que faz com que a União transfira aos demais entes federativos uma série de atribuições, em especial aquelas relacionadas a políticas sociais. Sento-Sé (2011) faz o seguinte comentário em relação a essa característica da nova constituição:

Saudada como um avanço para a consolidação de um ordenamento político mais democrático, participativo e pluralista, essa tendência foi ao encontro de expectativas de maior ingerência cidadã nas decisões e de mais amplo acesso aos bens promovidos pelo Estado (SENTO-SÉ, 2011, p. 501).

O autor, especificamente em relação ao tema da segurança pública, comenta que essa descentralização sofreu, mesmo que de maneira mais formal do que efetiva, uma mácula parcial, quando o legislador constituinte definiu as polícias militares estaduais como força reserva do Exército e que se tal previsão não chegou a comprometer a autonomia conferida aos Estados na elaboração de suas políticas públicas de segurança, deixou uma vinculação entre as policias militares estaduais e o exército, nos moldes do que existiu durante o período da Ditadura Militar.

A Constituição Federal de 1988 alterou de forma significativa a natureza das relações intergovernamentais, posto que a autoridade política dos governadores e prefeitos é outorgada, a partir de então, pelo voto popular. Nesse ordenamento da federação brasileira proposto pela constituição, a descentralização fiscal faz com que Estados e Municípios ampliem de forma significativa sua autoridade fiscal, diferente do que ocorria durante o Governo Militar, em que a centralização financeira, principalmente após a reforma fiscal em meados dos anos 1960, concentrou nas mãos do governo federal a arrecadação dos principais tributos.

Para entender como a descentralização tem sido implantada no país, tomamos por base o estudo de Frederico Tobar (1991) sobre o tema, no qual ele descreve os processos descentralizadores, seu momento de implementação pelos governos, bem como alguns obstáculos a serem superados pelo ente descentralizador.

A descentralização na segurança pública, assim como em outras áreas de atuação dos governos, deve levar em conta as expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social e política, bem como as realidades locais de governos, tais como capacidade fiscal e administrativa, pois a cultura cívica local será fator de grande importância para a efetivação de políticas públicas por meio da descentralização.

Uma nova política de segurança pública vem sendo implantada no país, com base na descentralização dessa atividade, onde os municípios têm ganhado papel significativo no atendimento a tais demandas, contudo para que a descentralização possa alcançar os resultados esperados, o Governo Federal deverá ser capaz de elaborar estratégias eficientes na indução dos demais entes, visando dar a esses, responsabilidades na gestão de políticas. A elaboração de políticas indutivas que sejam internalizadas pelos executores é a maneira de ajudar a superar os obstáculos à descentralização, provenientes das desigualdades estruturais citadas.

Quanto à necessidade dessas políticas indutivas do governo federal serem interpretadas pelos demais entes de modo a produzir os efeitos pretendidos, há de se considerar como destacado por Geertz que cada sociedade tem suas leis as quais se ajustam às crenças e costumes locais, o que leva a interferir na hermenêutica jurídica e, portanto essa relação deve ser considerada na elaboração de políticas públicas descentralizadoras (GEERTZ, 2012).

Dessa forma a descentralização terá inúmeras funções dentre as quais aumentar a legitimidade dos entes, permitir uma melhor alocação de recursos, estabelecer prioridades de acordo com as necessidades locais, além de ter importante função econômica ao permitir a prestação de mais serviços públicos a custos mais reduzidos. Essa função econômica é citada por Frederico Tobar como sendo a impulsionadora dos estudos das teses descentralistas.

Avaliando os fatores determinantes da inclusão das práticas descentralizadoras nas agendas de políticas públicas se constata que as teses descentralistas só adquirem peso quando as mesmas fornecem alguma contribuição para a superação da crise econômica do Estado (TOBAR, 1991).

Assim a descentralização deve ser analisada num contexto que esteja previsto planejamento e execução de políticas públicas, pois do contrário corre-se o risco de transformar os entes municipais e estaduais apenas em elementos executores de uma política centralizada imposta pelo governo federal, o que caracterizaria uma desconcentração das políticas públicas e não uma descentralização, o qual deveria levar em conta as realidades e necessidades locais.

1.2 – Os modelos de segurança pública

Durante a vigência da Assembleia Nacional Constituinte, não houve uma discussão profunda e tampouco concepções inovadoras sobre a segurança pública se comparadas às constituições anteriores. A Constituição de 1988 apresentou uma conceituação de segurança pública que incluía uma corresponsabilidade de todos, contudo em nada alterou a forma de atuação das instituições estatais, possibilitando a manutenção da forma de atuação arbitrária do regime que acabara de ser superado.

Embora a descentralização proposta pela constituição, dando aos estados o dever de prover segurança aos seus cidadãos, apontasse para a separação definitiva entre a segurança pública e a segurança nacional, as práticas institucionalizadas dos órgãos de segurança se mantiveram as mesmas do Regime Militar, orientadas pela Doutrina de Segurança Nacional⁶, que tinha como parâmetro a situação de guerra e a aplicação de princípios militares à segurança interna (LEAL, et. all., 2011, p. 23).

⁶ O Decreto-Lei 314 de 13 de março de 1967 transformava em legislação a doutrina de Segurança Nacional, que era fundamento do Estado após o golpe militar de 1964. Em seguida veio o Decreto-Lei 898 de 29 de setembro de 1969 - Lei de Segurança Nacional, que vigorou por mais tempo durante o regime militar. Foi então promulgada a Lei 6.620 de 17 de dezembro de 1978, considerada mais branda

Essa Doutrina sofreu influência direta da Guerra Fria, quando os países capitalistas liderados pelos Estados Unidos viviam num estado latente de guerra contra países comunistas ligados à União Soviética. Assim, os indivíduos que possuíam ideias políticas diferentes das referendadas pelos militares eram considerados inimigos internos do Estado Brasileiro, acusados de ameaçar a ordem e impedir o desenvolvimento do país. “Dentro desse contexto, segurança pública era sinônimo de segurança nacional” (MELLO, 2011, p 53).

A Constituição de 1988 não foi capaz de romper com o regime autoritário que acabara de findar, ao contrário constitucionalizou a atuação de organizações militares em atividade própria de polícia, o que pode ser compreendido da leitura de nossa magna carta. Título V os capítulos referentes à: I – Do estado de defesa e do estado de sítio; II – Das Forças Armadas e III – Da Segurança Pública.

Segundo a Doutrina da Segurança Nacional, a ideia de combate traz a questão da segurança para o combate da criminalidade, considerando o criminoso como inimigo interno. Assim, todo o controle social tido como necessário aos governos é exercido por meio de uma orientação bélica, que serve de justificativa para as suas estratégias de guerra. Esse modelo de política de segurança parece não ser compatível com a Constituição de 1988, pois uma carta de princípios democráticos não deveria conviver com tais práticas. Entretanto, tal mudança não ocorreu e, após 88, observamos que “o “inimigo interno” anterior – o comunista –, foi substituído pelo “traficante” e este se apresenta como um elemento de justificação das estratégias bélicas de controle social” (LEAL, et. all., 2011, p. 23).

Como apontam Lima e Miranda:

O processo de redemocratização do Brasil trouxe uma expectativa de expansão de direitos individuais, políticos e sociais mediante a concretização do estado de direito. No entanto, tem-se observado a permanência do exercício arbitrário e ilegal do poder, que tem resultado em uma série de violações, entre as quais se destaca a violência da polícia, que significa o abuso da força nas suas intervenções, particularmente da força letal, bem como o uso da tortura para obter confissões nas

que as anteriores. E, por fim, a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, durante o governo do presidente João Figueiredo e ainda em vigor.

investigações e para garantir o controle dos presos. Todas as evidências indicam que essa brutalidade é exercida fundamentalmente contra alguns dos grupos mais vulneráveis da sociedade: moradores de favelas ou bairros pobres, e negros (MIRANDA; LIMA, 2007, p. 1).

Assim a manutenção de um modelo militar na segurança pública, conforme apresentado acima, acaba por representar o efeito imediato desse modelo de controle social voltado à eliminação de um inimigo, forma tradicional de atuação das instituições de segurança pública.

Alguns autores utilizam o termo remilitarização da segurança, como forma de destacar a manutenção de um modelo militar de segurança em um modelo de governo democrático, como o pretendido pela Constituição de 88. Contudo deve-se destacar que o termo remilitarização não deve ser interpretado como afeto às polícias militares, mas também às polícias civis, pois a discussão gira em torno de um modelo de controle social e não do uso de uma farda, cuja forma de atuação leva ao aumento da violência letal pelas polícias em relação aos “inimigos” traficantes e criminosos em geral (SERRA, 2011, p. 52).

Além do fato anteriormente citado, quanto às polícias militares serem consideradas força reserva do exército, outra passagem do texto constitucional deixa a possibilidade de intervenções militares em área típica de ação de instituição civil O artigo 142 da Constituição de 88 dá às Forças Armadas atribuições também de Segurança Pública, permitindo a atuação dessas forças em casos de violação da lei e da ordem, sem, contudo definir o que caracterizaria tal violação.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, **à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem** (grifo nosso).

É certo que a tradição Democrática de países como Estados Unidos, Canadá dentre outros, faz nítida distinção entre as competências institucionais das Polícias e das Forças Armadas, deixando para as primeiras às competências voltadas para atuação em

conflitos de natureza social, enquanto as forças armadas têm como missão a defesa da soberania do país contra possível ação inimiga externa.

O policiamento a ser realizado pelas polícias é, conforme afirma Goldstein, “essencialmente um serviço civil, conduzido em um ambiente civil”, contrapondo o autor a essa natureza civil, o fato das organizações policiais se moldarem com conceitos militares: “as agências de polícia são organizadas à maneira militar piramidal” (GOLDSTEIN, 2003, p. 320). Esse modelo ambíguo acaba por despersonalizar o policial, pois ao entrar na instituição para executar o policiamento é treinado de modo a suprimir suas opiniões individuais, sendo levado a atuar de uma maneira uniforme, construída e pensada pela própria instituição.

No pólo oposto a essa política de segurança pública está a compreensão da segurança como prestação de serviço público. Esse modelo é marcado pela ênfase na prevenção, na realização de políticas sociais, na participação popular na gestão de segurança e na transparência das instituições policiais. Estes princípios diferenciam esse modelo do anterior, calcado na ideia de guerra ao inimigo interno e concebido com o foco na defesa do próprio Estado, em detrimento dos direitos de seus cidadãos (LEAL, et. all., 2011).

A Constituição Federal, ao não definir de forma clara qual seria o modelo a ser adotado e manter as instituições de segurança tais como eram antes, possibilitou a coexistência dos dois modelos, além de ter mantido a maior parte das polícias do Brasil militarizadas e atuando como forças auxiliares das Forças Armadas.

1.3 - Planos e programas do governo federal para a atuação na segurança pública

Na construção de um modelo de segurança pública voltado para o cidadão tendo como foco a prestação de um serviço público, várias ações foram implementadas. Muito embora o objetivo da pesquisa não seja o estudo aprofundado dessas políticas, parece indispensável traçar, em linhas gerais, a sua criação, para que se possa entender o

momento em que os municípios do Brasil foram chamados a participar e como as Guardas Municipais passam a ser alvo de novas demandas no campo da segurança pública.

O primeiro ponto na mudança da concepção de segurança pública no Brasil pode ser marcado pela participação do país na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada pela Organização das Nações Unidas - ONU no ano de 1993. Nas inúmeras reuniões ao longo da Conferência, questões relativas à segurança pública, à justiça criminal e aos padrões de trabalho das organizações policiais, foram discutidas e analisadas.

Como resultado dessa conferência e com base em suas recomendações, o Brasil produziu seu primeiro trabalho voltado para esse novo modelo de segurança pública, no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1996, quando foi apresentada uma política nacional com diretrizes definidas. Em decorrência, foi criado o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH⁷, construído com a participação da sociedade civil, universidades e representantes dos governos, estabelecendo metas a serem alcançadas a curto, médio e longo prazo.

O PNDH continha várias propostas para consolidar os Direitos Humanos e afirmar o Brasil como um Estado Democrático, a partir da ideia de que “não há como conciliar democracia com as sérias injustiças sociais, as formas variadas de exclusão e as violações reiteradas aos direitos humanos que ocorrem em nosso país”, citada logo na introdução. Os direitos humanos foram assim definidos:

Direitos humanos referem-se a um sem número de campos da atividade humana: o direito de ir e vir sem ser molestado; **o direito de ser tratado pelos agentes do Estado com respeito e dignidade, mesmo tendo cometido uma infração; o direito de ser acusado dentro de um processo legal e legítimo, onde as provas sejam conseguidas dentro da boa técnica e do bom direito, sem estar sujeito a torturas ou maus tratos** (grifo nosso); o direito de exigir o cumprimento da Lei e, ainda, de ter acesso a um Judiciário e a um Ministério Público que, ciosos de sua importância para o Estado democrático, não descensem

⁷ O Programa Nacional de Direitos Humanos-PNDH foi criado pelo Decreto nº 1904 de 13 de maio de 1996, contendo diagnóstico da situação desses direitos no País e medidas para a sua defesa e promoção. Atualmente existem três versões do PNDH, as versões I e II publicadas durante o governo Fernando Henrique, e a última, ou PNDH III, publicada no final de 2009, no governo Luís Ignácio Lula da Silva.

enquanto graves violações de direitos humanos estejam impunes e seus responsáveis soltos e sem punição, como se estivessem acima das normas legais [...].

Embora o então presidente Fernando Henrique Cardoso-FHC tenha apresentado o PNDH em 1996, o debate sobre segurança pública havia passado a fazer parte da agenda federal, ainda no ano de 1994, quando o mesmo havia sido candidato ao cargo de presidente da República. Todo o debate político se deu em virtude da intervenção do Governo Federal⁸ com o acionamento das Forças Armadas para atuar na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, onde havia um sentimento geral de insegurança e medo por parte da população (SENTO-SÉ; RIBEIRO, 2004).

Toda a discussão sobre segurança pública no início dos anos 1990 tinha como foco o aumento dos índices de criminalidade, o aumento de sensação de insegurança da população e a ineficácia das forças policiais dos estados para lidar com as questões de segurança em termos compatíveis com um novo modelo de democracia que se buscava implantar no país. O conjunto desses problemas marcou também uma retomada da concepção militarizada da segurança pública (MELLO, 2011).

No ano de 1997, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou a Secretaria Nacional de Direitos Humanos - SNDH e a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, ambas construídas com base nos princípios democráticos de proteção à vida, à liberdade e aos direitos humanos no campo da segurança pública. Contudo não houve uma atuação dessas secretarias nos anos subsequentes, sendo que a SENASP somente ganhou visibilidade no ano de 2002, último ano do governo FHC.

Já no segundo governo de Fernando Henrique foi editado um segundo PNDH e um novo plano na área de segurança pública foi elaborado com vistas a apoiar os governos estaduais e do distrito federal, além dos municípios que possuíam Guardas Municipais, ou seja, embora desde o início de seu primeiro mandato as questões de

⁸ Em 1994, iria ocorrer eleições para o cargo de Presidente da República e Governadores dos Estados. Itamar Franco, então Presidente apoiava a candidatura de Fernando Henrique Cardoso como seu sucessor e Marcelo Alencar para Governador do Estado do Rio de Janeiro. O então governador do Estado do Rio, Leonel Brizola, se afastou do cargo para concorrer a Presidência da República, indicando Anthony Garotinho para disputa do cargo de Governador do Estado. A partir dessa composição política, a intervenção do governo federal na segurança pública do Estado, naquele momento, foi apontada como sendo de uso eleitoral, pois estaria sendo utilizada para enfraquecimento das candidaturas de Leonel Brizola e Anthony Garotinho.

segurança pública estivessem em debate e fazendo efetivamente parte da agenda política federal, um plano específico para as questões de segurança só foi apresentado na metade de seu segundo mandato.

O Plano Nacional de Segurança Pública 2000 - PNSP 2000 está dividido em quatro capítulos, que foram subdivididos em 15 compromissos que englobavam 124 ações, ficando estabelecidos os resultados que se desejava alcançar até o ano de 2002. O PNSP foi apresentado como um plano de ação com o objetivo de aperfeiçoar o Sistema de Segurança Pública do Brasil, ressaltando que, embora as questões de segurança pública estivessem sendo tratadas de modo específico, não se poderia excluir a importância de ações relativas às políticas sociais e comunitárias.

No capítulo II, referente às medidas no âmbito da cooperação do governo federal com os governos estaduais, o Compromisso n.º 7 tratava da redução da violência urbana, incentivando a participação dos municípios, bem como a criação de Guardas Municipais.

Capítulo II

Medidas no Âmbito da Cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais

COMPROMISSO N° 7 - REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA URBANA

A violência aumentou. Isto é um fato incontestável e que assusta toda a sociedade. O cidadão brasileiro tem sido, nos últimos tempos, exposto a muitas formas de violência: crimes, assaltos, lesões e inúmeras outras violações. Na maioria das vezes, essas práticas têm levado, prematuramente, milhares de vidas humanas, atingindo patamares inaceitáveis.

[...] AÇÕES [...]

56. Guardas Municipais

Apoiar e incentivar a criação de guardas municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito.

57. Combate à Violência como Prioridade também do Município

Sensibilizar e apoiar financeiramente projetos municipais que invistam na qualidade de vida de populações que vivem em periferias, favelas e zonas de carência, na instalação de equipamentos sociais que reduzam circunstâncias ou situações que facilitam a ação criminosa.

Junto à criação do PNSP 2000, foi instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP⁹, destinado a apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública, e que estava previsto na Ação 93 do Compromisso 12 do PNSP. A SENASP passaria a ter uma atuação mais efetiva, assumindo o papel de indutora de políticas de segurança nos entes federativos.

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais.

O PNSP 2000 acabou por se constituir num documento meramente formal, que, por sua abrangência e generalidade, tornava inviável a efetivação das ações propostas. De acordo com Sento-Sé (2004), o plano representava:

[...] muito mais uma peça de propaganda ou, talvez, uma sinalização de que o governo federal estava empenhado em mapear o que deveria ser feito no campo da segurança, do que propriamente um plano de ação a ser implementado a curto prazo (SENTO–SÉ, 2004, p.432).

No ano 2000 novamente se construiu a ideia de uma crise na segurança pública no Rio de Janeiro. Dessa vez o Governador do Estado do Rio de Janeiro era o então candidato derrotado na eleição de 1994 para o executivo estadual, Anthony Garotinho, e, novamente, o assunto de uma possível ação federal no Estado entrava na pauta de discussão. Para melhor compreensão dos motivos que levaram o lançamento do PNSP 2000 com tanto atraso pelo governo federal, conversei¹⁰ com o então governador sobre a

⁹ O Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP foi instituído pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

¹⁰ Tal conversa se deu durante uma viagem para a convenção do Partido da República – PR na região noroeste do Estado, na qual atuava como segurança do ex-governador.

suposta crise na segurança durante o seu governo e a relação entre tal crise e o lançamento do plano.

Durante a conversa, Anthony Garotinho disse que, ao assumir o governo no ano de 1999, encontrou todo o Estado “totalmente desestruturado” e que não foi diferente na área da segurança pública. Objetivando solucionar tal problema, criou um programa que chamou de “A cara do crime”, que consistia em começar a conhecer e mapear os rostos dos criminosos que atuavam no Estado. Tal programa dependeu quase que exclusivamente da Polícia Militar, pois, segundo o ex-governador, a Polícia Civil não possuía um banco de dados fotográfico que pudesse dar início aos trabalhos. Assim, primeiramente com base nas informações das seções de serviços reservados da Polícia Militar (P2), o trabalho teve início. A execução do mesmo possibilitou a integração das informações de várias delegacias e batalhões e logo se percebeu que alguns nomes de criminosos se repetiam em inúmeras áreas do Estado. A partir desse trabalho, Fernandinho Beira Mar passou a efetivamente figurar como um dos principais atores do comércio ilegal de drogas do Estado. A falta de uma sistematização das informações fazia com que não houvesse cruzamentos de informações entre as delegacias, o que impedia entender o crime no Estado.

Outro ponto observado pelo ex-governador para analisar o período foi a entrada de armamento de guerra no Estado, vindo de fora do estado e do país. A busca por uma ação integrada das polícias com a criação do Instituto de Segurança Pública - ISP, ainda no final de seu primeiro ano de governo, foi apontada como uma grande mudança para a segurança do Estado. Com a identificação das principais lideranças do tráfico de armas e drogas que atuavam no Estado, passou-se a buscar meios para que as polícias pudessem prendê-los, o que desencadeou várias ações policiais. Tais ações desencadearam, como resposta dos criminosos, outras ações violentas na capital do Estado, com destaque para as rebeliões nos presídios. A partir desse cenário, se criou um ambiente de insegurança, principalmente formado pela mídia, que motivou o discurso para uma ação federal, com uso das forças armadas, no Estado. O deputado disse que recusou a intervenção federal afirmando que não era e que se o governo federal estivesse cumprindo o seu papel, armas e drogas não estariam sendo comercializados no Estado, exigindo assim, uma ação do governo federal dentro de sua

competência. Tempos depois ocorreu o caso do ônibus 174, que piorou o clima e o discurso sobre a insegurança no Estado. Em seguida, no ano 2000, houve o lançamento midiático do Plano Nacional de Segurança Pública pelo Governo Federal.

Kátia Sento-Sé Melo ao analisar o PNSP 2000 faz a seguinte afirmação:

Dessa forma, a par dos objetivos expostos no plano de 2000 e dos “15 compromissos” nele firmados, a ênfase voltava-se muito mais para as ações de vigilância e fiscalização das fronteiras nacionais, assim como para as ações voltadas para o “combate ao narcotráfico e ao crime organizado”, para o desarmamento e controle de armas, para a implantação de um sistema de inteligência de Segurança Pública, o que seria implantado no âmbito do governo federal (MELLO, 2011, p. 59).

As ações de vigilância e fiscalização das fronteiras nacionais, para o combate ao narcotráfico e ao crime organizado, além do desarmamento e controle de armas, previstos no PNSP 2000, convergem para as análises do ex-governador quando de sua avaliação dos fatores motivadores para o lançamento do referido plano.

O presidente Luiz Ignácio Lula da Silva deu continuidade a essa política e, em seu primeiro ano de mandato, lançou o Programa Nacional de Segurança Pública para o Brasil 2003, que tinha como base o Plano Nacional de Segurança Pública 2002, e que foi usado na campanha eleitoral como o modelo a ser implementado para a segurança pública em caso de vitória eleitoral.

O Programa Nacional de 2003 apresentou para o público o modelo de um Sistema Único de Segurança Pública - SUSP¹¹ que se caracteriza pela coordenação unificada de políticas integradas, mas de forma a manter a autonomia dos entes federativos, bem como de suas instituições de segurança. Não se trata de unificação e sim de integração, visando articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da Justiça Criminal, em busca de mudança de mentalidade dos gestores públicos, para que passem a encarar a segurança pública como questão fundamental para o Estado Democrático de Direito. Embora já pactuado pelos estados e municípios, o SUSP ainda

¹¹ No ano de 2012, o então Ministro da Justiça Tarso Fernando Hers Genro encaminhou à Presidenta Dilma Rousseff o projeto de lei que regulamenta o §7º do art. 144 da Constituição Federal de 1988, que institui o Sistema Único de Segurança Pública. Entretanto o projeto de lei encontra-se na Câmara de Deputados aguardando votação.

não foi instituído por lei e caberá ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI essa regulamentação.

Foi no PNSP 2003 que o princípio orientador de ação das Guardas Municipais foi conceituado, traçando para o agente municipal de segurança pública uma atuação de proximidade junto à população, que desenvolva a confiança e adquira o reconhecimento e respeito, de forma a contribuir para a resolução de conflitos. O modelo de atuação para as Guardas Municipais na segurança pública municipal indica a orientação para a formação de agentes capazes de administrar conflitos entre a população, por meio de ações interativas, que só serão alcançadas com o desenvolvimento de competências individuais que possibilitem a realização de diagnósticos dos problemas enfrentados, somente possíveis pela mobilidade e contato diário com a sociedade.

Já no segundo governo, Lula lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI¹², reunindo ações de prevenção, controle e repressão da violência, por meio de programas de segurança pública relacionados a políticas sociais já aplicadas pelo governo federal, priorizando a prevenção e buscando atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública.

O PRONASCI é desenvolvido por meio de gestão descentralizada, mediante convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não governamentais e organismos internacionais, visando garantir as ações no país e gerando mecanismos para que estados e municípios tenham condições estruturais, físicas e financeiras para implementar essas ações.

O Programa não formulou nenhuma ação direcionada a atuação das Guardas Municipais, havendo um silêncio sobre a instituição, que só foi mencionada posteriormente no tocante ao guarda poder vir a receber o pagamento pela bolsa-formação, quando da realização dos cursos à distância oferecidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

¹² O programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, foi instituído pela lei nº 11.530 de 24 de outubro de 2007 e alterado pela lei nº 11.707 de 19 de junho de 2008.

Embora não tenha ficado exposto no texto constitucional de 1988 a inserção dos municípios no SUSP, já mencionada no PNSP 2000 e, de forma clara, no Programa de Segurança Pública para o Brasil 2003, abre novas perspectivas para a participação da esfera municipal nas políticas de segurança pública, envolvendo conseqüentemente as Guardas Municipais, pois o programa é composto de 94 medidas divididas em ações estruturais, entre as quais interessam especificamente à corrupção policial, além dos programas locais que serão desenvolvidos nas regiões indicadas pelo PRONASCI, constituem-se de Território de Paz, Integração do Jovem e da Família e Segurança e Convivência.

É nesse contexto histórico que a pesquisa sobre as práticas e representações da Guarda Civil Municipal de Campos dos Goytacazes se desenvolveu, sendo possível observar a participação da GCM em diversos eventos dentro do município, realizando atividades até então não muito comuns às Guardas Municipais. Mas, ainda que as funções das Guardas Municipais estejam descritas na Constituição Federal, a sociedade não tem ainda uma definição clara acerca das suas atribuições (MELLO, 2011, p. 19).

A Constituição assim definiu as funções das guardas municipais:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...] § 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

O art 144 da Constituição de 88 não define a forma de atuação das guardas municipais para efetivação de suas missões constitucionais, assim inúmeras dessas instituições municipais têm atuado em algumas atividades de policiamento ostensivo, com base numa “interpretação extensiva do que seria a proteção dos bens de um município, posto que alguns afirmam que o maior patrimônio municipal é a sua população, o seu municípe” (MIRANDA, et. all., 2003, p. 39).

