

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De Guarda Patrimonial a Polícia Municipal:
A Guarda Municipal de Belo Horizonte e o seu processo de institucionalização.

Camila Costa Cardeal

Belo Horizonte
2018

Camila Costa Cardeal

**De Guarda Patrimonial a Polícia Municipal:
A Guarda Municipal de Belo Horizonte e o seu processo de institucionalização.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci.

Belo Horizonte
2018

C266d Cardeal, Camila Costa.
De guarda patrimonial a polícia municipal [manuscrito] : a guarda municipal de Belo Horizonte e o seu processo de institucionalização / Camila Costa Cardeal. – 2018.
[9], 173 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Bibliografia: f. 120-124

1. Guarda Municipal – Belo Horizonte (MG). 2. Segurança pública – Belo Horizonte (MG). 3. Institucionalismo. I. Batitucci, Eduardo Cerqueira. II. Título.

CDU 351.745(815.11)

Camila Costa Cardeal

**De Guarda Patrimonial a Polícia Municipal:
A Guarda Municipal de Belo Horizonte e o seu processo de institucionalização.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Professor Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci. – FJP/MG

Professora Dra. Karina Rabelo Leite Marinho – FJP/MG

Professora Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro – UFMG

Professora Dra. Joana Domingues Vargas - UFRJ

Belo Horizonte
2018

AGRADECIMENTOS

Escrever uma dissertação é um processo longo, difícil, solitário e árduo; o grande desafio é “sentar a bunda na cadeira” e escrever. É estarmos de frente com nós mesmos e termos que organizar e encarar tudo que nos propomos a fazer. Porém, neste caminho, a gente se (re)encontra, a cada passo, com pessoas que renovam as nossas energias.

Agradeço aos guardas municipais de Belo Horizonte pela acolhida, pela recepção, pela confiança nessa pesquisa e por não terem medido esforços para me auxiliarem nas minhas demandas. Aos gestores da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção, agradeço pela disponibilidade e aprendizados.

Professor Eduardo Cerqueira Batitucci, obrigada por compartilhar essa trajetória comigo na orientação. Obrigada por todas as vezes que eu te pedia para colocarmos um prazo, você me dava em troca - um prazo também-, mas, principalmente, a força e a confiança que eu precisava para continuar a escrita. Obrigada por me lembrar, todas às vezes, da minha capacidade e do meu protagonismo nesse trabalho.

Agradeço também a professora Ludmila Ribeiro (UFMG) e a professora Karina Rabelo (FJP) pelos comentários na banca de qualificação e dissertação e por serem exemplos e referências para mim. Agradeço a professora Joana Vargas (UFRJ) por prontamente aceitar o convite para a banca de defesa da dissertação e por ser autora do meu livro de cabeceira.

Agradeço a CAPES pela bolsa de estudos concedida.

Aos colegas do NESP, obrigada pelas manhãs compartilhadas, pelas inspirações para o trabalho de campo e para a análise dos dados. Sara, obrigada pelos cafés e por dividirmos as nossas angústias.

Aos amigos e familiares, pela compreensão na ausência. E na figura da Nathália, da Máira e da Laura, agradeço por serem o colo, o conforto, a força, o companheirismo e a cumplicidade.

Paula, minha irmã, obrigada por tudo que dividimos e por me inspirar na trajetória acadêmica e profissional. Aos meus pais, Antonia e William, agradeço pelos incentivos, pelo imensurável apoio, pelo conforto fraterno e a certeza que sempre estarão ao meu lado.

Ao Estevão, pelo incentivo e apoio que vieram da forma mais simples, mais positiva, mais companheira e presente de todas. Obrigada por tudo...

RESUMO

À luz do referencial teórico do Institucionalismo Sociológico, o objetivo deste trabalho foi analisar o processo de institucionalização da Guarda Municipal de Belo Horizonte. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção, Guarda Municipal, ex gestores da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial e representantes de secretarias municipais que possuem vínculo institucional, a partir da prestação de serviços e atividades conjuntas com a GMBH e um *survey* com 340 guardas municipais atuantes. O arcabouço teórico deste trabalho discutiu o panorama atual das guardas municipais no Brasil; os modelos pensados para a segurança pública, da Segurança Nacional a Segurança Cidadã; além da perspectiva organizacional. O objetivo da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção é a consolidação da GMBH, enquanto uma polícia, a partir dos preceitos da Segurança Cidadã, contudo, mudanças estruturais revelam conflitos e dissensos acerca da construção de saberes e valores, que ainda estão em formação na GMBH. Os agentes da GMBH apresentam características de uma organização que teria um perfil de mediação de conflitos, conforme os preceitos da Secretaria. Contudo, também apresentam o perfil de um agente repressor e aplicador da lei, como o modelo tradicional de policiamento. Nesse sentido, esta pesquisa concluiu que a Guarda Municipal de Belo Horizonte, ainda que seja identificada, a partir de 2017, como uma Polícia Municipal, apresentando novas atribuições no município, ainda se encontra em processo de construção do seu papel na segurança pública.

Palavras-chave: Segurança Pública. Guarda Municipal. Institucionalismo.

ABSTRACT

Using the theoretical frame of reference of the Sociological Institutionalism, the aim of this work was to analyze the building of the place of the Municipal Guard of Belo Horizonte (GMBH). To this purpose, semi-structured interviews were carried out with representatives of the Municipal Secretariat for Security and Prevention, Municipal Guard, former managers of the Municipal Secretariat of Urban and Patrimonial Security and representatives of municipal secretariats that have an institutional link, from the provision of services and joint activities, with the GMBH and a survey was applied with 340 active municipal guards. The theoretical framework of this work discussed the current panorama of municipal guards in Brazil; the models designed for public safety, from National Security to Citizen Security; beyond the organizational perspective. The purpose of the Municipal Secretariat for Security and Prevention is the consolidation of the GMBH, as a police, based on the precepts of citizen security, however, structural changes reveal conflicts and dissent about the construction of knowledge and values, which are still in training in the GMBH . The agents of the GMBH present characteristics of an organization that would have a profile of mediation of conflicts, according to the precepts of the Secretariat. However, they also present the profile of a repressive and law enforcement agent, as the traditional model of policing. In this sense, this research concluded that the Municipal Guard of Belo Horizonte, although it is identified, from 2017, as a Municipal Police, presenting new attributions in the municipality, it is still in the process of constructing its role in public safety.

Keywords: Public Security. Municipal Guard. Institutionalism.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Apresentando o problema de pesquisa: a Guarda Municipal de Belo Horizonte ..	10
1.2 Metodologia: as etapas da pesquisa e os limites dos dados coletados	13
1.3 Apresentação do contexto geral da Guarda Municipal de Belo Horizonte.....	16
2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL.....	22
2.1 Alguns números sobre as Guardas Municipais no Brasil.....	27
2.2 Perfil de atuação, identidade e atividades das guardas municipais	28
2.3 Algumas referências sobre a Guarda Municipal de Belo Horizonte	35
3 DA SEGURANÇA NACIONAL A SEGURANÇA CIDADÃ: EXISTE LUGAR PARA A GUARDA MUNICIPAL?	38
3.1 A perspectiva da Segurança Cidadã	41
3.2 O campo organizacional da segurança pública	46
4 A GUARDA MUNICIPAL A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL	48
4.1 O que são organizações?	49
4.2 Racionalidade limitada, finalidades organizacionais e integração institucional ...	51
4.3 Processo de institucionalização	53
4.4 Estrutura, Regras, Mitos e Isomorfismo Institucional.....	56
4.5 Campo organizacional e Isomorfismos.....	61
5 A TRAJETÓRIA DA GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE.....	64
5.1 Criação, Desenho, Características, Funções: a construção normativa da GMBH.	64
5.2 O Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, ampliação de funções, Concursos Públicos e implementação do Plano de Carreira: a consolidação da GMBH 	73
5.3 Mudança	79
5.4 A criação de uma Polícia Municipal Preventiva em Belo Horizonte	85
6 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DA GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE A PARTIR DA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL.....	104
6.1 A construção normativa da Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte..	104
6.2 A consolidação organizacional da Guarda Municipal de Belo Horizonte.....	106

6.3 Mudança e a criação de uma Polícia Municipal	108
7 CONCLUSÃO.....	116
REFERÊNCIAS	120
ANEXO 1.....	125
ANEXO 2.....	128
ANEXO 3.....	129
ANEXO 4.....	155

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Renda líquida na Guarda Municipal de Belo Horizonte	18
Tabela 2 - Principais motivos que os levaram a se tornarem guardas	19
Tabela 3 - Principais problemas que os guardas municipais encontram para realizar o trabalho	20
Tabela 4 - O que os guardas municipais mais gostam na profissão que escolheram	20
Tabela 5 - O que os guardas municipais menos gostam na profissão que escolheram	21
Tabela 6 - Etapas do processo de avaliação de desempenho na GMBH.....	78
Tabela 7 - Concordância acerca das afirmações sobre o porte de arma de fogo.....	81
Tabela 8 - Sentimento de segurança sobre a utilização da arma de fogo	81
Tabela 9 - Atividades realizadas pela Guarda Municipal de Belo Horizonte	96
Tabela 10 - Atividades que o entrevistado da GMBH realiza.....	96
Tabela 11 - Locais que o entrevistado realiza a maior parte das suas atividades como Guarda Municipal.....	98
Tabela 12 - Avaliação quanto aos grupos de conhecimento que foi ministrada no estágio de qualificação profissional.....	100
Tabela 13 - Temáticas da segurança pública.....	111

Lista de Siglas

BHTrans - Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina
CF – Constituição Federal
CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública
CONSEG - I Conferência Nacional de Segurança Pública
COP - Centro de Operações da Prefeitura
DOI-Codi - Centro de Operações de Defesa Interna
EQP - Estágio de Qualificação Profissional
FAs – Forças Armadas
FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública
GISP - Gestão Integrada de Segurança Pública
GMBH - Guarda Municipal de Belo Horizonte
GMPBH - Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte
ONU - Nações Unidas
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pronasci - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SAMU - Serviço Médico de Urgência
SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
SLU - Serviço de Limpeza Urbana
SMAFIS - Secretaria Municipal Adjunta de Fiscalização
SMSEG - Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial
SMSP - Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção
SDH/PR - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SNI - Serviço Nacional de Informação
ZQCs - Zonas quentes de criminalidade

1 INTRODUÇÃO

As guardas municipais no Brasil vêm passando por um processo de aumento de protagonismo e ampliação de funções. Assim, a temática da municipalização da segurança pública continua em pauta e é uma preocupação ao se pensar em reformas estruturais no campo da segurança pública. A Guarda Municipal de Belo Horizonte (GMBH), a partir de 2017 foi identificada como uma Polícia Municipal, adquirindo novas competências no município, contudo ainda não está claro, tanto para os gestores municipais, quanto para os guardas municipais, o que significa ser uma polícia municipal.

Dessa forma, a proposta deste trabalho foi fazer uma leitura da Guarda Municipal de Belo Horizonte à luz da perspectiva organizacional. Foi possível identificar as funções, atividades e a estrutura da GMBH, assim como os valores, crenças e percepções dos agentes municipais de segurança pública. A organização foi compreendida como construção social e fruto de interações sociais. A pesquisa revelou que o processo de institucionalização da GMBH ainda não está consolidado, o que pode ser percebido nos diversos conflitos que ainda se apresentam para a organização. Contudo, a construção do seu lugar no campo da segurança pública significa verificar a afirmação da própria identidade da instituição. Nesse sentido, a ainda atual construção do seu lugar pode ser um ponto positivo, uma vez que a instituição ainda precisa provar sua legitimidade técnica e as suas habilidades, e não apenas manter a sua posição e identidade social, o que permite que elas sejam mais criativas e estejam mais suscetíveis às mudanças.

Este trabalho está dividido em seções, em que a segunda seção traça o panorama da atuação das guardas municipais no Brasil; a terceira seção apresenta os tipos de modelo de segurança, partindo da Segurança Nacional ao conceito de Segurança Cidadã; a quarta seção apresenta o referencial teórico da sociologia das organizações; a quinta seção compreende a trajetória da Guarda Municipal de Belo Horizonte, a partir dos resultados desta pesquisa; a sexta seção é uma análise dos resultados a partir da perspectiva organizacional e, por fim, as conclusões.

1.1 Apresentando o problema de pesquisa: a Guarda Municipal de Belo Horizonte

A Guarda Municipal de Belo Horizonte (GMBH) foi criada em 2003, com a missão de garantir segurança aos órgãos, serviços e ao patrimônio do Poder Público Municipal e teve,

como a sua principal atividade, a proteção dos bens e instalações do patrimônio público de Belo Horizonte. No início da sua criação, a GMBH, ainda denominada como Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte (GMPBH) foi composta por profissionais egressos das Forças Armadas e teve a presença de policiais militares nos seus postos de gestão. A partir de 2007, com a criação do Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, retira-se o termo patrimonial do seu nome e ocorre uma ampliação da sua missão e das suas atividades. De acordo com o art. 1º do estatuto, a instituição, organizada com base na hierarquia e na disciplina, tem a finalidade de garantir segurança aos órgãos, entidades, agentes, usuários, serviços e ao patrimônio do Município de Belo Horizonte.

No entanto, apesar das mudanças e da ampliação na legislação, a Guarda Municipal de Belo Horizonte realizava as suas atividades prioritariamente com o caráter patrimonial, conforme disposto no art. 144, parágrafo 8º da Constituição Federal (CF) de 1988, em que as guardas municipais são destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. A maioria das atividades da instituição era realizada em postos fixos e apenas uma pequena parcela realizava rondas motorizadas ou a pé (VARGAS, 2010). Com a aprovação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei 13.022/2014, as guardas municipais passaram a ser reconhecidas como instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas. A nova legislação amplia as ações dessas instituições, além de normatizar a carreira na organização, a qual deverá ter seus cargos comissionados ocupados por membros efetivos do quadro da Guarda Municipal.

A partir de 2015, a Guarda Municipal de Belo Horizonte apresentou mudanças no seu escopo de atuação, tanto na sua estrutura de comando, como nos instrumentos de trabalho e nas atividades. Em Janeiro de 2015, “uma guarda municipal foi atingida por uma bala de borracha no rosto e outro agente foi preso pela Polícia Militar; o problema teria ocorrido após agentes abordarem policial reformado que fazia transporte clandestino”¹. O conflito entre as duas instituições repercutiu em uma manifestação que reuniu cerca de 700 agentes da Guarda Municipal. Na ocasião, aproveitaram para reivindicar e mostrar a situação vivenciada pela organização acerca de problemas estruturais na instituição, como coletes vencidos e falta de equipamentos. Os guardas municipais reivindicaram uma reunião com a prefeitura para a implantação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei 13.022/2014, e o treinamento para o uso da arma de fogo, sob a ameaça de entrarem em greve, caso não fossem escutados.

Aos ocupantes da instituição Guarda Municipal são proibidas a greve e a atividade político-partidária (Lei nº 9.319/2007, art. 130). Dessa forma, a paralisação durou poucos

¹ Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/confus%C3%A3o-entre-guardas-e-pms-deixa-ferida-um-presos-e-gera-protestos-1.974319>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

dias, e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais determinou a suspensão da greve, alegando a ilegalidade da paralisação².

Em agosto de 2015, foi a primeira vez que um servidor de carreira da Guarda Municipal de Belo Horizonte assumiu o posto de chefia na instituição, no lugar de um coronel da Polícia Militar. Neste contexto, o comandante afirmou que a utilização da arma de fogo iria fortalecer o trabalho da organização, colocando-se favorável à introdução do armamento nas atividades da guarda³. Ressaltou que é um equipamento de proteção necessário aos guardas, e não iria repercutir na relação dos agentes com a população. Assim, desde abril de 2016, parte do efetivo da Guarda Municipal de Belo Horizonte porta arma de fogo⁴.

Com a nova prefeitura, desde o início de 2017, e a recém-criada Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção (SMSP), anteriormente denominada de Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, havia uma expectativa de que fosse criado um novo padrão para a segurança pública no capital mineira, o qual pudesse ser modelo para outros municípios⁵.

Além da utilização da arma de fogo, a GMBH também passou por treinamento para a utilização de espingardas calibre 12, carregadas com balas de borracha⁶. Segundo notícia veiculada na época, dezembro de 2016, o equipamento seria utilizado, especialmente, para dispersar manifestações, com parte do efetivo utilizando o armamento já no corrente ano, no entanto, ainda sem uma data prevista para início das operações. No início do ano de 2017, também foi prometido dobrar o efetivo da GMBH nos próximos quatro anos, além de capacitar todos os guardas para a utilização da arma de fogo e a construção de trabalhos conjuntos com a Polícia Militar. O objetivo foi que a guarda também atuasse na prevenção e diminuição da criminalidade na capital⁷. Nesse sentido, algumas ações foram implementadas para o combate à criminalidade. A GMBH passou a viajar nos ônibus da capital, como ficou conhecida a operação “Viagem Segura”, o objetivo é que a presença ostensiva da guarda possa coibir a ação de possíveis infratores. De acordo com o comandante da corporação:

² Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/05/08/interna_gerais.645694/justica-determina-suspensao-imediata-da-greve-dos-guardas-municipais.shtml>. Acesso em: 17 mar. 2017.

³ Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/08/11/interna_gerais.677252/novo-comandante-diz-que-arma-de-fogo-vai-fortalecer-trabalho-da-guarda.shtml>. Acesso em: 31 jan. 2017.

⁴ Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2016/04/04/interna_gerais.749989/guardas-municipais-de-bh-comecam-a-trabalhar-armados-a-partir-desta-te.shtml>. Acesso em: 23 jan. 2017.

⁵ Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/01/09/interna_politica.837999/modelo-de-seguranca-sera-o-nosso-legado.shtml>. Acesso em: 23 jan. 2017.

⁶ Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/bala-de-borracha-poder%C3%A1-ser-utilizada-por-guardas-1.1416278>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

⁷ Disponível em: <<http://hojeemdia.com.br/primeiro-plano/prefeitura-vai-dobrar-a-guarda-municipal-e-propor-trabalho-conjunto-com-pm-1.439703>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

"marcará a mudança na forma de atuação do efetivo, que, a partir de agora, será gradativamente maior, visto com frequência nas ruas da capital, como forma de aumentar a sensação de segurança da população" ⁸. Além disso, a instituição também mudou a sua atuação nas escolas municipais. Antes da nova gestão do executivo municipal, os guardas ficavam fixos em todas as escolas do município de Belo Horizonte, com a nova orientação, foram definidas noventa escolas municipais, em que são observados elevados índices de criminalidade, para os guardas atuarem em duplas, eleitas a partir da análise dos índices de ocorrências policiais⁹. Outro exemplo foi a proposta da prefeitura de reocupação dos lugares pelos guardas municipais, como em lugares turísticos e atrativos da capital mineira, em que o projeto é de recuperação e reordenamento do espaço público¹⁰.

Assim, o que se pode observar é um aumento do protagonismo da Guarda Municipal de Belo Horizonte na segurança pública do Município, ampliando as suas atividades e adquirindo maior visibilidade, assim como é o entendimento dos gestores municipais que a instituição atue como uma Polícia Municipal.

