

A inserção da guarda municipal no sistema de segurança pública: o caso da Guarda Civil de Contagem (MG)

The insertion of the municipal guard in the public security system: the case of the Civil Guard of Contagem (MG)

SHIRLEY GRAZIELY MOTA BRANDÃO SILVA

LUIS FLAVIO SAPORI

RESUMO

Este artigo trata da participação da Guarda Municipal no sistema de segurança pública na sociedade brasileira, tendo como objetivo analisar como os atores dessa organização concebem suas atribuições frente ao sistema policial vigente. Foi realizado estudo documental das leis, manuais e procedimentos operacionais adotados pela Guarda Civil de Contagem (MG), além da análise da quantidade e natureza das ocorrências, prisões e de visitação aos prédios administrativos. Foram realizadas, ainda, entrevistas semiestruturadas com gestores da respectiva organização, que apresentaram a natureza das atividades executadas e a dinâmica diária do órgão bem como descreveram as relações entre a Guarda Municipal, a Polícia Militar e a Polícia Civil. A evidência empírica obtida foi no sentido de que a Guarda Municipal de Contagem, mediante a perspectiva de seus gestores atuais, tem priorizado o estabelecimento de relações mais cooperativas com as Polícias Militar e Civil, evitando conflitos de competência com tais atores do sistema de segurança pública. Identificaram-se também aspectos de mimetismo institucional na relação da Guarda Municipal com a Polícia Militar.

Palavras-chave: Guarda Municipal; Polícia Militar; Polícia Civil; Segurança pública; Sistema de segurança pública; Sistema frouxamente articulado.

ABSTRACT

This article deals with the participation of the Municipal Guard in the public security system in Brazilian society, with the objective of analyzing how the actors of this organization conceive their attributions in the face of the current police system. A documentary study of the laws, manuals and operational procedures adopted by the Municipal Guard of Contagem (MG) was carried out, in addition to the analysis of the quantity and nature of occurrences, arrests and visits to administrative buildings. Semi-structured interviews were also carried out with managers of the respective organizations, who presented the nature of the activities carried out, the daily dynamics of the body and the relations among the Municipal Guard, the Military Police and the Civil Police. The empirical evidence obtained was in the sense that the Municipal Guard of Contagem, through the perspective of its managers over time, has prioritized the establishment of more cooperative relations with the Military and Civil Police, avoiding conflicts of competence with such actors of the system of public safety. Aspects of institutional mimicry were also identified in the relationship between the Municipal Guard and the Military Police.

Key words: Municipal Guard. Military Police. Civil Police. Public security. Public security system. Loosely coupled system.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 144, delega a garantia da segurança pública a diversos órgãos, e suas atuações são exercidas através de um fluxo de atividades. Nesse sentido a segurança pública, tanto do ponto de vista legal, quanto organizacional, pressupõe a existência de um sistema cujas organizações componentes devem se articular de forma colaborativa e integrada para que os objetivos finais sejam atingidos. Em outras palavras, o bem coletivo *segurança pública* resulta da atuação de diversos órgãos, que, através das suas atribuições próprias, porém concatenadas e sequenciais, buscam a garantia da ordem pública, do patrimônio e a incolumidade das pessoas.

Ocorre que, ao passo da previsão e necessidade de atuação sistêmica conforme demonstram diversos estudos, o sistema de segurança pública é frouxamente articulado (SAPORI, 2006). Apresenta disjunções e conflitos entre os atores, ocasionados por diversos fatores, dentre os quais despontam a diferença cultural e a disputa por poder e competências. Estudos diversos realizados no Brasil analisam o fluxo que percorre as demandas criminais e demonstram a realidade de desconexão entre os órgãos, com foco no detalhamento das disjunções durante o processamento dos casos (MISSE, 2010; RIBEIRO *et al.*, 2017; SAPORI, LIMA, 2017; VARGAS; RODRIGUES, 2011; OLIVEIRA; MACHADO, 2018).

Ao elencar os órgãos responsáveis pela segurança pública, a Carta Magna incluiu as

guardas municipais, possibilitando aos municípios a sua criação. Tal enquadramento no texto constitucional, reforçado pela Lei 13.022/2014, permite certificar que as guardas participam efetivamente da segurança pública, devendo, assim, se articular com os demais órgãos componentes. Tal inserção institucional foi também ratificada quando da aprovação da Lei de criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) (BRASIL, 2018).

Partindo dessas referências institucionais, este artigo traz resultados de pesquisa cujo objetivo foi analisar tanto as representações dos gestores quanto a atuação da Guarda Municipal no município de Contagem (MG), localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Procurou-se evidenciar como os atores dessa organização concebem suas atribuições frente ao sistema policial vigente, com destaque para possíveis focos de conflito e competição.

O caminho metodológico percorrido contou com os dados obtidos junto à Guarda Municipal de Contagem acerca do quantitativo de ocorrências e suas naturezas bem como de prisões efetuadas. Foi realizada também uma pesquisa qualitativa por meio de entrevistas semiestruturadas com sete gestores da organização. Ressalte-se que os dados empíricos foram obtidos ao longo do ano de 2021.¹

As evidências sistematizadas demonstram que a Guarda Municipal de Contagem, atualmente denominada Guarda Civil de Contagem (GCC), prioriza uma relação cooperativa com a Polícia Militar e com a Polícia Civil. Tal diretriz organizacional se faz presente na execução de suas atividades cotidianas que se caracterizam pela perspectiva da complementaridade às atividades de ambas as polícias. A pesquisa revelou também os pontos que favorecem a articulação entre os órgãos, como a existência do Centro Integrado de Comando e Controle e a efetivação de convênios, além dos acordos informais de delimitação de competências.

CONTEXTUALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL

Os estudos brasileiros sobre guardas municipais podem ser separados e distinguidos tendo como ponto de inflexão a promulgação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei 13.022/2014. As perspectivas de análise desse ator local da segurança

¹ A pesquisa realizada faz parte de dissertação de mestrado defendida por Shirley Graziely Mota Brandão Silva, sob orientação de Luis Flavio Saporì, junto ao programa de pós-graduação em Ciências Sociais da PUC Minas, em maio de 2022.

pública apresentam nítidas diferenças no antes e no depois da mencionada lei.

Nesse sentido, a literatura que se desenvolveu no período anterior ao Estatuto Geral das Guardas Municipais, de maneira geral, tentou entender o que era esse novo ente, como vinha atuando e o alcance dos seus poderes. Tais estudos apontavam, ainda, o panorama que deu origem à sua introdução no cenário nacional, de fortalecimento do papel dos municípios, com a descentralização das funções estatais, em especial pela proximidade com a população local. Os estudos relatam que as guardas se formaram em um cenário de incertezas quanto à sua atuação, o que culminou na constatação da falta de identidade própria, do mimetismo com as polícias militares e nos questionamentos sobre os limites e a legalidade da sua atuação.

Patrício (2008) traz a realidade das guardas naquele momento, através da apresentação da pesquisa de Perfil Organizacional das Guardas Municipais, do Ministério da Justiça. Dentre outros dados, a autora destaca que a maioria das guardas constituída nos municípios era comandada por policiais militares (39,6%), fato que trouxe grandes reflexos na formação da instituição. Segundo a autora, o comando das guardas atribuído majoritariamente a integrantes das polícias militares gerou uma indefinição sobre a identidade da instituição e seu papel na segurança pública. Esse dilema identitário, principalmente com a absorção das práticas e cultura militares, teria trazido como consequência o abandono de atuações preventivas, inovadoras e diferenciadas para o reforço daquelas já apontadas como insuficientes no combate à criminalidade, conforme apresenta a autora:

O horizonte de atuação das guardas municipais traduz que seu papel pode ser muito mais abrangente, nem efetivos complementares ou substitutivos das polícias estaduais (ou minipolícias), nem guardas patrimoniais somente. Sua vocação preventiva, como instrumento legítimo da municipalidade para promoção da qualidade de vida e do bem comum, deve ser mais bem explorada (PATRÍCIO, 2008, p. 71).

