

Diretrizes



**Plano Político-Pedagógico e
Projeto de Sustentabilidade**
da Academia Estadual de Guardas
Municipais do Rio Grande do Sul

**Dos muitos lugares a algum lugar:
Identidades Socioprofissionais em Perspectiva**

**Plano Político-Pedagógico e
Projeto de Sustentabilidade**
da Academia Estadual de Guardas
Municipais do Rio Grande do Sul



Dos muitos lugares a algum lugar: Identidades Socioprofissionais em Perspectiva

Execução



Secretaria Nacional de
Segurança Pública

Ministério da
Justiça



Apoio Institucional



Apoio Técnico



Ficha Institucional

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Ministro da Justiça

José Eduardo Cardozo

Secretária Executiva

Márcia Pelegrini

Secretária Nacional de Segurança Pública

Regina Miki

Diretora Departamento de Políticas, Programas e Projetos

Cristina Gross Villanova

Diretora Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública

Isabel Seixas Figueiredo

Diretor Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública

Sidnei Borges Fidalgo

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTEIO

Prefeito

Gilmar Rinaldi

Secretário Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana

Arno Leonhardt

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Presidente do Conselho de Administração

Sérgio Roberto Abreu

Conselho de Administração

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra / Arthur Trindade /
Eduardo Pazinato / Humberto Vianna / Jésus Trindade Barreto
Jr. / José Luiz de Amorim Ratton / Luiz Antonio Brenner
Guimarães / Luis Flavio Saporì / Marcos Aurélio Veloso e Silva
/ Renato Sérgio de Lima / Roberto Maurício Genofre

Secretaria Executiva

Samira Bueno

Coordenação Geral

Eduardo Pazinato

Coordenação Metodológica

Aline Kerber

Equipe de Apoio

Kellen Pasqualetto / Letícia Pinheiro /
Rafael Dal Santo / Rodrigo Sabedot /
Etienne Borges da Silveira / Francieli Ruppenthal

Edição de Arte

Urbana

Sumário

1. Apresentação do Estudo	5
2. Desenho da Pesquisa	5
2.1. Etapa I - Diagnóstico	6
2.2. Etapa II - Desenvolvimento das Diretrizes do Plano Político-pedagógico	9
2.3. Etapa III - Desenvolvimento das Diretrizes do Projeto de Sustentabilidade	9
3. Diagnóstico Institucional	9
3.1. Panorama Nacional das Guardas Municipais.....	9
3.2. Panorama Gaúcho das Guardas Municipais.....	23
3.3. Desafios para a Educação Profissional das Guardas Municipais	30
4. Desenvolvimento das Diretrizes do Plano Político-Pedagógico	40
5. Desenvolvimento das Diretrizes do Projeto de Sustentabilidade	50
6. Considerações Finais	55
7. Bibliografia	56

1. Apresentação do Estudo

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública foi contratado pelo município de Esteio com o objetivo primordial de elaborar as diretrizes de um plano político-pedagógico e de um projeto de sustentabilidade da inédita Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul, mediante a consecução de uma das etapas previstas no Convênio SENASP/MJ n.º 134/2009, firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ), e o referido município.

O projeto em tela está baseado na necessidade, identificada pelo município de Esteio, em conjunto com diversos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, representados pela Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL), assim como por gestores públicos municipais de segurança pública, congregados em torno da Associação Estadual de Gestores e Secretários Municipais de Segurança Pública do Rio Grande do Sul (ASGMUSP), de fomentar a formação, a capacitação e a valorização profissional, em caráter permanente e continuado, dos Guardas Municipais do Estado do Rio Grande do Sul, nos marcos da Matriz Curricular Nacional para Formação de Guardas Municipais preconizada pela SENASP/MJ.

Nesses termos, tal iniciativa conjuga-se aos esforços empreendidos pelo município em questão e pela União, através da SENASP/MJ, no sentido de induzir a integração federativa sistêmica e interinstitucional das Guardas Municipais gaúchas, considerando um processo mais amplo de educação profissional dessa nova agência *entrante* no sistema nacional de segurança pública, a exemplo da consecução da etapa formativa de aproximadamente 800 (oitocentos) Guardas Municipais oriundos de 15 (quinze) municípios do Estado do Rio Grande do Sul, executada pela Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA), instituição de ensino superior vencedora da licitação promovida pelo município Esteio com esse desiderato.

A par dos grandes desafios político-institucionais e normativos da temática em análise, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública acredita que esta publicação lançará novas luzes e possibilidades técnicas e científicas em torno da necessária promoção de políticas públicas com foco na educação profissional de Guardas Municipais gaúchos e brasileiros.

2. Desenho da Pesquisa

A elaboração das diretrizes que conformam o presente Plano Político-Pedagógico e o conseqüente Projeto de Sustentabilidade da novel Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul foi concebida com base na complementaridade de um con-

junto de técnicas de pesquisa social aplicada, estruturadas em três eixos fundamentais, os quais ensejam, do ponto-de-vista metodológico, as seguintes etapas de pesquisa:

2.1. ETAPA I – DIAGNÓSTICO

Nessa etapa, foram realizadas pesquisas de opinião, fundadas, principalmente, em duas técnicas de pesquisa: Entrevistas em Profundidade (EP's) e Grupos Focais (*Focal Groups*):

a) Foram feitas 8 (oito) EP's com renomados pesquisadores e gestores públicos brasileiros da temática da segurança pública, vinculados ou não ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública, seja de forma presencial, seja por meio telefônico ou eletrônico:

- **Cesar Barreira:** Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará (1972), especialização em Metodologia da Pesquisa Social pela Universidade Federal do Ceará (1993), mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (1977), doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1987), pós-doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales - Paris (1990) e pós-doutorado pelo Instituto de Ciências Sociais - Lisboa (2008). Professor Titular em Sociologia do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará e coordenador do Laboratório de Estudos da Violência da UFC. Pesquisador do CNPq (nível I-A), líder do Grupo de Pesquisa em Poder, Violência e Cidadania do CNPq e pesquisador/gestor do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Violência, Democracia e Segurança Cidadã do CNPq/NEV. Foi Diretor da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (1986-1988), Secretário Executivo (1997- 2001) e Presidente (2001- 2003) da Sociedade Brasileira de Sociologia. Membro do Comitê Deliberativo do CNPq (2010-atual) e do Conselho Diretivo do CLACSO Conselho Latino-Americano de Sociologia (2012-atual). Foi coordenador do GT Conflitos Sociais, ações coletivas e políticas para a transformação social (2010-2012) e professor visitante na Universidade Lumière Lyon 2 (2000). Atua principalmente nos seguintes temas: Sociologia da Violência e dos Conflitos Sociais; Segurança Pública e Sociedade; Poder e Processos Sociais Agrários;
- **Cristina Villanova:** Diretora do Departamento de Políticas, Programas e Projetos (DEPRO), da SENASP/MJ.
- **Jacqueline Muniz:** Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (1986), mestrado em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1992), doutorado em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pela Sociedade Brasileira de Instrução - SBI/IUPERJ (1999) e Pós-doutorado em Estudos Estratégicos pelo PEP-COPPE/UFRJ. É professora do Programa de Mestrado em Direito e do IUPERJ da Universidade Cândido Mendes (UCAM), Membro do Grupo de Estudos Estratégicos (GEE- COPPE/UFRJ), Sócia fundadora da Rede de

Policiais e Sociedade Civil da América Latina e integrante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Exerceu as funções de diretora do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública SENASP/Ministério da Justiça (2003); Coordenadora Setorial de Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos (2002) e Diretora da Secretaria de Segurança Pública (1999) Governo do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência nas áreas de Antropologia e ciência política, com ênfase em Segurança Pública e Justiça Criminal, atuando principalmente nos seguintes temas: polícias, estudos estratégicos, criminalidade e violência, gestão penitenciária e direitos humanos;

- **José Vicente Tavares dos Santos:** Sociólogo, graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1971), mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1977) e doutor em Sociologia (Doctorat d'Etat) pela Université de Paris X, Nanterre (1987). Professor Titular do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Membro do Conselho Universitário da UFRGS. Pesquisador do CNPq (nível I-A), Diretor do ILEA - Instituto Latino-americano de Estudos Avançados da UFRGS, Coordenador do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania, desde 1995. Atua principalmente nos seguintes temas: Teoria Sociológica Contemporânea; Metodologias Informacionais; Sociologia da América Latina; Sociologia da Conflitualidade; Sociologia da Violência; Sociologia dos Processos Agrários; Segurança Pública e Sociedade. Coordena o Curso de Especialização em Segurança Pública da UFRGS, participante da RENAESP SENASP MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (desde 1995). Membro do: RC-29 Social Control and Deviance (Vice-Presidente 2010-2014) da ISA - Associação Internacional de Sociologia); Conselho Diretivo do CLACSO - Conselho Latino-americano de Sociologia (2007-2009; 2009=2011) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2009-2011; Conselho Fiscal, 2011-2012);
- **Luiz Antônio Brenner Guimarães:** Concluiu a especialização no Curso de Especialização em Administração Pública pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul em 1986. Atualmente é representante da OSCIP GUAYI no Conselho Municipal de Segurança Urbana de Porto Alegre e membro do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atuou na carreira militar, com ênfase em Estratégias de Policiamento. Dedicou-se às áreas da Segurança Pública, Estratégias e Modelos de Policiamento, Polícia, Administração Policial e Políticas de Segurança Pública;
- **Paula Poncioni:** É professora do Departamento de Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Possui mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1995) e doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2003), com estágio no exterior pelo Programa de Doutorado no país com estágio no Exterior - PDEE CAPES no Centro de Criminologia da Universidade de Toronto, Canadá (2002). Realizou pós-doutorado no Nú-

cleo de Estudos sobre Violência e Segurança - NEVIS da Universidade de Brasília (2009). Membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública desde 2009. Atua principalmente nos seguintes temas: Polícias, Formação Profissional, Violência, Políticas Públicas, Segurança Pública e Democracia.

- **Ricardo Balestreri:** Presidente do Observatório do Uso Legítimo da Força e Tecnologias Afins, membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e ex-secretário Nacional de Segurança Pública.
- **Rosimeri Aquino:** Graduada em Ciências Sociais, mestre e doutora em Educação pelo PPGedu da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pós-doutorado no PPG em Sociologia, na linha de pesquisa Violência e Cidadania da UFRGS. Atualmente é integrante do GPVC (Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania) e do GEERGE (Grupo de Estudos de Educação e Relações de Gênero). É professora Adjunta do Departamento de Ensino e Currículo da Faculdade de Educação da UFRGS. Atua principalmente nos seguintes temas: Educação, procurando enfatizar relações de gênero, sexualidades, violência e direitos humanos.

Os(as) entrevistados(as) foram selecionados(as) com base na notoriedade das suas produções técnicas e científicas e na sua expertise de atuação no campo da gestão pública da segurança. Cada entrevista foi realizada através de um questionário semi-estruturado, durando em média entre 1 (uma) e 2 (duas) horas. Estas foram gravadas, transcritas e, posteriormente, analisadas com o uso de *softwares* de análise qualitativa (*NVivo e Sphinx*).

b) Foram entrevistados Guardas Municipais participantes do Curso de Formação da Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul, da Região Metropolitana de Porto Alegre e do interior do Estado, através de 2 (dois) Grupos Focais (*Focal Groups*). As mediações aconteceram em uma sala com mesa redonda, com profissionais com experiência na área e acompanhamento de um observador(a)-participante. O recrutamento dos Guardas Municipais se deu através do cadastro de e-mails dos alunos do referido curso, disponibilizado pela instituição de ensino superior contratada pelo município de Esteio para o desenvolvimento da etapa formativa, vinculada ao Convênio SENASP/MJ n.º 134/2009. As discussões em grupo foram gravadas em áudio, transcritas e, posteriormente, analisadas em software de análise qualitativa (*NVivo e Sphinx*).

c) Foram entrevistados gestores e secretários dos municípios que possuem Guardas Municipais, com destaque para aqueles(as) gestores(as) que tiveram Guardas Municipais participando do já mencionado curso de formação, em especial da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Foram entrevistados 9 (nove) gestores, por meio eletrônico, a partir de questionário estruturado com aproximadamente 40 (quarenta) questões. A exemplo das demais técnicas de pesquisa utilizadas, estas foram, posteriormente, analisadas em software de análise qualitativa (*NVivo e Sphinx*).

d) A entidade contratada procedeu a um conjunto de visitas técnicas às sedes das Guardas Municipais do Estado do Rio Grande do Sul, bem como, consoante previsto contratualmente, em 2 (dois) outros municípios situados no Estado de São Paulo: São Bernardo do Campo e Indaiatuba, com vistas a verificar experiências municipais de formação e de capacitação de agentes locais de segurança pública, ultimando a incorporação de *boas práticas* no processo de elaboração das diretrizes do Plano Político-Pedagógico e do Projeto de Sustentabilidade em questão.

2.2. ETAPA II - DESENVOLVIMENTO DAS DIRETRIZES DO PLANO POLÍTICO-PEDAGÓGICO

A segunda etapa foi concebida a partir do diagnóstico empreendido na etapa inicial. Nesse particular, restou sintetizado um conjunto de diretrizes a serem observadas para potencializar o atingimento da estruturação da Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul, conforme se verificará adiante.

2.3. ETAPA III - DESENVOLVIMENTO DAS DIRETRIZES DO PROJETO DE SUSTENTABILIDADE

Da mesma forma que a etapa antecedente, essa fase do estudo foi embasada no diagnóstico assinalado na Etapa I e nas implicações organizacionais e institucionais das diretrizes orientadoras do Plano Político-Pedagógico que constituiu o mote da Etapa II.

3. Diagnóstico Institucional

3.1. PANORAMA NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

A segurança pública vem conquistando lugar de destaque na agenda social e política brasileira. A despeito das limitações impostas por uma interpretação literal do texto constitucional, notadamente no que se refere ao papel dos municípios à luz, estritamente, do malfadado §8º do art. 144 da Constituição Federal¹, da persistente ausência de um instrumento normativo de regulação da atuação municipal, a exemplo e sobretudo de

1 Não se ignoram as limitações de uma interpretação literal do texto constitucional relativamente à tendência à municipalização da segurança pública (vide art. 144 da Carta Política, notadamente a abertura, em princípio, residual para a atuação dos municípios nessa temática através do §8º). Apenas, propugnam-se novas possibilidades hermenêuticas, com impacto nas intervenções locais nessa seara, a partir do potencial teórico-prático representado pela assunção do conceito de segurança como um dos direitos sociais inscritos no rol do art. 6º da Carta Magna, em contraposição ao senso comum teórico do enfoque meramente criminal das situações-problema (PAZINATO, 2012).

suas Guardas Municipais², e, ainda, apesar do caráter difuso e mundializado das múltiplas formas de violência emergentes na contemporaneidade, não se pode olvidar o fato de a experiência simbólica (*subjetiva/social*) e material (*real/concreta*) com a segurança efetivar-se no plano local, nas cidades, ao nível dos municípios.

Por isso, e não por acaso, desde, pelo menos, a segunda metade da década de 90 do século passado, vem-se assistindo ao desenvolvimento de experiências locais de políticas de segurança, de variados enfoques e abordagens (PAZINATO; KERBER, 2013a-b).

É consabido que esse fenômeno social pode ser compreendido por diversos fatores e vieses. Os esgarçamento do modelo tradicional de policiamento, a evolução da vitimização letal, sobretudo de jovens (do sexo masculino, pobres e negros), a difusão do sentimento de medo nas cidades, inclusive em cidades pequenas e médias do interior do país³, a desvalorização dos profissionais da área, em especial as polícias, a reduzida resolutividade da investigação criminal e, ato contínuo, a baixa legitimidade das instituições de segurança pública e justiça criminal no país avultam como referências importantes para explicar o protagonismo conquistado pelos municípios na segurança, fortalecido pela União, leia-se SENASP/MJ, mormente na última década, através de programas, projetos e ações voltados a dinamizar a prevenção das violências e crimes, como também, a induzir uma desejável integração sistêmica entre os diferentes entes federados e suas agências de segurança (e justiça).

Nessa esteira, inúmeros municípios assumiram, faticamente, em menor ou maior grau, novas responsabilidades na área, produzindo diagnósticos locais, desenvolvendo planos municipais de segurança, criando e formando suas Guardas Municipais, implementando políticas públicas de segurança, com foco na prevenção das violências e na promoção dos direitos, investindo em modernas tecnologias de controle social, a exemplo dos sistemas de vídeo e audiomonиторamento, e, ainda, estimulando novos arranjos institucionais de governança, em conjunto com os Estados e com a União, como os Gabinetes de Gestão Integradas (GGI's)⁴.

2 Registre-se o meritório o esforço da SENASP/MJ no sentido de propor um substitutivo ao Projeto de Lei n.º 1332/2003, com vistas a regulamentar o §8º do art. 144, da Constituição Federal (o chamado Marco Regulatório das Guardas Municipais).

3 Para mais informações nesse particular consulte: WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2013. Homicídios e Juventude no Brasil. Em: http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf, acesso em: 26 de agosto de 2013.

4 Vale a leitura nesse sentido: ALVES, Josias Fernandes; OLIVEIRA, César Luís. Reflexões sobre um Novo Modelo de Segurança Pública. Brasília: Federação Nacional dos Policiais Federais, 2012; BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; INSTITUTO SOU DA PAZ. Guia Copa Segura. São Paulo, 2013; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Org.). Justiça e Segurança: o Brasil em transformação (2003/2010). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010; COSTA, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo Brisolla. Segurança Pública no Brasil: um campo de desafios. Salvador/BA: EDUFBA, 2010; CARNEIRO, Leandro. Mudança de Guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 4. Edição 7. p.48-70. Agosto/setembro de 2010; FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Cadernos Adenauer IX (2008), n.º 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório Final de Atividades. Termo de Parceria

A indução federativa carreada pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), a partir do ano 2000⁵, no I Plano Nacional de Segurança Pública, na gestão do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, a par da *idéia-força* do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), no II Plano Nacional de Segurança Pública, a partir de 2003, e, no período compreendido entre 2007 e 2012, pelo chamado Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), estes últimos já nas gestões do Presidente Luis Inácio Lula da Silva⁶, foi determinante para esse processo.