Diante da expressão da GMBH, guarda da capital do estado, da mudança do perfil de atuação, do aumento do protagonismo e dos lugares de atuação, justifica-se a escolha por entender como está se dando o fenômeno da construção do papel da guarda na segurança pública municipal, assim como se dá a percepção dos próprios guardas municipais sobre esse fenômeno, pelo o qual estão passando. Nesta dissertação, foram descritos o perfil socioeconômico dos agentes da GMBH, suas percepções quanto às atividades e condições de trabalho na instituição, dentre outras dimensões. Um dos objetivos desta pesquisa é fortalecer o debate e a reflexão dos guardas sobre a sua própria instituição e lugar de atuação, assim como servir como um canal de comunicação deles com os gestores municipais.

1.2 Metodologia: as etapas da pesquisa e os limites dos dados coletados

A Guarda Municipal de Belo Horizonte foi criada em 2003 e, para reconstrução de sua história institucional, foi revista a produção legislativa referente a tal organização. Foi identificado como a Guarda Municipal se estrutura, quais foram os papéis desempenhados ao

⁸ Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/01/16/interna_gerais.839898/guardas-municipais-de-bh-comecam-a-viajar-em-onibus-esta-noite-para-re.shtml> Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

⁹ Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/pbh-escolhe-90-escolas-mais-violentas-para-terem-guardas-municipais-1.1433682>> Acesso em: 28 de março de 2017.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/pbh-refor%C3%A7a-seguran%C3%A7a-e-promete-reocupar-esp%C3%A7os-p%C3%BAblicos-1.1446482>> Acesso em: 28 de março de 2017.

longo de sua história, quais aspectos a diferencia das outras instituições de segurança pública e quais foram os caminhos percorridos até a realização desta dissertação.

O universo desta pesquisa foram os guardas municipais de Belo Horizonte, os gestores da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção (SMSP) e ex-gestores da antiga Secretaria de Segurança Urbana e Patrimonial (SMSEG), assim como alguns interlocutores institucionais da GMBH e SMSP, a partir do vínculo institucional, prestação de serviços e atividades conjuntas que a Guarda realiza com estes órgãos. Entramos em contato com representantes das instituições policiais militar e civil, das secretarias municipais de saúde, educação, assistência social, assim como representantes de um órgão representativo da juventude em Belo Horizonte. No entanto, conseguimos conversar com apenas três destes atores, sendo referências da educação, assistência social e juventude. Não obtivemos retorno das polícias e na secretária municipal de saúde o convite para a conversa foi recusado.

Feita a revisão documental e das produções acadêmicas sobre a temática das guardas municipais e da própria GMBH, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com interlocutores chave da instituição, com o objetivo de conhecer melhor a GMBH em sua estrutura e rotina.

O primeiro contato com os integrantes da Guarda Municipal de Belo Horizonte foi em março de 2017, através da diretora do Centro Integrado de Operações de Belo Horizonte, a qual se demonstrou disponível e facilitou a nossa entrada em campo tanto na Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção, quanto na GMBH. Além de nos apresentar para interlocutores na GMBH, também disponibilizou documentos estratégicos da Guarda para que pudessemos conhecer melhor as diretrizes institucionais propostas para a organização. Feito este primeiro contato, não tivemos dificuldade em agendar entrevistas, assim como os guardas municipais se prontificaram e disponibilizaram materiais que demandávamos e encontros que solicitávamos.

Os entrevistados foram guardas que ocupavam cargos de gerência na instituição. Também foram entrevistados gestores da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção e ex-gestores da Guarda Municipal de Belo Horizonte com o intuito de conhecer as diretrizes institucionais. As entrevistas permitiram compreender quais são as percepções dos diversos atores sobre a Guarda Municipal e aprofundar os conhecimentos sobre as suas atividades e valores. Portanto, nesta etapa mais qualitativa da pesquisa foram ouvidos 16 indivíduos (Anexo 2), com posições diversas dentro e fora da Guarda Municipal, permitindo um entendimento mais acurado do que a instituição faz e de como ela faz.

A partir da análise do material coletado na etapa qualitativa da pesquisa, o questionário (Anexo 4) aplicado no *survey* foi estruturado. Com isso, foram incorporados conceitos, presentes nos discursos dos próprios guardas, ao instrumento, além de questões semelhantes a outras pesquisas que também abordaram quem são os Guardas Municipais e o que eles fazem (c.f. RIBEIRO; DINIZ, 2014), assim como pesquisas que buscaram entender a percepção dos atores sobre as instituições de segurança pública (c.f. FJP e UFMG, 2000; SILVEIRA, 2013; *Latinobarómetro*, 2013). O *survey* possibilitou um melhor conhecimento dos guardas municipais de Belo Horizonte, suas atividades, suas percepções sobre a instituição, bem como os principais problemas que identificam; a relação da Guarda com outras instituições e com a própria comunidade; assim como suas visões sobre a posição da Guarda na segurança pública municipal; e sobre o significado do que é ser um guarda municipal e qual o lugar de atuação das guardas municipais.

Antes de aplicar o questionário, realizamos um pré-teste em que foram entrevistados três guardas municipais, do sexo masculino, e representantes dos três concursos públicos que a GMBH já realizou (2006, 2008 e 2011). Mais ciente dos limites e possibilidades do instrumento, estruturamos a versão final do *survey*, que tomou o modelo de um questionário auto aplicado, ou seja, aquele em que o entrevistado lê o termo de consentimento e decide se deseja ou não participar. Além disso, como não existe um pesquisador fazendo as perguntas, cabe ao entrevistado compreender o enunciado e se posicionar de acordo com as opções de resposta disponíveis.

Os questionários foram aplicados durante o Estágio de Qualificação Profissional (EQP) dos guardas municipais, na maioria das vezes após a aula de “População em Situação de Rua”, iniciado em 01 de novembro de 2017 e finalizado em 22 de dezembro de 2017, conforme quadro abaixo (Quadro 1). Ao longo desses dois meses, os questionários foram aplicados semanalmente em dois dias diferentes para as duas turmas que passavam pelo EQP, conforme a programação das aulas dos guardas.

Quadro 1 - Datas de aplicação dos questionários

APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS	DATA
Pré-teste	24/10/2017
Aplicação dos questionários	31/10/2017, 01/11/2017, 08/11/2017, 10/11/2017, 16/11/2017, 22/11/2017, 24/11/2017, 29/11/2017, 01/12/2017, 13/12/2017 e 22/12/2017

Fonte: Dados da pesquisa.

As turmas são organizadas de acordo com a disponibilidade de cada regional da instituição. A GMBH está organizada em quatro inspetorias, que agrupam as nove regionais que a cidade de Belo Horizonte é dividida, sendo elas: 1ª Inspetoria Regional (Pampulha e Venda Nova), 2ª Inspetoria Regional (Barreiro, Oeste e Noroeste), 3ª Inspetoria Regional (Centro-Sul) e 4ª Inspetoria Regional (Leste, Nordeste e Norte). Dessa forma, as turmas são compostas por guardas das diversas regionais, sendo caracterizadas pela diversidade de atividades e locais de trabalho.

O EQP é organizado pela Subinspetoria de Qualificação Profissional, a qual determina o número de guardas que cada inspetoria regional deve indicar para realizar o estágio de qualificação. Em cada turma estavam presentes entre 30 e 40 guardas. Assim, a organização das turmas é feita de forma descentralizada, a partir da possibilidade de cada inspetoria regional. Diante desse cenário, de acordo com a disponibilidade que foi ofertada pela própria instituição, não foi possível escolher individualmente quem seriam os guardas a serem entrevistados.

Na época da pesquisa, o efetivo da Guarda Municipal de Belo Horizonte era de 2069 guardas e o *survey* foi aplicado para 340 guardas municipais¹¹, o que satisfaz os critérios de confiabilidade desta pesquisa¹².

A presente dissertação trabalhou com as transcrições das entrevistas semiestruturadas e a análise quantitativa dos 340 questionários respondidos por guardas municipais, lotados em diversas regionais e atuando em diversas atividades da instituição, para compreender quem são os guardas municipais de Belo Horizonte, quais são as atividades que eles realizam e, ainda, quais são as suas percepções sobre o seu lugar de atuação e papel da instituição.

1.3 Apresentação do contexto geral da Guarda Municipal de Belo Horizonte

De acordo com os dados do *survey*, 94,4% dos guardas municipais entrevistados são do sexo masculino e 4,4% do sexo feminino. Essa distribuição é correspondente à encontrada nas polícias brasileiras, instituições que contam com menos de 20% de mulheres no total do efetivo. De acordo com os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015), em 2014 as Polícias Militares contavam com o efetivo de 425.248 policiais militares, sendo que 383.410 eram homens (90,2%) e 41.838 mulheres (9,8%). As Guardas Municipais

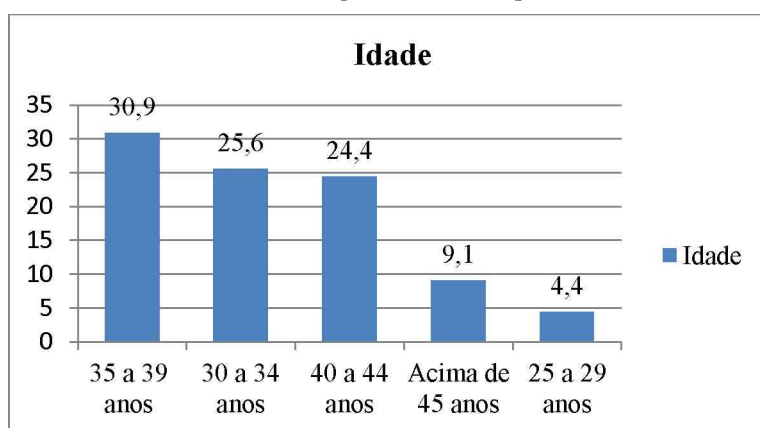
¹¹ O Anexo 3 apresenta todas as frequências obtidas com os dados do *survey*.

¹² Foi considerado nível de confiança de 95% ($z=1,96$), erro amostral = 0,05. O cálculo da amostra foi de 324, a partir da fórmula: $M^o = z^2 \cdot 0,25 / E^{o2}$

apresentavam o efetivo de 99.354, sendo 85.198 homens (85,7%) e 14.156 mulheres (14,3%), o que significa que também na Guarda Municipal a atividade é entendida como algo essencialmente masculino. Em Belo Horizonte, reforça-se a ideia de que a proteção do patrimônio e das pessoas é algo que cabe ao homem e não à mulher.

No que tange a faixa etária dos guardas municipais de Belo Horizonte, os dados revelaram um perfil relativamente mais velho. Quase 65% dos guardas municipais estão acima dos 35 anos de idade. Nesse sentido, é importante observar que ainda que a GMBH seja reconhecida enquanto uma instituição nova, existente há 14 anos, ao mesmo tempo ela é uma guarda envelhecida e os seus agentes são mais velhos. Características que pode ser positiva, se os gestores da GMBH e da SMSP objetivarem agentes com perfis mais experientes, contudo, também pode ser negativa, se precisarem de um perfil mais jovem, o que leva à necessidade da construção de um concurso público para a vinda de novos agentes. Além disso, um dado importante do *survey* revelou que a característica que consideraram como mais importante na atividade de guarda municipal era a pró-atividade (37,9%) e em segundo lugar a disciplina (20,9%), dado que também pode apresentar um conflito para uma instituição que preza pela hierarquia e disciplina, assim como possui um direcionamento do executivo municipal de construção de uma polícia a partir dos preceitos da Segurança Cidadã. No entanto, uma instituição mais experiente com um perfil de guarda proativo pode ser bem aproveitada para a introdução de um policiamento orientado para a resolução de problemas.

Gráfico 1 – Faixa etária dos guardas municipais de Belo Horizonte



Fonte: Dados da pesquisa.

Atualmente, em relação ao grau de escolaridade, os guardas municipais se dividem entre aqueles que possuem ou estão cursando ensino superior (46,8%) e entre aqueles que possuem apenas o ensino médio completo, 44,7%. Os dados revelam um grau de escolaridade

alto dos guardas municipais de Belo Horizonte. De acordo com o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, Lei nº 9.319/2007, conforme foi demonstrado na seção anterior, era exigido o nível fundamental de escolaridade para aqueles que se interessassem pela carreira de guarda municipal, a partir de 1º de janeiro de 2013 passou a ser exigido nível médio de escolaridade ou equivalente, no entanto o último concurso público foi em 2011.

Em relação à cor da pele, os dados demonstraram que a maioria dos agentes se identifica enquanto negros (pretos e pardos). 56,2% se identificaram como pardos e 21,2% como pretos. 17,4% se identificaram como branco.

Em relação à renda líquida na Guarda Municipal no último pagamento, incluindo gratificações regulares, observa-se que a maioria dos guardas municipais recebia até R\$3.500,00, conforme pode ser observado na tabela abaixo. De acordo com os dados do *survey*, o salário foi a primeira dimensão do trabalho que menos gostam na atividade de guarda municipal.

Tabela 1 - Renda líquida na Guarda Municipal de Belo Horizonte

Renda líquida na Guarda Municipal no último pagamento, incluindo gratificações regulares	Total	
	N	%
Total	340	100%
Até R\$1.500,00	3	0,9%
R\$1501,00 a R\$2.000,00	10	2,9%
R\$2.001,00 a R\$ 2.500,00	60	17,6%
RS2.501,00 a RS3.000,00	105	30,9%
RS3.001,00 a RS3.500,00	80	23,5%
R\$3.501,00 a R\$4.000,00	44	12,9%
R\$4.001,00 a R\$4.500,00	8	2,4%
R\$4.501,00 a R\$5.000,00	8	2,4%
Mais de R\$5.001,00	6	1,8%
NS/NR		

Fonte: Dados da pesquisa.

Ainda que com a baixa remuneração, a maioria dos guardas municipais não exerciam com regularidade outras atividades remuneradas, com ou sem vínculo empregatício.

A trajetória profissional e familiar dos guardas municipais de Belo Horizonte não é marcada pela participação e proximidade dos agentes com a área da segurança pública. Sobre a experiência profissional anterior à GMBH, 44,7% tiveram experiências em outros empregos ou negócios familiares, 13,8% tiveram experiência na área de segurança e 11,5% experiência profissional nas Forças Armadas. Além disso, 60,6% dos guardas municipais não tinham em sua família outros profissionais da área de segurança.

A maior parte dos profissionais entrevistados entraram na GMBH no ano de 2008, 35%, seguido pelos profissionais da última entrada de 2011, 28,2% e, por último, os da entrada de 2006, 27,1%.

Os entrevistados foram questionados sobre quais eram os principais motivos que os levaram a se tornar guardas municipais. Na questão, foi possível que os guardas elencassem até três opções por ordem de preferência. Na primeira preferência dos guardas municipais, 39,7% elencaram a possibilidade de ingressar em uma carreira pública e ter estabilidade no emprego, como aposentadoria segura e emprego estável como o principal motivo que os atraíram na carreira, seguida por 21,2% que elencaram as razões econômicas (salário, benefícios adicionais) e 7,1% porque achavam que tinham vocação para o trabalho de polícia comunitária preventiva.

Tabela 2 - Principais motivos que os levaram a se tornarem guardas

	%
Para ingressar em uma carreira pública e ter estabilidade no emprego (aposentadoria segura, emprego estável)	39,7%
Por razões econômicas (salário, benefícios adicionais)	21,2%
Porque acho que tenho vocação para o trabalho de polícia comunitária preventiva	7,1%
Por ter surgido a oportunidade	6,8%
Porque tenho familiares, parentes ou amigos que são policiais e/ou trabalham com segurança pública e eles me influenciaram	5,9%
Por ser um trabalho orientado para as pessoas	5,6%
Por ser um trabalho de polícia ostensiva que se aproxima da Polícia Militar	2,4%
Pelo prestígio e respeito do policial na sociedade	1,8%
Para combater a criminalidade, por um sentimento de Justiça	1,2%
Pelas possibilidades de um bom plano de carreira	1,2%
Porque acho o trabalho da guarda municipal estimulante, interessante ou emocionante	0,9%
Nada em particular	0,6%
NS/NR	4,4%

Fonte: Dados da pesquisa.

Os principais problemas reconhecidos pelos entrevistados são os relacionados à logística institucional, como viaturas, equipamentos de proteção individual, armas; e atualização das legislações, como do plano de carreira ou do próprio Estatuto da GMBH. O objetivo é que a instituição se adeque ao novo modelo que está sendo proposto pela Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção. Apresentam a importância que foi o chefe do executivo os reconhecer enquanto polícia (Entrevistado 4).

Os dados do *survey* reforçam a logística como o principal problema reconhecido pelos guardas municipais. Nesta questão, também foi possível que os guardas elencassem até três opções por ordem de preferência. Na primeira preferência dos guardas municipais, 43,5%

elencaram a falta de infraestrutura, seguida por 11,8% a falta de efetivo e 10% a falta de respeito de quem utiliza os próprios municipais.

Tabela 3 - Principais problemas que os guardas municipais encontram para realizar o trabalho

Principal problema que encontra para realizar o trabalho	%
Falta de infraestrutura	43,5%
Falta de efetivo	11,8%
Falta de respeito de quem utiliza os próprios municipais	10%
Falta de cooperação dos superiores	6,2%
A Guarda tem muitos chefes	4,7%
Falta de equipamentos de segurança	4,7%
Falta de respeito dos próprios servidores municipais	3,5%
Falta de suporte da PM para dar prosseguimento ao atendimento de determinadas ocorrências	3,2%
Falta de respeito dos cidadãos de Belo Horizonte	2,1%
A Guarda tem muitas normas	0%
Falta de arma de fogo	0%
Outros	4,1%
NS/NR	6,2%

Fonte: Dados da pesquisa.

Além disso, os entrevistados representantes do comando da GMBH, afirmaram que o que mais gostam na instituição é a capacidade de servir, de ser útil, de contribuir de alguma forma para a sociedade. Em contrapartida, não gostam de serem comparados ou diminuídos, de identificar o guarda como melhor ou pior do que agentes de outras instituições, o que implica, algumas vezes, na desqualificação do profissional da Guarda Municipal.

Os guardas municipais de Belo Horizonte também foram questionados no *survey* sobre o que mais gostam e menos gostam na profissão de guarda municipal¹³. Na primeira preferência dos guardas municipais, eles elencaram a possibilidade de ajudar as pessoas no dia a dia tendo contato com o público e os seus problemas como o que mais gostam na profissão (28,8%), seguida por 25,9% que optaram por ter uma carreira pública, a estabilidade no emprego e 13,8% optaram pela opção de fazer o bem e a justiça para a sociedade, contribuindo para diminuir a criminalidade e a violência.

Tabela 4 - O que os guardas municipais mais gostam na profissão que escolheram

O que mais gosta na profissão	%
Ajudar as pessoas no dia a dia tendo contato com o público e os seus problemas	28,8%
Ter uma carreira pública, a estabilidade no emprego	25,9%
Fazer o bem e a justiça para a sociedade, contribuindo para diminuir a criminalidade e a violência.	13,8%
Da carreira	9,7%
Do salário e dos benefícios adicionais	5%

¹³ Nestas questões, também foi possível que os guardas elencassem até três opções por ordem de preferência.