Essa realidade de lacuna legislativa, indefinição do seu papel, bem como influência e mimetismo com as polícias militares como foco central das obras foi também apresentada por Misse e Bretas (2010). Esses autores trouxeram o contexto de desenvolvimento e transformações das guardas municipais, demonstrando que, apesar de o texto constitucional dedicar-lhes a defesa do patrimônio público municipal, a crescente na criminalidade violenta, especialmente ocorrida nos anos 1990, fez com que elas assumissem papéis para além do estabelecido. Esse contexto de aumento criminal, juntamente ao

fortalecimento do papel dos municípios, fez com que, segundo os autores, vários prefeitos fossem constituindo suas guardas, sem, no entanto, seguir qualquer modelo ou parâmetro próprio, fazendo com que estes recorressem, em regra, às polícias militares, entendidas como as que melhor poderiam repassar seus conhecimentos e gerir a guarda municipal recém-formada, conforme se destaca no seguinte trecho:

Em primeiro lugar, na medida em que transcorre esse processo de municipalização da segurança pública, descobrimos que tal transição é feita sem a existência de um saber especializado e de técnicos e agentes capazes de operar nas novas condições. Na ausência de capacidades inovadoras, o município decide criar uma Guarda Municipal, e chama o policial militar, o único expert que se conhece sobre como fazer segurança para cuidar disso, embora a demanda fosse por uma modalidade de segurança que o policial militar não faz ou não sabe fazer (MISSE, BRETAS. op.cit., p. 7).

Nesse sentido, Vargas e Junior (2010) apresentaram os três principais modelos que seguiam as guardas municipais, quais sejam, de polícia municipal, polícia comunitária e guarda patrimonial. Verificaram os rumos que estavam seguindo essa instituição e se esses caminhos estavam gerando uma cultura organizacional própria. Os autores apontam o alargamento nas atribuições das guardas municipais para além do texto constitucional, que as restringia à defesa dos próprios municipais, citando como embasamento a pesquisa denominada “Perfil dos municípios brasileiros”, de 2006, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e publicada em 2007, que detectou essa realidade, afirmando que as atividades mais desempenhadas, conforme apontado na pesquisa, foram o auxílio à Polícia Militar, a segurança em eventos, a ronda escolar e o patrulhamento ostensivo.

A Lei n.º 13.022/2014 adotou uma redação que, dentre outros assuntos, afirma o papel preventivo das guardas municipais, além de buscar sanar o problema do mimetismo, deixando clara, em diversas passagens, a desvinculação com a Polícia Militar. Além disso, o regramento legal explicitou as atribuições que poderiam ser executadas pelas guardas municipais.

Analisando os estudos que surgiram após esse marco, destaca-se, de maneira geral, a mudança de abordagem, na medida em que não seria prioridade entender o cenário que se formava, mas apresentar uma visão crítica sobre a realidade verificada pelos estudos anteriores, ainda que continuassem, mesmo que em menor intensidade, com a esperança de que inovações ainda seriam possíveis. O papel preventivo da guarda ganhou relevância nos

estudos. Por um lado, o tema foi abordado por Kopittke (2016) ao demonstrar que o papel de polícia preventiva é exclusivo das polícias militares, que atuam prevenindo a ocorrência do crime, porém de forma ostensiva e com uso da força, o que, segundo o autor, não pode ser estendido às guardas municipais. Lado outro, a referência preventiva é abordada por Miranda (2020) apenas como cerimonial, não verificada na prática, acrescentando que, além de não ocorrer no cotidiano, a atribuição de poder de polícia às guardas municipais, exposta no Estatuto Geral das Guardas, fez com que se legitimasse o uso da força, agravando a situação de afastamento das tarefas de prevenção.

Outros estudos que se seguiram no período pós-Estatuto se dedicaram a analisar de forma mais concreta o mimetismo da organização em relação às polícias militares. Abordaram a questão da absorção da cultura militar de forma mais sólida e detalhada, reconhecendo-a como um problema frequente, bem como seu impacto para a cultura, identidade e atribuição da instituição, demonstrando toda essa dinâmica.

Sobre esse tema, destaca-se o estudo de Oliveira Junior e Alencar (2016), que demonstra o fenômeno do isomorfismo institucional. Conforme conceituam os autores, o isomorfismo institucional ocorre quando instituições seguem os modelos de outras já estabelecidas historicamente, o que se deve ao fato de buscarem reconhecimento e aceitação social. Tal fenômeno, conforme expõem, é verificado no caso das guardas municipais, tendo em vista que estas, de maneira geral, por terem se formado e por terem sido coordenadas por integrantes das polícias militares — consideradas experts em segurança pública —, se apresentam como o modelo adequado e necessário e, portanto, o modelo a ser seguido. Soma-se a tal fato o conceito geral de que segurança pública é atribuição de uma polícia ostensiva. Esses fatores levaram as guardas municipais a seguirem a cultura militar, em detrimento de uma identidade própria e, conseqüentemente, do exercício da garantia da segurança pública de forma inovadora.

Uma vertente de estudo que apresentou destaque na literatura pós-Estatuto foi o da participação dos municípios na segurança pública. Conforme expõe Costa (2020), o crescimento da participação dos municípios na segurança pública ocasionou o fortalecimento das guardas municipais. Isso foi fruto de o eleitorado passar a encarar o município como responsável pela segurança pública, o que forçou o poder político a tentar atender essa expectativa. Também o governo federal aumentou os recursos destinados aos municípios através da descentralização dos programas e da indução. Esses fatores fizeram com que as guardas municipais assumissem importância crescente no cenário da segurança pública nacional.

Após o Estatuto Geral das Guardas, temas como a atuação das guardas municipais, o mimetismo, a cultura, a identidade e o papel dessa instituição, apesar de continuarem permeando a literatura nacional, apresentaram uma mudança na abordagem e uma evolução no detalhamento; já o tema da participação dos municípios em segurança pública, em especial, com o enfoque na guarda municipal, apresentou um significativo destaque e frequência, se comparado às antigas produções.

Constata-se, em uma análise global da literatura, que os estudos produzidos antes do Estatuto Geral das Guardas Municipais descendiam do entendimento sobre o papel das guardas municipais, sua identidade e cultura, e que, após o regramento legal, além de esses temas ganharem maiores contornos e detalhes, sobressaíram os estudos sobre a participação dos municípios na segurança pública. Sobre tais aspectos, a análise dos estudos anteriores e posteriores ao Estatuto permite uma conclusão intrigante, qual seja, a de que, apesar de a legislação buscar a desvinculação entre as guardas municipais e a cultura militar — com o afastamento do comando por estas e o alargamento de suas competências —, consolidou-se um cenário inverso, de maior militarização e afastamento de uma identidade própria, resultado da legalização dessas práticas que já vinham sendo reproduzidas.

METODOLOGIA

A pesquisa referênciada desse artigo foi realizada no biênio 2020-2021 e priorizou o método qualitativo, sem desconsiderar a coleta de dados quantitativos. Tais dados referem-se a ocorrências atendidas pela Guarda Civil de Contagem, incluindo prisões realizadas, e foram fornecidos pela Gerência de Inteligência. Foram extraídos do sistema de Registro Eletrônico de Defesa Social de Contagem — Redskon, que é acessado pelos guardas municipais. Após o acesso, é possível o preenchimento dos campos que dão origem ao registro das ocorrências. Essas ocorrências ficam armazenadas e podem ser impressas.

A pesquisa realizou também entrevistas semiestruturadas. Foram entrevistados sete gestores ligados à Guarda Municipal de Contagem, que, para fins de citação neste texto e para uma melhor compreensão do leitor — porém garantindo o anonimato dos participantes —, foram designados com a numeração de 1 a 7, sendo a cada número acrescido o termo “Gestor da Guarda Civil de Contagem”. Todos ocupavam alguma posição de comando em alguma unidade da corporação, seja administrativa ou operacional.

Quadro 1 - Gestores entrevistados

Gestor nº	Ano de ingresso na Guarda Civil de Contagem	Início como gestor	Outras experiências relevantes
Gestor 1	2012	2016	Especializada-ROMU
Gestor 2	2006	2013	Especializada – GME / Operacional
Gestor 3	2006	2009	Operacional
Gestor 4	2006	2013	Especializada-GME/Especializada – ROMU/ Operacional
Gestor 5	2006	2012	Centro Integrado de Comando e Controle/ Operacional.
Gestor 6	2006	2009	Especializada-ROMU
Gestor 7	2006	2009	Especializada-ROMU

Fonte: Elaborado pelos autores

Tendo em vista se tratar de entrevistas semiestruturadas, as perguntas seguiam um roteiro para introduzir o tema, buscar informações preliminares e direcionar a entrevista à obtenção de dados relacionados ao trabalho diário da Guarda Municipal, à forma de atuação e às situações ocorridas, bem como à relação do órgão com a Polícia Militar e com a Polícia Civil, questionando se havia relatos de situações conflituosas ou que indicassem a boa relação. A partir desses questionamentos preliminares, o entrevistado discorria livremente sobre o tema, sendo incluídos novos questionamentos conforme surgissem fatos que merecessem melhor esclarecimentos.

