

# Formação da Guarda Municipal: Uma aventura

**Rosemary de Oliveira Almeida**

Professora da Uece

**Glauécia Mota Brasil**

Professora da Uece

O artigo objetiva compreender o processo de formação, identificação e papel das guardas municipais, mediante discussões sobre o Curso de Formação da Guarda Municipal de Fortaleza, realizado em 2008. A análise é feita com base nos diálogos e discursos de sala de aula sobre temas como cidade e cidadania, violência e seus enfrentamentos, municipalização da segurança pública e seu papel, conflitos e desafios dos guardas, além de depoimentos sobre experiências, dúvidas, perspectivas e incertezas. A formação é um processo complexo, voltado não apenas para os aspectos formais e legais (estatutos, técnicas, regras e convenções proporcionalmente ordenados e seguros) como também trata com a informalidade, o inusitado de representações e práticas existentes no cotidiano complexo e inseguro da cidade-metrópole.

**Palavras-chave:** formação, Guarda Municipal, segurança pública, cidade, violência

The article **Training of City Guards: An Adventure** aims to understand the training, identification and role of city guards by means of discussions regarding the Fortaleza City Guard Training Course, held in 2008. The investigation is based on conversations and arguments presented in the classroom on themes such as the city and citizenship, violence and tackling it, the municipalization of public security and its role, conflicts and challenges for the guards, as well as accounts about experiences, doubts, prospects and uncertainties. The training process is complex and addresses not only formal and legal aspects (relatively orderly and secure statutes, techniques, rules and conventions), but also informality, the unusual aspects of representations and practices in the complex and unsafe day-to-day of the metropolis.

**Keywords:** training, City Guards, public security, city, violence

## Introdução

Recebido em: 10/05/2010

Aprovado em: 01/04/2011

*Aprender para nós é construir, reconstruir, constatar para mudar, o que não se faz sem abertura ao risco e à aventura do espírito (FREIRE, 1997, p. 77).*

**I**niciamos o presente artigo com uma reflexão do educador Paulo Freire que nos convida a pensar a aprender sobre a vida, algo que não é possível ser feito sem liberar o espírito. Não se trata de ensinar, mas de aprender, portanto, “construir”, “reconstruir” e pegar a mão uns dos outros no processo da formação humana. Freire nos faz lembrar George Simmel, que diz: “O filósofo é o aventureiro do espírito”. Em analogia à escrita de ambos, este texto é um convite para todo aprendiz que quer ser o “aventureiro do espírito”.

O aventureiro, para dizê-lo numa só palavra, trata o que na vida é incalculável, como em geral tratamos o que pode ser calculado com segurança. (Por isso o filósofo é o aventureiro do espírito. Ele faz a tentativa sem perspectiva, porém não sem sentido, de formular em termos de um conhecimento conceitual um procedimento de vida da alma, sua disposição diante de si, do mundo e de Deus. Ele trata o insolúvel como se fosse solúvel.) Onde o entrelaçamento com os elementos desconhecidos do destino torna duvidoso o êxito de nossa atividade, cuidamos de limitar o emprego de nossas forças, de manter abertas as linhas de retirada e damos cada passo apenas experimentando. Na aventura, procedemos de um modo diametralmente oposto: apostamos tudo justamente na chance flutuante, no destino e no que é impreciso, derrubamos a ponte atrás de nós, adentramos o nevoeiro, como se o caminho devesse nos conduzir sob quaisquer circunstâncias (SIMMEL, 2005, pp. 175-176).

A aventura é a possibilidade de adentrar os labirintos desconhecidos do conhecimento e da realidade para além de uma racionalidade segura do saber e do estabelecido; é a possibilidade de tecer a vida e aventurar-se nela, mesmo sob o risco de encontrar o inusitado e a insegurança. Mas, a aventura continua “nos parecendo um cruzamento do momento de segurança da vida com o de insegurança” (SIMMEL, 2005, p. 176). Dessa forma, o que dá qualidade às nossas práticas é a ideia de segurança mesclada com a “consciência da incerteza com respeito ao êxito” (Idem). Tais práticas, muitas vezes, são guiadas pelo “senso prático” do qual nos fala Bourdieu (2009). Buscamos a segurança, mas temos que contar com os imponderáveis, significando dizer que, em relação aos nossos objetivos traçados no início de qualquer empreendimento, nem sempre temos a segurança de que serão alcançados. É no processo que tomamos consciência também da incerteza, portanto, lidamos com o seguro e o inseguro o tempo todo e é assim que podemos ter êxito<sup>1</sup>.

Assim é a ideia que fazemos das teias complexas do processo de formação (nova formação) e das práticas das guardas municipais, ponto de partida deste artigo. A analogia com a segurança e a insegurança, proporcionada pela aventura simmeliana, com os aspectos que pretendemos tecer aqui sobre a formação e o papel das guardas municipais na política de segurança pública, não é à toa. Trás à tona o entendimento de uma formação complexa, voltada não apenas para os aspectos formais legais que compre-

1 Para aprofundar a compreensão sobre aventura, ver ensaio de Simmel, “A Aventura”, entre a seleção de textos deste autor organizada por Jessé Souza e Berthold Öelze (2005, pp. 169-184).

endem convenções, estatutos, regimentos, códigos e procedimentos técnicos proporcionalmente ordenados (a segurança da vida), como também para a informalidade, para o inusitado do cotidiano e da própria vida (a insegurança). É desse cruzamento entre o formal e o informal, a ordem e a desordem, o seguro e o inseguro que podemos visualizar o “solúvel” no “insolúvel” ao lidar com o campo da violência e da busca de seu enfrentamento por intermédio das políticas de segurança. Sem esquecermos que esse processo supõe o uso de estratégias como o “conhecimento das condições do conhecimento” (BOURDIEU, 2009).

Na tentativa de compreensão desse campo, o artigo versa sobre o processo de formação das guardas municipais, especificamente por meio de uma discussão sobre o Curso de Formação da Guarda Municipal de Fortaleza<sup>2</sup> e seu projeto pedagógico, com base nos debates desenvolvidos em sala de aula sobre temáticas como cidade e cidadania, direitos humanos, violência, municipalização da segurança pública, conflitos e desafios das guardas e o diálogo sobre suas experiências, incertezas e perspectivas. Partimos do pressuposto de que a incerteza sobre sua identidade é uma realidade nas representações de guardas municipais. Estas, por sua vez, constroem percepções sobre sua prática em relação à segurança da cidade na medida em que se perguntam se sua função é dar segurança aos cidadãos ou proteger o patrimônio do município. Com base nessas percepções e mediante a orquestração pedagógica e de conteúdo de um curso de formação, dos depoimentos e debates dos novos alunos sobre suas experiências, que compreensão podemos alcançar sobre o papel das guardas municipais, sua formação e sua atuação? Que aspectos legais e práticos esclarecem o processo de identificação da guarda municipal? Como esse processo se constitui diante das determinações legais e das práticas constitutivas da aventura complexa nas ruas da cidade?