Assim, verifica-se que nos últimos treze anos os municípios conquistaram um lugar privilegiado nas discussões e ações do quadro atual da segurança pública no Brasil. O marco desse processo se deu com a promulgação da Constituição de 1988,

quando se estabeleceu a descentralização de certas competências para gestão e execução de vários serviços públicos, além da concessão de autonomia político-administrativa e financeira para os municípios.

Com a implantação em especial do PNSP 2003 os municípios passaram a fazer parte do projeto de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o que possibilitou a captação de recursos oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), e assim a realização de diversas ações de caráter preventivo sobre fatores de risco e grupos em situação de vulnerabilidade social, produzindo efeitos sobre a incidência do crime e da violência.

Desta forma o marco constitucional da entrada dos municípios na segurança pública, bem como os planos que se sucederam, delineia um novo modelo de segurança que está sendo implantado no País, com foco na política de descentralização proposta pelo governo federal e que embora ainda esteja sendo implantada, aponta para uma atuação dos entes municipais orientadas a ações preventivas e voltadas para as questões sociais que possam levar os munícipes a combater a vulnerabilidade e a exposição a fatores de risco, sendo as Guardas Municipais instituições importantes nas questões de segurança pública municipal se estabelecendo como elementos de controle social e ordenadores dos espaços públicos, dentro do município.

CAPÍTULO II – A Guarda Civil Municipal de Campos dos Goytacazes

2.1 – A criação da Guarda Civil Municipal em Campos

A Guarda Civil Municipal - GCM de Campos, assim como outras guardas municipais do Brasil¹³, ao estabelecer o momento de sua criação o fazem buscando no caráter temporal sua legitimação frente a outras instituições de segurança, como a polícia civil e a polícia militar, cuja data de criação no Estado do Rio de Janeiro, é respectivamente o ano de 1808 e 1809, datas relacionadas à chegada da família imperial no Brasil.

A primeira formação da GCM de Campos data do ano de 1844 e sua criação teria se dado com a denominação de Guarda do Porto¹⁴, sendo composta a época por 06 (seis) integrantes que tinham como função manter a segurança do porto da cidade, hoje conhecido pelos moradores do município como Cais da Lapa, local utilizado, a época, para a chegada e saída de mercadorias da cidade. De acordo com os relatos de dois inspetores que trabalharam na extinta Polícia Municipal, criada em 1963, o crescimento da cidade levou ao aumento do efetivo da Guarda do Porto, uma vez que as atribuições de cobrar impostos no comércio e nas residências passaram a fazer parte de suas atividades.

A história de criação da guarda durante o século XIX, bem como parte de seu passado recente, não pôde ser comprovada em virtude de um incêndio que atingiu a antiga sede da Guarda em meados do século XX, destruindo toda a documentação.

A legitimação temporal que algumas guardas municipais buscam estabelecer é explicada em virtude de acontecimentos históricos brasileiros a partir do ano de 1831,

¹³ A Guarda Municipal de Niterói tem como data de origem o ano de 1831, em um período mais recente a Guarda de Niterói tem como data de fundação o ano de 1937, passando por um período de desestruturação e novamente estabelecida em 1969 (MELLO, 2011, p. 123). A Guarda Municipal de Curitiba também tem como data de origem o ano de 1831, mas foi com a Emancipação Política do Paraná, em 10 de agosto de 1854, por meio da Lei n.º 07/1854, que a Província passou a contar com Guardas Municipais.

¹⁴ Não foi obtida documentação que comprove a criação da Guarda do Porto, tais informações são relatos de dois inspetores que entraram para a Polícia Municipal, durante a Ditadura Militar.

ano que após a abdicação ao trono por Dom Pedro I, foi criada a Guarda Municipal em todos os Distritos de Paz por meio da Regência Trina Provisória, e que antecedeu a criação da Guarda Nacional naquele mesmo ano, tendo sido extinta com a criação desta e reorganizada como Corpo de Guarda Municipal Permanente em 10 de outubro de 1831, data que hoje é comemorada em todo o País como de criação das Guardas Municipais (MELLO, 2011).

De acordo com o depoimento de dois guardas que fizeram parte da polícia municipal de Campos dos Goytacazes, formada em 1964, a função do Corpo de Guarda Municipal Permanente era: Circular dia e noite a pé ou a cavalo, "com o seu dever sem exceção de pessoa alguma", sendo "com todos prudentes, circunspectos, guardando aquela civilidade e respeito devido aos direitos do cidadão"; estavam, porém autorizados a usar "a força necessária" contra todos os que resistissem a "ser presos, apalpados e observados". Após a Proclamação da República as Guardas Municipais permaneceram em pleno exercício, atuando nas questões das Posturas Municipais e na fiscalização das questões tributárias, permanecendo desta forma durante toda a Primeira República¹⁵.

Os entrevistados disseram também que, durante o início da Era Vargas, as Guardas Municipais após a Revolução Constitucionalista ganharam mais atribuições em todo o país e, em Campos, os Guardas Municipais ostentavam em seus uniformes o Brasão da República, atuando no serviço de fiscalização e de Guarda Noturna no horário de 22h às 06h.

Entretanto, com o estabelecimento do que se chamou o Estado Novo¹⁶, não havia mais o que se falar em autonomia dos Estados e Municípios. As guardas municipais passam a perder grande parte de suas atribuições para as Forças Armadas, em especial para o Exército. Desta forma, para impedir possíveis rebeliões civil e policial contra o

¹⁵ A Primeira República também chamada República Velha, foi o período que se estendeu da proclamação da República em [15 de novembro](#) de [1889](#), até a Revolução de 1930 que por meio de um golpe militar leva Getúlio Vargas a Presidente do Brasil.

¹⁶ Estado Novo é o período da Era Vargas (1930-1945) iniciado em 10 de novembro de 1937 e que durou até 29 de outubro de 1945, é caracterizado pela centralização do poder, nacionalismo, anticomunismo e pelo autoritarismo.

poder central, as guardas foram perdendo gradativamente suas autonomias chegando ao ponto de torná-las inúteis e onerosas, o que levou sua quase extinção.

Em 1963, o então Prefeito Dr. João Barcelos Martins, criou a Polícia Municipal de Campos, extinguindo a Guarda Municipal. O efetivo da nova polícia contava com 150 homens, sendo um Inspetor Geral, doze inspetores de serviços, dois escrivães, vinte policiais de 1ª classe, sendo quatro designados para a função de motorista e seis laçadores, vinte e cinco de 2ª classe e noventa de 3ª classe. A Polícia Municipal foi criada com o objetivo de fazer policiamento de toda a área central e interior do Município, uma vez que a Guarda Municipal havia sido desestruturada durante o final da Era Vargas.

Em 31 de março de 1964 com o Golpe Militar, o efetivo da Polícia Municipal, que na época era contratado, foi exonerado, tendo sido autorizado a realização de concurso para compor os quadros da Polícia Municipal e voltar a realizar suas funções. O Tenente do Exército Wilson Passos de Sá, assumiu as atividades com o apoio do Inspetor Geral Francisco da Silva Motta e o Inspetor de Serviço Clério Cândido, passando a Polícia Municipal a realizar rondas na cidade com a utilização de dois veículos.

Em 1969, o Presidente da República Emílio G. Médici, por meio do Decreto-lei nº 1.072 de 30 de dezembro, restringiu as atribuições das Polícias Municipais, dando a exclusividade do policiamento ostensivo fardado às polícias militares, ficando as Guardas Municipais responsáveis pela guarda dos prédios públicos, praças e jardins e serviços da Prefeitura.

A Secretaria de Segurança Municipal transformou-se em Secretaria de Vigilância e Serviços Públicos e a Polícia Municipal passou a denominar-se Vigilância Municipal. Nessa ocasião foi criado o Departamento de Vigilância, Divisão de Posturas e Divisão de Correição de Animais.

O Departamento de Vigilância Municipal tinha um efetivo de 149 homens, para serviços de guarda em todas as Secretarias, Centros Sociais, Centros de qualidades de

vida¹⁷, unidades de saúde, além de escolas e creches, fazia também a segurança em inaugurações e outros eventos da agenda oficial da prefeitura.

Em 1993 tomou posse o Prefeito Sérgio Mendes e, em 24 de outubro de 1994, foi sancionada a lei municipal n.º 5.766, de autoria do então vereador Arnaldo Vianna, que autorizava o poder executivo a criar na estrutura municipal a Guarda Civil Municipal. Contudo nenhuma providência foi tomada nesse sentido, continuando a existir somente o Departamento de Vigilância, dentro da estrutura da Secretaria de Vigilância e Serviços Públicos.

No ano de 1997, o então Prefeito Anthony Garotinho, por meio do Decreto Municipal n.º 11/97, regulamentou a lei de criação da GCM, tornando a Guarda Civil Municipal parte da Administração Direta da Prefeitura de Campos, abrindo concurso público naquele mesmo ano, visando à contratação de efetivo de Guardas Civis Municipais.

Os dois políticos do município, Arnaldo Viana e Anthony Garotinho, reclamam para si o fato de terem criado a Guarda Civil Municipal. Arnaldo Vianna, em inúmeras entrevistas e comícios políticos, alega que a instituição só existe por sua iniciativa ao apresentar o projeto de lei e que coube a ele chamar todos os candidatos aprovados no concurso da Guarda para assumir o cargo quando se tornou prefeito. Anthony Garotinho alega que embora tenha sido aprovado o projeto de lei, não houve interesse do poder público, nem atuação política do vereador que o apresentou para que houvesse a implantação da Guarda, o que só veio a acontecer por sua iniciativa e abertura de concurso público.

Buscando entender o que pretendia o então vereador Arnaldo Vianna quando, em seu projeto de lei utilizou o termo Guarda Civil Municipal e não Guarda Municipal, como ocorria em vários municípios do Brasil, tentei por algumas vezes agendar uma entrevista com o auxílio de um guarda que havia trabalhado como segurança do mesmo no período em que foi prefeito, contudo não consegui.

¹⁷ Esses centros ofereciam a população serviços públicos diversos, tais como saúde, lazer, qualificação, etc.

Entretanto, ao encontrá-lo em uma ocasião na cidade, expliquei rapidamente minha condição de pesquisador e o tema da pesquisa, pedindo alguns minutos de sua atenção, o que o mesmo me concedeu prontamente. Ao ser questionado sobre o que pretendia com a utilização do termo Guarda Civil Municipal, disse que colocou o termo civil porque, como iriam começar um trabalho sem nenhuma formação, não poderiam começar como militares, mas que com o tempo eles poderiam passar a essa condição. Assim, fica claro que a representação do político quanto ao funcionamento da Guarda diz respeito a uma forma de atuação com base no militarismo que, naquele momento não poderia ficar evidente, pois faltava capacitação, treinamento para realizar tal atribuição.

A partir das pesquisas realizadas sobre o histórico e as funções das guardas, desempenhadas desde sua criação, pude identificar que a instituição do Código de Trânsito Brasileiro¹⁸ no ano de 1997 foi importante impulsionador da criação das Guardas Municipais em vários municípios do país, como Vitória, Santo André, Rio de Janeiro entre outros, ou mesmo no aumento do efetivo das que já existiam, pois este código permitiu a atuação de servidores municipais na fiscalização de trânsito¹⁹.

Em Campos dos Goytacazes, a criação da Guarda Civil Municipal em 1997 também seguiu essa demanda. Notícias publicadas no jornal Monitor Campista, o qual publicou o diário oficial do município por muitos anos, traz principalmente nos meses de janeiro e fevereiro de 1998, diversas reportagens que permitem concluir que os novos guardas municipais estavam sendo convocados através de concurso público para atuarem na fiscalização do trânsito da cidade. Assim, o início das atividades da GCM de Campos está relacionado à fiscalização de trânsito, demanda essa trazida pela aprovação de uma nova legislação sobre o assunto a nível nacional.

¹⁸ Em [23 de setembro](#) de [1997](#) o [Congresso Nacional](#) promulgou a Lei nº 9.503 que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, tendo a mesma entrado em vigor em [22 de janeiro](#) de [1998](#). Antes de sua vigência, vigorava o Código Nacional de Trânsito, instituído pela Lei nº 5.108, de [21 de setembro](#) de [1966](#), e alterações posteriores, revogadas pela nova lei.

¹⁹ Vale ressaltar que o código de trânsito, em seu artigo 280, ao indicar quem será o responsável pela lavratura do Auto de Infração, não o faz de forma taxativa, deixando em aberto várias possibilidades. Vejamos o §4º do artigo 280 do Código de Trânsito Brasileiro: “O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência”.

Foi com a criação da GCM em 1997 que a mesma deixou de ser um departamento de vigilância da Secretaria de Serviços Públicos e passa a ter status de Secretaria, tendo o então Prefeito da Cidade, Anthony Garotinho, nomeado como seu primeiro comandante um coronel da reserva remunerada da PMERJ, Josias Quintal, que posteriormente foi alçado ao cargo de Secretário Estadual de Segurança Pública, pelo mesmo político quando governador.

2.2 – A cidade de Campos dos Goytacazes: uma breve contextualização.

As terras onde está situado o município de Campos dos Goytacazes eram originalmente habitadas pelos índios Goitacá. A região começou a ser desbravada pelos portugueses com a doação da Capitania de São Tomé a Pero de Góis da Silveira, que havia chegado ao Brasil com a expedição colonizadora de Martim Afonso de Souza, em 1530. A efetiva colonização da região só se deu em 1627, quando Martim Corrêa de Sá, então Governador Geral, doou algumas glebas da capitania a sete capitães em reconhecimento por seu heroísmo nas lutas contra os índios e piratas na colonização das terras. Chamada de Vila de São Salvador foi emancipada à condição de cidade, em 28 de março de 1835, passando a ser chamada de Campos dos Goytacazes (IBGE, 2010).

Campos foi palco de importantes fatos históricos, como o envio dos primeiros voluntários para a guerra do Paraguai, em 28 de janeiro de 1865. Porém, foi a última cidade brasileira a aderir à abolição da escravidão, fato que repercutirá significativamente na história regional. Alves ressalta que “republicanos fluminenses, de maneira geral, combatiam o fim da escravidão, por julgarem que a medida resultaria em grave crise econômico-social e ameaça à ordem pública” (2009, p. 59).

A bibliografia sobre a cidade (GUIMARÃES; POVOA, 2005; PIQUET, 1986; ALVES, 2007) associa as dinâmicas socioeconômicas à agroindústria açucareira. Desde os fins do século XVII a atividade açucareira se destacou como atividade econômica

dominante na região²⁰. Ao longo do século XIX observamos o crescimento da produção açucareira em decorrência da substituição das engenhocas pelos engenhos centrais e usinas, e a expansão das atividades comerciais e de serviços (ALVES, 2007). Além das mudanças econômicas, importantes fatores políticos interferiram nas modificações sofridas pela cidade ao longo desse século.

Heloiza Alves (2007), a partir da análise das estratégias políticas da elite local para estampar características a província de Campos que a impulsionassem a condição de capital do Estado, destaca em seu trabalho que o começo do séc. XX marca a tentativa de construção de uma modernidade na cidade. Apesar do apoio de importantes lideranças políticas, como o Barão de Miracema e Nilo Peçanha, Campos não obteve a capitabilidade, perdendo para Petrópolis. No entanto, apesar da derrota, esse contexto de disputa contribuiu para um debate sobre as reformas urbanas modernizadoras, impondo novos padrões de civilização. Dessa maneira, a busca pelo domínio político contribuiu para uma busca de padrões europeus e avanços da tecnologia e ciência. O progresso era o meio de se alcançar um novo cenário. A reforma urbana era o meio para finalmente existir a concretização da cidade moderna e um centro da política fluminense. O poder público, através dessa reforma, garantiria os interesses da elite local. Seriam necessários serviços de saneamento, a garantia da ordem e o controle das classes populares.

A cidade de Campos caracterizava-se pelo progresso traduzido pelos negócios do açúcar²¹. A produção econômica local incidia significativamente na economia nacional. Houve ainda outro tipo de enriquecimento além do comércio de açúcar. Era o comércio varejista, que também construíram a elite econômica e política da cidade. Produtos da Europa eram trazidos para uma parte da população que poderia pagar por estes produtos. Novas normas de comportamento eram exigidas nesse novo contexto urbano. Desse modo, a elite política campista foi constituída por estes empresários, comerciantes e fazendeiros. O comércio no final do século XIX e início do século XX se tornou promissor com os seus altos lucros. No entanto, o processo produtivo muitas

²⁰ No período de 1769 a 1783, a planície Goytacá possuiu 223 engenhos e engenhocas e contou com uma numerosa mão de obra escrava. Em 1835, a Vila de São Salvador se constituiu como cidade passando a ser designar como Campos dos Goytacazes.

²¹ No início de 1920, a cidade possuía 20 usinas de médio e grande porte, sendo que as pequenas unidades de produção gradativamente desapareciam absorvidas pelas maiores.

vezes era afetado já que nem sempre os fazendeiros conseguiam pagar suas dívidas aos negociantes.

A concentração fundiária era intensa, a produção crescia e os produtores lucravam. Entretanto, no decorrer dos anos 1920, a produção açucareira campista sofreu a concorrência da produção de Pernambuco e da Bahia no mercado do Rio de Janeiro, e a grande oferta provocou a queda do preço e uma maior ação especulativa do intermediário, as casas comissárias, que resultou na baixa dos preços e uma crise sem precedente (PRADO, 2002).

Observou-se a acentuada concentração de terras e capital pelas grandes usinas devido à falência de algumas propriedades fornecedoras, o que implicou na expulsão do homem do campo para o centro urbano. Além disso, o processo de modernização e mecanização da agricultura, na década de 1930, veio a se constituir num dos fatores responsáveis pelo fechamento de algumas usinas de açúcar (GUIMARÃES; PÓVOA, 2005, p. 9).

O processo de urbanização da cidade, pautado no projeto de “melhoramento que definissem o tecido urbano-social no seu aspecto estético, sanitário e higienista dentro dos padrões do progresso”, era o principal objetivo das elites, sem perder a tradição, representada pela opulência e sociabilidade da “nobre estirpe familiar” (ALVES, 2009, p. 51). Entretanto, o processo de urbanização associado à falência da agroindústria local na década de 40 contribuiu para o surgimento das primeiras favelas da cidade, que em 1940 contabilizavam 28, e o seu crescimento ao longo dos anos (IBGE, 2010).

Com a falência da produção açucareira, Campos passou a se destacar economicamente no cenário brasileiro a partir da sua produção petrolífera. Atualmente a cidade é chamada de “capital nacional do petróleo”, pois a Bacia de Campos responde por cerca de 80% da produção de petróleo do país. Em 2010, o município de Campos dos Goytacazes arrecadou R\$1.867.225.055. Desse total, destacamos a arrecadação de Royalties (R\$1.097.471.700,3), em que o município ocupa o 1º lugar no ranking estadual em valores absolutos e 4º per capita (CORREA et. all., 2012). O advento da indústria petrolífera nos anos 80 gerou oportunidades de trabalho na região, suprimindo

em partes as carências deixadas pela indústria sucroalcooleira, mas entre suas consequências, há uma maior diferenciação socioeconômica²².

A cidade está situada no norte do Estado do Rio de Janeiro, possui uma área total de 4.026,712 km², correspondendo a cerca de 40% da região norte-fluminense, e, de acordo com o Censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sua população é de 463.731 habitantes²³. É a maior cidade do interior fluminense e a décima maior do interior do Brasil. É, também, o município com a maior extensão territorial do estado, ocupando uma área pouco menor que a do Distrito Federal. Destaca-se também como um pólo educacional, visto que possui inúmeras instituições de ensino superior²⁴, que possuem cursos principalmente direcionados as demandas socioeconômicas da região, com destaque para o setor petrolífero.

Vale ressaltar que, apesar do projeto urbanizador e das características socioeconômicas da região, que colocam a cidade em uma posição de destaque no cenário nacional, há um interesse da elite em manter o poder econômico e político, fruto de uma tradição construída ainda no período colonial. O discurso e a prática política, pautadas no argumento de construção de uma cidade moderna são utilizados pelas lideranças políticas municipais para “afirmar suas máquinas eleitorais e seus arranjos políticos no plano regional/estadual, em defesa do desenvolvimento da região Norte Fluminense” (ALVES, 2011, p. 12). Renato Souza argumenta que as praticas políticas em Campos dos Goytacazes estão pautadas pelas expressões muito utilizadas no vocabulário político e pela imprensa local, quais sejam, coronelismo, curral eleitoral, voto de cabresto, poder familiar, entre outros. Assim, a associação entre a liderança política e o coronel ainda estão latentes no contexto político local e nos caminhos para o referido progresso almejado (SOUZA, 2004, p. 18).

²² A distribuição de classes de rendimento mensal, segundo dados do Censo de 2010, é bastante assimétrica: 44,8 % da população acima de 10 anos recebem até 2 salários mínimos, 40,51% não possuem rendimentos e 0,29% recebem mais de 20 salários mínimos.

²³ Desse total, 240.472 são mulheres e 223.259 são homens. Do total de moradores da cidade, 397.520 pessoas são alfabetizadas, e 311.678 são eleitores.

²⁴ Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Instituto Federal Fluminense – IFF (antigo Cefet-Campos), Universidade Federal Fluminense – UFF, Faculdade de Medicina de Campos – FMC, Universidade Salgado Filho – UNIVERSO, Universidade Estácio de Sá – UNESA, Universidade Cândido Mendes – UCAM-Campos, Universidade Fluminense – UNIFLU (Faculdade de Filosofia de Campos – FAFIC, Faculdade de Direito de Campos – FDC, Faculdade de Odontologia de Campos – FOC), Faculdade Batista Fluminense.

2.3 - Estrutura física da Guarda Civil Municipal

A sede da Guarda Civil Municipal está localizada na avenida José Alves de Azevedo, também conhecida como Beira Valão, via que, de acordo com dados preliminares do estudo realizado para implantação do plano viário do município, é a que comporta o maior número de veículos particulares e de transporte coletivo de passageiros da cidade, próxima ao Mercado Municipal e à antiga Rodoviária no centro da cidade. Trata-se de uma área de grande importância situada a poucos metros de uma das áreas mais nobres do município, a Avenida Pelinca e suas imediações, onde se concentra um grande número de lojas, um centro comercial, três shoppings, várias agências bancárias, consultórios médicos e inúmeros edifícios residenciais com um perfil de moradores de classe média alta.



Figura 1 – Localização da sede da Guarda Civil Municipal.
Fonte: Street view - Google maps

O prédio que abriga a sede da GCM, assim como outros que ficam na mesma área, pertenceu no passado, a famílias tradicionais da cidade, ligadas, em sua maioria à indústria da cana de açúcar e que, com o declínio do setor canavieiro, acabaram vendendo seus imóveis, alguns deles para a prefeitura, como foi o caso do que abriga a Guarda, pelo seu alto valor comercial. A área passou por um processo de revitalização o que trouxe alguma melhora, entretanto os problemas estruturais permaneceram o canal Campos-Macaé, cuja existência dá ao local o nome de Beira Valão, construído na época do Império permanece degradado, tendo em alguns pontos derramamento de esgoto como um de seus problemas.

Durante a pesquisa alguns guardas afirmaram que a mudança da sede para a Avenida José Alves de Azevedo, foi feita pela insistência de alguns deles junto ao comando da época, que relutava em sair da antiga sede, localizada numa praça pública denominada Parque Alzira Vargas. A mudança, era demandada em virtude da antiga sede, ser extremamente precária e localizada numa área pertencente ao Estado, o que impedia a realização de obras que possibilitassem a implantação de uma sede que viesse a atender as necessidades dos servidores da instituição.

Assim, de acordo com os depoimentos, ainda que a nova sede na Beira Valão, também não apresentasse boas condições de uso, ao menos pertenceria à Guarda o que permitiria, no futuro, a realização de obras para propiciar condições adequadas, além de ressaltarem a boa localização. No entanto, foi verificado que a área do Parque Alzira Vargas, na verdade pertencia ao município, havendo uma ideia errônea entre guardas e o próprio comando da época de que pertenceria ao Estado. Tal equívoco se deu em virtude de documentação incompleta a que tiveram acesso dando conta de que o Estado iria construir no local algum prédio ligado à Secretaria de Educação. Entretanto, o que ocorreu é que o município, proprietário da área, passou a administração desta, por meio de comodato, ao Estado, para a tal construção, há mais de 30 anos. Como, ao longo do tempo, o Estado nunca assumiu efetivamente a administração da área, muito menos deu início a qualquer obra, o município buscou os meios legais, para cancelar o contrato de comodato e reassumiu todo o espaço, onde está sendo feita uma obra voltada à diversão de crianças.

Diferente de outras, como a Guarda Municipal de Niterói, que está localizada fora do centro administrativo da cidade (MELLO, 2011, p. 131), a Guarda Civil Municipal de Campos tem localização privilegiada, próxima a Prefeitura, Câmara de Vereadores, Centros Comerciais e Financeiros, órgãos policiais (federal, militar e civil) e na passagem obrigatória de boa parte da população que se desloca ao centro da cidade. Entretanto, como também acontece na Guarda Municipal de Niterói, há grande reclamação no que diz respeito à estrutura física da sede da Guarda, considerada sem condições de dignidade para o exercício das atividades.

Desde o início de sua ocupação a sede não possuía alojamento, fazendo com que os servidores de serviço de 24h, tivessem que dormir em seus veículos, na varanda de acesso a sala do comando ou em alguma repartição, no caso de serem “próximos” ao guarda que trabalhava durante o dia no setor. Após algum tempo foi providenciado um alojamento provisório masculino com alguns beliches e três ventiladores, o que reduziu o problema, sem resolvê-lo definitivamente. O número de banheiros era também insuficiente para atender o efetivo, principalmente os guardas que cumpriam 24h de serviço, pois necessitavam tomar banho no trabalho, mas somente um banheiro tinha chuveiro. Além de não estarem em bom estado de conservação, os setores administrativos também sofriam da mesma carência, alguns deles, como o setor financeiro tinha cheiro de mofo, outros infiltrações nas paredes, que as deixavam o tempo todo molhadas. Enfim o mau estado de conservação da sede atingia o sentimento do guarda no tocante ao seu lugar no contexto dos serviços públicos, apesar da sua localização ser vista pela maioria como positiva. Atualmente o problema caminha para ser solucionado, com a construção de uma nova sede para a Guarda, na mesma localização.