As políticas municipais de segurança cidadã (ou da nova prevenção) expressam, pois, a expectativa de que as políticas de segurança devam-se adequar às realidades locais e aos anseios das populações em uma perspectiva de reconhecimento político das demandas da comunidade, com a maior diversidade possível de atores envolvidos, através da produção de conhecimento e de planos de intervenção centrados na integração interinstitucional, intersetorial e interagencial (DIAS NETO, 2005).

As vastas e diversificadas características político-institucionais desses novos modelos de gestão e arranjos organizacionais locais de segurança, entretanto, demandam um escorço de análise mais amplo e renovado, tanto da inteligência estatal quanto da sociedade civil, acerca do lugar ou dos vários lugares (e não lugares) ocupados pelas Guardas Municipais nesse contexto como uma nova agência *entrante* no campo da segurança pública brasileira.

Para tanto, é fundamental o cotejo dos esforços historicamente empreendidos nos três níveis federativos em prol do reconhecimento das Guardas Municipais como instituição integrante do sistema de segurança pública com a bibliografia especializada, especialmente com a opinião da comunidade acadêmica, da gestão pública e dos próprios Guardas Municipais entrevistados como parte das etapas metodológicas que conformam esse diagnóstico para a estruturação do Plano Político-Pedagógico e Projeto de Sustentabilidade da Academia regional em tela.

Afinal, à guisa das diretrizes heurísticas das Entrevistas em Profundidade (EP's) realiza-

752962/2010 – Gestão e Disseminação de Dados na Política Nacional de Segurança Pública. São Paulo, 2013; KESSLER, Gabriel (Coord.). Seguridad y Ciudadanía. Nuevos paradigmas y políticas públicas. Buenos Aires: Edhasa, 2009; MESQUITA NETO, Paulo. Ensaio sobre Segurança Cidadã. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011; MIRANDA, Ana; PAES, Vivian; FREIRE, Letícia. A gestão da segurança pública municipal no estado do Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 2. Edição 3 . p.30-55. jul/ago de 2008; SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007; SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005; SILVA, Ronaldo Teixeira. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). In: OLIVEIRA, Fátima Bayma et al. De-safios da Gestão Pública de Segurança. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

5 O Fundo Nacional de Segurança Pública foi regulamentado pela Lei n.º 10.201/2001, alterada pela Lei n.º 10.476/2003 e seguintes.

6 Embora a ação 56 do I Plano Nacional de Segurança Pública já contemplasse a inclusão das Guardas Municipais, foi somente nas gestões do Presidente Lula que a temática da atuação dos municípios em integração com a União e com os Estados adquiriu protagonismo de maior relevo e escala, no bojo do II Plano Nacional de Segurança Pública, com o advento do SUSP e, mais recentemente, com o PRONASCI.

das⁷, verifica-se uma grande preocupação em como construir um modelo político-pedagógico sustentável para a Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul com consequente potencial de ser incorporado na cultura organizacional dos agentes municipais de segurança pública, tornando-se, desse modo, uma política pública de Estado com foco na educação profissional permanente e continuada das Guardas Municipais gaúchas.

As ambiguidades constitucionais e legais e a vagueza teórica e conceitual que permeiam o(s) papel(is) e, por conseguinte, a legitimidade das Guardas Municipais como novo ator social do sistema de segurança pública no país, configuram o nó górdio dessa problemática.

O risco avulta em face da profusão de identidades e práticas profissionais e do pouco nível de institucionalidade de seus mandatos político-organizacionais, conformando uma aparente aporia⁸: o de que muitos lugares signifique lugar nenhum. Nesse sentido:

“(...) não basta mudar leis, não basta elaborar ou re-elaborar uma constituição para que as práticas sociais também mudem automaticamente. Muitos discursos, muitas propostas, muitas percepções e obstáculos encontram-se presentes no jogo de forças formado entre atores sociais e instituições.” (MELLO, 2011, p. 53)

Assiste-se, atualmente, a uma disputa de poder em torno dos limites e potencialidades das Guardas Municipais no contexto de um sistema de segurança pública e justiça criminal pouco ou nada sistêmico e carente de uma reforma estrutural de fôlego. Observe-se a reflexão apresentada pela professora e pesquisadora Jacqueline Muniz a respeito do limbo político e normativo em que se encontram as Guardas Municipais no Brasil:

“[...] um problema para mim é central, sobretudo em relação às guardas, que é a baixa institucionalidade das guardas e, portanto, do seu mandato, de todas as organizações de força no Brasil, vamos chamar assim, **as guardas são as que mais carecem de uma definição clara no seu mandato. Resulta daí uma espécie de limbo**, é uma polícia que é de fato, conceitualmente falando, mas ela não é de direito, isso traz toda uma ordem de problemas, na definição das competências, das habilidades, atitudes de conhecimentos que um determinado guarda deveria ter, ethos dessa organização ou identidade dessa organização para que ela seja efetivamente capacitada para tal. **Qual é a missão? Isso não tá claro [...]**” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Jacqueline Muniz, realizada em 05/02/2013)

7 Todas as entrevistas foram conduzidas pelo pesquisador Eduardo Pazinato, e um dos coordenadores deste estudo, com base em roteiro semi-estruturado.

8 Termo cunhado pela filosofia para explicitar um problema lógico sem solução.

Nesse interstício, todavia, verifica-se um crescimento das Guardas Municipais, tanto em termos absolutos quanto em termos das atividades desempenhadas por elas, fator que (retro) alimenta e (con)valida uma tendência mais geral à municipalização da segurança pública. O ex-Secretário Nacional de Segurança Pública, Ricardo Balestreri, corrobora essa interpretação:

“eu, em primeiro lugar, tenho uma sensação de que há uma grande expectativa, uma expectativa ainda que se explica pouco, mas uma expectativa com o crescimento... com a qualificação da segurança pública municipal. **Obviamente isso vai supor, em algum momento, uma reforma de ordem legal, mas independentemente disso eu acho que a realidade se impõe e as secretarias municipais de segurança, onde existem as guardas, vem naturalmente crescendo, eu acho que nós estamos vivendo nos municípios um desses processos legítimos da democracia onde as transformações se antecipam ao arcabouço legal e vão acabar forçando o arcabouço legal.**” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Ricardo Balestreri, realizada em 11/03/2013)

A expansão quantitativa do número de Guardas Municipais verificada em diferentes regiões do país, com destaque para os eixos sul-sudeste e, mais recentemente, no nordeste⁹, não garante *per se* uma *performance* qualitativa daquelas nos marcos de um paradigma de segurança pública de novo tipo baseado na prevenção das violências e na promoção dos direitos, assente no uso de técnicas como a medição de conflitos e a justiça restaurativa – foco privilegiado dos múltiplos papéis e atribuições das Guardas Municipais. Pelo contrário, a falta de normatividade dificulta a *accountability*, deslegitima o trabalho do Guarda Municipal e implica, no limite, a reprodução de práticas profissionais tradicionais advindas da *colonização* dos seus saberes corporativos pelas forças policiais, especialmente das polícias militares. Veja:

“a capacidade de *accountability* sobre ele é limitadíssima porque não tem como introduzir missão, qual sua missão? Você não está regido pelos mecanismos estatais que me permitam aferir isso, cobrar isso, premiar sobre isso. **A ideia da legalidade, da legitimidade da ação da guarda é uma fantasia que tá na nossa cabeça e não tá ali no cotidiano. E o guarda vive isso, ele vive a insegurança institucional - é isso que eu quero dizer.**” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Jacqueline Muniz, realizada em 05/02/2013)

9 Segundo dados sistematizados pelo Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2010, há uma nítida concentração do contingente de Guardas Municipais nas regiões sul-sudeste do país, embora, já seja possível identificar uma tendência de crescimento nas regiões nordeste e centro-oeste, sobretudo, pelos Estados do Ceará e Bahia, como também Espírito e Goiás, respectivamente.

Essa *insegurança institucional* é sentida tanto pelas Guardas Municipais quanto por outras instituições, inclusive aquelas do sistema de justiça criminal, conforme se pode inferir do simbólico depoimento de um dos Guardas Municipais do Rio Grande do Sul participante dos Grupos Focais. Desse modo:

“eu trabalhei dia 1º do ano, fiz uma prisão, assalto a mão armada, 7:30 da manhã na Redenção¹⁰. Dia 3 fiz outra prisão e aí daqui a pouco tu tem que tá no Fórum, **o juiz já te olha assim como se tu fosse um policial, então para algumas coisas tu é considerado um órgão de segurança pública, tu é um policial, pra outras tu não é.** Eu apresentei um flagrante de Maria da Penha que a delegada não podia registrar, porque [segundo ela] não tinha nada que ver com Maria da Penha, queria que chamasse um PM para apresentar. Tu trabalha assim.” (Excerto de Grupo Focal com Guardas Municipais gaúchos, 27/04/2013)

Bastante elucidativo também o depoimento de outro Guarda Municipal participante da pesquisa em tela, que denota a falta de definição em relação aos Guardas por parte de outros servidores públicos municipais acerca do trabalho desse profissional. Isso porque há uma mudança recente nas atividades dos Guardas. A esse respeito:

“Eu tô lá, **chego fardado no colégio, pra ver o que aconteceu. Se bobear a diretora chega e fala assim: “tem como tu pegar uma enxada e dar uma capinadilha ali?” Eles fazem isso... Entendeu? Daí tu chega pra abordar alguém na rua, eles não sabem qual é a função tua: “tu não tem função de polícia”.** [Não é nada, daí te vêm armado e não sabe] se tu é polícia ou se não é, entendeu? **Hoje tem um impasse aí[...] tem uma omissão da secretaria e da prefeitura nisso.**” (Excerto de Grupo Focal com Guardas Municipais gaúchos, 15/12/2012)

Parte do crescimento das Guardas Municipais deve ser tributado, observe-se, às possibilidades de financiamento junto ao governo federal, na medida em que os municípios são estimulados a constituir suas Guardas Municipais para acessar os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), como o foram com o advento do PRONASCI entre 2007 e 2012. Essa oportunidade de fomento orçamentário e financeiro reclamada pelos entes federativos municipais, por vezes, redundava no desvirtuamento do fazer das Guardas. Isso porque:

“[...] os municípios só podiam acessar o fundo se ele tivesse uma guarda municipal, [...] o indivíduo ia lá pegava de vigilante da prefei-

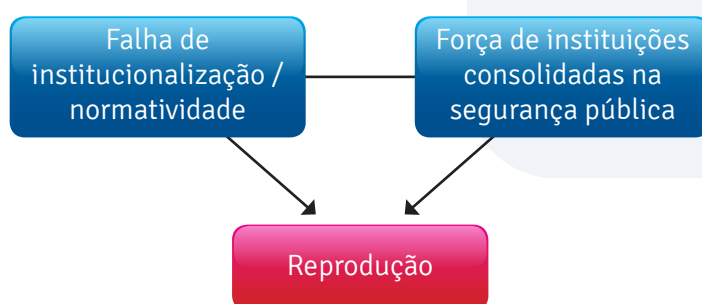
10 O Parque Farroupilha, mais conhecido como Redenção, é um dos parques mais frequentados pelos porto-alegrenses.

tura, montava uma guarda com quatro, cinco pessoas. [...] **isso se proliferou de tal maneira que nós tivemos um crescimento de guardas municipais, mesmo sem uma demanda necessária de descentralização do provimento de segurança pública.**” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Jacqueline Muniz, realizada em 05/02/2013)

O agir das Guardas Municipais, premido por um clamor público por mais segurança e pela dinâmica conflitiva das relações sociais contemporâneas, é fortemente impactado pela mesma lógica reativa que paralisa o potencial prevencionista das demais organizações de força do país. Esse *estado de coisas* modula assim os usos, muitas vezes apenas discursivos, da “prevenção” na atuação das Guardas nas cidades, carentes dos devidos contornos concretos, do ponto-de-vista tático-operacional, isto é, na modulação dos meios para o atingimento dos seus fins, ambos em descompasso com o necessário anteparo normativo e institucional. Eis que:

“Então eu tenho que mostrar que eu sou importante mesmo que eu não seja importante para garantir o orçamento e a existência institucional, o que se passa é que muitas polícias aqui no Brasil, ora porque é o cara da guarda, o chefe da guarda é um PM, então se estabelece convênio, parcerias, de maneira que você tenha uma melhor distribuição na própria resposta à população, tem um conflito de baixo teor ofensivo, que a legislação autoriza, é uma questão de interpretação jurídica, de novo normativa, esse crime de menor teor ofensivo, que impõe menor risco, a guarda pode assumir? Há algum impeditivo jurisprudencial, sei lá o nome disso, que não há, entendeu? **E se há é possível mudar a lei, a política muda a lei, não é a lei que muda a política, a lei é simplesmente uma referência pactuada entre atores.**” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Jacqueline Muniz, realizada em 05/02/2013)

Esses desafios político-normativos e socioculturais atinentes à constituição e à afirmação das Guardas Municipais nos marcos do sistema de segurança pública nacional podem ser expressos a partir da seguinte representação gráfica:



O vácuo jurídico-legal não só não obstaculiza as ações das Guardas Municipais, como acompanha sua proliferação em busca de novas identidades e reconhecimentos. Note-se:

“Eu tenho uma convicção que é a seguinte: tem que buscar uma identidade da guarda, com ela que vai definir todas as linhas de intervenção dela. A partir daí tu vai estar definindo os conhecimentos e as habilidades necessárias para eles entenderem como exercer aquilo.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Luiz Antônio Brenner Guimarães, realizada em 23/01/2013)

É nessa toada que a apropriação pública e política das Guardas Municipais como agentes de prevenção ganha contornos mais demarcados, que não elidem, justamente pela já mencionada falta de balizas normativas e institucionais, a opacidade das fronteiras que separam essa instituição das demais agências de segurança pública, como as polícias:

“é muito fácil dizer que é preventivo porque não tem como aferir a prevenção tecnicamente, tudo pode ser preventivo na medida em que eu queira, na medida (em) que eu faço um símbolo, coloco uma pomba no uniforme do meu guarda e ponho ele para sorrir de vez em quando” [...] **Eu acho que tem uma questão central aí que a construção desse lugar, dessa autoridade, e aí todo o resto, os meios, se armado ou não armado são derivativos de uma coisa chamada finalidade política. Os modos, as táticas e os meios que é a logística da polícia, das guardas elas dependem da definição dos fins, dos meios desses fins. Então se queremos que seja preventiva vamos dizer o que é esse preventivo, onde começa e onde termina essa prevenção,** porque a prevenção contrariando também os meus colegas, a prevenção ela é invasiva das identidades, a soberania dos indivíduos porque para ser preventivo eu preciso saber da tua vida, eu preciso do teu consentimento para poder te monitorar.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Jacqueline Muniz, realizada em 05/02/2013)

Embora reconheçam essas fragilidades e vulnerabilidades organizacionais e sustentem a importância de avanços no plano normativo, nos dizeres dos Guardas Municipais gaúchos participantes dos Grupos Focais empreendidos por esta pesquisa, a visibilidade adquirida pela categoria nos últimos anos poderá induzir um processo mais amplo e global de valorização profissional e reconhecimento institucional. Para ele:

“[...] eu acho que na Guarda, mesmo tendo essa questão da gente não ter uma legislação, melhorou porque a gente tá em evidência. Pelo menos agora o pessoal tá discutindo, tá sendo discutida a municipalização, que é

importante ver qual é o papel do município realmente, e nisso nós entramos.”
(Excerto de Grupo Focal com Guardas Municipais gaúchos, 27/04/2013)

A par da zona gris em que as Guardas Municipais estão situadas, a opinião dos(as) entrevistados(as) desta pesquisa desvela um *lócus* profissional em flagrante disputa e tensionamento com instituições e corporações já consolidadas no campo da segurança pública brasileira. Ressalvadas as peculiaridades e especificidades regionais brasileiras, esses(as) entrevistados(as) convergem para o estabelecimento de alguns consensos mínimos em relação ao(s) papel(is) das Guardas Municipais.

