

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ-UFC
CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO-CETREDE
ESPECIALIZAÇÃO EM POLICIAMENTO COMUNITÁRIO-TURMA I

**A GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA: UMA
ANÁLISE SOBRE A SUA ATUAÇÃO, CONDIÇÃO DE
TRABALHO E PERSPECTIVAS**

DANIEL RODRIGUES RAMOS

FORTALEZA, Janeiro de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ-UFC
CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO-CETREDE
ESPECIALIZAÇÃO EM POLICIAMENTO COMUNITÁRIO-TURMA I

**A GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA: UMA
ANÁLISE SOBRE A SUA ATUAÇÃO, CONDIÇÃO DE
TRABALHO E PERSPECTIVAS**

Trabalho de Monografia realizado
como requisito para a obtenção do
título de Especialista em
Policiamento Comunitário pela
Universidade Federal do Ceará.

Orientador(a): Prof.^a Dr.^a. Celina
Amália Ramalho Galvão Lima.

FORTALEZA, Janeiro de 2010.

Dedicatória

Dedico este trabalho à minha filha e esposa, e também aos meus pais e sogros, que muito contribuíram para que eu alcançasse mais este objetivo, não me deixando abater pela apatia e pelo cansaço, e me impulsionando sempre a progredir como profissional e como pessoa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me deu a vida, uma família bem estruturada, saúde, e sempre me ajuda e me dá forças para superar toda e qualquer dificuldade.

À minha filha e esposa, que sempre me motivaram a seguir em frente.

Aos meus pais, que sempre me deram condições para que eu pudesse me desenvolver como profissional e como pessoa.

Aos meus irmãos e amigos, que sempre me apoiaram e estiveram comigo nas situações mais adversas.

Aos meus colegas de curso, sem os quais esse percurso se tornaria mais longo e menos prazeroso.

Aos meus professores, especialmente àqueles que me orientaram na conclusão deste trabalho.

NO PAIN, NO GAIN.
(Provérbio popular americano).

RESUMO

Este trabalho busca a compreensão da atuação da Guarda Municipal de Fortaleza nos dias de hoje e suas perspectivas para o futuro no âmbito da segurança pública. O método aplicado na realização deste trabalho se utiliza basicamente da pesquisa bibliográfica e da observação e análise do cotidiano da Instituição, expondo a crise de identidade que esta vem enfrentando e analisando os aspectos legais e os fatores históricos e sociais que levaram a Guarda Municipal à sua atual condição. Posteriormente, de maneira a demonstrar a progressão da atuação da Guarda Municipal de Fortaleza no papel direto da Segurança Pública no âmbito municipal, é exposto em anexo os dados oficiais da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS) referentes aos atendimentos registrados realizados por esta instituição no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2009, bem como a devida representação gráfica de cada ano, respectivamente.

Palavras-chave: Guarda Municipal de Fortaleza, Crise de Identidade, Perspectivas.

ABSTRACT

This paper seeks to understand the role of the Municipal Guard of Fortaleza today and its perspectives for the future within the public safety. The method applied in this work is used primarily bibliographic research and observation and analysis of daily life of the institution by exposing the identity crisis that is facing and examining the legal aspects and social and historical factors that led to his City Guard current condition. Subsequently, in order to demonstrate the progression of the performance of the Municipal Guard of Fortaleza in the direct role of Public Safety at the municipal level, is annexed hereto the official data of the Coordination Integrated Security Operations (CIOPS) relative to the recorded calls made by the organization From January 2007 to December 2009, and giving graphic representation of each year, respectively.

Keywords: Municipal Guard of Fortaleza, Identity Crisis, Prospects.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1. A GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA (GMF)	11
1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	11
1.2 ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	14
1.2.1 DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DA GMF	15
1.2.2 DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DE CARGOS / FUNÇÕES	16
2. A CRISE DE IDENTIDADE DA CORPORACÃO	24
2.1 OMISSÃO DO PODER PÚBLICO	27
2.2 O FORTE MILITARISMO APLICADO EM UMA INSTITUIÇÃO CIVIL	29
2.2.1 O REGULAMENTO DISCIPLINAR INTERNO	31
3. A PROGRESSÃO DO SEU PAPEL NA SEGURANÇA PÚBLICA	33
3.1 CONDIÇÕES DE TRABALHO	36
3.1.1 INTEGRAÇÃO À CIOPS.....	37
3.1.2 O USO DA ARMA DE FOGO	38
3.1.3 ABORDAGEM POLICIAL.....	42
3.2 ADESÃO AO PRONASCI-	43
3.3 DISCUSSÃO SOBRE AS PECs	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48
ANEXOS	49

INTRODUÇÃO

A escolha pela Guarda Municipal de Fortaleza como objeto de pesquisa para a elaboração deste trabalho teve motivação eminentemente pessoal. Há exatamente 2 anos integro o quadro funcional da Corporação, e até então não tinha conhecimento algum acerca das atividades que a profissão implicava. Contudo, logo pude vivenciar várias situações que me proporcionaram bastante inquietação a respeito de nossa própria identidade institucional. Também não foi difícil perceber que tanto a Instituição quanto todo o setor da Segurança Pública, estava iniciando uma fase de grandes e importantes mudanças.

É importante ressaltar que essa forte crise de identidade não é percebida somente pela Guarda Municipal de Fortaleza, mas também por todas as demais guardas distribuídas pelo Brasil.

A história das Guardas Municipais no Brasil acaba se confundindo com a própria história da Nação, ao longo desses últimos duzentos anos. Em diversos momentos essa "força armada" se destacou vindo a dar origem a novas instituições de acordo com o momento político vigente. Dado a missão principal de promover o bem social, essa corporação esteve desde os primórdios diretamente vinculada à sua comunidade, sendo um reflexo dos anseios dessa população cidadina.

As Guardas Municipais ou Guardas Civis Municipais são organizações de natureza eminentemente civil, e foram reestruturadas a partir do dispositivo da Carta Magna - Constituição Federal de 1988, que faculta aos municípios "criar" Guardas Municipais, para proteção dos seus bens, serviços e instalações conforme dispor a Lei (complementar - texto constitucional). Portanto, *a priori*, elas têm poder de polícia para agirem nessas situações, mas agem também em qualquer outra situação de flagrante delito ou ameaça à ordem ou à vida, além de em situações de calamidade, porque nesses casos, conforme a *lei* dispõe, "qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito" (artigo 301, do Código de Processo Penal). Assim, mesmo que hajam divergências sobre a possibilidade de ação das Guardas Municipais, esta é amparada pela lei.

Considerando o artigo 78 do código tributário em que relata que o poder de polícia, sendo atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à segurança, higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina de produção do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos; e considerando também a fé pública do agente público de acordo com o direito administrativo que relata que é presumida ao agente público a legitimidade do ato; Segurança Pública é uma atividade exclusiva do Poder Estatal, sendo desenvolvida pela União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios, todos tendo o dever legal de fornecer, dentro da sua esfera de atuação, uma prestação de serviço de excelência, minimizando desta forma, os índices de insegurança.

As atividades próprias do Estado são indelegáveis, pois só diretamente ele as pode exercer. Dentre elas se inserem o exercício do poder de polícia de segurança pública e o controle do trânsito de veículos. Desta forma, torna-se prejudicada a outorga à pessoa jurídica de direito privado, o exercício do poder de polícia sendo essa delegação, contrária às disposições da Constituição Federal.

Contudo, atualmente é encontrado no serviço de segurança privada, segundo dados do DPF (Departamento de Polícia Federal), quase que o triplo do contingente policial existente no país, mostrando claramente a omissão dos poderes públicos constituídos na resolução dos problemas que tangem às questões relacionadas à segurança.

Experiências em cidades de maior e menor porte no país, como Vitória, capital do Espírito Santo, Diadema, em São Paulo e Florianópolis, no Sul do País, vêm mostrando que a formulação e execução conjunta de políticas de segurança pública por gestores, instituições policiais, guardas municipais, comunidade acadêmica, organizações do terceiro setor e financiadores nacionais e internacionais trazem resultados reais na redução da violência.

Alguns Projetos de Emenda Constitucional (PECs) para melhor definir ou ampliar o papel do município na segurança pública tramitam na Câmara e no Senado, mas, de acordo com a antropóloga Haydée Caruso, doutoranda da Universidade Federal

Fluminense, há pouco debate público sobre o conteúdo, avanços e limites da lei. Em compensação, observa a pesquisadora, dependendo do conceito que se tem de "prevenção da violência", outros artigos constitucionais embasam a atuação do município na segurança.

"Se olharmos a questão por outro prisma, o município que atua no campo da prevenção não estará usurpando funções do estado, e sim cumprindo suas atribuições legais. Em médio e longo prazos, as ações deverão levar à redução dos índices de violência e criminalidade e, com isso, o poder local terá participação pró-ativa na gestão da segurança pública", explica Haydée.

A questão não é ocupar o lugar da força ostensiva policial do Estado, exercida pela Polícia Militar, mas sim, somar esforços nas três esferas governamentais (Nação, Estado e Municípios), fazendo o uso progressivo da força policial, trabalhando de maneira específica na prevenção e repressão ao crime, cada esfera com sua atribuição em prol de uma sociedade mais digna, justa e solidária. Não faz sentido o agente público, representante do poder executivo, trabalhando de forma ostensiva nas ruas e em viaturas devidamente caracterizadas, se recusar a prestar um socorro ou a agir diante de uma eminente ocorrência por falta de amparo legal que lhe proporcione respaldo de obter uma vantagem objetiva em relação ao possível delinqüente, se limitando a acionar a Polícia Militar que por sua vez, ao chegar no local não vai ter mais muito o que fazer .

Diante da polêmica, a presente pesquisa acerca da Guarda Municipal de Fortaleza pretende analisar a sua atuação, através de um estudo sobre seus métodos operacionais e postos de serviço; sua condição de trabalho; e perspectivas diante das mudanças históricas e sociais que ocorreram e vêm ocorrendo, levando a uma progressão no que tange às suas atribuições e responsabilidades, visando dessa forma, por meio da compreensão dessa fase de transição marcada pelo seu crescente papel na segurança pública da cidade de Fortaleza, encontrar a real identidade desta corporação.

1. A GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA (GMF)

O conceito de Segurança Pública como responsabilidade exclusiva dos governos estaduais parece estar ultrapassado. No século XXI, ele foi suplantado pela noção de que a participação do município - unidade federativa mais próxima do cidadão – é imprescindível na gestão dos problemas de violência e criminalidade, pois tem melhores condições de avaliar questões locais e encontrar soluções preventivas, contando com a participação de órgãos públicos de diferentes áreas e esferas da sociedade. E a tendência é incentivada por organismos internacionais e pelo governo federal como política pública.

Convém ressaltar que muitas vezes, em virtude da ausência de políticas de segurança municipais, integradas às demais ações dos organismos de segurança estadual e federal, surgem, em determinadas regiões, crises que acabam tomando proporções assustadoras.

A Guarda Municipal de Fortaleza vem, diante do reconhecimento do trabalho que tem sido realizado, conquistando um espaço cada vez maior na sociedade, adquirindo com isso, uma progressão no que tange às suas atribuições e responsabilidades.