Em virtude das obras de reforma e ampliação que estão em andamento na sede da GCM, na qual toda a pesquisa ocorreu, localizada na Av. José Alves de Azevedo, seus setores passaram a ocupar duas áreas distintas, uma onde foi distribuído a maior parte dos serviços administrativos, localizada provisoriamente em um prédio antigo de dimensões reduzidas em uma área nobre do Município, junto a uma praça pública de grande movimentação de pessoas chamada Jardim São Benedito, e outra no distrito de Guarus, uma área pobre, no local onde funcionou a antiga Central de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro – CEASA, onde foram instalados os serviços motorizados e alguns setores.



Figura 2 - Fachada da sede da Guarda Civil Municipal do município na Av. José Alves de Azevedo.
Fonte: Street view - Google maps

A distribuição dos serviços pelos espaços da sede parece atender a possibilidade de alocação de seções, levando-se em conta o número de servidores e os meios materiais necessários à execução do próprio serviço. Não houve uma distribuição pensada sobre o aspecto de dificultar ou possibilitar o acesso do servidor ou da população aos serviços e ao comando.

A reforma e a ampliação que está sendo realizada teve início nos meses finais da pesquisa e origina-se de um planejamento realizado pelo comandante e por um guarda escolhido dentre aqueles que mais reclamavam da falta de estrutura da instituição. A decisão política de realizar tal reforma se deu a partir da reprogramação do plano de governo da prefeita Rosinha Garotinha, que havia proposto, em sua campanha política, em 2008, a construção de uma academia de formação para a guarda de Campos. Após assumir o comando da instituição, identifiquei que a reforma da sede da instituição era prioritária. Tal identificação se deu a partir da análise das demandas trazidas pelos próprios guardas e das minhas próprias observações quanto às condições em que os servidores realizavam suas atividades. Após a aprovação de tal mudança nas ações de governo pela prefeita, o projeto da nova sede foi elaborado de modo a suprir as necessidades dos servidores que trabalham nas seções administrativas, bem como

daqueles que atuam nos serviços externos, visando corrigir a precariedade e melhorar a distribuição dos serviços pela área da sede.

2.4 - Estrutura organizacional da Guarda Civil Municipal

Embora tenha sido implantada no ano de 1997, foi somente no ano de 2001 por meio do Decreto nº 258²⁵ que sua estrutura administrativa foi definida, ou seja, quatro anos após seu funcionamento, a estrutura básica foi normatizada. Entretanto, comparando o que determina o decreto com sua estrutura, verifica-se que, embora tenha sido elaborado, anos após a efetiva existência da Guarda, ele não acompanhou o que na prática já existia.

As diferenças podem ser observadas logo na estrutura do comando. O decreto prevê a existência de um sub comando, enquanto, de fato, o cargo foi dividido em dois, um operacional e outro administrativo, ambos sendo cargos comissionados. Vale ressaltar que tal divisão, conforme relatos dos guardas mais antigos, foi proposta pelo então Comandante da Guarda, um Coronel da Reserva Remunerada da Polícia Militar que trouxe para a Guarda Civil Municipal uma situação já vivenciada dentro da própria Polícia Militar. Assim o próprio executivo municipal regulou a mesma matéria de forma diferente, pois em um decreto cria o cargo de subcomandante da Guarda e na lei que regulamenta os cargos comissionados do município estabelece uma divisão do cargo em dois.

De acordo com o decreto 258/01 a função dos dois subcomandantes seriam exercidas pela diretoria operacional e pela diretoria administrativa, cargos que nunca chegaram a existir e que seriam ainda complementados por uma subdiretoria operacional e outra administrativa. Completando as Diretorias, de acordo com o decreto 258/01, há a previsão de uma com atribuições Financeiras e Contábeis, entretanto esta

²⁵ O decreto 258 de 09 de maio de 2001 aprova o Estatuto e o Regulamento Disciplinar da Guarda Civil Municipal de Campos dos Goytacazes/RJ. No Estatuto as divisões administrativas da GCM são propostas e o Regulamento Disciplinar estabelece a forma de atuação das questões disciplinares, pode se perceber que o Regulamento Disciplinar é uma cópia muito próxima ao Regulamento Disciplinar da PMERJ, mais uma vez como uma demonstração de como os comandantes da GCM foram buscando modelar a instituição com base em seus conhecimentos de Oficial PMERJ.

também nunca foi implantada, tendo sido criado um setor financeiro com todas as atribuições atinentes à Diretoria, inclusive no que se refere à prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado – TCE, uma vez que há na guarda um Fundo Especial, o que torna a Guarda também Administração Indireta, em relação ao Fundo.

Várias outras atividades administrativas e operacionais foram divididas no Decreto em Inspetorias, um total de treze. Entretanto os guardas foram se organizando de forma diferente ao proposto pelo decreto, a começar pelas nomenclaturas. O termo Inspetoria foi quase que abandonado por completo na definição das atividades e seções, tendo permanecido apenas num único caso que é o de indicar o Inspetor Chefe de Plantão, aquele responsável pelos serviços dentro da sede e que funciona como um Oficial de Dia de um Batalhão tendo suas funções assim definidas também pelo Coronel da PM que atuou como primeiro Comandante da Guarda, após sua criação, já no ano de 1998.

Todas as demais atividades ou seções da Guarda passaram a ser chamadas por “setor”, “grupamento” ou “G4”. Assim eles se dividiram em setor de almoxarifado, setor de ponto (responsável pela confecção das planilhas de horas trabalhadas), setor de assuntos internos (responsável pelas questões disciplinares e legais do efetivo), esse novamente seguindo um modelo utilizado pela PM, pois foi assim denominado em referência a uma alteração ocorrida na Polícia Militar que mudou o seu Setor de Justiça e Disciplina para Setor de Assuntos Internos, setor de protocolo, setor de ensino e pesquisa, setor de trânsito, setor de recursos humanos (RH), de departamento pessoal (DP), setor de informática, setor de rádio (controla os serviços de comunicação), e setor de escala, que é responsável pelo controle de efetivo de três grupamentos. Novamente se observa o quanto às vivências da Polícia Militar foram importadas para a Guarda, pois, ao analisar a formação dos grupamentos pode se verificar que a distribuição territorial do 1º, 2º e 3º grupamentos, corresponde a distribuição territorial da 1ª, 2ª e 3ª Companhia do 8º BPM, o que talvez possa ser entendido pelo fato de todos os comandantes da Guarda terem sido Oficiais da Polícia Militar que em sua vida profissional atuaram quase que exclusivamente no 8º BPM. A exceção foi um Coronel do Exército Brasileiro que chegou a comandar a Guarda por cerca de um mês, por

ocasião do afastamento de um Prefeito²⁶ e a assunção de seu Vice, que fazia oposição ao mesmo, entretanto pelo período curto que esteve a frente da GCM não teve como realizar nenhuma mudança.

Há ainda os grupamentos especializados, ou especiais como gostam de serem chamados: o Grupamento de Ações Especiais (GAE), o Grupamento de Ronda Escolar (GRE), o Grupamento Ambiental (GAM) e o Grupamento Especial de Policiamento em Praia (GEP). Esse último não possui efetivo próprio, pois o mesmo é formado durante o período de verão por efetivo de outros grupamentos. Durante o período da pesquisa, algumas alterações dessa estrutura descrita foram ocorrendo, como, por exemplo, o setor de protocolo que deixou de existir e passou a ser um dos serviços da secretaria que foi criada. Outro setor novo foi o de planejamento que se juntou ao de informática, e o setor de RH e DP, que no início da pesquisa era um só, foi dividido em dois, em virtude de problemas pessoais entre os servidores.

Há o tele centro que foi formado pela doação de computadores pelo Governo Federal para inserir a Guarda no programa de ensino à distância da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, após a ação direta de um servidor da guarda para inserir o município de Campos como um dos beneficiários, e por fim o serviço de manutenção de viaturas, cuja nomenclatura foi feita com base nos moldes militares, G4, que na verdade embora seja cópia do que ocorre no Exército Brasileiro e na Polícia Militar, S4 e P4, respectivamente, na Guarda a nomenclatura diz menos do que diz nas outras instituições, posto que nesta as funções do setor se relacionam apenas aos serviços de manutenção de viaturas enquanto nas outras instituições concentra toda a área de logística de uma Unidade.

A forma com que se estruturou a administração da GCM faz com que o processo administrativo seja determinado e exercido por pessoas definidas, as quais controlam aquela parte do processo, e costumam não compartilhar esse saber com os demais. As atribuições dos setores são bem definidas e a atuação de cada servidor se dá de forma especializada no tocante ao exercício nos setores, não sendo comum que haja

²⁶ Em 11 de março de 2008, o Prefeito Alexandre Mocaiber foi afastado de suas funções por determinação da justiça, em virtude das investigações da Polícia Federal sobre superfaturamento de obras, fraudes em licitações e formação de quadrilha, em seu lugar tomou posse o Vice Prefeito Roberto Henriques em 12 de março de 2008.

substituições na execução dos serviços burocráticos da instituição, o que numa comparação com a Guarda de São Gonçalo, parece caminhar de forma diferente, pois conforme destaca Azevedo, “não foram raras as vezes que encontrei a guarda que trabalha no Almojarifado, desempenhando a função de receber ofícios e pedidos oriundos de outros setores da prefeitura, ou mesmo sentada na sala da Superintendência Operacional ajudando a montar a escala de trabalho dos guardas” (AZEVEDO, 2012, p.39).

Essa situação narrada por Azevedo é algo que não foi observado na Guarda em Campos, pois todos os setores administrativos possuem servidores em número suficiente para realização dos serviços. Em caso de férias ou qualquer outro tipo de afastamento, é comum o chefe de setor solicitar a substituição do funcionário antecipadamente, visando o ensinamento das atividades, e, embora não afirmado por eles, mas observado por mim como comandante, os servidores substitutos são indicados pelos próprios chefes, como uma forma de manter sob controle as informações de sua seção. Entretanto, a atuação em outras atividades na Guarda de Campos, conforme descrito por Azevedo em São Gonçalo, ocorre com frequência somente na realização de serviços extraordinários em eventos, que, por ser remunerado de forma extra, quase todo o efetivo se voluntaria para sua execução.

Os serviços realizados pela GCM são: fiscalização de trânsito, feita por efetivo a pé, em motos e em viaturas do tipo passeio e utilitária²⁷; vigilância patrimonial; ronda comunitária²⁸; segurança em eventos públicos; apoio a outras secretarias municipais e órgãos de segurança que atuam no município; além dos serviços oferecidos pelos grupamentos especializados. O Grupamento de Ações Especiais (GAE) que apoia os demais serviços da instituição e age como força de choque em situações de controle de distúrbio civil, o Grupamento de Ronda Escolar (GRE) que realiza o patrulhamento

²⁷ A nomenclatura das viaturas era feita por um prefixo único, denominado GOLF, seguido de uma numeração. Após uma proposta de mudança, feita pelo Comando, passou-se a utilizar na identificação dos serviços de trânsito nomenclaturas típicas da Polícia Militar, tais como MPTran, para identificar as motos que atuam na fiscalização de trânsito, e APTran para identificar as viaturas do tipo passeio e utilitárias que também atuavam no trânsito. Mais uma vez o comando da guarda importou modelos próprios da PMERJ para a realidade da instituição municipal, uma vez que a nomenclatura dada as viaturas de trânsito são as mesmas da instituição estadual.

²⁸ Esse serviço também foi uma proposta feita por mim, na condição de comandante, para criar uma identidade entre o efetivo e o serviço que estava sendo proposto, criando assim uma identidade entre a nomenclatura recebida e um novo tipo de policiamento que passei a tentar implantar na GCM.

escolar e palestra nas escolas do município, o Grupamento Ambiental (GAM) que faz a fiscalização ambiental no município e o Grupamento Especial de Policiamento em Praia (GEP) que atua na orla faixa de areia da praia de Farol de São Tomé durante o verão, com vistas ao ordenamento da utilização do espaço.

As atividades realizadas pela Guarda Civil Municipal de Campos são em sua grande maioria as mesmas que foram relacionadas no estudo de Miranda, Paes e Freire (2008) que apontam as principais atividades executadas pelas Guardas Municipais no Estado do Rio de Janeiro. Embora a GCM em Campos atue nas diversas atividades descritas acima, é na vigilância patrimonial e na fiscalização de trânsito que se concentram a maior parte do seu efetivo.

Ainda, em relação as atividades que desempenham os guardas municipais em Campos, outra diferença pode ser percebida numa análise comparativa com a GM de Niterói, uma vez que àquela atua na fiscalização de posturas municipais (MELLO, 2011), o que não ocorre com a GCM em Campos.

A estruturação administrativa da Guarda a partir de seus setores e grupamentos criou áreas definidas de competências levando a uma divisão de poderes internos e compartimentação das informações que acaba por dificultar a realização de algumas atividades, pois a vigilância exercida pelos respectivos chefes cria a figura da “minha informação”, ou seja, o setor do lado deve produzir a mesma informação e não apanhar aquela, já pronta, com o outro setor. A acentuação dos mecanismos institucionais de vigilância e controle, não está associado a uma compartimentação de poder de acordo com princípios que devem nortear uma administração moderna.

O estudo da Guarda, analisando suas práticas e representações, nos remete a questões ligadas ao estudo das organizações, sejam elas públicas ou privadas, o que nos leva a analisar a forma de estruturação administrativa da instituição, como ligada aos princípios de uma organização burocrática.

A análise da instituição como sendo uma organização burocrática necessariamente nos remete a alguns conceitos desenvolvidos por Weber. O primeiro a ser destacado é o de poder, que para o autor é fundamental para o estudo dessas organizações e significa “a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo

contra a resistência e qualquer que seja o fundamento desta probabilidade” (WEBER, 1974, p.189). A forma com que é exercido esse poder, ou como se busca exercê-lo dentro da GCM, é bastante visível em relação à formação dos vários grupos.

Weber, a partir do conceito de poder, o qual considera não ter forma definida, traz um novo, o de dominação, o qual define como “a probabilidade de encontrar obediência a um mando de determinado conteúdo entre dadas pessoas” (WEBER, 1974, 191) Portanto, para que o poder seja efetivo deve, obrigatoriamente, implicar dominação de um sobre outro.

A dominação se fundamenta em diversos motivos para levar a submissão, sendo que essas relações costumam estar apoiada em bases jurídicas com vistas a sua própria legitimidade, evitando consequências não esperadas ao seu efetivo exercício. Para Weber há três tipos de dominação legítima: a dominação legal, a dominação tradicional e a carismática. Ressaltando que quando estamos diante de uma dominação do tipo racional-legal, dentro de um corpo administrativo organizado, estamos diante de uma estrutura burocrática.

A formação de grupos na GCM com práticas e representações um tanto diferentes entre si e a forma com que buscam credenciar as suas posições em relação aos demais, não descaracteriza aquilo que Weber definiu por uma organização burocrática, pois o autor afirma que nenhuma estrutura possui uma burocracia pura, administrada apenas por funcionários definidos pelas normas organizacionais, pois mesmo os funcionários administrativos não são exclusivamente burocráticos, já que podem atuar a favor de grupos de interesses que participam da administração (WEBER, 1974).

2.5 – A formação do efetivo da Guarda Civil Municipal

O efetivo total da Guarda é formado atualmente por 853 integrantes, sendo que no início da pesquisa esse número era de 919, tendo havido ao longo da pesquisa uma redução no número de integrantes da guarda, em especial no cargo de auxiliares de vigilância. A composição desse efetivo se dá da seguinte forma 538 são guardas civis

municipais, 296 ocupam o cargo de auxiliares de vigilância, quatro são servidores de outras secretarias que tiveram sua lotação modificada pela Secretaria de Administração passando a ter como secretaria origem a Guarda Civil Municipal, contudo não são guardas, nove são servidores cedidos por outras secretarias, esses diferentes dos lotados continuam a ter sua vida profissional ligada a sua secretaria de origem, entretanto realizam serviços na Guarda Civil Municipal, e, por fim, seis cargos comissionados nomeados pela Chefe do Executivo, comumente indicados por vereadores.

No caso específico da Guarda, todas as indicações para os cargos comissionados foram feitas por um vereador eleito no ano de 2009, que é Policial Militar, o que pode explicar ter indicado para os cargos comissionados da Guarda cinco policiais militares e apenas um de fora da polícia, mas que era filho do presidente do diretório municipal do partido a qual o vereador estava ligado, e que já trabalhava na Guarda há alguns anos.

A indicação política para o comando da guarda é motivo de questionamentos dos servidores, pois inúmeros deles desejam ver os cargos comissionados da guarda sendo ocupados por servidores da instituição. Muitos deles ponderam que entenderiam o cargo de comandante ser ocupado por uma pessoa de fora da instituição, mas que os demais cargos comissionados devem ser ocupados pelos próprios guardas.

De acordo com o interesse de vereadores quanto a indicação para as funções dentro da guarda, o sentimento parece ser o contrário, pois a Guarda Civil Municipal, embora tendo status de secretaria, possui pouquíssimos cargos comissionados para indicação política, sendo a que possui o menor número desses cargos no município, embora seja uma das quatro secretarias municipais com o maior número de servidores. Há uma representação entre os membros do legislativo, externadas inúmeras vezes em conversas informais, que a guarda “tira votos”, pois sua atuação de repressão é mal vista pela população, assim a guarda acaba sofrendo pouca ingerência política no tocante a sua atuação, em que pese os pedidos por questões ligadas a multas de trânsito.

O efetivo de Guardas Civis Municipais foi formado pela realização de dois concursos, o primeiro no ano de 1997, exigindo nível de ensino fundamental I completo, antiga 4ª série, e que deu origem a cinco chamadas diferentes compondo as primeiras cinco turmas. No segundo concurso no ano de 2005, foi exigido nível médio completo e foram feitas duas chamadas, criando a 6ª e 7ª turma de GCM. A formação

dessas turmas não seguiu procedimento único, cada uma teve um plano de matérias diferente, com carga horária diversificada. Além desse efetivo chamado pela realização dos dois únicos concursos que foram feitos nos últimos 16 anos, há também outro contingente de guardas que não pertencem a nenhuma dessas turmas. São oriundos da antiga formação do Departamento de Vigilância Patrimonial, que existia na Secretaria de Serviços Públicos e que, pela possibilidade dada pela Constituição Federal, tornaram-se servidores públicos não concursados por já trabalharem na prefeitura antes da promulgação da Constituição. Compõe também esse efetivo de guardas outros quatro servidores, que, embora tenham feito concurso para a prefeitura, o fizeram no ano de 1996, para o cargo de agente de segurança da saúde. O cargo foi extinto e seus componentes foram aproveitados como guardas civis municipais sem fazer nenhum curso de formação. Há também outros agentes de segurança da saúde que realizaram o curso de formação de guardas na 4ª turma. O total desses guardas que não realizaram curso de formação e que são anteriores à promulgação da Constituição é de 40 servidores. Assim, o efetivo das cinco primeiras turmas, referente ao concurso realizado no ano de 1997 é de 401 guardas.

Tabela 1 - Total de Guardas Civis Municipal de Campos dos Goytacazes (julho/2013).

Situação de ingresso dos Guardas Municipais	Total de profissionais
Antiga formação do Departamento de Vigilância Patrimonial	37
Remanescentes do concurso de 1996 em cargos diferentes de Guarda	3
Concurso para Guardas Civis em 1997	401
Concurso para Guardas Civis em 2005	97
Total	538

Fonte: GCM.

Tabela 2 – Relação entre sexo e profissionais da Guarda Civil Municipal de Campos dos Goytacazes (julho/2013).

Sexo	Quantidade
Feminino	94
Masculino	444
Total	538

Fonte: GCM.

Tabela 3 - Formação por turmas da Guarda Civil Municipal do concurso de 1997 (julho/2013).

Quantidade de Turma para formação da Guarda Civil Municipal de 1997	Quantidade de alunos
Primeira turma	98
Segunda turma	69
Terceira turma	107
Quarta turma	33
Quinta turma	94
Total	401

Fonte: GCM.

No ano de 2005 foi realizado um novo concurso para a Guarda Civil Municipal e que deu origem a duas novas chamadas formando a sexta e sétima turma, perfazendo um total de 97 (noventa e sete) guardas. Os guardas provenientes do segundo concurso que como dito anteriormente exigia ensino médio se veem como superiores aos que entraram através do primeiro concurso que exigia apenas o ensino fundamental I, e, também em relação aos outros 40 guardas municipais que não realizaram curso de formação por serem de origem diversa. Esses últimos são invisibilizados nos discursos dos demais guardas, é como se o silêncio fosse capaz de encobrir a própria existência desse efetivo, que não é um efetivo insignificante no quantitativo geral, representando um pouco mais de oito por cento de todos os guardas.

Tabela 4 – Formação por turmas da Guarda Civil Municipal do concurso de 2005 (julho/2013).

Quantidade de turma para formação da Guarda Civil Municipal de 2005	Quantidade de alunos
Sexta turma	72
Sétima turma	25
Total	97

Fonte: GCM.

Também no ano de 2005, na realização do concurso público do município, o então prefeito, criou o cargo de auxiliar de vigilância e lotou todos os aprovados na Guarda Civil Municipal, o efetivo de auxiliares de vigilância representa hoje um percentual de quase 35% do total do efetivo que compõe a Guarda, num total de 296 (duzentos e noventa e seis). A criação do cargo de auxiliar de vigilância na Guarda Civil Municipal gerou vários questionamentos e inúmeros problemas administrativos para o próprio município e para a execução de serviços, pois o edital do concurso dava aos auxiliares de vigilância quase as mesmas funções dos Guardas, entretanto o valor de seu salário era de 50% do valor pago a um Guarda Municipal, e ainda, como elemento complicador, havia o fato do concurso para auxiliares exigir Ensino Fundamental II,

antiga 8ª série, exigência de tempo de estudo maior do que o primeiro concurso de guardas. A entrada dos auxiliares foi motivo de uma cisão no efetivo, pois os guardas, sobretudo os ligados a associação de guardas, defendiam a exclusão dos auxiliares de toda e qualquer atividade, por eles entendidas como de exclusividade de guardas, restando-lhes como função realizar a vigilância patrimonial de próprios municipais que não fosse de interesse de algum guarda ocupar esse lugar. Na prática tal exclusão não chegou a tal intensidade, pois uma série de auxiliares atuam em serviços, entendidos pelos membros da associação de guardas como de exclusividade de seus cargos.

Tabela 5 - Relação entre sexo e profissionais de vigilância do município de Campos dos Goytacazes (julho/2013).

Sexo	Quantidade
Feminino	151
Masculino	145
Total	296

Fonte: GCM

Tabela 6 - Turma para formação de Auxiliares de Vigilância Municipal do concurso de 2005 (julho/2013).

Quantidade de turma para formação de Auxiliares de Vigilância	Quantidade de alunos
Primeira turma	222
Segunda turma	74
Total	296

Fonte: GCM

Em suma, o efetivo atual da Guarda Civil Municipal é formado por uma maioria de guardas do primeiro concurso, que teve como exigência o nível de ensino fundamental I; uma parte intermediária de guardas da segunda turma, que realizaram um concurso com nível de escolaridade de ensino médio; um grupo de guardas que obtiveram o benefício constitucional²⁹ de passarem a serem servidores públicos, mesmo sem concurso, ou que entraram na guarda pela extinção de seus antigos cargos públicos; outro grupo de servidores públicos ocupantes do cargo de auxiliares de vigilância; um grupo de servidores cedidos de outras secretarias e que atuam na função de guardas, usando inclusive farda; e finalmente por servidores lotados na guarda, passando a contar como efetivo da própria instituição. Além desses grupos, há também os que ocupam os cargos comissionados, que, em sua quase totalidade, são policiais militares.

²⁹ A Constituição de 1988 possibilitou transformar em servidores as pessoas que já trabalhavam nas instituições públicas, mesmo na condição de contratados, há mais de cinco.

CAPÍTULO III – Práticas e representações na Guarda Civil Municipal

3.1 – Defesa de interesses e conflitos

A mobilização dos guardas civis municipais em torno da desativação do setor de saúde da GCM permitiu começar a observar como se davam as relações de poder e como se estruturavam as hierarquias informais dentro da instituição, e também identificar os atores legitimados como representantes do efetivo para questionar o comando em busca de esclarecimentos sobre as providências tomadas para regularizar o serviço, as quais resultaram na sua extinção. Assim, foi possível conhecer como se estabelecia uma rede de micro-poderes (FOUCAULT, 1979), e a dinâmica das alianças e conflitos no âmbito da GCM.

Naquele momento, a Associação dos Guardas Civis Municipais de Campos³⁰ apareceu como o representante legitimado pelos demais, associados e não associados, para defender seus interesses. A direção da Associação buscou esclarecimentos, argumentando que o setor de fisioterapia da Guarda funcionava da mesma forma que o setor de fisioterapia do 8º BPM, ou seja, com a atuação de profissionais com desvio de função, e que desconheciam o posicionamento contrário do comandante quanto àquele setor da Polícia Militar, instituição da qual era originário. A Associação argumentava ainda que o atendimento feito pelo setor era importante e que não recebia apoio do município, uma vez que a maioria dos equipamentos utilizados para os tratamentos haviam sido adquiridos por ela própria, o que lhe dava maior representatividade na defesa dos interesses dos guardas.

Os questionamentos sobre a extinção do serviço de fisioterapia foram importantes para entender como os guardas se articulavam na defesa de seus interesses, e também para compreender o quanto a polícia militar era, e é, utilizada como instituição comparativa na busca do reconhecimento de direitos por parte do efetivo da GMC.

³⁰ A associação dos guardas possui um blog, cujo endereço é: <http://guardasdecampos.blogspot.com.br/>. Além desse blog, outro foi criado por iniciativa de dois guardas, com o objetivo de informar aos seus pares as notícias sobre a instituição a partir de uma perspectiva institucional, com cunho político-partidário diferente do assumido pela associação, cujo endereço eletrônico é: <http://gcmgrj.blogspot.com.br/>. Apesar de, como comandante, ter autorizado a criação do mesmo, todas as notícias publicadas são controladas pelos guardas que o criaram.

Além da Associação, outro grupo, formado por guardas que atuavam nos setores administrativos, saiu em defesa da manutenção do setor. Embora utilizasse de argumentos parecidos com os da Associação, demonstrava não querer ser representado por ela, ou mesmo mostrar aos demais que também atuava na defesa dos interesses comuns dos guardas.