### **Cidade, município, guarda...**

A Constituição Federal (CF) assegura o papel das guardas como restrito à segurança do serviço público, bens e propriedades. Apenas em um inciso do art. 144 da CF de 1988 há uma vaga menção aos municípios: “§ 8º. Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Do

2 Curso de Formação da Guarda Municipal de Fortaleza (março a junho de 2008), voltado para novos guardas aprovados em concurso público realizado em 2006 pela Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza. O projeto do curso foi elaborado com base no conteúdo programático dos módulos que compõem a Matriz Curricular Nacional das guardas municipais desenvolvida pela Senasp, adaptando temas à realidade local, com os seguintes eixos: ética, cidadania, direitos humanos, segurança pública e defesa social; sociedade, sua organização de poder e a segurança pública; o indivíduo como sujeito e suas interações no contexto da segurança pública; diversidade e conflitos. Projeto Pedagógico para esse curso pode ser encontrado no Laboratório de Direitos Humanos e Cidadania/LABVIDA da UECE e na Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza.

ponto de vista legal, podemos dizer que este é o *leitmotiv* da criação das guardas nos municípios, o seu marco regulatório, uma quase identidade. Por outro lado, ao formalizar as regras para criação das guardas, o legislador não menciona a forma como essas executarão suas atividades de segurança nos espaços da cidade. Embora existindo uma expressão formal de sua existência institucional, torna-se quase impossível dizer o que são e o que fazem as guardas municipais.

Criadas num quadro de busca de alternativas e soluções para os problemas sociais crescentes, quase sempre ligados à expansão da violência e do crime, em seus diferentes formatos as guardas representam uma tentativa de inovação no quadro das políticas de segurança. Mas a base que promovia a criação dessa nova força, além das limitações estabelecidas pela manutenção das atribuições das forças tradicionais, padecia também da indefinição, que permitia que se fizessem guardas municipais com os propósitos e métodos os mais diversos. As guardas terminavam por seguir as vacilações das percepções coletivas sobre o problema da segurança pública: alguns setores da sociedade buscavam – e buscam – formas alternativas de promoção da segurança, através de novas práticas, comunitárias ou assistencialistas, enquanto outros exigiam – e ainda exigem – um endurecimento das ações, uma presença maior das forças de segurança de perfil igual ao das já existente (BRETAS e MORAIS, 2009, p. 160).

Essas considerações nos levam a recordar o ensaio sobre a aventura de Simmel (2005), ao expor o necessário cruzamento entre o seguro e o inseguro. No que concerne às guardas municipais, percebemos que a segurança da lei não é sustentáculo único da aventura da vida real, já que elas precisam adentrar o nevoeiro dos conflitos cotidianos, o destino incerto do espaço da cidade marcada pela insegurança. Assim, a pergunta pela identidade segura cruza com a experiência das indeterminações do trabalho das guardas que vai se constituindo na relação com as demandas do poder público e da população que, por sua vez, lhe exige respostas imediatas frente às práticas de violência e de criminalidade nas ruas da cidade.

Nesse mesmo cenário, estudiosos têm observado essa aventura, como Ricardo e Caruso (2007), ao declarar que o espaço da cidade e seus equipamentos e serviços, como a escola, a praça, o posto de saúde, o trânsito, as ruas do bairro, têm exi-

gido encaminhamentos por parte da guarda, exatamente pela ideia de proximidade que ela tem com a comunidade. Trata-se da emergência diária da insegurança das cidades que não espera pela resolução pacífica entre a responsabilidade estatal ou municipal pela segurança.

A cidade, que antes era definida pelos gregos como espaço público por excelência, campo das decisões com base na argumentação e, portanto, da consolidação da cidadania, perde esse seu lugar na modernidade e passa a ser lugar urbanístico, espaço da troca e do consumo motivados pela aurora do capitalismo.

No caso específico de Fortaleza, observa-se que ela tem sofrido crescimento expressivo em sua população, conforme dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>3</sup>. No ano de 2000, a população era de 2.141.402 habitantes e, em 2007, evoluiu para 2.431.415. Em 2008, as estimativas relacionavam a cidade de Fortaleza como a quarta maior em contingente populacional do país, sendo uma metrópole de destaque no contexto nacional e na Região Nordeste, com uma população estimada em 2.416.920 habitantes. No último censo, divulgado em 2010, a cidade se manteve na quinta posição, registrando uma população de 2.447.409 habitantes, atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Brasília.

Trata-se de uma cidade em crescimento expressivo, configurando-se no campo urbano como metrópole em franco desenvolvimento. Todavia, tanto o aumento populacional quanto a dinâmica do seu desenvolvimento não se deram de forma sustentada. Resultado disso é a expansão urbana desordenada e a elevada concentração de renda que marcam o espaço urbano de Fortaleza. A cidade divide-se entre rotas de expansão e desenvolvimento, por um lado, com a migração de novos empreendimentos públicos e privados, serviços, condomínios fechados de alto padrão etc., que marcam os bairros situados mais a leste, e pela ocupação desordenada e alta concentração populacional mais a oeste da cidade, sem planejamento e intervenção prévios por parte dos poderes públicos. Esse processo culmina com a precarização desses espaços em relação à moradia e investimentos em infraestrutura, transporte público, entre outros serviços essenciais, afetando, deste modo, amplas camadas populares da capital, fato indistinto do quadro social das demais metrópoles brasileiras. O crescimento vertiginoso lhe trouxe problemas comuns às

3 Ver dados de censo em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat>

demais grandes cidades brasileiras, destacando-se na problemática da criminalidade e da violência, uma demanda para a discussão da segurança pública no município.

Sobre esse assunto, Ricardo e Caruso (2007), ao refletirem a respeito da controvérsia sobre a responsabilidade da gestão municipal na segurança urbana, afirmam que a Constituição Federal dá ao município responsabilidades em relação à “gestão dos serviços públicos de interesse local, como saúde e educação, proteção do meio ambiente, patrimônio histórico cultural e políticas de desenvolvimento e ordenamento do espaço urbano” (Idem, p. 104). Essas atribuições são indispensáveis para a segurança pública, em especial porque têm relação com um aspecto fundamental, a prevenção da violência e da criminalidade. Nesse sentido, o município passa a ser parte integrante ou responsável da segurança pública. Sobre essa questão, sabe-se que a responsabilidade constitucional, no que concerne às políticas de segurança, é da federação e dos estados, o que não significa desconsiderar um tipo de gestão com o poder municipal para o avanço no controle da criminalidade urbana e na melhor articulação com a população local. Essas considerações parecem ser cruciais para a formulação de políticas públicas de segurança.

A prefeitura é o braço do poder público mais próximo à população, é onde se dá a prestação cotidiana de serviços, é, também, quem conhece os problemas e conflitos da comunidade mais de perto e pode, portanto, solucioná-los com maior agilidade quando estes ainda têm proporções reduzidas. Ao mesmo tempo, a proximidade com a comunidade agrega outro capital ao poder municipal: a capacidade de mobilização e articulação da população em geral (MIRAGLIA, 2006, p. 89).

Assim, é possível observar municípios brasileiros criando formas de gestão e articulação com a população para a formulação de políticas municipais de segurança, por meio da criação de coordenadorias, de secretarias ou de outras instâncias. A principal tarefa dos municípios tem sido criar as guardas municipais voltadas para atividades de segurança do patrimônio, segurança dos espaços públicos e atuação em projetos comunitários de prevenção da criminalidade. Em Fortaleza, a instância do executivo responsável é a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza. Assim, a que órgão o município pode atribuir o serviço público da segurança?

As guardas municipais são, assim, criadas; algumas, fortalecidas. A questão fundamental é verificar em que medida elas são criadas e efetivadas apenas como braços da vigilância do patrimônio em detrimento de ações voltadas para políticas públicas de prevenção da violência. Ou se acabam por se tornar repetidoras de práticas baseadas na militarização das ações policiais motivadas por políticas de segurança das secretarias estaduais que historicamente têm se voltado para práticas repressivas às demandas de ocorrências policiais. O controle social é, assim, constituído como ação reativa em lugar de se constituir de práticas proativas baseadas no controle dos delitos com ações preventivas.