Do trabalho variado	5%
Do prestígio e respeito da profissão do guarda municipal	3,5%
Trabalhar com outros guardas municipais	1,5%
Poder ter poder e autoridade para resolver as situações de conflitos sociais	0,6%
Não andar armado	0,3%
Ter de cumprir fielmente as ordens superiores, zelando pela hierarquia e disciplina na instituição	0,3%
Ter liberdade de fazer o seu próprio horário de trabalho, ou de não ter uma rotina fixa diária	0,3%
Trabalho restrito aos próprios municipais (por ser essa a atribuição que a Constituição Federal estabelece para a GM)	0,3%
Poder portar arma de fogo	0%
Trabalhar na rua, com muita adrenalina, combatendo diretamente com os bandidos e marginais	0%
Trabalhar em contato com autoridades, como Delegados, Juízes e Promotores de Justiça	0%
Trabalhar com a Polícia Militar	0%
Influências políticas	0%
Outros	0,9%
NS/NR	4,1%

Fonte: Dados da pesquisa.

Os entrevistados também foram questionados sobre as dimensões de trabalho que menos gostam na atividade de guarda municipal, na primeira preferência, 39,7% elencaram o salário, 10,9% ser cobrado pela população e não poder agir e 8,8% da carreira.

Tabela 5 - O que os guardas municipais menos gostam na profissão que escolheram

O que menos gosta na profissão	%
O salário	39,7%
Ser cobrado pela população e não poder agir	10,9%
Da carreira	8,8%
Influências políticas	8,2%
Ficar em segundo plano na atuação das organizações de segurança pública	7,1%
Restrições constitucionais ao trabalho da Guarda - trabalho restrito aos próprios municipais (por ser essa a atribuição que a Constituição Federal estabelece para a GM)	6,8%
Não ter poder e autoridade suficiente para resolver as situações de conflitos sociais	2,4%
O regulamento disciplinar da Guarda Municipal de Belo Horizonte e a possibilidade de ser alvo da Corregedoria	2,1%
Do trabalho variado	0,6%
Não ter liberdade de fazer o seu próprio horário de trabalho, tendo uma rotina fixa diária	0,6%
Não andar armado	0,3%
Ter contato com o público e os seus problemas	0,3%
Trabalhar com outros guardas municipais	0,3%
Trabalhar na rua, com muita adrenalina, combatendo diretamente com os bandidos e marginais	0,3%
Ter de cumprir fielmente as ordens superiores, zelando pela hierarquia e disciplina na instituição	0%
Poder portar arma de fogo	0%
Trabalhar em contato com autoridades, como Delegados, Juízes e Promotores de Justiça	0%
Trabalhar com a Polícia Militar	0%
Outros	4,2%
NS/NR	7,1%

Fonte: Dados da pesquisa.

2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL

A Constituição Federal (CF), de 1988, apresentou em seu art. 144, a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. Nos termos do artigo, os órgãos responsáveis pela segurança pública, são: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal, subordinadas à União; Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, subordinados aos entes federativos; e, de maneira auxiliar, as Guardas Municipais. Conforme a redação do artigo, os prefeitos de cada município podem optar por instituir, ou não, as guardas municipais, com a função de proteção do patrimônio público municipal. A temática da segurança pública, que era tradicionalmente competência dos governos estaduais, a partir das atividades das polícias militares e civis, mudou a partir da CF de 1988, trazendo a possibilidade de ampliação de atribuição a partir da instituição das guardas municipais. Nesse sentido, a função social das guardas municipais no Brasil foi definida pela Constituição de 1988, de preservação dos próprios municipais. No entanto, essas organizações apresentaram outras configurações (MISSE; BRETAS, 2010). A atuação das guardas municipais aparecia ora como uma polícia comunitária, em que também atuava na repressão ao crime, ora como uma organização que mantinha o seu papel tradicional, de preservação do patrimônio público municipal.

A Constituição Federal da República de 1988, no âmbito da segurança pública, foi elaborada por constituintes que traziam consigo a bagagem autoritária do período ditatorial brasileiro, com a arquitetura institucional fragmentada, militarizada e com a relevante atuação das Forças Armadas. O sistema de segurança pública foi debatido pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, que era ligada à Comissão da Organização Eleitoral Partidária e Garantias das Instituições. De acordo com Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009), essa foi a primeira vitória das Forças Armadas no processo de elaboração da Constituição. Os integrantes das Forças Armadas eram interessados na manutenção dos aspectos militares já constituídos, como o serviço militar obrigatório, a jurisdição especial para crimes de natureza militar, além da manutenção das Polícias Militares e da subordinação dessas ao Exército.

Em contrapartida, o movimento de esquerda pela cidadania, pelo Estado democrático, e grupos mais progressistas não tinham uma proposta homogênea para a temática de segurança pública e para as polícias. Alguns defensores dos direitos humanos, profissionais da área, como juristas da área criminal levantavam a bandeira da desmilitarização da polícia, no

entanto, a proposta não tinha consenso e não foi objeto de grandes investimentos por parte desse grupo. Dessa forma, não se observou uma esquerda participativa para evitar a continuidade do regime militar e repensar as polícias, que foram essenciais para a manutenção do regime anterior e deveriam ser repensadas para atuarem no Estado democrático.

Neste cenário, a discussão foi mobilizada e defendida pelos atores que buscavam a manutenção do arranjo institucional do período ditatorial. Com o fim da ditadura brasileira, as Forças Armadas tinham preocupação com as questões de segurança nacional e com a segurança pública, por isso era interessante que elas permanecessem razoavelmente juntas. O papel dos militares na elaboração da constituinte foi decisivo para a forma final do texto (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009).

É importante ressaltar que a CR de 1988 trouxe pela primeira vez um capítulo dedicado à segurança pública, o terceiro capítulo de título *V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas*. É positivo o fato da temática se inserir na defesa do Estado e das instituições democráticas. Em contrapartida, a segurança pública está sob o mesmo título das questões de segurança nacional, como defendido pela coalização governista da constituinte, o que indica a falta de clareza entre uma e outra que esteve presente durante a ditadura militar brasileira. Isso contribuiria para a inadequada visão da segurança pública não como serviço público para o cidadão, mas voltada para garantir a segurança do Estado desde o início do período democrático.

A passagem do período ditatorial brasileiro para o Estado democrático trouxe uma desconfiança em relação ao Estado. A presença autoritária e controladora, característica de ditaduras militares, continuou a se reverberar na área da segurança pública: “a dimensão negativa do Estado encontrou sua forma mais evidente e sua representação mais próxima do passado autoritário exatamente na área de segurança pública, nas polícias militares, judiciárias e na federal” (MISSE; BRETAS, 2010, p.9). Assim, o afastamento dos militares, juntamente com o aumento da violência urbana, levou a população a colocar em xeque o papel das polícias, mobilizando organizações da sociedade civil para buscarem modelos alternativos para a seara da segurança pública (BRETAS; MORAIS, 2009).

No entanto, ao longo do período de redemocratização ficou evidente a permanência dos traços autoritários da ditadura militar brasileira. A CF de 1988 foi elaborada por constituintes que traziam consigo os resquícios do autoritarismo, do militarismo, além da forte presença das Forças Armadas. A temática da segurança pública estava incluída na “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, ligada à “Comissão da Organização Eleitoral Partidária e Garantias das Instituições”, o que representa a permanência

dos ideais das Forças Armadas de Defesa do Estado, conforme demonstra Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009). Santos (2016) também chama a atenção para o significado que o próprio nome da subcomissão revela:

O próprio nome da subcomissão já antecipava os conflitos latentes entre sociedade e Estado e quão difícil seria garantir os direitos civis diante de um legado histórico institucional que priorizou por muitas décadas a defesa do Estado em detrimento da segurança individual e social. Logo, a tarefa reservada aos progressistas que buscavam alcançar mudanças no *status quo* do setor se mostrava extremamente complexa (SOARES, 2009, p. 10).

De um lado, havia o desejo dos integrantes das Forças Armadas de manterem os seus privilégios, assim como a manutenção e subordinação das polícias militares ao Exército; de outro lado, partidos de esquerda e grupos mais progressistas, não elaboraram uma proposta que fosse homogênea para o campo da segurança pública. Defensores de direitos humanos e profissionais da área, ainda que defendessem a desmilitarização da polícia, não possuíam um entendimento comum para a proposta de repensar a organização (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009). Esse cenário possibilitou que características essenciais do regime anterior permanecessem, uma vez que a discussão apresentou, em sua maioria, pessoas que defendiam a manutenção do arranjo institucional, como policiais, militares, burocratas e professores vinculados ao Exército (SANTOS, 2016).

No texto constitucional, a inclusão das guardas municipais atraiu discussões sobre quais papéis iriam desempenhar: se atuavam na proteção do cidadão ou na proteção do patrimônio público, além das discussões sobre o porte de arma de fogo. É devido a esse dissenso que o município aparece de forma restrita na área da segurança pública, ficando facultada ao gestor municipal a criação, ou não, de uma Guarda Municipal. Nesse sentido, é possível entender a Constituição de 1988, como um dispositivo que estabeleceu a atribuição da segurança pública para os governos estaduais, aos quais as polícias estão subordinadas e aos municípios ficou a possibilidade de constituir guardas municipais, limitadas à preservação dos próprios municípios e impedidas de atuar na defesa dos cidadãos (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009).

Contudo, o cenário após a democratização revelou que as transformações com a Constituição não acarretaram mudanças significativas na segurança pública, diferente do que ocorreu em outras áreas, em que foi presente a tendência de municipalização (como na saúde e educação). Esse fenômeno levantou, novamente, o tema da descentralização (MISSE; BRETAS, 2010).

A partir dos anos 2000, começou a se desenhar uma atuação integrada entre as forças de segurança pública. Na esfera federal, houve a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1995, a criação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) e a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública em 2000. Esse último estabeleceu o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). A criação da SENASP, do CONASP, a construção do Plano Nacional de Segurança Pública, juntamente com o FNSP marcaram um processo de alargamento e multidimensionalidade dessa temática e de criação e ampliação das guardas municipais (KAHN; ZANETIC, 2009). O Plano Nacional de Segurança Pública (2000), em seu capítulo IV, apresenta o tema: Reformas substantivas na esfera municipal: segurança pública no município – a Guarda Municipal para tratar da questão.

O Fundo Nacional de Segurança Pública foi construído com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública. Assim, os entes federativos e os municípios podem solicitar verbas ao Governo Federal para desenvolvimento de ações, no entanto, uma das exigências para os entes municipais era que existisse a Guarda Municipal. Contudo, a Lei nº 10.201/01 do FNSP foi alterada pela Lei nº 10.746/03, em 2003, e aqueles municípios que não possuíam guardas, mas apresentassem atividades que incentivassem o trabalho de policiamento comunitário, desenvolvessem diagnósticos e planos de segurança e/ou possuíam Conselho Municipal de Segurança, também poderiam pleitear recursos. O que significa a valorização, no âmbito nacional, da dimensão preventiva que também poderia ser exercida pelos municípios (RICARDO; CARUSO, 2007). Também houve investimentos em programas sociais municipais que tivessem caráter preventivo e com foco na questão da criminalidade e violência, o que significa a aposta no potencial preventivo das políticas públicas municipais.

Esta tendência de crescimento da participação dos municípios na segurança coincide internacionalmente com o aparecimento no campo da segurança de teorias como *broken windows* e policiamento comunitário e orientado a problema – teorias que apontam também para a necessidade de incluir outros recursos – além dos tipicamente policiais – para a solução de problemas criminais (KAHN e ZANETIC, 2009, p. 84).

Em 2005, observa-se a continuação do esforço de defender a centralidade do papel do município, com o *Guia para a prevenção do crime e da violência*, o qual orienta a atuação das guardas municipais e a *Matriz curricular* da SENASP, cujo objetivo é contribuir para a construção da identidade profissional das guardas. Em seguida, houve a elaboração do

Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), em 2007, dirigido pelo Ministério da Justiça. Entre os seus princípios, o programa enfatizava a implementação dos seus mecanismos para a atuação local, o que também atribuiu ao ente municipal a possibilidade de ser responsável pelo combate à criminalidade. Em 2009, ocorreu a I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), executada entre etapas municipais, estaduais e, finalizando, com a etapa nacional. Entre princípios e diretrizes que foram estabelecidos estava entre eles a consolidação do papel do município como cogestor da segurança pública. Uma das diretrizes aprovadas foi a regulamentação das guardas civis como polícias municipais (IPEA, 2010).

No âmbito legislativo, desde 2001, propostas de emendas constitucionais tramitavam no Congresso Nacional, que tinham como conteúdo a ampliação das atribuições e competências das guardas municipais. Os debates sobre o tema centravam em duas principais vertentes: a primeira que defendia uma interpretação literal do texto constitucional; e a segunda vertente que interpretava as guardas municipais de uma forma mais completa e sistêmica, de acordo com o contexto que estavam inseridas (CARUSO; ANJOS, 2005). No entanto, como são instituições públicas, inseridas no texto constitucional na parte “Da Segurança Pública”, “as guardas municipais vieram encontrando respaldo para continuarem suas atividades de policiamento a critério e interpretação da lei por parte de cada prefeito municipal” (CARUSO; ANJOS, 2005, p.17). Em 2002 foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 534/2002, que dispõe sobre a alteração do art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional, ainda pendente de aprovação no Senado Federal (CARUSO; ANJOS, 2005).

Dessa forma, o que se observa é que tanto no âmbito nacional, como no municipal, houve um aumento na atuação do município na temática da segurança pública, a qual foi reconhecida como um problema social, que não apenas se resolve com a melhoria da infraestrutura das polícias, mas também com investimentos em outros setores.

No ano de 2014 foi aprovado o Estatuto Geral das Guardas Municipais, pela Lei 13.022/2014. A nova legislação caracteriza as guardas municipais como instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas e atribui como competência geral das guardas municipais a preservação do patrimônio público municipal (art. 4º). A aprovação do Estatuto vem com a aposta de uma maior regulamentação e delimitação das atividades que as guardas municipais já vinham exercendo. O objetivo do Ministério da Justiça é que as guardas não confundam suas atribuições e sua identidade institucional com as das polícias militares (KOPOTTKE, 2016). Entre as competências específicas (art. 5º), a Lei, além de reforçar a função de

zeladoria dos bens, equipamentos e prédios públicos; também ressalta a função de prevenção e inibição, pela presença e vigilância da instituição, de infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; além de ressaltar atividades preventivas, desenvolvimento de ações de prevenção primária à violência e atuação mediante ações preventivas na segurança escolar, entre outras competências.

A nova legislação também reforça em seu art. 12: “É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal” e ressalta em seu §3º que esse órgão não pode ser o mesmo destinado à formação, treinamento ou aperfeiçoamento das forças militares. Além disso, também é esclarecido em seu art. 15 que os cargos em comissão deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão. Ambos os aspectos demonstram a tentativa da nova legislação de diferenciar as atribuições das polícias militares e das guardas municipais, “o estatuto das guardas veio exatamente para tentar reverter essa referência simbólica e cultural que as polícias militares exercem e a mimetização institucional que despontava como tendência natural” (KOPITTKÉ, 2016, p. 78), com a tentativa de que as guardas municipais construam sua própria identidade organizacional, a partir da formação e da ocupação de cargos de comando.

Dessa forma, o que se observa a partir da legislação nacional é que há uma tentativa de distanciar as duas instituições, Guarda Municipal e Polícia Militar. Nesse sentido, para a construção de guardas municipais que possam ter atuação diferenciada das demais instituições do campo da segurança pública e possam ser protagonistas de novas formas de prover segurança, é fundamental a distinção entre as duas instituições no que diz respeito ao controle, estruturação hierárquica e capacitação (FBSP, 2016).

2.1 Alguns números sobre as Guardas Municipais no Brasil

Conforme foi visto, o ano de 2014 apresentou um marco para as Guardas Municipais do País em virtude da aprovação da Lei 13.022/2014. No entanto, a nova legislação estabeleceu um prazo de dois anos para que tais mudanças sejam implementadas, dessa forma, os dados que serão apresentados a seguir, da última pesquisa disponível do *Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros* (IBGE, 2014) não se pode atribuir eventuais mudanças na estrutura e funcionamento dessas instituições, em função do novo Estatuto.

As guardas municipais no Brasil estavam presentes em 1.081 dos 5.570 municípios brasileiros, isso corresponde a 19,4% dos municípios, em 2014. Esse número aumentou ao

longo de oito anos, em 2006 as guardas municipais estavam em 14,1% e em 2012 passou para 17,8% (MUNIC, 2014). Conforme foi observado anteriormente, um dos fatores desse aumento pode ser o incentivo da SENASP, a partir do Fundo Nacional de Segurança Pública.

De acordo com os dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), da Fundação João Pinheiro, sobre a existência de guardas municipais em Minas Gerais, durante o período analisado (2009, 2012 e 2014) os dados poucos se alteraram. Em 2009, 93,7% dos municípios mineiros não contavam com guardas municipais, sendo que apenas 6,3% afirmaram a existência de guardas municipais em seus municípios. No ano de 2012, esse valor pouco se alterou, aumentou um pouco, sendo 93,1% aqueles que afirmaram não possuir guardas municipais e 6,9% afirmaram que existiam. No último ano analisado, 2014, 93% dos municípios afirmaram que não contar com guardas municipais e 7% afirmaram a existência.

Sobre o uso de armas de fogo pelas guardas municipais não foram identificadas mudanças significativas entre os anos de 2006 e 2014. Conforme os dados da Munic (2014), em 2006, entre aqueles municípios que responderam que tinham guardas municipais, 16,2% afirmaram que elas utilizavam armas de fogo, isso corresponde a 127 dos municípios, em números absolutos. Em 2012, esse percentual passou para 15,4%, correspondendo a 153 guardas municipais e para 15,6%, em 2014, significando 169 guardas municipais que afirmaram utilizar armas de fogo. É importante ressaltar que em relação aos dados do IBGE, em 2014, o Estado de São Paulo era aquele que possuía o maior número de guardas municipais que contavam com a arma de fogo para o desempenho de suas atividades. Enquanto o Estado de Minas Gerais foi aquele que estava entre os estados que não possuíam nenhuma guarda municipal que fazia o uso de arma de fogo, assim como os Estados de Rondônia, Amazonas, Roraima, Amapá e Piauí. Realidade que já foi modificada, com a utilização da arma de fogo em Belo Horizonte.

2.2 Perfil de atuação, identidade e atividades das guardas municipais

A unidade de análise deste trabalho é a Guarda Municipal de Belo Horizonte, para tal foi necessário compreender o campo de conhecimento pelo o qual já foram consolidados e compartilhados saberes sobre as guardas municipais no Brasil. Já foi demonstrado o percurso normativo na instituição, assim como o seu panorama em números no País, nesta seção, o objetivo foi apresentar o que a literatura revela sobre o perfil de atuação, a identidade e as

atividades das guardas municipais, assim delimitando o estado atual e as contribuições desta pesquisa para a temática da segurança pública municipal.

A inclusão dos municípios, a partir da CF de 1988, não trouxe efetivamente a sua participação na segurança pública, o seu papel ficou restrito à instituição de guardas municipais e a sua função de proteção de bens, serviços e instalações do município. Apesar da limitação legal, várias prefeituras criaram Guardas Municipais, com o objetivo de atender às suas necessidades imediatas. No entanto, o que se observou foi a criação de instituições com atribuições limitadas, com uma ausência de regulamentação específica, o que repercutiu na ausência de um perfil institucional para a estruturação da organização, além da própria restrição imposta pelas polícias militares (PATRÍCIO, 2008; MARIANO, 2004; BRETAS; MORAIS, 2009). Dessa forma, foram constatadas implicações na ordem estrutural, identitária e no exercício de sua missão (PATRÍCIO, 2008, p. 68), assim como a criação de organizações sem um caráter definido, com variadas personalidades jurídicas e que, muitas vezes, eram próximas dos modelos policiais (CARUSO; ANJOS, 2005).