Esse evento serviu para a primeira evidência da existência de grupos formais e informais³¹ dos conflitos entre esses grupos, mesmo quando partilhavam as mesmas reivindicações. Esses grupos buscavam estabelecer sua autoridade e representatividade entre os demais, impondo seus valores e percepções de como deveria ser a atuação na defesa dos interesses da GCM, legitimando suas formas de reivindicação de direitos ou benefícios. Os setores de fisioterapia e de farmácia dentro da instituição foram criados com a utilização da proximidade entre membros da GCM e as autoridades políticas municipais, aproveitando a forma com que essas autoridades conduzem a política no município, onde o contato rápido de um “conhecido da autoridade” pode vir a abrir uma série de possibilidades, mesmo que tais concessões possam não atender aos requisitos da lei. Esse comportamento vai ao encontro da perspectiva teórica de Roberto da Matta (1997), ao descrever a forma como se estruturam as relações sociais no Brasil. Caracterizado como uma sociedade relacional, no Brasil ser pessoa é ser o sujeito das relações sociais hierarquizadas, em detrimento de ser indivíduo, ao qual se aplica as leis universais e igualitárias. Assim, manter boas relações pessoais com autoridades do município pode ajudar na solução de problemas, como foi o caso da criação do setor de fisioterapia, em que relações pessoais levaram servidores a serem colocados em desvio de função sob a alegação de que tal atitude seria bem aceita por todos os guardas.

A forma com que os grupos da GCM têm buscado estabelecer sua autoridade, valendo-se de relações pessoais com políticos, tem provocado o aumento da divisão interna entre o efetivo, impedindo a construção de uma identidade institucional, pois, por vezes, a afirmação da autoridade de um segmento se dá pela negação da qualidade do outro, o que tem sido apontado como fator gerador de conflitos. Como a sociedade brasileira nega o conflito ou o percebe de forma muito negativa, quando este existe é

³¹ Compreendo como grupos formais os que fazem parte da associação dos guardas e informais os grupos que se reúnem em torno de um assunto de interesse comum, em conflito com a associação ou negando sua autoridade de representação.

tratado como uma ameaça à paz, que deve ser suprimido, seja pela sua extinção ou pela conciliação forçada, que produz perdedores e vencedores (KANT DE LIMA, 1995).

No caso da guarda de Campos, a autoridade estabelecida a partir dos vínculos políticos e as conquistas advindas desse contato, marcam significativamente as formas de administração dos conflitos nesse espaço, resultando na produção de perdedores e vencedores no âmbito dos diferentes grupos aí constituídos em torno de seus interesses.

Para exemplificar, pode-se narrar uma situação em que uma guarda civil municipal, que possuía relações de amizade com o marido da atual prefeita, Rosinha Garotinho³², procurou a Chefe do Executivo Municipal na saída de um programa de rádio no mês de maio de 2011, pedindo que ela olhasse com carinho para a situação dos agentes de trânsito da GCM, porque, de acordo com suas palavras, os agentes atuavam no pior serviço da Guarda, realizando uma atividade estressante, sendo diariamente desrespeitada pelos motoristas, trabalhando expostos a todas as condições climáticas e no final recebendo a mesma coisa que os demais guardas. Ao final da exposição, a prefeita achou razoáveis suas alegações e, estando presente um vereador que já tinha atuado na aprovação de uma lei que concedeu uma gratificação aos auxiliares de vigilância, pediu que ouvisse a guarda em seu gabinete e fizesse um projeto de lei para contemplar os agentes de trânsito com gratificação semelhante.

O que parecia ser algo bom para a Guarda como um todo, uma vez que qualquer um pode vir a atuar no trânsito, logo virou conflito interno, pois outro grupo começou a se posicionar abertamente contra qualquer concessão de gratificações aos agentes de trânsito, uma vez que eles também atuavam no serviço de rua e davam constante apoio aos agentes de trânsito, e, em algumas situações chegavam a realizar as funções do agente. Assim, a possibilidade de concessão de uma gratificação para agentes de trânsito levou a que outros servidores passassem a recusar desempenhar qualquer atividade no trânsito, ou em apoio aos agentes de trânsito, sob a alegação de que não iriam receber a gratificação.

³² A prefeita Rosinha é casada com o atual Deputado Federal Anthony Garotinho desde 1981. Este é o responsável pela iniciação da mesma na carreira política, iniciada em 2003, quando assumiu o governo do Estado do Rio de Janeiro, após a renúncia de Garotinho para concorrer ao cargo de Presidente da República. Antes disso foi secretária estadual de Ação Social e Cidadania, na gestão do seu marido.

O conflito entre os grupos chegou a seu ápice quando dois guardas, que estavam de serviço em apoio ao efetivo na Câmara Municipal no dia marcado para votação da indicação legislativa da concessão da gratificação, se dirigiram a vários gabinetes de vereadores e disseram que o projeto desagradava a maioria da Guarda, apresentando os argumentos descritos acima. A votação ocorreu e houve a aprovação da indicação legislativa, mas alguns vereadores questionaram a servidora que havia procurado a prefeita quanto à necessidade de se pensar bem em relação ao que estava sendo solicitado, pois os agentes de trânsito eram minoria e o restante dos guardas se aborreceu com a ação. A guarda questionou a origem do argumento e alguns vereadores contaram que foram procurados pelos dois guardas que apresentaram aqueles argumentos, o que deflagrou uma verdadeira guerra entre agentes de trânsito e parte do efetivo. A repercussão desse conflito entre os guardas fez com que o vereador responsável por dar andamento ao projeto se afastasse, temendo perder votos na eleição do ano seguinte, pois o trânsito tem um efetivo de aproximadamente 10% dos guardas.

Esse exemplo revela as formas de reivindicações de interesse na cidade, de modo específico na guarda, e como são pautadas as ações políticas municipais, em busca de estabelecer relações de clientelismo político, garantindo suposta gratidão pelo atendimento a essas reivindicações. Revela também como essas relações pessoais resultam em ações que beneficiam apenas parte de uma categoria profissional, causando conflitos internos na instituição.

Essa forma particularizada de reivindicação e concessão de benefícios nos remete às considerações de Oliveira sobre as relações sociais no Brasil:

“Isto é, a ênfase na dimensão substantiva da identidade dos atores – portadora da substância moral característica das pessoas dignas – favoreceria a pessoalização da relações face a face com aqueles atores com os quais conseguimos estabelecer um vínculo de empatia e perante os quais somos motivados a manifestar um sentimento de solidariedade – simbólica - , em oposição aos indivíduos frente aos quais nos situamos de maneira mais distante e com quem estabelecemos relações estritamente formais ou abstratas – quando a relação não é medida por um contato pessoal ou quando não conseguimos atribuir uma referência substantiva ao nosso interlocutor.” (OLIVEIRA, 2011, p.39)

Na GCM, as alianças entre diferentes grupos são feitas e desfeitas de acordo com a necessidade de defesa de algum interesse específico. Para entendermos a ação desses grupos, precisamos retomar a forma como foram se estruturando dentro da instituição, assunto já descrito no capítulo II, mas que será analisado sob outro enfoque. As articulações entre esses grupos estão presentes desde a formação das turmas.

3.2 – “Saber fazer” e “aceitar fazer”: A estrutura “informal” de turmas e sua influência na construção de hierarquias e conflitos

Em 1997 foi realizado o primeiro concurso para a Guarda Civil Municipal, visando criar as condições necessárias para que o município pudesse passar a fiscalizar o trânsito da cidade já a partir de janeiro de 1998. O concurso foi feito através de prova escrita e de títulos, com nível de escolaridade exigido de ensino fundamental I e, após o encerramento de suas etapas, houve a convocação da primeira das cinco turmas que viriam a serem chamadas durante os quatro anos seguintes ao concurso, uma vez que o período de validade do mesmo, de dois anos, foi prorrogado por mais dois.

O quadro atual da composição dessas turmas demonstra que o grande percentual de guardas civis municipais está vinculado à realização do primeiro concurso, do qual são provenientes 401 guardas civis municipais, que formam as primeiras cinco turmas, num efetivo total de 538 guardas.

As turmas se identificam, em diferenciação às outras, a partir de características que os agrega como iguais entre si e melhores que os outros. Mas a análise separada dos grupos evidencia que, dentro deles, há inúmeros conflitos que contradizem os argumentos que os unificam. A legitimação que buscam com a identificação de turmas parece ser algo relacionado à afirmação de um direito de precedência em relação aos demais, algo do tipo “eu cheguei primeiro”, “eu sou mais antigo”, semelhante ao que foi observado por Kátia Sento Sé Melo na Guarda de Niterói (2006). Nota-se aqui uma apropriação do critério de antiguidade, comum entre os militares, de que resultou o ditado popular "antiguidade é posto". Contudo, dentro dessas turmas há a formação de

vários grupos com interesses distintos, o que as caracteriza como não homogêneo, como gostam de se descrever.

Analisando a forma com que os guardas se autotransformam, podemos afirmar que a divisão de turmas é a estrutura básica da GCM e um fator de construção de uma identidade particular dentro da identidade mais geral de guardas municipais.

A classificação de turmas pode ser comparada ao que Barth afirmou em relação aos grupos étnicos e suas fronteiras, quando observa a questão da autoatribuição ou da atribuição por outros de uma categoria étnica, sendo que uma característica de um grupo étnico diz respeito à existência de “um grupo de membros que se identifica e é identificado por outros como se constituísse uma categoria diferenciável de outras categorias do mesmo tipo” (2011, p. 191).

Barth chama a atenção de como características dentro desses grupos são utilizadas por seus integrantes de forma a criar as diferenciações, contudo tais características são as que os próprios integrantes do grupo consideram importantes.

“As características que são levadas em consideração não são a soma das diferenças “objetivas”, mas somente aquelas que os próprios atores consideram importantes. As variações ecológicas não apenas marcam e exageram as diferenças; alguns traços culturais são utilizados pelos atores como sinais e emblemas de diferenças, outros são ignorados, e, em alguns relacionamentos, diferenças radicais são minimizadas e negadas.” (BARTH, 2011, p. 194).

A primeira divisão apontada entre as cinco primeiras turmas se baseia no fato de que os guardas que ficaram nos primeiros lugares na seleção e, por isso, foram chamados primeiro, formando a 1ª e 2ª turmas, só conseguiram tal colocação devido à prova de títulos e não à pontuação na prova escrita. Muitos guardas argumentam que os primeiros convocados estariam nas últimas turmas se tivessem levado em conta somente a prova escrita e que tal colocação foi possibilitada pelo alto valor atribuído à prova de títulos no concurso. Assim, vários servidores costumam dizer que os primeiros colocados só assumiram tal posição porque o governo municipal quis dar uma ajuda a eles, como pode ser observado na fala de um guarda da terceira turma, que, ao se referir aos da primeira, fez o seguinte comentário:

“Eu não tenho nada contra nenhum guarda da primeira turma, mas todos sabem que eles só foram chamados antes de mim e de muitos outros porque a prova de títulos foi uma grande sacanagem do município para tentar encaixar vários guardas que trabalhavam na prefeitura, Eu, na época, ainda não tinha feito faculdade, mas já tinha segundo grau, fiquei muito bem colocado, só que na hora dos títulos fiquei lá atrás, tive que fazer curso na terceira turma”.

Essa fala é bem presente no cotidiano dos guardas, principalmente quando há alguma questão em disputa, seja a indicação para uma função ou apenas uma forma de se legitimar perante o grupo, evidenciando que a tradição da política local, que beneficia os pares em detrimento dos opositores, também permeia as relações e/ou argumentos dos atores dentro dessa instituição.

Muitos guardas da primeira turma, quando vão se referir a si mesmos, o fazem da seguinte forma: “nós, os antigos”. Vale aqui uma comparação com a Guarda Municipal de Niterói, em que a figura dos guardas antigos em oposição aos novos, acaba por constituir elemento de divisão do efetivo (MELLO, 2011, p. 132). A referência à antiguidade tem o sentido de estabelecer uma diferenciação que lhes credita o fato de serem “melhores de serviço” do que os guardas mais novos. Esse ser “melhor de serviço” é exemplificado pela aceitação de realizar tarefas em condições de trabalho não muito favoráveis, ou cansativas, alegando que os mais novos não o fazem. Em uma conversa sobre um problema que estava havendo para a escalação de servidores para uma tarefa, uma guarda da primeira turma disse:

“Major, esse pessoal mais novo só sabe reclamar, no meu tempo a gente ia pra Farol³³, ou qualquer outro serviço e ficava até amanhecer o dia e às vezes só com um lanche ou sem nada mesmo, agora esse pessoal que entrou por último não quer nada, mesmo tendo ônibus com ar condicionado pra levar, jantar, lanche e pagamento de horas extras eles não querem trabalhar, agente trabalhava e não recebia hora extra nenhuma e nem por isso faltava”.

Essa referência feita ao pessoal que entrou por último dizia respeito aos integrantes da 6ª e 7ª turmas, cujo concurso foi diferente do realizado por ela, pois exigiu o ensino médio como escolaridade mínima.

³³ Referência ao Farol de São Tomé, balneário de Campos dos Goytacazes, onde a prefeitura costuma o realizar grandes eventos populares em datas comemorativas, inclusive no Carnaval.

Nesse quadro em que uns grupos desvalorizam os outros, a terceira turma se apresenta como a que concentra os mais preparados e melhores integrantes da Guarda. Essa fala está ligada também à representação de que a 4ª turma não é formada por guardas no estrito senso e que a 5ª turma foi chamada já no final dos quatro anos de validade do concurso, muito mais por uma questão política do então prefeito, que queria se reeleger, do que por apresentar condições, como demonstra a seguinte fala, tirada de uma conversa com uma guarda da 3ª turma:

“Sou do primeiro concurso, só que tenho faculdade e só não entrei na primeira turma, porque inventaram essa prova de títulos só para dar uma oportunidade ao pessoal antigo da prefeitura que não teria condição de passar no concurso.”

A 4ª turma sofre certo preconceito das demais, pois há uma ideia de que os seus integrantes não são guardas concursados para tal função, em virtude da 4ª turma ter sido constituída também por servidores provenientes do concurso público realizado no município no ano de 1996, cujos cargos foram extintos. Esses funcionários foram transformados em Guardas Civis Municipais. Assim, seis vigilantes municipais aprovados naquele concurso que tiveram, no ano 2000, seus cargos extintos passaram a integrar a GCM, bem como dois agentes de segurança da saúde. Portanto, apenas oito servidores públicos, que não haviam feito concurso diretamente para a Guarda, acabaram, pela extinção de seus cargos, atuando como tal. Entretanto, a ideia existente entre os demais servidores é que a 4ª turma seria, em sua maioria, formada por servidores nessa situação. Contudo pela pesquisa documental realizada no Arquivo Público Municipal de Campos dos Goytacazes³⁴ verificou-se que a 4ª turma foi formada por 33 servidores, sendo 25 guardas aprovados no concurso de 1997 e os outros oito servidores aprovados para outros cargos. Assim, a justificativa para o desprezo pela 4ª turma não condiz com a realidade, pois a grande maioria de seus integrantes foi aprovada no concurso para o cargo de guarda.

A pesquisa documental permitiu ainda a identificação de três servidores que foram concursados para o cargo de agentes de segurança da saúde e que, com a extinção dos cargos, passaram à condição de guardas. Entretanto esses servidores não estão

³⁴ Não há na própria Guarda documentação sobre esse fato.

vinculados a nenhuma das turmas da Guarda, fazendo parte de um quantitativo de 40 guardas sem vinculação a nenhuma turma, o que significa serem guardas sem curso de formação, o que é desconsiderado em todas as situações vivenciadas durante a pesquisa. O fato não foi relatado por nenhum guarda, tendo sido evidenciado somente a partir da pesquisa documental.

Em todas as conversas realizadas com os guardas sobre serem concursados para outros cargos e depois transferidos para a GCM encontrei muita resistência. Todos disfarçavam e imediatamente se retiravam. Logo, espalhou-se o comentário de que eu estaria mexendo em questões já resolvidas e que tinha o interesse de prejudicar os mesmos. Como isso ocorreu em um período em que dois servidores, cedidos à Guarda há muitos anos haviam sido "devolvidos" à Secretaria de Administração e Recursos Humanos, interrompi essa forma de abordagem, dando ênfase à pesquisa documental.

A única pessoa que falou sobre o assunto foi uma ex-agente de segurança da saúde que era guarda "sem turma" e que, ao ter que voltar para a Guarda, uma vez que estava à disposição de um vereador, me procurou dizendo que não era guarda, que não gostava da Guarda, que nunca fez concurso para guarda e que não trabalharia na Guarda, pois iria voltar a ficar à disposição, o que aliás conseguiu. No momento daquela conversa, eu ainda não tinha feito o levantamento completo das informações sobre o efetivo, tendo sido a primeira vez em que tive acesso à informação da existência de um grupo de guardas que não haviam feito o concurso para o cargo. Essa conversa se deu meses antes de dar início à pesquisa documental.

Os integrantes da 5ª turma não costumam se posicionar de forma a descredenciar as suas antecessoras, embora haja, por vezes, algumas falas contestando a prova de títulos, que deu à primeira turma a possibilidade de pessoas com notas bem mais baixas do que outras serem chamadas antes. A percepção que tive durante a pesquisa é que eles não gostam muito de referências ao seu concurso, como se quisessem ficar esquecidos, talvez devido às críticas que receberam pelo fato de terem sido chamados no fim do prazo de validade, ou, como alguns chegam a dizer, fora do prazo de validade. Contudo, esse argumento aparece somente em poucas falas, não tendo sido comprovado por nenhum documento que pudesse ao menos por em suspeita a sua convocação.

No ano de 2005 ocorreu o segundo concurso da Guarda Civil Municipal, dando origem a duas convocações de aprovados e criando a 6ª e 7ª turmas. Esse concurso teve como exigência de escolaridade o nível médio de ensino, e essa diferença do nível de escolaridade para entrada para o cargo de guarda criou outro fator de disputas internas entre os servidores. Enquanto os integrantes das duas últimas turmas são taxados de “ruins de serviço” por guardas pertencentes às primeiras turmas, essas duas últimas se defendem alegando que seu concurso foi de 2º grau e não de 4ª série. Percebe-se, assim, que a desqualificação das turmas mais novas por parte das primeiras constitui também uma estratégia de defesa diante do fato de terem se submetido a um concurso que exigia menor grau de escolaridade, o que constitui um fator de desqualificação dos que são mais antigos.

Ao estudar o povo Nuer, Evans Pritchard (1978) afirmou que uma das formas de sua organização se dá pelo conflito entre seções e tribos, apontando que os conflitos são partes importantes da manutenção da estrutura social. Segundo Pritchard, uma determinada tribo pode se subdividir em várias outras. Essas subdivisões, chamada pelo autor de seções, podem chegar a entrar em guerra com outras, com cada indivíduo se identificando como membro da sua respectiva subdivisão. Mas, se uma dessas seções entrar em conflito com uma terceira, de nível superior ao dela, as duas seções se juntam e voltam a se identificar como sendo uma unidade, passando a lutar com os agressores externos. O que deixa claro nos estudos dos Nuer é que internamente se permite na tribo divisões e lutas, mas externamente, em relação à outra tribo, eles possuem unidade.

O trabalho de Pritchard pode servir para iluminar a formação de alianças e os conflitos encontrados entre os guardas municipais. Os conflitos entre as turmas do primeiro concurso podem ser deixados em segundo plano quando são criticadas pelas turmas do segundo concurso, ou seja, sexta e sétima turma, passando as primeiras turmas a se identificar como grupo para se defenderem das críticas, consideradas externas a elas. Assim, embora os servidores não percebam, a estrutura da GCM se consolida com base nos conflitos entre os vários grupos.

As divisões de turmas são fixas e marcam temporalmente a formação de grupos distintos. Entretanto, os argumentos em torno das diferenças entre elas, no sentido defendido por Barth (2011) em relação à autoatribuição ou à atribuição por outros a uma

categoria, são construídos de acordo com os interesses políticos e operacionais em questão, sejam eles relacionados ao trabalho desenvolvido, aos salários recebidos ou mesmo aos benefícios políticos que podem adquirir.

Assim, o uso dessas diferenças construídas entre os guardas são fruto de representações sociais que os mesmos construíram e que são acionadas de acordo com os interesses em questão, conforme argumenta Roger Chartier. Para esse autor, as representações sociais “são sempre determinadas pelos interesses de grupos que as forjam”, por isso, nunca são neutras, “produzem estratégias e práticas”, situando-se “num campo de concorrências e competições”, e, “à revelia dos atores sociais, traduzem suas posições e interesses objetivamente confrontados e que, paralelamente, descrevem a sociedade tal como pensam que ela é, ou gostariam que fossem” (1990, p. 19). Assim, como veremos também adiante, as diferenças construídas entre as turmas são diversas e utilizadas de acordo com o contexto das reivindicações.

Os guardas civis municipais, principalmente os que possuem ensino médio ou ensino superior, quando buscam falar em nome da Guarda, defendendo algum benefício para os servidores, defendem um tratamento remuneratório melhor por ser o nível médio a exigência de sua entrada para a Instituição. Essa fala é partilhada por guardas do primeiro concurso, cujo nível de escolaridade exigido foi o fundamental I, mas que possuíam o ensino médio ou cursaram após a entrada, sendo grande o número de guardas com nível superior. Nesse momento, esses guardas deixam de se identificar com seus colegas das primeiras turmas para se identificar com os mais novos, que passam a ser porta-vozes de seus interesses específicos.

O caso a seguir exemplifica esse tipo de aliança e conflito com base no grau de escolaridade. Dois guardas, um da primeira turma e outro da terceira, aproveitando o período de instabilidade política que o município passava no ano de 2010³⁵, apresentaram a uma vereadora de oposição ao governo municipal uma proposta de plano de cargos e salários, que garantia àqueles que possuíssem ensino superior em determinadas áreas uma possibilidade de ascensão profissional, podendo vir a ocupar a posição de inspetor geral, enquanto os que possuíam o ensino médio chegariam até

³⁵ A instabilidade citada caracterizou-se pelo afastamento da Chefe do Poder Executivo por determinação judicial e a possibilidade de haver novas eleições, caracterizando a 5ª intervenção judicial no executivo municipal (SILVA, 2012, p.43).

determinado nível hierárquico, não de chefia, e os demais teriam sua projeção profissional interrompida logo no primeiro terço de vida funcional.

Ao tomar conhecimento do fato, vários guardas das primeiras turmas se dirigiram à sala do comandante, pedindo ajuda para impedir a aprovação da proposta, argumentando que a grande maioria dos guardas não teve conhecimento do plano, o qual desconsiderava o fato de que a GCM, em sua grande maioria era formada por pessoas que tinham feito concurso para ensino fundamental I, que seriam prejudicadas.

Outro ponto de desqualificação entre as turmas diz respeito ao curso de formação das duas últimas, 6ª e 7ª, pois durou, respectivamente, 45 dias e 15 dias. A 6ª turma realizou o curso com a 1ª turma de auxiliares de vigilância. O fato de o mesmo ter transcorrido em 45 (quarenta e cinco) dias é apontado como uma inconsistência na formação pelos demais guardas, sendo comum a comparação com os seus cursos de formação. Entretanto, quando se compara a carga horária dos cursos de formação, percebe-se que até a 6ª turma não houve grande variação no tocante ao quantitativo de horas dos cursos, entretanto ao analisar as disciplinas dos cursos e o quantitativo de horas, pode-se verificar que, embora a 6ª turma seja, em carga horária, próxima as demais, a maior parte dessas horas foram realizadas em treinamento em serviço, em que, num total de 713 horas de curso, 390 foram dedicadas a essa disciplina e 120 a trânsito. Assim, mais de 50% das horas de curso foram realizadas em execução do próprio serviço, o que é comum a outras turmas, mas não ultrapassando 50% do total da carga horária, como ocorreu com a 6ª turma. As críticas das turmas do primeiro concurso em relação as do segundo são materializadas nas próprias falas dos guardas quando relatam que foram instrutores de algumas disciplinas e que viam como não houve preocupação do comando em realizar uma boa formação e sim dizer que tinha tido um curso e legitimar os novos guardas na rua.

Se a 6ª turma sofre críticas das demais, a 7ª turma sofre muito mais, pois o curso dessa turma foi de 15 dias, não tendo sido encontrado durante a pesquisa a relação de matérias que compuseram o mesmo. Assim, buscando conhecer como ocorreu a formação dessa última turma, uma servidora, que esteve presente na realização do curso, disse que o treinamento foi composto, em sua grande maioria, por aulas de ordem unida e treinamento de canções, com noções de trânsito e outras palestras rápidas para

completar o período de formação. A 7ª turma teve seu curso de formação realizado no mesmo período da 2ª turma de auxiliares de vigilância.

O curso de formação das turmas do segundo concurso serve, para os componentes do primeiro concurso, de contraponto as críticas sofrem devido ao nível de escolaridade inferior. Assim, a partir de diferentes representações, se dá o embate pelo estabelecimento de uma autoridade entre grupos na guarda. Não há posições tão imutáveis ou comportamentos homogêneos que possam identificá-las. Contudo, as divisões criadas pelos dois concursos, com conseqüente formação de sete turmas, foi a que mais se destacou durante a pesquisa.

Há um grupo de guardas que se formou, além das divisões já apresentadas, a partir de uma hierarquia que se baseia em um “saber fazer” o trabalho que um guarda deve executar, conforme suas interpretações sobre qual é este trabalho. Esse saber está relacionado às representações da 3ª turma e principalmente na 6ª e 7ª turma, pois acreditam que por possuírem melhor nível de escolaridade, estão mais qualificados do que os demais, em especial as duas primeiras turmas, ligadas ao “aceitar fazer” o serviço seja qual for a condição.

Pesquisas realizadas por Kant de Lima apontam que em outras instituições policiais também há hierarquias excludentes entre os funcionários, como os “oficiais” e os “praças” na polícia militar e os “delegados” e “tiras” na polícia civil, que são seguidas por atribuições de autoridade e regimes disciplinares diferentes, causando sérios prejuízos para as instituições e os indivíduos que por ela são atendidos (2009). Entretanto, a peculiaridade da Guarda Civil Municipal de Campos são os argumentos utilizados pelos mesmos para promover essa hierarquização, suas contradições e a manipulação do uso dessas categorias que promovem a estratificação e valorização de uns em detrimento de outros, além da criação de outro cargo público para compor o efetivo da GCM, mas que não são guardas, e sim auxiliares de vigilância. Essa é a mais acentuada na instituição, seguida da hierarquização de turmas, em que as primeiras reclamam para si o direito de precedência em relação aos demais com base na data de entrada e as últimas o direito de precedência pelo conhecimento com base na escolaridade.