A GUARDA MUNICIPAL DE CONTAGEM

Os primeiros movimentos rumo à criação de uma guarda municipal em Contagem, atualmente denominada de Guarda Civil de Contagem (GCC),² surgiram através da publicação da Lei Orgânica do município, de 20 de março de 1990, e da Lei Municipal n.º 2.220, de 13 de junho de 1991. A primeira trouxe a possibilidade de criação da Guarda Municipal de Contagem, e a segunda autorizou a sua criação, tratando de forma sucinta sobre a instituição, restringindo-se a dispor sobre a sua competência, que, naquele momento, deveria ser de proteção dos próprios municipais.

Ocorre que, a partir da possibilidade de criação da Guarda Municipal trazida pela Lei n.º 2.220/1991 — que apenas autorizou a sua criação —, houve o decurso de longo período até que ela fosse criada, por meio da Lei Municipal n.º 3.084, de 14 de julho de 1998, e outro longo período até que, efetivamente, esta iniciasse suas atividades, o que ocorreu somente no ano de 2006, após a formatura dos primeiros guardas municipais da

² Contagem é município situado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG), com população de 621.865 habitantes conforme o Censo de 2022. No período da pesquisa, a GCC apresentava contingente de 429 profissionais.

instituição. Seguindo a tendência nacional, apresentou na sua criação e desenvolvimento forte ligação com as forças militares, tendo em vista ter sido constituída por estes e gerida, até a vigência da Lei Complementar Municipal n.º 215/2016 (CONTAGEM, 2016), que, na esteira do previsto no Estatuto Geral das Guardas Municipais, previu que seu comando deveria ser dedicado a profissionais de carreira do órgão, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - Perfil dos comandantes da GCC de 2006 a 2021

PERÍODO	PERFIL DO COMANDANTE
2006 a 2008	Major da reserva da PMMG
2008 a 2009	Coronel da reserva da Força Aérea Brasileira
2009 a 2010	Sargento da reserva do Exército Brasileiro
2010 a 2013	Coronel da reserva da PMMG
2013 a 2016	Capitão da reserva da PMMG
2016 a 2021	Guarda Municipal de carreira

Fonte: GCC.

Acerca das unidades que compõem a estrutura organizacional da GCC, destacam-se, de um lado, a divisão territorial da atuação e, de outro, as unidades especializadas. A divisão territorial ocorre com a presença de três comandos regionais, cada qual responsável pelas ações não relacionadas a matérias especializadas e ocorridas na região geográfica que compõe cada comando, sendo coordenadas pela Supervisão Geral e possuindo, cada uma, um supervisor regional. Lado outro, sobre a divisão por especialidades, destacam-se a unidade de Inteligência, responsável por produzir conhecimento e subsidiar decisões internas no município; a Coordenação da Ronda Ostensiva Municipal (Romu); a Patrulha de Proteção à Mulher; e a Patrulha do Comitê de Fiscalização do Município de Contagem — COMFISC.

A Coordenação Romu é decorrente da gestão do Grupamento de Ronda Ostensiva Municipal, constituído e disciplinado pela Portaria n.º 038/GAB/COMANDO/GCC, de 10 de maio de 2019 (CONTAGEM, 2019), possuindo a particularidade de atender demandas que exigem um emprego especializado do uso da força em situações extremas de desordem. Trata-se do grupamento que mais revela a militarização da GCC, tendo em vista que, além do fardamento e do emprego de armas com maior potencial lesivo, se assemelha no treinamento, caracterização e trabalho aos grupamentos militares especializados, como o Bope (Batalhão de Operações Especiais) e a Rotam (Rondas Ostensivas Tático Móvel) da Polícia Militar de Minas

Gerais. Adotou-se nomenclatura que estava sendo utilizada pela Guarda Municipal de São Paulo e se constituiu como referência para os demais grupamentos do gênero.

Na verdade, o grupamento especializado, ele foi criado, né, outrora com o nome de Gerência de Missões Especiais. Esse nome, Gerência de Missões Especiais, estava gerando um certo peso para a população porque estava muito sendo associado com o antigo Bope. Não era Bope, era Missões Especiais da Polícia Militar, e aí estava gerando muito conflito com relação a essa nomenclatura, missões especiais, e aí na tendência, porque esse grupamento Romu já existia em São Paulo, porque as Guardas mais antigas são de lá, e aí ele já existia em São Paulo, já era um grupamento especializado que já era determinado para ações mais complexas, ocorrências de vulto maior, distúrbio de ordem, retomada de posse, esse tipo de intervenção, um pouco mais repressiva, digamos assim. Então nós fomos e mudamos essa nomenclatura para Romu, visando, aí, manter uma padronização nacional, porque uma grande preocupação era essa questão de ter muitos nomes e na cabeça da população embolar demais. (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

Outro fato que merece destaque é a questão ligada ao armamento. Inicialmente pensada como guarda desarmada, ganhou destaque justamente pelo contrário, tendo sido pioneira no Estado de Minas Gerais em possuir autorização para se armar, trazida através do Decreto Municipal nº 510, de 22 de maio de 2015 (CONTAGEM, 2015). Seus integrantes receberam os primeiros armamentos em dezembro de 2016, além de ter sido a primeira no estado a possuir armamento de calibre 12, no ano de 2017, e calibre .40, mediante doação da Polícia Rodoviária Federal no ano de 2019.

A natureza do seu perfil de atuação e do seu papel enquanto órgão de segurança pública está indicada no Quadro 3, elaborado a partir das ocorrências atendidas pela GCC em 2020.

Quadro 3: Natureza e quantitativo de ocorrências atendidas pela Guarda Civil de Contagem em 2020

OCORRÊNCIAS	NÚMERO ABSOLUTO
Agressão física com arma branca	3
Agressão física sem uso de armas	8
Atrito verbal	47
Captura/resgate de animais em situação de risco	40
Dano	109
Furto	149
Homicídio	5

Incêndio	4
Violência doméstica	30
Infrações envolvendo drogas	28
Lesão corporal	9
Operação Presença	5076
Pichar, grafitar	6
Roubo	13
Visita tranquilizadora	6094
Infração de medida sanitária preventiva	904
Monitoramento de áreas invadidas	113
Apoio a órgãos municipais	348

Fonte: Gerência de Inteligência da GCC.

O primeiro fato a ser considerado na análise do Quadro 3 é a diversidade de naturezas das ocorrências atendidas pela organização, que envolvem desde atividades administrativas — como o monitoramento de áreas invadidas, a realização de palestras e a verificação do cumprimento de medidas sanitárias — até o trabalho essencialmente policial, atendendo ocorrências relacionadas aos diversos tipos criminais, cuja atribuição é própria da Polícia Militar, como homicídios (tentados e consumados), estupro, crimes de violência doméstica e crimes relacionados ao uso e tráfico de drogas. Tal fato demonstra que instituição vem atuando para além da defesa dos bens e serviços municipais, possuindo maleabilidade quanto às atribuições.

O Quadro 3 demonstra também que as ocorrências denominadas “Operação Presença” e “visita tranquilizadora” foram as principais atendidas pela GCC, com quantitativo muito acima das demais ocorrências atendidas. Conforme previsto na Diretriz Integrada de Ações e Operações do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais (Diao), a Operação Presença é a atividade de natureza ostensiva que se destina a suprir as demandas cujo policiamento não foi suficiente ou eficaz em atuar, tratando-se de um esforço com destinação especial de recursos humanos e logísticos, com a finalidade de retomar a normalidade em termos de segurança pública. Ou seja, são as operações policiais, “batidas policiais” e “blitze”, com junção de esforços direcionados para certa finalidade. Especificamente acerca da GCC, tal ocorrência é relacionada a alguma ordem de serviço, chamado ou situação específica, que foge ao trabalho ordinário da instituição.