Segundo Brenner Guimarães, existe margem para a atuação das Guardas, desde que qualificadas, na regulação do espaço urbano, na mediação de conflitos e na garantia da convivência entre as pessoas nas cidades, já que o modelo de polícia brasileiro cristalizou uma abordagem demasiadamente repressiva e focada em ocorrências de maior vulto e gravidade pelas Polícias Militares, como a Brigada Militar gaúcha. Para ele:

“relações do cotidiano, que vem da convivência das pessoas, no trabalho, no local de lazer, no passeio, enfim na mediação de conflitos, todo esse processo de garantir os serviços públicos, a escola, a praça, o parque, o posto de saúde tem todo um processo de conflitos e as próprias questões de garantir as relações de vizinhança há todo um conjunto de conflitos. [...] a gente pudesse estar construindo com os demais órgãos, polícia militar e polícia civil um sistema de integração, porque tu vai ver o seguinte esta área que é do cotidiano, das relações pessoais, essa área hoje, a polícia não está conseguindo mais atender e quando ela atende, atende sempre na perspectiva de um processo de maior gravidade. Ela entra com uma bagagem de repressão, em desacordo com a ocorrência que ela está se envolvendo porque ela sai de uma dimensão que é tratar o assalto, o grande assalto, o médio assalto, a grande briga, a média briga, o homicídio para vir daqui a pouco numa relação que tem que ter mediação.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Luiz Antônio Brenner Guimarães, realizada em 23/01/2013)

Um Guarda Municipal participante da pesquisa relata situação congênere à abordada anteriormente:

“Porque a Brigada Militar não tem mais condições hoje de fazer um patrulhamento aquele preventivo. A Brigada Militar ela trabalha como uma força... O 190 hoje ele é reativo. [...] E 70% das ligações pro 190 não são questões de segurança pública.” (Excerto de Grupo Focal com Guardas Municipais gaúchos, 15/12/2012)

No mesmo sentido, o professor César Barreira, preconiza a participação das Guardas Municipais em um *primeiro estágio da segurança pública*, diretamente imbricado com a resolução de conflitos e com a interação com diferentes serviços e agências públicas nas áreas da educação e saúde, por exemplo, resguardada a diferenciação dessa agência, das Guardas, com as polícias. Assim:

“Eu acho que neste sentido a guarda municipal teria que entrar nesta articulação, então a guarda municipal que é responsável fundamentalmente pela segurança do patrimônio, mas essa segurança passa pela segurança das pessoas que circulam nesses lugares da rua, da praça e até em lugares mais públicos. Eu acho que a guarda municipal teria que ser o primeiro degrau dessa escala da área da segurança pública. [...] Então a guarda municipal teria esse papel da proteção dos equipamentos públicos e ela teria essa relação muito direta na resolução de conflitos interpessoais. [...] Para mim, uma outra situação que eu defendo muito na guarda municipal é que ela fosse uma guarda onde ela trabalharia determinados setores, onde estaria bastante delimitado o seu papel da constituição, um guarda escolar, um guarda saúde, hoje os nossos dois setores mais vulneráveis é a questão da violência na escola, principalmente na periferia ou no entorno da escola, e a questão da insegurança nos postos de saúde. [...] Eu acho que não deveria haver nenhuma confusão entre a guarda municipal e a polícia. A guarda municipal tem que ter uma certa especificidade e manter esse lado não policial, senão nós vamos ter mais uma polícia no Brasil.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com César Barreira, realizada em 18/03/2013)

César Barreira defende que as características do poder local tem uma dimensão fulcral no fazer das Guardas Municipais na segurança pública. Igualmente, haveria oportunidades manifestas na conjuntura atual como o controle social de grandes eventos (vide a Copa do Mundo e as Olimpíadas), vez que:

“a guarda municipal ela pode ocupar esses espaços dependendo do próprio perfil que os municípios tenham, alguns municípios vão requerer um perfil mais voltado para o turismo, vamos supor, uns podem ser voltados mais para questões da resolução de conflitos sociais. Então eu acho que a guarda municipal ela tem que estar nesse escalonamento das práticas da segurança pública. [...] Hoje o poder local tem cada vez mais importância na definição de uma política, neste sentido a guarda municipal poderia vir nessa base, nessa importância do peso do poder local. [...] porque a guarda municipal não teria só esse

papel de proteção das áreas públicas como **ela pode dar uma excelente contribuição em controle de grandes eventos.**” (Excerto da Entrevista em Profundidade com César Barreira, realizada em 18/03/2013)

De acordo com o professor José Vicente Tavares dos Santos, pesquisador do tema da educação profissional das agências de segurança no país e autor de estudos comparados sobre policiamento comunitário, as Guardas Municipais possuem quatro eixos de intervenção no panorama nacional, quais sejam: integrar um sistema de informações, trabalhar com prevenção no sentido dissuasório das violências e crimes, atuar localmente na mediação de conflitos e, ainda, colaborar com a gestão do espaço urbano com o aporte de tecnologias aplicadas, tais quais as câmeras de videomonitoramento. Nessa medida:

“Então eu acho que eles podem integrar primeiro um sistema de informação, segundo eu acho que eles têm tarefa de prevenção, que as outras polícias pouco têm, que deveriam de ter. Implica também em outra grande função, como **estabelecer prevenção no sentido de perceber os passos que são criminais, ajudar a fazer uma organização menos criminógena e trabalhar em nível local da prevenção, mediação de conflitos, guarda da ordem pública,** são as três grandes condições” (Excerto da Entrevista em Profundidade com José Vicente Tavares dos Santos, realizada em 19/03/2013)

E adverte, ainda, sobre os riscos do mimetismo das Guardas Municipais com as atividades essencialmente desenvolvidas pela polícia ostensiva. Para ele, a atuação supletiva das Guardas àquela levada a efeito pelas polícias cumpriria uma função fundamental para uma maior e melhor aproximação da instituição com a comunidade, assim como para uma integração mais estreita com os demais órgãos da segurança pública. Exemplificando:

“Então eu acho que agora é o momento de pensar qual é a missão desta guarda. Eu acho que novamente houve um grande equívoco foi dar poder de polícia para a guarda, acho que isso não faz sentido. **Eu acho que deveria definir a missão, primeiro ver funções que as outras polícias não fazem, a intervenção, a mediação de conflitos é fundamental.** Aqui em Porto Alegre nas escolas, eles não sabiam a função deles. Eu acho que em vários lugares começaram a entrar nas escolas municipais. **Então, qual é a função do guarda, primeiro tem que haver o debate, eu acho que não é uma polícia, não tem que ter poder de polícia. Ela tem que ter funções específicas institucionais e a função de mediação de conflitos, os caras vão aos parques, nas escolas, nos prédios públicos e, em segundo lugar, tem que ter integração com as outras polícias, como eles estão na rua, estão**

em parques tem que ter integração com as outras duas polícias, pelo menos com a polícia ostensiva.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com José Vicente Tavares dos Santos, realizada em 19/03/2013)

Entre o cipoal de concepções que embasam a percepção das Guardas Municipais sobre o seu fazer e o seu “lugar” também há entre elas os que advogam as especificidades e diferenças da instituição em relação às polícias, visto que: “as pessoas já têm uma cultura, já vem com uma cultura, por exemplo, muitas vezes da Brigada, e querem implantar aquilo dentro da Guarda Municipal, mas a Guarda Municipal não é a estrutura que eles tinham, é totalmente diferenciado.” (Excerto de Grupo Focal com Guardas Municipais gaúchos, 27/04/2013)

A pluralidade de olhares e interpretações sobre a prática profissional dos Guardas Municipais explicita o momento de transição por que passa a categoria. Nesses termos, se, por um lado, existe uma indefinição sobre o(s) papel(is) a ser(em) desempenhado(s) pelas Guardas, por um outro, há um claro consenso, entre os professores(as), pesquisadores(as) e gestores(as) entrevistados(as), assim como os próprios Guardas Municipais participantes, de que as Guardas estão protagonizando uma *viragem paradigmática* de um foco meramente de vigilância ou zeladoria patrimonial para uma posição mais (pró) ativa como agente municipal de segurança pública.

O cerne epistêmico dessa passagem de uma Guarda Municipal eminentemente patrimonial, adstrita à proteção do patrimônio físico e material dos próprios públicos, para uma Guarda Comunitária, talhada para intervenções dialógicas de maior proximidade com a população, na defesa da vida, é o signo da prevenção. Como já se enunciou, no entanto, o caminho ainda é longo para dotar de sentidos e significados um significante polissêmico e diverso como “prevenção”. No mais das vezes, a assunção da prerrogativa de uma Guarda Municipal preventiva encerra a construção de um traço identitário comum que se confunde com a dita opacidade do seu fazer cotidiano.

Confrontada pela impossibilidade normativa de definir quem são, as Guardas Municipais *estão sendo* na experiência concreta, de acertos e equívocos, e no contraste do seu antônimo: a repressão. Vale dizer: “as Guardas, a gente vê que todas elas estão se desenvolvendo de uma maneira... alguns até puxando pro militarismo, a gente sabe que esse não é o caminho da gente, o caminho da gente é trabalhar com prevenção.” (Excerto de Grupo Focal com Guardas Municipais gaúchos, 27/04/2013)

É, portanto, a noção de processo e de movimento que melhor explicita o percurso sociopolítico de pertencimento, de identidade e reconhecimento das Guardas Municipais, pelo menos em face das representações sociais daquelas participantes deste estudo pioneiro no Estado do Rio Grande do Sul. Nesse particular, é sintomática, pois, a “fala” de um dos Guardas participantes:

“Hoje na secretaria, além da Ronda Escolar, eu faço parte do Teatro de Fantoques, há dois anos e pouquinhos, desde o início do Teatro de

Fantoches [...] eu acho que eu me sinto muito mais útil, eu diria até, desculpe os colegas se alguém não pensa como eu, nessa frente com a gurizada na escola, no Teatro de Fantoches e na Roda Escolar, do que de repente em outras funções de guardas, porque talvez nem todos consigam dar-se o suficiente para aquela função de prevenção e a gente levando a prevenção com o Teatro, com a maneira lúdica, levando com o recreio animado, dentro dos Territórios de Paz, dentro das EMEIs, das EMEFs¹¹, **a coisa tá acontecendo e a gente espera melhorar isso ainda, nessa prevenção à violência, batendo ali, deste o pequenininho até o jovem que necessita [...] Então eu vi que “dá para trabalhar desse jeito, ser admirado”. Ontem mesmo a gente fez um trabalho na escola, o pessoal vem, as crianças vêm, nos abraçam, agradecem.**” (Excerto de Grupo Focal com Guardas Municipais gaúchos, 27/04/2013)

Outro profissional Guarda Municipal do Rio Grande do Sul expressa percepção semelhante ao sinalizar um maior interesse da população sobre as atividades exercidas por essa agência de segurança. Destarte:

“Até é um anseio maior de querer saber o que que a Guarda faz, né? Qual o trabalho, exerce, o que que a Guarda pode ou não pode fazer. Essa exigência, pelo menos em Porto Alegre não sei se é a realidade em municípios, mas acredito que sim, **mostra que a população tem cobrado uma... Como é que eu vou te dizer, uma atitude, um trabalho mais efetivo na aplicabilidade, tanto da segurança pública como na questão da... Aproximação mais comunitária também da população.**” (Excerto de Grupo Focal com Guardas Municipais gaúchos, 15/12/2012)

Uma mudança no imaginário simbólico do papel dos agentes municipais da segurança pública, intra e extra-corporação da Guarda Municipal, aparece como um imperativo fundamental, desde a ótica das Guardas Municipais que fizeram parte desta pesquisa, já que:

“tu vai na escola, tu vai com colete, tu vai com bastão, vai com a... as crianças elas te vêem, que nem tu falou... chamar o guarda, chamar... assustar... então, a gente falha muito isso, **mas o problema é cultural, a gente tá querendo... alguns de nós querem se espelhar na Brigada, quer se espelhar nos filmes, então esse negócio não vai dar certo enquanto não mudar essa mentalidade.**” (Excerto de Grupo Focal com Guardas Municipais gaúchos, 27/04/2013)

11 EMEI: Escolas Municipais de Educação Infantil e EMEF: Escolas Municipais de Ensino Fundamental.

Em verdade, esse dilema fático que acomete as Guardas Municipais na luta pela sua identidade socioprofissional e legitimidade político-normativa, imiscuída nos modelos de policiamento e atuação comunitária da segurança pública, também se impõe à comunidade acadêmica. Nesse mesmo enfoque:

“Como não há, ainda, material teórico ou empírico específico sobre a instituição Guarda Municipal, esta tem sido pensada a partir das experiências e reflexões analíticas sobre a polícia, em particular sobre a designada “polícia comunitária”, ainda que não haja consenso sobre sua definição e eficácia.” (MELLO, 2011, p. 64)

Outro dado que confirma o alcance nacional dessa problemática está relacionado com a existência, em 2009, segundo Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, de 865 Guardas Municipais no Brasil, totalizando 86.199 profissionais. Apesar desse contingente significativo e dos inúmeros projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional para sua regulamentação, entre os quais o Substitutivo ao Projeto de Lei n.º 1332/2003, com potencial de (re)definir uma nova gramática de atuação da categoria nas cidades, ainda são poucos os estudos produzidos pela literatura especializada sobre o perfil e o *modus operandi* das Guardas Municipais no país, nos moldes deste¹².

12 Sobre a temática da formação profissional e das Guardas Municipais sugere-se a consulta: BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório Descritivo. Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais (2003/2006). Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007; BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA/DEPARTAMENTO DE PESQUISA, ANÁLISE DA INFORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL EM SEGURANÇA PÚBLICA. Guia de Ações. Projeto Qualidade de Vida. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010; BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Vade Mecum Segurança Pública. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010; BRUNGERA, Neri Vitorino; BILHALVA, Edison Estivalete; PAIVA, Cláudio; ZINGANO, Edison Luiz Munari; TREVISAN, José Carlos; MOURA, José Carlos de. Porto Alegre: APM; CAO, 1995; LISSOVSKY; Maurício; NUNES, Silvia Balestreri (Org.). Curso de Aprimoramento da Prática Policial Cidadã. Módulo II. Manual do Instrutor. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009. Matriz Curricular para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/matriz_curricular_2008.pdf>. Acesso em: 28 de agosto de 2013; MELO, Suana Guarani de. Direitos Humanos na Formação da Polícia Civil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010; PEREIRA, Benôni; POLICARPO JÚNIOR, José. A formação policial para além da técnica profissional: reflexões sobre uma formação humana. Revista Brasileira de Segurança Pública. vol. 6. n.1. São Paulo. p. 74-89. Fev/mar de 2012; PINC, Tânia. Treinamento Policial: Treinamento importa? Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 3. Edição 4. p.36-55. fev/mar de 2009; RIBEIRO, Ludmila; CORREA, Roberta de Mello (Org.). Curso de Qualificação para a Guarda Municipal. Volume I. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009; RIBEIRO, Ludmila; PATRICIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 2. Edição 3. p.6-29. jul/ago de 2008; ROCHA, Alexandre. Polícia, Violência e Cidadania: O desafio de se construir uma polícia cidadã. Revista Brasileira de Segurança Pública. vol. 7. n.1. São Paulo. p. 84-101. Fev/mar de 2013; VARGAS, Joana; JUNIOR, Almir. As Guardas Municipais no Brasil: Um modelo de análise. Disponível em: <<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas7Art4.pdf>>. Acesso em: 28 de agosto de 2013; ZAVERUCHA, Jorge; ROSÁRIO, Maria do; BARROS, Negreiros. Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais. Recife/PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

Essa possibilidade de ampliação das atribuições das Guardas Municipais vem encontrando eco junto à SENASP/MJ e junto ao Congresso Nacional, especialmente através, respectivamente, da constituição de um novo marco regulatório e de um conjunto de Propostas de Emendas à Constituição (PEC's), em especial a chamada PEC 534/2002, que modifica o §8º do art. 144, da Constituição Federal, ao agregar às funções das Guardas Municipais a de “proteção das populações”.

É certo, de todo modo, que as Guardas Municipais podem exercer um papel importante na promoção dos direitos, na mediação de conflitos interpessoais, sobretudo junto às escolas e serviços públicos municipais, como também na prevenção das violências, quando integrada e articulada com as polícias e com as demais políticas públicas dirigidas a efetivar a segurança de outros direitos fundamentais, a exemplo da educação, da saúde e da moradia (PAZINATO, 2011)¹³.

A falta de clareza da(s) identidade(s) profissional(is) das Guardas Municipais acaba por obliterar sua legitimação social e institucional, inviabilizando seu reconhecimento público como instituição fundamental na prevenção das violências e da criminalidade e na consolidação de um modelo de segurança cidadã, baseado efetivamente na compreensão dos múltiplos fatores que afetam e estão correlacionados com a segurança e com a convivência nas cidades, no bojo da *segurança dos direitos*, passível de ser inferida por uma leitura constitucional da segurança como um direito social (PAZINATO; KERBER, 2012)¹⁴.

3.2. PANORAMA GAÚCHO DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Situada a questão geral do posicionamento das Guardas Municipais em âmbito nacional, com base na análise técnica e científica empreendida, tendo como fio lógico parte do estudo de campo realizado (EP's com pesquisadores(as) e gestores(as) da área e os Grupos Focais com a participação de Guardas Municipais gaúchos), faz-se necessário, doravante, delinear o panorama do processo de municipalização em curso no Estado do Rio Grande do Sul, de tal forma que seja possível compreender como vem-se desenvolvendo, profissional e institucionalmente, essa categoria em termos regionais para, posteriormente, adentrar-se nos pontos de convergência acerca da formação e da capacitação das Guardas no Estado. Essa última etapa dará ensejo à elaboração de um quadro sinótico em vista do qual as demais etapas metodológicas do presente estudo, quais sejam, Plano Político-Pedagógico e Projeto de Sustentabilidade da novel Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul, serão desenvolvidas.

13 Para mais informações consulte: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/guardas-municipais-da-protecao-do-patrimonio-a-defesa-da-vida>

14 Para mais informações acesse: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/oportunidade-historica-asguardas-municipais-e-pegar-ou-largar> e <http://www.sul21.com.br/jornal/2012/09/guardas-municipais-entre-a-cruz-e-aespada>

Desse modo, a dificuldade, já apontada por especialistas e pela bibliografia acadêmica, em relação à inexistência de fontes de pesquisa, sobretudo empírica, pôde ser superada pela publicação produzida em 2013 pelo Núcleo de Segurança Cidadã da Faculdade de Direito de Santa Maria, com o apoio técnico do Instituto Fidedigna e institucional da Secretaria Estadual da Segurança Pública do Rio Grande do Sul (SSP/RS) e da Associação Estadual de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública do Rio Grande do Sul (ASGMUSP).

A referida publicação intitulada: “1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do Rio Grande do Sul” promoveu um mapeamento da atuação dos municípios gaúchos na área da segurança pública. Todos os 497 (quatrocentos e noventa e sete) municípios do Estado do Rio Grande do Sul foram pesquisados durante o ano de 2012, com a utilização de várias técnicas de pesquisa, tanto com instrumentos estruturados (com finalidade estatística), a exemplo de questionários eletrônicos, quanto de semi-estruturados, como Entrevistas em Profundidade (EP’s), por telefone e presenciais, e Grupos Focais, além de técnicas de espacialização de dados e de georreferenciamento.

Em um primeiro momento, o referido Censo identificou 69 (sessenta e nove) municípios passíveis de terem projetos e/ou ações municipais de segurança pública. O aprofundamento metodológico possibilitou a depuração desse universo inicial e a consolidação do montante de 62 (sessenta e dois) municípios com alguma intervenção do poder local no campo da segurança pública.

Em face desse cenário e em busca de uma avaliação do papel dos municípios gaúchos nessa dimensão, a pesquisa incorporou e aprofundou outros estudos técnicos produzidos nacionalmente, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais e pesquisas sobre municipalização já realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como também pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, constantes no seu tradicional Anuário.

O esforço analítico e de sistematização das variáveis e indicadores, da maximização das suas diferenças e da identificação de suas regularidades, conduziu os(as) pesquisadores(as) envolvidos(as) na produção do 1º Censo a sistematizar e propor o inédito Índice de Municipalização da Segurança Pública (IMUSP). O IMUSP é um instrumento que tem por finalidade facilitar e estimular a reflexão sobre a atuação local na área da segurança pública, pois indica a relevância dos projetos e ações induzidos pelos municípios nessa seara.