3.3 – A estrutura formal da Guarda e suas formas de atuação: a interferência das representações sociais nas práticas cotidianas de trabalho dos guardas

Dois grandes grupos de divisão de atividades marcam as práticas dos guardas civis municipais: o trânsito e o policiamento ostensivo, chamado de PO.

Ser do trânsito é considerado, por parte do efetivo como castigo, pois essa atividade tem que ser desenvolvida em qualquer condição climática e mantém um contato direto com a população, passando, assim, por inúmeras situações de desrespeito. Entretanto, dentre todas as atividades desenvolvidas pelos guardas, e de acordo com o reconhecimento dos mesmos, essa é a que lhe dá o maior poder, onde é visto como autoridade.

Ser do PO é mais amplo, pois engloba todas as outras atividades diferentes do trânsito. O PO é composto essencialmente pela vigilância patrimonial, mas também compreende os serviços administrativos que são realizados dentro da Guarda, os grupamentos especializados, as rondas comunitárias e o policiamento aplicado em eventos públicos, sendo que este, em sua quase totalidade, é realizado por servidores escalados em serviço extraordinário remunerado.

3.3.1 - O agente de trânsito: poder ou castigo

Ser do trânsito foi, durante alguns anos, considerado castigo, pois, de acordo com os relatos dos próprios guardas, os antigos comandantes alocavam o servidor em tal atividade a partir de alguma conduta irregular cometida pelo mesmo, que não justificava uma punição disciplinar formal. Caso o guarda já estivesse no trânsito, era escalado para o pior local de trabalho desse setor. Este local era, e ainda é, a faixa de travessia de pedestres da rua Tenente Coronel Cardoso, na altura do Shopping Popular, local de grande fluxo de pessoas e veículos, o que obriga o agente de trânsito a atuar de forma ininterrupta durante o turno de trabalho. O local ficou tão estigmatizado que, ainda hoje, é comum ouvir entre servidores, quando querem apontar falhas de outros, que o melhor

é colocar na “faixa do mercado”, como é conhecido o posto descrito acima. Essa forma de punição informal também foi identificada por Azevedo em pesquisa realizada na Guarda Civil Municipal de São Gonçalo (2012), onde o remanejamento para outros postos era uma forma de punição difícil de ser comprovada.

As práticas e representações dos agentes de trânsito ficaram conhecidas logo que assumi o comando. Ao tomar conhecimento da lei nº 7.428³⁶, de 27 de junho de 2003, determinei que não mais se pagasse horas extras a partir da 30ª hora semanal de trabalho a nenhum servidor da guarda, incluindo os agentes de trânsito. Tal ordem desencadeou inúmeras reclamações e ameaças dos agentes de trânsito quanto à realização de manifestações. O conflito criado pela ordem dada ocorreu em virtude de todo o efetivo do trânsito receber as horas extras a partir da 31ª primeira hora de trabalho semanal, o que a referida lei proibia. A partir de tal interpretação da lei, eles passaram a receber suas horas extras a partir da 41ª primeira hora trabalhada, o que deflagrou inúmeros questionamentos. Vários questionamentos surgiram alegando que era de direito receber a hora extra como antes. Diante da não aceitação de tais questionamentos, foi solicitado ao comando que aceitasse esse tipo de pagamento como forma de compensação da atividade desgastante do agente de trânsito. Novamente o pedido foi negado e dito que o correto seria buscar um caminho para criação pelo executivo de uma função gratificada para os agentes de trânsito, pois permanecer da forma que estava seria permanecer em ilegalidade. Dessas reuniões e reivindicações iniciais pôde-se perceber como os agentes de trânsito negociavam com os comandantes da Guarda a permanência nas atividades consideradas por todos como a pior dentre as realizadas pelo guarda.

Após a reivindicação das horas extras, os agentes de trânsito passaram a reclamar dos meios de trabalho, como a falta de uniformes, de protetor solar e rádios de comunicação. A reclamação pela falta desse último equipamento era que ficavam expostos a maiores riscos, pois em caso de agressões ou ameaças eles não teriam como solicitar apoio. Além disso, reclamavam a falta de estrutura da sede da Guarda, pois o

³⁶ A referida lei permite que os servidores optem por uma redução de carga horária. Assim, os que atuam 40 horas semanais poderiam optar por atuar 30 horas. Entretanto, essa mesma lei afirma que caso houvesse a opção por trabalhar 30 horas, o servidor que assim o fizesse só teria direito ao pagamento de horas extras quando fizesse o mínimo de 40 horas semanais. Não haveria fundamentação legal para o chefe do executivo facultar a redução da carga horária do servidor e pagar um valor ainda maior por essa hora que na verdade já estava paga, pois a redução de carga horária que foi possibilitada pela lei não gerava nenhuma redução dos vencimentos.

efetivo de trabalho em escala de 24h, não tinha um local para dormir nem para realizar a higiene pessoal adequadamente. Anotei todas as reclamações e disse que já estaria tentando resolver os problemas apresentados. Todo aquele discurso se baseava na tentativa de criação de uma nova moeda de troca, pois cabia ao comandante resolver os problemas que estavam sendo levantados, embora não tivesse a menor chance de assim o fazer de forma imediata.

A partir de então, surgiram comentários de que os agentes de trânsito iriam parar de trabalhar se tais condições permanecessem, o que aconteceu no mês de março. Enquanto estava em reunião com a Prefeita, buscando resolver uma série de problemas encontrados na Guarda, fui informado por telefone que estava havendo uma manifestação de servidores em frente à sede da Guarda. Eram aproximadamente 30 servidores que se concentrava em frente a Guarda e que davam entrevista a uma emissora de televisão alegando a falta de meios para realizarem suas atividades. Mostraram uniformes desgastados pelo tempo, coberturas e coturnos rasgados, falta de apitos e rádios para o trabalho, falta de alojamento e todas as demais reclamações que iam recordando. Após gravar com os guardas, o repórter solicitou uma entrevista com o comando. Afirmei que tudo que haviam dito era verdade, que realmente eles não dispunham de tais materiais para a realização de suas atividades. A partir da minha resposta, o repórter encerrou a entrevista. Os guardas diziam que não iam retornar as atividades, e eu disse que daria 20 minutos para que todos que quisessem retornassem ao trabalho. Os demais estariam com o ponto do dia cortado, por falta ao serviço. Após alguns minutos todos retornaram.

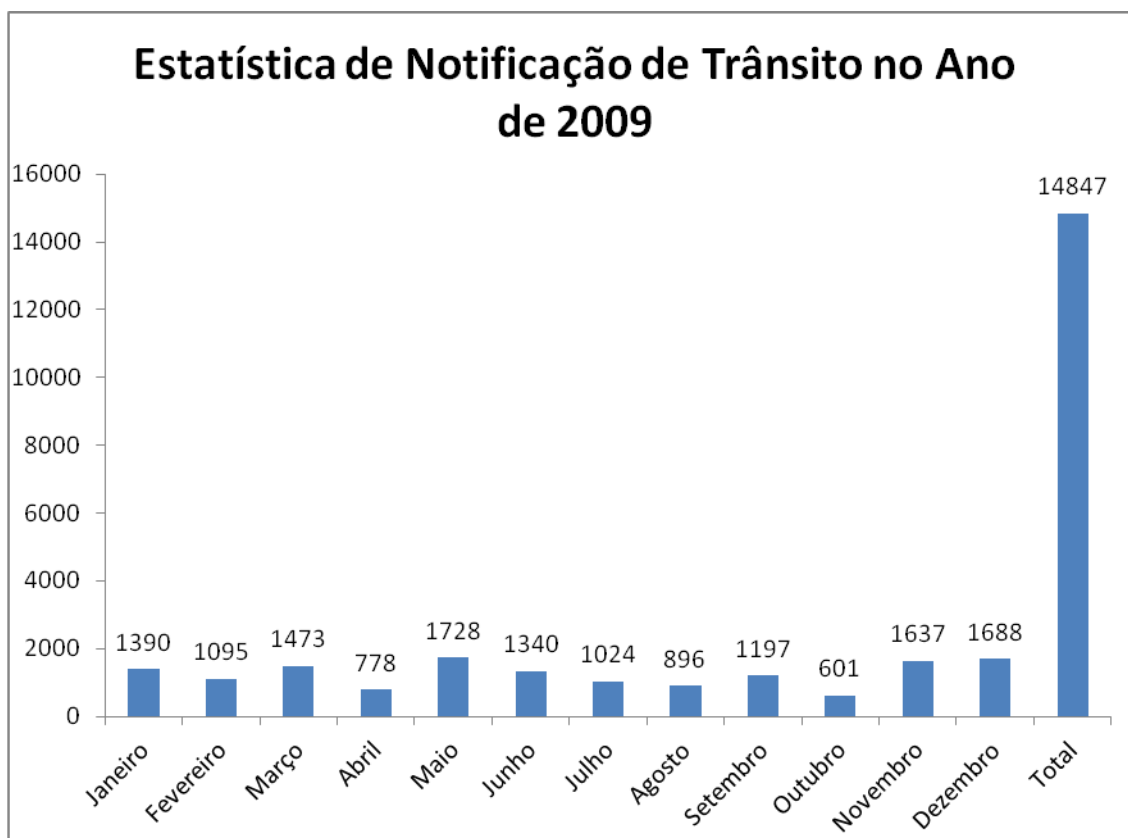
Novamente o papel de liderança da Associação no tocante à defesa dos Guardas, foi efetivamente exercido, pois passaram a realizar uma série de manifestações em seu blog e em outros meios de comunicação com críticas pessoais ao comandante, sendo omitido dos discursos o fato da suspensão do cômputo das horas extras da forma que era feita no passado. A força da Associação junto aos guardas se fazia mais forte entre os do setor de trânsito e sua atuação quase sempre era em defesa da situação de desgaste a que esses agentes estavam expostos, havendo também outras pautas de solicitações.

Com a nova forma de contagem das horas extras, alguns servidores pediram para sair do trânsito, não sendo atendido por não haver como substituí-los imediatamente.

Após a recusa, alguns deles conseguiram, na perícia médica da prefeitura, autorização médica para não atuarem na fiscalização de trânsito. Em sua maioria a descrição médica vinha com a indicação de que os servidores não poderiam ficar por longos períodos em pé ou sentado, e assim deveriam sair do serviço do trânsito e passar ao serviço de vigilância patrimonial. Alguns dos que permaneceram na fiscalização de trânsito, como forma de protesto fizeram a entrega de seus talões de notificação de infrações de trânsito no setor administrativo, dizendo que o comandante poderia escalá-los no posto, mas não obrigá-los a fiscalizar. Assim, passaram a realizar um tipo de manifestação que consistia em não notificar os veículos em situação irregular. Eles diziam que o comandante iria acabar sendo exonerado se não os atendesse, pois sem fiscalização de trânsito a cidade ficaria um caos e ele teria que atender o que exigiam. Vale destacar que essa manifestação era levada a efeito pelos agentes de trânsito que atuavam na fiscalização a pé, pelas ruas da cidade e que tinham uma carga horária de 6 horas diárias de serviço, num total de 30 horas semanais, estando o efetivo que realizava a fiscalização de trânsito com o uso de viaturas, mais afastados das manifestações.

Como forma de pressionar os agentes que fizeram a entrega de seus talões, e impedir que o trânsito se tornasse ainda pior, o comandante passou a atuar todas as tardes nas ruas da cidade, entrava nas viaturas e junto aos servidores realizava a fiscalização, passando a ouvir todos os problemas e reclamações que eles tanto se referiam em relação a sua atividade. Tal atitude durou algumas semanas e os agentes que haviam feito a entrega de seus talões começaram a solicita-los novamente, pois alegaram que não estavam sendo respeitados no momento de cobrar o cumprimento das normas de trânsito. Tal atitude se deu no mês de abril, contudo conforme estatística de notificações aplicadas no ano de 2009 pela GCM se pode observar que o número de infrações, embora mais baixo do que os meses anteriores, se repetiu em outros meses, mesmo com todos os servidores portando os talões de notificação.

Gráfico 1 - Estatística de Notificação de Trânsito no Ano de 2009



Fonte: GCM/Campos - Setor de Trânsito

Numa comparação com o que foi observado por Azevedo (2012) na Guarda de São Gonçalo sobre o movimento dos servidores, que, de acordo com os mesmos, quando realizada, teve como represália a extinção da instituição; as manifestações realizadas pelos guardas de Campos não ganharam a devida legitimidade pela falta de adesão dos próprios servidores, que não conseguiram se unir em defesa de uma causa única. Entre os próprios agentes de trânsito havia diferentes formas de manifestação, como apresentado anteriormente e, os demais grupos da GCM não participaram das reivindicações dos agentes de trânsito.

A forma de negociação dos agentes de trânsito e a tentativa de não haver mudança na forma de contagem em suas horas extras, esta diretamente relacionada com a representação dos mesmos sobre o que é atuar na sua função. Consideram que eles “trabalham mais, se desgastam mais, se aborrecem mais, se expõem mais”, logo, é justo ganhar mais. Como o município não possui uma legislação que reconheça esse desgaste,

para os guardas que trabalham no trânsito, cabe ao comandante fazer esse reconhecimento por meio do cômputo de horas extras que devem ser pagas, mesmo que não realizadas. Esse tipo de reivindicação também tem como motivação ações semelhantes realizadas por comandantes anteriores, que chegaram a pagar horas extras com adicional noturno a servidores que só atuavam durante o dia. De acordo com o relato de alguns, atitudes como essa seriam “muito simples”.

Essas práticas permitem a percepção das representações sociais dos guardas que trabalham no trânsito como tradução das posições e interesses em questão (CHARTIEU, 1990), mas, ao mesmo tempo, traduzem uma tentativa de diferenciação dos demais, através de um tratamento mais personalizado (DA MATTA, 1997), sob o argumento de que o trânsito é um trabalho “mais pesado”, o que justifica compensações demonstradas pela discussão sobre a hora extra. Tal representação reflete de forma direta nas práticas dos agentes de trânsito que, pelas condições de trabalho e pelo fato de se sentirem num eterno castigo, acabam por exteriorizar esse sentimento no que tange a forma de se relacionar com a população. Soma-se a isso o fato de muitas pessoas se referirem aos guardas como “guardinhas”, inclusive membros do governo, o que demonstra uma desqualificação do trabalho realizado pelo guarda no âmbito da segurança pública municipal. Essa expressão é utilizada pelos moradores da cidade para se referir aos guardas de um modo geral, mas como a parte mais ostensiva da guarda são os agentes de trânsito, esses acabam ouvindo a expressão com maior frequência. Ao serem chamados dessa forma, os guardas sentem-se humilhados e desqualificados no exercício de suas funções.

O uso dessa expressão serve para, por vezes, justificar as dificuldades de se atuar no trânsito, uma vez que o sentimento é que a diminuição do seu cargo para “guardinha” se dá numa comparação, mesmo que não manifesta, com o Guarda, que numa análise de valoração da forma de tratamento, seria o Policial Militar, que também se sente extremamente incomodado quando alguém se dirige a ele chamando-o de “Seu Guarda”. Essas formas de tratamento existentes, bem como a postura profissional de alguns agentes de trânsito no tocante a afirmar sua autoridade, acabam por promover uma forma de atuação que, por vezes, esta associada a uma polícia tradicional que, estando a serviço do Estado, não se sente na obrigação de atender o cidadão com o

devido respeito que qualquer servidor público está obrigado (MIRANDA; LIMA, 2007).

Outra reclamação constante dos guardas esta relacionada aos argumentos e expressões que algumas pessoas, ao serem abordadas, utilizam para de imediato estabelecer uma hierarquização de posições. Tal atitude está representada pela expressão “Você sabe com quem está falando?”, comumente utilizada pelos moradores da cidade. Com grande frequência, em seguida ao uso da expressão, são apresentadas as redes de relacionamentos que o mesmo possui ou a sua qualidade moral que o transfigura da posição de indivíduo para a posição de pessoa, conforme descrito por Roberto da Matta (1997).

Um caso acompanhado exemplifica muito bem essa reclamação. Uma guarda, ao abordar motoristas de trânsito para dar recomendações sobre o uso do cinto de segurança, parou um juiz, que se recusou a colocar o cinto devido ao seu cargo. Após a recusa a guarda anotou a placa do veículo e, momentos após, o motorista retornou segurando-a pela farda e gritando: “Você sabe com quem está falando? Eu sou juiz.”. A ocorrência foi levada a delegacia, onde prevaleceu a versão do motorista em detrimento da versão apresentada pela guarda que estava de serviço e tinha várias pessoas como testemunha.

A forma de atuação de alguns agentes de trânsito também influencia diretamente nas questões disciplinares do efetivo. A partir de uma pesquisa realizada no setor de assuntos internos da Guarda, referente ao levantamento de todas as queixas apresentadas formalmente contra os servidores da Guarda, foi constatado que 90% das queixas³⁷ são feitas em relação à forma de tratamento recebida na hora de uma abordagem executada pelo guarda. As queixas não se referem à aplicação em si da notificação, pois nela, o próprio queixoso, em sua maioria, afirma que cometeu a infração de trânsito; mas sim a forma como foram tratados, reclamando insistentemente que o guarda foi “grosso”, “ignorante” e outros adjetivos que dão conta de uma abordagem desrespeitosa na hora da aplicação da lei. Desse percentual, 95% são direcionadas a atuação dos agentes de

³⁷ Foram apresentadas 39 queixas por cidadãos contra a ação de servidores da GCM no período de 2009 a 2012.

trânsito. A análise quantitativa e qualitativa dessas queixas nos leva a concluir que alguns agentes de trânsito, atuam de forma hierarquizada no contato com os cidadãos, utilizando contra estes as mesmas atitudes por eles repreendidas, inclusive com a aplicação da expressão “Você sabe com quem está falando?”, através da flexibilidade das escalas de poder existente nas relações entre pessoas e não entre indivíduos (DA MATTA, 1997).

O trânsito é considerado pelo efetivo como punição, conforme descrito anteriormente, entretanto, durante a pesquisa, ao retirar alguns servidores do trânsito por não estarem desempenhando suas funções da forma orientada e encaminha-los para a vigilância patrimonial, recebi solicitações de uma justificativa por escrito do porque de tal retirada do setor, pois queriam continuar no serviço. Tal atitude era totalmente contraditória aos seus próprios discursos, pois a saída do trânsito era até aquele momento algo que buscavam e não conseguiam.

A partir de tal ação percebi que no trânsito há uma subdivisão entre os que atuam como GTran (guarda de transito), ou seja, o homem a pé, e os que atuam no policiamento motorizado. Todos que atuavam como GTran e foram retirados não fizeram nenhum questionamento, se apresentaram nos grupamentos de vigilância patrimonial e iniciaram suas atividades, entretanto os dois servidores retirados do serviço motorizado se posicionaram de forma contrária a essa modificação. Assim, o que se pôde concluir é que, diferente do discurso dominante de que atuar pelo setor de trânsito é algo que caracteriza espécie de punição, ficou evidenciado que a verdadeira punição era atuar a pé no setor de trânsito.

Mesmo havendo diferenciação interna na realização dos serviços de um modo geral nos setores da guarda, o discurso dos agentes permanece o mesmo para aqueles que não atuam ao trânsito. Novamente a comparação com a forma que Pritchard (1978) descreve a organização dos Nuer no tocante a sua unidade na guerra, muito embora internamente possa estar ocorrendo outro conflito, parece oportuno para entender essa unidade de discurso.

A escolha do efetivo a ser encaminhado para o trânsito se baseava numa orientação para que os comandantes dos grupamentos do PO o fizessem com base no tempo de serviço, devendo escolher dentre aqueles que fossem ocupantes das turmas

mais modernas (sexta e sétima turma). Contudo, nem sempre essa orientação era seguida pelos comandantes dos grupamentos que, ao receberem a determinação de encaminhar certo quantitativo para o setor de trânsito, acabavam sempre por colocar um servidor, ou mais, que queriam retirar de seu grupamento. Desse efetivo encaminhado pelo PO quase nenhum permanecia.

Era comum que fosse determinado o envio de 10 servidores por vez, desses nem metade permanecia no setor, alegando as mais variadas explicações, ou buscando o amparo médico. Os dois exemplos a seguir demonstram como parte dos servidores justificam suas impossibilidades de atuar no setor de trânsito.

Um servidor que havia sido encaminhado para o setor de trânsito pelos grupamentos do PO, me procurou pedindo para não ir para o trânsito. Respondi que não, pois não o havia escolhido, cabendo tal situação aos comandantes de grupamentos e, como foi encaminhado, deveria procurar o seu antigo grupamento e tentar resolver o seu problema. No dia seguinte o mesmo servidor continuou a tentar falar comigo, o que eu não queria, pedindo que fosse ao seu antigo grupamento. Pela insistência, já de forma impaciente, disse que era para ele falar logo. Então o servidor da forma mais envergonhada e humilde possível, disse que não poderia ir para o trânsito, obtendo como resposta que se o mesmo não tivesse algum problema clínico que justificasse o suposto impedimento, ele teria que ir sim. Então o servidor olhando pra baixo, disse que não poderia ir porque tinha problema com as letras. Não entendi e o questionei sobre qual seria o problema. Ele voltou a dizer que tinha problema com as letras e só então percebi que o servidor não sabia escrever. Foi quando ele, olhando pra mim, disse que só sabia escrever o nome. Com aquela informação, foi autorizado a permanecer no PO.

Já na fase da pesquisa, dedicada a entender a formação do efetivo da Guarda, é que foi verificado que aquele servidor era proveniente do antigo Departamento de Guarda Municipal da Secretaria de Serviço Público, anterior a Constituição Federal de 1988, não tendo a necessidade de realizar concurso público. Naquele momento ficou mais uma vez caracterizado o quão diverso era o efetivo da Guarda e de como deveria ser a forma de entender as representações a partir, inicialmente, do entendimento da formação do efetivo, visto a sua diversidade.

Outra passagem demonstra como o efetivo que trabalha na vigilância patrimonial se recusa de todas as formas a atuar no trânsito, pode ser verificado com o ocorrido com uma servidora do segundo concurso para a Guarda que, ao ser transferida para o setor, se recusou a ir para a nova função. Após vários questionamentos, a servidora apresentou atestado médico, tendo ficado fora de suas atividades por alguns meses. No seu retorno se apresentou com uma readaptação funcional que dizia que não poderia trabalhar nem em pé, nem sentada.

Durante a pesquisa pude observar que vários servidores que alegavam problemas médicos para não atuar como efetivo do setor de trânsito, concorriam aos serviços extraordinários do setor, atuando como GTran em vários eventos. Tal fato veio a comprovar que efetivamente as readaptações médicas eram utilizadas para evitar o trabalho diário no setor, mas o serviço extraordinário pago era realizado pela maioria dos servidores readaptados.

Após essas observações, proibi que o setor de trânsito e os grupamentos do PO escalassem em serviços extras servidores em desconformidade com suas limitações indicadas pelos médicos. Novamente me vi diante de inúmeras críticas, pois alguns guardas com liderança sobre grupos se enquadravam na proibição e estavam realizando os serviços extras remunerados contra orientação médica. A proibição atingiu a vida financeira desses servidores que iniciaram nova carga de críticas, contudo com foco diferente ao da proibição, ou seja, eles não criticavam a determinação de proibir que servidores readaptados realizassem serviços extraordinários, pois sabiam que a ordem era legal, contudo aquela prática era bem antiga, embora eu não a tivesse percebido, assim o foco das críticas retornaram para as condições de trabalho e falta de meios materiais.

3.3.2 – Policiamento Ostensivo (PO) e suas diferentes representações e práticas

O Policiamento Ostensivo (PO) é o outro grande grupo de servidores da guarda, no qual trabalham cerca de 90% do efetivo. A sigla é utilizada para definir policiamento ostensivo, embora em sua quase totalidade se refira a servidores que atuam nos

chamados postos fechados, na vigilância patrimonial. Ser PO pode ser entendido pela negação, assim PO é tudo que não é trânsito. Engloba todas as outras atividades da Guarda e onde se concentra aproximadamente 90% do efetivo total de servidores. Suas representações estão ligadas ao tipo de atividade executada dentro do PO.

Embora a sigla PO signifique policiamento ostensivo, o que nos remete a uma ação de polícia, há na GCM grande dificuldade de estabelecer serviços voltados à segurança do cidadão por falta de efetivo que queira realizar tais atividades. Parece não ser essa a melhor representação existente na GCM do que é a sua missão, havendo um grupo que se identifica com a atividade policial. Contudo esse grupo tem uma representatividade muito pequena no efetivo e compreende parte da parcela que defende o uso de arma de fogo pela instituição.

Uma parcela dos guardas que trabalham nas ruas não associa seu trabalho a um trabalho policial. Certo dia, ao chegar à instituição para trabalhar pela manhã, encontrei todo o efetivo que atuava no trânsito da cidade, além do serviço motorizado de ronda comunitária do centro da cidade reunido no pátio argumentando que não sairiam para a rua, pois estavam sabendo que os policiais militares da cidade iriam iniciar uma greve e não haveria como a guarda atuar sem a presença da polícia nas ruas. Uma servidora começou a falar num tom bastante alto que nem ela nem seus companheiros eram policiais e que se fossem para rua e houvesse algum chamado da população, esse chamado acabaria sendo direcionado a eles, pois seriam a única força fardada na rua. Determinei que todos assumissem o serviço, pois a cidade não estava apresentando nenhuma anormalidade e a Guarda se esconder as suas responsabilidades era uma vergonha. Novamente a servidora disse que não era responsabilidade da Guarda dar segurança às pessoas e me perguntou se iria me responsabilizar pela segurança de cada um dos guardas que estivessem nas ruas. Após algumas reclamações, todos foram para seus postos.

O fato acima demonstra parte da relação entre a polícia militar e a guarda quando estão de serviço, mas esta é tida pelo efetivo como ruim. O principal problema ocorre com o efetivo do trânsito, pois os servidores da guarda alegam que quando o PM precisa de seu apoio para notificar algum motorista por infração municipal, ele é atendido pela Guarda, mas quando é o contrário, o PM chega ao local é quer saber o por quê do

guarda ter abordado o motorista se eles não são polícia, se eles não podem fazer esse tipo de ação. Um guarda, narrando um problema com o policial, disse que se soubesse que o carro que ele rebocou era do “sargento fulano de tal”, nem teria passado perto, porque vai acontecer uma hora dele acabar perdendo a cabeça, pois aquele sargento não respeita guarda, acha que esta acima de tudo.