1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A Guarda Municipal de Fortaleza foi criada pela Lei Municipal nº 1.396 de 10 de julho de 1959, gestão do prefeito municipal general Manuel Cordeiro Neto. A instituição era constituída por 150 servidores: três fiscais de 1ª Classe (3); quatro fiscais de 2ª Classe (4); cinco fiscais de 3ª Classe; oito guardas de 1ª Classe e 130 guardas municipais. A forma de ingresso foi estabelecida no Decreto Nº 2.286 de julho de 1962.

No ano de 1968, a Guarda Municipal foi extinta. A Lei nº 3.557, de 2 de julho, criou o Departamento de Vigilância Municipal com as mesmas atribuições. Em 1985, a Lei nº 6.038 extinguiu o Departamento de Vigilância e criou a Guarda Civil de

Fortaleza. Nessa época, a corporação foi dividida em: núcleo de guardas masculinos, núcleo de guardas femininos e Departamento de Assuntos Administrativos. Na mesma ocasião foi criado o cargo de diretor geral.

Contudo, a Constituição Federal apenas vem reconhecer as guardas municipais em 1988, onde no seu Art. 144 §8º, autoriza os municípios a constituírem Guardas Municipais visando a proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Ao longo do tempo a Guarda Municipal de Fortaleza teve várias mudanças de competência e estrutura.

A instituição passou por novas mudanças em 1989, com o Decreto nº 8.031, de 31 de Julho de 1989, que aprovou a criação dos cargos de diretor geral, diretor adjunto e a criação de novos setores: Unidade de Comando Operacional, Unidade Administrativa e Financeira, dentre outros departamentos.

A partir de 2000, com a ampliação do papel dos municípios na segurança pública, que passaram a participar mais ativamente do debate sobre a segurança pública no país, as guardas vêm se fortalecendo, ganhando visibilidade e se constituindo em um importante ator no sistema de segurança pública no país.

As guardas vêm se organizando de maneira progressiva e dessa forma dando início à discussão sobre a ampliação de seu poder de polícia.

O governo federal investiu em formação e recursos para equipar e formar as guardas municipais, tendo, inclusive, elaborado uma matriz curricular nacional.

Congressos e encontros de associações de guardas municipais se multiplicaram e passaram a ocorrer nos âmbitos regional, estadual e nacional. Estas em consenso criaram algumas convenções, como a padronização da cor azul-marinho do uniforme, salvo algumas exceções, como o Rio de Janeiro por exemplo, que adotou a cor cáqui como forma de se distinguir da polícia militar, evitando confrontos de maior potencial ofensivo com o crime organizado.

Nesse contexto, a Guarda Municipal de Fortaleza passa novamente por grandes transformações, surgindo a oportunidade da elaboração e aprovação de convênios junto ao Governo Federal. Em 2002 é realizado concurso público para o provimento de cargos de guardas e subinspetores.

Com a Lei Complementar nº 17, de 07 de Junho de 2004, nasce o Sistema Municipal de Segurança, Defesa Civil e Cidadania, através da união da Guarda Municipal de Fortaleza e da Agência de Cidadania, passando esta última a ter atribuições de defesa civil. A partir daí o município incorporou novas práticas teóricas e instrumentais, numa concepção de planejamento estratégico e gestão do conhecimento, com base nas declarações dos direitos humanos.

Em 2005 deu-se a Inclusão da Guarda Municipal no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e aprovação de convênios com os governos federal e estadual.

No ano de 2006 foi realizado o último concurso para provimento de aproximadamente 640 vagas para o cargo de guarda municipal.

As guardas de todo o País se organizaram e vêm se fortalecendo, dando início a um importante debate sobre a ampliação de seu poder de polícia.

O governo federal tem investido em formação e recursos para equipar e formar as guardas municipais, tendo, inclusive, elaborado uma matriz curricular nacional. Congressos e encontros de associações de guardas municipais se multiplicaram e passaram a ocorrer nos âmbitos regional, estadual e nacional.

A Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (GMF), hoje órgão da administração direta do Poder Executivo Municipal, subordinada ao Gabinete da Prefeita, tendo como finalidade a proteção preventiva e ostensiva dos bens e instalações, a garantia dos serviços públicos municipais e a Defesa Civil do Município, bem como formular as políticas e as diretrizes gerais para a segurança municipal.” (Redação dada pela LC¹ n.º 0019/2004), vem trabalhando diuturnamente, conquistando o reconhecimento da sociedade e se fazendo necessária, tomando a frente de ocorrências

Neste trabalho, usaremos a sigla LC para Lei Complementar.

de menor potencial ofensivo para que o Governo do Estado possa se ocupar de solicitações de maior gravidade, solidificando assim parcerias com as demais instituições de Segurança Pública, de modo a reduzir efetivamente a criminalidade nas ruas de Fortaleza .

1.2 ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A Guarda Municipal de Fortaleza conta hoje ao todo com um efetivo de 1679 servidores, distribuídos nos cargos de subinspetores, inspetores, agentes de segurança institucional, agentes administrativos, auxiliares, advogados e administradores. Desde 2003, a Guarda Municipal ganhou mais um braço que é a Defesa Civil do Município, passando a se denominar Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza . São ao todo 116 agentes de Defesa Civil que integram o quadro de servidores da instituição.

A atividade de Defesa Civil integra órgãos públicos e a comunidade num conjunto de ações de prevenção de desastres ou de minimização de seus efeitos, pelo socorro, assistência e reconstrução. Conforme o *site* da GMF, “Entre os objetivos específicos incluem-se: o monitoramento permanente das áreas de risco, promover campanhas educativas, orientar e regulamentar procedimentos, prevenir, socorrer e assistir as populações atingidas. Todas essas ações são gerenciadas pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC), cujas competências são: promover ampla participação da comunidade nas ações de Defesa Civil; elaborar e implementar planos diretores, planos de contingência e planos de operações de Defesa Civil.

A Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza tem estrutura organizacional formada pela Direção Geral, Direção Administrativa-Financeira, Assessoria Técnica, Célula de Comando Operacional, Unidade Operacional, Unidade Pessoal, Acompanhamento Funcional e Defesa Civil, e tem competências regulamentadas por Lei Complementar.

1.2.1 DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DA GMF

Segundo Art.3º da LC.004, compete à Guarda Municipal de Fortaleza:

I - executar a vigilância e promover a preservação dos bens, serviços, instalações e logradouros públicos² do Município, realizando rondas diurnas e noturnas;

II - realizar a segurança do Prefeito, do Vice-Prefeito e, em caráter eventual, de outras autoridades indicadas pelo Chefe do Executivo Municipal;

III - efetuar serviço de apoio e fiscalização, na área de segurança, aos eventos de interesse da Prefeitura Municipal;

IV - executar o serviço de orientação e salvamento de banhistas no município, atuando em parceria com o Corpo de Bombeiros Militar do Estado³;

V - apoiar as promoções de incentivo ao turismo local;

VI - executar as ações preventivas e emergenciais de Defesa Civil do Município, quando da ocorrência de calamidade pública, prestando socorro às vítimas, em parceria com o competente órgão de Defesa Civil do Estado [*O Corpo de Bombeiros*];

VII - realizar a vigilância e a preservação do meio ambiente, do patrimônio histórico, cultural, ecológico e paisagístico, incluindo os logradouros, praças e jardins; [*Ou seja, do patrimônio público em sentido amplo*].

VIII - atuar como corpo voluntário de combate a incêndios, em parceria com o Corpo de Bombeiros Militar do Estado;

IX – auxiliar, na área de segurança, a Agência Reguladora de Limpeza na fiscalização da prestação dos serviços alusivos às atividades do exercício de polícia nas praças, jardins e logradouros públicos;

X - auxiliar a Agência Reguladora de Limpeza na fiscalização da prestação dos serviços de limpeza urbana nas praças, jardins e logradouros públicos;

XI - firmar convênios com órgãos e entidades públicas, nas esferas municipal, estadual e federal, visando à prestação de serviços pertinentes à área de segurança;

² Logradouro público é "rua, praça e jardim de uso público". (Dicionário Larousse Cultural da Língua Portuguesa. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1999. pág. 576).

³ A Constituição Federal, em seu art. 144, § 5º, estabelece que "aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil".

XII - colaborar na fiscalização e garantir a prestação dos serviços públicos de responsabilidade do Município, desempenhando atividade de polícia administrativa, nos termos previstos no § 8º do art. 144 da Constituição Federal, combinado com o inciso XII do art. 76 da Lei Orgânica do Município. (Redação dada pela LC n.º 0019/2004).

Para cumprir tais atribuições, a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza se divide em três segmentos de carreiras, que compõem a estrutura organizacional da Instituição.

1.2.2 DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DE CARGOS / FUNÇÕES

Conforme o Art. 26 da LC. 038 de 2007, o quadro funcional da Guarda Municipal de Fortaleza compreende as 3 carreiras a seguir:

I - CARREIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA

§ 1º - A carreira de segurança pública é composta por 3 (três) classes:

A. GUARDAS MUNICIPAIS

I - defender e preservar os bens que compõem o patrimônio público municipal;

II - manter a segurança e a integridade dos logradouros, prédios, praças e parques públicos municipais;

III - desenvolver ações de preservação de segurança urbana no âmbito do município de Fortaleza;

IV - desenvolver ações de preservação de segurança de patrimônios artístico, histórico, cultural e ambiental do município de Fortaleza;

V - realizar a segurança pessoal do chefe do Poder Executivo Municipal;

VI - executar serviço relativo à segurança nas promoções públicas de incentivo ao turismo local;

VII - promover a segurança nos terminais de transporte coletivo urbano de Fortaleza;

VIII - executar o serviço de orientação e salvamento de banhistas nas praias, e nos rios e lagoas, quando necessário;

IX - proceder a serviços de ronda, de acordo com o comando operacional, com exceção de monitoramento em postos de trabalho;

X - atender prontamente as convocações de seus superiores hierárquicos;

XI - prestar socorro em época de calamidade pública e em situação de emergência;

XII - prestar auxílio na manutenção ou restabelecimento da ordem pública;

XIII - desenvolver outras atividades correlatas à segurança e à defesa civil.

B. SUBINSPETORES

I - defender e preservar os bens que compõem o patrimônio público municipal;

II - coordenar ações de preservação de segurança urbana no âmbito do município de Fortaleza;

III - coordenar ações de preservação de segurança de patrimônios artístico, histórico, cultural e ambiental do município de Fortaleza;

IV – supervisionar os guardas municipais no exercício de suas funções;

V - comandar grupamento de guardas municipais;

VI - fazer ronda nos postos de serviço em que se encontram escalados guardas municipais;

VII - proceder à distribuição dos guardas municipais, que estejam sob seu comando, em seus respectivos postos de serviço;

VIII - elaborar, coordenar e planejar planos nos postos de serviço;

IX - fazer escala geral de serviço, após autorização do chefe imediato;

X - convocar seus subordinados para reuniões, eventos e operações, quando necessários;

XI - chefiar e/ou delegar aos subordinados o comando das patrulhas de guardas municipais para serviços de rotina;

XII – obedecer a escalas de serviço, trabalhando como adjunto do inspetor, sendo responsável pela guarnição, quando solicitado;

XIII - prestar socorro em época de calamidade pública e em situação de emergência;

XIV - prestar auxílio na manutenção ou restabelecimento da ordem pública;

XV - desenvolver outras atividades correlatas à segurança e à defesa civil;

XVI – executar o serviço de orientação e salvamento de banhistas nas praias, rios e lagoas, quando necessário.