Com efeito, nesse índice, 18 (dezoito) indicadores, entre eles um relacionado com o mote do presente estudo, ou seja, a existência de Guarda Municipal, foram classificados em 4 (quatro) dimensões, a saber: estrutura gerencial; estrutura financeira; estrutura tecnológica e estrutura local, nos termos da representação esquemática que segue:

Imagem - Composição do Índice de Municipalização da Segurança Pública (IMUSP)



Fonte: NUSEC/FADISMA, 2013.

À evidência, o IMUSP congrega diversos indicadores teoricamente relevantes e empiricamente verificáveis no âmbito das políticas públicas municipais de segurança, podendo gerar comparabilidades analíticas e referências institucionais de gestão.

Os 62 (sessenta e dois) municípios com ações municipais de segurança pública mapeados podem ser divididos, de acordo com o somatório dos indicadores que compõem o IMUSP, em: municípios com significativo processo de municipalização (IMUSP de 3,5 a 10); relevante processo de municipalização (IMUSP de 2 a 3) e incipiente processo de municipalização (0,5 a 1,5).

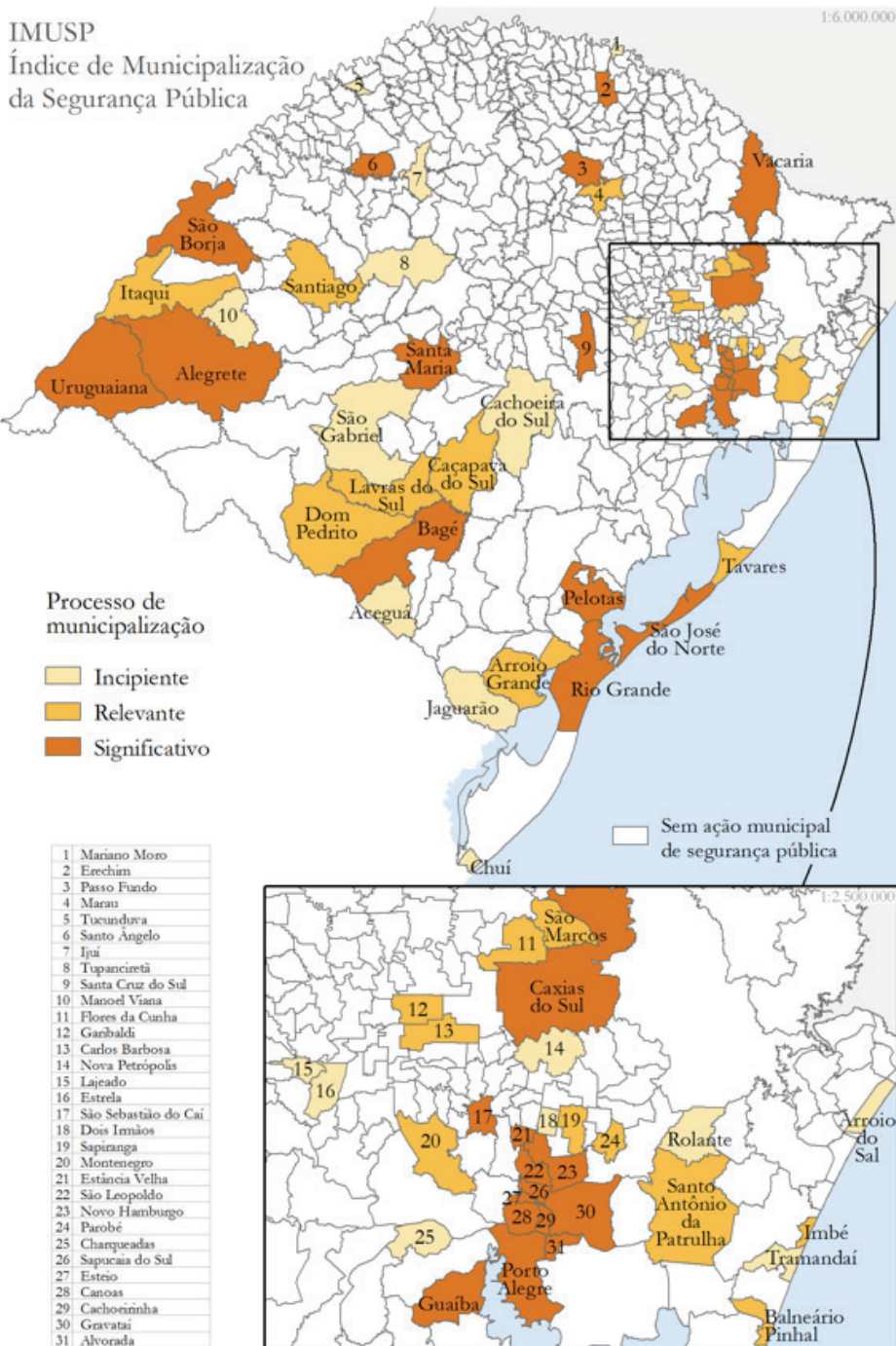
Imagem – Gradação do Índice de Municipalização da Segurança Pública (IMUSP)



Fonte: NUSEC/FADISMA, 2013.

Com essa pesquisa tornou-se possível vislumbrar a distribuição regional no Estado do Rio Grande do Sul dos municípios, de acordo com o seu maior ou menor grau de municipalização na área da segurança pública. O mapa a seguir materializa a localização com a respectiva gradação no IMUSP dos 62 (sessenta e dois) municípios gaúchos com alguma ação municipal de segurança pública. Veja:

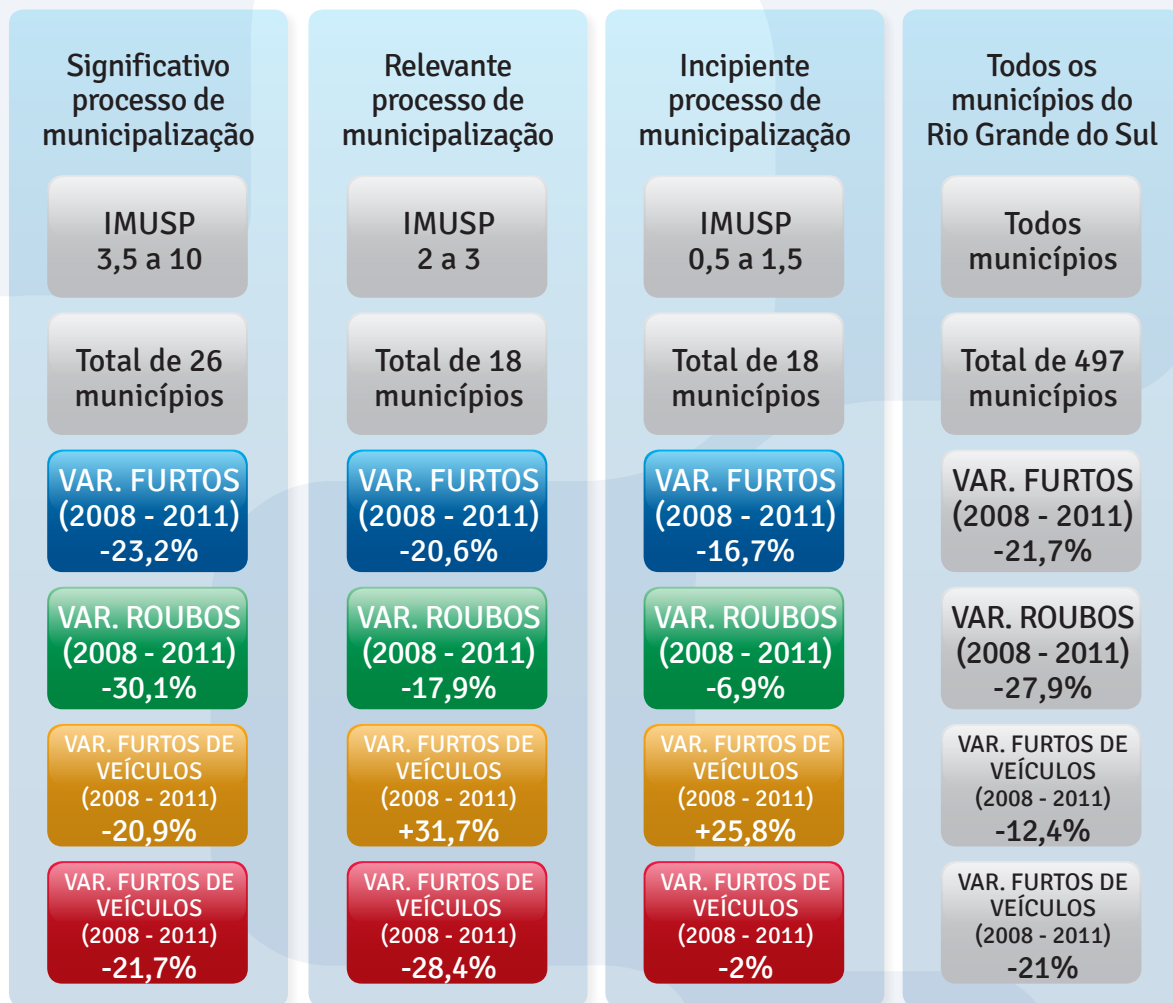
Mapa – Índice de Municipalização da Segurança Pública (IMUSP)



Fonte: NUSEC/FADISMA, 2013.

O IMUSP, ao refletir sobre a tendência de cada ente federado gaúcho à municipalização da segurança pública, auxilia no entendimento do potencial municipal latente para o desenvolvimento de projetos e para a promoção de ações nessa área com impacto nos indicadores relativos à sensação de segurança, notadamente furtos e roubos em geral. Demonstre-se:

Imagem – Impacto da Municipalização da Segurança Pública na Sensação de Segurança



Fonte: NUSEC/FADISMA, 2013.

Para os fins a que se destina o presente estudo, o 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do Rio Grande do Sul permitiu traçar uma radiografia das Guardas Municipais gaúchas, bastante útil para, como se afirmou alhures, contextualizar parte dos desafios presentes na estruturação de uma Academia Estadual de Guardas Municipais.

No caso da realidade do Rio Grande do Sul, verifica-se que muitas Guardas ainda têm-se limitado à atribuição tradicional de vigilância patrimonial, controlando fluxo de entrada e saída de prédios públicos municipais, ou mesmo zelando pelo patrimônio físico da estrutura municipal.

De outra parte, percebe-se que diversos municípios assumiram novas atribuições na segurança das cidades, no bojo de um processo mais amplo de construção de novas identidades profissionais de suas Guardas Municipais, potencializadas, sobretudo, pelo acesso aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e, mais recentemente, do PRONASCI, os quais contribuíram para o (re)aparelhamento estrutural e o aperfeiçoamento institucional dessa agência no Estado.

No Rio Grande do Sul, muitas Guardas Municipais atuam em rondas nas escolas, nas praças, nos parques e junto a outros serviços públicos municipais, nos quais desempenham a função de agente municipal de segurança pública, mediando conflitos e promovendo, em alguns casos, ações integradas com as polícias estaduais e federais e órgãos de fiscalização das Prefeituras.

A instalação dos Gabinetes de Gestão Integradas Municipais (GGI-M's), também como apoio financeiro da SENASP/MJ, e que no Rio Grande do Sul atingiu 39 (trinta e nove) cidades, também colaborou, e o vem fazendo, com a inclusão de uma nova atividade para as Guardas Municipais: o monitoramento de alarmes e câmeras de videomonitoramento.

A essas tecnologias aplicadas ao controle social no espaço urbano, diga-se de passagem, também pode-se reputar uma maior visibilidade ao(s) papel(is) encampado(s) pelas Guardas Municipais no Rio Grande do Sul, seguindo uma tendência já observada por parte dos(as) pesquisadores(as) entrevistados.

Também no Rio Grande do Sul, há muitas possibilidades para a ampliação, quali e quantitativa, das Guardas Municipais. Observe-se que, entre os 62 (sessenta e dois) municípios, identificados na pesquisa do Censo, com alguma ação na área da segurança pública, apenas 39% possuem Guardas Municipais, totalizando um universo de 2945 (dois mil novecentos e quarenta e cinco) Guardas Municipais e 24 (vinte e quatro) agências no Estado.

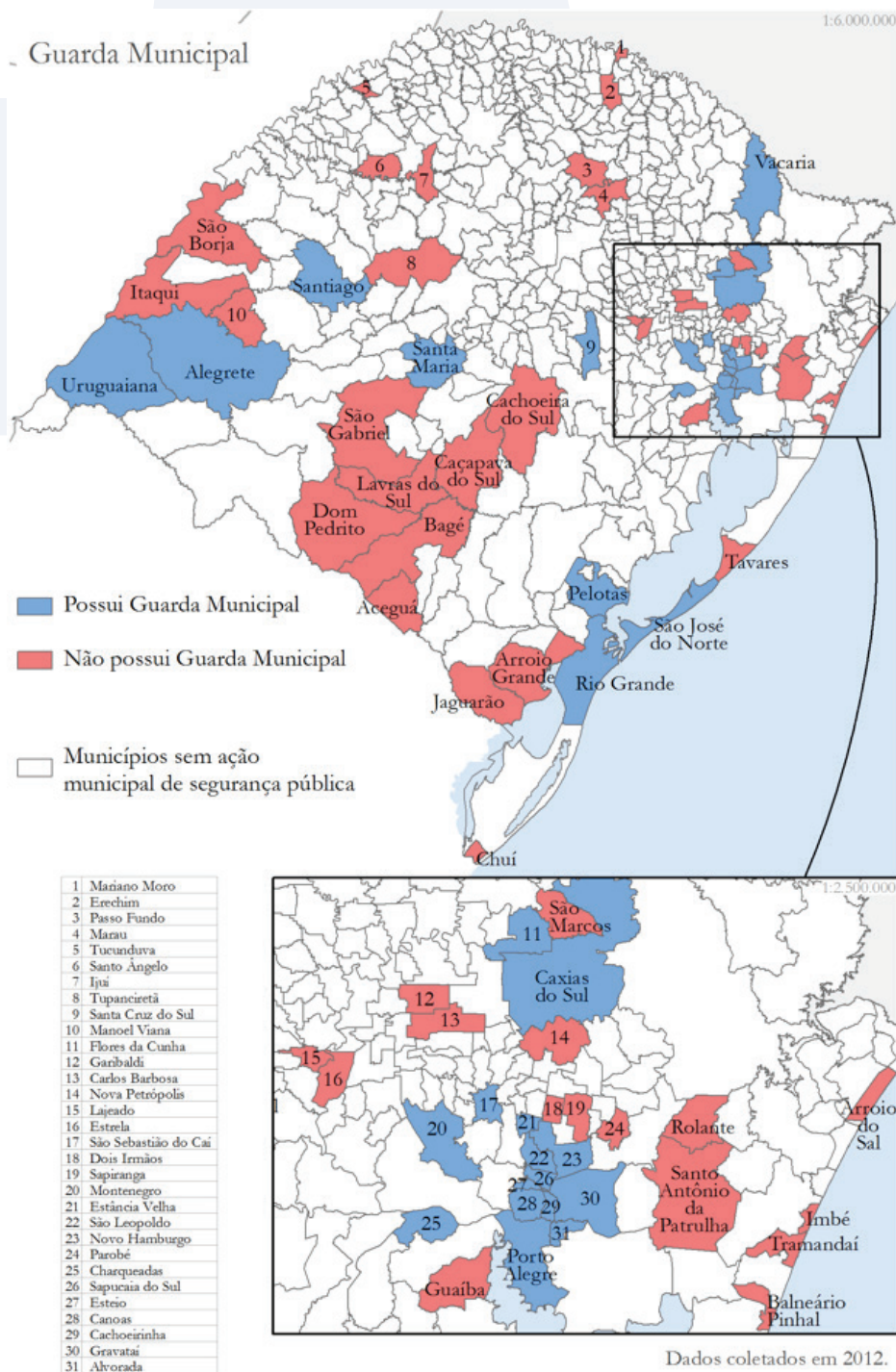
Outro ponto que merece atenção é aquele que identifica a existência da Guarda Municipal como um elemento fundamental para assegurar um mais significativo processo de municipalização da segurança pública. Nesse ponto, tem-se, ainda com base nos resultados do mencionado Censo, que todos os municípios com secretaria exclusiva já instituíram suas Guardas, 47% daqueles cuja secretaria é conjunta com outras políticas o fizeram e 31% daqueles municípios sem estrutura municipal de segurança pública o concretizaram.

Aqui se suscita um aspecto aparentemente oculto nas análises até hoje feitas sobre as Guardas Municipais: a inter-relação existente entre um órgão municipal gestor de segurança pública (a exemplo das Secretarias Municipais de Segurança Pública ou nomenclatura afim) e a criação e funcionamento das Guardas Municipais, como principal agência municipal de segurança nas cidades.

Considerando o IMUSP como medida-síntese do impacto das ações municipais de segurança pública no Rio Grande do Sul, em especial para a diminuição de crimes contra o patrimônio, a exemplo dos furtos e roubos em geral, verifica-se que, seguindo a tendência apontada, os municípios com significativo processo de municipalização constituíram uma estrutura administrativa de gestão, seja secretaria exclusiva ou multissetorial, em

que a área da segurança se conecta a outra dimensão, em geral à mobilidade urbana (trânsito e transporte), e suas Guardas Municipais.

Mapa – Localização das Guardas Municipais no Rio Grande do Sul



Fonte: NUSEC/FADISMA, 2013.

Os municípios, por sua vez, em que o GGI-M é o órgão responsável ficam em uma posição intermediária entre um relevante e um incipiente processo de municipalização

e aqueles sem estrutura municipal têm incipiente gradação na tendência geral de municipalização da segurança.

Logo, pode-se concluir que o fortalecimento profissional e institucional das Guardas Municipais no Rio Grande do Sul passa pelo incremento das atribuições municipais na área, acompanhado pela instituição de um órgão gestor, notadamente de uma Secretaria Municipal de Segurança Pública. Essa inferência ganha ainda maior relevância, na medida em que se pretende estruturar uma Academia Estadual gaúcha para garantir a formação e a capacitação dessa agência municipal, em caráter permanente e continuado.