Outra questão é que em muitos casos, tais secretarias são criadas para gerir exclusivamente suas guardas municipais sem conseguir articular a atuação concreta do guarda nas esquinas da cidade com uma política pública de prevenção da violência. Acabam, em muitos casos, por reproduzir um *ethos* das secretarias estaduais de segurança pública, muitas delas, conhecidas por atuarem “apagando incêndios” ou respondendo às demandas impostas pela mídia ao divulgarem os casos de violência e criminalidade (RICARDO e CARUSO, 2007, p. 104).

As guardas municipais têm agido basicamente na “segurança do patrimônio”, ao mesmo tempo em que também estão conectadas à insegurança das ruas, que concentram práticas desconhecidas ou, como assinala o ensaio sobre a aventura de Simmel, os “elementos desconhecidos do destino” que não se objetivam no aprendizado da formação técnica e legal das guardas, tornando “duvidoso o êxito da atividade”. Nesse sentido, elas limitam o passo, agem tecnicamente de acordo com a experiência e com recursos técnico-formais disponíveis e, raras vezes, apostam na aventura ou “na chance flutuante, no destino que é impreciso...” (2005).

O recurso da formação da guarda sob o aspecto lógico-formal de conteúdos, eixos temáticos e módulos de conhecimento filosófico e técnico é fundamental para refletir sobre o cruzamento entre o formal e o informal aqui em interrogação. É nesse sentido que o curso de formação para novos guardas da cidade de Fortaleza é um ponto de partida, um campo de estudo significativo para a compreensão de sua atuação legal, sua prática profissional e sua identificação no campo da segurança pública.

## A guarda municipal e a formação

A Guarda Municipal de Fortaleza foi criada em 10 de julho de 1959, pela lei municipal nº 1.396, na gestão do general Manuel Cordeiro Neto, e extinta em 1968. No mesmo ano, a lei nº 3.557 criou o Departamento de Vigilância Municipal com as mesmas atribuições. Em 1985, a lei nº 6.038 extinguiu o Departamento de Vigilância e criou em seu lugar a Guarda Civil de Fortaleza. Esta foi composta de dois núcleos de guardas, um masculino e outro feminino, além do Departamento de Assuntos Administrativos. Na época, foi também criado o cargo de diretor-geral. O decreto nº 8.031, de 31 de julho de 1989, aprovou a criação dos cargos de diretor-geral, diretor adjunto e das unidades de comando operacional, administrativa e financeira, entre outros setores. Em 2002, é realizado o primeiro concurso público para os cargos de guardas e subinspetores. A lei complementar nº 17, de 7 de junho de 2004, cria o Sistema Municipal de Segurança, Defesa Civil e Cidadania, com a junção da Guarda Municipal de Fortaleza e da Agência de Cidadania, esta com atribuições de Defesa Civil. Em 2006, na primeira gestão da prefeita Luizianne Lins (2005-2008), é realizado o segundo concurso para guardas municipais na cidade. De acordo com informações disponíveis no site da prefeitura, a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza conta com 1.658 servidores, sendo 988 guardas municipais, cinco inspetores, 500 subinspetores, 10 agentes de segurança institucional, 114 agentes de defesa civil, 29 agentes administrativos, oito auxiliares de serviços gerais, dois advogados e dois administradores. O órgão se define

responsável pela segurança pública municipal com a visão de policiamento comunitário. Tem como responsabilidade a proteção do patrimônio público ecológico, cultural, arquitetônico e ambiental do município adotando como estratégias as medidas educativas e preventivas. No âmbito da política municipal de Defesa Civil, a instituição desenvolve planos, programas e projetos referentes à prevenção, socorro, assistência e recuperação da comunidade em situação de risco, minimizando os desastres e restabelecendo a normalidade social ([www.fortaleza.ce.gov.br/gmf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/gmf) em julho de 2011).

Aqui interessa-nos discutir qual é, de fato, o papel das guardas. No caso de Fortaleza, o que os novos profissionais em formação pensam a respeito de sua atuação?

O curso de formação em Fortaleza, seguindo os passos da Matriz Curricular Nacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública, priorizou alguns conteúdos que subsidiaram a capacitação do guarda municipal no sentido de atuar no espaço público da cidade com base na promoção da segurança comunitária preventiva. Nesse sentido, o projeto pedagógico do Curso de Formação da Guarda Municipal de Fortaleza, elaborado para 2008, configura que

seu âmbito de atuação é no espaço público. Visa, sobretudo, uma atuação voltada para garantir a ocupação e a utilização democrática deste espaço; respeitar os direitos fundamentais do cidadão na vida cotidiana; proteger o meio ambiente e o patrimônio histórico e ecológico; detectar todo tipo de deficiências que impedem a livre circulação do cidadão e a correta utilização dos serviços públicos urbanos e ainda contribuir na prevenção e mediação de pequenos conflitos urbanos, assim como facilitar o acesso dos cidadãos aos seus direitos (...). O perfil profissional do guarda municipal envolve o treino de diversas capacidades, tais como o diálogo, a persuasão, a análise crítica, além das habilidades de negociação, discernimento e gerenciamento de conflitos, dentre outros.

O projeto pedagógico e seus conteúdos são bases fundamentais para a formação. Como todo projeto, ele tem a pretensão de refletir a realidade. É no ponto de encontro entre seus eixos temáticos e a prática com que a guarda municipal se depara com o imponderável e as incertezas da profissão, seja diante das instituições, para garantir proteção, seja nas ruas da cidade, inserindo-se no enfrentamento da problemática da segurança.

Como já afirmado neste trabalho, a concepção ampla de segurança pública, ao envolver as guardas municipais, contempla a construção de parceria entre as secretarias de segurança pública estaduais e a gestão municipal, no sentido de desenvolver práticas preventivas mediante a presença das guardas nas ruas. Nesse sentido, trata-se de colaborar com o controle da criminalidade não apenas pela via de atividades

repressivas mobilizadas pelas polícias militares, mas pela elaboração e pelo desenvolvimento de práticas de valorização do ambiente da cidade e das comunidades e dos bairros. Tais atividades sugerem a promoção de ações comunitárias de prevenção ao cometimento de delitos, geralmente de baixa complexidade, para que não ecoem no universo da criminalidade complexa, e que estejam efetivamente relacionadas ao compromisso dos gestores com a qualificação dos equipamentos e serviços sociais e urbanos. Com base nessa concepção ideal de segurança, o guarda parece ser o agente público mais próximo do cidadão. O que fazer?

Constitucionalmente, seu papel está restrito ao policiamento de bens, serviços e patrimônio públicos. Mas, no mundo real, o guarda depara-se com os conflitos advindos da cidade, a partir dos quais colocam-se frente a frente as concepções e práticas que caracterizam sua identificação e os rumos da segurança pública. Tecemos algumas considerações sobre a relação entre projetos de formação, leis e conteúdos de aprendizagem e o cotidiano do guarda, que necessariamente se defronta com as regras da instituição e do comando. Anotamos um depoimento significativo proferido em sala de aula por um guarda municipal sobre esse conflito.

Professora, acho muito bom todo esse conteúdo sobre a cidade, a violência, a ideia de prevenção comunitária, o respeito aos direitos humanos, os exemplos bem-sucedidos de nosso trabalho. Mas nem sempre podemos fazer assim, temos que obedecer ao comandante (agente da Guarda Municipal, 2008).