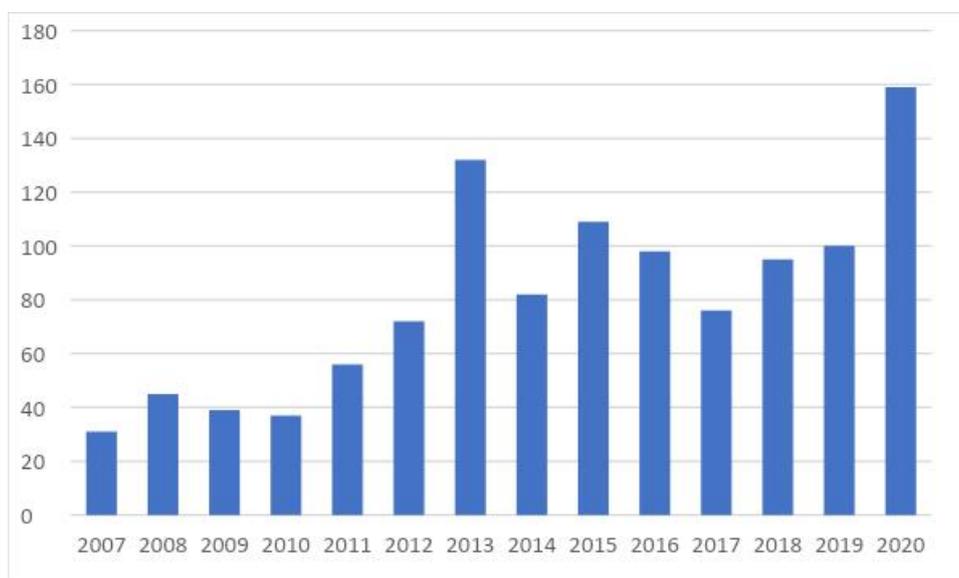
Acerca da “visita tranquilizadora”, segundo o Diao, trata-se do comparecimento dos agentes de segurança a locais de anormalidade, mantendo contato com as vítimas para tranquilizá-las e para conhecer melhor os fatos, além de verificar se as situações de

anormalidade foram contidas. Essa visita é realizada especialmente nos próprios municipais para fins de verificar se as atividades realizadas naqueles locais estão ocorrendo dentro da normalidade. O alto índice dessas ocorrências, especialmente se comparadas com as registradas para atuação de repressão criminal, revela que, apesar de intervir em diversas naturezas criminais, a atuação da GCC está mais ligada ao papel preventivo do que repressivo.

Outro dado que se destaca é o relacionado à “Infração de medida sanitária preventiva”, que registrou 904 ocorrências apenas em 2020, e diz respeito à atuação da GCC no controle da pandemia da Covid-19. A princípio, trata-se de uma atividade não exercida por outros órgãos e na qual a GCC teria assumido protagonismo.

Para entender o perfil e a forma de atuação da Guarda Municipal em Contagem, além dos dados anteriormente apresentados, são relevantes aqueles relacionados às prisões efetuadas pelo órgão. Nesse ponto, foram fornecidos pela Gerência de Inteligência os dados acerca do quantitativo de prisões realizadas entre 2007 e 2020, que abarcam os registros realizados em relatórios físicos e eletrônicos ao longo desses anos. Esses dados estão no Gráfico 1.

Gráfico 1: Prisões realizadas pela Guarda Civil de Contagem . 2007 a 2020



Fonte: Gerência de Inteligência da Guarda Civil de Contagem.

Os dados apresentados no Quadro 1 revelam que a instituição realizava prisões desde os seus anos inaugurais. Além disso, é possível constatar que, apesar da insegurança jurídica acerca da possibilidade de as guardas municipais efetuarem prisões — verificada nacionalmente, e que perdurou até a vigência do Estatuto Geral das Guardas Municipais —,

a GCC realizava prisões durante esse período de incertezas, o que denota que ela sempre realizou um trabalho com viés policial.

Lado outro, os dados permitem concluir que apesar dessa orientação de prevalência de um trabalho policial na linha dos já executados por outras instituições, a Guarda Civil de Contagem possui uma maleabilidade quanto à sua função, que lhe permite atuar de diferentes formas, ocupando situações em que é demandada, sejam elas relacionadas a repressões criminais ou a atividades administrativas, como nos casos de fiscalização e controle do cumprimento das medidas para conter a propagação da Covid-19. Essa atuação em diversas situações demonstra, inclusive, que ela presta auxílios às diversas instituições e em diversas áreas.

Os dados obtidos no estudo qualitativo reforçam essa constatação. Iniciando pelo entendimento acerca da natureza do trabalho executado, as entrevistas com os gestores do órgão revelam que o trabalho é orientado, inicialmente, para a defesa dos próprios municipais, ou seja, com o viés de prevenir a ocorrência de delitos relacionados a bens e serviços do município, conforme se identifica na seguintes fala:

Constitucionalmente, a nossa ação, ela visa prioritariamente bens, serviços e instalações. A questão da ordem pública, do estabelecimento dela, é da Polícia Militar. Nesse sentido, o nosso foco é tudo aquilo que gira em torno do patrimônio propriamente dito, seja as pessoas que estejam utilizando esse espaço, seja o patrimônio físico propriamente dito (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

Essa finalidade primeira, no entanto, foi alargada após o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei n.º 13.022/2014), fazendo com que, no município de Contagem, após essa normativa, a finalidade pudesse ser ampliada, conforme se verifica da seguinte fala:

Com a ampliação da 13.022 houve uma expansão disso. Então levou a gente um pouco além dessa visão somente de bens, serviços e instalações (...). Tudo o que for no sentido de prevenção, para garantir a segurança dos munícipes e que estivesse ao alcance da instituição, deveria ser empregado os recursos disponíveis(...). Agora nós não mais somente visamos bens, serviços e instalações, mas logradouros e vias também do município, ou seja, o município como um todo, né? (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

Acerca da maneira pela qual as atividades são desenvolvidas pela Guarda Municipal de Contagem, em sua atuação geral, executada pelos guardas destacados nas inspetorias

regionais, o plano inicial das atividades é o patrulhamento motorizado dentro dessas regiões, devendo os guardas, necessariamente, e em todos os turnos de trabalho, passar pelos postos administrativos pré-determinados na região. Esses denominados “postos” são edificações municipais nas quais ocorre a prestação de serviço público municipal, como escolas, praças, postos de saúde, e que foram escolhidas como ponto de visitação por necessitarem de uma atuação específica, para evitar e reprimir anormalidades e atividades criminosas.

Essa dinâmica de patrulhamento com visitação necessária aos postos é alterada quando há algum evento ou missão previamente agendada, nos casos de chamados atendidos através da central ou, ainda, quando, durante o patrulhamento, os guardas se deparam com alguma situação que demande repressão, conforme apresentado nas seguintes falas que demonstram essa dinâmica:

O trabalho geral é fazer a segurança nas unidades nossas. A gente tem que ir nessas unidades. Isso é uma ordem clara pra nós, é como se fosse uma primeira motivação. Só que aí existem esses outros pedidos, esses outros pedidos, vai de acordo com o que foi planejado pelo gestor. Então, por exemplo, tem uma ordem de serviço para acompanhar um evento na praça X: a gente vai pra esse evento na praça X e fica lá fazendo a segurança do local. Terminando o evento, a gente vai fazer o patrulhamento nas nossas unidades. Aí a gente vai percorrer praças, parque ... que tá dentro daquela administração regional e dentro disso pode acontecer as ocorrências, os chamados (Gestor 2 da Guarda Municipal de Contagem).

Quando tem algum evento de maior proporção de pessoas, nós criamos (...). Por exemplo, uma ordem de serviço a qual chega pra nós: a gente especifica qual que é a ordem de serviço, número de pessoas, local, hora, e aí a gente decide se vai dois guardas, se vai quatro guardas, se vai dez guardas. Então, assim, quando não tem a ordem de serviço, a viatura faz o patrulhamento dela regionalizado (Gestor 5 da Guarda Civil de Contagem).

Os chamados são aqueles realizados pelos cidadãos através de ligações para o telefone 153, que são recebidas pelos guardas municipais destacados no Centro Integrado de Comando e Controle (CICC), que abriga, além da Guarda Civil de Contagem, integrantes da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), da Defesa Civil e da Junta de Serviço Militar, conforme Imagem 1. A demanda então recebida pela Central é repassada por rádio, e as viaturas mais próximas se deslocam para o atendimento. No caso dos eventos previamente agendados, há um planejamento para o destacamento dos guardas do

trabalho rotineiro para cumprir tal agenda.

Imagem 1 - Centro Integrado de Comando e Controle de Contagem



Fonte: Prefeitura de Contagem.

A RELAÇÃO COM A POLÍCIA MILITAR

Após analisar qual o trabalho executado e como as atividades são desenvolvidas, a pesquisa buscou entender a relação da instituição com a Polícia Militar que atua no município. Deve-se salientar que a abordagem está focada nas representações dos entrevistados sobre tal questão. Todos os entrevistados afirmaram que a relação entre a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e a Guarda Civil de Contagem é harmoniosa e com baixo grau de conflituosidade, havendo coordenação e complementação entre suas atividades, além de um convívio, de maneira geral, em sintonia e com entendimento entre os atores.