Ora, se é verdade que a existência de uma Secretaria Municipal de Segurança Pública assegura um maior peso político-institucional em direção ao processo de municipalização, comprovado na elaboração do IMUSP, também é certo que o êxito de uma Academia Regional de Guardas Municipais está intimamente ligado à capacidade institucional dos municípios garantirem a cogestão dessa instância, desde as questões afetas à delimitação de sua proposta político-pedagógica, passando por questões de ordem logística, dada a localização geográfica das instituições e chegando até as questões que dizem com a sustentabilidade, orçamentário-financeira, dessa instância organizativa e balizadora da educação profissional das Guardas Municipais gaúchas.

3.3. EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Por tudo quanto se disse, a formação e a capacitação ganham especial relevo, na medida em que estas têm direta relação com a (in)definição identitária das Guardas Municipais e, como tal, investimentos permanentes e continuados dos entes federados na educação profissional nessa dimensão podem ampliar os horizontes de compreensão e entendimento dos limites e potencialidades dessa agência em um sistema de segurança pública sobejamente complexo e entrecortado por uma teia de relações e disputas de poder. Na síntese inferida da reflexão trazida pelo professor Cezar Barreira, esquematicamente disposta:



Ademais, os entraves institucionais para a consecução de uma reforma estrutural do sistema de segurança pública brasileiro, calcada, entre outros, no estabelecimento do mandato político-normativo das Guardas Municipais, conduzem, taticamente, para investimentos na área da educação profissional.

As mudanças incrementais introduzidas pela organização, em nível nacional, e, desta feita, regional, de um amplo processo de formação e capacitação das Guardas Muni-

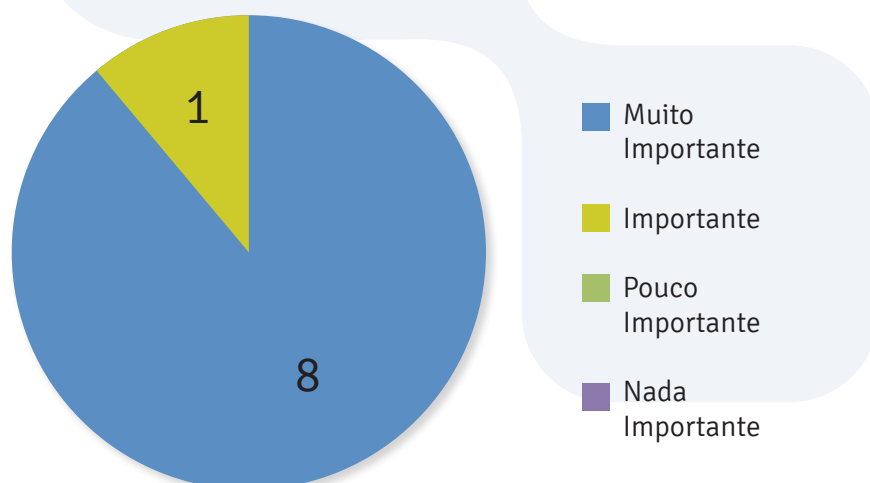
cipais, na opinião da professora e pesquisadora Jacqueline Muniz, favorecem, por outra via, o debate acerca da missão profissional dessa agência de segurança:

“[...] um dos caminhos principais, se não o primeiro, é o formativo, então assim quando as pessoas tão lá perdidas no que elas vão fazer com a guarda, a construção de um processo formativo ele é fundamental para a construção desta identidade, de um acervo sistematizado de conhecimentos, de uma certa visão organizacional de mundo. Então as vezes quando você não pode fazer uma grande reforma, quase sempre não pode, os processo são mais formativos [...] O processo formativo, como eu te falei, é um exílio da reflexão quando você não consegue avançar muito em termos de uma reforma estrutural, o processo de construção de identidade institucional ela se faz dentro da escola. A construção de uma referência formativa, de uma academia, de um espaço de produção coletiva dessa prática, de racionalização desta prática ela é fundamental porque é dela que vai sair, digamos assim, produções mais orgânicas, puro dever ser.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Jacqueline Muniz, realizada em 05/02/2013)

Em se tratando da realidade gaúcha, a opinião dos gestores e secretários municipais de segurança pública do Estado afigura-se fundamental. 9 (nove) deles, oriundos principalmente de cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre, participaram da presente pesquisa, mediante o preenchimento de um formulário eletrônico que envolveu um conjunto de questões acerca do sobredito processo formativo das Guardas Municipais.

A totalidade deles avaliou que a existência de uma Academia Estadual no Rio Grande do Sul é importante (um respondente) ou muito importante (oito respondentes). Acompanhe:

Como você avalia - de maneira geral - a importância da existência de uma Academia Estadual de Guardas?



Fonte: Questionário Eletrônico com Gestores e Secretários Municipais de Segurança do Rio Grande do Sul

Esse resultado tangibiliza e explicita, à primeira vista, uma maturidade institucional dos representantes da gestão pública municipal da segurança do Estado relativamente à importância estratégica da constituição de uma Academia de Guardas Municipais no Rio Grande do Sul.

Quando perguntados: “Em uma Academia Estadual de Guardas, qual a importância dos vínculos institucionais abaixo listados?” Os gestores consideraram como muito importantes aqueles firmados com as Universidades, em primeiro lugar (77%), depois com a Secretaria Estadual da Segurança Pública do Rio Grande do Sul (SSP/RS), com consórcios municipais e uma entidade a ser criada com esse propósito, a exemplo de uma fundação (66% cada). Esses vínculos tiveram aceitação de 100%, seja como muito importante, seja como importante, dos participantes.

Vínculo/Importância	Muito Importante	Importante	Pouco Importante	Nada Importante	Aceitação	Rejeição
Vínculo com a Secretaria Estadual de Segurança Pública - SSP/RS	6	3	—	—	100%	0%
Vínculo com um consórcio de municípios	6	3	—	—	100%	0%
Vínculo com uma Fundação (criada para esse propósito)	6	3	—	—	100%	0%
Vínculo com a Brigada Militar	3	4	2	—	77%	23%
Vínculo com a Polícia Civil	3	5	1	—	88%	12%
Vínculo com a SUSEPE	2	2	4	1	45%	55%
Vínculo com o IGP	4	3	1	1	77%	23%
Vínculo com instituições de ensino superior (Universidades)	7	2	—	—	100%	0%

Fonte: Questionário Eletrônico com Gestores e Secretários Municipais de Segurança do Rio Grande do Sul

Os vínculos institucionais de uma futura Academia com a Brigada Militar, com a Polícia Civil e com o Instituto Geral de Perícias foram majoritariamente aceitos (muito importante ou importante), porém apresentaram algumas declarações no sentido de rejeição (pouco importante ou nada importante). Por fim, o único vínculo rejeitado foi aquele a ser mantido com a Superintendência de Serviços Penitenciários do Rio Grande do Sul, tendo a maioria (55%) das declarações nesse sentido nas categorias pouco importante ou nada importante. Além destes, foram também mencionados como relevantes vínculos com a SENASP/MJ, GGI-M's, Defesa Civil e Exército.

Em termos da modelagem dos cursos a serem oferecidos pela Academia, 89% dos respondentes, posição quase unânime, foram favoráveis pela conciliação de disciplinas com enfoque operacional e teórico, característica, aliás, da atual Matriz Curricular Na-

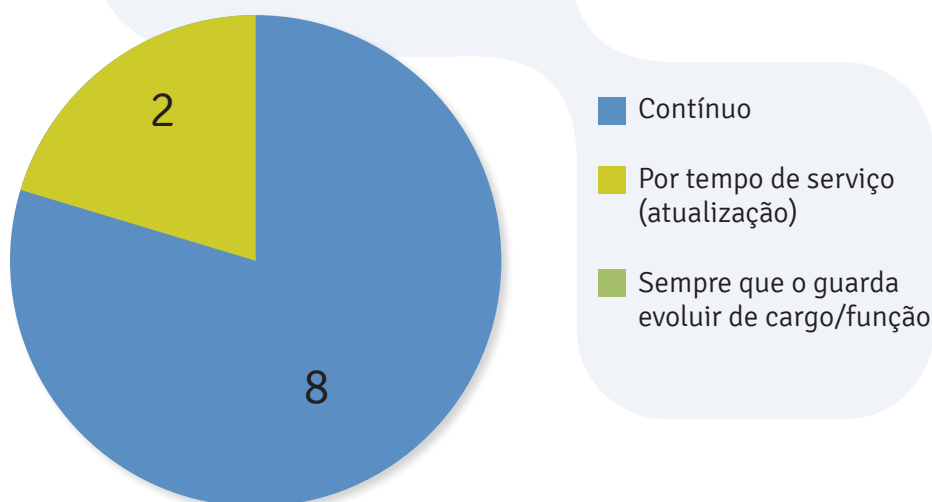
cional para Formação de Guardas Municipais, preconizada pela SENASP/MJ, e orientadora dos cursos de formação e capacitação empreendidos na primeira fase do projeto em tela. Ressalte-se que a seguinte opinião expressa por um deles traduz a síntese do posicionamento da totalidade dos participantes sobre essa questão:

“A teoria é muito importante, o embasamento legal, a parte operacional também, pois dará suporte para atuação na hora da emergência e na hora das ocorrências, mesmo sobre a pressão do momento, virá à tona ao agente da guarda recordações dos momentos de curso e lhe dará segurança para agir dentro da lei. Por isso acho importante um misto de tudo, para embasamento legal e um norte de ação na hora necessária”. (Opinião expressa por um dos gestores municipais de segurança pública respondentes do Questionário Eletrônico aplicado)

Mais uma vez, conforme opinião de um dos respondentes, surge a conexão entre a Academia e a busca por uma definição mais clara da missão institucional das Guardas Municipais, já advogada por parcela dos(as) professores(as) e pesquisadores(as) entrevistados(as): “Deve ser operacional uma vez que deve ser trabalhado o propósito da função, neste caso, ao prático do GCM.” (Opinião expressa por um dos gestores municipais de segurança pública respondentes do Questionário Eletrônico aplicado).

Com relação à dinâmica temporal de acesso à futura Academia, a maioria dos gestores e secretários municipais de segurança entrevistados (80%) acredita que deva se dar de forma contínua, enquanto, residualmente, somente 20% dos respondentes declararam que o mais adequado é utilizar o critério do tempo de serviço (atualização) do Guarda Municipal como fator de ingresso na Academia.

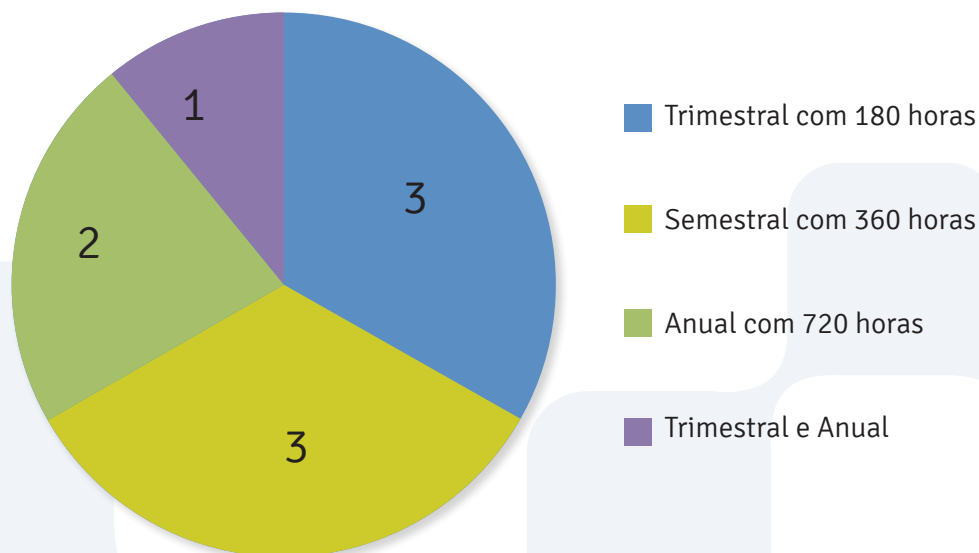
Como você acha que deve ser o processo formativo dos guardas municipais?



Fonte: Questionário Eletrônico com Gestores e Secretários Municipais de Segurança do Rio Grande do Sul

No que tange à carga horária e à periodicidade dos cursos a serem oferecidos, não houve consenso, conforme se verifica no gráfico abaixo, sendo este um dos principais desafios para a operacionalização e o funcionamento da Academia.

Qual a carga horária e peridiocidade desejável?



Fonte: Questionário Eletrônico com Gestores e Secretários Municipais de Segurança do Rio Grande do Sul

Já no que pertine aos principais temas demandados por suas Guardas Municipais junto aos Cursos de Ensino à Distância da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (EaD/RENAESP) foram citados pelos entrevistados gestores e secretários municipais de segurança: Gerenciamento de Crise, Policiamento Comunitário e Prevenção às Violências, Primeiros Socorros e Uso Progressivo da Força. Esses tópicos sinalizam algumas das prioridades, por consequência, a serem contempladas no Plano Político-Pedagógico da desejada Academia de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul.

A possibilidade concreta de participar da construção da Academia de Guardas Municipais, através desta pesquisa, foi um dos aspectos levantados pelos profissionais, asseverando, pois, mais um dos traços distintivos e inovadores deste estudo:

“É uma coisa interessante, né? Todos são Guardas... nada contra os gestores, né? Mas então... **o Guarda tem o sentimento do Guarda. [...] Agora, quer saber o sentimento da Guarda, é perguntar pra um Guarda. Isso que vocês fizeram.**” (Excerto de Grupo Focal com Guardas Municipais gaúchos, 15/12/2012).

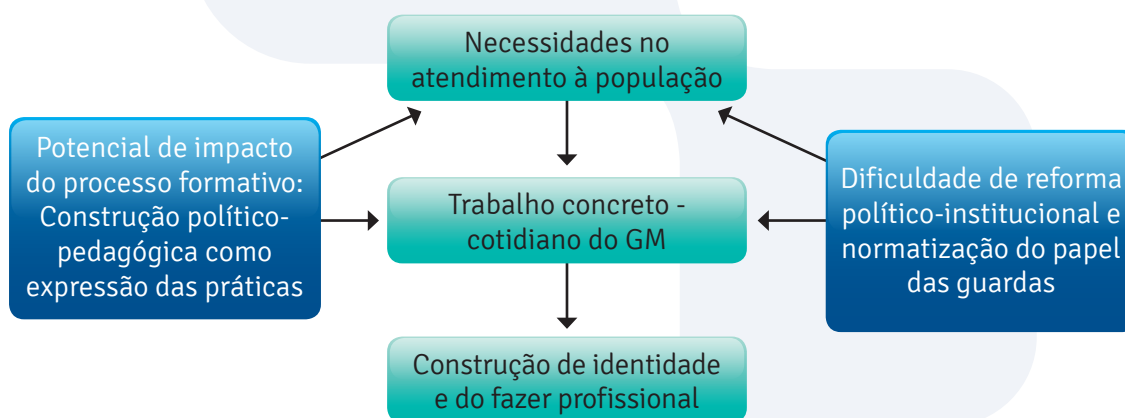
Nas representações sociais dos Guardas Municipais, a formação e a capacitação com colegas de outros municípios impulsionam o estabelecimento da identidade profissional da categoria. Ao congregarem, em aula, diferentes agentes municipais de segurança pú-

blica, a Academia ressignifica seus olhares e perspectivas sobre suas atividades profissionais, definindo novas gramáticas institucionais e forjando padrões comuns de atuação.

“[...] é como se a própria academia ajudasse a inventar uma identidade em processo.”, nos dizeres da professora Jacqueline Muniz. Assim é que o processo de construção, sistematização e racionalização dos marcos programáticos (político-pedagógicos) e gerenciais (sustentabilidade) da Academia informa e conforma as condições de possibilidade para uma pactuação coletiva e federativa, nessa medida, institucional e normativa, das múltiplas identidades profissionais das Guardas Municipais na dinâmica sociopolítica de afirmação de sua legitimidade e reconhecimento como a principal agência de segurança pública em nível local. Ou ainda:

“As identidades estão a disposição então elas podem ser o que a gente achar, esse achar é no sentido pactuado e construído que deva ser o rumo dessa institucionalidade, **mas a começar o processo formativo empresta institucionalidade, ele empresta tanto no sentido normativo como institucional, mesmo que eu não tenha todas as normatividades desejadas, algum protocolo vai me permitir traduzir em termos instrumentais o saber que o guarda precisa e mais esse saber o guarda tem, ele precisa ser racionalizado sobre a forma de conhecimento.**” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Jacqueline Muniz, realizada em 05/02/2013)

Resta evidenciada a premência da transformação do conhecimento, concentrado nas instituições de ensino superior e disperso nos saberes corporativos das Guardas Municipais, em habilidades e competências aplicadas às especificidades e particularidades do fazer laboral desses profissionais nas cidades. O potencial desse processo formativo pode ser resumido na representação gráfica abaixo:



Em vista disso, o principal desafio para erigir uma Academia voltada à educação profissional continuada de Guardas Municipais consiste justamente na ausência de uma

macrodefinição político-normativa da sua missão institucional, da qual possam derivar competências e habilidades corporativas vinculadas a parâmetros tático-operacionais (procedimentos institucionalizados) comuns de atuação, que estejam em consonância com as particularidades e peculiaridades de cada ente municipal (leia-se, com os seus demais órgãos e instâncias regulatórias e de fiscalização administrativa), assim como com as demais agências que compõem o chamado sistema nacional de segurança pública (e justiça criminal), notadamente as polícias.