Essa referência tem relação com a concepção personalista dos comandos das guardas municipais, que se estruturaram de acordo com a voz ativa do comandante, geralmente formado pela tradição militar das polícias repressivas e com práticas baseadas em arranjos pouco planejados e, que seguem uma racionalidade própria colada ao *modus operandi* desses comandos. Nesse sentido, não há ou pouco há consideração à dimensão ampla da carreira profissional e das atividades de segurança do guarda municipal que sugere formação continuada e novos empreendimentos voltados para a concepção de segurança pública fundamentada na ideia de guarda comunitária. É como atestam Ricardo e Caruso:

Cada guarda vai se adaptando e tomando contornos de acordo com a visão de seu chefe/comandante. O que pode ou não pode, o que é prioritário ou não, é determinado de modo personalista e, por isso, é difícil defini-los como guardas profissionais. Seus arranjos organizacionais, plano de carreira, formação e aperfeiçoamento profissional, gestão e critérios de avaliação de desempenho são fluidos, inconstantes e pouco estruturados (2007, p. 108).

Essa compreensão significa que, entre a ampliação do conceito de segurança pública e a participação da gestão municipal, especificamente através da atuação das guardas municipais como agentes voltados para a prevenção e a prática comunitária, há interstícios interessantes a se compreender. Um deles é: grande parte das guardas é comandada por policiais militares e/ou com orientação militarista. Há uma discussão crítica em relação à própria função policial que é, por excelência, civil, e não militar, embora, do ponto de vista constitucional, algumas nações, como o Brasil, utilizem também formações militares como força policial. Os policiais são

peças autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através de aplicação da força física. Esta função possui três partes essenciais: força física, uso interno e autorização (BAYLEY, 2002, p. 20).

Ainda, para este autor, a polícia, quando constituída em um estado democrático de direito, é uma força pública autorizada pela população para agir contra a criminalidade, cabendo ao Estado, como representante da comunidade geral, manter e controlar as instituições policiais como “agências públicas, especializadas e profissionais” (BAYLEY, 2002, p. 35). Embora se trabalhe hoje, no Brasil, com duas instâncias policiais, a civil (polícia investigativa) e a militar (ostensiva e repressiva), tais forças são autorizadas para tratar de pessoas “desviantes” e não para combater o “inimigo”, que é função do exército e das forças militares. O que reza a Constituição Federal de 1988, com base nos princípios democráticos, é priorizar o eixo da segurança do cidadão e não a defesa do Estado contra o inimigo que teve sua ênfase no período autoritário brasileiro.

Na prática, tais princípios democráticos entram em choque com a demanda por mais segurança e diminuição das taxas de criminalidade, como também com a “cultura policialesca” que predomina nas corporações (ALMEIDA e BRASIL, 2004, p. 120).

Qual a relação entre os conflitos referentes à função policial e a da guarda municipal? Em primeiro lugar, observamos, durante o curso de formação e no trabalho desenvolvido pela Guarda Municipal de Fortaleza, percepções e práticas que se operacionalizam conforme códigos e uma práxis característica dos policiais militares. Como assinalam Ricardo e Caruso, há um tipo de “*ethos* policial militar que, em geral, é internalizado no processo de formação e aperfeiçoamento profissional dos guardas” (2007, p.108). Além disso, os depoimentos desses agentes confirmam essa situação e configuram uma tensão, demonstrando que, na maioria das vezes, há a exigência de obediência a uma atuação militarista: “Sabemos que não somos policiais, não somos autorizados a agir como policiais, mas às vezes somos chamados a agir assim, quase uma guerra...” (agente da Guarda Municipal, 2008).

Os policiais militares também determinam essa diferença, embora hoje se verifique certa interação entre a guarda municipal e a polícia, dependendo das determinações do comando das duas instâncias. A população, por sua vez, também entra nessa tensão, ao não reconhecer o guarda como agente de segurança ou compreendê-lo como “quase policial”, de acordo com o tipo de ocorrência, ou, ainda, ao confundi-lo com um agente de trânsito. Em muitos municípios brasileiros, a guarda tem grupamentos de trânsito, o que não é o caso de Fortaleza, que tem uma autarquia para o setor.

Tal conotação militarista tem trazido, entre os guardas, uma discussão sobre o caráter bélico, o paradigma tradicional da segurança como prática de combate ao inimigo e a ideia de afastar qualquer noção de desordem e conflito. Essa concepção se distancia do paradigma da segurança comunitária e preventiva. Além do conflito com os policiais militares, a tensão também é inevitável em relação ao contato com os policiais civis, especialmente delegados de polícia. A respeito desse tema, afirmou um guarda:

Antes, me comportava da seguinte forma: um jovem drogado na escola que me desacatou, levei à delegacia, mas o delegado disse que não deveria ter levado e me enxovalhou, dizendo que deveria só ter dado uns tapas e soltado o elemento. Fiz isso, levar à delegacia, algumas vezes, mas hoje eu bato mesmo, porque não adianta levar para a delegacia; eles me chamam de guardinha... (agente da Guarda Municipal, 2008).

Ora, observa-se, nesses casos, absoluta indeterminação de sua função, uma tensão no processo de identificação do guarda nas ruas para a resolução dos conflitos, tanto no que se refere às percepções da autoridade policial civil quanto no que concerne às do guarda. Resultado: os guardas, em sua maioria, não têm definido claramente o que são e o que podem fazer. Muitas vezes, têm copiado o modelo da truculência em detrimento da legalidade que são atitudes provenientes de um *habitus*<sup>4</sup> autoritário tanto das polícias como da população.

A definição da guarda passa então pelo dilema de relacionar o código legal com as expectativas dos guardas e com as exigências do público, que é percebido pelos guardas como esperando deles atitudes policiais, de mais um agente uniformizado de controle de espaço urbano. O próprio guarda passa a esperar que a população se comporte desta maneira. (BRETAS e MORAIS, 2009, p. 168).

Se, por um lado, há a exigência dos projetos de segurança municipal de que a guarda municipal faça policiamento preventivo que tem relação com um trabalho estratégico de integração com as polícias, por outro lado, sobre ela recai o fato de não ter poder de polícia, e, por isso, o estigma de “guardinha”.

Essa discussão convida-nos, sem dúvida, à reflexão sobre a formação da guarda municipal e sua relação com uma política de segurança pública democrática. Tendo como base o curso de formação (2008) para a Guarda Municipal de Fortaleza, cujo projeto pedagógico ajusta-se à nova formação voltada para a cidadania, para os direitos humanos e para o trabalho de articulação com a comunidade, como conceber tal formação levando em consideração os conflitos e as tensões do trabalho dos guardas municipais?

## Formação da guarda municipal: experiências de um curso

No início do texto citamos Paulo Freire e Georg Simmel que trazem em comum a ideia da aventura. Para o primeiro, a aventura das experiências humanas no campo da formação pedagógica e, para o segundo, a aventura do pensamento humano e, portanto, no campo da filosofia. Para Freire (1997), a formação de qualquer ser humano supera apenas o uso de bons projetos com seus currículos, conteúdos e métodos bem-utilizados. Não é suficiente ensinar a técnica segura, mas aventurar-se interminavelmente na atitude de aprender uns com os outros, “construir”, “reconstruir”, “constatar para mudar”, como assinala a epígrafe deste artigo. Para Simmel (2005), trata-se de correr o risco da aventura, mesmo distanciando-se da experiência da vida para adentrar na dimensão incalculável do pensamento. Fazendo uma analogia com estes pensadores, observamos que lidar com formação humana ultrapassa a experiência formal e técnica que, muitas vezes, limita a experiência cotidiana, para a dimensão da autonomia do indivíduo que pode se reinventar no exercício do pensamento nesse processo de aprendizagem. Refere-se à atitude em permanente renovação, portanto, mediada também pelas incertezas da experiência cotidiana. É essa complexidade que investigamos no campo da segurança pública e sua relação com a experiência da guarda municipal.