Na década de 90, o aumento da criminalidade violenta e da insegurança tomaram conta dos debates públicos enquanto uma demanda política. Nesse sentido, a temática das guardas municipais se apresentou na arena pública com questionamentos sobre quais deveriam ser as suas funções, sobre a expansão do número de guardas, sobre a sua criação, assim como sobre os possíveis modelos que poderiam adotar e sobre como integrá-las às outras forças de segurança pública (MISSE; BRETAS, 2010, p. 10).

Esse contexto possibilitou que, na prática das guardas municipais, fosse possível observar o exercício de diferentes tipos de atuação. Como no policiamento preventivo em escolas municipais, em parques públicos e no trânsito, e muitas vezes extrapolando suas funções previstas constitucionalmente, com a realização do policiamento ostensivo e repressivo, rondas escolares e auxílio à Polícia Militar. Como será visto nesta dissertação, a GMBH também apresentou ao longo de sua trajetória desvios de funções, realizando outras atividades para além da proteção dos próprios públicos municipais. Além de realizarem outras atividades, também acabaram incorporando estruturas e unidades militarizadas, com a função de realizarem um policiamento especializado e repressivo em seus territórios (MARIANO, 2004). Como demonstram Ribeiro e Diniz (2014), em seu estudo sobre as atividades realizadas por essas organizações, destacam que algumas delas tentam reproduzir o padrão de constituição e funcionamento das Polícias Militares, o que significa armamento, uniformes e padrão de formação igual ao das Forças Armadas (que é o que orienta as Polícias Militares).

Além disso, como não foi colocada como condição de criação das guardas municipais a presença de especialistas qualificados para formular um projeto de instituição de segurança municipal, assim como não existia um saber especializado e técnico para coordenar as novas condições, os prefeitos municipais optaram por chamar os policiais militares para a condução e gestão do processo de constituição das guardas, reconhecidos como os únicos especialistas em fazer segurança pública (MISSE; BRETAS, 2010) e, assim, se tornou uma prática comum a presença de policiais militares (da ativa ou aposentados) nos postos de comando das guardas municipais, “muitos deles impregnados com as visões mais tradicionalistas de segurança pública” (BRETAS; MORAIS, 2009, pág. 160).

Esses servidores das polícias estaduais trouxeram para as guardas civis a lógica, as regras e os vícios estruturais de suas instituições de origem, o que, na prática, contribuiu para que as guardas civis não tivessem identidade própria como órgão municipal de segurança pública (MARIANO, 2004, p. 116).

A presença de policiais militares no comando dessas instituições pode ter acarretado uma confusão sobre a natureza do seu trabalho (PATRÍCIO, 2008), assim como na indefinição do seu mandato, gerando uma ausência de identidade institucional, o que fez com que as guardas assumissem diversos formatos e orientações.

Não é raro que algumas instituições quase que reproduzam métodos, ideologias e indicadores de avaliação comuns ao universo policial militar, assim como se vejam como uma espécie de “mini-polícia”, sem, no entanto, possuir o respaldo legal que lhe confira o poder de polícia tão requisitado pelos guardas (PATRÍCIO, 2008, p.69).

Ricardo e Caruso (2007) reforçam que a presença de policiais militares no comando de muitas guardas municipais ajuda a compreender o motivo da presença de códigos simbólicos, a reprodução pelos guardas do *ethos* do policial militar, internalizados durante o processo de formação profissional. Em contrapartida:

No momento em que interagem com policiais militares nas ruas da cidade, esta possível “aderência” a uma identidade policial desmorona, já que nesta relação assimétrica, estabelece-se a dualidade nós (policiais) versus outros (guardas municipais). Os (as) guardas vivem, portanto, numa permanente negociação de suas identidades. Ora são “quase-policiais”, ora não sabem o que são (RICARDO e CARUSO, 2008, p. 108).

Soares (2005) apresentou uma análise das guardas municipais, em que ele as entende como instituições sem metas claras e compartilhadas, que não atuavam segundo padrões

comuns e, assim, não apresentavam uma identidade institucional e não haviam sido elemento de questionamento ou alvo de propostas reformadoras. Soares afirmava que elas também não possuíam organograma bem composto, transparente, com uma dinâmica de fluxos racionalizados e apoiados em um regimento interno disciplinar e funcional. Assim como não apresentavam hierarquia, cadeia de comando ou gerenciamento adequado de informações, controle interno ou externo, nem mecanismos de legitimidade, confiabilidade e eficiência. Também não era possível identificar nas guardas processos de recrutamento, de formação e de qualificação orientados por uma identidade profissional reconhecida. O acesso à tecnologia de informação e comunicação era precário, assim como os equipamentos e a preparação física. Frequentemente, não se observava símbolos distintivos, rituais próprios, uma linguagem particular e uma metodologia de comunicação com a sociedade. Não havia padronização dos regimes de trabalho, uniformização nas vestimentas e no acesso a armamento, assim como não apresentavam treinamento adequado para utilização de armas de fogo.

Soares (2005) continuava afirmando que faltava uma política de segurança pública municipal em que as guardas municipais fossem protagonistas, a qual elas revelem metas claras e publicizadas, um horizonte de ação, que lhes sejam determinados um perfil e uma identidade institucional, assim como um conjunto de ações.

Dessa forma, Mariano afirmava, desde os anos 2000, a importância da regulamentação e estabelecimento de um perfil das guardas municipais, ainda que o autor reconheça o desafio de que essas instituições se apresentem enquanto um novo sistema de segurança pública e que ainda que não estejam constitucionalmente institucionalizadas como polícia (MARIANO, 2004, 2013). Pesquisas na década de 2000 demonstraram como a falta de uma legislação nacional, que regulamentasse e padronizasse as guardas municipais, fizeram com que uma variabilidade de instituições municipais surgisse, ficando a cargo dos prefeitos a orientação para a sua atuação.

Além disso, foi recorrente e pôde ser observada na atuação municipal a confusão estabelecida entre o que significa o policiamento ostensivo e o policiamento repressivo, provavelmente devido à cultura repressiva (MARIANO, 2013).

O que caracteriza o policiamento ostensivo é o fato do agente de segurança ser reconhecido pela população por meio do uniforme ou da farda. Os GCMs usam uniformes porque não são militares. A Polícia Militar tem uma tradição de policiamento ostensivo repressivo. Para as GCMs se apresentarem como fator de oxigenação do sistema de segurança pública, devem realizar o policiamento ostensivo preventivo (grifos do autor) (MARIANO, 2013, p. 115).

Dessa forma, na visão do autor, a função das guardas municipais deveria ser ocupar esse vácuo constitucional, no que diz respeito à prevenção. As Guardas Municipais, por atuarem na esfera local, possuem maior potencial para atuarem no trabalho preventivo e comunitário. No âmbito municipal, é mais fácil combinar ações preventivas policiais com outras ações de políticas públicas sociais, de prevenção à criminalidade e à violência, do que no âmbito estadual e nacional. É no âmbito local que são sentidos os efeitos cotidianos da violência e da criminalidade (CARUSO; ANJOS, 2005).

No entanto, o que se tem observado é um entendimento de que as guardas municipais fizessem ou substituíssem o mesmo papel das polícias militares, assim como os próprios guardas municipais, muitas vezes, desejam ser policiais militares e os próprios gestores municipais incentivam esta forma de atuação próxima à da PM (MARIANO, 2013). Se apresentarem enquanto uma instituição preventiva e comunitária é um desafio para as guardas municipais, uma vez que passa pela necessidade de criarem novos paradigmas.

Muniz (2000) reconhece como

O desconhecimento sobre o papel decisivo dos municípios nas políticas públicas de segurança no Brasil, tem comprometido, de forma, substantiva, os esforços de se construir e enraizar políticas e programas tecnicamente adequados e consequentes no âmbito da segurança pública (MUNIZ, 2000, p. 50).

Assim, o modelo de municipalização da segurança pública, com a proposta de oferecer novas formas de promoção da segurança, tem levado a posições políticas distintas em relação ao papel da Guarda Municipal, em que de um lado defende o sistema tradicional definido constitucionalmente, o qual a instituição atuaria na proteção dos próprios municipais; e outro lado que defende a atuação das guardas municipais também nas questões que afetam à prevenção do crime e da violência, ampliando a sua atuação com atividades de policiamento ostensivo. Esta segunda dimensão tem sido majoritária.

Ricardo e Caruso (2007), em pesquisa realizada com as guardas municipais do Brasil, afirmam que ao estudar o seu funcionamento, acompanhando suas ações e em contato com seus integrantes, tiveram a oportunidade de perceber que cada guarda municipal se adapta e toma o contorno de acordo com o entendimento de seu comandante. Essa característica leva a dificuldade de se definir a instituição enquanto guardas profissionais, uma vez que determina de modo personalista o que é prioritário para a organização, “seus arranjos organizacionais, plano de carreira, formação e aperfeiçoamento profissional, gestão e critérios de avaliação de

desempenho são fluidos, inconstantes e pouco estruturados” (RICARDO; CARUSO, 2007, p. 108).

O que os autores chamaram a atenção foi o desconhecimento e o quão complexa a instituição Guarda Municipal pode ser, assim como os seus integrantes. Eles podem ser identificados como os agentes públicos mais próximos da população, o que significa que podem aparecer como uma figura que faz parte da dinâmica urbana de vários municípios e, dessa forma, são para os guardas municipais que, muitas vezes, a população solicita atendimento e pede alguma informação. Contudo, questionamentos surgem para os cidadãos, como: quem são os guardas, se eles são a mesma organização que a Polícia Militar, se eles são subordinados a Polícia Militar, se podem prender e multar (RICARDO; CARUSO, 2007). Em pesquisa realizada com os guardas municipais de Betim, município do estado de Minas Gerais (CARDEAL, 2015), foi revelado que a maioria dos guardas concordava que a população do município tinha uma visão positiva sobre a atuação da instituição, além disso, foi encontrado um alto número de guardas que percebiam que eram frequentemente acionados pelos cidadãos. Contudo, a avaliação positiva e a alta procura pelo trabalho da Guarda Municipal não significava um entendimento sobre a função desempenhada pelos agentes municipais. A maioria deles afirmou que os moradores de Betim não entendiam a função desempenhada pela organização. Dessa forma, em seus espaços de atuação, os guardas municipais, cotidianamente, também administram e mediam conflitos e deles são esperadas respostas, encaminhamentos e resolução das demandas que surgem (RICARDO; CARUSO, 2007). No entanto, não está claro e nem é consensual qual o papel dos guardas municipais, quais as atividades que podem desempenhar, o que pode levar a uma crise identitária entre os seus membros.

Vargas e Oliveira Júnior (2010), também concordam que a presença das guardas municipais vem sendo ampliada, assim como a concepção de segurança pública é alargada, no sentido que o aumento da incidência da violência e do sentimento de insegurança da população trazem esse debate. Os autores reforçam o papel desempenhado pela Senasp, conforme foi descrito no início desta seção. Para eles, *o Programa de Segurança Pública para o Brasil*, que tem o objetivo de trazer o maior envolvimento dos municípios nas políticas de segurança pública; e o *Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios* e a *Matriz Curricular* promovem a filosofia preventiva e comunitária, assim como “consideram claramente equivocada a abordagem repressiva e o uso de arma de fogo pelos guardas dos municípios” (VARGAS; OLIVEIRA JÚNIOR, 2010, p. 86).

Os autores sublinham que é necessário saber para qual direção estão indo os diferentes projetos de funcionamento da segurança pública e se esses trazem inovações para a área. Além da análise dos próprios projetos para as guardas municipais, que ficam entre a restrição ao seu papel estabelecido pela Constituição ou a extrapola, qual é a direção que estão tomando e se vão de encontro ao estabelecimento de uma cultura organizacional própria devem ser considerados. Para isso, os autores também elaboraram um modelo analítico, em que dividiram em três vértices, com tipos de estrutura de policiamento e perfis de atuação das guardas municipais.

O primeiro vértice é de uma Polícia Municipal, em que a guarda atuaria na prevenção juntamente com a repressão, assumindo as funções das outras forças de segurança pública. A característica da guarda desse modelo é do patrulhamento ostensivo, com o patrulhamento das ruas e de aplicador da lei. O segundo vértice é de uma Polícia Comunitária, em que a atuação da guarda é preventiva e próxima à comunidade, as principais características são de uma atuação apaziguadora e de mediação de conflitos. Por fim, o terceiro vértice é a de uma Guarda Patrimonial, em que a atuação é delimitada à defesa do patrimônio, na proteção dos próprios municipais, como previsto pela Constituição Federal. Sendo a característica principal a proteção de bens e de pessoas, usuários e servidores do patrimônio municipal.

Em pesquisa realizada sobre a distribuição das Guardas Municipais no território brasileiro, Ribeiro e Diniz (2014) contribuíram apresentando dois modelos de Guardas Municipais: o primeiro deles, as guardas que são chefiadas por policiais militares e profissionais de carreira. Estas são caracterizadas por possuírem uma identidade muito própria, realizando a função de guardas patrimoniais e/ou com a função de policiamento repressivo. O segundo modelo, quando as guardas são chefiadas por civis e/ou outras pessoas que não possuem um papel institucional muito definido, estas são caracterizadas pela tendência a acumular a função de proteção do patrimônio público com outras tarefas.

Diante da análise proposta pelos autores e da instituição GMBH, a qual se configura enquanto uma guarda que foi comandada por policiais militares ao longo de sua trajetória e a partir de 2015 passou a ser dirigida por um profissional de carreira, assim como a portar arma de fogo, a instituição, de acordo com o modelo de Ribeiro e Diniz (2014), enquadrar-se-ia no primeiro modelo, das guardas municipais chefiadas por policiais militares ou profissionais de carreira. De acordo com o modelo de Vargas e Oliveira Junior (2010), a GMBH seria uma Polícia Municipal. Um dos objetivos da presente pesquisa foi tentar desvelar quais são as principais atividades e funções da GMBH a partir de 2017 e, assim, entender que tipo de organização os guardas pretendem que a GMBH seja.

2.3 Algumas referências sobre a Guarda Municipal de Belo Horizonte

De acordo com Vargas (2010), a Guarda Municipal de Belo Horizonte, entre os anos de 2007 e 2008, contava com o efetivo de 1.085 guardas, sendo apenas duas guardas do sexo feminino. Na época da pesquisa, a sua atuação era restrita aos próprios municipais, dentre os quais 306 com presença fixa e 567 sem presença fixa. A maioria das suas atividades era em postos fixos e uma pequena parcela realizava rondas motorizadas ou a pé, cujo objetivo era dar apoio aos guardas em postos fixos ou realizar visitas preventivas nos próprios que não contavam com presença física de guardas. Vargas (2010) chama atenção para a importante forma de apropriação do território pela estabilidade do efetivo em cada próprio, o que permitia o desenvolvimento de laços de confiança com a comunidade.

Desde o início da condução da GMBH, a locação do efetivo foi feita pelos gestores, levando em conta os locais de maiores necessidades. Em um segundo momento, a organização do efetivo passou a considerar as demandas por segurança feitas pelos próprios funcionários públicos da prefeitura. Em relação à forma de atuação dos guardas, eles percebiam que era importante que não trabalhassem sozinhos, por razão de segurança. No entanto, a ampla demanda por parte dos servidores dos próprios municipais e a limitação do efetivo, impediu que isso ocorresse (VARGAS, 2010). Nessa época, a guarda era dividida em três setores, agrupando as nove regionais da capital, sendo que cada um deles ficava sob a responsabilidade de um gerente, provenientes da Polícia Militar. Os tipos de próprios municipais mais atendidos eram: centros de saúde, escolas municipais, parques municipais, unidades municipais de ensino infantil, núcleo de atendimento à família, conselho tutelar, rodoviária, praça da estação, sede da prefeitura, dentre outros.

Acerca da competência da GMBH, a pesquisa (VARGAS, 2010) identificou que os gestores da época frisavam a atuação da organização municipal de proteção do usuário, do servidor público e do próprio municipal, destacando a limitação da atuação, o que era reforçado na orientação e no treinamento dos guardas. No entanto, essa dimensão parecia presente apenas para os gestores, os quais viam como bem definido o papel e limitação de atuação da Guarda. Para os próprios guardas pareciam ainda confusos sobre quais eram as suas atividades e o que os diferenciava de outros agentes, principalmente aqueles da segurança pública.

A formação dos guardas era semelhante àquela oferecida aos soldados da Polícia Militar de Minas Gerais no que se refere à hierarquia, disciplina, ordem unida e militarismo (VARGAS, 2010, p. 87). De acordo com a autora, a formação era orientada para um

treinamento próximo ao da PM, mas também apresentava técnicas de acordo com a referência estabelecida pela matriz curricular da SENASP, de mediação de conflitos e projetos de prevenção.

Por fim, desde 2008, o futuro previsto para a GMBH era de uma presença da instituição na segurança pública.

Entre os gestores da Secretaria e da Guarda é bastante difundida a percepção de que no futuro dar-se-á o alargamento das suas atribuições em direção a uma participação efetiva na segurança pública, atuando no policiamento preventivo da cidade e administrando os conflitos de menor potencial agressivo. Nesta ótica vislumbra-se uma divisão de trabalho com a Polícia Militar, ficando a cargo desta instituição a ação de repressão. Esta expectativa, ancora-se na percepção de que no futuro a tendência é a de aumento da criminalidade e de demandas por mais serviços policiais e, conseqüentemente, inflação do trabalho da PM que paulatinamente irá repassar à GMBH atividades que hoje são exercidas por ela (VARGAS, 2010, p.117)

Vargas, Oliveira Júnior e Silva (2010) partiram do pressuposto de que a Guarda Municipal de Belo Horizonte, buscava se identificar como sendo um modelo patrimonial próprio, ainda sem uma cultura organizacional, mas tomava por referência uma cultura policial já estabelecida. Além disso, também partiram da hipótese de que o perfil dos guardas pode seguir as seguintes tendências: protetor de bens público e de pessoas (restrito à vigilância dos próprios, repassador do que não é de sua competência, garantidor de segurança dos usuários e dos servidores do patrimônio municipal); apaziguador/mediador (manutenção da paz, atuando próximo e com o auxílio da comunidade, e prioritariamente na identificação e prevenção dos delitos); e aplicador da lei/repressor (policiamento ostensivo, realizado por meio do patrulhamento das ruas, buscando aplicar as leis aos comportamentos desviantes) (VARGAS; OLIVEIRA JUNIOR; SILVA, 2010, p. 134).

Nesse sentido, eles identificaram que existia um grupo de guardas na GMBH, ou uma tendência entre eles, que corresponderia à capacidade de mediação e interação como um elemento importante de trabalho. Assim, observa-se um primeiro perfil de guarda, mais moderado, reflexivo e voltado para a comunidade. Contudo, também havia um componente relacionado à figura do herói, aquele guarda que seria forte, corajoso e com a capacidade de ajudar as pessoas. Essa ênfase aproxima a GMBH ao modelo da Polícia Militar, sendo configurado como um estilo de atuação mais repressivo, próximo ao aplicador da lei.