O relacionamento é bem positivo (...), não tem muito problema relacionado a isso não. Ambas as instituições se respeitam, ambas as instituições sabem as funções e coordenam uma com a outra. Então eu posso falar que, de uma maneira geral, essa relação é bem positiva (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

Uma relação muito boa, na verdade, sem demagogia; não é uma relação tóxica, é uma relação de pares (...) nós apoiamos a Polícia Militar em

grandes eventos, por exemplo, em Banda Mole³, parada LGBT, Sete de Setembro, Luzes de Natal... Então, nós temos uma parceria com essa equipe (Gestor 3 da Guarda Civil de Contagem).

Digamos, assim, uma amizade institucional. A gente sempre convida eles pra ir pros eventos. Eles vêm, e vice-versa. Eles sempre convidam a gente pra ir nos eventos deles, e a gente sempre comparece; então há um relacionamento hoje institucional muito bom. (Gestor 6 da Guarda Civil de Contagem).

Acerca dessa boa relação, os entrevistados ressaltaram que existe sentimento de companheirismo relacionado à Polícia Militar, manifestando que a formação e os treinamentos executados por esta instituição são os responsáveis por essa proximidades entre os atores institucionais, o que pode ser extraído dos seguintes relatos:

A Guarda de Contagem, ela nasceu praticamente dentro do batalhão, e aí o pessoal criou uma certa irmandade junto com o pessoal aqui. A gente tem uma fácil comunicação. Às vezes liga pra gente, pede uma coisa que a gente pode ajudar, nós também fazemos isso. Então esse diálogo é bem mais fácil. (Gestor 4 da Guarda Civil de Contagem).

Porque, na verdade, quando a Guarda iniciou, os nossos cursos foram feitos dentro do 18º e dentro da Academia da Polícia Militar, lá no Prado. E quando teve algum curso paralelo, alguns policiais militares foram os instrutores. Então, teve essa essa boa relação com a nossa coirmã. (Gestor 5 da Guarda Civil de Contagem).

As entrevistas indicam que acordos envolvendo os comandantes da Polícia Militar e da GCC abrangem operações conjuntas, eventos e o próprio policiamento.

Havia constantemente a reunião do comandante da unidade com o comandante da região e com os comandantes dos batalhões, e aí, sim, era feito, assim de forma bem categórica, de uma forma bem mais harmônica, a divisão do lançamento das viaturas, justamente pra que não houvesse, aí, uma sobreposição de esforços; se lançava conjuntamente em ações que demandavam ... por exemplo, no período da pandemia houve muitos eventos de forma clandestina, bailes funks e outras ações, e, por uma questão de efetivo mesmo e supremacia de forças, a gente somava esforços de uma instituição com a outra. Mas isso também era devidamente planejado. Então, a Polícia Militar e a Guarda efetuavam o lançamento pra coibir esse tipo de ação (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

A PM até elogia, porque às vezes o efetivo dela não dá pra atender, eles

³ Tradicional banda que atua em Contagem (MG), inclusive em ocasiões de carnaval.

até elogiam (...). Então já teve casos, por exemplo, da PM abordar quatro, cinco motoqueiros, e a guarda passar e a gente descer da viatura, dar pra eles o apoio, fazer a abordagem, fazer a revista, e eles até agradecem (Gestor 5 da Guarda Civil de Contagem).

Entretanto, o estudo acerca relação entre a GCC e a PMMG exigiu uma análise detalhada de outros pontos, capazes de fornecer as causas e consequências dessa relação, quais sejam, a delimitação entre as atribuições da Guarda Municipal e as da Polícia Militar, a atuação dentro dos aglomerados (favelas) e o trabalho executado pelas Rondas Ostensivas Municipais (Romu), apresentados a seguir.

No que se refere à delimitação das atribuições da Guarda e da Polícia Militar, as entrevistas revelam, inicialmente, que acerca da atribuição de defesa dos bens, serviços e instalações do município, ocorre uma verdadeira apropriação e um pertencimento por parte da GCC. Tal fato é verificado mesmo quando essas ocorrências envolvem a prática de outros delitos criminais; nesse caso, se o patrimônio, bens ou serviços do município puderem ser identificados, a competência e pertencimento da Guarda Municipal de Contagem é prevalente, conforme se verifica na seguinte fala:

Normalmente, essa ordem pública em outros espaços quem faz é a Polícia Militar, mas quando tá relacionado direta ou indiretamente a algo acontecido no patrimônio — seja furto, seja dano, seja roubo, ameaça a servidor ou a qualquer tipo de situação —, aí a gente precisa intervir exatamente pra garantir a segurança do servidor e demais integrantes da comunidade que utilizam esse espaço (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

Essa competência, além de respeitada pela Polícia Militar, por vezes é até demandada, conforme se verifica da seguinte passagem da entrevista:

Atualmente, tudo que tá relacionado a próprio, a patrimônio público, eles não estão direcionando recursos, eles estão mandando pra gente. Então, eles informam: “olha, tá acontecendo problema no patrimônio tal, então ó, assim que der você despacha recurso”. Então, eles não olham nem se têm recursos no momento (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

Essa atribuição atrelada aos próprios municipais se relaciona não apenas ao direcionamento das rondas, como também ao direcionamento através do Centro Integrado de Comando e Controle (CICC). Caso ocorra o recebimento de uma demanda pela Guarda Municipal que extrapole essa competência, essa demanda é repassada à Polícia Militar. Da

mesma forma, caso a Polícia Militar receba algum chamado relacionado a patrimônio e serviços municipais, esse chamado é direcionado à Guarda Municipal, havendo completa harmonia sobre essa competência.

Acerca do atendimento a outras demandas que não estejam direta ou indiretamente relacionadas aos próprios municipais, as falas dos atores demonstram que elas são atendidas pelos guardas municipais quando se deparam com fatos criminosos ou quando ocorre pedido de auxílio por parte da Polícia Militar.

Na verdade, pra desafogar um pouco né, porque normalmente eles alegam que tem uma lista de espera, uma lista de chamadas pra eles e aquilo que tá relacionado a patrimônio, aquilo que é de menor potencial, eles pedem que se a gente tiver recursos disponíveis, se é possível atendê-los, e aí eles passam pra gente o número de chamado, tudo bacaninha, e, havendo possibilidade, obviamente a gente vai e disponibiliza o recurso, empregando a viatura, informando, aí, o que foi repassado pra eles, todo aquele preâmbulo né (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

A existência do Centro Integrado de Comando e Controle favorece essa dinâmica de divisão e distribuição cooperativa das ocorrências. Ela permite a filtragem das ocorrências recebidas para que as competências dos órgãos não sejam invadidas, bem como não ocorra sobreposição de esforços.

Que é a nossa central, ela tem um papel fundamental de filtrar o que é e o que não é atribuição nossa, o que é emergencial e o que não é emergencial, o que é de caráter urgente e o que não é de caráter urgente (Gestor 4 da Guarda Civil de Contagem).

Na verdade é o seguinte: a gente tem uma central de atendimento de ocorrências. Ou seja, o cidadão teve alguma intercorrência com ele, ele pode acionar via 153, que é aquele dígito, e acionando, a central filtra a ocorrência e encaminha a viatura do distrito mais próximo (...). Têm representantes da Polícia Militar, da Defesa Civil, então a gente já tem esse direcionamento na hora que recebe essa ocorrência. Então essa ocorrência é da Guarda Civil, vamos supor, uma escola arrombada. (Gestor 7 da Guarda Civil de Contagem).

No Centro Integrado de Comando e Controle há uma aproximação física entre os agentes dos diversos órgãos que lá atuam, o que permite a solução imediata de qualquer situação que extrapole o que foi previamente acordado, conforme demonstra o trecho a seguir:

A nossa central, ela ganhou muito com a criação do Sincom, que é um

sistema integrado de monitoramento de Contagem, e com isso nós começamos a trabalhar em conjunto com a Polícia Militar(...). E aí, a Cecop nossa é como se fosse basicamente um ponto da PM (...) Existe um acordo — porque, por exemplo, na nossa Cecop tem a coordenadora, e na PM também tem um coordenador —, então, assim, eles trabalham lado a lado. Quando é uma ocorrência, por exemplo, de maior vulnerabilidade, aí todo mundo fica ciente, todo mundo trabalha na mesma visão, PM e Guarda (Gestor 5 da Guarda Civil de Contagem).