No curso de formação da Guarda Municipal de Fortaleza, percebemos a experimentação em sala de aula do “espírito aventureiro” de Freire e Simmel ao entrecruzar a dimensão técnica e teórica de textos e regras formais com a discussão sobre a variedade de experiências das guardas, em algumas cidades brasileiras, que têm baseado a aprendizagem no diálogo e na argumentação, enfim, na entrega ao debate sobre o processo de identificação, entre outros assuntos. A presença de professores universitários da área de ciências sociais e humanas e sua fundamentação teórica, de alguma forma se cruzaram com a experiência técnico-formal de professores e representantes das forças policiais. Nesse cruzamento, em alguns momentos, os guardas puderam falar de suas práticas, questionaram suas próprias funções, interrogaram-se sobre os imponderáveis do caminho não “ensinado” pela teoria. Voltando a Freire, trata-se de um exercício de autono-

4 Para melhor entendimento do conceito de *habitus*, ver Bourdieu (2001). Trata-se do sistema de disposições duradouras adquirido pelo indivíduo durante seu processo de socialização mediado pelas instituições sociais. Estas disposições e atitudes direcionam as percepções e práticas, modos de pensar e agir interiorizados pelo indivíduo e constituídos em relação às estruturas sociais. Tais percepções e práticas funcionam como princípios inconscientes de ação, percepção e reflexão.

mia porque quando se reflete sobre si e sua prática é possível elevar o espírito crítico, aprender, continuar aprendendo e intervir mais efetivamente, no caso das guardas, nas agendas públicas, em trabalhos de interesse público da cidade.

Uma questão central é saber: diante dessa experimentação, como se efetiva o processo de aprendizagem dos guardas, na medida em que este é influenciado tanto pela nova formação curricular fundamentada na perspectiva crítica e dialógica, quanto pela dimensão técnica incorporada pelas práticas militares? Escrevendo de outra forma, como se fundamenta a perspectiva curricular que se alicerça em disciplinas de direitos humanos, cidadania e polícia comunitária, ao lado de práticas militaristas autoritárias substancializadas em exercícios próprios da polícia ostensiva?

No curso, essas ideias foram cultivadas por alguns formadores e alunos na sala de aula e na constituição de módulos e seminários, ao lado, é claro, de disciplinas voltadas para técnicas de segurança, próprias do controle e da repressão à criminalidade.

Vejamos seus módulos.

Módulo I – O papel das guardas municipais e a Gestão Integrada da Segurança Pública e em nível municipal: as guardas municipais, embora jovens, têm um grande valor no contexto da segurança pública municipal, seja por suas ações preventivas, seja por suas ações sociopedagógicas junto à comunidade. Hoje, sabe-se, a segurança pública municipal está atrelada à atuação inteligente das guardas municipais. Compreender sua função e atribuição, analisar as formas de intervenção, conhecer técnicas e procedimentos compatíveis, refletir acerca de sua identidade institucional e da relevância de seu papel dentro da gestão integrada da segurança pública poderá resultar, para o(a) guarda, uma consolidação vocacional e, para o(a) munícipe, na sensação de maior segurança e bem-estar. A possibilidade de vida em sociedade está diretamente relacionada ao estabelecimento de normas disciplinadoras, que delimitem as regras de convivência e sobrevivência. A guarda municipal tem em seu nascedouro a dinâmica de atender às reivindicações dessa sociedade, devendo pautar sua conduta de acordo com a lei, a ética e o respeito aos direitos humanos. O conhecimento das normas permite também à guarda municipal orientar os(as) cidadãos(ãs) acerca de seus direitos e deveres.

Módulo II – Apropriação do espaço público: o ordenamento do espaço público constitui-se num grande desafio para a guarda municipal. A rua é o espaço onde as diferenças e desigualdades são notórias. A compreensão da diversidade cultural, do processo migratório e suas consequências, e da situação socioeconômica são fundamentais para a ação eficaz dos agentes em situações de conflito.

Módulo III – Estrutura e conjuntura para prática da cidadania: o profissional de segurança pública que, por sua atuação eficaz, age cobrindo infrações administrativas, tais como as infrações de trânsito, observa e informa a existência de buracos nas ruas, semáforos com defeito, sinalização inadequada ou danificada, iluminação precária, terrenos baldios, árvores não podadas, degradação de instalações físicas e que, além disto, protege o patrimônio ambiental e desempenha atividades sociopedagógicas junto à comunidade, sem dúvida, estará colaborando para a qualidade de vida dos(as) cidadãos(ãs).

Módulo IV – Comunicação e gerenciamento da informação: boa comunicação é necessária em todos os relacionamentos, tendo a guarda municipal entre suas funções a de mediar a resolução de conflitos, tornando-se imprescindível para estes operadores da segurança urbana conhecer, compreender e ter acesso aos meios de comunicação, saber quais são, como podem ser utilizados e como colaboram na execução de seu trabalho, os recursos tecnológicos disponíveis.

Com base nessa ementa, a aventura de sala de aula vai se moldando às perspectivas teóricas, à dinâmica do saber local e às experiências práticas do dia a dia. Os módulos são substâncias pilares para o conhecimento e a aprendizagem e, quando juntamos ao debate a autonomia da vida real, o resultado pode ser surpreendente e cheio de interrogações.

Em algumas aulas observadas, cujos conteúdos foram ministrados por cientistas sociais, pedagogos ou policiais militares, foram discutidos o processo de identificação e (des)identificação do guarda, seu papel e atuação preventiva e sociopedagógica no “espaço público”, sua prática voltada à compreensão da diversidade cultural e social e, portanto, de cidadania, a estratégia de bom informante dos problemas da cidade e sua capacidade de mediar conflitos. Notamos dois campos fundamentais de pano de fundo: o das ideias e o da concretude das práticas.

Quando era permitido (geralmente nas aulas ministradas por profissionais não militares), os alunos tendiam à discussão. Falavam das investidas dos guardas nas comunidades, principalmente de seu trabalho pedagógico em escolas e bairros. Mas, ao mesmo tempo, questionavam o fato de terem que atender a ocorrências repressivas, como despejos de terrenos públicos, o controle de distúrbios e conflitos envolvendo manifestações de movimentos sociais. Um exemplo central foi a greve dos professores de Fortaleza em defesa do plano de cargos e carreiras por ocasião de sua votação na Câmara Municipal. A ação resultou em atitudes truculentas. Não foi possível o diálogo<sup>5</sup>. Para alguns, foi algo necessário, de defesa do patrimônio público e dos próprios professores, pois, em sua percepção, parte da categoria perdeu o controle ao tentar forçar a porta para entrar na galeria da Câmara. Outros consideraram o fato desnecessário, pois se baseou em táticas militares e não no diálogo e na serenidade da estratégia de prevenção. Outros, ainda, consideraram haver momentos em que o controle e a repressão parecem ser imprescindíveis, quando não há mais tempo e preparo para a prevenção e o diálogo. Tal discussão resultou na perspectiva de que o trabalho da guarda, baseado na concepção de segurança preventiva, precisa se moldar pelo diálogo, pela comunicação até as últimas consequências, e utilizar estratégias de repressão como último recurso para retomar o controle em nome da defesa dos cidadãos e da cidade.

Sem dúvida, as estratégias de segurança baseadas em ações proativas e na prevenção não excluem, de forma alguma, o controle e a repressão. Pelo contrário, “procuram articular prevenção e controle, tendo como pano de fundo a eficiência e o respeito às garantias democráticas” (MIRAGLIA, 2006, p. 93). A questão que os alunos colocaram, com ênfase no exemplo da greve dos professores da rede municipal de ensino, é que não se tratava de “criminosos”, mas de trabalhadores como eles! Entretanto, em casos como este, a tensão se estabelece na medida em que, mesmo discordando em algumas situações, precisam obedecer às ordens do comando. Em relação a essa questão, geralmente as ações da guarda se assemelham às determinações militares da disciplina e obediência à hierarquia, no sentido de acatar as ordens dos comandantes, fundamentadas mais em estratégias de combate ao “inimigo” do que propriamente de controle baseado na prevenção.