Além disso, também foram percebidos perfis de respostas dos guardas municipais que foram coerentes com o mandato constitucional da instituição e da orientação da gerência.

O dever de repassar os atendimentos ao órgão competente (geralmente a PM), não atuar nas ruas em nenhuma hipótese e ver-se como prestadora de serviços auto define a GM como guarda patrimonial, que restringe sua atuação aos espaços dos próprios e limita a autorização de uso da força física, demarcando, claramente, a diferença de papéis, em relação à PM (VARGAS; OLIVEIRA JUNIOR; SILVA, 2010, p. 141).

O que a define, portanto, como protetora de bens públicos e de pessoas. A pesquisa apresentou uma importante conclusão, a qual indicou que esse perfil de protetora de bens públicos é o último que aparece entre as outras dimensões apresentadas. Sendo o primeiro, o mais forte e representativo, o de ser uma polícia ou guarda comunitária. Por fim, em relação à cultura organizacional, afirmaram que ela ainda estava em formação, mas se aproximava de uma guarda com perfil mais próximo do modelo comunitário, principalmente ao se referir na relação com o público. Contudo, elementos do perfil da polícia municipal, o aplicador da lei e repressivo, também estavam presentes. Nesse sentido, passados em torno de 10 anos da realização dessa pesquisa (VARGAS; OLIVEIRA JUNIOR; SILVA, 2010), nos interessava saber em que direção a Guarda Municipal de Belo Horizonte estava se dirigindo.

3 DA SEGURANÇA NACIONAL A SEGURANÇA CIDADÃ: EXISTE LUGAR PARA A GUARDA MUNICIPAL?

A problematização do processo institucionalização da Guarda Municipal de Belo Horizonte abarca compreender quais são os lugares pré-definidos para as instituições no campo da segurança pública. Nesse sentido, é possível perceber perspectivas e tendências sobre o que é o fazer segurança pública. Este foi o propósito desta seção, apresentar entendimentos sobre o conceito de segurança e, assim, tentar identificar a qual(is) concepção(ões) a GMBH pode estar se aproximando (ou distanciando).

Durante a Ditadura Militar preponderou a perspectiva da Segurança Nacional, a partir da Constituição de 1988 se fortalece a ideia de Segurança Pública e a partir dos meados dos anos 2000, no Brasil, as discussões sobre Segurança Cidadã começam a se ampliar. Em torno de cada uma dessas noções estão presentes crenças, valores e ideias que predominam de acordo com cada governo e sociedade naquele período (FREIRE, 2009). Nesta seção serão apresentados os conceitos acima citados, a fim de entender que o campo da segurança pública é um campo aberto, que apresenta disputas de significado e pressupõe lugares definidos do fazer segurança. Assim, pensar a construção do lugar da Guarda Municipal de Belo Horizonte significa também entender qual é a sua identificação e o próprio reconhecimento com as definições já estabelecidas dentro do campo.

Para apresentar os diferentes conceitos de segurança pública que perpassam pela história brasileira será descrito como o termo apareceu nas legislações e Constituições Brasileiras. A primeira vez que apareceu o termo “segurança pública” pode ter sido na Constituição Federal de 1937, art. 16, inciso V:

Art 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

V - o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a **segurança pública**, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme

Na constituição Federal de 1937, o termo que aparece é o de segurança “interna” se referindo aos assuntos de controle da ordem. Nota-se que, de acordo com o art. 16, inciso V, a competência da garantia da segurança pública é da União. Esta pode ser uma das primeiras tensões conceituadas em torno do termo e o que pode ter gerado impacto direto nas atribuições e na missão das polícias brasileiras (COSTA; LIMA, 2014). Em 1936, ano anterior a

promulgação da Constituição Federal de 1937, foi publicada a Lei n. 192, a qual regulava as atividades das polícias militares e as vinculava às unidades da Federação. O papel da União era apenas o de supervisão e controle dessas polícias, por meio do Exército.

Durante o período da ditadura militar brasileira, 1964 a 1985, o conceito de Segurança Nacional dominava as discussões sobre segurança pública no País. A prioridade era a defesa do Estado e da ordem política e social. A tomada do poder pelos militares foi caracterizada pela perda de direitos constitucionais, perseguição política, censura e repressão às manifestações contrárias ao regime militar (FREIRE, 2009). A lógica da Segurança Nacional era a “de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, justificando-se o uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem” (FREIRE, 2009, p. 103).

O conceito de Segurança Nacional foi expressamente utilizado na Constituição Federal de 1967, como nestes exemplos:

Art 8º - Compete à União:

IV - organizar as forças armadas; planejar e garantir a **segurança nacional**;

VII - organizar e manter a polícia federal com a finalidade de prover:

- a) os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras;
- b) a repressão ao tráfico de entorpecentes;
- c) a apuração de infrações penais contra a **segurança nacional**, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

Além disso, a emenda constitucional de 1969 possibilitou o reforço do protagonismo das Forças Armadas, que seriam essenciais para a execução da política de Segurança Nacional, conforme a Seção VI, Das Forças Armadas, art. 91 “as Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem” (Emenda Constitucional, 1969).

Nesse contexto, foram criados mecanismos estatais de repressão, como o Serviço Nacional de Informação (SNI) e órgãos de informação das Forças Armadas, como o Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi). O objetivo desses aparelhos era impedir ou eliminar qualquer forma de oposição expressa ao Regime Militar (FREIRE, 2009). Na medida em que o regime foi se recrudescendo instituiu-se a figura do “inimigo interno”, sendo que todo e qualquer cidadão que atentasse contra a vontade nacional poderia ser potencialmente suspeito.

O paradigma de Segurança Nacional caracteriza-se pela prioridade dada, inicialmente, ao inimigo externo, materializado no combate ao comunismo, e, posteriormente, ao inimigo interno, correspondente a qualquer indivíduo percebido como contrário à ordem vigente. A ameaça à segurança aqui é vista como tudo aquilo que atenta contra o Estado e contra os interesses nacionais, intimamente associados aos interesses daqueles que estão no poder. Para a preservação dos interesses nacionais e a eliminação de atos percebidos como ameaça ao Estado, justifica-se a adoção de qualquer meio, mesmo aqueles que demandem a violação de direitos (que na época foram suprimidos) e até mesmo o desrespeito à vida humana. Assim, a atuação do Estado é incisivamente repressiva, por meio das Forças Armadas e de órgãos especiais criados para este fim (FREIRE, 2009, p 104).

Com o fim do regime militar, promulgou-se a Constituição de 1988, a qual em seu artigo 144 faz menção ao termo segurança pública:

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:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A Constituição de 1988 define somente quais instituições são encarregadas de fornecer segurança pública e não define o que é a segurança pública, apenas delimitando aquelas organizações que pertencem ao campo (COSTA; LIMA, 2014). Paralelamente, o artigo 142 também define qual é a missão das Forças Armadas, destacando o seu papel de manutenção e defesa da lei e da ordem.

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

O texto constitucional de 1988 é inovador na medida em que há uma mudança de perspectiva em relação ao paradigma anterior. Ele destaca que a responsabilidade e direito à Segurança Pública é de todos e dever do Estado. Houve uma preocupação em apresentar a temática, no texto constitucional, em oposição ao texto de segurança nacional, com a tentativa de instrumentalizar o Estado em garantir e fornecer requisitos democráticos de garantia de direitos e acesso à justiça (COSTA; LIMA, 2014). Além disso, também houve um cuidado em

delimitar o papel institucional das Forças Armadas e diferenciar a sua atribuição das competências das polícias, o que também reforça a distinção entre Segurança Pública e Segurança Nacional: “a primeira é voltada para a manifestação da violência no âmbito interno do país e a segunda refere-se a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território” (FREIRE, 2009, p. 104).

Além disso, é importante ressaltar que a responsabilidade pela Segurança Pública passa a ser prioritariamente dos estados, por meio da gestão das polícias civil e militar. O texto constitucional apenas menciona as instituições policiais federais e estaduais, não cita o papel de outros órgãos governamentais que poderiam também atuar na prevenção à violência e à criminalidade, como também não faz referência de como poderia ser a atuação municipal e da comunidade (FREIRE, 2009).

Dessa forma, o que se observa é que a atribuição de prevenção e controle da violência, antes atribuição das Forças Armadas se transfere para as instituições policiais. Na perspectiva da Segurança Nacional, a violência pode significar uma ameaça aos interesses nacionais, enquanto na perspectiva da Segurança Pública a violência pode ser caracterizada pela ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio (FREIRE, 2009), ou seja, de protetora do Estado, a polícia passou a proteger os cidadãos. Além disso, conforme reforça Leeds (2013), a mudança nominal e simbólica do papel da polícia, a qual deixa de ser responsável pela Segurança Nacional e assume a segurança pública, não se consolidou enquanto uma reforma das instituições policiais, a base do modelo policial foi aquele implantado durante o regime militar, em 1964. A autora demonstra como o artigo 144 da CF preserva as funções primárias da polícia na segurança pública estadual, assim como a sua estrutura hierárquica e a sua missão na manutenção da ordem nas ruas.

3.1 A perspectiva da Segurança Cidadã

O contexto histórico do fim da Guerra Fria, na década de 80, trouxe questionamentos aos cidadãos sobre o entendimento que tinham estabelecido acerca do termo desenvolvimento. Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento humano passa a ser compreendido como um processo de "expansão das capacidades das pessoas as quais veem ampliadas suas opções e oportunidades", o que explicitou que "as pessoas são a verdadeira riqueza de uma nação" (VELÁSQUEZ, 2004, p. 186).

A segurança humana passa a ser compreendida como a “busca pela segurança fundada no fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito, proporcionando ao indivíduo condições adequadas para o seu desenvolvimento pessoal, familiar e social” (VELÁSQUEZ, 2004, p. 186).

A segurança é vista pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como uma temática que está diretamente relacionada com o direito à vida e à dignidade. Conforme foi visto anteriormente, há um deslocamento do entendimento do significado de segurança. O conceito era comumente utilizado como o de Segurança Nacional, aquilo que garante a defesa da nação e de seus valores, frente aos inimigos externos e internos que possam ameaçar a integridade do Estado (VELÁSQUEZ, 2004). O que significa que o sujeito ameaçado não era o cidadão, mas o Estado. Em contrapartida, o conceito de segurança humana tem como foco as pessoas. Nessa perspectiva, o cidadão é o centro dessa visão, sendo considerado como indivíduo e ser social (VELÁSQUEZ, 2004). Assim, a segurança cidadã é primordial na concepção da segurança humana.

Entendida como um bem público, a **segurança cidadã** refere-se a uma ordem cidadã democrática que elimina as ameaças de violência na população e permite a convivência segura e pacífica. Esse enfoque possui uma série de implicações substanciais. Ao centrar-se na noção de ameaça e, de maneira implícita nas noções de vulnerabilidade e desproteção, a definição distancia-se de determinadas concepções que definem a segurança cidadã puramente em função da criminalidade e do delito e apresenta explicitamente a dualidade objetiva/subjetiva do conceito de segurança cidadã, que, como foi dito, converte-se em um direito exigível perante o Estado (VELÁSQUEZ, 2004, p. 187).

No final da década de 1990, organizações internacionais, como o PNUD, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), entre outras instituições, se esforçaram para disseminar na América Latina o conceito de Segurança Cidadã, a qual tem como princípio a construção de políticas setoriais integradas no nível local de segurança pública.

O conceito de Segurança Cidadã começou a se instalar na Colômbia, em 1995, e conforme o êxito na cidade de Bogotá em relação à prevenção e controle da criminalidade passou a ser implementado em outros países da região (FREIRE, 2009).

O pressuposto da Segurança Cidadã é considerar a violência como multicausal e heterogênea, logo, o combate à criminalidade e violência deve ser feito por meio de políticas

públicas integradas no âmbito local que vão priorizar tanto o controle como a prevenção (FREIRE, 2009). As principais categorias de intervenção do conceito de Segurança Cidadã são em torno do cumprimento voluntário de normas; intervenções que buscam a inclusão social e a diminuição de fatores de risco, como álcool, drogas e armas; estratégias que buscam a recuperação dos espaços públicos relacionadas ao medo e ao perigo real; estratégias que buscam facilitar o acesso dos cidadãos a mecanismos institucionais ou alternativos de resolução de conflitos; e, por fim, intervenções com foco na construção de capacidades institucionais, como melhoria da eficácia policial e do poder das autoridades dos órgãos do sistema de justiça criminal e da confiança dos cidadãos nessas instituições.

Ao conceituar a Segurança Cidadã, o que se percebe é a grande diferença em relação aos paradigmas citados anteriormente, da Segurança Nacional e da Segurança Pública, o cerne está no cidadão e a violência é percebida como um dos fatores que impede o alcance pleno da cidadania, assim como a prevenção é o foco das políticas de Segurança Cidadã. A cidadania é vista como o centro de proteção estatal (PNUD, 2007). Além disso, é destacada a importância que outras esferas, além da policial, sejam também responsáveis pela prevenção à violência, assim, políticas públicas multissetoriais devem ser elaboradas, em que além da presença das forças policiais, setores da educação, lazer, saúde, esporte e cultura, por exemplo, também tenham protagonismo, uma vez que se considera a multicausalidade da violência. É fundamental destacar que, como as políticas de Segurança Cidadã priorizam o nível local, os municípios ganham papel substancial na implementação de políticas de segurança.

De acordo com o PNUD (2007), outros conceitos associados à segurança são o respeito à vida e à dignidade. Assim, a segurança é um termo que envolve a segurança econômica, alimentar, ambiental, assim como a pessoal, comunitária e política. Além de garantir a estabilidade nacional e do território, a segurança também deve proteger os indivíduos contra ameaças de caráter crônico e repentino, como a fome, as doenças, a degradação do meio ambiente, a produção e o tráfico de drogas, o tráfico de pessoas, as disputas étnicas e o terrorismo internacional (PNUD, 2007).

O entendimento por uma segurança cidadã democrática é:

Uma situação social livre de ameaças, em que as pessoas possam gozar plenamente de seus direitos e liberdades e exercê-los integralmente e na qual se conformam e se formulam políticas e mecanismos institucionais eficientes que tendem a administrar o conjunto de riscos ou conflitos (concretos ou previsíveis) que lesem a liberdade ou o gozo pleno desses direitos, mediante sua prevenção, controle ou repressão (PNUD, 2007, p.10).

Assim como políticas públicas de Segurança Cidadã são:

Intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais voltadas para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e/ou a repressão dos mesmos (PNUD, 2007, p.10).

Além disso, o paradigma da Segurança Cidadã considera que o fortalecimento da capacidade de secretarias de governo ou ministérios com atribuição na temática da segurança é uma dimensão importante para que se construa uma visão integral destes assuntos. Também afirmam a importância da supervisão e coordenação do sistema de segurança pública, assim como o policial, ser feita por órgãos civis (PNUD, 2017). Por fim, os governos locais devem ter papéis importantes na elaboração de políticas, uma vez que são eles que estão ligados diretamente à vida cotidiana dos cidadãos (PNUD, 2007).

No entanto, o documento demonstra como as políticas no âmbito local encontram dificuldade para serem implementadas por conta da fragilidade institucional e insuficiência de condições adequadas de governabilidade (PNUD, 2007). Ademais, os governos locais enfrentam o desafio de desenvolver políticas de segurança pública, já que é um tema tradicionalmente destinado aos governos estaduais, podendo levar a uma sobreposição de competências. Ainda assim, o ambiente das cidades demonstra-se como o mais favorável à formulação e execução de política e convivência cidadã, uma vez que está mais próximo do fenômeno e mais próximo da vida cotidiana dos cidadãos (VELÁSQUEZ, 2004; PNUD, 2007) o que possibilita uma aproximação maior entre autoridades e a comunidade. O objetivo das políticas nacionais é determinar as linhas gerais de ação que serão desenvolvidas em todo o território, ao passo que as autoridades locais devem possuir a prerrogativa de responderem às demandas e situações que afetem a convivência e a segurança da comunidade (VELÁSQUEZ, 2004).

Dessa forma, Velásquez (2004) também chama atenção para a característica das instituições policiais como estruturas isoladas da comunidade e para como muitas vezes os problemas são enfrentados a partir da perspectiva essencialmente policial, sem reconhecer a distinta multicausalidade dos problemas da segurança pública. É fundamental que as respostas a essas questões tenham participação ativa das autoridades locais, as quais devem compartilhar as responsabilidades com as autoridades nacionais e estaduais. Conforme foi descrito, reforça-se o fato de que além dos problemas serem multicausais, também possuem diversas formas de manifestação, que se distinguem de acordo com o contexto que os

problemas estão inseridos, além das diversas características culturais, demográficas, econômicas e geográficas.

Dessa forma, o que se observa é que a segurança pública é um campo em disputa, empírico e organizacional, que demonstra como o Estado administra os conflitos e a ordem. De acordo com Costa e Lima (2014):

“Segurança pública” é ainda um conceito frouxamente formulado e recepcionado na legislação brasileira e nas normas que regulam o funcionamento das instituições encarregadas de garantir direitos, ordem e tranquilidade. Não há consenso sobre o seu significado e as instituições não estão informadas por ele (COSTA e LIMA, 2014, p 484).

Além disso, os preceitos do conceito de Segurança Cidadã demonstram como os municípios apresentam vocação para serem responsáveis, no âmbito local, de políticas de segurança pública, coordenando e articulando os diversos atores sociais que possuem atribuições na área. As cidades são a face mais visível da segurança local, é onde o crime e a violência acontecem (FBSP, 2016). É fundamental que os gestores locais tenham capacidade de propor ações, convocar diversos atores do sistema de justiça criminal, assim como da sociedade civil e demais secretarias municipais para construir soluções para os problemas que ocorrem no município.

Conforme foi demonstrado, ações locais possuem potencialidades e capacidade de gerar resultados. Na introdução deste trabalho, discutimos como o executivo municipal de Belo Horizonte tem se compreendido como um órgão protagonista da segurança pública e tem assumido o papel de que o tema também é de sua responsabilidade, juntamente com o estado e a União, o que vai ser demonstrado no decorrer desta dissertação.

Conforme será visto nas próximas seções, as ações de prevenção e a temática da Segurança Cidadã são frequentes nos discursos dos gestores municipais de Belo Horizonte. Diante desse cenário, se torna essencial que o agente da Guarda Municipal seja capaz de mediar conflitos, estabelecer diálogos e estar próximo da comunidade. Conforme foi visto, a perspectiva da segurança cidadã apresenta o cidadão como central na teoria e chama a atenção para a importância do acesso aos mecanismos institucionais ou a meios alternativos de resolução de conflito, assim como é fundamental que o ente local execute as políticas de segurança. Nesse sentido, nos interessava compreender se os discursos dos gestores condiziam com a prática e perspectivas dos guardas municipais, tentando evidenciar no

discurso dos entrevistados o reconhecimento e valorização de características de mediação de conflitos nas suas ações individuais e profissionais.