Além disso, a falta de organicidade de uma carreira de Estado para a Guarda Municipal, aqui entendida pela inexistência de uma estrutura hierárquica na cadeia interna de comando e controle compartilhada pelos municípios, no caso os gaúchos que a criaram, a falta de critérios claros para a sua progressão funcional e, ainda, obscuridades e ambigüidades da modelagem das práticas de policiamento das Guardas, de vigilância e regulação, obstaculiza o desenvolvimento de um processo formativo único que perpassasse toda a carreira do profissional. Jacqueline Muniz é taxativa nesse aspecto:

“tem um grau de diferenciação interna de carreira por competências internas, competências que dialogam com as outras agências regulatórias da prefeitura, do estado, como um todo do poder público e é isso que a gente tem que pensar e com isso se define os conhecimentos que o guarda tem que ter no geral e nos específicos, nas habilidades e atitudes, é isso que você falou do tático, operacional. Não adianta fazer essa gente ficar decorando princípios se eles não conseguem ter procedimentos corretos?” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Jacqueline Muniz, realizada em 05/02/2013)

E complementa, reiterando as complexidades do processo formativo nesse contexto:

“o processo é qual a carreira da guarda. Quando você foi pensar num processo formativo você pensa a minha organização é dois pontos, ela tem qual estrutura normativa legal, qual é a estrutura hierárquica, qual é a estrutura de comando e controle, qual grau de diversidade, de diferenciação interna dos policiamentos ou das práticas de regulação e vigilância que esta organização propõe a fazer, o que nós entendemos que ela pode fazer, seja de forma exclusiva, seja de forma partilhada com outras agências regulatórias do estado, seja de forma redundante, é muito importante a redundância em democracia.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Jacqueline Muniz, realizada em 05/02/2013)

Na mesma linha argumentativa, Ricardo Balestreri problematiza:

“eu não percebo socializadamente critérios do tipo, olha, qual é o papel da nossa guarda? Até onde nós vamos avançar dentro do espectro legal? Que parcerias nós vamos fazer com a polícia ostensiva, pra que a gente possa, sem negar propriamente a legalidade, mas que a gente possa avançar, transcender aquilo que é o aspecto formal da lei? **Quais são os critérios para ingresso na guarda? Quais são os critérios mínimos em termos de formação e em termos de tempo e de qualidade? Quais são as exigências mínimas pra questão funcional de formação desse capital humano?**” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Ricardo Balestreri, realizada em 11/03/2013)

O esquema a seguir resume a opinião de Balestreri acerca do lugar que uma Academia Estadual de Guardas Municipais, a exemplo da defendida no Rio Grande do Sul, pode ocupar no quadro mais amplo da afirmação das Guardas Municipais no país:



Com base nos pontos de convergência manifestos nas inúmeras fontes primárias coligidas neste estudo, mormente na opinião de professores(as), pesquisadores(as), na dos gestores e secretários municipais de segurança pública e, ainda, nas representações sociais das Guardas Municipais gaúchas participantes dos 2 (dois) Grupos Focais propostos, avança-se na ratificação da existência de uma unidade de referência programática e metodológica para embasar o processo formativo em questão, diga-se de passagem, necessária, mas insuficiente.

Essa unidade de referência encontra seu desenho mais acabado na atual Matriz Curricular Nacional para Formação de Guardas Municipais, preconizada pela SENASP/MJ, e que foi a base para a primeira fase dos cursos de formação da Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul.

Todavia, há consenso entre os(as) entrevistados(as) nesta pesquisa, inclusive e sobretudo junto às Guardas Municipais, de que aperfeiçoamentos e aprimoramentos são necessários, a partir da busca de um currículo mais flexível e dinâmico, conectado com as *inseguranças profissionais e institucionais* por que passam os agentes municipais de segurança pública.

Ato contínuo, há que se perquirir uma maior adequação, em especial no que se refere aos aspectos instrumentais e procedimentais, com o fazer da Guarda Municipal no seu cotidiano.

Essa conclusão, gize-se, se, por um lado, reforça a relevância político-institucional de uma Matriz Nacional, ressignificada nos seus usos e sentidos, por outro, reclama a elaboração de um conhecimento mais aplicado às necessidades e demandas laborais desses profissionais no seu cotidiano, sempre mitigado no seu alcance pela carência de uma reforma estrutural do *lócus* a ser ocupado pelas Guardas Municipais em um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). De acordo com Brenner Guimarães:

“De alguma maneira esse é um limite estrutural [institucionalização do SUSP] para própria academia estadual de guardas, não que não se possa ter uma academia ou continuar trabalhando com a revisão da matriz, mas sempre haverá, enquanto a discussão não for enfrentada, um limite de possibilidades deste quadro mais amplo.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Luiz Antônio Brenner Guimarães, realizada em 23/01/2013)

A *fala* desse mesmo entrevistado, que integrou, como colaborador externo, o grupo de trabalho que propôs a já citada Matriz Nacional, é uma das opiniões que norteiam os desdobramentos teórico-práticos deste estudo doravante:

“Eu acho que hoje os cursos da academia que foram desenvolvidos têm um padrão geral. É escolhido um conteúdo que se pressupõe que todas as guardas vão necessitar porque são de todas as áreas, é um processo inicial. A partir daí, no andar da carroça, com o tempo vai avançando, tu pode estar construindo questões específicas para determinadas peculiaridades de uma outra região ou de um ou outro município. Eu acho que isso aí é uma coisa que tá no início ainda. Acho importante primeiro ter uma base de formação das guardas. Bom, tu pega a base dela e vai fazendo isso, isso vai reproduzir um processo que vai começar a criar as necessidades, né.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Luiz Antônio Brenner Guimarães, realizada em 23/01/2013)

Nos dizeres de Cristina Villanova, da SENASP/MJ, nos idos de 2004, quando a matriz em questão foi apresentada publicamente:

“Porque a gente fez, propôs a criação da matriz curricular nacional para a formação de guardas, em razão de ver pelas respostas, mais do que a análise das respostas, mas muitas vezes olhando mesmo o que cada uma dessas guardas e desses dirigentes de guardas estava respondendo, a total inexistência de uma diretriz mínima de como formar.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Cristina Villanova, realizada em 26/02/2013)

A concepção subjacente na matriz proposta já acolhia um enfoque dialógico e crítico, sendo passível de uma abertura epistemológica e metodológica consentânea com as *situações cotidianas concretas* vivenciadas pelas Guardas Municipais, posto que:

“A Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais é mais ampla que um currículo ou conjunto de conteúdos de ensino na medida em que valoriza a capacidade de utilização crítica e criativa dos conhecimentos, não se restringindo ao simples acúmulo de informações. Tanto nos objetivos quanto no significado das Áreas de Reflexão e dos Temas Básicos que devem perpassá-la, aponta caminhos para enfrentar as situações cotidianas concretas encontradas pelas Guardas Municipais.”¹⁵

Fica nítida a preocupação dos(as) entrevistados(as) neste estudo, portanto, com a conjugação de um currículo pedagógico (humanístico) que reflita as práticas profissionais dos Guardas Municipais com um método (dialógico) que tematize a complexidade das situações-problema concretas vivenciadas por esses agentes municipais de segurança pública nas suas atividades laborais cotidianas.

Na visão da professora e pesquisadora Rosimeri Aquino, o paradigma pedagógico contemporâneo pós-crítico é aquele que melhor enfoca essa multiplicidade contextual em que esses atores sociais estão inseridos:

“[...] que se proponham a discutir conflitualidades próprias do nosso tempo, que passam pela questão de raça, etnia, gênero, sexualidade tá na ordem do dia, abre o jornal, conversa com profissionais de segurança, são questões que estão aí, tanto naquela época dos cursos de formação, havia uma queixa por parte dos profissionais de

15 Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais, disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={3F6F0588-07C1-4ABF-B307-9DC46DD0B7F6}&Team=¶ms=itemID={8BD01097-20AA-4A35-A844-52377C9F1BE7};&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}>, acesso em: 25 de agosto de 2010.

que faltavam algumas questões, questões polêmicas, relações entre homens e mulheres, questão do machismo, questão da homofobia, questão do racismo, então eu vejo isso como fundamental e disciplinas que propusesse realmente a discutir questões éticas, questões do ofício de polícia, mas de uma forma dialógica, eu vejo que isso tem que ser feito de uma forma dialógica e não expositiva. Eu acho que a imposição por si só gera restrições, hostilidade do que profundidade.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Rosimeri Aquino, realizada em 19/02/2013)

Para a professora e pesquisadora Paula Poncioni, a Academia Estadual de Guardas Municipais não pode olvidar os mecanismos institucionais de monitoramento e avaliação do processo formativo, na perspectiva da sua institucionalização como política pública de educação profissional permanente e continuada. Note-se que:

“é absolutamente necessária (a matriz), sobre o ponto de vista tanto da orientação, quanto do ponto de vista que tenha possibilidades de mecanismo institucionais para monitorar e avaliar essa formação. É importante essa iniciativa de fornecer bases teóricas, metodológicas para uma determinada prática, mas também é necessário que a gente veja isso como uma perspectiva de política pública, de monitoramento, de avaliação dessa formação.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Paula Poncioni, realizada em 30/01/2013)

Considerando a diversidade de fontes primárias analisadas, assinalar-se-ão adiante as diretrizes para a estruturação de um Plano Político-Pedagógico e de um Projeto de Sustentabilidade para a Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul.

4. Desenvolvimento das Diretrizes do Plano Político-Pedagógico

Segundo dados do 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública, o Estado do Rio Grande do Sul possui 24 (vinte e quatro) Guardas Municipais, totalizando 2945 (dois mil novecentos e quarenta e cinco) agentes municipais de segurança pública¹⁶.

16 A mencionada publicação faz alusão ao ano de 2012, de modo que esse montante pode ter-se alterado desde então. Entretanto, trata-se da publicação mais recente sobre a temática da municipalização da segurança pública e do perfil socioprofissional das Guardas Municipais gaúchas, bastante mais ampla

Nesse contexto, consoante restou demonstrado no diagnóstico prévio, o alargamento conceitual da segurança como um direito social, na esteira da chave de leitura expressa “do direito à segurança para a segurança dos direitos” (PAZINATO, 2012), guarda estreita relação com a atuação das Guardas Municipais como agências municipais voltadas à prevenção social e situacional das violências e ao fortalecimento das estratégias de policiamento comunitário e mediação de conflitos (SKOLNICK; BAYLEY, 2006; BRODEUR, 2002).

Pode-se afirmar, pois, que, ao menos no Rio Grande do Sul, existe uma clara relação entre o processo de municipalização da segurança pública e a existência de Guarda Municipal. Isso porque essa agência, impulsionada, primeiro, pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e, depois, pelo PRONASCI, parece ter encontrado um campo de atuação fecundo a partir da integração com outras agências, já consolidadas no sistema de segurança pública e justiça criminal, especialmente o Ministério Público e as polícias, como a Brigada Militar e a Polícia Civil, como também com outros órgãos municipais com poder de polícia administrativo com responsabilidade pela fiscalização administrativa de posturas municipais e pela regulação e vigilância do espaço urbano.

A maior visibilidade pública e projeção local das Guardas Municipais, então, criou as bases para uma ambiência favorável para a estruturação da novel Academia Estadual de Guardas Municipais no Estado do Rio Grande do Sul. Tanto quanto os gestores e secretários municipais de segurança pública também as Guardas Municipais gaúchas acreditam que maiores e melhores investimentos em formação e capacitação profissional poderão, a médio prazo, contribuir para a definição de suas atribuições (missão) e mandato (legitimidade) institucionais, convergindo para o estabelecimento de parâmetros tático-operacionais comuns de atuação em nível local e, no limite, regional.

Essa é também a opinião institucional da SENASP/MJ, na medida em que, de acordo com Cristina Villanova, Diretora do Departamento de Políticas, Programas e Projetos da mencionada Secretaria:

“Rio Grande do Sul tem um diferencial, principalmente, por essa aglutinação de pensar a Segurança Pública mais ampla do que a própria guarda municipal, de ser uma atuação mais política no sentido de pensar política pública e não político-partidária, mas de pensar mais em política pública, de investir mais na formação, de querer criar isso, uma Academia que forme as Guardas e não ir para o senso comum de formar as guardas em locais que sejam de instituição de ensino policial.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Cristina Villanova, realizada em 26/02/2013).

Nesse particular, na opinião da professora Kellen Pasqualetto, coordenadora de formação da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA), instituição de ensino superior que exe-

do que as pesquisas produzidas pelo IBGE sobre o “Perfil dos Municípios Brasileiros” e pelo próprio Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a exemplo do Anuário de 2010.

cutou a primeira fase do projeto da Academia, fulcro no já citado convênio firmado entre a União e o município de Esteio, o perfil dos Guardas Municipais gaúchos precisa ser levado em consideração para a consecução da sua institucionalização como política pública. Conforme avaliação (inicial e final) empreendida em cada uma das 30 (trinta) turmas de Guardas Municipais, totalizando 800 profissionais formados em 15 municípios do Estado¹⁷, um dos principais desafios pedagógicos nesse processo se refere à necessária reflexão das práticas historicamente adotadas pelos agentes municipais de segurança pública no exercício de suas atividades cotidianas. Provocar a discussão sobre o “fazer e o como fazer” dos Guardas Municipais não pode estar desassociado de uma concepção político-pedagógica sobre onde se quer chegar e sobre de que forma se pretende desenvolver esse percurso formativo.

Nessa perspectiva, a educação profissional das Guardas Municipais deve estar ancorada na educação popular para os direitos humanos, assente em uma reflexão teórico-prática (*conscientização*) da valorização do trabalho de prevenção às violências e de promoção dos direitos (*segurança dos direitos*):

“A conscientização implica, pois, que ultrapassemos a esfera espontânea de apreensão da realidade, para chegarmos a uma esfera crítica na qual a realidade se dá como objeto cognoscível e na qual o homem assume uma posição epistemológica. A conscientização é, neste sentido, um teste de realidade. **Quanto mais conscientização, mais se “desvela” a realidade, mais se penetra na essência fenomênica do objeto, frente ao qual nos encontramos para analisá-lo.** Por esta mesma razão, a conscientização não consiste em “estar frente à realidade” assumindo uma posição falsamente intelectual. A conscientização não pode existir fora da “práxis”, ou melhor, sem o ato ação – reflexão. Esta unidade dialética constitui, de maneira permanente, o modo de ser ou de transformar o mundo que caracteriza os homens. (FREIRE, P. 1980)

Diante do exposto, apresenta-se, em apertada síntese, o Perfil dos Guardas Municipais que participaram dos cursos de formação dessa primeira etapa de constituição da Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul entre 2012 e 2013:

- A média de idade dos Guardas Municipais é de 45 anos, 85% são homens, cerca de 50% possuem Ensino Médio, 22% Curso Superior Incompleto e 15% Ensino Fundamental;
- A renda mensal individual, considerando todos os benefícios, está entre R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e R\$ 3.000,00 (três mil reais) para 45% deles e entre R\$ 3.000,00

¹⁷ A primeira etapa da Academia de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul ocorreu entre nos anos de 2012 e 2013, com a participação dos seguintes municípios: Santa Maria, Pelotas, Santa Cruz do Sul, São José do Norte, Rio Grande, Uruguaiana, Alegrete, Alvorada, Canoas, Esteio, São Leopoldo, Estância Velha, Sapucaia do Sul, Porto Alegre e São Sebastião do Caí.

(três mil reais) e R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para 24%;

- 70% dos Guardas Municipais que cursaram a Academia consideram importante o uso da arma de fogo para o exercício de suas atividades profissionais;
- Quando questionados sobre o “porquê está participando da Academia de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul” as principais respostas foram: Qualificar mais minha atuação (90%); Trabalhar melhor com a prevenção às violências e à criminalidade (75%) e Vontade de aprender (70%);
- Ao concluir a Academia, os Guardas Municipais esperam estar melhor qualificados para: Vigilância em próprios públicos (78%); Mediação de conflitos junto à comunidade em geral (73%); Rondas nas praças e parques (63%) e ações junto ao GGI-M (62%);
- No final da Academia foram questionados sobre “A contribuição da Academia para a sua atuação profissional”, numa escala de 1 a 10, a média das respostas foi de 8,6 e 30% atribuíram uma nota superior a 9,5.

Já no que se refere ao perfil dos professores que participaram do processo de ensino-aprendizagem:

- Cerca de 100 (cem) professores trabalharam na formação dos quase 800 Guardas Municipais do Estado do Rio Grande do Sul;
- A média de idade foi de 40 anos, formado, em sua maioria, por homens;
- Todos os professores possuem Curso Superior e parte deles tem Pós-graduação na área de segurança pública, suas principais áreas de formação são: Direito, Serviço Social, Ciências Sociais e Educação Física;
- 32% dos professores ministraram disciplinas apenas em 1 (uma) turma, 30% ministraram disciplinas entre 2 (duas) e 3 (três) turmas e 14% ministraram entre 4 (quatro) e 5 (cinco) turmas;
- Materiais didáticos e estratégias de ensino mais utilizadas pelos professores: 98% utilizaram PowerPoint; 67% Vídeos; 33% Materiais de jornais, 32% Livros; 31% Artigos e 10% chamaram convidados externos;
- Sobre o interesse e participação dos Guardas Municipais nas aulas, na percepção dos professores, consideraram Excelente (79%), seguido de Boa (17%);
- Referente à aplicabilidade do seu conteúdo ministrado na atuação profissional dos Guardas Municipais, os professores avaliam como Excelente (77%) e Boa (19%);
- Sobre a carga horária de suas disciplinas, 73% dos professores consideram Suficiente e 27% consideram Insuficiente.

A partir de diálogos com o corpo docente, a professora Kellen Pasqualetto destaca alguns elementos sobre o perfil das Guardas Municipais gaúchas relativamente aos desafios político-pedagógicos inerentes ao processo formativo:

- Dificuldade de parte dos Guardas Municipais quanto ao aspecto de leitura, escrita e compreensão, oriunda de déficits na educação básica;
- Variação de interpretação por desequilíbrio/diferenças de formações, escolaridades e formas de enxergar o trabalho/função da Guarda Municipal;
- Conflitos geracionais;
- Diferentes níveis cognitivos de aprendizagem;
- Considerável exigência quanto à capacidade do professor no domínio de vários assuntos e suas correlações (esforço para tangibilizar o conteúdo proposto);
- Necessidade de variedade metodológica com evidente apelo aos métodos participativos;
- Sensível resistência ao contraditório;
- Pouca familiaridade, por parte dos Guardas Municipais, no que se refere aos Direitos Humanos, inclusive dos seus direitos, limitando assim sua possível contribuição de apoio à comunidade;
- Em diversas disciplinas as dificuldades encontradas no cotidiano do trabalho da Guarda Municipal (tanto estrutural como organizacional) foram trazidas, relacionadas ou não com o conteúdo ministrado no momento.