5 Trata-se de uma ação dos professores do município de Fortaleza em greve, no período de junho de 2007, que se posicionava contrária ao início da tramitação do Projeto de Lei do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) na Câmara Municipal. Um dia, durante a greve, a categoria tentou impedir a leitura de tal projeto que daria início ao processo de tramitação na Casa, porque não concordava com todo o texto e reivindicavam modificações. Não conseguindo, o grupo tentou entrar na galeria. Alguns mais exaltados forçaram o acesso jogando pedras. Houve reação por parte da guarda municipal, que impediu a entrada usando spray de pimenta e cassetetes. Instaurou-se o confronto com ações e reações de ambos os lados. Ver noticiário da época, por exemplo, no jornal *Diário do Nordeste* de 13 de junho de 2007, disponível on-line em <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?Codigo=442285>.

Outros exemplos foram discutidos em relação à atuação da guarda na cidade, levando em consideração os conflitos e as práticas de segurança preventiva. Os alunos compuseram e discutiram ações mais voltadas para o campo educacional, questionando se cabe à guarda educar. Considerando as diretrizes do curso, a discussão se estendeu para a aventura de Freire, ao resgatarem o processo de aprendizagem como construção e reconstrução ao invés do ensinamento como regra de “quem sabe” para “quem não sabe”. Em relação a isto, observamos a atenção dos alunos voltada para recursos a favor do trabalho sociopedagógico da guarda por intermédio dos Planos de Segurança, mais especificamente o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci)<sup>6</sup>. Trata-se de um programa que busca instrumentalizar as polícias e as guardas para atuarem no campo da educação, sem descaracterizar a sua atuação na defesa do patrimônio público, ao reunir ações de prevenção, controle e repressão da violência. O programa é desenvolvido pelo Ministério da Justiça e tem como objetivo articular políticas de segurança em cidades brasileiras que detêm altos índices de criminalidade, com base em ações sociais estruturais e locais de cidadania, priorizando operações preventivas no enfrentamento da criminalidade, sem deixar de as articular com práticas voltadas para o controle e repressão. Tal empreendimento se dá com o envolvimento da União, dos estados, dos municípios e das comunidades. As principais ações são nova formação e valorização dos profissionais da segurança, envolvimento da comunidade na prevenção da violência, com base no policiamento comunitário, atitudes voltadas para atendimento aos jovens em conflito com a lei e combate ao envolvimento em crimes e projetos para a instituição penitenciária, incluindo atendimento específico para jovens de 18 a 24 anos.

Em relação às guardas municipais, o Pronasci descreve explicitamente o seu fortalecimento para que estejam presentes no dia a dia das comunidades, cuja meta é difundir a concepção de segurança preventiva com base na aproximação com a sociedade e seus conflitos. Entretanto, indica que tal concepção só é possível quando aliada ao braço forte da prefeitura agindo com base na valorização do profissional, considerando efetivamente bons salários, cursos de formação e capacitação continuada. Além dessas considerações, o programa também prevê parcerias concretas das guardas municipais com as polícias

6 Ver lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Pronasci, no site do Ministério da Justiça: [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br). Ver também lei nº 11.707, de 9 de junho de 2008, que modifica sua redação, faz acréscimos e veto de alguns artigos. Disponível on-line em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm).

estaduais para que trabalhem na prevenção e no controle da criminalidade de forma conjunta e se respeitem mutuamente, estendendo essa parceria para outros órgãos do poder público local como escolas, espaços culturais, projetos da prefeitura voltados para seu público mais vulnerável como crianças e adolescentes etc. Enfim, estabelecer de fato uma política municipal de segurança voltada para a aproximação com a comunidade.

Aqui é interessante observar que as palavras são dotadas de sentidos próprios dos atores sociais e suas interações com os outros e em relação às estruturas sociais da comunidade em que vivem. Os guardas falaram muito em comunidade, em contribuição com a comunidade etc. Comunidade, por exemplo, segundo Bauman (2003) sugere a sensação de ser uma “coisa boa” na medida em que há aproximação com a vizinhança. Embora as comunidades já estejam moldadas pela modernidade que individualizou os cidadãos, ainda se verifica valores comunitários cujos objetivos voltam-se para o cuidado mútuo entre os indivíduos. Como diz o autor: “uma comunidade de interesse e responsabilidade em relação aos direitos iguais de sermos humanos e igual capacidade de agir-mos em defesa desses direitos” (BAUMAN, 2003, p. 135).

Entretanto, é bom lembrar que, no cotidiano urbano, a comunidade é também sinônimo de conflito, ela tem problemas sociais, de violência e de segurança, podendo ou não enfrentá-los. Temos vários exemplos de comunidades que se organizam e contribuem com a segurança do bairro. No caso do programa de segurança pública aqui discutido, essas ações podem ser valorizadas, por intermédio principalmente das organizações policiais e das guardas municipais, na medida em que existir relações estreitas com o poder público. Por outro lado, é preciso também entender que ambos, comunidade e agentes de segurança herdaram a formação autoritária, portanto, a “comunidade boa” é, às vezes, tão autoritária quanto as instituições de segurança do país, pela sua própria constituição cultural. Sabemos de exemplos em que a população pede violência, exige que o guarda ou o policial “dê uns tapas” no adolescente que agiu ou não em conflito com a lei; muitas vezes só acredita naquela autoridade da segurança pública que age com truculência. Muitos, portanto, não reconhecem – não têm tempo cultural suficiente para cultivar – a legitimidade do uso da força física como último recurso, o fato de que o bem comum é mais

beneficiado por ações preventivas. Nesse sentido, agentes da segurança e população primam muito mais por reações em detrimento da prevenção por ainda não compreenderem o lugar público das relações comunitárias para a resolução dos conflitos. É essa dimensão tensa entre o velho e o novo que precisa ser compreendida na formação dos agentes de segurança para, ao compreendê-la, saber agir e mediar os conflitos.

Sobre a relação com a comunidade, vemos também as conclusões dos estudos compilados em trabalhos de classe em algumas disciplinas que se voltaram para a perspectiva de que, quanto mais a comunidade e as guardas municipais atuarem em processos socioeducativos que envolvam planejamento e execução de uma política de segurança preventiva, maior será a contribuição de todos para identificação de problemas do cotidiano e criação de formas de mediação e resolução de conflitos. Os resultados mostraram ênfase na estratégia de policiamento comunitário, podendo ter várias formas de articulação com a comunidade, sendo a mais conhecida a criação de conselhos comunitários de segurança. A criatividade, nesse eixo da política, é fundamental.

A estratégia central do policiamento comunitário é a interação entre policiais e cidadãos, no sentido de melhor conhecer os labirintos da violência urbana especificamente no local onde estão, descortinando as causas centrais daquela violência, os atores sociais envolvidos e as possibilidades de prevenção e ação amplas contra a criminalidade. A ideia é, antes de simplesmente reagir tecnicamente às emergências de ocorrências criminais, reorientar a ação policial no seu patrulhamento, liberar boa parte dos policiais para agir de forma proativa no seio das comunidades, através de diversificadas práticas. As ações podem ser educativas como mediação de conflitos, ajuda solidária, educação de base, rodas de conversa sobre os problemas sociais e sobre medidas de segurança. As práticas também são técnicas como criação de postos de policiamento, rondas a pé, vigilância e informação sobre as ações e os criminosos (...). Além disso, é necessária uma descentralização do comando das polícias, reestruturando seus limites, isto é, dando flexibilidade à atuação dos comandantes subordinados e dos policiais da “ponta” – aqueles que atuam nas ruas – para que tenham liberdade de agir conforme a realidade local (ALMEIDA, 2007, p. 146).