3.2 O campo organizacional da segurança pública

A segurança pública é considerada como um campo formado por diversas organizações, as quais atuam, direta ou indiretamente, na resolução de problemas relacionados à manutenção da ordem pública, ao controle da criminalidade e à prevenção de violências (COSTA; LIMA, 2014). Dessa forma, o campo não é o mesmo do sistema de justiça criminal, assim como não se resume às organizações policiais, ainda que sejam instituições que possuem um papel central no debate público acerca do tema.

Conforme foi visto na seção anterior, a CF/88 trouxe inovações sobre o conceito de segurança pública e o contraponto ao termo da segurança nacional. No entanto, a prática das polícias estaduais ainda parece continuar pautada na lógica da segurança interna. Dessa forma, o que se percebe é um conceito de segurança pública “frouxamente formulado” (COSTA; LIMA, 2014). Devido a esse dissenso, desde o final dos anos 1990, houve uma preocupação internacional em disseminar o conceito de Segurança Cidadã, o qual possa promover reformas estruturais nas polícias, disseminando práticas democráticas, transparentes e que promovam o controle da sociedade em relação ao Estado.

Ao pensar o conceito de campo organizacional, é importante frisar que as instituições são consideradas como práticas e costumes sociais, estabelecidos por normas e hábitos, que se perpetuam no tempo. Costa e Lima (2014) apresentaram alguns desafios do campo da segurança pública, os quais se configuram como práticas que ainda persistem na área. São elas práticas violentas, ilegais e arbitrárias, em que há uma tentativa de melhorá-las a partir do controle externo da atividade policial, através da criação de ouvidorias; e as práticas de gestão e prestação de contas.

Os desafios acerca das práticas de gestão e prestação de contas se relacionam com o aumento da transparência, a melhora do desempenho da atividade policial e a aproximação das polícias da comunidade e setores como a universidade e a mídia. Conforme foi desenvolvido, o crescimento da violência, na década de 1990, possibilitou a inserção de novos atores nos debates da segurança pública. Assim como a partir dos anos 2000, a criação da SENASP impulsionou propostas modernizantes e o aumento do diálogo com o ambiente acadêmico. Além disso, a Secretaria nacional também teve papel importante na inclusão dos

municípios na temática da segurança pública e no conteúdo dos currículos dos cursos para as guardas municipais e também para as forças policiais.

Na época, os esforços e coordenação da SENASP e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) contribuíram para impulsionar no campo um novo formato e o fortalecimento de um novo discurso, os quais geraram tensões nas formas autoritárias de organização e execução das políticas públicas de segurança, no entanto, ainda não foram viabilizadas reformas estruturais mais substantivas que “transformem um modelo voltado para defesa do Estado em um modelo dedicado à defesa da sociedade e da cidadania. A transformação do discurso em práticas de governo ainda enfrenta resistências consideráveis” (COSTA; LIMA, 2014, p.486).

A incorporação de novos atores e as novas orientações estratégicas organizacionais possibilitaram mudanças nas práticas institucionalizadas, conseqüentemente também no campo organizacional, o que revela que a segurança “pública” pode abarcar novos conceitos, como o de práticas democráticas de controle social.

4 A GUARDA MUNICIPAL A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

“Antes que se possam resolver os problemas de uma organização, é essencial determinar a sua natureza” (PERROW, 1976, p. 111).

Conforme apresentado na segunda seção, pesquisas sobre as guardas municipais tendem a concordar que essas instituições caminham para uma semelhança com as polícias militares, o que as levaria a ocupar um lugar de “reserva” e mimetismo das polícias. Problematizar o modo como as guardas municipais estão se organizando é de relevante importância, uma vez que pode haver uma demanda para maior atuação, inclusive pelo aumento da sensação de insegurança da população e pela desconfiança e descrença quanto às instituições e políticas públicas promotoras de segurança pública. Pesquisa recente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) (2017)¹⁴ revelou uma grande parcela da população brasileira amedrontada frente a várias possibilidades de serem vítimas entre os quesitos investigados, entre eles: ter sua residência invadida ou arrombada; se envolver em brigas ou agressões físicas com outras pessoas; morrer assassinado; ser sequestrado; ser vítima de agressão sexual; ser vítima de violência por parte da Polícia Militar; andar na vizinhança depois de anoitecer; entre outros.

Além disso, publicação complementar do FBSP (2017)¹⁵ revela que a forma de atuação das políticas de segurança pública no combate aos furtos e roubos tem se mostrado com baixa efetividade. Há uma avaliação da população de que as respostas públicas são insuficientes, demandam inovação e mudança de estratégia. Contudo, o Índice de Efetividade da Segurança Pública, criado pelo FBSP em parceria com o Datafolha demonstra que, ainda assim, o Estado, principalmente nas polícias, é identificado como o “espaço mais efetivo para o controle da violência, do crime e para a garantia do exercício da cidadania” (FBSP, 2017, p. 23), o que pode sugerir a aposta, que a população ainda faz no poder público, na resolução de problemas de violência e criminalidade.

Diante desse cenário, complementa-se o fato do próprio desejo das guardas municipais de ampliação das suas atividades e da sua atuação, a partir da aprovação do Estatuto Geral das

¹⁴ Ver “Medo da Violência e o Apoio ao Autoritarismo no Brasil: Índice de Propensão ao apoio a Posições Autoritárias”, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

¹⁵ Ver “[Índice FBSP/Datafolha de Efetividade da Segurança Pública](#)”, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

Guardas Municipais (2014). Realidade que é revelada no próprio Planejamento Estratégico 2017-2020 da Guarda Municipal de Belo Horizonte, em que afirma que as

suas características e missão diferenciadas das demais instituições de segurança pública, seja pela relevância e aceitação popular, exprimidas no valor maior de proteção municipal preventiva, pode representar os resultados que a sociedade desta capital tanto espera, garantida pela vida tranquila e segura (GMBH, 2016, p. 5).

Diante do contexto apresentado da segurança pública, a GMBH se coloca na posição de definição por onde traçar o seu caminho, assim como demonstrar eficiência e habilidade nas suas atividades. Além disso, é fundamental que a organização também alcance a confiança da população, uma vez que as guardas municipais passaram, e ainda passam, por um processo de afirmação do lugar na segurança pública, as quais os seus agentes podem ser vistos como zeladores do patrimônio público municipal, agentes mediadores de conflitos e/ou policiais. Na presente seção, o objetivo é demonstrar como a bibliografia referente à análise organizacional apresenta subsídios teóricos que irão auxiliar o entendimento dos diversos dilemas que se apresentam para a Guarda Municipal de Belo Horizonte.

Em outras palavras, o objetivo é entender como estão se dando as perspectivas de construção da legitimidade institucional e da consolidação do seu lugar no campo organizacional da segurança pública. Para tal, serão apresentados conceitos da Sociologia das Organizações, a fim de que se caracterize a Guarda Municipal enquanto uma organização que passa por um processo de institucionalização e, assim, está sujeita aos critérios de legitimação do campo organizacional, o qual está inserida.

4.1 O que são organizações?

Philip Selznick (1972) define a organização como um sistema formal de regras e de objetivos. As suas tarefas, poderes e normas de procedimentos são estabelecidos de acordo com critérios previamente definidos e aprovados. Esses vão indicar como a organização irá se sistematizar. “A organização assim delineada é um instrumento técnico para a mobilização de energia humana, visando uma finalidade já estabelecida” (SELZNICK, 1972, p. 5). O autor, por fins analíticos, diferencia instituição de organização. Para ele, o termo instituição engloba as pressões e necessidades exercidas pelo ambiente social. Contudo, conforme destacado pelo autor, em termos descritivos os termos não se diferenciam, apenas em termos analíticos.

Conforme definido no Planejamento Estratégico 2017-2020 (GMBH, 2016) o objetivo da GMBH é: “*construir uma Instituição consolidada e reafirmada por suas competências, alcançando status e reconhecimento profissional pela prestação de seus serviços com excelência*” (GMBH, 2016, p. 5). Observa-se que desde a sua finalidade organizacional, a GMBH se apresenta enquanto uma organização que está em fase de consolidação e irá buscar a sua legitimidade organizacional a partir das suas competências e, assim, buscar o reconhecimento do seu lugar na segurança pública municipal. Nas seções seguintes será apresentado como essa construção está se dando na prática, a partir do reconhecimento dos próprios guardas de quais são as suas atividades e lugar de atuação.

Complementando a definição de organizações, para Erhard Friedberg (1995), elas são “conjuntos humanos formalizados e hierarquizados com o objetivo de assegurar a cooperação e a coordenação de seus membros no cumprimento de determinados objetivos” (FRIEDBERG, 1995, p. 375). Assim como existe uma característica comum que as aproxima, as organizações se diferenciam de acordo com os seus objetivos, tecnologias utilizadas, mecanismos de autoridades e de coordenação, assim como os modos que vão legitimar essas dimensões. As organizações têm características e modos de funcionamento distintos que podem ser classificados de acordo com diferentes tipologias.

Nessa perspectiva, o principal problema que as organizações lidam é como sobreviver enquanto conjuntos organizados, uma vez que precisam coordenar atores e a integração deles é indispensável. No entanto, os atores mantêm certo grau de autonomia e podem perseguir interesses divergentes dos organizacionais. Dessa forma, o principal problema com o qual a análise das organizações se preocupa é com as condições nas quais as organizações surgem e quais são os mecanismos que asseguram a ação coletiva e a cooperação entre os atores organizacionais. Portanto, chamam mais atenção, as seguintes questões: o ator e sua ação, as organizações são compostas por pessoas e é preciso entender o comportamento delas; a sua integração; o problema das fronteiras organizacionais, entender qual é a relação entre o contexto que está inserido e a organização; e, por fim, como se dá a autonomia organizacional.

Uma das propostas que se segue é analisar a Guarda Municipal de Belo Horizonte enquanto uma instituição, no sentido de Selznick (1972), atentando-se para a sua história e como foi influenciada ao longo da sua trajetória, tentando, assim, identificar onde se concentra a energia organizacional - a finalidade de alcançar determinado objetivo pré-estabelecido. Além disso, entender a GMBH enquanto uma organização que busca a sua sobrevivência no campo organizacional da segurança pública. Dessa forma, também se

atentará para o problema das fronteiras organizacionais e como a guarda municipal busca a sua legitimidade organizacional.

4.2 Racionalidade limitada, finalidades organizacionais e integração institucional

O conceito de *racionalidade limitada* proposto por March e Simon (1975) renova o entendimento sobre a racionalidade. Os autores defendem que a racionalidade humana tem limitações que dependem do próprio contexto organizacional, onde o indivíduo tomador de decisão está inserido. March e Simon (1975) chamam atenção para o delimitado conceito de racionalidade objetiva, que considera que o decisor possui todas as informações e capacidade de tratá-las, ele procura a solução ótima entre todas as opções possíveis e tem uma ideia clara sobre as suas preferências, que são coerentemente hierarquizadas. As suas críticas partem do pressuposto que a racionalidade é limitada e a tomada de decisão é sempre feita sob pressão.

O seu primeiro argumento é demonstrar que as informações que o decisor detém serão sempre incompletas, por uma série de motivos, como falta de tempo, falta de criatividade, falta de atenção, assim como a falta de acesso às informações, a complexidade da informação nela mesma e o problema da assimetria informacional. Dessa forma, apenas um pequeno número de soluções é considerado. Além da própria incapacidade do ser humano de otimizar as suas soluções, as quais precisam de uma complexa capacidade de tratamento e raciocínio. O comportamento do decisor deve ser compreendido a partir das características do seu campo de ação, do contexto, quais são as regras, os jogos de poder, as relações sociais e, assim, entender como influenciam na tomada de decisão. Também devem ser consideradas quais são as suas preferências e quais são os critérios que utiliza para a tomada de decisão.

O conceito de racionalidade limitada traz um problema ao pensar a integração nas organizações, uma vez que o comportamento humano envolve uma complexa relação de imprevisibilidade. Selznick (1972) chama atenção para a recalcitrância das organizações, a resistência às mudanças, o que implica na noção unitária e instrumental das organizações e dos seus fins organizacionais. Dessa forma, as motivações múltiplas dos membros organizacionais entram em conflito com a racionalidade econômica da organização - sua estrutura, regras formais e objetivos. As finalidades de uma organização, sejam as declaradas ou as finalidades reais, aquelas que não são perceptíveis nos elementos formais, não são suficientes para explicar o seu funcionamento, é preciso entender como a organização

consegue motivar seus membros a aceitar e contribuir para que os fins da organização sejam concretizados (MARCH; SIMON, 1975).

Amitai Etzioni (1964) também considera as organizações como unidades sociais que procuram atingir e servir a objetivos específicos e, dessa forma, ela precisa legitimar as suas ações. O objetivo organizacional é a situação futura que a organização procura atingir (ETZIONI, 1964). No entanto, muitas vezes, a fim de atender necessidades, os objetivos de uma organização podem não ser priorizados e muitas vezes são alterados ao longo das necessidades encontradas pela organização. Além disso, Etzioni também chama a atenção para a diferença entre os objetivos reais e aqueles que são apresentados. Os reais serão “as situações futuras para as quais se dirige a maioria dos recursos da organização e os principais compromissos dos participantes e que têm nítida prioridade em casos de conflito com objetivos estabelecidos, mas que controlam poucos recursos” (ETZIONI, 1964, p. 16). A visão de uma organização se torna muito mais complexa e conflituosa.

Os objetivos organizacionais são estabelecidos por um grupo ou indivíduo específico que detém uma posição de legitimidade para especificar e caso seja necessário modificar o objetivo inicial da organização. Isso pode ser feito pelos acionistas, pelos membros, pelos dirigentes, ou até pelos próprios valores da sociedade e pela força do ambiente que estão inseridas. Assim, os objetivos organizacionais não podem entrar em choque com os valores da sociedade, para a própria sobrevivência da organização.

Os objetivos são frequentemente estabelecidos num complicado jogo de poder, que inclui diversos indivíduos e grupos, dentro e fora da organização, através da referência aos valores que dirigem o comportamento em geral e ao comportamento específico dos indivíduos e grupos importantes numa determinada sociedade (ETZIONI, 1964, p. 17).

Essa discussão nos leva a questionar sobre os objetivos da Guarda Municipal de Belo Horizonte. Como será apresentada ao longo do trabalho, ela foi criada com a finalidade de proteger o patrimônio público municipal, assim, o seu objetivo era zelar por esses espaços públicos. No entanto, ao longo de sua trajetória e o lugar que foi ocupando na segurança pública, a instituição desempenhou atividades diversas, além da simples zeladoria dos próprios municipais. A presença de diversos objetivos, de finalidades múltiplas, pode trazer conflitos às instituições (ETZIONI, 1964), o que nos leva a questionar o grau de hierarquização dos objetivos da Guarda Municipal de Belo Horizonte. Como será visto na próxima seção e foi abordado em outras pesquisas (VARGAS; OLIVEIRA JUNIOR; SILVA,

2010) desde a sua criação, a GMBH ainda que possuísse a orientação formal de zelar pelo patrimônio público municipal desempenhou outras atividades, as quais demandavam dos guardas outras capacidades. Diante dessa situação, os agentes municipais se viam entre o dilema de manutenção da proteção do patrimônio público municipal, ou a ampliação das suas atividades, uma vez que na sua própria atuação eram demandados para outras atividades.

4.3 Processo de institucionalização

A partir dos anos 70, novas concepções teóricas apresentam outros aspectos sociais e culturais das organizações e seus ambientes, demonstrando uma mudança de visão chamando atenção para o fato de que as organizações não são apenas sistemas técnicos. Os teóricos ressaltam a importância dos ambientes institucionais das organizações. Dessa forma, esta seção apresentará o quadro de referencial teórico do Institucionalismo Sociológico, o qual apresenta a importância dos elementos institucionais nas organizações, a relação entre organização e ambiente e como as características ambientais são importantes para explicar a estrutura e o desempenho organizacional (SCOTT; MEYER, 1991).

O Institucionalismo Sociológico, tanto a velha (representado por SELZNICK, 1972), quando a nova abordagem (MEYER; ROWAN, 1977; e DIMAGGIO; POWELL, 2005) compartilham a divergência quanto a noção do ator-racional na organização. A proposta de ambos é enfatizar a relação entre as organizações e os seus ambientes, e revelar aspectos que são da realidade inconsciente das organizações formais. Dessa forma, há um compromisso das abordagens na ênfase no papel da cultura na formação da realidade organizacional (POWELL; DIMAGGIO, 1991a).

Um tema que atravessa as contribuições do Institucionalismo Sociológico é a compreensão de que os atores e os seus interesses são construídos institucionalmente (POWELL; DIMAGGIO, 1991a). Nesta primeira parte da seção serão apresentadas as contribuições de Philip Selznick (1972) e o processo de institucionalização.

Selznick (1972) apresenta elementos que fazem parte da composição da estrutura organizacional e que se configuram como tendências das organizações: o desenvolvimento de ideologias defensivas, a dependência dos valores institucionais para a formação e sustentação das elites e a existência de conflitos internos que expressam os interesses dos diferentes grupos (SELZNICK, 1972, p. 14). A existência dessas forças na organização funciona como um efeito unificador. Ao pensar sobre as ideologias, valores e conflitos é possível verificar

como são formados os valores do grupo, o que se transforma nas incumbências organizacionais e na construção de identidade própria.

As organizações têm uma história e esta história é composta de fórmulas de responder a pressões internas e externas através de modos visíveis e que se repetem. Quando estas respostas se cristalizam em padrões definidos, emerge uma estrutura social. Quanto mais desenvolvida for sua estrutura social, maior valor terá a organização por si mesma, não como instrumento, mas como um complemento institucional da integridade e aspirações do grupo (SELZNICK, 1972, p. 14).

O processo de institucionalização significa “infundir um valor, além das exigências técnicas da tarefa” (SELZNICK, 1972, p. 15). Este ponto chama atenção no caso da GMBH. A Guarda Municipal de Belo Horizonte contou com a sua composição inicial de contratação temporária de 500 (quinhentos) reservistas das Forças Armadas (GMBH, 2016). De acordo com o próprio Planejamento Estratégico da instituição,

Estas pessoas traziam consigo os conhecimentos doutrinários conquistados pelos serviços prestados na ambiência da caserna. A cultura profissional desses servidores se tornou em elemento solidificador para a atual estrutura da corporação, que tem como alicerce institucional os princípios da hierarquia e da disciplina, que rege o comportamento dos agentes da Guarda Municipal (GMBH, 2016, p. 10).

Dessa forma, o que se observa é que a formação dos guardas municipais de Belo Horizonte foi construída a partir da contribuição de atores de outras instituições, o que traz o questionamento de como se configurou o processo de institucionalização da GMBH. Além de reservistas das Forças Armadas, também estiveram presentes, no seu quadro dirigente, policiais militares, como será aprofundado na próxima seção. A criação da nova instituição Guarda Municipal de Belo Horizonte teve o horizonte definido por atores que já traziam consigo concepções do que era a segurança pública e de como a instituição municipal deveria atuar.