Outro guarda do GAE, narrando informalmente o relacionamento com a PM, disse que ele se dava muito bem, não tinha nenhum tipo de problema, pois tinha muitos amigos na instituição, deixando claro que o que lhe garantia esse relacionamento era sua relação pessoal com outros policiais e não uma ação institucional. Esse mesmo guarda disse que agora ele não estava vendo grandes problemas, mas que houve um período muito ruim de relacionamento, inclusive pra ele, quando alguns guardas foram presos por PMs por estares armados, sendo que dois deles estavam fardados e de serviço no dia da prisão. Que aquelas prisões deixaram o clima bastante tenso.

Numa outra conversa um auxiliar de vigilância que havia trabalhado por um período no trânsito disse que o que faltava ao PM era reciprocidade no tratamento, pois ele, por diversas vezes, no seu setor de trabalho, fazia algumas concessões quando alguém se identificava como PM, mas que a única vez que numa blitz foi abordado, ao ser solicitado pelo PM o seu documento e o do veículo, disse que era da Guarda, mas o PM não quis nem saber, não demonstrou nenhum tipo de tratamento amigável.

Assim, as relações pessoais retratas por Roberto da Matta (1997), norteiam os diversos relacionamentos estabelecidos entre os próprios guardas, entre esses e os profissionais das outras instituições, ou ainda entre os guardas e a população que atende.

Vigilância patrimonial: os postinhos

As representações que cercam a vigilância patrimonial como a atividade mais presente dentre as executadas pelo efetivo da Guarda, é algo que envolve várias interpretações. Para que se possa traçar um quadro mais próximo de uma análise que consiga abarcar os inúmeros valores envolvidos, é possível observar nas questões que direcionam boa parte do efetivo a fazer tal escolha, uma gradação de valores que estão diretamente ligados às perspectivas pessoais de cada servidor.

Há uma representação na GCM de que o serviço de vigilância patrimonial não é atividade de trabalho, ou seja, é “não fazer nada”, muito embora seja a que concentra o maior número de servidores, a letra da canção abaixo, descreve, embora em tom de brincadeira, aquilo que significa vigilância patrimonial para o efetivo.

“ai, ai, mamãe
o que é que estou fazendo aqui
minha vida no postinho
era comer, beber, dormir”

Tive a oportunidade de ouvir o efetivo do GAE cantar essa letra durante uma instrução de ordem unida realizada no 56º Batalhão de Infantaria do Exército Brasileiro, feita durante o curso de formação da 2ª turma do GAE. Mais uma vez toda a representação quanto ao trabalho realizado pelos servidores que atuam nos postos fechados era manifestado pelo efetivo. Vale esclarecer que o curso do GAE era composto inicialmente por 27 alunos, onde 19 eram provenientes dos serviços de postos de vigilância patrimonial e que a canção foi uma adaptação de uma outra canção militar feita por um aluno do curso que tinha como origem o serviço em postos fechados e que naquele mesmo dia em que visitei os alunos para lhes dar as boas vindas, pediu desligamento do curso, alegando que voltaria para seu serviço no posto porque não valia a pena deixá-lo. Na primeira semana do curso tiveram quatro desligamentos de alunos, três eram do serviço em posto fechado e um do trânsito.

Há na Guarda uma forte tendência da maioria do efetivo querer atuar no PO, mais especificamente na vigilância patrimonial, o que por si só, já sinaliza algo de diferente de outras Guardas do Brasil que tem buscado uma afirmação de identidade que lhes dê uma visão social de instituição de segurança pública, sendo que algumas delas buscam se aproximar do modo de atuar das policias, em especial a polícia militar, como as da região metropolitana de São Paulo e a do município de Campinas. Analisar as inúmeras variáveis que dão a Guarda Civil Municipal de Campos essa característica nos leva a algumas avaliações.

Assim como no estudo da Guarda Municipal de Niterói (MELLO, 2011, p. 122) parece que a disponibilidade de tempo é algo que influência bastante nessa escolha.

Contudo, diferente da Guarda de Niterói, esse não parece ser o fator principal em Campos, uma vez que as escalas da vigilância patrimonial, como as do trânsito e inúmeros outros serviços existentes no PO também proporcionam a mesma disponibilidade. Desta forma, ser guarda em Niterói é atuar numa instituição que permite disponibilidade de tempo para estudar, já, ser guarda em Campos também garante essa possibilidade, entretanto parece que a preferência pela vigilância patrimonial é algo que não tem ligação apenas com tal fator. É certo que atuar numa escala que possibilita disponibilidade de tempo para estudar ou ter um segundo emprego é algo de interesse para uma boa parte do efetivo. Isso pode ser bem caracterizado pela análise de alguns dados que foram obtidos por trabalhos realizados nas seções da Guarda.

Em 2009 o efetivo total da Guarda era de 969 servidores, atualmente como já mencionado anteriormente, esse efetivo é de 853, o que representa uma diminuição de 116 servidores ao longo de 4 anos. Ao verificar no Departamento Pessoal da Guarda e da Secretaria de Administração, se conclui que mais da metade dos servidores que deixaram a instituição assumiram outras atividades. Em sua grande maioria, os guardas municipais que deixaram seus cargos, o fizeram em virtude de aprovação em outros concursos públicos. Alguns auxiliares de vigilância deixaram seus cargos para se dedicar a iniciativa privada. Entretanto, esses tiveram, na disponibilidade de tempo oferecida pela Guarda, o elemento facilitador para a realização de cursos que possibilitou a sua inserção em novas atividades profissionais.

Na verificação dos servidores aprovados em outros concursos pode-se afirmar que os guardas municipais do segundo concurso são os que mais deixam a Guarda, só sendo superados pelo número de auxiliares de vigilância que são aprovados.

Em outro levantamento de informações feito pelo setor de assuntos internos, visando identificar os servidores e os motivos que levavam a aplicação de punições disciplinares ao efetivo, foi constatado que o número de punições aumentou de forma significativa no ano de 2010 (1345 punições), tendo sido aplicado mais que o dobro do número de punições do ano 2009 (509 punições), regredindo no ano de 2011 (658 punições) a números próximos, porém um pouco maior que os referentes ao primeiro ano de análise. Esse aumento de punição se deu mesmo com a diminuição do efetivo da

Guarda. Essas punições são de advertência e suspensão, sendo que essa última afeta diretamente as questões salariais, pois há perda nos vencimentos.

Estabelecendo um critério de avaliar somente os servidores que haviam sido punidos com mais de 10 dias de suspensão por ano, verificou-se que 9% do efetivo de servidores punidos eram responsáveis por mais de 79,9% dos dias de suspensões aplicadas, o que levou a análise de que, diferente do discurso reinante que o guarda falta demais ao serviço, o número de servidores que efetivamente contribuem para o aumento significativo de faltas são poucos, muito embora o número de suspensões não o sejam. Durante a pesquisa foi buscado analisar os casos de servidores que faltavam ao serviço e, dentre os que foi possível apurar, a falta ao serviço ocorria em virtude de haver um outro emprego na iniciativa privada, sendo que dois deles tinham outro emprego público.

A situação do segundo emprego é algo tão marcante no cotidiano do servidor da Guarda que houve um caso, só descoberto no ano de 2011, de um casal, ambos ocupantes do cargo de auxiliares de vigilância, onde o marido trabalhava embarcado numa empresa que prestava serviço a Petrobrás e nos 15 dias em que estava na empresa sua esposa, que trabalhava na Guarda no mesmo posto de vigilância patrimonial do marido, cumpria todos os plantões do mesmo. Ou seja, durante 15 dias consecutivos a servidora trabalhava todas as noites, uma vez que sua escala de serviço e a de seu marido era de 12x36. Esse fato só foi descoberto por denúncia de um guarda que queria que lhe fosse possibilitado fazer mais horas extras e como não foi criada essa possibilidade ele me disse que já que gostava de tudo tão certinho porque não proibia a situação narrada acima.

As punições aplicadas tem origem nas participações feitas pelos supervisores ou pelo Inspetor de Dia, de forma bem semelhante ao que Azevedo (2012) descreve sobre a Guarda Municipal de São Gonçalo, no tocante ao registro feito nos livros para justificar ou evitar uma punição. Os guardas municipais responsáveis pela supervisão ou pelo serviço de Inspetor de Dia recebem o mesmo valor de salário que o supervisionado, gerando uma reclamação pela não diferenciação dos mesmos, pois alegam que precisam ficar mal com os colegas que serão punidos pelas faltas registradas, entretanto os

valores no salário são os mesmos, ou as vezes menor, dependendo do quantitativo de horas extras realizadas no mês.

As faltas disciplinares mais anotadas e que geram punições são em primeiro lugar falta ao serviço, em segundo atraso e a terceira, e de maior incidência, é a do abandono de posto. Sendo o efetivo que trabalha nos postos fechados o maior, acaba por ser também o que recebe o maior número de punições.

Essa disponibilidade de tempo para estudar e buscar outro emprego público merece destaque pela diferença em relação a outras guardas, com destaque para a de Niterói. Há, nas pesquisas de Kátia Sento Sé Mello (2011), elementos que apontam para que guardas municipais de Niterói tenham a representação de que o melhor caminho seria a Polícia Militar, mas que não o foram naquele momento pela maior dificuldade do concurso.

Na Guarda Municipal de Campos no início da pesquisa o movimento era totalmente o contrário, pois foi encontrado no efetivo ex-policiais e ex-bombeiro que deixaram suas antigas instituições para serem guardas municipais. Conversando com alguns deles pude perceber duas respostas para justificar a escolha. A primeira, dada por um ex bombeiro, dava conta de que não se acostumou com a questão do militarismo, que achava tudo “uma grande bobeira” e que, por não concordar, acabou tendo muitos problemas disciplinares, o que o levou a fazer concurso para a guarda. Para os ex policiais a justificativa girava em torno de que na Guarda a escala de serviço era muito melhor que na PM³⁸; todos os serviços extras eram remunerados, o que não ocorria na PM; o salário era melhor e a Prefeitura dava bolsa de 100% para os funcionários que quisessem cursar uma faculdade. Entretanto no que se refere aos auxiliares de vigilância que compõem parte do efetivo da Guarda, a busca pela Polícia Militar, Bombeiro Militar e Polícia Civil é frequente, onde um percentual dos que saíram da Guarda para outros empregos públicos, tiveram essas instituições como destino.

Já no final da pesquisa, um dos servidores que havia deixado a polícia para assumir sua função na guarda, disse que estava arrependido, pois a Guarda perdeu muito

³⁸ A escala na Polícia Militar na época em que os servidores da Guarda Civil Municipal de Campos lá atuavam, era de 24 horas de serviço por 48 horas de folga, enquanto que na Guarda a escala é de 24 horas de serviço por 72 horas de folga.

poder aquisitivo e o caminho inverso ocorreu na PM, não por melhoria salarial tão diferente do que se deu na Guarda, mas em virtude das promoções do plano de carreira. Se tivesse continuado na PM já seria sargento e, embora a escala tenha permanecido a mesma, ele ganharia o mesmo valor e em alguns meses até mais do que ganha na Guarda, tendo que fazer serviços extras em quase todas as folgas. Este Guarda é do segundo concurso da Guarda e desde a sua entrada na instituição sempre atuou na fiscalização de trânsito.

Como analisado acima, a disponibilidade já citada não serve de única explicação para a preferência da maioria dos servidores permanecerem na vigilância patrimonial, outras situações influenciam nesta análise. Uma, bem presente nessa explicação, diz respeito ao fato de que o serviço de vigilância patrimonial é considerado por alguns como não tendo nenhuma responsabilidade ou aborrecimento, uma vez que é só cumprir sua escala vigiando quatro paredes e o salário vem no fim do mês. Essa é a maior representação existente dentro da Guarda em relação aos servidores que atuam na vigilância patrimonial, sendo comum sua utilização como justificativa para explicar a valorização que o comandante deve dar a outras atividades, como, por exemplo, o comando de grupamentos. O servidor indicado para o comando não recebe nenhum tipo de gratificação pelos problemas que irá ter que resolver e, se comparado ao guarda no posto “que não faz nada”, ele fica prejudicado, de acordo com a justificativa dos próprios guardas.

A representação de que no posto não se faz nada de útil, pode ser depreendida a partir da fala de uma guarda que, ao pergunta-la em um a ocasião por que estava tão sumida, disse: “o Senhor me vê sempre, não via quando ficava quietinha no meu posto, mas desde que vim pro grupamento do ronda escolar tenho trabalhado muito e pela primeira vez tenho me sentido útil na Guarda, fazendo algo de importante”. Para a servidora, nos seus 10 anos de serviço, até que fosse para o ronda escolar, ela nunca havia trabalhado de verdade, nunca havia sido útil, o que demonstra que a servidora compartilha da mesma representação dos outros guardas com relação ao posto.

Durante as inúmeras abordagens informais que foram realizadas durante o período da pesquisa buscando conhecer as motivações que levam a uma visão negativa de se atuar na vigilância patrimonial e mesmo assim quem esta nesse tipo de atividade não

querer sair, vários motivos estão presentes na interpretação dos servidores, sendo que tais motivos só podem ser bem interpretados quando se conhece a atividade desempenhada pelo servidor que tenta explicar as questões do atuar nos postos fechados.

Assim análises dando conta de que o posto fechado é ideal para quem quer se esconder das responsabilidades de ser guarda, são bastante frequentes entre aqueles que atuam no próprio posto. O efetivo que atua no serviço motorizado tem o discurso de que atuando na rua ficam expostos a vários riscos, têm que lidar por vezes com criminosos, mesmo sem armas e assim dar segurança as pessoas, enquanto quem trabalha no posto fechado tem medo de vir para rua e enfrentar a exposição que um guarda tem que ter no exercício de sua atividade. Essa fala é de um grupo de guardas que tem a análise de que suas atividades estão ligadas ao atendimento do serviço de rua pela Guarda, a realização de um patrulhamento ostensivo, bem aos moldes do realizado pela Polícia Militar. Considerando o percentual que possui tal avaliação com base no percentual daqueles que realizavam as atividades ao término da pesquisa se pode concluir que tal fala pertence ao um quantitativo de menos de 20% do efetivo total, aqui incluindo os serviços de ronda comunitária, ronda escolar, grupamento de ações especiais, grupamento ambiental e trânsito.

Outros interpretam como sendo uma forma de estudar e ir embora da Guarda, pois mesmo que a escala do PO e a do trânsito seja a mesma, quando se esta no trânsito tem que trabalhar o tempo todo, enquanto no PO dá para levar um livro ou computador para o serviço e estudar, pois em postos fechados não há muita exigência, inclusive de uniformes, uma vez que por vezes quem trabalha no PO não tem uniforme, usando apenas a camisa da Guarda o que permite passar despercebido pelo setor. Essa última alegação vai de encontro a inúmeras reclamações feitas pelos guardas que atuam no serviço motorizado e no trânsito de que o PO não é obrigado a usar farda, pois basta ele dizer que não tem e acabam sendo liberados do uso, mas quando tem serviço extra todo mundo aparece devidamente uniformizados.

Dentro do efetivo que atua na vigilância patrimonial surge um problema quanto ao papel que esse efetivo deve cumprir quando está atuando nos postos, a forma de atuação dos servidores, dão conta que suas responsabilidades estão afetas a vigilância

patrimonial, ou seja, está ali para impedir que haja dano ao patrimônio público, sua função é a de evitar um dano material ou o furto de algum patrimônio público, criando enorme objeção no que tange a solicitação para atuarem no controle de acessos a determinadas repartições públicas, alegando que não são porteiros para que queiram que realize tal atividade.

Essa forma de entender o seu papel quando atuando em postos fechados cria enorme rejeição ao trabalho do guarda pelos chefes dos postos cobertos pelo efetivo, pois há enorme reclamação de que os guardas ficam em determinado ponto parados e não se aproximam nem mesmo quando está acontecendo algum problema na execução do serviço na repartição, e quando são chamados a intervir muitos respondem que sua função é a vigilância patrimonial que não é seu papel ter que ficar próximo aos servidores que trabalham no atendimento ao público garantindo-lhes a execução do serviço. Esse posicionamento acaba por gerar uma rotina de rodízio constante entre alguns servidores por diversos postos fechados, uma vez que ao se deparar com esse tipo de conduta, ou outras apontadas, tais como falta e abandono do serviço, é bastante comum o Chefe daquela repartição enviar ofício ao comandante da Guarda solicitando a troca do servidor da Guarda, esses ofícios, quase que em sua totalidade, nunca narram a motivação para a troca, somente geram informações do tipo: o servidor fulano de tal, não se enquadra na forma de atuação do posto tal.

Entretanto, esses chefes que solicitam a substituição, ligam antes para o comandante da Guarda ou vão até a sede falar pessoalmente e pedir a substituição. O ofício vira mera formalidade, e sempre que pedem essa troca solicitam que não diga ao servidor que a substituição foi especificamente pela falta ao serviço, pelos atrasos ou qualquer outra informação direta; preferem manter uma explicação geral relacionada a não adaptação do servidor as normas do setor, temendo algum tipo de represália, ou mesmo querendo evitar que o novo servidor da guarda enviado para o local da substituição chegue com posições já contrárias àquele setor.

Os grupamentos especializados e suas práticas

Compondo parte do efetivo do PO há três grupamentos especializados, o Grupamento de Ações Especiais – GAE, o Grupamento de Ronda Escolar - GRE e o Grupamento Ambiental – GAM. Embora haja ligação dos mesmos ao PO no que se refere a questões administrativas de escalas, operacionalmente estão ligados ao subcomandante operacional. Entretanto, na prática se ligam direto ao Comandante, pois a comunicação entre os grupamentos e o subcomandante operacional nem sempre ocorre, havendo muita rejeição, principalmente do grupamento de Ronda Escolar, o qual tem como coordenador um guarda que teve seu nome indicado pelo comandante, mas que o subcomandante rejeitou desde o início, por acreditar que não era a melhor opção, em virtude de avaliações anteriores, quando o coordenador indicado trabalhava no setor de trânsito.

A análise dos grupamentos especializados indica um comportamento diferente dos seus componentes em relação aos demais servidores, tanto do PO quanto do trânsito. Os grupamentos desenvolvem em seu interior práticas que acreditam serem suficientes para diferenciá-los dos demais, e buscam destacar tais diferenças para marcar uma divisão entre seus iguais e os outros. Assim, os grupamentos especializados acabam por desenvolver comportamentos profissionais que os levam a exigir tratamento diferenciado em relação aos demais guardas.

A compreensão da construção dessa identidade, da qual se utilizam para justificar a diferenciação, pode ser entendida a partir da aproximação das análises de Barth quando de seus estudos sobre fronteiras étnicas:

“Desde que pertencer a uma categoria étnica implica ser um certo tipo de pessoa que possui aquela identidade básica, isso implica igualmente que se reconheça o direito de ser julgado e de julgar-se pelos padrões que são relevantes para aquela identidade” (BARTH, 2011, p.194)

A autoatribuição que ocorre nesses grupamentos é o fator que cria entre eles as divisões, uma vez que a forma como se veem não necessariamente é a mesma como os veem os outros segmentos da GCM. Entretanto essa autoatribuição cria no grupamento um sentimento de pertença, que não está associado diretamente a ser diferente dos

demais, mas sim a valores que o grupo entende serem importantes para a construção de sua identidade. Sob essa forma de pertencer ao grupo, Barth assim descreve:

“apenas os fatores socialmente relevantes tornam-se próprios para diagnosticar a pertença, e não as diferenças “objetivas” manifestas que são geradas por outros fatores. Pouco importa quão dessemelhantes possam ser os membros em seus comportamentos manifestos – se eles dizem que são A, em oposição a outra categoria B da mesma ordem, eles estão querendo ser tratados e querem ver seus próprios comportamentos serem interpretados e julgados como de As e não de Bs; melhor dizendo eles declaram sua sujeição a cultura compartilhada pelos As.”

Desta forma, entender as práticas e representações de cada grupamento especializado se torna o ponto central para a análise das várias identidades que se criam dentro da instituição.

O Grupamento de Ações Especiais - GAE

O GAE é um grupamento criado com o objetivo de apoiar todos os demais serviços realizados pela Guarda, bem como, se for necessário, atuar como força de controle de distúrbio civil, embora esse tipo de treinamento tenha sido realizado somente durante o curso de formação.

O grupamento tem sua formação baseada em instruções voltadas a intervenções táticas, nos moldes de cursos do gênero na PMERJ e também no Serviço de Operações Especiais da SEAP, além de terem realizado durante o curso uma série de exercícios típicos dos realizados pelo Exército Brasileiro, numa demonstração clara de qual era a forma pensada para seu emprego. Tal direcionamento está relacionado ao fato da criação do grupo ter sido proposta por um guarda que tinha formação militar (Exército Brasileiro) e o comandante da instituição também ser de origem militar (Polícia Militar), o que se contrapõe a política nacional, que prevê uma guarda com princípios desmilitarizados.

Na construção de uma identidade de grupo, privilegiam a disciplina utilizando padrões militares na execução de suas atividades, procuram se diferenciar dos demais

integrantes da Guarda pelo uso de um uniforme diferente, que segue os padrões do uniforme de combate do exército, entretanto na cor azul marinho, inclusive com uso de boina, ao invés da cobertura do gorro com pala, o tradicional boné.

O efetivo gosta de se apresentar para o serviço sempre muito bem uniformizado, e por vezes, compram seus uniformes com recursos próprios, buscando manter-se diferentes dos demais. Gostam de ser reconhecidos como aqueles que cumprem a sua missão independente das condições que tiverem que ser vencidas. Citam, muitas vezes, para justificar essa diferenciação, que nos momentos em que o município precisou de uma força capaz de manter a vigilância e frustrar a tentativa do cidadão em desrespeitar a ordem, estiveram presentes, mesmo que sem as condições médias de trabalho.

No início de 2009 o GAE apresentou seus primeiros sinais de divisão interna. A partir de uma reunião, juntamente com o trânsito, os servidores apresentaram suas demandas sobre aquisição de uniformes, materiais e a necessidade de realização de mais um curso de formação para o grupamento. Passado algum tempo uma nova reunião foi solicitada. Nesta as reclamações anteriores foram reiteradas e percebi que havia um movimento de três ou quatro integrantes do grupamento para retirar o comandante sob o argumento de uma passividade, por não agir de forma mais incisiva nas solicitações de remuneração diferenciada para o grupamento, como forma de reconhecimento pelo seu pronto emprego.

A partir de então, o GAE, que era composta por cerca de 16 servidores, se dividiu em dois grupos, e essa divisão passou a criar rejeição do grupamento pelos demais guardas e auxiliares, passando a ser alvo de brincadeiras que descredenciavam a atividade por eles desempenhada, como: “se você precisar chamar o GAE eles chegam rapidinho, logo após o trânsito e as comunitárias”; ou “se você precisar chamar o GAE, dá uma olhadinha primeiro em quem é a guarnição de serviço do dia, pois dependendo de quem estiver de serviço é melhor nem chamar”.

O grupamento, no início das observações, demonstrava práticas que se baseavam em um modo de agir voltado a intervenção pelo uso da força, bem nos moldes de uma polícia tradicional brasileira, com base em uma política de higienização em relação à ocupação do espaço público, arbitrando quem e o que pode ser feito nesses espaços. Semelhante ao que Kant de Lima define como o “paradoxo legal brasileiro”, que tenta

tornar possível a convivência entre princípios constitucionais liberais, igualitários e um sistema judicial hierárquico, associado a práticas policiais discricionárias, assim atuava o GAE. Como afirma Kant de Lima, é a população de baixa renda, principal alvo da suspeição policial, a que mais sofre com esse paradoxo (KANT DE LIMA, 1995, p. 56-59).

O GAE era a parte do efetivo da Guarda que utilizava esse modelo como uma referência na atuação. Suas práticas diárias apontavam para ações enraizadas de pré-conceitos e juízos de valor, que as conduziam a uma ação discriminatória e, por vezes, com uso desproporcional de força física, baseado principalmente na proteção do Estado e não da população (MIRANDA; LIMA, 2007).

Essa forma de atuação começou a mudar após uma ocorrência em que a guarnição do próprio comandante do grupamento, se deparando com um roubo a transeunte, abordou dois homens suspeitos do roubo e, por ocasião da prisão, utilizou de força desproporcional. Deram voz de prisão e os conduziram a delegacia, onde, após apresentar a ocorrência, a delegada de plantão lavrou o Auto e enquadrou toda a guarnição em crime de Abuso de Autoridade.

Os profissionais ficaram revoltados e no dia seguinte me procuraram para buscar algum tipo de orientação sobre o fato. Com base na versão dos mesmos, disse o que poderia ter motivado juridicamente a posição da delegada e chamei a todos a responsabilidade por cada ação e as consequências que delas poderiam ocorrer. Esse desfecho deu origem à interpretação de que a Polícia Civil estava querendo “arrebentar com os guardas” e que era melhor “evitar qualquer coisa na rua”, pois, caso precisassem apresentar o caso na delegacia, poderiam se tornar acusados. Logo, começou um corporativismo que quis justificar a ação do grupamento e transformar a interpretação da delegada num problema institucional, tendo havido algumas falas do efetivo motorizado de que a delegada não aceitava a Guarda como instituição de segurança pública.

A partir do episódio, teve início o interesse por uma nova forma de atuação, baseada nos princípios previstos pelo PRONASCI. O comandante do grupamento passou a reunir o efetivo com mais frequência, a buscar do comandante da Guarda a possibilidade de palestras e cursos, o que culminou em um curso ministrado a todo o

efetivo da Guarda, financiado pelo Ministério da Justiça e que teve todo o seu conteúdo realizado de acordo com a Matriz Nacional Curricular das Guardas. Após esse curso, houve outro somente para o GAE. O comandante do grupamento retirou os servidores que o vinham questionando e que geravam reclamações em relação aos demais e desde então as ações do grupamento deixaram de ser alvo de questionamentos ou demandas legais, muito embora eles continuem a atuar em repressão a uma série de situações, como apreensão de drogas em praças públicas, manifestações públicas, invasões de áreas públicas dentre outras.