Dessa forma, baseados na ideia de policiamento comunitário, os alunos alargaram o sentido dessa concepção com base em projetos discutidos em sala de aula a partir do questionamento: que ideias sugerir para efetivar estratégias comunitárias de segurança? Surgiram várias perspectivas: a realização de campanhas nas comunidades sobre a noção de direitos e deveres em relação ao meio ambiente e à cidade; a discussão nas comunidades sobre cidadania e sobre a nova concepção da guarda municipal para que a população saiba com quem está trabalhando e para que o guarda, por sua vez, também atue de forma integrada com a comunidade; o trabalho com jovens e suas famílias, promovendo cursos e campanhas de prevenção às drogas nas escolas e outros espaços da comunidade, por intermédio de parceria com entidades da prefeitura de Fortaleza que já atuam com esse público para, assim, poder encaminhá-lo a espaços de socialização, cursos profissionalizantes etc.; a inserção em trabalhos relacionados às medidas socioeducativas estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), principalmente nas escolas públicas da periferia; contribuição com espaços de lazer, não apenas fazendo vigilância, mas também atuando como parceiros das políticas públicas de cultura, esporte e lazer nas comunidades; e visitas sistemáticas às comunidades onde atuam, juntamente com lideranças comunitárias, para identificar conflitos e encaminhá-los aos órgãos competentes.

Ainda, nas conclusões dos trabalhos, os alunos expuseram um condicionante a essas sugestões de ação: os atos preventivos discutidos em sala de aula, especialmente aqueles voltados para as escolas públicas, só serão efetivados por intermédio de um poder local forte e atuante, principalmente um que atue na rede pública de ensino melhorando a qualidade da escola e de seus integrantes, valorizando o professor e sua relação com os alunos e investindo em ações diversas em parceria com a comunidade, mas que sejam muito bem-coordenadas pela gestão.

Consideramos essa assertiva dos alunos como uma atenção significativa em relação à gestão pública. Essa é a concepção de uma segurança pública municipal, como também nos indica Mariano (2004, p. 58):

Quando o município conta com uma guarda civil municipal que tem vocação natural para ações preventivas e comunitárias, é essencial combinar as ações preventivas policiais com as ações preventivas sociais e urbanas. Dificilmente se consegue essa combinação sem que o município tenha um órgão gestor de primeiro escalão da política municipal de segurança urbana, com atribuições de coordenação e articulação de ações preventivas, visando à diminuição da violência e da criminalidade.

O trabalho conjunto e coordenado com a gestão municipal é o que sugere a dimensão e a identificação do trabalho da guarda tão almejado por seus sujeitos. Nessa perspectiva, há exemplos bem-sucedidos de atuação do poder municipal e de sua guarda no Brasil, como o caso de Diadema. O município, considerado em 1999 o mais violento de São Paulo, modificou sua rota de estigma a partir de 2001 ao eleger a segurança como prioridade. Criou a Secretaria de Defesa Social para coordenar atividades voltadas fundamentalmente para ações preventivas e medidas de controle para reduzir a criminalidade.

Tais ações são de natureza diversa, compreendendo desde a própria criação da Secretaria de Defesa Social, a reformulação da guarda civil municipal, a aprovação e implementação da Lei de Fechamento de Bares, conhecida popularmente como “Lei Seca”, a Campanha de Entrega Voluntária de Armas, até o desenvolvimento de projetos sociais específicos para a juventude, entre outras. Tais medidas se deram paralelamente à modernização do ferramental de gestão das políticas públicas locais na área de segurança: ampliação e aprimoramento do sistema de informação, mapeamento e diagnóstico da criminalidade na região e integração das políticas públicas, entre muitas outras (MIRAGLIA, 2006, p. 92).

Diadema é um exemplo preciso, porque, além de adotar tais ações, afirma Miraglia, buscou realizar um trabalho de integração com outras esferas do poder público municipal e estadual, “como o Conselho Municipal de Segurança, do qual fazem parte a Secretaria de Defesa Social, vereadores, policiais militares e guardas civis municipais, além de representantes da sociedade civil” (Idem, p. 92). Isso significa um apurado trabalho de articulação entre poder local, suas instituições e a comunidade.

Essa cidade e outros municípios efetivaram sua política ao elaborarem um plano de trabalho que não dispensou a formação da guarda municipal. Ou seja, observamos, nessa experiência de Diadema, semelhanças em relação aos ensinamentos de Paulo Freire (1997) que, para efetivar sua concepção libertadora de educação, também nos apresenta um plano de ação pedagógica. Com efeito, para implementar políticas locais, segundo Miraglia (2006), Diadema elaborou um documento com as seguintes etapas: 1) Diagnóstico sobre a situação de criminalidade e de políticas públicas já existentes que pudessem potencializar a busca de soluções. Paulo Freire nos sugere que uma boa educação de base precisa elaborar primeiro um diagnóstico com informações ou uma leitura de mundo sobre a realidade para despertar o interesse e a curiosidade do aluno – “aprender para construir”; 2) A etapa seguinte foi o planejamento estratégico e a execução das ações de intervenção focados nos problemas levantados pelo diagnóstico e adequados à capacidade de administração do município e dos possíveis parceiros. Freire nos fala da etapa da tematização dos resultados do diagnóstico para que os alunos possam compartilhar o mundo lido e sobre ele intervir, pela mediação do diálogo – “aprender para reconstruir”. 3) A terceira etapa foi o monitoramento e a avaliação permanente das políticas para garantir a transparência no uso dos recursos públicos, avaliar e dar conhecimento à população sobre as ações, a fim de verificar seus impactos, possibilitando o aperfeiçoamento ou a criação de novas e mais qualificadas políticas. Paulo Freire nos apresenta a etapa da problematização ou a reconstrução do mundo lido, baseada em ações de transformação do mundo – “aprender para constatar e mudar”.

Enfim, a experiência do curso de formação dos guardas municipais de Fortaleza e as experiências como a de Diadema são significativas para a reflexão sobre a formação, a identificação e o trabalho das guardas municipais.

Aqui convocamos o raciocínio de Mota Brasil (2005) sobre a formação das polícias para contribuir com a presente reflexão. A autora assinala ser fundamental uma mudança no processo de formação das polícias para além do alargamento dos conteúdos democráticos para que haja resultados entre o processo de formação e a efetivação da prática policial cidadã.

A solução não passa apenas pela inclusão de disciplinas com temáticas sobre direitos humanos, ética, cidadania, direitos das minorias e outros. Ao se colocar a discussão sobre a política de formação das polícias, faz-se necessário uma compreensão maior da organicidade e do papel que os dispositivos policiais jogam no atual contexto da sociedade brasileira com uma maior discussão do processo educacional proposto para a mudança na formação das polícias. Desta maneira, algumas perguntas precisam ser feitas: que tipo de profissional se quer formar? Para qual polícia e sociedade? A segurança pública como qualquer política pública deve estar submetida ao controle, ao apoio e às críticas vigorosas da sociedade civil. No caso da política de formação policial, mais do que nunca, esse diálogo deve ser estabelecido entre os dispositivos policiais e a sociedade civil organizada. Por esse motivo, há que se compreender a segurança como política pública em relação imanente com os dissensos e os conflitos estabelecidos pelas relações sociais de poder, tecidos nos interstícios da sociedade ora pelas suas estruturas cognitivas, ora pelas suas estruturas objetivas (operacionais) (MOTA BRASIL, 2005, p. 38).