Ao pensar o processo de institucionalização de uma organização, Selznick (1972) chama atenção para alguns pontos. O primeiro deles é que a organização é moldada pela interação entre pessoas e grupos. Depois de um certo ponto, esta interação passa a ser padronizada criando uma estrutura social. Essa padronização apresenta três características: ela é histórica, uma vez que reflete as experiências da organização; ela também é funcional por possibilitar que a organização se adapte ao seu ambiente externo e interno; e por fim ela é dinâmica, o dinamismo consiste na possibilidade de originar novas forças atuantes. “Do ponto

de vista de sistemas sociais, e não de pessoas, as organizações tornam-se imbuídas de valor quando passam a simbolizar as aspirações da comunidade, o seu senso de identidade” (SELZNICK, 1972, p. 17) e assim as organizações se transformam em instituições apresentando uma identidade própria e um compromisso com os seus valores organizacionais. Nesse sentido, um dos objetivos desta pesquisa foi demonstrar como a Guarda Municipal ainda se configurar como uma instituição em processo de institucionalização.

Selznick (1972) apresenta o papel da liderança como um agente de institucionalização, o líder institucional “oferece orientação a um processo que, de outra maneira, ocorreria mais casualmente ou estaria mais sujeito aos acidentes e circunstâncias da história” (SELZNICK, 1972, p. 23). “O líder institucional é um perito na promoção e proteção de valores” (p. 24). A função da liderança consiste em como escolher os valores da organização e como criar uma estrutura social que vai os absorver. Este aspecto chama atenção, uma vez que somente a partir de 2015, o comando da Guarda Municipal de Belo Horizonte foi ocupado por um profissional da carreira. Ao longo da sua trajetória, a possível definição de propósitos organizacionais, valores e a consolidação do processo de institucionalização, a GMBH foi dirigida por membros da Polícia Militar e não por servidores da carreira da própria guarda municipal, o que reforça o argumento de que a instituição ainda está em processo de institucionalização.

A institucionalização da vida organizacional está relacionada ao caráter, a liderança e a tomada de decisões críticas (SELZNICK, 1972, p. 36). Decisões críticas são aquelas que afetam o desenvolvimento da instituição, como recrutamento e treinamento de pessoal, a estruturação de organização, em termo de definir como será o sistema de representação de interesses e como será feita a cooperação com outras organizações.

O papel da liderança consiste na definição da missão e do papel da instituição, isso quer dizer que ela deve especificar os objetivos organizacionais. O que significa a defesa da integridade institucional, da sobrevivência institucional, além disso, os objetivos devem estar adaptados aos princípios de sobrevivência.

Para definição da missão organizacional, os líderes devem levar em consideração: o estado interno da organização e as expectativas externas. Em outras palavras, se atentar para as exigências dos grupos internos e para os compromissos institucionais.

A missão de uma organização não pode ser definida adequadamente sem serem também determinados: a) seus métodos básicos, os principais instrumentos ou meios de ação com os quais a organização deveria identificar-se, e b) seu lugar entre as organizações que executam as atividades citadas. Esses são os elementos básicos da

função de uma organização, e quando determinados, eles estabelecem os limites dentro dos quais uma missão pode ser definida (SELZNICK, 1972, p. 69).

De acordo com o papel fundamental da liderança que é apontado por Selznick (1972), é importante enfatizar a história da Guarda Municipal de Belo Horizonte. O direcionamento da instituição, em termos de missão institucional, formação, atividades e atribuições, ao longo da sua trajetória, foi orientado a partir da perspectiva de policiais militares.

A missão institucional é definida a partir dos seus meios de ação e a partir do seu lugar entre as organizações que também executam as mesmas atividades. Dessa forma, para a GMBH, a definição de seus métodos, os instrumentos utilizados, o seu lugar de atuação, foi moldada por outras instituições inseridas no campo da segurança pública, diferente do contexto histórico a partir da aprovação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, instrumento que promove a busca por maior protagonismo e autonomia das guardas municipais no país. Além disso, a função de uma organização está relacionada com a posição definida para ela em um sistema social, que a leva a ter determinado comportamento e, conseqüentemente, expectativas quanto a este comportamento. Ainda que a função social das guardas municipais de proteção do patrimônio público foi estabelecida pela CF 88, a presença de outras instituições representou um importante papel de definição e delimitação do seu campo de atuação.

O Institucionalismo Sociológico também chama atenção para a maneira como a ação organizacional é estrutural e a integração se torna possível por meio de sistemas de regras compartilhadas, possibilitando a coordenação entre os seus membros (POWELL; DIMAGGIO, 1991a). O esforço desta linha de pensamento foi demonstrar como as escolhas sociais são moldadas e mediadas por arranjos institucionais pré-estabelecidos, como será visto na próxima seção.

4.4 Estrutura, Regras, Mitos e Isomorfismo Institucional

DiMaggio e Powell (1991b) e Meyer e Rowan (1977) trabalham com as relações entre a ação dos atores organizacionais com a cultura, desvelando conflitos de interesse, mecanismos de poder, coordenação e integração entre indivíduos e as representações culturais. Dessa forma, permitem uma interpretação sobre a organização na sua dimensão cotidiana. Esta teoria considera as estruturas organizacionais formais e informais, o que

permite levar em consideração quais são os modos informais que a organização lida para solucionar problemas com o ambiente externo.

Meyer e Rowan (1977) afirmam que nas sociedades formais, as estruturas organizacionais surgem em contextos altamente institucionalizados. Além disso, as estruturas de muitas organizações refletem os mitos de seus ambientes institucionais, em vez das próprias demandas internas das suas atividades de trabalho, as organizações estão cada vez menos determinadas pelas restrições das suas atividades técnicas e menos controladas por resultado. As organizações são levadas a incorporar práticas e procedimentos que são definidos pela sociedade institucionalizada na qual estão inseridas, o que promove o aumento da sua legitimidade e das suas perspectivas de sobrevivência, independente da eficácia das práticas e procedimentos adquiridos. Assim, serviços, técnicas, políticas e programas funcionam como poderosos mitos e muitas organizações os adotam cerimonialmente.

Regras institucionais (MEYER; ROWAN, 1977) são classificações construídas na sociedade como interpretações compartilhadas, que ao serem incorporadas pelas instituições, podem ganhar legitimidade, recursos, estabilidade e aumento da possibilidade de sobrevivência. As instituições envolvem obrigações normativas, mas, frequentemente, entram na vida social principalmente como fatos que devem ser levados em conta pelos atores sociais. A institucionalização envolve os processos pelos quais as obrigações sociais passam a assumir um status de regra no pensamento e na ação social. Dessa forma, além das atividades técnicas que as guardas municipais realizam nas suas tarefas, o processo de institucionalização também passa pelo compartilhamento de valores. Meyer e Rowan (1977) destacam o fato de que as regras institucionais podem ter efeitos sobre as estruturas organizacionais e sua implementação nas atividades técnicas cotidianas são diferentes dos efeitos gerados pelas redes de comportamento social e pelas relações que compõem e cercam uma determinada organização.

A conformidade com as regras institucionalizadas pode entrar em conflito com os critérios de eficiência, assim como o contrário, os critérios de eficiência estabelecidos podem entrar em conflito com as regras institucionalizadas. Para controlar a coordenação da organização, a fim de alcançar a sua finalidade, a sua conformidade institucional e a sua legitimidade podem ser prejudicadas. Para manter essa conformidade de forma cerimonial, as organizações que são reprodutoras das regras institucionais tendem a afrouxar suas estruturas formais, criando uma lacuna entre suas estruturas formais e suas atividades de trabalho reais e cotidianas. Essa é uma questão para se analisar sobre a GMBH: a distância entre a sua prática cotidiana (atividades realizadas no seu dia a dia) e as estruturas formais.

Estruturas formais de uma organização são diferentes das atividades cotidianas de trabalho. A estrutura formal consiste nos departamentos, programas, posições e hierarquia, que são regidos por regras explícitas. São nesses elementos que estão explícitos os objetivos e as políticas da organização. Por exemplo, nas organizações burocráticas, as características principais da estrutura formal são a racionalização e a impessoalidade. Os elementos da estrutura formal são manifestações das regras institucionais e funcionam como mitos altamente racionalizados.

No entanto, existe uma distância entre a estrutura formal e a informal, uma vez que nem sempre as regras são seguidas, as decisões são implementadas e as tecnologias utilizadas são as mais eficientes. Meyer e Rowan (1977) salientam que as análises sobre estruturas formais devem ser feitas sem supor que essas características estruturais são implementadas na atividade rotineira do trabalho.

A discussão sobre a legitimidade de estruturas formais racionalizadas é muitas vezes vista como dada. A partir do pressuposto da burocracia, ocorre o entendimento de que determinadas estruturas institucionais são elaboradas conforme normas de racionalidade, contudo as normas de racionalização podem ser simples valores gerais e não serem visualizadas na prática institucional (MEYER; ROWAN, 1977). Os elementos da estrutura formal racionalizada estão profundamente enraizados e refletem entendimentos amplos da realidade social. Muitas das posições, políticas, programas e procedimentos das organizações são reforçados pela opinião pública, pelo prestígio social e pela legislação.

O impacto dos elementos institucionais racionalizados nas organizações é muito relevante. As regras definem como as novas organizações devem se comportar, assim como redefinem o comportamento das organizações já existentes e especificam os meios para os quais uma organização deve se organizar racionalmente. O crescimento dessas estruturas institucionais permite que as organizações formais se tornem mais comuns e mais elaboradas e, assim, essas instituições se configuram como mitos. Os mitos possuem duas propriedades: a primeira é que eles funcionam como prescrições racionalizadas e impessoais que identificam vários fins sociais como técnicos e especificam, de maneira geral, os meios adequados para prosseguir racionalmente esses propósitos técnicos. Segundo, eles são altamente institucionalizados e, portanto, em alguma medida eles devem ser considerados legítimos, além de atentar à avaliação de seu impacto nos resultados do trabalho (MEYER; ROWAN, 1977).

Observa-se que as organizações estabelecem relação com seus ambientes institucionais, tanto pela especialidade, quanto pelas trocas interdependentes, se tornando

isomórficas a eles. Isso leva a análise das organizações, não como unidades distintas e limitadas, mas como elementos de uma rede de interação. As teorias institucionais definem as organizações como resultado dos mitos racionalizados que permeiam as sociedades modernas, e não como unidades envolvidas em troca, por mais complexas que sejam, com seus ambientes. As organizações lidam com seus ambientes em suas fronteiras e imitam os seus elementos, tecnologias, profissões e programas, em suas estruturas.

Meyer e Rowan (1977) exemplificam com uma proposição, que afirma que quando regras institucionais racionalizadas surgem em domínios de atividades, organizações formais se formam e expandem por meio da incorporação dessas regras como elementos estruturais. Isso apresenta a perspectiva de que quando o ambiente institucional demanda, as organizações incorporam as regras institucionais, o que leva ao isomorfismo do campo. Dimensão que também é evidenciada na análise da GMBH. A GMBH está inserida em um campo organizacional altamente institucionalizado, uma vez que a sobrevivência ou o alcance da legitimidade das organizações policiais não se dá pela sua demonstração de eficiência e efetividade, ao contrário disso, atividades e estruturas organizacionais permanecem, a despeito de demonstrarem eficiência (MARINHO, 2011).

Os mitos organizacionais são criados a partir de práticas organizacionais difundidas por meio de redes de relacionamento interorganizacional complexas, que legitimam a eficiência dessas práticas no ambiente. Mitos são legitimados por questões legais, por exemplo. Instituições, Estado e agências reguladoras, ganham autoridade legal sobre a coletividade legitimando estruturas organizacionais específicas, impondo padrões de organização. Organizações se adaptam ao contexto institucional, mas também desempenham papel ativo em moldar esses contextos. Algumas organizações exercem influência sobre as outras e, assim, conseguem influenciar em suas estruturas e objetivos ou moldam seus ambientes institucionais exercendo influência sobre a sociedade.

Meyer e Rowan (1977) apresentam duas explicações para o isomorfismo institucional, sendo elas: as organizações formais se tornam isomórficas aos seus ambientes pela interdependência técnica e pelas trocas, isso significa que o ambiente cria exigências para incorporação de elementos estruturais que são capazes de gerar a interdependência; e a segunda explicação é que as organizações refletem estruturalmente a realidade construída socialmente.

O ambiente institucional traz impacto sobre as organizações. Se tornar isomórfica ao ambiente institucional traz consequências para as organizações ao terem que incorporar elementos legitimados externamente, que podem não ter relação com os parâmetros de

eficiência interna, no entanto, incrementam o comprometimento dos membros, melhorando a sua imagem institucional e reduzindo a possibilidade de turbulência interna, mantendo a sua estabilidade. O isomorfismo institucional promove o sucesso e a sobrevivência organizacional. Assim como a incorporação de elementos racionalizados em suas estruturas formais maximizam sua legitimidade e aumentam sua possibilidade de conseguir recursos.

A incorporação de elementos institucionais proporciona uma “prestação de contas” das atividades que protegem as organizações de terem suas condutas questionadas. Ao adotar critérios institucionais, a organização ganha legitimidade em seu ambiente. Critérios de valor e cerimonial, como premiações e homenagens, demonstram o desempenho institucionalizado da organização. Assim, instrumentalizam a importância da organização em promover ações internas coerentes com as demandas externas, levando-as ao conhecimento do público em geral para obter ganhos de legitimidade.

Outra proposição dos autores, é que organizações que incorporam elementos racionais e legitimados na sociedade, em suas estruturas formais, aumentam sua legitimidade, recursos e capacidade de sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1977). Tanto os atores internos, como os externos demandam a adoção de regras institucionalizadas que gerem confiança e segurança às atividades, assim como as protegem do fracasso. As organizações precisam lidar com essas duas questões, a eficiência e as regras institucionalizadas. Organizações que dependem do isomorfismo para o sucesso, podem entrar em conflito com as atividades técnicas que demandam eficiência e os esforços organizacionais de conformidade com o ambiente institucional. No entanto, o uso de critérios externos de avaliação pode permitir que uma organização seja bem-sucedida por definição social.

Meyer e Rowan (1977) ilustram o isomorfismo institucional com a importância da linguagem organizacional. A forma como as estruturas são descritas, o organograma, o vocabulário utilizado para descrever objetivos, procedimentos e políticas organizacionais fornecem legitimidade à organização. A inclusão de rótulos legitimados externamente nas atividades pode transformá-los em serviços valiosos e garantir o compromisso dos atores organizacionais internos e externos.

Além das demandas externas do ambiente institucional, organizações formais também podem se esforçar para moldar os ambientes em que estão inseridas. Isto pode ser percebido em duas dimensões: organizações poderosas forçam suas redes relacionais imediatas a se adaptarem às suas estruturas e relações; e organizações poderosas tentam construir suas metas e procedimentos diretamente na sociedade como regras institucionais.

O ambiente organizacional traz alguns impactos para as instituições. O primeiro deles é a adoção de critérios externos de avaliação. Isso demonstra socialmente a qualidade de uma organização, como a incorporação de estruturas com alto valor cerimonial, como aquelas que refletem o pensamento especialista, ou aquelas com maior prestígio, leva a organização a uma posição mais favorável. O segundo é a estabilização. O surgimento de um ambiente institucional sofisticado estabiliza, tanto as relações organizacionais externas, quanto as internas, ainda que a organização seja inovadora, deve se conformar com as estruturas e classificações necessárias que geram vantagem. E, por fim, o sucesso e a sobrevivência organizacional. O sucesso organizacional depende de outros fatores além da coordenação e controle eficientes das atividades produtivas. Independentemente da sua eficiência produtiva, as organizações que existem em ambientes institucionais altamente elaborados e que conseguem se tornar isomórficas com esses ambientes ganham a legitimidade e os recursos necessários para sobreviver.

4.5 Campo organizacional e Isomorfismos

DiMaggio e Powell (1991b) afirmam que os campos organizacionais apresentam um contexto em que esforços individuais para lidar de forma racional com incertezas e restrições geralmente levam a homogeneidade na estrutura, na cultura e nas saídas organizacionais. Os autores estavam preocupados em entender os motivos pelos quais tantas organizações são homogêneas, em relação as suas formas e práticas. Os autores afirmam que quando um campo organizacional se torna bem estabelecido, há um impulso em que as organizações pertencentes a este campo se tornem homogêneas. O conceito de campo organizacional se refere ao conjunto de organizações que se *constituem uma área reconhecida da vida institucional*. Esse processo de homogeneização é chamado de isomorfismo.

A teoria da Ecologia Populacional propõe que organizações em ambientes institucionais complexos, que são bem-sucedidas ao se tornarem isomórficas a eles, ganham legitimidade e os recursos necessários para a sua sobrevivência. Como a teoria da ecologia defende, o ambiente seleciona as formas mais adaptadas. Mais do que valorizar ações voltadas à máxima eficiência, as organizações devem se preocupar com a construção da sua imagem diante do público externo. Como foi visto nas contribuições de Meyer e Rowan (1977), a relação entre a conformação organizacional e os critérios de eficiência é importante ao pensar a GMBH. Ainda não está clara e bem construída a legitimidade organizacional, assim como a

definição de suas atividades, dimensão em que seria observada a sua eficiência. Perspectiva que traz a questão sobre a dissociação (ou associação) entre a legitimidade e a eficiência na Guarda.

Para pensar o processo de homogeneização, DiMaggio e Powell (1991b) utilizam o conceito de *isomorfismo*. O isomorfismo é um processo constrangedor que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. Isso significa que as próprias organizações se configuram como os principais fatores que devem ser levados em consideração.

O isomorfismo institucional demonstra como as organizações não só competem por recursos, mas também por legitimidade institucional e poder político. O conceito de isomorfismo institucional, é uma ferramenta útil para a compreensão da política e da cerimônia que permeiam a vida organizacional. São três os tipos de isomorfismo institucional: “coercitivo, que deriva de influências políticas e do problema da legitimidade, mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza e normativo, associado à profissionalização” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 77).

O isomorfismo coercitivo é derivado de pressões, tanto formais, quanto informais, que podem ser exercidas sobre outras organizações e pelas expectativas culturais da sociedade em que estão inseridas. Em algumas circunstâncias a mudança organizacional pode ser impulsionada devido a uma resposta direta ao mandato de um governo (como a partir de uma nova legislação, como o efeito da aprovação da Lei 13.022/2014 para as guardas municipais).

O isomorfismo mimético é fruto de ambientes incertos, que podem funcionar como alavanca para a imitação. DiMaggio e Powell (1991) demonstram que em ambientes nos quais as metas são ambíguas, há uma incerteza simbólica, organizações podem tomar outras como modelo, principalmente organizações mais jovens, que tomam como modelo organizações mais antigas para se legitimarem. “Tais organizações podem achar mais vantajoso satisfazer as expectativas de importantes clientes em relação ao modo como devem ser estruturadas e administradas” (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 83). A homogeneidade nas estruturas organizacionais pode depender do fato de que, ainda que as organizações busquem a diversidade, há pouca variação a ser selecionada. Essa dimensão do isomorfismo mimético também é fundamental ao pensar o contexto em que a GMBH está inserida. Esta organização tende a se moldar a partir de organizações similares em seu campo, a fim de que seja percebida como legítima e bem-sucedida?

O último tipo de isomorfismo é o normativo, aquele decorrente da profissionalização. A profissionalização é entendida como a luta coletiva de membros de uma ocupação pela

definição das condições e métodos de seu trabalho, assim como o estabelecimento de uma base cognitiva e legitimação da sua autonomia ocupacional. A profissionalização apresenta alguns aspectos que são importantes fontes de isomorfismo, sendo eles: a educação formal e o crescimento; e a elaboração de redes profissionais nas Universidades e organizações de treinamento profissional. Esses são meios importantes para o desenvolvimento de normas organizacionais entre pessoas em postos de comando e seus funcionários. Essa socialização atua como uma força isomórfica.