Há, no grupamento, uma dualidade entre os modelos de polícia tradicional (KANT DE LIMA, 1995), baseada nos princípios das instituições militares; e o novo modelo proposto pelo PRONASCI, baseada em práticas preventivas. Um fato, em que a atuação do GAE foi demandada, ajuda a exemplificar essa forma de atuação. Em uma manifestação de contratados da prefeitura, que estavam sem receber seus salários, determinei que as viaturas do GAE fossem deslocadas para o local da manifestação e as do trânsito para algumas ruas definidas. Ao passar a determinação, fui informado que as viaturas do GAE já estavam no local, e as do trânsito estavam em deslocamento. Ao chegar à manifestação verifiquei que os manifestantes haviam fechado o trânsito de um importante cruzamento da cidade que fica a 150 metros da sede provisória da Guarda, havendo no local quatro viaturas da Polícia Militar e as duas viaturas do GAE, chegando logo em seguida várias outras viaturas da Guarda para que o trânsito fosse desviado antes do cruzamento interdito. Embora o GAE tenha toda sua constituição moldada em treinamentos militares, os servidores desse grupamento presentes no local buscaram, no meio da manifestação, conversar com aqueles que demonstravam algum tipo de liderança sobre os demais, tentando convencê-los a liberar ao menos uma faixa de rolamento para não prejudicar outras pessoas, o que aconteceu alguns minutos depois. Aquela cena, bem como outras, principalmente ligadas à restituição de áreas de casas destinadas ao programa habitacional da prefeitura, indicaram que o grupamento estava buscando uma nova forma de atuar, mais próxima à negociação de conflitos do que à sua extinção.

Contudo, mesmo que este seja o caminho que os integrantes do grupamento estejam buscando, outros exemplos demonstram que o paradoxo indicado acima

permanece. Nos meses finais a pesquisa, o Coordenador de Segurança e Ordem Pública do Município solicitou que eu, enquanto comandante da Guarda, mandasse o grupamento para a retirada compulsória de população de rua de alguns locais. Recusei o pedido e solicitei que fosse marcada uma operação conjunta com outras secretarias, em especial a Secretaria de Família e Assistência Social, pois não achava certo somente tirar as pessoas sem lhes dar outra opção, ou mesmo tentar entender as motivações que as faziam preferir a rua. Pela dificuldade que o coordenador estava tendo em administrar uma série de reclamações feitas por vários segmentos da sociedade, o mesmo voltou a solicitar uma ação efetiva de retirada da população de rua. Disse que não iria dar essa ordem ao efetivo, mas que ele, na condição de Coordenador, poderia fazer. Assim, o grupamento, foi orientado pelo Coordenador a retirar a população dos locais indicados, muito embora o comandante do mesmo tenha tomado conhecimento de que eu não aprovava tal ordem. Na execução da ordem, o GAE, atuou sem que houvesse utilização de violência para realizar a remoção da população de rua dos locais indicados, porém o problema não foi solucionado, pois muitos voltaram para o local ou mudaram de endereços. Devido ao crescimento da população de rua na cidade, um guarda do grupamento, em agosto de 2011, demonstrou interesse em realizar um levantamento dessa população, tentando traçar um diagnóstico que indicasse além da identificação dessas pessoas, o local que costumavam ficar, bem como sua origem e, assim, tentar dar um encaminhamento conjunto com outras secretarias quanto à situação. Contudo, a demanda por atuação em outros problemas impediu que esse trabalho fosse realizado.

O caso citado se refere ao modelo de controle social a ser empregado pelo Município, e deixa claro o quanto os estudos de Kant de Lima (2009) nos auxiliam a entender a forma com que foi administrado o conflito com a população de rua. Segundo o autor, o espaço público no Brasil é fruto de um sistema jurídico normativo que define como, quando e por quem deve aquele espaço ser utilizado. O objetivo dessa forma de utilização do espaço público é garantir ao Estado o controle social do mesmo, deixando de lado uma utilização de origem democrática. Essa utilização dos espaços públicos, ainda segundo Kant de Lima, está relacionado a compreensão do termo público na sociedade brasileira, ou seja, aquele espaço pertencente ao Estado, ao Governo como sendo a personificação deste.

O GAE, na busca de construção de sua identidade e diferenciação dos demais, após a intervenção direta de seu comandante, passou a utilizar uma área do município, localizada em Guarus, conhecida como Ceasa, que, no passado foi uma base da Central de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro. Nesse local deram início a algumas melhorias como a criação de um alojamento, o que nunca houve na Guarda, área de treinamento com tatame, sala de TV e área administrativa. Contando com o apoio financeiro do comandante da Guarda, atualmente dividem a área com o efetivo dos serviços motorizados, garagem, almoxarifado e tele-centro, em virtude das obras que estão ocorrendo na sede da Guarda.

O Grupamento de Ronda Escolar - GRE

Outro grupamento especializado da GCM é o Ronda Escolar. Implantado em maio de 2009, surgiu a partir da determinação do programa de governo da então candidata a Prefeita, no ano de 2008. No programa de campanha, a indicação de criação do ronda escolar dizia respeito a uma atividade a ser desempenhada apenas por guardas do sexo feminino. Tal proposta foi uma indicação feita por uma Guarda Civil Municipal de Campos, que colaborou na elaboração das propostas de governo na área de segurança municipal. Essa previsão tem como origem o assessoramento dado a então candidata por uma guarda que a apoiou na campanha. Entretanto, assim que o governo teve início, em janeiro de 2009, observando as demandas e formas de solucioná-las por parte dos servidores, procurei a prefeita e a convenci de que a criação de uma ronda escolar feminina, como na promessa de campanha, não seria a melhor opção para o serviço, mas que poderia se criar uma ronda escolar que fosse composta por servidores de ambos os sexos, pois haveria situação em que a atuação masculina também se faria necessária.

A escolha do efetivo levou algum tempo, mas se deu a partir da indicação de um funcionário do setor de manutenção de viaturas, o qual eles denominam G4. O guarda indicado, que fazia parte do setor de trânsito logo aceitou a proposta, somente pedindo que pudesse escolher um dos integrantes da guarnição, que seria o seu motorista. Aceita a proposta, houve a indicação, pela própria guarnição, da terceira integrante, formando assim a primeira guarnição do GRE. Assim que esta passou a atuar, com base nas orientações do comandante da Guarda de como gostaria que fosse desenvolvido o

policiamento nas escolas, apresentaram uma quantidade enorme de ponderações e sugestões para execução do serviço nas 26 escolas selecionadas para início do atendimento. No final de 2009 o grupamento já atendia 53 escolas. Foram realizadas 782 visitas e atendidas 48 solicitações de soluções de problemas de crimes relacionados principalmente a porte ilegal de armas, drogas, além de ameaças, e indisciplinas naquele ano. A seleção das escolas foi feita pelo grupamento após o preenchimento de um questionário pela direção das escolas que indicava, dentre várias perguntas o quantitativo de alunos, o tipo e incidência de problemas e a quantidade de funcionários.

No início de 2010 o comandante do ronda escolar passou a me cobrar a criação de mais uma guarnição para atuar no policiamento das escolas da sede do município, pois o número de solicitações para resolução de problemas estava muito grande e as rondas preventivas estavam deixando de ser realizadas em virtude de estarem atuando somente de forma reativa, além de ter pedido autorização para dar instrução para o efetivo das rondas comunitárias que estavam atuando nos distritos efetuando também o patrulhamento escolar, visando padronizar as condutas.

A segunda guarnição foi montada, as instruções ocorreram e o comandante do ronda escolar manifestou o interesse de criar um talão de registro de ocorrência – TRO, em substituição ao que existia na Guarda, que era uma cópia idêntica ao utilizado pela Polícia Militar, que ninguém usava e não atendia as necessidades do serviço. Esse posicionamento pela criação de um novo TRO nos remete novamente aos estudos da Guarda de São Gonçalo, feito por Azevedo (2012), que observou o TRO daquela guarda também como cópia da PMERJ e a sua baixa utilização pelo efetivo, que só o preenche em casos extraordinários.

Autorizei a formulação de um novo TRO e passei a orientar a criação do talão, bem como ensinei os integrantes do ronda escolar a confeccionar uma nota de instrução, cópia do modelo utilizado pela PM, que mais uma vez teve suas práticas repetidas na Guarda em virtude da origem de seus comandantes. Após a criação do talão pelo ronda escolar, o mesmo não foi utilizado imediatamente pelo efetivo, pois houve a necessidade de confeccionar um banco de dados para cadastro das informações. Contudo, sua proposta de criação dava conta de como seus integrantes estavam visualizando as necessidades e desenvolvendo suas práticas.

O ano de 2010 encerrou com o GRE atendendo a 108 escolas, distribuídas pela área central do município (62 escolas), Baixada Campista (27 escolas) e área norte do município (19 escolas), num total de 4172 visitas e 179 solicitações diretas para atendimento de ocorrências. Dessas solicitações, todas foram na área central do município.

Na medida em que o serviço do GRE ia aumentando, seus integrantes passaram a desenvolver práticas que afirmavam novos valores e uma identidade cada vez mais diferente dos demais serviços e grupamentos da Guarda. Buscaram cursos de capacitação para o efetivo, que ocorreu em Macaé, oferecido pela Secretaria Estadual de Segurança Pública, e no Rio de Janeiro, feito juntamente com a Guarda Municipal do Rio de Janeiro. Com o desenvolvimento de vários modelos de uniformes, que promoviu visando o atendimento de uma antiga demanda de alguns guardas quanto à criação de um regulamento de uniformes, o GRE solicitou a modificação do seu sob a alegação de que a farda azul marinho de serviço tinha uma conotação pesada e com mensagem repressiva, tendo por isso solicitado a utilização do uniforme de passeio, composto por sapato social, calça preta, camisa azul claro, com uma camiseta branca por baixo e cobertura estilo gorro sem pala, conhecida no meio militar como bibico.

A essa altura, com a aquisição de novas viaturas por meio de convênio com o Ministério da Justiça, o GRE atuava com quatro guarnições atendendo na sede do município, três delas com viaturas novas e uma com viatura em excelente estado, duas motos novas, realizando patrulhamento escolar na área da baixada e na área norte e sul do município. As práticas de atuação do GRE foram se diferenciando cada vez mais do modo de atuação dos demais serviços.

O comandante da primeira guarnição, que se tornou o coordenador do grupamento, passou, por minha sugestão, a realizar ao final de cada ano letivo uma pesquisa de avaliação das atividades do GRE, na qual o diretor não tinha que se identificar. Eles passaram a frequentar e estimular a realização de reuniões de pais nas escolas para se apresentar e explicar a todos como se daria a atuação do grupamento, sempre ressaltando a importância da participação de todos nas questões escolares. Desenvolveram palestras para as escolas, o que gerou alguns problemas para o grupamento, pois já havia na Guarda um programa de palestras efetuadas por dois

servidores, mesmo antes da criação do serviço de ronda escolar. Sua forma de atuação se dava pelas solicitações enviadas pelas escolas quanto às necessidades indicadas pelos diretores, mas esse serviço acabou sendo interrompido, pois, em 2012, um deles foi chamado a ocupar um cargo comissionado em outra secretaria.

A partir da análise do trabalho desenvolvido desde a criação do grupamento, houve uma mudança na forma do atendimento de palestras, pois as escolas poderiam até continuar a solicita-las, mas o GRE passou a oferecer a sua realização com base nas informações dos principais problemas das escolas, que foram cadastrados nos últimos 4 anos do grupamento. Assim, defendeu o coordenador que os resultados a serem alcançados seriam melhores, pois poderiam atender com temas certos e de forma preventiva as escolas que fazem parte do projeto.

Atualmente a ingerência do comandante da Guarda é quase nula no GRE, pois a eles foi dada autonomia de trabalho e somente apresentam os relatórios mensais sobre a execução do serviço, ou se dirigem ao comandante quando necessitam de algum meio material ou humano para a realização de suas atividades. Têm como forma de resolução dos conflitos conceitos de negociação das demandas com interferência mínima, buscando fazer com que os problemas sejam resolvidos pela própria escola, sendo eles, como defende o coordenador, elementos de fortalecimento da autoridade da escola. Essa visão esta presente desde o início de sua formação enquanto grupamento, pois quando tiveram a iniciativa de apresentar uma proposta de um novo talão de registro de ocorrência, o fizeram sem saber quais seriam as ocorrências que seriam inicialmente codificadas no talão. Entretanto a negociação de conflitos foi a primeira a ser indicadas por eles como sendo necessária a ser codificada aquela seria o grande foco de atuação da Guarda.

O Grupamento Ambiental - GAM

O terceiro grupamento especializado da Guarda é o Grupamento Ambiental – GAM, criado por Decreto a partir de uma solicitação do comandante da Guarda, juntamente com o Secretário de Meio Ambiente à chefe do Poder Executivo no ano de 2009. Embora o Decreto seja do referido ano, o grupamento somente se tornou

realidade em junho de 2012, pois sua implantação demandou uma série de eventos e problemas para realização do curso.

O comandante do grupamento é um guarda municipal da 3ª turma. Foi dele o maior esforço necessário à implantação do grupamento, por gostar de atuar na área ambiental e possuir pós-graduação na área. O curso apresentou inúmeras dificuldades para realização, devido à sua formatação para uma futura certificação, de modo a dar valor legal ao curso. Foi realizado em 2012, após uma interferência de três guardas componentes do Conselho Municipal do Meio Ambiente, orientada por mim, e que culminou por uma aceitação dos membros do conselho em realizar, juntamente com a Guarda, a formação da primeira turma de guardas ambientais do município.

Foram disponibilizadas 30 vagas para o curso, tanto para candidatos masculinos quanto femininos, contudo somente homens se inscreveram. Dos trinta que iniciaram o curso, um pediu desligamento, um foi reprovado e vinte e oito se formaram, sendo que somente quatro servidores atuam na fiscalização ambiental atualmente, pois não há como aumentar o quantitativo por não haver disponibilidade de efetivo.

De acordo com levantamento de solicitações de atendimento pela Guarda, que foi realizado através do atendimento de emergência (telefone 153), o primeiro serviço que mais a população solicita da instituição é o de trânsito, sendo o de fiscalização ambiental, embora muito recente, a segunda maior solicitação. Isso tem dado visibilidade ao grupamento no município, juntamente com a ação conjunta com os órgãos ambientais que atuam na região, a partir da articulação realizada pelo comandante do grupamento. O número e o tipo de ocorrência em que os agentes são demandados são diversos sendo que as mais presentes são de resgate de animais silvestres e fiscalização em áreas de preservação permanente.

O comandante do grupamento, embora tenha conhecimento profissional, não demonstra muita capacidade para gerenciar pessoas, tendo, num curto intervalo de tempo, enfrentado problemas de divisão interna. Suas ordens e orientações são frequentemente questionadas por dois dos integrantes, o que o levou a retirar um deles do grupo.

O grupamento, desde sua criação, teve uma sede diferente da sede da Guarda. Ocupam uma edificação da Secretaria de Meio Ambiente existente dentro da área do Horto Municipal, tendo buscado realizar uma reforma no prédio com recursos próprios e com a ajuda da Guarda. Desenvolveram práticas de serviço diferentes de outros grupamentos, com a confecção de relatório mensal de atividade, o que somente o GRE realizava. Desenvolveram ainda vários modelos de termos de apreensão de material, de apreensão de animais entre outros, hoje legitimados por Decreto.

Essas práticas diferenciadas e que exigem uma atuação de cunho técnico tem influenciado a rejeição dos agentes que executam a fiscalização ambiental nas atividades convencionais em eventos de serviço extraordinário, quando são escalados para tal. Essa recusa esta associada à criação de uma identidade que faz com que o grupamento passe a exigir que se reconheça o direito de ser avaliado e exigido pelas características que executam enquanto GAM, e não como efetivo do PO realizando um serviço de segurança de evento. A negativa em atuar como efetivo escalado para segurança de evento ficou em evidencia quando, em janeiro de 2013, o GAM passou a ser escalado aos fins de semana em apoio ao efetivo que atuou na segurança dos eventos de verão ocorridos em Lagoa de Cima³⁹. Esses servidores acabavam por se envolver em ocorrências da área de fiscalização ambiental, deixando de cumprir a orientação de que não estariam no local com essa finalidade, e sim para apoiar a segurança dos eventos. Tal fato gerou alguns conflitos no grupamento, pois o efetivo escalado aos fins de semana era de servidores que haviam concluído o curso de formação de agentes ambientais e que só atuam no grupamento quando há necessidade de escalar efetivo extra. Assim, os servidores que atuam diariamente na atividade de fiscalização começaram a ter problemas de relacionamento com aqueles que vinham reforçar a guarnição aos fins de semana, uma vez que as formas de atuação começaram a se diferenciar dos demais.

³⁹ Foi chamada de “Lago dos Sonhos” por D. Pedro II e também é conhecida por este nome. É uma das principais opções turísticas dos campistas e moradores de outros municípios próximos, devido ao lazer e sua proximidade com o centro da cidade de Campos, aproximadamente 30 minutos. Possui pequenas praias propícias ao descanso e lazer e em toda a sua extensão é possível praticar esportes náuticos, como caiaque, vela, windsurf, jetski.

As Rondas Comunitárias e a tentativa de implantação de uma nova forma de atuação

No início de 2009 havia duas guarnições do serviço motorizado que atuavam sem uma definição de qual seria sua função, ou aplicação diária. Como já narrado anteriormente, a forma de identificação dos serviços e viaturas na Guarda se dava pelo prefixo Golf, acompanhado de uma numeração. Somente aqueles que diariamente estavam acostumados com a rotina de serviço eram capazes de saber qual a atividade daquela guarnição. Entretanto, essas duas guarnições mencionadas tinham como atuação realizar tudo o que se mandava. Ora faziam serviços administrativos, ora realizavam patrulhamento em eventos pequenos e, quase que diariamente, ocupavam o seu tempo realizando policiamento ostensivo pelas ruas do centro da cidade. Tal policiamento parece ser uma forma de atuação de várias guardas do Brasil, embasados numa “interpretação extensiva do que seria proteção de seus bens, serviços e instalações, uma vez que se defende que o maior patrimônio do município é a sua população” (MIRANDA et. all., 2003, p.39).

Observando a falta de identificação daquelas guarnições com uma atividade diária, ou mesmo, desconsiderando a forma com que os próprios guardas criavam suas formas de identificação, aproveitei a mudança que realizava nas nomenclaturas das viaturas de serviço e transformei as duas guarnições em rondas comunitárias, buscando criar uma vinculação entre nome e atividade, que pudesse fomentar uma nova prática de trabalho.

Quando a pesquisa teve início havia duas guarnições de rondas comunitárias. Ao término o quantitativo chegou a cinco. Entretanto, as outras três que foram criadas tiveram como área de atuação os distritos. Essas novas guarnições criadas desenvolveram, de forma muito mais rápida, uma atuação de mais contato e proximidade com a população de suas respectivas áreas. Passaram a atuar em patrulhamento ostensivo de forma a atender a população a partir das necessidades que lhes eram apresentadas. Desenvolveram respeito e certa necessidade de sua existência nas regiões. Os comandantes dos grupamentos que foram implantados nos distritos passaram a se relacionar com os moradores e autoridades públicas locais. Assim o

atendimento das rondas comunitárias passou a ser direcionado por eles e pela própria população.

Ocorre que, embora as novas rondas comunitárias estejam num processo de implantação de uma forma de trabalho mais ligado ao atendimento a população e de aproximação para solução de problemas, as duas guarnições que atuam na área central do município e que foram as pioneiras, em nada mudaram no período da pesquisa, tendo havido algumas solicitações de alguns servidores, em especial após a conclusão do curso de capacitação ministrado pela Viva Rio, de tentar implantar núcleos de policiamento comunitário, como os que foram implantados nos distritos, também na sede do município. Contudo, até o término da pesquisa, tais núcleos não foram implantados e as guarnições iniciais continuam a atuar sem uma definição clara de suas atividades.

3.4 – Os Auxiliares de Vigilância

No concurso público realizado no ano de 2005, o Poder Executivo Municipal destinou vagas a Guarda Civil Municipal para o cargo de guardas e criou um novo cargo, o de auxiliares de vigilância. De acordo com o edital do concurso, para este segundo cargo as funções a serem realizadas estariam diretamente relacionadas à vigilância patrimonial, e sua atuação seria de subordinação direta aos guardas civis municipais, que dentre as funções de vigilância patrimonial prevista de maneira similar as dos auxiliares de vigilância, contemplava com exclusividade a supervisão dos serviços e a atuação na fiscalização de trânsito do município. Os editais deixaram margem a uma análise do que realmente se queria alcançar com a divisão de cargos que foi criada, pois as descrições das funções a serem executadas são conflituosas até os dias de hoje, descrevendo atividades para cada cargo que são bem próximas ao do outro.

A análise do que representa a criação desse novo cargo dentro da estrutura da GCM é perfeitamente compreendida pelas pesquisas realizadas por Kant de Lima, que apontam que em outras instituições policiais também há hierarquias excludentes entre os funcionários, como os “oficiais” e os “praças” na policia militar e os “delegados” e

“tiras” na polícia civil, que são seguidas por atribuições de autoridade e regimes disciplinares diferentes, causando sérios prejuízos para as instituições e os indivíduos que por ela são atendidos (2009).

As situações diárias na execução das atividades foram criando um conflito interno tão intenso, que de todas as formas de divisão interna e formação de grupos que pudesse ser alvo de uma análise ou qualquer que fosse o questionamento, é impossível não se perceber uma divisão sem igual nas rotinas diárias dos dois cargos que compõem o efetivo da Guarda. A dificuldade de se determinar ou não a execução de uma atividade ao auxiliar de vigilância foi apreendida rapidamente por mim, pois, em janeiro do ano de 2009, mês que tomei posse no cargo de comandante, ainda sem conhecer todo o funcionamento da estrutura administrativa da instituição, e não tendo a menor noção de qual era a relação de alguns guardas com referência ao que o auxiliar de vigilância poderia efetivamente executar em “sua instituição”.

No início do comando, solicitei a um servidor, que se identificou como auxiliar de vigilância, que adquirisse um material no comércio da cidade. Ao sair da instituição para realizar tal atividade dirigindo uma viatura, fui questionado por representantes da Associação de Guardas pelo fato de deixar auxiliares de vigilância exercer funções típicas dos guardas. Tal fato levou os representantes da Associação a se posicionarem contra minha atitude e a buscar o apoio de outros associados contra mim.

Entendendo que algo era diferente na Guarda e que precisava entender algumas possibilidades legais no funcionamento da instituição fiz uma consulta jurídica à Procuradoria Geral do Município quanto a possibilidade de um auxiliar de vigilância dirigir viaturas com base nos editais de concurso. Alguns meses depois a resposta foi negativa e não mais determinei a auxiliares de vigilância que dirigissem viaturas oficiais.

Esse fato foi o primeiro de muitos outros que davam a noção de divisão entre os cargos da Guarda e que acabavam por influenciar a própria execução dos serviços. Alguns auxiliares de vigilância não reconhecem a legitimidade dos guardas, em especial os do 1º concurso, ou seja, das cinco primeiras turmas, em se posicionarem como seus superiores, alegando que o nível de escolaridade - ensino fundamental I – não os permite tal autoridade frente ao nível de escolaridade exigido no concurso para

auxiliares de vigilância - ensino fundamental II. A fala de um auxiliar de vigilância caracteriza tal situação:

“Eu não posso aceitar ser certo ficar recebendo ordem, ou não poder realizar todos os serviços aqui na Guarda. Eu sou muito mais capacitado do que muitos guardas, principalmente os mais antigos que são tudo 4ª série, enquanto eu já entrei na Guarda com faculdade”.

Embora haja por parte de alguns guardas a recusa em aceitar a atuação dos auxiliares de vigilância na execução de algumas atividades, em especial os guardas ligados à antiga direção da Associação, desde o início das observações se verificou a utilização do trabalho dos auxiliares em inúmeros serviços que seriam de exclusividade de guardas. Um exemplo disso é a aplicação desses servidores na execução de serviços de segurança em eventos, pois a justificativa utilizada até então pelos comandos era que sem esse quantitativo não seria possível realizar tal atividade, pois não são todos os guardas que realizam serviços extras e não são todos os guardas que se dispõem a atuar em qualquer serviço extra. Como exemplificado pela fala de alguns auxiliares, “tem guarda que só quer o filé”, em referência a realização de serviços onde os problemas são grandes, como os grandes eventos. Entretanto, há entre os auxiliares uma grande reclamação, pois alegam que realizam suas atividades em locais que guardas não querem trabalhar, mas em compensação o fazem sem receber a gratificação por risco de vida, que é paga a todos os guardas, sendo esta uma demanda que os auxiliares vêm travando com o Executivo municipal, desde o início de sua posse no cargo.

Contudo essa não era a maior demanda que os auxiliares de vigilância tinham em relação à atividade que desempenhavam de fato e a sua condição perante os guardas, pois muito embora fosse comum sua aplicação em todos os serviços, sendo na verdade vedado aos mesmos somente atuar no serviço motorizado e na fiscalização de trânsito, o auxiliar de vigilância tinha como remuneração 50% do valor da remuneração do guarda, esse, aliás, era de acordo com alguns guardas que não aceitavam a presença dos auxiliares de vigilância, a verdadeira motivação para que o Executivo municipal tivesse realizado o concurso para um cargo que nunca existiu.

A de se considerar, ainda, que a criação do cargo de auxiliar de vigilância é citada por alguns guardas, como tendo sido uma atitude de um ex comandante da Guarda que

tinha pretensões políticas e que convenceu o prefeito a realizar o concurso, justificando-o com o baixo valor salarial que pagaria, e tentando criar condições para que os inúmeros contratados que trabalhavam na Guarda pudessem ser aprovados. A questão dos contratados não será abordada na pesquisa, pois quando a mesma teve início já não havia, entretanto só a título de conhecimento o efetivo da GCM de acordo com alguns guardas que trabalhavam na administração da instituição chegou a ser de 3469 servidores em comparação com os atuais 853, o que seria uma hipótese para explicar uma série de posicionamento dos guardas, mas que não levaremos em conta por não ter a pesquisa sido feita com as informações do período e não haver observações suficientes para tal explicação.

A questão salarial é mencionada pelos auxiliares como sendo a de maior problema por eles enfrentada, voltando os questionamentos sobre a escolaridade exigida para entrada na guarda como argumento de se mostrar que há por parte do executivo uma compensação remuneratória errada em relação a eles, pois afirmam que por terem feito concurso cuja exigência de escolaridade foi de ensino fundamental II, o que representaria de acordo com um decreto antigo do município que estabelecia uma espécie de plano de cargos e salários aos servidores municipais, mas que só foi aplicado para o enquadramento inicial dos servidores e nunca mais foi utilizado, uma remuneração de 80% do valor de um guarda concursado com base no nível de escolaridade de ensino médio, antigo 2º grau, como foi o caso do 2º concurso que acabou por beneficiar a todos os guardas.