C. INSPETORES

I - defender e preservar os bens que compõem o patrimônio público municipal;

II - desenvolver ações de preservação de segurança urbana no âmbito do município de Fortaleza;

III – desenvolver e ordenar ações de preservação de segurança de patrimônios artístico, histórico, cultural e ambiental do município de Fortaleza;

IV - supervisionar os guardas e subinspetores; **V** - comandar grupos organizados de guardas municipais e/ou subinspetores;

VI - solicitar, junto à Direção-Geral, a organização de formaturas;

VII - elaborar, coordenar e planejar planos nos postos de serviço;

VIII - convocar seus subordinados para reuniões, eventos e operações, quando necessários;

IX – orientar seus subordinados na execução de suas missões;

X – prestar auxílio na manutenção ou restabelecimento da ordem pública;

XI - prestar socorro em época de calamidade pública e em situação de emergência;

XII - fazer escala geral de serviço;

XIII - fazer levantamento do serviço de ronda;

XIV – coordenar esquema de rondas nos postos de serviço;

XV - distribuir tarefas para seus subordinados;

XVI - chefiar e/ou delegar aos subordinados o comando das patrulhas de guardas municipais para serviços de rotina;

XVII - atuar como inspetor responsável pelo plantão da guarnição de dia, quando necessário;

XVIII - desenvolver outras atividades correlatas à segurança e à defesacivil.

II - CARREIRA DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

§ 2º - As carreiras de segurança institucional e defesa civil são compostas por classe única.

AGENTES DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

I - auxiliar a Assessoria de Segurança Institucional da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza;

II - coletar e analisar dados e informações sobre temas sobre relacionados à segurança institucional da esfera municipal, promovendo a necessária interação de informações entre os órgãos municipais;

III - elaborar relatórios de acordo com análise de informações coletadas para realização de atividades de segurança institucional;

IV - realizar estudos estratégicos relacionados com a prevenção da ocorrência e articulação do gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional;

V - atuar em atividades de segurança institucional, por meio da produção de conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência no processo decisório e na ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do município de Fortaleza;

VI - atuar em ações de segurança institucional, através da adoção de medidas que protejam os assuntos sigilosos relevantes do município de Fortaleza;

VII - supervisionar e garantir segurança institucional e pessoal de autoridades do Gabinete do Chefe do Poder Executivo e de outros órgãos determinados pelo diretor-geral da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza;

VIII – realizar segurança pessoal e institucional de autoridades, quando determinado pelo chefe do Poder Executivo Municipal e/ou pelo diretor-geral da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza;

IX - apoiar a equipe de segurança do chefe do Poder Executivo Municipal, em situações de emergência, quando solicitado pelo diretor-geral da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza;

X - solicitar aos órgãos da administração pública municipal e aos setores da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza informações ou documentos necessários ao atendimento de demandas de segurança institucional;

XI - elaborar e executar planos operacionais de segurança pública para realização de eventos de médio e grande porte, promovidos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza;

XII - elaborar e executar planos de segurança patrimonial, a fim de assegurar a integridade física das instalações dos órgãos que compõem a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

III – CARREIRA DE DEFESA CIVIL

AGENTES DE DEFESA CIVIL

I - realizar o levantamento das famílias habitantes de áreas de risco, bem como proceder ao cadastramento destas para ulteriores ações de defesa civil;

II - estudar e elaborar mapas temáticos de ameaças, riscos e vulnerabilidades, de acordo com levantamento de áreas de risco;

III – coletar dados e informações básicas para o gerenciamento de emergências e contingências de risco ambientais e sociais no município;

IV - atuar em conjunto com os órgãos e Secretarias da administração municipal em programas de orientação à população sobre direitos humanos, cidadania e práticas que ponham em risco a incolumidade dos munícipes;

V - participar de capacitações, treinamentos, práticas e simulados, inerentes a ações de defesa civil;

VI - atuar nas ações de socorro, assistência e reabilitação das populações vitimadas por situações de emergência ou desastres;

VII - executar, acompanhar e coordenar planos de ações preventivas, de contingência e de recuperação;

VIII - planejar a intervenção preventiva, o isolamento e a evacuação da população de áreas de risco intenso e das edificações vulneráveis;

IX - avaliar, preparar e efetuar o isolamento e a evacuação da população de áreas de risco intenso e das edificações vulneráveis;

X - realizar serviços de entrega de materiais de distribuição gratuita nos abrigos públicos às famílias atingidas por calamidades;

XI - executar campanhas públicas e educativas para estimular o envolvimento da população, motivando ações relacionadas com a defesa civil;

XII – planejar e executar as ações de competência da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC), nas fases de prevenção, preparação e resposta às emergências

e desastres, e na reconstrução e recuperação, como dispõe a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC);

XIII - vistoriar edificações e áreas de risco juntamente com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF) e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) e o Corpo de Bombeiros;

XIV - articular junto a outras instituições para que dêem apoio à Comissão de Defesa Civil à arrecadação de alimentos e roupas, através de campanhas de doações.

A Guarda Municipal de Fortaleza exerce suas funções com o poder de polícia da administração pública municipal, e cada guarda municipal é uma autoridade representante do poder público, em defesa do seu patrimônio e a serviço da melhoria da segurança pública, tendo sua estrutura operacional formada por um efetivo de aproximadamente 1.280 guardas.

Para desenvolver as missões específicas, a Instituição operacionaliza através de quatro pelotões vinculados à Célula de Comando Operacional (Cecop) e uma unidade patrimonial, vinculada à Unidade Operacional (UNIOP); distribuídos estrategicamente conforme as competências abaixo discriminadas:

PGC (Pelotão de Guarda Comunitária)

Promove o policiamento urbano e comunitário nas praças, parques ambientais e espaços públicos do município.

O sistema de ronda é feito por quatro viaturas com 16 profissionais e oito rondamotos, que dão cobertura às áreas de atuação, e suporte aos demais servidores do pelotão.

Os componentes foram capacitados para uma formação específica, tornando-os aptos a atuar com base no modelo de policiamento comunitário, de modo a priorizar ações preventivas, agindo reativamente apenas quando necessário, contribuindo dessa forma para a redução da criminalidade e descongestionando a lista dos registros de ocorrências da polícia militar nos locais onde atua, oferecendo assim um serviço de qualidade à população.

PE (Pelotão Especial)

Tem como função promover a segurança da prefeita e demais autoridades do município, o controle de distúrbios civis em órgãos públicos municipais, atuar em processos de reintegração de posse e promover a segurança em eventos da Prefeitura.

O apoio à Defesa Civil, às operações de saturação e Blitz em conjunto com outros órgãos de segurança pública são outras ações que recebem a cobertura do PE.

O Pelotão Especial dispõe de equipamentos de proteção individual como escudos, capacetes e perneiras, e de armas não letais, tais como: espargidores de gás de pimenta, tonfas, bombas de efeito moral e de gás lacrimogêneo.

ROPE (Pelotão de Ronda Preventiva Escolar)

Promove rondas motorizadas nas escolas municipais, tendo como função a garantia da segurança dos alunos, professores e funcionários, como também a proteção do patrimônio público municipal.

Além das atividades inerentes à Ronda Escolar, o ROPE participa de operações junto à Defesa Civil; PGC, quando há a demanda de missões de maior necessidade de efetivo; e ao Pelotão Especial em manifestações de maior porte e segurança.

PSA (Pelotão de Salvamento Aquático)

Quarenta e um guarda-vidas compõem o Pelotão de Salvamento Aquático da Guarda Municipal de Fortaleza. Eles estão em torres de observação de 3,5 metros de altura, distribuídas na Orla Marítima, nas praias da Barra do Ceará, Carapebas, Praia de Iracema, Ponta Mar, AABB e Náutico. Aos domingos a operação é estendida à Lagoa da Maraponga.

O horário de serviço é das 9h às 15h, e nos finais de semana até às 17h.

Possuem uniformes específicos: camiseta vermelha com listra azul; a cruz e o nome guarda-vidas em branco; boné vermelho e short azul.

Os equipamentos utilizados são: bóias, nadadeiras, binóculos, flutuadores, cordas de resgate, farmácia de primeiros socorros, além de um bote motorizado para o resgate.

Patrimonial

Os guardas que compõem este quadro funcional são vinculados à Unidade Operacional (Uniop).

É composto pela grande maioria dos servidores da instituição, e sua atribuição, em tese, é o efetivo emprego diuturno e sistemático do conjunto de medidas técnicas, visando à proteção dos bens patrimoniais, serviços, instalações, bem como a garantia da cidadania dos munícipes.

São distribuídos por todas as instalações de competência do município, e na maioria dos casos, o único contato entre seus servidores e a instituição se dá através de rondas de fiscalização.

Atuam também no policiamento dos terminais de ônibus municipais, com o apoio do Grupamento de Apoio Móvel - GAM. Estão nos sete terminais de ônibus, Parangaba, Lagoa, Siqueira, Papicu, Messejana, Antônio Bezerra e Conjunto Ceará. Nestes postos a cobertura é feita de 7 às 19 horas e de 19 às 7 da manhã por uma equipe composta por 20 guardas municipais por turno. Somente o Terminal do Conjunto Ceará, que apresenta um menor fluxo de usuários e demanda, recebeu um efetivo de 18 guardas para os horários citados.

2. A CRISE DE IDENTIDADE DA CORPORAÇÃO

O governo federal tem investido em formação e recursos para equipar e formar as guardas municipais, tendo, inclusive, elaborado uma matriz curricular nacional. Congressos e encontros de associações de guardas municipais se multiplicaram e passaram a ocorrer nos âmbitos regional, estadual e nacional.

No entanto, segundo a advogada e socióloga Carolina de Mattos Ricardo, coordenadora da Área de Gestão Local de Segurança Pública do Instituto Sou da Paz; ao mesmo tempo em que houve esse fortalecimento, algumas fragilidades da organização atual das guardas municipais no Brasil ganharam destaque. A principal delas é uma espécie “crise identitária” que permeia as guardas municipais. A partir da pesquisa do IBGE sobre municípios brasileiros (MUNIC2006), percebe-se que a maioria dos comandos é composta por policiais civis, militares e federais (cerca de 55%) e em relação à formação e treinamento, cerca de 17% das guardas não oferecem treinamento ou formação aos profissionais que ingressam na corporação. Quando analisamos os tipos de atividades desempenhadas pelas guardas municipais, verifica-se um amplo conjunto, como proteção aos bens, serviços e instalações do município (95%), segurança em eventos e comemorações (84%), auxílio ao público (83%), ronda escolar (72%), auxílio à Polícia Militar (71%) e auxílio à Polícia Civil (55%). Os requisitos de ingresso e o próprio regime de trabalho a que se submetem são também extremamente variados.

O fato das suas atividades não se limitarem à proteção de bens, patrimônios e serviços municipais, de haver uma significativa porcentagem de guardas no país sem formação, o fato de boa parte das guardas serem comandadas por atores de outras forças de segurança: tudo isso dificulta a consolidação de uma identidade profissional.