No desenrolar dos questionamentos diversos acerca do trabalho da instituição, das divisões de atribuições com outros órgãos, especialmente com a Polícia Militar, mesmo sem qualquer indagação específica, em quase todas as entrevistas foi levantada a questão de uma certa limitação relacionada ao trabalho da GCC nos aglomerados.

No nosso caso, a gente, planejando a questão do nosso patrulhamento diário, as viaturas nossas, elas andam em todo o nosso município, a gente só faz uma ressalva das nossas viaturas que já não compete, que é a questão do patrulhamento em aglomerado... (...) fica a cargo da Polícia Militar, que seria a questão do tráfico de drogas, seria questões aí de coisas mais agravantes (Gestor 4 da Guarda Civil de Contagem).

A única coisa que eu acho que a gente não faz, mas isso também é uma linha muito tênue, no que diz respeito ao policiamento de repressão. É (...) quando a Polícia Militar entra dentro de uma favela e faz apreensão. Esse policiamento a gente não faz. Só que quando eu digo que é uma linha tênue é porque existem próprios dentro dos aglomerados que existe em Contagem (Gestor 6 da Guarda Civil de Contagem).

Tal fato chamou a atenção por um duplo motivo: primeiramente, ainda que houvesse um direcionamento das atividades ou uma filtragem nas ocorrências, apenas a questão dos aglomerados foi levantada como uma restrição de atuação; além disso, tal resposta não foi verificada, sequer, para crimes de maior potencial, como por exemplo homicídios, roubos e estupros.

Acerca das justificativas que pudessem evidenciar o motivo para tais restrições, em um primeiro momento elas se revelam como uma decisão interna da Guarda Municipal de preservação frente ao risco para a segurança dos agentes, bem como a exposição que poderia gerar, por ser um local que normalmente ocorrem situações criminais mais complexas, conforme se verifica das seguintes falas:

É porque pode ter uma incidência de uma ação mais volumosa. Pode ser uma troca de tiro, né? No sentido de onde possa ter uma ação envolvendo entorpecentes. Então a resposta a essas ações, elas têm que

ser de forma integrada. Por isso, no caso das instituições, da Guarda Civil, essa preocupação dessas ações, que pode lesionar tanto a pessoa de bem dentro do aglomerado e até mesmo nossos agentes, então essa é a preocupação de ação dentro de aglomerado (Gestor 7 da Guarda Civil de Contagem).

E a questão do patrulhamento que eu falo aqui com você, referente à questão do tráfico de droga... seria assim, por exemplo, numa boca de fumo: não é que seria proibido, só que não é viável, devido à questão de resposta, devido à questão, assim, da gente não conseguir dar uma resposta imediata, porque pode haver confronto com os meliantes lá nessa boca de fumo. A gente, por questão de limitações e armamento, nós ainda não temos o armamento adequado pra combater o tráfico de drogas (Gestor 4 da Guarda Civil de Contagem).

Ocorre que, analisando mais detalhadamente o discurso dos atores, especialmente quando não perguntados diretamente sobre o fato, respondendo a outras indagações não relacionadas à questão dos aglomerados, se revela outro elemento relacionado à limitação acerca da atuação nesses locais: o fato de que as ocorrências verificadas em aglomerados são relacionadas à apreensão de drogas e armas, além da prisão dos infratores, conforme se extrai da seguinte fala:

Mas quando a gente entra aqui nos conglomerados a gente não entra com essa intuição de ir lá pegar droga, fazer apreensão; a princípio, que é coisa muito comum da Polícia Militar, a gente vai é por causa dos próprios (Gestor 6 da Guarda Civil de Contagem).

Interessante notar que um dos atores apresentou pontos que não só corroboram com os acima apresentados, como também revelam outro fator relacionado à justificativa de não atuação da Guarda nos aglomerados, que seria o desconforto por parte da Polícia Militar, justamente por essas apreensões e prisões, o que se indica na seguinte passagem:

O problema virava todo em torno disso, porque uma vez que a gente realizava prisão, realizava todo sequenciamento, de certa forma você cortava a prisão deles, o destaque deles; de algum modo, então, nesse ponto gerava aí essas vaidades que a gente chama (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

Tendo em vista ter sido verificada uma limitação acerca das atividades realizadas pela GCC dentro dos aglomerados — justificada, por um lado, pelo nível de complexidade e risco envolvendo essas atuações e, por outro, por representar ocorrência de maior destaque —, houve a necessidade de uma pesquisa acerca das Rondas Ostensivas Municipais (Romu). Esse grupamento possui capacidade e propensão para assumir tais

ocorrências por ser especializado em maior emprego da força, trabalho diferenciado, executado através de viaturas, uniformes e equipamentos que se distinguem dos demais grupamentos da Guarda Municipal e que dão a impressão de exercício de um trabalho repressivo. Tais características poderiam representar certo incômodo para a Polícia Militar, ou ao menos representar um foco contido de possível atrito institucional. Nesse sentido é o que revela a seguinte fala:

Na verdade é maior com o Romu por aquilo que é destaque pra eles (...) porque os grupamentos que são destinados as ações ordinárias que a gente fala, visitaçào de próprios, praças e por ai vai, são grupamentos que não vão pegar, muito dificilmente vão pegar ocorrências de maior relevância, de maior vulto. Entretanto, essas ações da especializada são ocorrências que geram vultos, (...) prisãõ de arma de fogo, prisãõ de grande número de substâncias entorpecentes, enfim, por si é algo que bem interessa a eles, no sentido da ostensividade da coisa (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

Ademais, o caráter intimidador poderia atrapalhar as ocorrências da Polícia Militar e ser capaz realizar ocorrências de maior vulto, o que direcionaria o reconhecimento por essas ações para a Guarda Municipal.

Quanto à atuação, gerou um pouco de receio no que diz respeito às ações, principalmente em aglomerados em que você realiza ali prisões de entorpecentes, de traficantes, esse tipo de situação. Então, por haver um trabalho deles de inteligência, um trabalho com a sistemática diferente da nossa, gerou um pouco de incômodo, porque às vezes eles estavam desenvolvendo o trabalho de um lado e estávamos de outro (...) E quando você lança um grupamento ostensivo, devidamente uniformizado, em um território em que (...) existe militares ali velados, fazendo o levantamento de informações, tentando caracterizar pessoas que estavam realizando mercancia ou qualquer tipo de situação envolvendo entorpecente. gera um certo prejuízo. Então o questionamento era nesse sentido de estar lançando o efetivo sem antes fazer essa consulta se tinham militares destacados nesses meios (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

No entanto, o Romu manteve suas bases de atuação ligadas, primordialmente, aos próprios públicos, ainda que, quando realizadas operações de maior vulto, pudessem, inclusive, gerar prisões, como nos casos de desapropriações em grandes ocupações nos próprios públicos e grandes eventos.

Além disso, o patrulhamento realizado pelo Romu também se destina, assim como o patrulhamento ordinário, à prevenção. Tais atribuições, ocorridas na prática, podem ser

verificadas nas seguintes falas:

Dentro do que hoje o Romu atua, é prestar apoio às viaturas de área nas ocorrências mais complexas; fazer a escolta de dignitários, das autoridades dentro do município; fazer o patrulhamento nessas áreas de alto índice de criminalidade. E se alguma viatura nossa for hostilizada dentro desses locais, de aglomerados, aonde tem próprios municipais, a gente emprega o nosso pessoal pra que restabeleça a unidade no local, pra que a viatura possa transitar nesses espaços (Gestor 4 da Guarda Civil de Contagem).

É ronda ostensiva municipal. Ela vai trazer esse poder maior, né, de força referente a essas ações. Igual eu coloquei, né? Grandes eventos. Não tendo esses grandes eventos, a gente tem uma solução de fazer o patrulhamento na cidade — não tem uma determinada região pra atuar — e em apoio aos outros colegas que estão de serviço, no sentido de um próprio que precisa uma ação maior. Ou seja, uma unidade de saúde que o servidor, um guarda que esteja lotado lá, solicite um apoio, desloca-se essa guarnição pra lá, pra permanecer no local (...). É uma ação específica, ou seja, são movimentações que fogem do dia a dia daquele setor onde nós temos servidores (Gestor 7 da Guarda Civil de Contagem).