Levar em consideração o perfil desses profissionais, seus múltiplos lugares de escuta e fala, é essencial para compreender e (re)pensar as práticas de ensino-aprendizagem. Esta é também a avaliação do professor Juscelino de Lima, docente dos cursos mencionados:

“Foi a partir de percepções de quem era a turma que procurei fazer decisões quanto à escolha do recurso audiovisual como ferramenta, aliada em algum momento aos jornais impressos, costurada com os testemunhos e observações empíricas da percepção das pessoas no grupo, **com uma boa dose de provocações dirigidas, transformando afirmações em interrogações e interrogações em afirmações (muito debate!)... Não esquecendo de estimular para que o “silêncio” tivesse voz.**” (Excerto da Entrevista em Profundidade com o professor Juscelino de Lima, realizada em 05/08/2013)

Essa complexidade específica da formação dos agentes municipais de segurança pública também restou registrada na escassa bibliografia já produzida pela matéria em nível nacional. Na mesma linha, a professora Kellen Pasqualetto:

“A desmotivação no trabalho, oriundo da desvalorização das Guardas e a carência de estrutura e formação acarreta uma falta de esperança e perspectiva dos Guardas Municipais do Estado. É nesse cenário que se insere a Academia de Guardas Municipais, apesar dos limites de

delineamento claro de seu posicionamento político-pedagógico, ocasionado pelas indefinições das atribuições das Guardas Municipais, a Academia é um processo de reflexão, que, inclusive, contribui na reflexão sobre esse dissenso. Com todos os seus limites, considero satisfatório o realizado até o momento e certamente a elaboração do Plano Político-pedagógico qualificará ainda mais.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com a professora Kellen Pasqualetto, realizada em 05/08/2013)

Além disso, há uma série de questões outras a serem trabalhadas e repensadas, no que se refere ao cunho pedagógico da novel Academia, como o alinhamento estratégico das ações junto ao corpo docente, buscando as convergências e pontos de encontro entre os profissionais envolvidos no percurso formativo e o sentido epistemológico que a Academia precisa ter, pois, o fato de o professor ter uma atitude de reconhecimento da realidade não esgota o desafio: é preciso saber em que direção vai se empenhar, a serviço de que causa vai se colocar (VASCONCELLOS, 2003). Essa perspectiva busca definições políticas necessárias a serem empreendidas. Para a referida professora:

“Considero fundamental proporcionar encontros pedagógicos com o corpo docente, a fim de definir questões como delinear coletivamente o papel que a Guarda Municipal deve ter na qualidade de agente municipal de segurança pública, elaborar conjuntamente com o corpo docente e discente material didático que contemple esse sentido e, ainda, promover encontros sistemáticos entre os professores e coordenação de formação para avaliação do trabalho e elaboração de estratégias, como parte integrante do Plano Político-pedagógico.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com a professora Kellen Pasqualetto, realizada em 05/08/2013)

Desta forma, é evidente que o maior ou menor alcance da presente proposta depende de sua assunção tanto ao nível tático-operacional pelas Guardas Municipais gaúchas quanto, e fundamentalmente, ao nível estratégico pelos gestores públicos municipais de segurança do Estado. Somente assim lograr-se-á o êxito desejado a beneficiar diretamente essa nova categoria profissional e indiretamente à cidadania gaúcha.

A partir do exposto acima, considerando, pois, a Matriz Curricular para Guardas Municipais da SENASP/MJ¹⁸ e os principais pontos de contato das opiniões dos(as) pesquisadores(as) e professores(as) entrevistados(as), o presente Plano Político-pedagógico deverá consubstanciar-se no seguinte conjunto de princípios norteadores. Observe-se:

18 Há que se ressaltar ainda a qualidade da Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área da Segurança Pública, também consultada neste estudo, e que pode ser acessada em: http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/matriz_curricular_2008.pdf

DIRETRIZES PROGRAMÁTICAS E METODOLÓGICAS DA ACADEMIA:

- Preservação de uma matriz curricular geral como unidade de referência do processo formativo;
- Visão sistêmica das áreas da segurança pública e da justiça criminal;
- Educação profissional permanente e continuada;
- Enfoque civil e humanístico, e não militarizado, direcionado à promoção dos direitos humanos e à mediação de conflitos;
- Fomento da interdisciplinaridade em disciplinas que versem sobre realidade local, território, espacialidade, diversidade cultural, direitos humanos, estratégias de policiamento comunitário, etc.;
- Porosidade e flexibilidade do conteúdo programático em face da permanente necessidade de atualização ante uma carreira em construção;
- Estímulo à inclusão de Guardas Municipais no quadro docente;
- Participação sistemática dos profissionais da Guarda Municipal da elaboração do programa do curso à sua avaliação permanente e continuada;
- Integração sistêmica no processo formativo com agências municipais, estaduais e federais direta ou indiretamente afetas à área da segurança e da justiça;
- Conhecimento aplicado ao desenvolvimento de habilidades e competências laborais específicas da Guarda Municipal;
- Incorporação das especificidades e particularidades culturais locais no cerne epistêmico e metodológico do percurso formativo;
- Indissociabilidade da teoria e da prática, do conteúdo técnico e operacional com o conteúdo teórico e humanístico;
- Desenvolvimento humano e institucional com base no uso de tecnologias aplicadas ao controle social;
- Encontros pedagógicos entre o corpo docente e a coordenação de formação, com vistas a qualificar o conteúdo programático-metodológico e seu consequente direcionamento político-pedagógico;
- Criação de parâmetros e instrumentos de monitoramento e avaliação sistemáticos da Academia;
- Elaboração de material didático impresso e virtual;
- Promoção de atividades práticas sistemáticas com a participação das chefias diretas dos discentes da Academia;
- Realização de visitas técnicas em agências direta ou indiretamente afetas às atividades profissionais das Guardas Municipais, inclusive fora do Estado do Rio Grande do Sul.

A necessidade de induzir um processo formativo em caráter contínuo impõe a organização de, pelo menos, 4 (quatro) níveis de educação profissional das Guardas Municipais gaúchas:

Inicial: estágio de ingresso na carreira de Guarda Municipal. O novo agente municipal de segurança pública deverá passar, necessariamente, pela formação integral da Matriz Curricular Nacional para Formação de Guardas Municipais, preconizada pela SENASP/MJ, cumprindo a totalidade da carga horária prevista na unidade de referência em questão, qual seja, 476 horas-aula, sendo complementada, no caso da utilização de armamento letal¹⁹, com 60 horas-aula;

Módulo I: O Papel das Guardas Municipais e a Gestão Integrada da Segurança Pública em Nível Municipal - 172 h/a			GM1000
1.	FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS	138 h/a	
1.1	Análise e Discussão Crítica das Relações Humanas no Cotidiano das Guardas Municipais	12 h/a	GM1011
1.2	Ética, Direitos Humanos e Cidadania	16 h/a	GM1012
1.3	Diferentes Concepções de Políticas de Segurança Pública e as Diferentes Funções dos Profissionais da Segurança Pública Urbana numa sociedade democrática	16 h/a	GM1013
1.4	Legislação	30 h/a	GM1014
1.5	Técnicas e Procedimentos Operacionais das Guardas Municipais	40 h/a	GM1015
1.6	Segurança Patrimonial, Prevenção e Combate a Incêndios	12 h/a	GM1016
1.7	Noções Básicas de Primeiros Socorros	32 h/a	GM1017
2	A GESTÃO INTEGRADA DA SEGURANÇA PÚBLICA	14 h/a	
2.1	Sistema Único de Segurança Pública – SUSP	02 h/a	GM1021
2.2	Gestão Integrada da Segurança Pública Municipal	12 h/a	GM1022
Módulo II: Apropriação do Espaço Público - 30 h/a			GM2000
1.	ESPAÇO PÚBLICO, GUARDA MUNICIPAL E COMUNIDADE	30 h/a	
1.1	O Processo de Urbanização no Brasil, no Estado e no Município, nos Últimos Cinquenta Anos do Ponto de Vista Econômico, Social e Demográfico e as conseqüências desse processo urbanístico na qualidade de vida do munícipe	08 h/a	GM2011
1.2	Discussão Crítica do Conceito de Comunidade	02 h/a	GM2012
1.3	A Concepção de Guarda Comunitária	08 h/a	GM2013
1.4	Definição do espaço público e identificação das atribuições federais, estaduais e municipais neste espaço	02 h/a	GM2014
1.5	Técnicas e procedimentos na observação e encaminhamento aos órgãos competentes, de possíveis comprometimentos no fornecimento adequado de serviços à população, tais como transportes, água, esgoto, iluminação, comunicações etc	04 h/a	GM2015
1.6	A utilização democrática do espaço público e as diversas manifestações de violação desse espaço (consideradas as peculiaridades de cada município): estacionamento abusivo, poluição das águas, degradações, pichações, poluição sonora, entre outras.	02 h/a	GM2016
1.7	Técnicas e procedimentos na fiscalização para assegurar a utilização democrática do espaço público pela educação dos usuários, mediação de conflitos e prevenção de infrações	04 h/a	GM2017
Módulo III: Estrutura e Conjuntura para a Prática da Cidadania - 198 h/a			GM3000
1.	VIOLÊNCIA E (IN) SEGURANÇA PÚBLICA	20 h/a	

continua

¹⁹ Disciplina optativa para os municípios contemplados pela Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) e sua regulamentação (Decreto nº 5.123/2004).

1.1	Noções da Sociologia da Violência	02 h/a	GM3011
1.2	Análise Crítica das Prováveis Causas Indutoras da Violência	04 h/a	GM3012
1.3	Violência da Escola e na Escola	04 h/a	GM3013
1.4	Violência Doméstica e de Gênero	04 h/a	GM3014
1.5	Homofobia	02 h/a	GM3015
1.6	Violência Interpessoal, Institucional e Estrutural	04 h/a	GM3016
2.	MOVIMENTOS SOCIAIS	18 h/a	
2.1	Conhecer o papel dos Movimentos Sociais na sociedade	04 h/a	GM3021
2.2	Conhecer a diversidade e os conteúdos dos principais Movimentos Sociais no Brasil	04 h/a	GM3022
2.3	Conhecer os Movimentos Sociais em seu Estado e Município	10 h/a	GM3023
3.	ATIVIDADES SÓCIOPEDAGÓGICAS DA GUARDA MUNICIPAL DE CARÁTER PREVENTIVO	74 h/a	
3.1	Na Comunidade Escolar	30 h/a	GM3031
3.2	No Ordenamento do Trânsito	32 h/a	GM3032
3.3	Na Preservação Ambiental	12 h/a	GM3033
4.	O USO LEGAL E PROGRESSIVO DA FORÇA, DA ARMA DE FOGO E DEFESA PESSOAL (ESTE ITEM NÃO SERÁ REALIZADO EM SALA DE AULA)	146 h/a	
4.1	O uso legal e progressivo da Força	06 h/a	GM3041
4.2	Condicionamento Físico	40 h/a	GM3042
4.3	Defesa Pessoal	40 h/a	GM3043
4.4	Emprego de Equipamentos Letais e Não Letais (disciplina optativa)	60 h/a	GM3044
Módulo IV: Comunicação e Gerenciamento da Informação - 24 h/a			GM4000
1.	COMUNICAÇÃO, INFORMAÇÃO E TECNOLOGIAS EM SEGURANÇA PÚBLICA	24 h/a	
1.1	Noções da Língua Portuguesa (redação, narração e descrição).	06 h/a	GM4011
1.2	Telecomunicação e os Serviços de Utilidade Pública Como Instrumento na Prevenção da Violência e da Criminalidade.	04 h/a	GM4012
1.3	Discussão da Relevância de Uma Rotina de Registro, Guarda e Gerenciamento das Informações.	04 h/a	GM4013
1.4	Geoprocessamento de Informações Criminais, Urbanas, Sócio-Econômicas e a Atuação Local.	04 h/a	GM4014
1.5	Gerenciamento da Informação e intervenções GM.	04 h/a	GM4015
1.6	Orientação para o Relacionamento com a Mídia.	02 h/a	GM4016
Módulo V: Relações e Condições de Trabalho das Guardas Municipais - 24 h/a			GM5000
1.	RELAÇÃO JURÍDICA DO TRABALHO (DIREITOS E DEVERES)	24 h/a	
1.1	Análise e Discussão Crítica Quanto a Segurança no Trabalho	06 h/a	GM5011
1.2	Ética na Relação Chefia/Subordinado	02 h/a	GM5012
1.3	Saúde do Trabalhador	04 h/a	GM5013
1.4	Análise e Discussão do Regimento Interno	06 h/a	GM5014
1.5	Direitos trabalhistas (conforme o regime trabalhista: celetista ou estatutário)	06 h/a	GM5015
Módulo VI: Palestras, Debates e Avaliação - 28 h/a			GM6000
1.	Palestras / debates	16h/a	GM6001
2.	Avaliação	12h/a	GM6002

Aperfeiçoamento: estágio de formação contínua. É recomendado que o agente municipal de segurança pública passe por um processo de formação permanente e contínuo, pelo menos, a cada 2 (dois) anos, cumprindo os seguintes módulos previstos na Matriz Curricular Nacional para Formação de Guardas Municipais da SENASP/MJ, devidamente atualizados: Violência e (In)Segurança Pública, Atividades Sociopedagógicas da Guarda Municipal de Caráter Preventivo, Uso Legal e Progressivo da Força, Armamento de Baixa Letalidade e Defesa Pessoal, totalizando 180 horas-aula, sendo complementada, no caso da utilização de armamento letal, com 60 horas-aula;

Superior: estágio de supervisão, inspetoria e coordenação geral da corporação. É recomendado que o agente municipal de segurança pública passe por um processo de avaliação psicossocial e formativo mais amplo para acesso aos níveis de gestão tática e estratégica da hierarquia de comando e controle de sua respectiva instituição Guarda Municipal, observando o atendimento das demandas dos municípios integrantes da Academia e cumprindo, além dos módulos de aperfeiçoamento acima expostos, 80 horas-aulas, sendo metade delas (40 horas-aula) na disciplina de **Liderança e Gestão de Pessoas** e a outra metade (40 horas-aula) na disciplina de **Estágio de Vivência Supervisionado** em outra instituição Guarda Municipal de sua região ou do Estado, que não a sua de origem, totalizando 260 horas-aula, além da suplementação de 60 horas-aula no caso da utilização de armamento letal. A primeira disciplina tem como escopo a recriação de situações concreta na área de gestão de pessoas, posto que este é um dos maiores desafios para a administração da corporação no seu dia-a-dia; já a segunda objetiva fomentar o intercâmbio com municípios do entorno e do Estado, nos quais possam ocorrer o compartilhamento de *boas práticas* de gestão da corporação²⁰;

Avançado: estágio de formação de docentes e/ou de instrutores²¹. É recomendado que o agente municipal de segurança pública, em desejando galgar a condição de docente e/ou instrutor da Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul, cumpra, além dos módulos constitutivos da etapa superior acima elencados, 80 horas-aulas na disciplina de **Didática Aplicada à Educação Profissional de Guardas Municipais**, totalizando 340 horas-aulas, além da suplementação de 60 horas-aula no caso da utilização de armamento letal²². Essa disciplina seria especial-

20 O conteúdo programático das referidas disciplinas deverá pautar-se por diálogo prévio com os docentes selecionados e os Guardas Municipais a serem cedidos para a consecução da Academia, conforme se verificará na próxima seção. Desta forma, espera-se assegurar a participação e a adequação do conteúdo programático e metodológico em questão com as necessidades concretas do corpo discente.

21 Estabelece-se essa distinção, no sentido de que os docentes ficarão encarregados das disciplinas teóricas, para as quais se demanda Curso de Ensino Superior progressivo, enquanto os instrutores, pelas disciplinas operacionais, sendo exigível cursos com enfoque prático.

22 Disciplina optativa para os municípios contemplados pela Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) e sua regulamentação (Decreto nº 5.123/2004).

mente criada para acolher a necessária adequação e adaptação entre o corpo docente e as demandas reais do corpo discente, em vista das particularidades e peculiaridades dessa agência municipal de segurança pública. Pelo seu caráter inédito, a exemplo das disciplinas sugeridas na etapa antecedente, seu conteúdo e método observariam diálogo prévio com os docentes e discentes envolvidos na gestão da Academia em tela. Com esse módulo almeja-se a *formação de formadores* oriundos das próprias Guardas Municipais que aderiram à sua constituição, mantida a necessidade de Curso Superior Completo na área de Ciências Humanas para os docentes pretendentes e curso técnico-operacional para os instrutores interessados.

Sugere-se que sejam incluídos ao desenho político-pedagógico ainda:

- Realização de **cursos de curta e média duração “in company”**, e conforme demanda (customização), nas sedes dos órgãos ou secretarias municipais de segurança pública, facilitando a mobilidade e a logística dos efetivos de Guardas Municipais participantes;
- Constituição do primeiro **Laboratório de Procedimentos e Protocolos Tático-operacionais das Guardas Municipais do Estado**;
- Criação de um **Banco de Informações e Biblioteca** com cartilhas, manuais e literatura técnica especializada sobre Guardas Municipais;
- Realização de **Jornadas Formativas Regionais**, favorecendo a visibilidade institucional da Academia, o intercâmbio e a troca de experiências com profissionais e pesquisadores oriundos de outras agências de segurança pública e justiça criminal, assim como da Academia.

O desafio que se impõe daqui para frente cinge-se a apresentar os marcos de um projeto de sustentabilidade, através do qual se possam assentar as bases físicas e materiais dessa importante política pública em prol da educação profissional permanente e continuada das Guardas Municipais gaúchas.

5. Desenvolvimento das Diretrizes do Projeto de Sustentabilidade

O desenvolvimento das diretrizes para a elaboração de um Projeto de Sustentabilidade da novel Academia de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul foi precedido, além da sistematização e da análise das fontes primárias de pesquisa já mencionadas, da realização de 2 (duas) visitas técnicas em municípios do Estado de São Paulo, quais sejam: São Bernardo do Campo e Indaiatuba.