Não há na Constituição Federal, lei que defina de forma coesa e precisa a atribuição das guardas municipais. Somente o artigo 144 em seu parágrafo 8º faz menção à Instituição:

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

.....

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

O constituinte ao incluir os Municípios no capítulo destinado à Segurança Pública, o fez considerando-os entes federados, com a sua respectiva parcela de responsabilidade frente à segurança pública, compreendendo e respeitando as suas possíveis limitações econômicas. Deste modo, com esta *facultas agendi*, facultou ao município a criação das Guardas Municipais, não especificando porém uma definição para “ bens , serviços, e instalações municipais”, deixando essa interpretação a cargo das diferentes legislações municipais, que devem respeitar a definição ampla dada pela Constituição Federal, mas que podem variar consideravelmente de município para município a fim de contribuir conforme sua condição com a sua parcela de responsabilidade na *preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*, amparados por este dispositivo constitucional.

Contudo, para uma completa e correta interpretação deste artigo da Lei é indispensável que se faça uma análise dos termos nela dispostos conforme o ordenamento jurídico. Haja vista que o termo *proteção*, deriva do “Latim *protectio, de protegere* (cobrir, amparar, abrigar), e entende-se toda espécie de assistência ou auxílio, prestado às coisas ou às pessoas, a fim de que se resguardem contra males que lhe possam advir” O termo *bens*, sendo este um conceito originário do Código Civil, trata-se de maneira ampla, abrangendo a vida e o corpo das pessoas (bens corpóreos e incorpóreos), pois o maior bem do município são os seus munícipes. Tratando da definição da terminologia *serviços*, cabe lembrar que na esfera de atuação do poder público municipal, tal a sua abrangência na prestação de serviços, desde a área de Educação, Saúde, Trânsito, Meio Ambiente, ainda tem um número quase que incalculável de atribuições e atividades desempenhadas pela municipalidade, onde, para fornecer segurança à prestação de todos esses serviços, efetivamente o Guarda Municipal estará realizando o policiamento ostensivo-preventivo. Sobre *instalações*,

considerando a sua interpretação gramatical derivada do verbo instalar, uma vez que não é uma terminologia jurídica, cabe lembrar que este item sim pode ser considerado sobre o aspecto meramente patrimonial, pois se refere ao ato ou efeito de instalar-se, desse modo, às edificações pertencentes ou sob a guarda do poder público municipal, podem ser consideradas instalações públicas, trazendo com isso, *data vênia*, a pseudo interpretação de “Guarda Patrimonial”. Por fim, quando o dispositivo constitucional menciona “*conforme dispuser a lei*”, pelo fato de ser a Constituição da República Federativa do Brasil que trata deste item, ela menciona implicitamente “Lei Federal”, sendo ainda, uma Lei Complementar, uma vez que uma “Lei Complementar tem por função promover a complementação das previsões constitucionais, que na maior parte das vezes não são auto-executáveis e devem ser aprovadas por maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional”, como nos ensina Durval Ayrton Cavallari.

Apesar da grande discussão sobre a interpretação da lei, e as competências, e o poder de polícia das guardas municipais, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no entanto, através da Lei 8906 art.28 inciso V do seu estatuto, indefere pedido de inscrição para seu quadro, os bacharéis em Direito que exerçam a função de guarda municipal, sob alegativa que o mesmo tem atribuição de natureza policial, com base no cap.III,art.144 do parágrafo 09 da Constituição Federal.

Esta interpretação ganha espaço e concretidade nas cidades que optam pela criação deste instrumento, o qual traduz a chegada das prefeituras à condição de gestoras parciais da segurança.

As guardas municipais tendem a ser bem equipadas com carros, motos e comunicação. Seus diretores se organizam em fóruns metropolitanos, estaduais e no referido Conselho Nacional, cujos últimos encontros consolidaram as teses da participação plena na segurança pública, da autonomia com relação à Polícia Militar, da cooperação com as polícias, do intercâmbio das guardas municipais quanto à formação e treinamento, do uso de armas, da participação no Conselho Nacional de Segurança Pública, etc. Os reflexos desta organização são visíveis no Congresso Nacional em tudo que diz respeito à Segurança Pública.

2.1 OMISSÃO DO PODER PÚBLICO

Percebe-se hoje na verdade que a grande problemática das guardas municipais no que se refere à legitimação de sua atuação, não se restringe somente a estas, mas se estende também às instituições mais tradicionais da área da Segurança Pública. Existem irregularidades por todos os lados. Na realidade os trabalhos estão sendo dinâmicos e as atribuições estão esbarrando uma nas outras, sem que haja um respaldo jurídico para tal.

A polícia Judiciária percorre as ruas fazendo patrulhamento ostensivo, deixando as investigações de lado. A polícia militar trabalha com suas equipes do serviço reservado (P2) fazendo investigações e levantamentos que deveriam ser da atribuição da polícia civil. A polícia federal que também é judiciária cria verdadeiras tropas de elite para um possível confronto, e as guardas municipais por sua vez, em seu trabalho de patrulhamento ostensivo, vêm atendendo ocorrências de potencial ofensivo cada vez maior, como àquelas relacionadas com o tráfico de drogas, de cunho eminentemente policial.

Dessa forma, cada guarda municipal pode se conformar de acordo com suas características locais. Isso não seria um problema se houvesse baliza anterior, constitucional, que definisse mais claramente a missão e o mandato das guardas municipais, ao invés de mencionar vagamente suas atribuições.

Essa limitação da definição inicial sobre a atribuição das guardas municipais (que não define sua missão nem seu mandato) e a falta de uma regulamentação mais precisa implicam em dificuldades para o próprio trabalho cotidiano das guardas, que muitas vezes ficam sem saber o limite de sua atuação, que pode variar de acordo com o perfil do prefeito da vez, que pode entrar em conflito com as polícias estaduais, além de tornar mais difícil a fiscalização e controle sobre as suas atividades. Esse problema se agrava na medida em que, na prática, as guardas se tornam mais relevantes na atividade cotidiana do provimento da segurança, pois é gerada uma demanda ainda maior por parte da população, que exige do representante do poder público uma atuação, vindo dessa forma a colocar em risco a segurança dos próprios guardas, que se sentem

coagidos a dar uma resposta à sociedade.

Diante da situação, percebe-se hoje que boa parte da discussão em torno das guardas municipais se dá em relação à atribuição do poder de polícia às mesmas. No entanto, essa é uma discussão importante, mas secundária e que deve vir depois da análise mais aprofundada sobre qual é de fato o mandato das guardas municipais na segurança pública.

É importante ressaltar que, em se tratando de policiamento, a capacidade de se adaptar às características locais é essencial. E essa capacidade as guardas têm e não podem perder. Contudo essa capacidade será tanto mais efetiva e legítima, quando estiver balizada por um mandato mais claro para as guardas municipais (Muniz e Junior, 2008, p. 31).

Assim, para valorizar e aprimorar o trabalho das guardas municipais no país é necessário voltar o debate a esse ponto. Discutir e definir o mandato das guardas municipais significa muito mais do que discutir a atribuição do poder de polícia. Significa discutir o âmbito de sua atuação, ou seja, o objeto de sua atuação, com os requisitos e restrições, abrangência territorial e situações a serem trabalhadas. Significa, também, discutir o alcance da sua atuação, ou seja, a exclusividade, concorrência, sobreposição ou compartilhamento das atribuições (nesse caso, discutir em conjunto com a atribuição das outras forças policiais) e significa, por fim, discutir os contornos da sua atuação, com “modos e meios” de agir ou fazer, tipos particulares de capacidade de ação e os requisitos expressos em determinadas legislações, normas ou procedimentos. Apenas com essa definição, em âmbito nacional, é que as guardas poderão seguir realizando seu trabalho como ator essencial ao sistema de segurança pública, respeitando e considerando as especificidades de cada localidade em que atuam.

Esse problema de origem das Guardas Municipais contribui para que o cenário em relação às suas características institucionais seja extremamente plural e pouco padronizado, reforçando sua crise de identidade institucional.

A antropóloga Haydée Caruso, em seu artigo na Revista Brasileira de Segurança Pública, discute o papel da guarda municipal e seus integrantes, concluindo que a instituição ainda é “complexa e desconhecida”:

“Constitucionalmente, o papel das guardas está restrito ao policiamento dos bens, serviços e propriedades públicas. Entretanto, no mundo real as guardas são acionadas cotidianamente para mediar e administrar conflitos no espaço público. Seja na escola, na praça, no trânsito, nas quadras de um bairro, nos corredores comerciais e culturais, os guardas são exigidos e deles se espera uma resposta, um encaminhamento, uma atuação”.

Como resultado da polêmica gerada em torno do assunto, congressos e encontros de associações de guardas municipais de todo o País se multiplicaram e passaram a ocorrer nos âmbitos regional, estadual e nacional.

2.2 O FORTE MILITARISMO APLICADO EM UMA INSTITUIÇÃO CIVIL

O militarismo enquanto estrutura administrativa organizacional é um exemplo a ser seguido. Apesar de milenar, ainda hoje é um importante pilar em todas as sociedades modernas. A rígida hierarquia e disciplina evidentes nos menores gestos, nas simples palavras, no trato para com superiores, pares e subordinados, fazem questão de ratificar estes pressupostos. O vínculo que é propositalmente criado entre oficiais e praças e estes aos regulamentos, a observação de minúcias, a domesticação do corpo, o fato das instituições militares serem totais, tudo isso, dentro da lógica em que se insere o militar, faz sentido.

As forças armadas defendem tanto nosso território quanto garantem a nossa soberania nacional, portanto o militarismo defende elementos do próprio Estado. As forças armadas são uma garantia do Estado, no nosso caso, Estado Democrático de Direito.

Mas o militarismo é uma exceção. O modelo administrativo militar não deve ser a regra em segmento algum. Se nos permitíssemos pensar de tal forma, falaríamos em militarizar a saúde, a educação, os correios etc., como forma de tornar eficiente tais serviços e, de cara, perceberíamos as mazelas que o militarismo, aplicado a situações inadequadas, poderiam causar. O militarismo é extremo em sua concepção, não é à tã que é comumente aplicado aos exércitos do mundo todo, para fazer frente a problemas extremos.

É incontestável e evidente que precisamos das nossas forças armadas, bem armadas, bem treinadas, bem remuneradas, afinal, a missão é nobilíssima, mas, o fardo é pesadíssimo, e, claro, militares. Os estados devem ter tropas militares que façam frente a problemas extremos, que em última instância garantam a segurança pública e mantenham a ordem pública.

Mas se o direito penal é última *ratio* na instância jurídica, o militarismo deve ter igual equivalência na instância administrativa. Não se justifica que um homem necessite passar por uma formação militar, adquirindo toda uma carga cultural e organizacional que isto significa para intervir em briga de vizinhos, lidar com menores de rua, pequenos furtos, problemas de trânsito, e outros crimes de menor potencial ofensivo.

Pode-se dizer que mais de 60% das Guardas Municipais no Brasil são dirigidas por militares da reserva ou da ativa, das forças armadas ou das polícias militares.