Ademais, ainda que tenha havido algum desconforto com relação ao trabalho do Romu nos aglomerados, não ocorreram focos de conflitos entre as instituições, pois a primazia por parte da Polícia Militar frente à GCC tem prevalecido.

Suponhamos que nós vamos fazer uma operação dentro de algum aglomerado. Ou faz em conjunto com a PM ou procura saber se a PM está fazendo operação lá. Porque, se a PM estiver fazendo a operação lá dentro já do aglomerado, aí a gente recua (...). Mas se a PM estiver já dentro de qualquer aglomerado fazendo a operação, aí a Guarda não vai não. A gente retrai e deixa só eles trabalhar (Gestor 5 da Guarda Civil de Contagem).

Constata-se, assim, que o Romu possui treinamento, composição, equipamentos e materiais capazes de gerar atuação em crimes de maior potencial ou mais repressivos, porém, de maneira geral, sua atuação, vem sendo executada nos mesmos limites que a do patrulhamento ordinário, apenas se diferenciando quanto à maior complexidade.

Apesar disso, deve ser ressaltado que esse grupamento apresenta elementos capazes de gerar atritos e de impactar negativamente a relação com a Polícia Militar. Tal conflito potencial não se manifesta na realidade de Contagem porque existe controle dessas atuações por parte da Polícia Militar e uma aceitação desses limites por parte da Guarda Municipal.

A RELAÇÃO COM POLÍCIA CIVIL

A relação entre a Guarda Civil de Contagem e a Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) é tida pelos entrevistados de forma unânime como boa e harmoniosa, sendo exercida a colaboração entre os órgãos. As entrevistas demonstraram dois momentos nos quais se destacam essa colaboração, quais sejam: no apoio a operações realizadas pela PCMG e e no repasse das ocorrências realizadas pela GCC para a PCMG de modo a dar andamento à apuração dos crimes registrados.

As operações conjuntas entre a Guarda e a Polícia Civil são desenvolvidas para que ocorrências de maior complexidade e que envolvam essas instituições possam se efetivar de maneira coordenada e com trâmite mais célere, sendo garantidas pelas tratativas de gestão envolvendo esses órgãos. Detalhes sobre essas situações podem ser verificados no seguinte relato:

Com a Civil normalmente era muito a questão de mandado de busca e apreensão, (...) de acordo com as competências: a Civil que adentrava nas residências, a Civil que fazia toda a busca no interior dessa residência, e nós entraríamos na parte de garantir a segurança dos policiais que lá dentro estavam. Então realizamos todo o cercamento do perímetro, realizamos ali as abordagem pra certificar que nenhum dos indivíduos que estavam transitando entre esses espaços estavam portando arma de fogo, ou estavam impedidos em virtude de algum mandado de prisão que estava aberto (...) (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

Além dessas operações policiais, existe o contato diário entre a Guarda e as Delegacias da Polícia Civil, dado que ocorrências resultantes das atividades executadas pela Guarda referentes a fatos criminosos devem ser repassadas para a posterior investigação policial. Nessa situação, após o registro da ocorrência no sistema próprio da Guarda, denominado Redskon, essa ocorrência é repassada para a Polícia Civil, que dará prosseguimento ao fluxo. Porém, tendo em vista que a GCC não integra o sistema Reds⁴ de registro dessas ocorrências, ocorre certa dificuldade no repasse das informações, havendo um prejuízo na dinâmica das atribuições de ambos os órgãos.

Os entrevistados apontam que, diante dessas dificuldades envolvendo o registro das ocorrências, da demora nos atendimentos e como forma de solução dessa questão, houve

⁴ O Reds (Registro de Eventos de Defesa Social) consiste no sistema informatizado que realiza o registro unificado das ocorrências criminais tanto pela Polícia Militar quanto pela Polícia Civil de Minas Gerais.

um acordo por parte dos governos, local e estadual, que viabilizou o trabalho dos guardas dentro das delegacias da cidade de Contagem. Essa situação é descrita nas seguintes passagens:

Existia, sim, essa parceria da Guarda com a Polícia Civil, mas ela era pra viabilizar a questão de atendimento dos guardas que iam pra lá. O atendimento às vezes demorava bastante; então, pra tentar viabilizar — porque a guarda hoje não tem a senha reds —, então era uma situação que a gente podia estar tentando melhorar o atendimento, porque uma viatura parada lá esperando atendimento, ela podia estar atendendo outras ocorrências (Gestor 3 da Guarda Civil de Contagem).

Eu acho que era 2017, que iniciou, tenho quase certeza que foi em 2017 ou 2018, foi num dos dois anos. Eu lembro que começou com quatro guardas. Depois foi acrescentando, crescendo, crescendo... depois todas as delegacias já tinham mais de um guarda (Gestor 2 da Guarda Civil de Contagem).

Além da presença dos guardas municipais nas Delegacias para fins de viabilização do registro das ocorrências, o acordo celebrado garantia também que eles pudessem prestar auxílio em atividades diversas nas Delegacias de Polícia.

Na verdade, com a Polícia Civil era sempre muito harmônico, porque, querendo ou não, a gente desafogava um pouco essa função deles — protocolar, né? — de receber a ocorrência. Essa parte burocrática da ocorrência, que também é muito relevante, davam uma ajuda nesse sentido, porque eles eram como se fosse um escrivão *ad hoc*, então eles que tomavam o depoimento das pessoas, reduziam a termo (...), auxiliavam nos casos gerais da delegacia, eles eram cedidos como um escrivão *ad hoc* (...). O guarda achava interessante demais porque ele via uma realidade da segurança pública muito diferente da ostensividade da rua (...). A Polícia Civil gostava demais, tanto que quando os guardas saíram foi um baque muito grande para os policiais (Gestor 2 da Guarda Civil de Contagem).

A partir de 2020, contudo, esse convênio entre as organizações foi encerrado por decisão da nova administração da cidade. Por um lado, segundo verificado nas entrevistas, a retirada dos guardas das unidades policiais permitiu que mais viaturas pudessem compor o patrulhamento diário, com aumento dessa atividade. Por outro lado, houve o retorno do antigo problema do registro das ocorrências, ocasionando a demora da permanências dos guardas nas delegacias para o repasse das ocorrências e a manutenção dos laços. Apesar do fim do convênio, os entrevistados relatam a manutenção do espírito colaborativo entre os profissionais de ambas as organizações.

Não houve desconforto não (...); a gente costuma ir lá no local e ser bem recebido pelo pessoal (...). Ou então a gente pega uma ocorrência e está com alguma dúvida, e tal, a gente liga pro pessoal pra sanar as dúvidas com eles, e a gente é sempre bem recebido pelo pessoal que lá está. (Gestor 4 da Guarda Civil de Contagem).

Deu uma amizade também. A gente conhece o delegado pelo nome, a gente conhece as equipes de plantão, todo mundo pelo nome. Então, todo mundo já conhece a gente, independentemente se tiver guardas no trabalho lá ou não (Gestor 6 da Guarda Civil de Contagem).

Mas é inegável que o trabalho da GCC foi prejudicado por essa nova realidade.

Na verdade, as ocorrências demoram mais para serem recebidas. Quando a gente tinha guardas, as ocorrências, elas eram recebidas de forma mais rápida. Mas agora, que não se têm guardas, a situação, ela se complica um pouco mais, porque você precisa entrar na fila e seguir o trabalho burocrático comum pra todas as instituições (...). Outrora, quando a gente tinha lá o guarda, a gente tinha essa autonomia para se pegar e priorizar essas ocorrências que era demandadas da instituição (Gestor 1 da Guarda Civil de Contagem).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta artigo buscou retratar como a Guarda Civil de Contagem se relaciona com a Polícia Militar e a Polícia Civil que atuam no âmbito local, prevalecendo a diretriz de privilegiar a cooperação e o aparo de arestas que poderiam suscitar conflitos institucionais. Acerca da relação entre a GCC e a Polícia Civil, destaca-se o contato bastante próximo entre as organizações, especialmente potencializado pelo convênio que estabeleceu o auxílio dos guardas municipais dentro das delegacias.

No que se refere à relação estabelecida com a Polícia Militar, constatou-se nítida preocupação dos gestores da GCC de estabelecer limites precisos para a atuação da organização de modo a não criar focos de conflitos de competências com a PMMG. A divisão de atribuições é um dos fatores que garantem a execução das atividades nos parâmetros estabelecidos, tendo sido verificado que há reconhecimento por parte da GCC dos limites para sua atuação. Além disso, o Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) permite a integração entre os órgãos e a resolução de conflitos de competência, sendo um valioso mecanismo institucional para boa articulação do aparato de segurança pública e de defesa civil no âmbito municipal.