Comprendemos que a formação voltada para a cidadania, direitos humanos e pensamento crítico-reflexivo é tipo ideal e eixo central em qualquer política de segurança pública e, ainda, considerando a gestão municipal, por estar mais próxima da população e de seus problemas diários. O fato de constarem disciplinas na área dos direitos humanos traz uma respiração para os currículos militarizados ainda presentes nas formações das academias de polícia. Como vimos na observação das aulas, os guardas respiraram profundos debates em relação à perspectiva cidadã de seu possível trabalho nas comunidades. Entretanto, compreendendo o caso de Fortaleza, percebemos que não basta constar conteúdos críticos e metodologias de ensino dinâmicas e até informais ao lado da formalidade do ensino das polícias e das guardas municipais. O cruzamento entre o formal e o informal que este texto aprofunda considera a aventura cotidiana que impõe incertezas sobre quais problemas enfrentar e como enfrentá-los e um “destino incerto” voltado para a permanente negociação com a comunidade. Trata-se de uma proposta de ensino/aprendizagem contínua, ou seja, da exigência de formação continuada e especializada para as guardas municipais, baseada em estudos teóricos, na prática e na troca de experiência entre profissionais da segurança e com a comunidade ao seu redor.

Sabemos que essa proposta de formação é fruto do permanente conflito entre o velho e o novo no campo da segurança pública, sua concepção e estratégias no que concerne aos últimos planos de segurança no Brasil, que têm se voltado para uma nova formação humana, para práticas de entendimento e respeito à diversidade cultural e social e para modelos de policiamento preventivo e de proximidade com a comunidade. Entretanto, o fato é que permanece a tensão entre as exigências dessa nova filosofia e a velha concepção de segurança reativa e de controle social existente nas experiências cotidianas das polícias, geralmente ainda intrínseca à hierarquia e à disciplina militar. Tal tensão adentrou nos quadros das guardas municipais de Fortaleza também envoltas nos novos desafios. Observamos, nesse caso, que um desafio significativo tem sido a ideia de articulação com a comunidade nos assuntos de segurança. Os conflitos são vários, pois tal concepção se confronta com os obstáculos até aqui relatados, principalmente, a falta de definição e identificação profissional na dinâmica do trabalho do guarda municipal nas ruas da cidade, com consequências como desvalorização profissional, aliado a um relacionamento ainda tenso e em construção com as polícias e com a população.

## Algumas reflexões

A guarda municipal é hoje entendida como o instrumento mais importante do poder público local para efetivar o trabalho de segurança preventiva nas comunidades. Por meio de sua inserção em bairros, praças, escolas e ruas etc., os agentes fazem a vigilância e atuam na prevenção, especialmente em projetos em escolas envolvendo crianças e jovens.

Diante dessas considerações sobre o curso de formação da Guarda Municipal de Fortaleza e seus módulos de estudos, observamos debates profundos sobre a ideia da nova formação da guarda. Entretanto, vemos também que se constitui, no *habitus* da guarda, a noção de uma função operativa baseada em medidas curativas das ações policiais que se acabam por se revelar, muitas vezes, ineficientes, perversas e injustas. Além de não controlar a violência, elas desviam-se para os “delinquentes” preferidos do “combate ao inimigo”: em geral pobres, jovens e negros.

Em relação à aprendizagem voltada para a cidadania, o espírito da aventura de Freire no campo da educação nos fez interrogar sobre a formação da guarda municipal e sua identificação com o campo da segurança pública, este permeado pelo mundo seguro das políticas públicas e, ao mesmo tempo, pelas suas incertezas, conflitos e imprecisões. Nesse caso, tratamos do “espírito aventureiro” de Simmel, que nos lembrou sobre a aventura de viver o conflito de destinos incertos, algo inerente à vida. Estes autores nos lembram da complexidade da condição humana permeada pelos “imprevistos, o inesperado e a incerteza (...)”. É preciso aprender a navegar em um oceano de incertezas em meio a arquipélagos de certeza” (MORIN, 2000, p. 16).

Nesse sentido é que estudamos a formação e a experiência das guardas municipais que se deparam com a falta de identificação precisa de seu trabalho, tornando complexa e imprecisa sua experiência na política de segurança pública. Assim, fazem parte da aventura humana que se prepara e abre as mentes para enfrentar o inesperado, lidar com as incertezas, mas também buscar superá-las. No campo da segurança pública, essas considerações parecem ser significativas porque mostram a continuidade da busca da política de proximidade com a população. A formação é um campo voltado para o mundo “seguro” dos recursos técnico-científicos e profissionais e, ao mesmo tempo, para o “inseguro” mundo da pluralidade democrática e suas incertezas. Concluindo, retomamos a abertura deste texto fazendo o paralelo entre a aventura e a guarda municipal de Fortaleza. Para Simmel (2005, p. 176), ela se dá na aposta no cruzamento do certo e seguro. E, “na chance flutuante, no destino e no que é impreciso, derrubamos a ponte atrás de nós, adentramos o nevoeiro, como se o caminho devesse nos conduzir sob quaisquer circunstâncias”. Compreendemos que é essa a aventura da aprendizagem e da experiência humana que precisa ser considerada também na área da segurança pública e da guarda municipal.

## Referências

- ALMEIDA, Rosemary de Oliveira [e] MOTA BRASIL, Maria Glauécia. (2004), “Polícia e comunidade”. Em: BARREIRA, César (org). *Questão de segurança: Políticas governamentais e práticas policiais*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da Política da UFRJ, pp. 117-183.
- \_\_\_\_\_. (2007), *Segurança, violência e direitos: Cidadania e policiamento comunitário*. Fortaleza, Universidade Aberta do Nordeste/Fundação Demócrito Rocha.
- BAYLEY, David [e] SKOLNICK, Jerome. (2002), *Policiamento comunitário: Questões e práticas através do mundo*. São Paulo, Edusp.
- BAUMAN, Zygmunt. (2003), *Comunidade: A busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- BOURDIEU, Pierre. (2001), *Meditações pascalianas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- \_\_\_\_\_. (2009), *O senso prático*. Petrópolis, Vozes.
- BRETAS, Marcos Luiz [e] MORAIS, David Pereira. (2009), *Guardas municipais: Resistências e inovações*. Brasília, Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça/Editora da UFRGS.
- FREIRE, Paulo. (1997), *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo, Paz e Terra.
- MARIANO, Benedito Domingos. (2004), *Por um novo modelo de polícia no Brasil: A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- MIRAGLIA, Paula. (2006), “Os municípios e a segurança pública”. Em: LIMA, Renato Sérgio [e] PAULA, Liana de (orgs). *Segurança pública e violência: O Estado está cumprindo seu papel?* São Paulo, Contexto.

- MORIN, Edgar. (2000), Os sete saberes necessários à educação do futuro. São Paulo/Brasília, Cortez/Unesco.
- MOTA BRASIL, Maria Glauécia. (2005), As mudanças propostas para a formação policial no Ceará: Entre o velho e o novo. Relatório da Pesquisa aplicada Integração institucional das academias de Polícia Militar e das escolas da Polícia Civil e os convênios realizados com universidades públicas, nos estados do Rio Grande do Sul, Ceará, Pará, Mato Grosso. Porto Alegre/Brasília, Editora da UFRGS/Senasp.
- RICARDO, Carolina de Mattos [e] CARUSO, Haydee. (2007), “Segurança pública: Um desafio para os municípios brasileiros”. Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 1, nº 1, pp. 102-119.
- SIMMEL, Georg. (2005), “A aventura”, Em: SOUZA, Jessé [e] ÖELZE, Berthold (orgs). Simmel e a modernidade. Brasília, Editora UnB, pp. 169-184.