Na Guarda Municipal de Fortaleza, a forte presença policial militar pode ser sentida no vocabulário, nos usos e costumes, na forma de se apresentarem, na marcha ordinária, no uso da continência como cumprimento obrigatório previsto no Regulamento Disciplinar Interno desta instituição, nos rituais de ordem unida praticados diariamente pelos pelotões, no desfile militar e inclusive pelas constantes ameaças de punição por parte da maioria dos superiores hierárquicos, que insistem na ultrapassada filosofia do poder pela força; do respeito imposto e não conquistado; do “faça o que eu digo e não o que eu faço”.

Diante do pressuposto, um grave problema percebido pelas guardas municipais em geral, inclusive pela Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, é a forte tendência destas de se espelharem nas PMs: de um lado, na reprodução de atitudes e mentalidades de disciplina e hierarquia militares, quando se tratam de instituições de natureza eminentemente civil; de outro, nos riscos de transbordamento da aplicação da força

legal em violência ilegal, além do cultivo de militarismo simbólico, amparado num regimento que adota de forma travestida uma conduta militarizada, ainda marcada pela época de comando dos antigos coronéis, reforçando ainda mais a crise de identidade que há na Instituição.

2.2.1 O REGULAMENTO DISCIPLINAR INTERNO

A LEI COMPLEMENTAR Nº 0037 DE 10 DE JULHO DE 2007 institui o Regulamento Disciplinar Interno (RDI) da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza e dá outras providências.

Este regulamento deixa logo claro em um de seus primeiros artigos o uso da hierarquia como base institucional:

Art. 3º - A hierarquia e a disciplina são a base institucional da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, sendo a hierarquia a ordenação de autoridade, em níveis diferentes de uma escala existindo superiores e subordinados; e a disciplina a rigorosa observância e acatamento das leis, regulamentos, decretos e as demais disposições legais, traduzindo-se pelo voluntário e adequado cumprimento ao dever funcional.

Identifica-se assim neste regulamento, características próprias de um regimento militarizado, que tende a controlar os seus servidores sob ameaça de punição por atos considerados banais para os padrões civis, mas infrações disciplinares passíveis de sanções perante uma cultura militar.

O conceito de infração disciplinar para a Guarda Municipal de Fortaleza é exposto no Art. 23 de seu Regulamento disciplinar interno, onde esta é toda qualquer violação aos deveres funcionais, aos princípios éticos e norteadores da conduta dos integrantes da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, podendo esta transgressão se manifestar através de ação ou omissão, desde que contrarie os preceitos estabelecidos nesta Lei Complementar, no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais e as demais leis,

regulamentos, normas e disposições legais, sem prejuízo da aplicação de sanções de natureza penal.

Portanto, um conceito eminentemente convencional aos padrões civis. Porém quando este parágrafo é combinado, por exemplo, com o parágrafo XI do artigo 11 de seu texto, onde elenca além dos demais deveres:

XI- prestar continência a seu superior hierárquico

E especificado em seu Art. 14:

- Os servidores ocupantes de cargo efetivo dentro da Carreira de Segurança Pública da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza manifestarão respeito e apreço aos seus superiores, pares e subordinados através da continência: I - dirigindo-se a eles ou atendendo-os, de modo disciplinado; II - observando a hierárquica; III - observando que a continência é impessoal e que visa à autoridade e não à pessoa. IV - verificando que a continência parte sempre do servidor de menor precedência hierárquica; V - reconhecendo que todo servidor deve, obrigatoriamente, retribuir a continência que lhe é prestada; se uniformizado, prestará a continência individual; se à paisana, responderá com um movimento de cabeça e com um cumprimento verbal.

E a referente infração tipificada:

Art.25- São infrações disciplinares de natureza leve:

...

X - negar-se a prestar continência a seus superiores, de acordo com Capítulo III deste regulamento.

Logo verifica-se a forte influência de uma cultura eminentemente militar, onde os integrantes da Corporação, passam a conviver com uma realidade imprópria aos padrões civis, adquirindo dessa forma, costumes e posturas próprios da polícia militar tradicional, já marcada por vícios de conduta acumulados no decorrer de sua existência, agravando sensivelmente a problemática identitária da própria Instituição, muitas vezes deixando de lado o seu principal diferencial, que ao meu ver se faz pelo fato de ser constituído por cidadãos civis, com características próprias da sociedade em que

estamos inseridos, fazendo uso de uma política de proximidade com a população, e sendo percebida por esta como autoridade representante do poder público capaz de lhe proporcionar através desse contato aproximado e direto uma maior sensação de segurança.

3. A PROGRESSÃO DO SEU PAPEL NA SEGURANÇA PÚBLICA

Se por um lado existem limitações legais e falta regulamentação específica para a atuação das guardas municipais - que diversas propostas de emendas constitucionais na Câmara de Deputados e no Senado tentam modificar -, por outro, a prática da função e o apoio da sociedade fazem com que, gradativamente, as Guardas Municipais continuem com suas atividades de policiamento de acordo com critério e interpretação da lei por parte de cada prefeitura. A avaliação é da pesquisadora na área de Segurança Pública e professora da Universidade Cândido Mendes (RJ) Luciane Patrício.

Nos últimos tempos a responsabilização da esfera municipal na área da segurança pública tem aumentado notoriamente. Uma das consequências se reflete na constituição, no investimento e na atuação das guardas municipais de todo o País.

Existem vários programas das Guardas Municipais no Brasil que estão apresentando resultados positivos junto a sua localidade. Em virtude da sua atuação direta com a comunidade, as Guardas Municipais passam a conhecer de perto as tipicidades dos bairros.

A Guarda Municipal não está exclusivamente voltada para a segurança pública, conforme os moldes do Regime Militar, mas sim para a atuação na área de defesa social que corresponde a uma parcela significativa da prestação de serviço à comunidade de maneira extensiva, o qual abrange segurança pública, defesa civil, entre outras ações do poder público.

Defesa Social é a concepção de justiça criminal como ação social de proteção e

prevenção, caracterizando-se pela aceitação da mutação de acordo com a evolução da sociedade. O Direito Criminal é, então, parte da polícia social; o crime está na sociedade, o homem apenas o revela. Sendo assim, a eficácia do Direito Penal e da polícia em geral no controle da criminalidade não é determinante. A prevenção supera a repressão.

A criminalidade não se resolve no contexto restrito da Segurança Pública, mas em um programa de ampla defesa social, isto é, numa política social que envolva uma metodologia de policiamento comunitário com foco na prevenção, o punir (quando útil e justo) e o tratamento ressocializante do criminoso e do foco social de onde este emerge.

Desta forma, a Guarda Municipal, sendo a prestadora de serviço de segurança pública e cidadania que trabalha diuturnamente representando o Poder Público Municipal através da Administração Direta, inserida em todos os bairros e periferias, torna-se uma das poucas instituições do município capaz de dar o pronto-atendimento às necessidades locais.

Conforme o Doutor Theodomiro Dias Neto, advogado criminal mestre em Direito pela Universidade de Wisconsin (Estados Unidos da América), e doutor em Direito pela Universidade de Sarre (Alemanha), “Pesquisas norte-americanas realizadas durante os anos de 60 e 70 revelaram que embora a cultura e estrutura policial estivessem inteiramente voltadas à repressão policial, parte significativa dos pedidos de assistência referia-se a pequenos conflitos. Hoje é fato conhecido que a polícia, mesmo em contexto de alta criminalidade, chega a consumir 80% de seu tempo com questões como excesso de ruído, desentendimento entre vizinhos ou casais, distúrbios causados por pessoas alcoolizadas ou doentes mentais, problemas de trânsito, vandalismo de adolescentes, condutas ofensivas à moral, uso indevido do espaço público, ou serviços de assistência social, como partos”.

Segundo a pesquisa, o que nos Estados Unidos era realidade nos anos 60 e 70, aqui no Brasil continua sendo uma rotina, a qual necessita, com uma certa urgência, ser revista

pelos Poderes Públicos constituídos.

Na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, por exemplo, foi elaborado um pacote de medidas para reforçar o combate à criminalidade que o governo vai mandar para o Congresso, e tem como carro-chefe um projeto de lei definindo um novo papel para as guardas municipais. Restrito hoje a cerca de 20% dos 5.585 municípios, efetivo total em torno de 70 mil homens - 20% deles concentrados no Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Fortaleza e Curitiba - e com atribuições que vão da vigilância de prédios ao auxílio à polícia na segurança ostensiva, as guardas vão ter um pouco do poder e também das obrigações que hoje estão nas mãos da Polícia Militar e da Polícia Civil.

"Não é necessário modificar a Constituição para fazer as mudanças. Vamos regulamentar o parágrafo 8º do artigo 144, redefinindo as funções das guardas e explicando na parte penal o que significa tomar conta da segurança do município. Elas também poderão executar ações de segurança mediante convênios com as polícias estaduais", diz o secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, Pedro Abramovay, responsável pela engenharia jurídica do projeto.

Abramovay garante que não haverá conflito de competências e exemplifica: a atuação das guardas na segurança pode ser semelhante ao que historicamente fizeram as polícias estaduais no combate ao tráfico de drogas. A repressão era uma atribuição exclusiva da Polícia Federal, mas foi repassada aos Estados através de convênios. Atualmente, seria impossível dissociar as apreensões de drogas das atribuições das PMs e da Polícia Civil.

O governo sabe, no entanto, que vai mexer em interesses corporativos das instituições tradicionais (Polícia Militar e Polícia Civil); e das empresas privadas de segurança - que sobrevivem e crescem cada vez mais com a paranóia da insegurança gerada pelos altos índices de violência, advinda da omissão do poder público - e, especialmente, com a falta de preparo da maioria das guardas municipais.

"A capacitação deve acompanhar as mudanças", diz Abramovay, que aposta na expansão do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) como uma espécie de estágio preparativo das mudanças radicais que o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, pretende implantar antes do encerramento de seu governo. Temendo desgaste político, Lula demorou sete anos para tratar da segurança pública - um

tema normalmente discutido emocionalmente e conectado à agenda eleitoral.

O potencial inovador do conceito de participação, compatível com as experiências mais inovadoras dos CONSEGs, através da filosofia da Polícia Comunitária, não está na constituição de uma sociedade de “controle”, em que o cidadão atua como policial, mas na possibilidade de democratização da atividade da polícia, para que o policial atue como cidadão.

Nesse contexto, a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza tem contribuído de maneira significativa nestes diversos tipos de atendimento acima citados, entre outros mais, o que de certa forma explica a sua progressão no contexto da segurança pública local.

3.1 CONDIÇÕES DE TRABALHO

A Guarda Municipal tem em seu quadro funcional, uma maioria formada por servidores que sempre trabalharam em postos patrimoniais, nunca estando efetivamente nas ruas fazendo o policiamento ostensivo-preventivo executado pelos pelotões. Dessa forma, os guardas patrimoniais, distribuídos em postos de saúde, hospitais, secretarias, terminais de ônibus, e demais instalações públicas do município, sem nenhum tipo de treinamento ou orientação por parte da corporação, abandonados à própria sorte, sem recursos adequados a um profissional que detém o dever de zelar pela segurança pública municipal, e nenhum acompanhamento no sentido de oferecer um aprimoramento profissional ou padronização de conduta por parte da Corporação. Estes servidores muitas vezes são obrigados a se sujeitarem a executar tarefas que não condizem com sua função e competência, sofrendo humilhações e constrangimentos, para que não sofram algum tipo de retaliação, como perseguição e mudanças de local de trabalho, quando deveriam ser percebidos pela comunidade como autoridades, trazendo a presença do governo municipal aos seus bens, serviços e instalações.