Outro aspecto importante relacionado a tal disposição cooperativa da Guarda Civil de Contagem resulta do fato de a formação e o comando da organização terem estado a cargo dos militares por longos anos, o que trouxe resignação e laços de proximidade entre as instituições. O motivo para que a formação e gestão das guardas municipais fosse atrelada às polícias militares é explicada por Misse e Bretas (2010). Eles afirmam que a lacuna legislativa verificada entre a possibilidade de constituição das guardas municipais trazida pela Constituição da República de 1988 e a aprovação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, de 2014, originou um cenário no qual várias guardas municipais foram constituídas sem um parâmetro de formação e atuação, o que fez com que, na maioria das vezes, as polícias militares fossem demandadas pelos municípios para realizar a constituição e formação do órgão.

Patrício (2008) afirma que a gestão das guardas municipais por parte das polícias militares gerou um cenário de indefinição no papel, na natureza e identidade daquele órgão, fazendo com que a maioria das guardas municipais reproduzisse os métodos e ideologias próprias dos militares. No caso de Contagem, tal realidade culminou na possibilidade da sua atuação em diversas frentes, bem como possibilitou que ela se tornasse uma instituição maleável quanto às suas atribuições e, portanto, não encontrasse resistências culturais para atuar no auxílio a outros órgãos.

Ademais, Oliveira Junior e Alencar (2016) trazem ensinamentos que podem justificar a conformação por parte da GCC, seguindo as limitações e controle impostos pela Polícia Militar. Segundo eles, a falta de identidade institucional fez com que, na busca por legitimação social, as guardas municipais reproduzissem as práticas e cultura militares, estabelecendo, assim, um isomorfismo institucional. Nessa linha, o estudo identificou que essa realidade se confirmou no caso da Guarda Civil de Contagem, no qual os representantes do órgão, além de se identificarem com a Polícia Militar, acreditam que esta detém a titularidade e referência nas ações em segurança pública, fazendo com que a Guarda Municipal atue de forma subsidiária, o que garante a complementaridade das atividades.

No entanto, verifica-se que existem pontos latentes de conflitos. É o caso da existência de um grupamento especializado, o Romu, com alto grau de militarização e armamentos capazes de gerar competições por atribuições e poder entre a Polícia Militar e a GCC, o que demanda um frequente controle das suas ações, de modo a evitar fricções institucionais.

Outro ponto que deve ser destacado é a impossibilidade de a GCC registrar suas

ocorrências no sistema Reds, o que alimenta certo grau de insatisfação entre os gestores da organização. Em outras palavras, a GCC não é contemplada no sistema unificado de registros de ocorrências criminais instituído no estado para o aparato policial. Tal fato atinge todas as demais guardas municipais de Minas Gerais. E a principal resistência para a inclusão de tais organizações no Reds está na postura da PMMG de insistir na diretriz de não conceber as guardas municipais como corporações policiais. Eis um ponto da frouxa articulação ainda prevalente no sistema estadual de segurança pública.

Em suma, o estudo de caso da Guarda Civil de Contagem evidencia como a inserção desse novo ator organizacional no sistema de segurança pública na sociedade brasileira tende a se constituir em ponto de fricção com as polícias estaduais, em especial com a Polícia Militar. A afirmação institucional das guardas municipais como polícias municipais não significa, *a priori*, participação harmônica e cooperativa com o aparato policial já existente. A tendência desse processo institucional é a acentuação das disputas corporativas com as polícias militares no que tange às prerrogativas do policiamento ostensivo. A intensidade dessas disputas vai depender, contudo, da postura adotada pelos comandos das guardas municipais. O caso da Guarda Civil de Contagem é sintomático de como os conflitos corporativos são atenuados quando o comando da Guarda se dispõe a assumir posição coadjuvante no policiamento ostensivo local.

REFERÊNCIAS

BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. (2014). Lei 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 26 dez. 2023.

BRASIL. (2018). Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

CONTAGEM. (1990). Lei Orgânica do município de Contagem, de 20 de março de 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-contagem-mg>. Acesso em: 29 nov. 2023.

CONTAGEM. (1991). Lei n.º 2.220, de 13 de junho de 1991. Autoriza a criação da Guarda Municipal de Contagem e dá outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/contagem/lei-complementar/2006/3/23/lei-complementar-n-23-2006-dispoe-sobre-a-criacao-a-organizacao-e-a-estrutura-da-guarda-municipal-de-contagem-e-da-outras-providencias>.

CONTAGEM. (1998). Lei n.º 3.084, de 14 de julho de 1998. Cria a Guarda Municipal de Contagem e dá outras providências. Disponível em http://ww3.contagem.mg.gov.br/arquivos/legislacao/lei_3084.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.

CONTAGEM. (2015). Decreto n° 510, de 22 de maio de 2015. Regulamenta o uso de arma de fogo de calibre permitido pelo Guarda Municipal de Contagem e dá outras providências. Disponível em: http://ww3.contagem.mg.gov.br/arquivos/legislacao/dec_-_005102015.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

CONTAGEM. (2016). Lei complementar n° 215, de 29 de dezembro de 2016. Dispõe sobre o Estatuto da Guarda Civil de Contagem, altera denominação e dá outras providências. Disponível em: http://ww3.contagem.mg.gov.br/arquivos/legislacao/lc_002152016.pdf. Acesso em: 29 nov. 2023.

CONTAGEM. (2019). Portaria n° 038 GAB/COMANDO/GCC, de 10 de maio de 2019. Dispõe sobre o Grupamento de Ronda Ostensiva Municipal (ROMU) da Guarda Civil de Contagem. Publicação: Diário Oficial de Contagem Edição: 4.578, pág. 3, 14 mai. 2019.

COSTA, Arthur Trindade M. (Org). O papel dos municípios na Segurança Pública. **Revista Política e Cultura**, Brasília, 2020.

IBGE. (2007). Perfil dos municípios brasileiros Cultura 2006. Rio de Janeiro. 2007 Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv36016.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.

KOPTIKE, Alberto. (2016). Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo v. 10, n. 2, 72-87, ago/set.

MISSE, Michel. (2010). O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - Vol. 3 - no 7 - jan/fev/mar.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos. Introdução. In: MICHEL MISSE; MARCOS BRETAS (Orgs.). *As guardas municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso*. Rio de Janeiro: Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP - Booklink/Necvu, 2010. Disponível em: http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/11/2010-NECVU-UFRJ_GUARDAS-MUNICIPAIS-NO-BRASIL_Livro-2010.pdf. Acesso em: 25 abr. 2022.

OLIVEIRA, Marcus Vinicius Breno de; MACHADO, Bruno Amaral. (2018). O fluxo do sistema de justiça como técnica de pesquisa no campo da segurança pública. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, V. 9, n.º 2.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, 24-34, ago./set. 2016.

PATRÍCIO, Luciane. Guardas municipais brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário. In: **FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública** (Org.). Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2008. v. 2, p. 68-71.

RIBEIRO, Ludmila *et al.* Nas malhas da justiça: uma análise dos dados oficiais de indiciados por drogas em Belo Horizonte (2008-2015): **Opinião Pública**, Campinas, vol. 23, n. 2, mai.-ago. 2017.

SAPORI, Luis Flávio. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (orgs). **Novas direções da governança da justiça e da segurança pública**. Brasília, DF. Ministério da Justiça, 2006. p. 763-782.

SAPORI, Luis Flávio; LIMA, Flora Moara. **O papel da prisão em flagrante na dinâmica do Sistema de Justiça Criminal em um município de pequeno porte da RMBH (MG)**. Paper apresentado no 41º Encontro Anual da ANPOCS; GT35. Violência, punição e desvio: reflexões teóricas e investigações empíricas. Caxambu (MG). Outubro de 2017

VARGAS, Joana Domingues; JUNIOR, Almir de Oliveira. As guardas municipais no Brasil: Um modelo de análise. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, n. 7, p. 85–108, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7201>. Acesso em: 20 jan. 2022.

VARGAS, Joana Domingues, RODRIGUES, Juliana Neves. Controle e Cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. **Revista Sociedade e Estado**, Vol. 26, n. 1, jan.-abr. 2011

Shirley Graziely Mota Brandão Silva

Mestre em Ciências Sociais pela PUC Minas.

Luis Flavio Sapori

Doutor em Sociologia, professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC Minas e coordenador do Centro de Estudos em Segurança Pública (Cesp-PUC Minas).