Essa demanda salarial dos auxiliares esteve presente no discurso de campanha eleitoral da prefeita eleita em 2008, que prometeu em caso de ser vitória eleitoral resolver a demanda, durante a pesquisa se pôde verificar o quanto um grupo de auxiliares se mobiliza politicamente para defesa de todo o grupo, sendo que foi exatamente o que fizeram durante a campanha eleitoral, ofereceu apoio de todo o grupo para que em caso de vitória da candidata apoiada ela viesse a resolver a questão que lhe foi apresentada. A promessa de resolver o problema dos auxiliares de vigilância era algo que a prefeita eleita, demonstrou querer resolver de forma rápida, pois em sua primeira reunião durante o período de transição, realizada em 1º de dezembro de 2008 comigo, a mesma disse que teria que resolver o problema dos auxiliares de vigilância e que sua

intenção era apresentar um projeto de lei que iria extinguir o cargo e transformar o efetivo em guardas civis municipais.

Com a eleição da prefeita que teve apoio do grupo, eles se articularam por meio de um dos vereadores da base aliada ao governo e conseguiram no início do segundo ano de mandato o envio de um projeto de lei que extinguiu o cargo e transformava a todos em Guardas Civis Municipais, a lei foi votada e aprovada, em regime de urgência, pois vereadores de oposição queriam a submissão do projeto à comissão de constituição e justiça, alegaram os mesmos que o projeto era inconstitucional e que os auxiliares estavam sendo enganados, os vereadores da base aliada, ampla maioria, aprovou o requerimento de urgência e em seguida aprovou o projeto.

Houve enorme festa dos muitos auxiliares de vigilância que estavam presentes na sessão da câmara, a prefeita que a essa altura havia sido afastada do cargo dias antes por determinação da justiça, ligou para o comandante da Guarda comemorando a aprovação da lei, e ele disse que estava na câmara assistindo a sessão, então ela pediu para falar com algum auxiliar e lhes disse em tom de festa que a promessa de campanha havia sido cumprida, desligando em seguida. O vereador que apoiou diretamente o grupo de auxiliares de vigilância patrocinou um trio elétrico que se posicionou a frente da câmara de vereadores e em seguida teve início uma grande festa com direito a discurso de agradecimento de todos.

Na Guarda vários auxiliares meio que sem jeito se dirigiram no dia seguinte me perguntando se já poderiam mandar bordar em suas camisas de serviço a sigla GCM (guarda civil municipal) no lugar da AVCM (auxiliar de vigilância municipal) seguida dos nomes de escala, foi dito que sim, mas que aguardassem para usá-la após publicação da lei no diário oficial, o que aconteceu dias depois e todos passaram a utilizar a identificação de guardas inclusive exigindo o mesmo tratamento.

Dois Guardas Civis Municipais, sendo um ligado a Associação, entraram com uma denúncia no Ministério Público pedindo que fosse considerada inconstitucional a lei aprovada, que instituiu o cargo de auxiliar de vigilância na guarda. O MP expediu uma recomendação a Prefeitura arguindo que se a lei produzisse seus efeitos iria propor ação contra a mesma e contra o próprio município. Neste período, devido o afastamento da Prefeita e do vice Prefeito por determinação judicial, o então Presidente da Câmara

assumiu a prefeitura e acolheu a recomendação do MP. Embora fosse da base aliada do governo e cunhado da prefeita afastada, já havia se manifestado contrário a lei em conversa com o comandante da Guarda.

A denúncia feita pelos dois guardas serviu para aumentar ainda mais os problemas de relacionamento entre guardas e auxiliares de vigilância, tendo dividido, desta vez, também os próprios guardas, pois alguns estavam a favor da extinção do cargo de auxiliar e a sua transformação em guarda, sob a alegação de que só assim iria diminuir a divisão interna e a Guarda ficaria mais forte com a presença de mais efetivo de guardas e não de dois cargos públicos diferentes.

Os dias que se sucederam a recomendação foram complicados internamente, os auxiliares de vigilância, passaram a repelir toda e qualquer orientação de guardas ligados a associação, e movimentaram-se para a criação de uma associação de servidores da Guarda, apoiados pelo grupo de guardas que não concordava com a medida tomada. Essa associação crescia em quantidade, pois todos os servidores da guarda poderiam fazer parte e deliberar sobre o interesse de todos, diferente da associação de guardas que não permite a filiação de auxiliares de vigilância. Embora a ideia tenha ganhado grande aceitação de boa parte do efetivo, a nova associação não foi criada.

Buscando uma solução alternativa, os auxiliares de vigilância mostraram um forte poder de união e força política, pois conseguiram que o Prefeito, encaminhasse, a pedido da Prefeita afastada, um projeto de lei que criava uma gratificação de 100% (cem por cento) do salário do auxiliar para aqueles que viessem a exercer uma atividade típica do guarda, como por exemplo, atuar no trânsito ou dirigir viaturas da Guarda.

Os auxiliares de vigilância conseguiram mais uma vez o seu intuito, demonstrando alto poder de mobilização, o que não acontecia com os guardas que ao ver o benefício dos auxiliares tentaram um pleito antigo que era a criação de uma gratificação para aqueles que atuam na fiscalização do trânsito. Contudo os próprios guardas criaram dificuldades para os demais, pois aqueles que não atuavam no trânsito começaram a procurar o legislativo municipal, dizendo que a gratificação para o trânsito estava errada e que eles também tinham direito, como já descrito anteriormente, assim como internamente alguns guardas também criticavam a solicitação, muito embora

continuassem a recusar atuar no trânsito, considerado pela maioria dos Guardas verdadeira punição.

A gratificação pareceu num primeiro momento resolver o problema dos auxiliares de vigilância, contudo minha avaliação como comandante foi outra. Confeccionei uma consulta à procuradoria geral do município sobre a interpretação da lei, tentando criar uma situação de interpretação extensiva para que todos os auxiliares que estivessem aptos à realização dos serviços pudessem fazer jus a gratificação. Entretanto, a procuradoria teve entendimento diferente, alegando que de acordo com a lei que fora aprovada, somente os auxiliares que efetivamente viessem a realizar no mês em curso uma atividade típica de guarda civil municipal, fariam jus a receber a gratificação naquele mês, ou seja, todos os meses o auxiliar de vigilância deve realizar ao menos uma atividade típica de guarda civil municipal para receber a gratificação. Tal fato deixava esses servidores à disposição do comandante da guarda para escalá-los ou não para o serviço de guarda, o que poderia se tornar um risco futuro, em que servidores concursados se submeteriam a jogos eleitorais partidários como forma de conseguir realizar o serviço que lhe garantirá uma gratificação de 100% do valor de seu salário base.

Após a criação da gratificação, os auxiliares de vigilância foram sendo incluídos aos poucos e em escala regular em atividades que somente os guardas realizavam. Por determinação da lei que criou a gratificação, foi implementado um curso de capacitação para todo o efetivo de auxiliares de vigilância poder atuar no trânsito, e pela falta de guardas que queiram realizar tal atividade, autorizei que 20 auxiliares de vigilância, voluntários ao serviço, pudessem efetivamente passar a compor o efetivo do setor de trânsito, mas com a orientação de que não lhes dessem talão de notificação de trânsito, justificando minha decisão de que o curso de oito horas de capacitação que foi realizado era insuficiente para que os agentes pudessem conhecer a legislação e aplicá-la de forma correta. O foco do curso foi garantir fluidez ao trânsito com segurança e não fiscalização, uma vez que, pela carga horária na qual o curso foi montado, visando o cumprimento da lei, as disciplinas que foram ministradas estavam relacionadas às regras gerais de circulação, pois não havia tempo hábil para um curso de formação completo de agente de trânsito, o que incluiria a fiscalização. Assim, alguns guardas começaram a

questionar a ordem alegando que auxiliar não é guarda e que o comandante estava cometendo crime ao indicar pessoas para exercer a função de outras.

Quando o assunto era trânsito, todo o efetivo se dirigia a um guarda que tem profundo conhecimento da área, inclusive sendo na região até o término da pesquisa o único que possuía pós graduação a nível de especialização na área. Ao levar ao mesmo as reclamações feitas contra mim, visando juntar documentação para denúncia ao Ministério Público, que, aliás, é utilizado pelos guardas como a “corregedoria” das ações do comandante, obtiveram como resposta que a atitude de colocar auxiliares para atuar no trânsito estava totalmente amparada pela lei municipal, e também pelo próprio código de trânsito brasileiro, pois de acordo com a explicação dada aos denunciantes, o CTB permite que o município possa utilizar qualquer servidor para exercer tal função.

Após as explicações vindas de um próprio guarda, os guardas se acalmaram e, aos poucos, foi havendo a aceitação dos auxiliares de vigilância na atuação do controle de trânsito. Contudo não foi somente no trânsito que fui aos poucos inserindo os auxiliares, pois em todos os serviços que até então eram realizados pelos guardas, sempre que havia a necessidade por falta de efetivo de guarda para cobri-lo, um auxiliar de vigilância ia sendo alocado. Assim, com base na lei municipal que criou a gratificação para os auxiliares, autorizei a também integra-los de modo permanente no efetivo motorizado, seja na condição de motorista ou como integrante da guarnição, mas nunca na condição de comandante da guarnição, o que o edital de concurso proibia.

Os guardas por mais que questionassem, no início, as modificações que foram sendo feitas com a inserção dos auxiliares de vigilância em diversas atividades até então exclusivas dos guardas, com o passar do tempo foram diminuindo as reclamações e “permitindo” quando entendiam que aquela função não era do seu interesse executar, que fosse ocupada pelo auxiliar, mas bastava a sua pretensão em determinada situação ser supostamente frustrada pela presença de um auxiliar de vigilância que as reclamações voltavam. Esse fato pode ser comprovado nas indicações dos servidores que iriam realizar o curso de agente ambiental e o curso de formação do GAE.

Apesar das representações negativas de grande parte dos guardas sobre os auxiliares, esses demonstraram, ao longo da pesquisa, grande poder de mobilização,

utilizando redes sociais e criando grupos capazes de difundir uma notícia com muita velocidade e coordenação, fato que os guardas não conseguiam implementar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou analisar as práticas e representações dos servidores que compõem o efetivo da Guarda Civil Municipal de Campos dos Goytacazes, como forma de entender a estrutura operacional da instituição e a maneira com que os mesmos desempenham suas atividades, face às novas demandas por segurança públicas trazidas pela população, ou, aquelas referentes à política do Governo Federal, que tem induzido a participação dos municípios nas ações de segurança.

A participação dos municípios na segurança pública tem por princípio a indução da participação de mais uma esfera de poder no exercício do controle social. Tal controle, por sua vez, é tido como necessário à manutenção da ordem, que passa a ser função essencial do governo nos Estados modernos, em que a legitimidade de suas ações direcionadas a mantê-la é um dos critérios que medem a sua capacidade de governar, tal como afirmado por Weber (1974), quando diz que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o *monopólio do uso legítimo da força física* dentro de um território. Isso se complementa com o fato da própria ordem funcionar como critério para se determinar se existe de fato algum Governo, como afirma Bayley: “Tanto conceitual quanto funcionalmente, governo e ordem andam juntos” (2006, p. 17).

Tendo a presente pesquisa se desenvolvido no intuito de analisar as práticas e representações na Guarda Civil Municipal de Campos dos Goytacazes, verificou-se que a estruturação da guarda se dá de maneiras diferentes, o que possibilita a criação de inúmeros grupos de interesse, muitos associados às atividades que desempenham, outros a uma estruturação inicial que leva a formação de grupos por turmas, e, ainda, grupos que se ligam a uma associação que possui importante papel na defesa da coletividade.

Para a realização da pesquisa busquei conhecer a história da instituição, o que foi possível pelo depoimento de dois inspetores da Guarda já aposentados. Embora sem comprovação documental, os inspetores apresentaram uma data de origem da instituição que retroage ao século XIX, o que chamou a atenção por ter sido verificado que

algumas Guardas do Brasil se vinculam a esse período da história, buscando uma espécie de legitimação temporal de sua importância, assim como ocorre com a PCERJ e a PMERJ, que retroagem a suas histórias a chegada da família real no Brasil.

A entrada dos municípios na segurança pública foi analisada da Constituição Federal aos Planos Nacionais de Segurança, que foram criados a partir do ano 2000, no governo Fernando Henrique Cardoso. O Plano deste ano obteve poucos resultados práticos, principalmente no que tange a participação dos municípios na segurança pública. Somente nos Planos de 2003 e 2007, já no Governo Lula, os municípios passaram efetivamente a serem demandados a atuar na segurança pública, com base numa política central, do governo federal, que estabelecia uma série de atividades as quais os municípios poderiam vir a executar e receber recursos para tal. Neste momento das análises verificou-se as formas de descentralização de políticas públicas e a necessidade de se levar em conta os conhecimentos e crenças locais, que tiveram como base os estudos de Geertz (2012) sobre o saber local.

Após a análise da entrada dos Municípios na segurança, bem como a formação e divisão da GCM de Campos nas suas diversas atividades, que demonstrou ser muito parecida com as principais atividades executadas pelas Guardas Municipais no Estado do Rio de Janeiro, conforme estudos de Miranda, Paes e Freire (2008), passamos a analisar as representações e práticas existentes na Guarda, de acordo com a atividade executada.

O maior efetivo da Guarda atua ligado a atividades de vigilância patrimonial, nos chamados postos fechados. Embora seja a atividade que concentra aproximadamente 80% do efetivo da Guarda, há uma representação entre os servidores de que tal atividade não é trabalho, que não há responsabilidade no desempenho dessa função. Conforme inúmeros relatos aqui apresentados, há um sentimento de descrédito de grande parte do efetivo no exercício dessa atividade, representação que está presente mesmo naqueles que atuam na vigilância patrimonial. Contudo, contrário a essa representação de que atuar nos postos fechados não se configura como um trabalho, vários servidores não desejam sair dessas atividades. Os possíveis fatores que influenciam nessa escolha foram analisados na pesquisa e se concentram no fato de atuar com menos responsabilidades, menor exposição a situações de risco e garantir

tempo vago para o estudo e realização de outros concursos públicos, como consta nos dados da pesquisa que aponta um grande percentual que deixa a GCM por ter sido aprovado em outros cargos.

O efetivo da GCM de Campos que atua na vigilância patrimonial é, conforme pôde ser analisado a partir das praticas e representações desses profissionais, expressas em conversas e observações efetuadas ao longo da pesquisa, o que mais se afasta das políticas públicas induzidas pelo governo federal, quanto a uma instituição municipal de segurança que atue mais próximo a comunidade, como gerenciadores de conflitos.

Do emprego do efetivo em postos fechados e do afastamento de uma nova missão proposta pelo governo federal, pode-se fazer uma comparação com a GM de Niterói, onde, no prefácio do livro *Cidade e Conflito: guardas municipais e camelôs*, Kant de Lima faz uma observação aplicável a inúmeras Guardas, em especial a de Campos. Ao apontar que não há definição legal da competência da Guarda, o que cria dificuldade na definição de sua identidade, e gera uma atuação ora complementar, ou seja, cuidando dos problemas que não são atinentes as esferas federal e estadual, ora suplementar, com contingentes e recursos visando apoiar as agências federal e estadual, Kant de Lima destaca o principal fator que interfere nas práticas cotidianas de trabalho dos guardas (MELLO, 2011, p. 14).

As representações e práticas presentes no efetivo do trânsito criam, por vezes, um antagonismo entre o que criticam e a forma com que atuam, pois é discurso comum entre os agentes de trânsito o questionamento em relação ao tratamento hierarquizado que recebem de várias pessoas, forma esta materializada na expressão “Você sabe com quem esta falando?”. Tal expressão, como afirma Da Matta, acaba por ‘inibir parcialmente os conflitos e o sistema de diferenciação social e político fundado na dimensão econômica do sistema’ (1997, p.192). O antagonismo surge quando esse efetivo acaba por atuar da mesma forma, aproximando-se de um controle social nos moldes tradicionais das instituições policiais, utilizando com o cidadão o mesmo tratamento desrespeitoso que criticam, conforme ficou evidenciado pelo levantamento do número de queixas que são feitas quanto à atuação dos agentes de trânsito.

Atuar no serviço de trânsito da GCM é, para a maioria do efetivo, um castigo imposto pelo comandante como punição informal aplicada àqueles que não têm meio

legal de se punir. O agente de trânsito se vê como um desprestigiado por atuar naquilo que consideram o pior serviço da Guarda, pois as condições de trabalho levam há grande desgaste físico e psicológico. Porém, embora se tenha dificuldade com efetivo para atuar no trânsito, conforme relatado na pesquisa, é na execução desse tipo de serviço que os servidores da GCM defendem ser o de maior poder da instituição, pelo fato de impor sanção por meio da notificação de trânsito.

Os agentes de trânsito não associam suas atividades a de segurança pública, havendo, em inúmeras ocasiões, conflitos internos entre servidores que atuam no policiamento motorizado com os agentes de trânsito, pela recusa destes em atuar no atendimento a situações de ocorrências que não sejam tipicamente de trânsito.

O efetivo que atua no serviço motorizado possui práticas distintas entre si, e, que são tidas por cada grupo como a que deve ser posta em ação, com base nas representações que possuem em relação a sua atividade, alternando ações típicas das polícias tradicionais, que impõem determinada condição ao cidadão, e ações mais próximas do segundo modelo de segurança pública apresentado no capítulo I.

Dos grupamentos de serviço motorizado, o Ronda Escolar é o que atua com base no modelo de prestação de serviço público incentivado pelo PRONASCI, e que, embora ainda pequeno, tem se destacado perante seus pares, sugerindo o desempenho de suas atividades de maneira mais próxima ao cidadão.

A estruturação da Guarda em turmas, apresentada no capítulo III, cria na instituição dois grandes grupos: o do primeiro e o do segundo concurso. O primeiro grupo por sua vez se divide em outros cinco, mas se une rapidamente para defender o grupo como um todo quando há a possibilidade de algum prejuízo, principalmente quando se questiona o fato de uma suposta inferioridade por terem feito concurso com nível de escolaridade inferior ao do segundo concurso e aos próprios auxiliares de vigilância.

As turmas criaram uma espécie de “aceitar fazer” (1ª e 2ª turma), através do qual alegam que são melhores de serviço do que os mais novos, e que sempre trabalhavam em qualquer situação, independente de ganhar ou não alguma vantagem. Já o grupo que se define como o do “saber fazer” (3ª, 6ª e 7ª) alegam serem os que possuem melhores

condições intelectuais para o desempenho das atividades. A 3ª turma, embora do mesmo concurso das duas primeiras, alega que se não fosse o alto valor da prova de título eles é que pertenceriam as primeiras turmas, já os integrantes da 6ª e 7ª alegam que são concursados de 2º grau e não de 4ª série. Essa divisão de turmas acaba por criar alguns conflitos internos quanto ao reconhecimento da autoridade de alguns servidores da Guarda quando no exercício do comando de grupamentos.

A divisão do efetivo entre guardas e auxiliares de vigilância interfere diretamente na execução das atividades, pois conforme lei do edital do concurso, estes últimos deveriam atuar somente em vigilância patrimonial, enquanto que os guardas em vigilância patrimonial e demais serviços. Contudo, na prática, todos realizam todas as atividades, o que potencializa os conflitos, principalmente pela ação da gestão da Associação de Guardas, que se encerrou no ano de 2012, cujo posicionamento contra os auxiliares de vigilância era tão grande que começou a criar descontentamento entre vários de seus associados.

Os auxiliares de vigilância, embora não possuam uma associação como ocorre com os guardas, demonstram grande poder de articulação e por meio de contatos com políticos do município conseguem avançar mais rápido nas suas demandas profissionais relacionadas à questão salarial e ao desempenho de sua própria atividade, o que acirra ainda mais o convívio entre os integrantes dos dois cargos. Embora hoje desempenhem atribuições de guardas, amparados por lei municipal, continuam a ser discriminados.

Assim, da análise feita da Guarda Civil Municipal de Campos verificou-se que há inúmeras práticas dentro da instituição, havendo uma multiplicidade de identidades que se formam a partir das diferentes representações sociais presentes dentro do efetivo, que possibilitam a formação de grupos com características e pensamentos bastante heterogêneos no que diz respeito à forma de atuação. A interação dos grupos e suas respectivas atividades são permeadas pelas representações sociais sobre o seu papel, que diferem de acordo com os grupos e seus interesses (CHARTIER, 1990. p 19).

A distribuição do efetivo por atividade e a forma com que expressam suas representações quanto à atuação em cada serviço realizado, leva a análise de que, embora todo o efetivo tenha tido contato com o que propõe o governo federal para a atuação das GM no Brasil, voltada a atuação na segurança pública, a GCM de Campos

tem a maior parte de seu efetivo ligada a vigilância patrimonial e manifesta o desejo de assim permanecer, evitando, de várias formas, a alocação em outro tipo de atividade, exceto quando de forma extraordinária e transitória, onde lhe é garantido o ressarcimento pecuniário pelas horas extras trabalhadas e em seguida a possibilidade de retornar aos postos fechados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: *O que ler na ciência social brasileira 1970-2002*. Volume IV. Organizado por Sérgio Miceli. São Paulo, 2002.

ALVES, Heloiza de Cássia Manhães. *A Sultana do Paraíba: reformas urbanas e poder político em Campos dos Goytacazes (1890-1930)*. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, Imprensa Oficial, 2007.

AZEVEDO, Joelma. Registrar para quê? Uma análise das formas de registro dos atendimentos da Guarda Municipal de São Gonçalo (RJ). Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF, 2012.

BAYLEY, David H. Padrões de Policiamento: Uma análise Internacional Comparativa. Tradução de Renê Alexandre Belmonte. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BARTH, Fredrik. Grupos Étnicos e Suas Fronteiras. In: POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. *Teorias da Etnicidade*. São Paulo: UNESP, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

_____. Instituto Cidadania. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2002.

CHARTIER, Roger. *História Cultural: entre práticas e representações*. Trad. portuguesa. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil/Lisboa: DIFEL, 1990.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6ª Ed. - Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

_____. *O Ofício de Etnólogo ou como ter o Anthropological Blues*. Publicações do Programa de Pós Graduação em Pesquisa Social do Museu Nacional: 1974.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: Formação do Estado e Civilização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993, v. II.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GEERTZ, Clifford. *A Interpretação das Culturas*. 1 ed. (Reimpr.). Rio de Janeiro: LTC, 2012.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma Sociedade Livre*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

GUIMARÃES, Berenice Martins & POVOA, Fabiana Machado Rangel. *Formação e Evolução das Favelas em Campos dos Goytacazes*. Relatório de Pesquisa UENF/CCH/LESCE: dezembro, 2005.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/> Último acesso: 01 de dezembro de 2013.

KANT DE LIMA, Roberto. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos* (2ª edição revista). Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____. Prevenção e responsabilidade ou punição e culpa? Uma discussão sobre alguns reflexos da ambiguidade de nossos modelos de controle social e produção da verdade na burocracia oficial brasileira. In: KANT DE LIMA, Roberto. *Ensaio de Antropologia e de Direito: Acesso à Justiça e Processos Institucionais de Administração de Conflitos e Produção da Verdade Jurídica em uma Perspectiva Comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp. 261-289.

LEAL, Ana Beatriz; FILHO, Oswaldo Munteal; ZAMPA, Vivian. *Perspectivas da Segurança Pública: teorias e práticas do Estado brasileiro in Perspectivas da Administração em Segurança Pública no Brasil*. 1ª Ed. Curitiba: Editora CRV, 2011.

MELLO, Kátia Sento Sé. *Cidade e Conflito. Guardas Municipais e Camelôs*. Niterói: Editora da UFF, 2011.

____. *Igualdade e hierarquia no espaço público: o processo de constituição da Guarda Municipal de Niterói enquanto ator social*. *Comum*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 26 – p. 169 a 197 - janeiro/junho, 2006.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de.; MOUZINHO, Gláucia Maria Pontes; MELLO, Kátia Sento Sé. *Os Conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os “Camelôs”*. *Comum*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 21 – p. 39 a 65 - julho/dezembro 2003.

____; Lage, Lana. *Da polícia do rei à polícia do cidadão. Concebida a partir de um modelo autoritário, desde os tempos de D. João VI a polícia desperta medo e desconfiança na população*. 2007. Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/capa/da-policia-do-rei-a-policia-do-cidadao>> Acesso em: 30 de junho de 2012.

MISSE, Michel. *Malandros, Marginais e Vagabundos e a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. 1999. Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Luis Roberto Cardoso de. *Direito Legal e Insulto Moral: Dilema da cidadania no Brasil, Quebec e EUA*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

PIQUET, Rosélia (Org.). *Textos Apresentados no Seminário Acumulação e Pobreza em Campos: uma região em debate*. Rio de Janeiro, PUBLIPUR/UFRJ, Série Monográfica nº 3: 1986.

PRITCHARD, Evans. *Os Nuer*. [S.l.]: Editora Perspectiva, 1978.

SENTO-SÉ, João Trajano, RIBEIRO, Eduardo. *Segurança Pública: enfim na agenda Federal*. In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela (Orgs.). *A era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília: Instituto de Estudos Sócios Econômicos, 2004.

____. *A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: Apontamentos para um programa de pesquisa*. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* – vol.4 – nº 3 – JUL/AGO/SET 2011 – pp 501-521.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar; ZACCONE, Orlando. *A Gestão Policial como política de Segurança Pública in Perspectivas da Administração em Segurança Pública*

no Brasil. In: LEAL, Ana Beatriz; FILHO, Oswaldo Munteal; ZAMPA, Vivian. *Perspectivas da Segurança Pública: teorias e práticas do Estado brasileiro in Perspectivas da Administração em Segurança Pública no Brasil*. 1ª Ed. Curitiba: Editora CRV, 2011.

SILVA, Marcus Cardoso da. *Judicialização da relação político e cidadão: um estudo das intervenções judiciais nas campanhas eleitorais de Campos dos Goytacazes entre 2004 e 2011*. Dissertação de mestrado. UENF: Campos dos Goytacazes, 2012.

TOBAR, Federico. *O conceito de descentralização: Usos e Abusos*. Planejamento e Políticas Públicas, nº 5: 31-51, junho de 1991.

VELHO, Gilberto. Observando o Familiar. In: NUNES, Edson de Oliveira. *A Aventura Sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

VENTURA, Magda Maria. *O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa*. Rev. SOCERJ. setembro/outubro 2007; 20(5): 383-386.

WEBER, Max. A política como vocação. In: *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.