No entanto, percebe-se que, lentamente, a progressão do papel da Guarda Municipal no contexto da Segurança Pública vai impondo uma nova realidade ao servidor, que busca se enquadrar nos seus Pelotões à procura de melhores condições de trabalho.

Essa nova realidade exige ser acompanhada de capacitação e novas condições de trabalho para o servidor, que está sendo exposto a uma nova realidade, sendo exigido do mesmo, uma nova conduta e comportamento.

Pensando nisso, o Governo Federal por sua vez, em parceria com a Administração Pública Municipal, vem reconhecidamente investindo fortemente em novos equipamentos e condições de trabalho.

Para qualificação dos servidores, o Ministério da Justiça, através do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) criou o Projeto Bolsa Formação, destinado à qualificação de todos os profissionais de segurança pública.

Em 2008 a Guarda Municipal de Fortaleza adquiriu novos equipamentos como algemas, e coletes balísticos, e em 2009, através do Programa adquiriu ainda viaturas, motopatrulhas, e radiocomunicadores móveis e veiculares.

A implantação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Guarda Municipal e Defesa Civil (PCCS), criado pela LC n.º 38 de 10 de julho de 2007, apesar de não está completamente concluída, também foi uma grande conquista da classe, responsável pela valorização do profissional e conseqüente reconhecimento do seu trabalho pela sociedade.

3.1.1 INTEGRAÇÃO À CIOPS

Em dezembro de 2006 a corporação foi integrada à Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança - CIOPS.

O comando da guarda coordena as ações e está interligado ao sistema através da comunicação via rádio, tanto no canal administrativo como no operacional. A integração é um caso único no Brasil e é um passo importante na política de integração, já exercida pela instituição junto à Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros. A instituição fez investimentos em rádios de comunicação. Foram adquiridos 52, rádios portáteis e 25 rádios

móveis veiculares. Investimento: R\$ 370.700,00.

A denúncia é feita através do 190. O tele-atendimento registra a ocorrência e o sistema faz a triagem para o Grupo de Despacho (GD) e o que é de responsabilidade do Município é repassado para o atendimento dos servidores da Guarda Municipal e Defesa Civil. Na Ciops trabalham quatro guardas municipais nos turnos da manhã e tarde e três agentes de Defesa Civil operam à noite.

Desde então, a Guarda Municipal de Fortaleza vem ampliando sua atuação, interagindo com os demais órgãos sempre que necessário, se deparando com as mais diversas ocorrências, e contribuindo de maneira cada vez mais significativa para a segurança pública do município, visando sempre a garantia do bem comum e da paz social, como mostram oficialmente os registros aqui em anexo.

3.1.2 O USO DA ARMA DE FOGO

É notório que a Guarda Municipal de Fortaleza se encontra hoje em uma fase de reestruturação, e entende-se que toda mudança gere alguns conflitos, porém no que diz respeito à sua atuação na aplicação e garantia da lei e da ordem, há um ponto crítico:

A simples ação do agente público de aproximar-se e argüir um transeunte fundamentado na suspeita do mesmo ter cometido um ato ilícito, ou de estar na iminência de cometê-lo devido a um comportamento duvidoso, mesmo fazendo corretamente o uso das técnicas de abordagem, agindo com naturalidade, firmeza e serenidade, sem fazer uso de qualquer atitude que demonstre alteração de ânimo, mediante uma avaliação prévia da situação, seguindo os princípios básicos de segurança, e se utilizando da verbalização de maneira coesa, o agente, representante do Poder Público, está passível de sofrer reações adversas, tendo em vista que o Município não lhe conferiu armamento adequado, capaz de proporcionar um pronto poder de resposta a uma ação de maior potencial ofensivo, na escala do uso legal e progressivo da força, com seu devido treinamento, que lhe proporcionasse o respaldo de obter uma vantagem objetiva em relação ao possível delinqüente, lhe impossibilitando dessa forma de dar proteção aos seus bens, serviços e

instalações, e muitas vezes nem mesmo à sua própria integridade física e moral, restringindo assim a sua ação a fim de resguardar a própria vida, ou por muitas vezes, o conduzindo a uma condição à margem da legalidade, onde o guarda municipal se vê obrigado a se antecipar à autorização da administração pública municipal de portar arma de fogo, principalmente se o seu local de serviço oferecer condições favoráveis à criminalidade, o que comumente ocorre.

Diante desse pressuposto, logo percebe-se também o crescimento do grau de risco da atividade do guarda municipal no exercício de sua função, que vem exigindo melhores condições de trabalho, inclusive a regulamentação do uso da arma de fogo, capaz de lhe proporcionar vantagem objetiva diante de um possível agressor, já que a **Lei 10.826/2003** (Estatuto do Desarmamento) assim prevê:

Art. 6º: É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para: (...)

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

...

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço;

§ 3º A autorização para o porte de arma de fogo das guardas municipais está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial, à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei, observada a supervisão do Ministério da Justiça.

Art. 44. A Polícia Federal poderá conceder Porte de Arma de Fogo, nos termos no § 3º do art. 6º, da Lei no 10.826, de 2003, às Guardas Municipais dos municípios que tenham criado corregedoria própria e autônoma, para a apuração de infrações disciplinares atribuídas aos servidores integrantes do Quadro da Guarda Municipal.

Parágrafo único. A concessão a que se refere o *caput* dependerá, também, da existência de Ouvidoria, como órgão permanente, autônomo e independente, com

competência para fiscalizar, investigar, auditar e propor políticas de qualificação das atividades desenvolvidas pelos integrantes das Guardas Municipais.

E como de acordo com a **LC 037 de 2007**:

Art. 37 - Fica criada a Ouvidoria da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, como setor vinculado diretamente à Diretoria-Geral da Guarda Municipal(...)

Art. 44 - Fica criada a Corregedoria no âmbito da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, sendo um setor autônomo e independente, responsável pela apuração das infrações disciplinares atribuídas aos integrantes da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, às correições em seus diversos setores e à apreciação das representações relativas à atuação irregular de seus membros.

Logo verifica-se que legalmente, a utilização da arma de fogo pela Guarda Municipal de Fortaleza depende somente da assinatura do convênio entre a Prefeitura e a Polícia Federal, e que apenas a falta de vontade política e comprometimento por parte da administração institucional restringe a capacidade de sua atuação, bem como coloca em risco a vida de seus servidores, tendo em vista o crescente número de ocorrências de maior potencial ofensivo que a Corporação vem atendendo, amparada no **§ 1º do Art. 3º da LC.004**, que dá competência à guarda para realização de rondas diurnas e noturnas visando o serviço de patrulhamento urbano.

No entanto, enquanto Fortaleza, que possui 2.505.552 habitantes, sendo a capital de maior densidade demográfica do país com 8.001 hab/km², ignora a necessidade do uso da arma de fogo como ferramenta essencial a ser empregada na última escala de progressão da força, dada a proporcionalidade da agressão; e o fato de que mesmo o policiamento preventivo tende a agir de forma reativa em algumas situações; guardas municipais de municípios do estado de São Paulo, (onde de um total de 185 GMs pelo menos 89 já estão armadas e outras em processo de armamento) com população inferior a 500.000 habitantes, contestam o Estatuto do Desarmamento na justiça e requerem o direito de portarem arma de fogo mesmo fora de serviço:

“Bandido é bandido em todo lugar, qualquer que seja o tamanho da população da cidade, e anda armado. Por isso, a guarda municipal deve andar armada em comarca de

maior e também de menor porte”.

Com esse fundamento, a 9ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça paulista concedeu salvo conduto aos guardas municipais de Campo Limpo Paulista, no interior de São Paulo, (População Total: 74.863, 2009-IBGE) para autorizá-los a portar arma de fogo da corporação mesmo fora do horário de serviço. O TJ concedeu Habeas Corpus a favor da guarda municipal da cidade. “Não tem o menor cabimento deixar os bandidos armados e desarmados os guardas municipais, sem um meio eficaz de ajudarem a reprimir a criminalidade, pois está comprovado que prestam relevantes serviços colaborando com as polícias civil e militar”, apontou o relator, Roberto Midolla.

No Caso, a defesa sustentou ao tribunal que a medida seria necessária porque os guardas sofriam constrangimento ilegal, e requereu o HC com o fundamento de que o Estatuto do Desarmamento confere a guarda municipal com número de habitantes superior a 50.000 e inferior a 500.000, o direito de usar armas em serviço, mas não fora da atividade, o que os deixa a mercê do crime organizado.

O advogado alegou que o uso de arma fora do expediente seria necessário devido aos constantes ataques das organizações criminosas. Entende-se que as características de fardamento (uniforme sob o feitiço militar), os trabalhos por rondas ostensivas, o uso de armas de fogo e/ou cassetes, cintos de guarnição e algemas, a utilização de viaturas com as inscrições evidenciadas, sirenes e luzes de advertência, aplicados ao profissional municipal incumbido de tarefas de contenção de comportamentos socialmente inadequados e passíveis de interpretação penal, seriam indutores de que se trata realmente de mais uma polícia, carregando portanto vários dos estigmas da profissão.

O noticiário da mídia se faz suficiente para que se entenda que, para os marginais, não há distinção dos Guardas Municipais para os policiais civis ou militares: todos representam o sistema de repressão penal e recaem indistintamente sobre eles as demonstrações de insubmissão aos operadores da Segurança Pública.

Contudo, os guardas municipais de Fortaleza, mesmo sem o apoio por parte da administração pública, e contando muitas vezes apenas com a própria sorte e o vínculo corporativista existente entre estes e as demais Instituições tradicionais (polícias civil e militar), já que são impulsionados a fazer uso mesmo de maneira irregular, de equipamento

não regulamentado pela Instituição, a fim de garantir a própria integridade física e de sua equipe de trabalho, vêm conquistando uma visível progressão em sua atuação no âmbito da segurança pública do município, conforme dados oficiais da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS), apontados neste trabalho, em anexo.

3.1.3 ABORDAGEM POLICIAL

O tema é bastante polêmico quando o autor da busca pessoal se trata de um guarda municipal, pois há ainda quem questione a atividade de abordagem policial exercida por eles, haja vista as falhas na nossa legislação, que apesar das necessidades e da realidade latente da parcela de responsabilidade do município no âmbito da segurança pública, ainda não recepcionou de forma clara essa atual conjuntura.

Porém o fato é que não se consegue realizar um trabalho preventivo em se falando de segurança pública sem a realização de uma abordagem em caso de fundada suspeita, de modo a evitar que o possível infrator venha a cometer o delito.

Parece indiscutível que o agente público prestador de segurança pública, como representante direto do poder executivo, quando em serviço, tendo como função o patrulhamento ostensivo-preventivo de logradouros públicos, independente de qual esfera do poder público este represente, esteja exercendo atividade policial, mesmo que este não se denomine polícia.

Porém, na maioria dos casos, esses questionamentos provém de uma minoria da própria polícia militar, motivados por um fútil conflito de vaidades embasado por um posicionamento corporativista.

Mas segundo o Código de Processo Penal:

Art.240. A busca será domiciliar ou pessoal.