Salas de Aula – Centro de Formação e Ensino em Segurança Pública São Bernardo do Campo/SP (visita técnica realizada em 24/04/2013)



Secretaria Municipal e Centro de Formação e Ensino em Segurança Pública de São Bernardo do Campo/SP (Secretário Benedito Mariano), visita técnica realizada em 24/04/2013



Secretaria Municipal de Defesa e Cidadania e Central de Operações e Inteligência de Indaiatuba/SP (da esquerda para direita: GM Mario Sergio Zombine, Inspetor Chefe de Divisão, Secretário Alexandre Guedes Pinto e GM Jesus, Coordenador da referida Central), visita técnica realizada em 25/04/2013

A visita técnica em São Bernardo do Campo deveu-se ao fato de essa municipalidade liderar a constituição de um Centro de Formação e Ensino em Segurança Urbana da Guarda Civil Municipal, através de um consórcio público que conta com a participação de 7 (sete) municípios da Região do ABC Paulista. Já Indaiatuba foi visitada pelo fato de ter sido referenciada por uma das profissionais entrevistadas²³.

As experiências de capacitação de Guardas Municipais acima indicadas, notadamente a de São Bernardo do Campo e Região, por suas similitudes político-pedagógicas, organizacionais e metropolitanas, colaboraram para a conformação do arranjo institucional da novel Academia gaúcha.

Mais do que conceber um modelo matemático de sustentabilidade esta proposta visa contribuir com o empoderamento da Guarda Municipal como uma carreira de Estado, incidindo, assim, no reconhecimento e na legitimidade do agente municipal de segurança pública em que pese as persistentes lacunas jurídico-legais acerca do(s) seu(s) lugar(es) no funcionamento do sistema de segurança pública e justiça criminal brasileiro.

A inclusão de uma etapa formativa avançada, voltada a capacitar Guardas Municipais para desempenharem a função docente (aqui incluída a de instrutor) nesta Academia, é mais um dos aspectos que se inserem nesse contexto de formular uma política pública de educação profissional, permanente e continuada, das Guardas Municipais do Estado do Rio Grande do Sul.

Desta forma, a par das diretrizes do Plano Político-Pedagógico já delineadas, há que se considerar a realidade em que as Guardas estão inseridas a fim de que se possa propor um desenho sustentável para o atendimento das múltiplas e variadas necessidades das Guardas Municipais gaúchas. Somente, assim, será possível elevar a qualidade da Academia para que esta possa vir a contribuir no percurso formativo da principal agência municipal de segurança pública. A extensão qualitativa global, ao nível local, da Academia passa, segundo Gadotti, pela melhoria de vida da população e dos profissionais envolvidos:

“Qualidade significa melhorar a vida das pessoas, de todas as pessoas. Na educação a qualidade está ligada diretamente ao bem viver de todas as nossas comunidades. A qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim. **Não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela.**” (GADOTTI. 2009)²⁴

O referido Projeto de Sustentabilidade está estribado no conjunto de diretrizes a se-

23 A profissional entrevistada foi a gestora da SENASP/MJ, Cristina Villanova.

24 Artigo apresentado durante o *VI Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância*, realizado em São Luís (MA), entre os dias 02 a 04 de novembro de 2009.

guir elencadas, as quais sintetizam, na opinião dos autores, a pluralidade das contribuições teórico-práticas dos diversos participantes da presente pesquisa. Destarte:

DIRETRIZES ORGANIZACIONAIS E INSTITUCIONAIS DA ACADEMIA:

- Estabelecimento de parcerias com instituições de ensino superior;
- Constituição de um corpo docente mínimo em caráter permanente (“**Banco de Talentos**”), passível da participação de Guardas Municipais;
- Indução da formação permanente e continuada como critério de ingresso e progressão funcional na carreira de Guarda Municipal, ressalvada as particularidades e peculiaridades locais;
- Oferecimento de estágio de vivência supervisionado, fundado na realização de intercâmbio entre os municípios participantes e entre estes e as demais agências do sistema de segurança pública e justiça criminal;
- Investimento em estrutura física adequada para a realização de treinamentos diversos, como abordagem e defesa pessoal, manuseio de equipamentos e armamento de baixa letalidade, prática de observação de posturas e comportamentos de risco, recriação de situações fáticas de intervenção (estudos de caso), a exemplo de ações e operações integradas e simuladas, aulas práticas de direção defensiva, ofensiva e evasiva, práticas de justiça restaurativa e mediação de conflitos com casos concretos, etc.

A dinâmica regional de atuação dos órgãos municipais de segurança pública e de suas respectivas Guardas Municipais no Estado gaúcho aponta como estratégia de curto e médio prazo a utilização do Consórcio Metropolitano da Região Metropolitana de Porto Alegre criado, em meados de 2011, por 11 (onze) municípios integrantes da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL), nos termos Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007. Esse instrumento de gestão tem como propósito a busca de soluções conjuntas para problemas comuns dos municípios da região, de que é um exemplo a segurança pública.

Muito embora parte das 24 (vinte e quatro) Guardas Municipais do Estado não esteja localizada geograficamente na Região Metropolitana de Porto Alegre, não há óbice para o seu ingresso no referido consórcio mediante a assinatura de Termo de Adesão com a finalidade específica de acessar aos cursos de formação e capacitação, em seus diferentes níveis e estágios, da novel Academia. Desse modo, pretende-se, a um só tempo, garantir a sustentabilidade do projeto e dar celeridade aos mecanismos burocráticos que subsistem à organização e à operacionalização desse complexo intento.

Em razão de possuir personalidade jurídica própria, o consórcio em questão pode encampar a captação direta de recursos junto às Secretarias Estaduais e Nacionais de Segurança Pública, como também receber recursos do orçamento municipal dos entes federados envolvidos na iniciativa, inclusive daqueles que venham a criar novas Guardas Municipais, a título de cotização dos seus membros para o compartilhamento das despesas de gestão.

Na opinião de José Vicente Tavares dos Santos, essa modelagem de gestão é, ainda, mais porosa à inovação do que quaisquer outras instâncias público-estatais de administração. De acordo com esse entrevistado:

“Eu acho que um consórcio é interessante, neste sentido como a questão maior é a escola que está começando é uma idéia interessante fazer consórcios metropolitanos para a formação de guardas [...] **Eu acho que o consórcio dá mais autonomia e criatividade. Eu acho que o consórcio não tinha que ser um órgão do estado, eu tenho medo que a inovação fique prejudicada pela tradição.**” (Excerto da Entrevista em Profundidade com José Vicente Tavares dos Santos, realizada em 19/03/2013)

Assim é que, na atual fase de constituição da Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul, o consórcio configura o instrumento mais adequado para tornar concreto o esforço de gestores públicos e Guardas Municipais gaúchos. Nada obsta, como defende o professor Cezar Barreira, de que, gradual e processualmente, a Academia se torne parte de um projeto de ensino superior maior, formando tecnólogos em gestão local de políticas de segurança pública, por exemplo, ou derive para uma fundação de formação e capacitação de Guardas Municipais do Estado. Para ele, refletindo sobre a experiência da Academia Estadual Integrada de Segurança Pública do Ceará:

“A nossa idéia é transformar a academia numa instituição de ensino superior, onde a gente pudesse ter de certa forma essas três grandes áreas, a parte de ensino, pesquisa e extensão.” (Excerto da Entrevista em Profundidade com Cezar Barreira, realizada em 18/03/2013)

Com o desenho jurídico-administrativo da Academia a próxima fase é estruturar um espaço físico adequado para o seu funcionamento e operacionalização, assim como uma equipe mínima de profissionais responsáveis por sua gestão.

Sugere-se, conseqüentemente, que os municípios envolvidos procedam à cedência de profissionais das Guardas Municipais, com ônus, para o consórcio metropolitano, com a finalidade de desempenhar as seguintes tarefas e atividades de gestão:

1. 01 Guarda Municipal, com experiência pregressa na gestão de projetos, com domínio do Sistema Nacional de Convênios (SICONV), indispensável para viabilizar a captação de recursos junto aos órgãos federais;
2. 01 Guarda Municipal, com experiência pregressa na gestão administrativa, especialmente importante na fase de estruturação da Academia;
3. 01 Guarda Municipal, com experiência pregressa em comunicação e relacionamento institucional, para estreitar os vínculos entre outras agências municipais,

estaduais e federais de segurança pública, justiça criminal e de fiscalização administrativa (dos partícipes).

Caberia a esses profissionais assessorar os municípios-membro da Academia, inicialmente, com a captação dos recursos necessários para edificar a sede física desse empreendimento, a ser alocada, conforme tratativas já entabuladas pelo município de Esteio com o Estado do Rio Grande do Sul, no Parque Estadual de Exposições Assis Brasil, situado às margens da BR 116, na cidade de Esteio.

Posteriormente, a equipe executiva e os municípios-membro da Academia estabeleceriam termos de cooperação técnica e acadêmica com as instituições de ensino superior gaúchas interessadas, ressalvadas sua participação na Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP/MJ). Apesar das mudanças por que passou a RENAESP nos últimos dois anos, crê-se que a vinculação de instituições de ensino superior com atestada e comprovada experiência na formação e na capacitação de profissionais da segurança pública seja um critério qualitativo imprescindível para ulteriores conveniamentos de consecução do percurso formativo previsto no bojo da concepção do Plano Político-pedagógico do nascente empreendimento de educação profissional de Guardas Municipais gaúchos.

Resumidamente, o projeto de sustentabilidade em tela está fundado na associação da Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul ao já existente consórcio metropolitano da GRANPAL. Dessa forma, a curto e médio prazo, criam-se as condições objetivas para a estruturação de uma equipe mínima de profissionais, como também de um arcabouço jurídico-administrativo básico para a captação dos recursos necessários para a consecução da sede física, um marco material e simbólico da novel Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul.

6. Considerações Finais

A complexidade dos desafios que se apresentam à afirmação de novas identidades socioprofissionais das Guardas Municipais, ancoradas na delimitação clara do seu escopo político-normativo de atuação, potencializou a constituição da novel Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul.

A união de forças entre os municípios gaúchos, a partir do protagonismo e da liderança do município de Esteio, em conjunto com a GRANPAL e a ASGMUSP, e a União, através da SENASP/MJ, ensejou as condições mínimas para a realização do presente estudo, com vistas ao estabelecimento das diretrizes Político-Pedagógicas e daquelas atinentes ao Projeto de Sustentabilidade deste inédito empreendimento formativo de Guardas Municipais no país.

A ausência de bibliografia técnica especializada e de experiências semelhantes, com a abrangência estadual pretendida, assim como do(s) muitos (mas também opacos) lugar(es) desempenhados pelas Guardas Municipais no atual sistema de segurança pública dificultam e reforçam a relevância social e política da presente iniciativa.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública acredita que a pesquisa em tela tenha contribuído para, com a participação de professores(as), gestores(as) e Guardas Municipais do Estado e do país, apontar os principais aspectos a serem considerados no desenvolvimento dessa importante política pública de educação profissional permanente e continuada de Guardas Municipais no Rio Grande do Sul.

Decerto, a existência de um instrumento normativo como o Consórcio Metropolitano, ao lado da experiência pregressa de 15 (quinze) municípios gaúchos, entre os 24 (vinte e quatro) que possuem Guardas Municipais, que aderiram à primeira etapa desta Academia no Estado, sinalizam a maturidade institucional e o desenho fático para viabilizar, a curto e a médio prazos, a edificação física e simbólica da primeira Academia de Guardas Municipais do gênero no país.

7. Bibliografia Consultada

ADORNO, Sérgio. O Gerenciamento Público da Violência Urbana: a justiça em ação. In: PINHEIRO et al. (Orgs.), São Paulo Sem Medo: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

ALVES, Josias Fernandes; OLIVEIRA, César Luís. Reflexões sobre um Novo Modelo de Segurança Pública. Brasília: Federação Nacional dos Policiais Federais, 2012.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A Municipalização da Segurança Pública: Bases Teóricas e Experiências de Implementação no RS. Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPq. 2007. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. Direitos Humanos Coisa de Polícia. Passo Fundo/RS: Edições CAPEC, 2003.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; INSTITUTO SOU DA PAZ. Guia Copa Segura. São Paulo, 2013.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Org.). Justiça e Segurança: o Brasil em transformação (2003/2010). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório Descritivo. Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais (2003/2006). Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007.

BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA/DEPARTAMENTO DE PESQUISA, ANÁLISE DA INFORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL EM SEGURANÇA PÚBLICA. Guia de Ações. Projeto Qualidade de Vida. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010.

BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Vade Mecum Segurança Pública. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010.

BRODEUR, Jean-Paul. Como reconhecer um bom policiamento. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

BRUNGERA, Neri Vitorino; BILHALVA, Edison Estivaete; PAIVA, Cláudio; ZINGANO, Edison Luiz Munari; TREVISAN, José Carlos; MOURA, José Carlos de. Porto Alegre: APM; CAO, 1995.

COSTA, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo Brisolla. Segurança Pública no Brasil: um campo de desafios. Salvador/BA: EDUFBA, 2010.

CARNEIRO, Leandro. Mudança de Guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 4. Edição 7. p.48-70. Agosto/setembro de 2010.

DIAS NETO, Theodomiro. Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção. São Paulo: RT, 2005.

DIAS NETO, Theodomiro. Policiamento Comunitário e Controle sobre a Polícia. A Experiência Norte-americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Cadernos Adenauer IX (2008), n.º 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório Final de Atividades. Termo de Parceria 752962/2010 – Gestão e Disseminação de Dados na Política Nacional de Segurança Pública. São Paulo, 2013.

FREIRE, Paulo. Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. 3. ed. São Paulo: Centauro, 1980.

GADOTTI, Moacir. Qualidade na Educação: Uma nova abordagem. Congresso de Educação Básica, qualidade na Aprendizagem. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf. Acesso em 30 de agosto de 2013.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O Papel dos Municípios na Segurança Pública. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br>. Acesso em: 29 out. 2005. http://www.ici.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo383?rev=&filename=Relatorio_Papel_Munic_Seg_Pub.pdf. Acesso em 30 de outubro de 2005.

KERBER, Aline; PAZINATO, Eduardo. MUITAS CABEÇAS MUITAS SENTENÇAS – As Representações de Participantes e Não Participantes dos Projetos Sociais de Canoas/RS. Porto Alegre: Multidéia, 2013a.

KERBER, Aline; PAZINATO, Eduardo. Oportunidade histórica às Guardas Municipais: é pegar ou largar. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/oportunidade-historica-asguardas-municipais-e-pegar-ou-largar>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

KESSLER, Gabriel (Coord.). Seguridad y Ciudadanía. Nuevos paradigmas y políticas públicas. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

LISSOVSKY; Maurício; NUNES, Silvia Balestreri (Org.). Curso de Aprimoramento da Prática Policial Cidadã. Módulo II. Manual do Instrutor. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.

Matriz Curricular para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública. Disponível em: http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/matriz_curricular_2008.pdf. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

MELO, Suana Guarani de. Direitos Humanos na Formação da Polícia Civil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010.

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

MESQUITA NETO, Paulo. Ensaios sobre Segurança Cidadã. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.

Ministério da Justiça. Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={3F6F0588-07C1-4ABF-B307-9DC46DD0B7F6}&Team=¶ms=itemID={8BD01097-20A->

A-4A35-A844-52377C9F1BE7}&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F-4CB26}>. Acesso em: 25 de agosto de 2010.

MIRANDA, Ana; PAES, Vivian; FREIRE, Letícia. A gestão da segurança pública

municipal no estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 2. Edição 3. p. 30-55. jul/ago de 2008.

PAZINATO, Eduardo. Do Direito à Segurança à Segurança dos Direitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PAZINATO, Eduardo. Guardas Municipais: da proteção do patrimônio à defesa da vida Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/guardas-municipais-da-protecao-do-patrimonio-a-defesa-da-vida>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

PAZINATO, Eduardo. Guardas Municipais entre a cruz e a espada. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/2012/09/guardas-municipais-entre-a-cruz-e-aespada>>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline de Oliveira. Dossiê do 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública. Curitiba: Multideia, 2013b.

PEREIRA, Benôni; POLICARPO JÚNIOR, José. A formação policial para além da técnica profissional: reflexões sobre uma formação humana. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. vol. 6. n.1. São Paulo. p. 74-89. Fev/mar de 2012.

PINC, Tânia. Treinamento Policial: Treinamento importa? *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 3. Edição 4. p. 36-55. fev/mar de 2009.

RIBEIRO, Ludmila; CORREA, Roberta de Mello (Org.). Curso de Qualificação para a Guarda Municipal. Volume I. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.

RIBEIRO, Ludmila; PATRICIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 2. Edição 3. p. 6-29. jul/ago de 2008.

ROCHA, Alexandre. Polícia, Violência e Cidadania: O desafio de se construir uma polícia cidadã. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. vol. 7. n. 1. São Paulo. p. 84-101. Fev/mar de 2013.

SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Ronaldo Teixeira. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pro-nasci). In: OLIVEIRA, Fátima Bayma et al. De-safios da Gestão Pública de Segurança. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David. Policiamento Comunitário. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; TEIXEIRA, Alex Niche; RUSSO, Maurício (Orgs.). Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais. Porto Alegre: Sulina; Editora da UFRGS, 2011.

VARGAS, Joana; JUNIOR, Almir. As Guardas Municipais no Brasil: Um modelo de análise. Disponível em: <<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas7Art4.pdf>>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

VASCONCELLOS, Celso. Para onde vai o Professor? Resgate do Professor como sujeito de Transformação. São Paulo: Libertad, 2003. (Coleção Subsídios Pedagógicos do Libertad; v.1).

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2013. Homicídios e Juventude no Brasil. Em: <http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

ZAVERUCHA, Jorge; ROSÁRIO, Maria do; BARROS, Negreiros. Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais. Recife/PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.



**Plano Político-Pedagógico e
Projeto de Sustentabilidade**
da Academia Estadual de Guardas
Municipais do Rio Grande do Sul