§ 2º Proceder-se-á à busca pessoal quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou objetos mencionados nas letras b a f e letra h do parágrafo anterior.

...

Art. 244. A busca pessoal independerá de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar.

Percebe-se que não se especifica quem pode ou quem não pode fazer a busca, mas sim em que ocasiões se pode fazê-la.

A busca é autorizada nos casos previstos no art. 240 e ss. do CPP, como exceção às garantias normais de liberdade individual. Mas, como exceção, para que não degenera a medida, sem dúvida violenta, em abusivo constrangimento, a lei estabelece normas para a sua execução, normas que devem ser executadas com muito critério e circunspeção pela autoridade (TJSP – AP – Rel. Dalmo Nogueira – RT 439/360).

3.2 ADESÃO AO PRONASCI

Com o advento do convênio para a integração da capital cearense ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), focado na prevenção, controle e repressão da criminalidade, com ações sociais e a participação das comunidades, Fortaleza passou a ser monitorada pelo governo federal, que acompanha o desempenho dos seus projetos. Esse fato foi responsável pelo início de uma nova etapa na existência da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, onde esta tem passado a assumir, progressivamente, a sua parcela de responsabilidade frente à segurança pública local.

O Governo Federal vem dessa forma, incentivando fortemente a progressão das guardas municipais. Em Fortaleza, a Instituição recebeu em julho de 2008 do Programa, a doação de 18 viaturas caracterizadas, modelo parati, e 25 motos, modelo tornardo, também

devidamente caracterizadas para patrulhamento ostensivo e fiscalização, perfazendo hoje um total de 43 motos e 41 veículos.

Para qualificação dos servidores, o Ministério da Justiça, através do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) criou o Projeto Bolsa Formação, destinado à qualificação dos profissionais de segurança pública e justiça criminal, cujos cursos, destinados especificamente a estes profissionais, por serem à distância, possibilitam uma acessibilidade a um maior número de alunos. O projeto vincula a qualificação do profissional da área a determinado pagamento mensal em dinheiro (bolsa formação), contribuindo assim em sua valorização e o conseqüente benefício para a sociedade brasileira.

No segundo semestre de 2009 a instituição adquiriu ainda radiocomunicadores móveis e veiculares, que foram distribuídos entre alguns postos de maior grau de risco e os pelotões, a fim de operacionalizar o serviço e garantir uma maior segurança às equipes, o que fez com que o contato com a CIOPS aumentasse sensivelmente, aumentando por conseqüência a demanda de suas atividades.

3.3 DISCUSSÃO SOBRE AS PECs

No âmbito da Câmara dos Deputados, desde 1992 são encontradas Propostas de Emendas Constitucionais tratando sobre a organização, atribuições, funcionamento e atuação das Guardas Municipais, sob as mais diversas óticas, criando as Polícias Municipais, concedendo às Guardas Municipais a condição de órgãos de segurança pública e ampliando sua competência e outras idéias correlatas.

Praticamente consolidando todas essas PECs, foi instalada, em 05 de novembro de 2003, a Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 534-A, de 2002, que “altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional.”

Textualmente a PEC 534/2002 dispõe:

Art. 1º O dispositivo da Constituição Federal abaixo enumerado passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 144....."

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser a lei e, ainda, através de convênio com o Estado, executar serviços de policiamento ostensivo e preventivo."

A justificativa do Senador Romeu Tuma para a propositura de Emenda à Constituição está fundada em opinião pública veiculada na mídia. A sociedade ainda tem colocado a segurança pública como tema de alta relevância.

O fato da recorrente alegação de impossibilidade dos estados-membros em suprir com os recursos necessários os aparelhos de policiamento preventivo é mais um dos argumentos para que se dê aos municípios e às Guardas Municipais a possibilidade de policiamento ostensivo e preventivo. A força estadual pode não ser suficiente para suprir a necessidade de Segurança Pública, mas se a ela se somar e se harmonizar com contingente das guardas municipais, provavelmente teríamos o poder público mais presente e o cidadão mais participativo sentindo-se integrado à sua sociedade.

Há Projetos de Lei sobre a Segurança Pública com reflexo ou colateralidade no âmbito do Município elastecendo a atividade de segurança pública das Guardas Municipais, disciplinando os trabalhos das Guardas Municipais e outros mais sobre a formação de recursos humanos em Segurança Pública como o Projeto de Lei de criação de Escola Superior de Segurança Pública e vários outros que autorizam os municípios a agirem como verdadeiros agentes da Segurança Pública. Disso é exemplo o Projeto de Lei 1332/0318 que estatue que os Guardas Municipais deverão ser servidores policiais municipais, estarão uniformizados e armados e ainda cria, dentro do Ministério da Justiça, o Conselho Federal das Guardas Civis.

Indiscutivelmente a Saúde Pública primária (vacinações, pronto-socorros, programas de saúde comunitária e etc.) é fornecida pelos Municípios; a Educação Pública Fundamental

(escolas de ensino de pré-escola e primeiros anos de estudo) é responsabilidade do Município. A Segurança Pública primária e fundamental (atividade típica do poder público assim como as outras duas mencionadas), dessa forma, vem sendo lentamente, parcialmente atribuída à Administração Pública Municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cidadão, conforme o próprio termo diz, é a pessoa incluída na "cidade" e é com a cidade que ele interage no seu dia a dia; em cidades de qualquer porte, as autoridades de seu convívio são as do executivo e do legislativo municipal. Quanto menor é a cidade maior se torna essa interação. É sob a guarda do município que os crimes ocorrem, é a primeira instância executiva do Estado. Mas apesar dessas necessidades, e dessa realidade latente, nossa legislação ainda não recepcionou de forma clara tal conjuntura.

A lei claudica, mas o Direito não. E é essa peculiaridade que vemos, a todo momento, na profissão do agente de segurança pública: a lei, a justiça, o direito, a moral, a ética, as necessidades, os recursos, e outras contingências sempre em conflito, tornando muito difícil nossa atuação.

Contudo, apesar das adversidades aqui apresentadas, a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza vem se fortalecendo e conquistando um importante espaço no sistema de segurança pública na cidade de Fortaleza.

A GMF trabalha diuturnamente, e a cada ação vem conquistando o reconhecimento da sociedade e se fazendo necessária, tomando a frente de ocorrências de menor potencial ofensivo para que o Governo do Estado possa se ocupar de solicitações de maior gravidade, solidificando assim parcerias com as demais instituições de Segurança Pública, de modo a reduzir efetivamente a criminalidade nas ruas de Fortaleza vindo a adquirir por consequência, o devido respeito e credibilidade pelo seu serviço.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Câmara Municipal de Fortaleza. **LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO**. Disponível no site <http://www.cmfor.ce.gov.br/imprensa/lorg.html>. Acesso em 06/02/09.

-**GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA**. Disponível em www.gmf.fortaleza.ce.gov.br. Acesso em 05/02/09.

-BRASIL, Ministério da Justiça.SENASP. **Perfil Organizacional das Guardas Municipais**.2003

-BRASIL, Constituição Federal, Artigo 144-Rio de Janeiro:Saraiva 2000.

- Carolina de Mattos Ricardo e Haydée Glória Cruz Caruso **Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros.**

- Túlio Kahn e André Zanetic, Senasp, 2006,**O papel dos municípios na segurança pública**.

- CAVALLARI, Durval Ayrton, Manual Prático de Direito Constitucional, São Paulo Ed. Iglu, 1998, p. 92

- NETO, Theodomiro Dias. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Fundação Getúlio Vargas, 2005.

- BEATO, Cláudio. **Reinventando a polícia – a implementação de um programa de policiamento comunitário**. Belo Horizonte: CRISP/UFMG (mimeo), 2001.

- Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança - **CIOPS**.

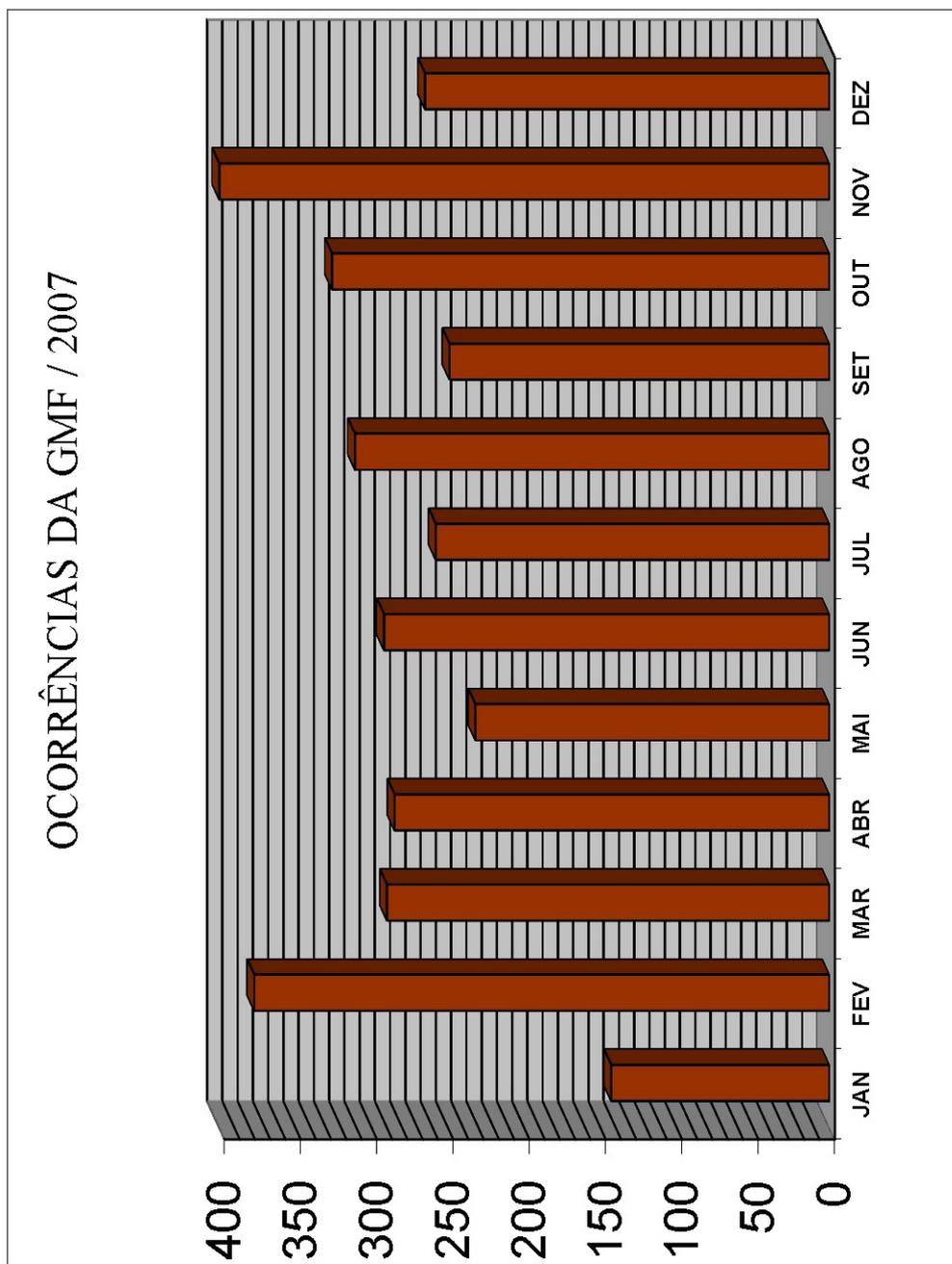
ANEXOS



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
COORDENADORIA INTEGRADA DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA
LEVANTAMENTO ESTATÍSTICO DAS OCORRÊNCIAS REGISTRADAS PELO CIOPS
ATENDIDAS PELA GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA 2007.

2007

OCORRÊNCIA / MESES	JAN	FEB	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
ABALROAMENTO FATAL	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
ABALROAMENTO NÃO FATAL	02	00	00	00	01	00	02	00	01	02	02	00	10
ACIDENTE COM VIA TURA	03	00	01	01	02	00	01	01	02	01	03	03	18
ACIDENTE DE TRÂNSITO NÃO FATAL	00	00	00	02	02	02	00	03	00	01	00	02	12
ACIDENTE DE TRABALHO FATAL	00	00	00	00	00	00	00	00	02	00	00	00	02
ACIDENTE DE TRABALHO NÃO FATAL	01	00	00	02	00	00	00	00	00	00	00	01	04
AFOGAMENTO FATAL	00	13	05	13	01	04	05	03	05	05	00	03	57
AFOGAMENTO NÃO FATAL	00	24	14	17	09	09	39	13	08	15	10	23	181
AGRESSÃO/VIAS DE FATO	02	04	01	03	03	02	01	06	05	03	01	02	33
APOIO A AUTORIDADE	41	13	37	27	43	57	70	66	31	53	55	36	529
ASPIRANDO COLA	04	00	00	00	00	00	00	01	01	00	00	00	06
ATROPELAMENTO FATAL	00	00	00	01	00	00	00	01	00	01	00	01	04
ATROPELAMENTO NÃO FATAL	00	00	01	01	02	01	00	01	04	01	00	00	11
ATO OBSCENO	02	00	00	01	00	00	01	00	00	01	00	00	05
BOCA DE FUMO	00	01	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	01
BRIGA DE FAMILIA	00	01	00	00	00	02	00	00	00	00	02	00	05
BRIGA DE GANGUES	01	02	02	01	00	03	00	00	04	02	02	04	21
BUSCA E RESGATE DE ANIMAIS	00	00	00	02	00	00	00	00	00	00	00	00	02
CAPOTAMENTO NÃO FATAL	00	00	00	00	00	01	01	00	00	00	00	00	02
COLISÃO FATAL	00	01	00	00	01	00	00	00	00	00	00	00	02
COLISÃO NÃO FATAL	03	01	01	03	03	01	01	01	06	03	01	01	25
CHOQUE NÃO FATAL	00	00	00	01	01	01	01	00	00	00	00	00	04
CONDUÇÃO DE ADOLESCENTE A DCA	01	00	00	00	00	01	01	00	00	00	01	00	04



FONTE: COORDENADORIA INTEGRADA DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA / SSPDS



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
COORDENADORIA INTEGRADA DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA
LEVANTAMENTO ESTATÍSTICO DAS OCORRÊNCIAS REGISTRADAS PELO CIOPS
ATENDIDAS PELA GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA 2008.

2008

OCORRÊNCIA / MESES	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
ABALROAMENTO FATAL	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
ABALROAMENTO NÃO FATAL	00	00	00	00	00	04	00	00	00	00	00	00	04
ACIDENTE COM VIATURA	01	02	01	00	00	01	01	02	02	00	01	01	12
ACIDENTE DE TRÂNSITO NÃO FATAL	02	00	01	00	00	00	09	02	05	03	01	03	26
ACIDENTE DE TRABALHO FATAL	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
ACIDENTE DE TRABALHO NÃO FATAL	00	00	00	01	00	00	00	00	00	00	00	00	01
AFOGAMENTO FATAL	03	02	01	02	02	01	02	03	02	02	00	02	22
AFOGAMENTO NÃO FATAL	13	39	12	24	22	12	18	11	09	17	09	20	206
AGRESSÃO/VIAS DE FATO	02	01	01	01	01	08	07	01	03	03	08	09	45
APOIO A AUTORIDADE	25	29	25	45	26	65	33	64	69	56	51	65	553
ASPIRANDO COLA	02	00	00	00	00	00	00	00	00	00	01	00	03
ATROPELAMENTO FATAL	00	00	00	00	00	01	00	00	00	00	00	00	01
ATROPELAMENTO NÃO FATAL	01	00	03	01	01	00	18	07	07	09	00	00	47
ATO OBSCENO	00	00	00	01	00	01	00	00	01	00	01	00	04
BOCA DE FUMO	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
BRIGA DE FAMILIA	00	00	00	01	00	00	00	05	00	00	00	00	06
BRIGA DE GANGUES	00	01	00	00	00	00	03	00	00	01	00	00	05
BUSCA E RESGATE DE ANIMAIS	00	00	00	00	00	01	00	01	00	00	00	00	02
CAPOTAMENTO NÃO FATAL	00	00	01	00	01	00	00	01	00	00	00	00	03
COLISÃO FATAL	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
COLISÃO NÃO FATAL	01	04	03	02	06	02	04	08	09	10	10	06	65
CHOQUE NÃO FATAL	00	00	00	00	00	00	00	01	02	00	01	00	04
CONDUÇÃO DE ADOLESCENTE A DCA	00	00	01	00	00	00	00	01	00	01	01	00	04

OCORRÊNCIAS DA GMF / 2008



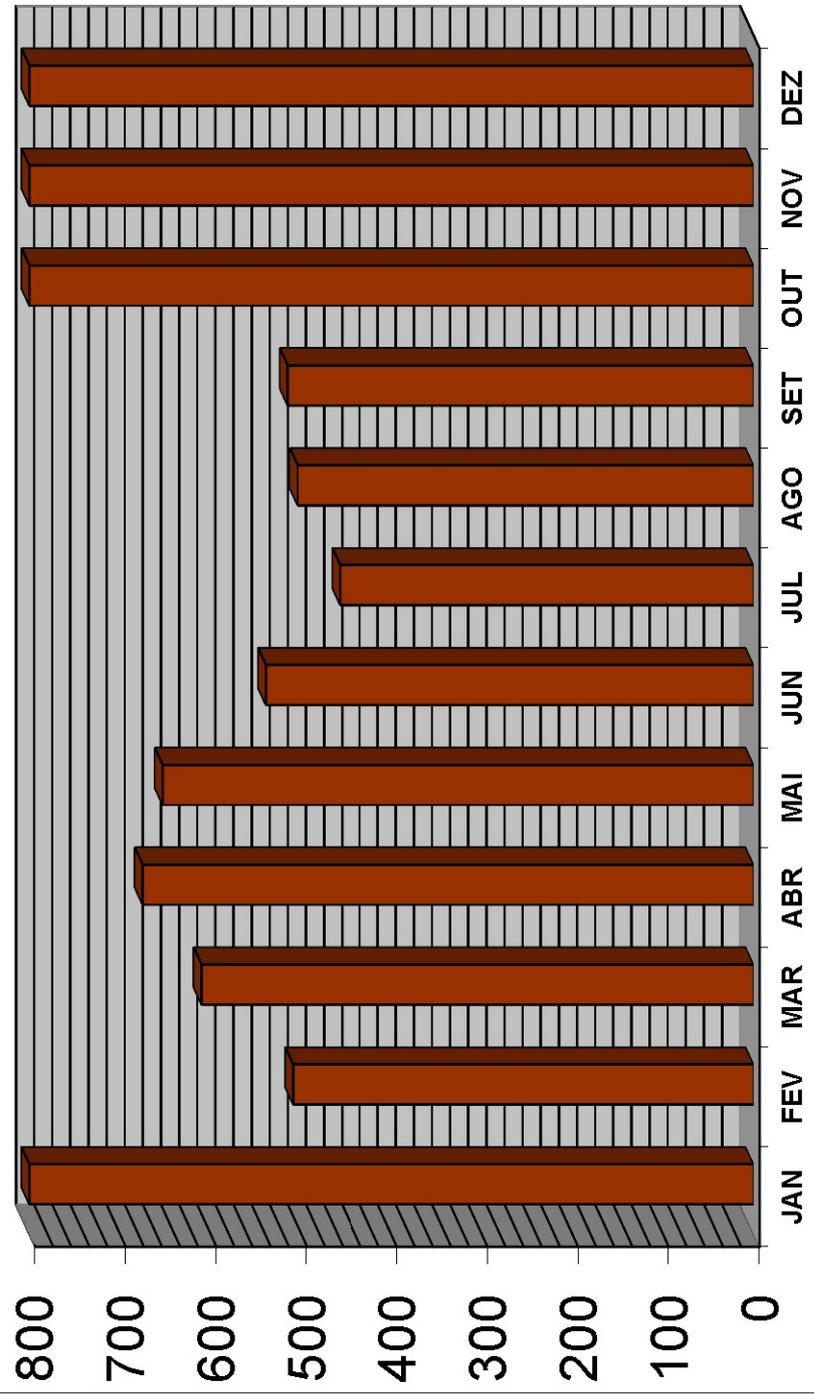


GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
COORDENADORIA INTEGRADA DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA
**LEVANTAMENTO ESTATÍSTICO DAS OCORRÊNCIAS REGISTRADAS PELO CIOPS
ATENDIDAS PELA GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA 2009.**

2009

OCORRÊNCIA / MESES	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
ABALROAMENTO FATAL	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
ABALROAMENTO NÃO FATAL	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
ACIDENTE COM VIATURA	01	01	06	02	01	02	05	02	00	00	01	02	23
ACIDENTE DE TRÂNSITO NÃO FATAL	02	04	00	01	02	02	00	00	00	00	00	00	11
ACIDENTE DE TRABALHO FATAL	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
ACIDENTE DE TRABALHO NÃO FATAL	00	01	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	01
AFOGAMENTO FATAL	01	01	04	00	07	04	04	00	00	04	00	00	25
AFOGAMENTO NÃO FATAL	30	12	26	28	27	12	23	13	00	12	00	18	201
AGRESSÃO VIAS DE FATO	17	04	08	09	01	05	07	02	01	05	06	10	75
APOIO A AUTORIDADE	44	49	66	36	67	61	55	82	57	82	45	77	721
ASPIRANDO COLA	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
ATROPELAMENTO FATAL	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
ATROPELAMENTO NÃO FATAL	01	00	04	00	04	08	01	01	00	09	00	01	29
ATO OBSCENO	00	00	00	00	00	01	00	00	01	00	00	00	02
BOCA DE FUMO	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
BRIGA DE FAMILIA	00	00	00	01	00	01	01	00	00	00	00	00	03
BRIGA DE GANGUES	00	01	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	01
BUSCA E RESGATE DE ANIMAIS	00	00	00	01	00	00	00	00	00	00	00	00	01
CAPOTAMENTO NÃO FATAL	00	00	00	00	00	00	00	01	00	00	00	00	01
COLISÃO FATAL	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
COLISÃO NÃO FATAL	04	04	03	07	04	04	01	02	01	07	07	04	48

OCORRÊNCIAS DO GMF / 2009



FONTE: COORDENADORIA INTEGRADA DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA / SSPDS