Os campos organizacionais que incluem uma grande força de trabalho profissionalmente treinada serão impulsionados principalmente pela competição de status. O prestígio organizacional e os recursos são elementos-chave para atrair profissionais. Esse processo encoraja a homogeneização à medida que as organizações procuram garantir que possam oferecer os mesmos benefícios e serviços que seus concorrentes. Nesse sentido, é possível perceber na Guarda Municipal de Belo Horizonte e na sua relação com outras instituições do campo organizacional da segurança pública, uma busca por obtenção dos mesmos benefícios? Assim como a necessidade de oferecer os mesmos serviços?

O campo organizacional da segurança pública é altamente institucionalizado. Assim, a tendência de reprodução de valores e modos de atuação desenvolvidos por organizações que possuem maior visibilidade pode influenciar fortemente outros grupos profissionais dentro do mesmo campo (OLIVEIRA JUNIOR; ALENCAR, 2016), como será observado na próxima seção.

Desde o início da sua criação, a construção de guardas municipais não pressupõe especialistas qualificados para formular um projeto de uma instituição de segurança municipal, o que faz com que essas novas organizações sejam comandadas por profissionais de outras instituições, como policiais militares ou agentes das Forças Armadas, a maioria deles inspirados pelas visões mais tradicionais da segurança pública (BRETAS; MORAIS, 2009). No entanto, no caso da Guarda Municipal de Belo Horizonte o isomorfismo institucional, que pode ser identificado na organização, atua como uma força que impede ou promove a inovação da instituição no campo da segurança pública?

5 A TRAJETÓRIA DA GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

A presente seção irá apresentar os resultados desta pesquisa. Ela está dividida em três seções secundárias, a primeira apresenta a Guarda Municipal de Belo Horizonte e os seus primeiros anos de história, bem como a construção normativa da GMBH; a segunda apresenta a consolidação da GMBH, a partir da aprovação de legislações importantes para a estruturação da Guarda e da realização dos concursos públicos; a terceira seção apresenta o momento atual que a GMBH vivencia, a partir de uma parcela de mudanças, identificadas a datar de 2015. Em seguida, ocorre a apresentação da construção de uma Polícia Municipal Preventiva contextualizando o momento pelo qual a GMBH vivencia quando da realização desta pesquisa; e, por fim, uma apresentação do contexto geral da GMBH, a partir de dados do *survey*.

5.1 Criação, Desenho, Características, Funções: a construção normativa da GMBH

Desde a década de 1980, a Lei nº 4.831/1986 autorizava o prefeito, em Belo Horizonte, a criar a Guarda Municipal, com o objetivo de servir a todas as escolas municipais e outros locais públicos, como praças e parques de lazer. No entanto, foi em janeiro de 2003 que a Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte (GMPBH) foi criada, com a finalidade de garantir segurança aos órgãos, serviços e patrimônio do Poder Público Municipal (Lei nº 8.486/2003).

A GMPBH começou como uma “experiência”, nesse sentido, a organização iniciou verificando se os munícipes iriam saber lidar com o aspecto eminentemente patrimonial de uma nova instituição. É ressaltado pelo entrevistado, representante do comando atual da GMBH, que havia um receio muito grande de que a GMPBH entrasse na seara de outros órgãos da segurança pública.

Guarda Municipal começou como uma experiência em Belo Horizonte. A época, era uma secretaria extraordinária, que foi criada para fazer um teste, se o município ia saber lidar com essa nova experiência chamada guarda municipal que era muito novo. Houve a opção de na época de criar uma guarda com um aspecto eminentemente patrimonial, até o nome era patrimonial. Até o uniforme era grafado na época com patrimonial. Havia um receio muito grande de entrar na seara de outros órgãos da segurança pública, porque até então não havia uma regulamentação das funções da guarda. Limitava-se naquela época, em 2003, 2004, até 2014,

limitava-se aos gestores de fazerem uma interpretação da constituição, do que seria bens, serviços e instalações, então em Belo Horizonte, optou-se por restringir as funções da Guarda ao modelo mais patrimonial, de atuação mais voltada as instalações do município (trecho de entrevista com Entrevistado 4).

Além disso, de acordo com ex-gestores da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial (SMSEG), policiais militares da reserva da PMMG, os quais participaram da sua criação, havia uma preocupação em que a constituição de uma organização nova, como a Guarda Municipal, fosse gerida por algum profissional que apresentasse conhecimento sobre a temática da segurança pública, alguém que fosse capaz de discutir em nível estratégico qual é o lugar dessa nova instituição. Nesse sentido, a proposta inicialmente foi criar uma secretaria de segurança extraordinária, denominada Secretaria Municipal Extraordinária para Assuntos de Segurança Urbana, caso a experiência no município não desse certo, a secretaria poderia se extinguir ao final do mandato do prefeito.

No ano de 2004 ocorreu a campanha de reeleição do prefeito e a área de segurança teve destaque no discurso eleitoral.

Ressaltou as áreas nas quais já haviam sido realizados avanços, como a criação dos conselhos regionais de segurança em toda a cidade e da Guarda Municipal. Afirmou, naquela ocasião, que a segurança pública seria o principal objetivo de seu governo, vislumbrado a atuação da Guarda enquanto auxílio importante para a Polícia Militar de Minas Gerais, visto que esta libera a polícia da atividade de prevenção e da atuação em relação aos crimes de menor potencial ofensivo. (VARGAS, 2010, p.64)

Em janeiro de 2005, a partir do Decreto nº 11.919, foi criada a Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial.

Desde o início da criação da Guarda, o grande problema que aparecia, na visão dos gestores da época, era qual seria a missão da instituição. De acordo com o entrevistado, ex-gestor da SMSEG, a expectativa era que após a promulgação da Constituição Federal, fosse redigida uma legislação que definisse o papel das guardas municipais, mas não foi o que ocorreu, acarretando preocupação pela falta de um regulamento que amparasse os guardas municipais em suas funções.

Eu comecei a fazer um estudo das guardas municipais que tinham no Brasil. Você pega São Paulo que tem guarda que tem mais tradição, lá tem 70 anos, lá era corpo de vigilante municipal, na constituição, eles mudaram de nome, de corpo de vigilante para guarda municipal, mas não houve interrupção na atividade desses órgãos. Quando eu peguei São Paulo, como exemplo, Campinas, outros lugares, elas funcionavam muito como polícia, aí eu fui pro Nordeste, mais ainda. Era polícia. E

isso não me agradou. Além do que eu deveria dar ao operador da segurança municipal um papel que garantisse a ele a segurança jurídica. Se eu coloco ele na função de polícia, eu não tinha certeza, se ele estaria salvaguardado de alguns procedimentos consequenciais em razão da atuação dele enquanto polícia (trecho de entrevista com Entrevistado 9).

A problemática também se apresentava para os guardas municipais de qual era a missão que eles iriam desempenhar.

Se perguntasse para qualquer gestor, ou cidadão, qual seria a missão da Guarda é proteger o patrimônio público, quase como um mantra, para os ditos especialistas em segurança pública, proteção do patrimônio público. Proteger estátua, o físico, coisas, e não pessoas. Criou um dilema, o guarda pode estar na praça, mas não na rua e na calçada da praça (trecho de entrevista com Entrevistado 4).

Os primeiros agentes que iriam ingressar na instituição deveriam possuir ensino fundamental, com idade mínima de 21 anos e passarem no concurso público. No início da sua criação, foram previstas três mil vagas para os cargos ocupantes na GMPBH, com as seguintes atribuições:

- I - proteção dos bens e instalações do patrimônio público de Belo Horizonte;
- II - serviços de vigilância de portaria das administrações direta e indireta;
- III - auxiliar nas ações de defesa civil sempre que em risco bens, serviços e instalações municipais e, em situações excepcionais, a critério do Prefeito;
- IV - auxiliar permanentemente o exercício da fiscalização municipal sempre que em risco bens, serviços e instalações municipais e, temporariamente, diante de situações excepcionais, a critério do Prefeito.

Ademais, o porte de armas para os integrantes da GMPBH (Art. 11º) já era autorizado desde o início da sua criação, desde que cumprisse os requisitos de autorização pelos órgãos competentes, frequência e aprovação em curso específico de capacitação e avaliação sócio psicológica. De acordo com o entrevistado, ex-gestor da SMSEG na época da sua criação, foi afirmado que desde o início criaram a guarda para ser armada. O entendimento era de que a arma de fogo servia para proteção da população e do próprio agente, assim como os empoderava na sua atuação. A dificuldade no armamento foi devido aos trâmites burocráticos com a Polícia Federal (Entrevistado 9).

Ficou assegurada, pela legislação, a implantação gradativa da Guarda Municipal Patrimonial, assim como o treinamento e a qualificação dos seus profissionais. A legislação também possibilitava a contratação temporária por excepcional interesse público, até o limite

de 500 (quinhentos) trabalhadores, pelo período compreendido entre a vigência da Lei e a homologação do primeiro concurso público. Além disso, na contratação temporária teriam preferência aqueles que vinham trabalhando na condição de vigilante, nos órgãos municipais, ao tempo da edição desta Lei. No entanto, o primeiro concurso público para a GMPBH foi apenas em 2006 e nos primeiros anos da instituição, os profissionais contratados vieram das Forças Armadas.

Acerca da vinda de egressos das Forças Armadas a interpretação foi muito positiva, principalmente por serem profissionais que traziam consigo os valores da hierarquia e da disciplina. É importante destacar que em 2005, o Decreto 12.068, em seu art. 7º determinava a hierarquia e a disciplina como a base institucional da Guarda Municipal Patrimonial. É importante ressaltar, conforme foi citado na seção 3, o artigo 142 da Constituição Federal aborda a organização das Forças Armadas com base na hierarquia e na disciplina.

Foi ressaltado pelo entrevistado, ex-gestor da SMSEG, que o objetivo não era militarizar a GMPBH, mas escolher profissionais que já apresentassem uma bagagem na temática da segurança, o que poderia favorecer a atividade da Guarda Municipal. Além disso, o governo do executivo municipal à época estava chegando ao final do mandato e, assim, foi identificado que teriam pouco tempo para colocar a Guarda em operação. Nesse sentido, os egressos das Forças Armadas apresentavam características positivas para a instituição, sendo o conhecimento da área e a constatação que muitos deles, após a saída das Forças Armadas iam para atividades de vigilância patrimonial (Entrevistado 9).

Além disso, de acordo com entrevistados, representantes do comando atual da Guarda Municipal que estão na instituição desde a sua criação, era mais fácil a formação inicial, uma vez que já vinham com essa trajetória. A formação de acordo com os valores da hierarquia e da disciplina facilitou e foi considerada como importante para a proposta inicial que o executivo municipal, juntamente com policiais militares da reserva, propunham para a instituição (Entrevistado 7). Diante do exposto, foi observado que havia uma convergência de opiniões entre os entrevistados da GMBH, egressos das Forças Armadas e os gestores da época, os quais consideravam que para criar uma instituição com características baseadas na hierarquia e na disciplina era necessário um efetivo mais doutrinado (Entrevistado 11). Os gestores atuais da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção também consideram a disciplina como uma característica positiva nos guardas de Belo Horizonte.

Você não vai ver esse cara desalinhado, são finos no trato, nunca se apresentaram em desalinho. Fazem questão de saudar o secretário e a mim com continência. É da cultura deles e não cabe a gente abolir isso. Eles têm isso muito claro. Pela cidade de

Belo Horizonte que tem pela primeira vez a experiência de ter uma polícia na cidade. Eles não se rebelam. Essa alma no exército, dá para eles essa disciplina (trecho de entrevista com Entrevistado 1).

É interessante notar que os dados do *survey* realizado por esta pesquisa demonstraram como a disciplina e a hierarquia são características que se colocam presentes e são importantes até os dias atuais para os guardas municipais de Belo Horizonte. Os entrevistados foram questionados sobre o grau de concordância com a frase: “*a hierarquia e a disciplina deveriam ser valores importantes da Guarda Municipal*” e quase 90% concordaram (56,2% concordaram totalmente e 33,2% concordaram) com a afirmação. Além disso, 86,4% dos guardas entrevistados discordam da afirmação de que “*não deveria haver hierarquia entre os membros de uma equipe na Guarda Municipal*”.

Nesse sentido, observa-se o quanto os valores iniciais, de construção da instituição, ainda estão presentes no discurso dos guardas. Contudo, um dado importante do *survey* revelou que a característica que consideraram como mais importante na atividade de guarda municipal era a pró-atividade (37,9%), seguida pela disciplina (20,9%), dado que pode ser conflitante para uma instituição que preza pela hierarquia e disciplina, conforme será abordado.

Foi apresentada uma dificuldade pelos entrevistados representantes do comando da GMBH. De acordo com eles, os egressos das Forças Armadas eram profissionais que chegavam com uma visão muito mais pró-ativa do que reativa sobre a definição do que era a prestação de serviços. Por serem profissionais que já apresentavam uma “bagagem” doutrinária de uma instituição militar, vieram treinados e capacitados. Nesse sentido, a restrição de atuação apenas aos próprios municipais era um incômodo para aqueles que gostariam de fazer mais, conforme foi observado em sua fala: “Você não pode fazer nada, prender, conduzir, se não fosse uma pessoa que não tinha uma doutrina, um treinamento, talvez até hoje [a instituição] seria Guarda Patrimonial” (trecho da entrevista com o Entrevistado 4). Ainda que apresentem esta divergência, não houve prejuízo quanto a avaliação de contratação de egressos das Forças Armadas.

As pessoas falam que em 2003 e 2004, segundo os coronéis, a gente ficou na instituição mais de anos sem ninguém dar nenhum atestado, as pessoas vieram motivadas, e aquelas que tinham saído do exército e estavam desempregadas, viu ali aquela chance e agarrou com unhas e dentes, vieram com um afincado de querer fazer uma instituição diferente (trecho de entrevista com Entrevistado 11).

Além disso, os atuais gestores da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção também avaliam como positiva a presença desses profissionais.

Encontramos uma guarda muito disciplinada, estrutura muito bem construída. Nós não estamos inventando a roda. Estrutura que recebemos está muito bacana. Grau de especialização, o que você quiser tem na guarda, vários saberes. Guarda é a cidade de Belo Horizonte, carroceiro, tenente do exercito, cobrador, frentista, pedreiro, e uma coisa que une que é a disciplina e a hierarquia (trecho de entrevista com Entrevistado 1).

Ao final de 2003, pelo Decreto nº 11.566, foi designado como patrono da Guarda Municipal Patrimonial, o Embaixador Sérgio Vieira de Mello. Funcionário da Organização das Nações Unidas (ONU) durante 34 anos e o primeiro brasileiro a atingir o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos desde 2002. Morreu em 2003, em Bagdá, vítima de atentado a bomba contra a sede local da ONU. O embaixador ficou conhecido pela sua atuação na defesa dos direitos humanos e pelo seu talento para a negociação e a defesa da democracia, mesmo em situações adversas. De acordo com os dados do *survey* desta pesquisa, 55,5% dos guardas entrevistados conheciam a história do Embaixador e 11,2% não conheciam. Contudo, ao que parece, os ideais de Sérgio Vieira de Mello parecem fazer mais sentido agora, do que quando foi designado o patrono da instituição.

Dois anos após a criação da GMPBH, em 2005, foram estabelecidos os critérios de avaliação de desempenho para aquisição de estabilidade dos servidores públicos ocupantes dos cargos efetivos da GMPBH, o Decreto nº 12.068. Nele ficou estabelecida a realização de quatro avaliações no período de três anos após a posse do guarda patrimonial municipal. Sendo a primeira correspondente ao treinamento e qualificação do servidor em Curso de Formação (então ministrado pela Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - PMMG), nos 120 (cento e vinte) primeiros dias, observados os seguintes critérios: conteúdos da grade curricular do Curso de Formação: conhecimentos jurídicos, noções de legislação, criminalística, defesa civil, defesa pessoal, direitos humanos e cidadania, educação física, emprego de arma de fogo e tiro, estudo de problemas de drogas, ética profissional e relações humanas, gerenciamento de crises, legislação e fiscalização de trânsito, ordem unida, prevenção e combate a incêndios, pronto-socorrismo, técnicas operacionais, técnicas de telecomunicações e técnicas de redação de documentos. É importante ressaltar que, de acordo com o documento, eram aplicados aos servidores da Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte as regras de planejamento e os regulamentos do sistema de ensino da PMMG,

destacadamente os relativos à avaliação, horários, hierarquia, disciplina, direitos e obrigações, mediante a integral observância do Código de Ética e Disciplina daquela Instituição.

Nesse contexto, é importante analisar a presença de representantes da Polícia Militar na instituição. Além de seguirem o sistema de ensino da PM, os policiais militares também estiveram presentes em postos estratégicos da instituição. É identificado pelos entrevistados representantes do comando da GMBH, profissionais que trouxeram consigo a experiência das Forças Armadas, que a atuação no policiamento urbano, no entanto, é diferente do que aprenderam nas FAs. Dessa forma, eles também reconhecem a importância da presença dos policiais militares para poderem se qualificar.

Eu acho que fez toda diferença no lado positivo. Eu tinha 22 anos quando entrei na instituição, hoje vou fazer 38 para 39, na época eu não tinha a mesma condição de estar a frente em uma gerência da Guarda igual na época os militares que estavam, tinha, então para o crescimento da instituição, essas pessoas que vieram para contribuir foi de suma importância, para a guarda estar onde estar (trecho de entrevista com Entrevistado 11).

De acordo com os entrevistados representantes da GMBH, foi ressaltado que os policiais militares fizeram parte da criação, construção, estruturação, tanto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, como da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial do município. É destacado o papel de colaboração na estruturação e disciplina da GMPBH. No entanto, chamam atenção que a permanência contínua desses oficiais da PM gerou uma crise de identidade na instituição. Na percepção deles, ainda que haja uma similaridade e a evidente contribuição da instituição militar, a “entrega é totalmente diferente” (Entrevistado 4), no sentido de como realizar a atividade.

Além disso, é possível identificar que a continuidade de agentes da Polícia Militar na estrutura da Guarda foi gerando desgastes na relação entre as duas instituições. De acordo com os entrevistados representantes do comando da GMBH, a presença dos policiais militares foi maior que o tempo que realmente precisavam permanecer na instituição. Os guardas percebiam que se o objetivo fosse instituir e fortalecer a instituição para que depois ela fosse conduzida pelos profissionais de carreira, não seria um problema. No entanto, foi construído um modelo de permanência contínua. O plano de carreira, criado em 2012, estabelecia uma regra de transição da Polícia Militar para a Guarda Municipal que duraria 20 anos.

Eles [aposentados da Polícia Militar] que tiveram toda essa construção inicial, de estruturar a secretaria de segurança, de estruturar a guarda. Algo que até parece ser polêmico entre as guardas municipais, essa entrada da PM, essa mistura da PM. De fato com o tempo, se a gente analisar sob um enfoque de uma permanência contínua,

gera uma crise de identidade de fato, porque a GM pode ter sim sua similaridade de atuação com a polícia militar, mas o tipo de entrega é totalmente diferente. No meu ponto de vista, PM contribuiu muito no fortalecimento da guarda e na estruturação. O que eu tenho como percepção que pode ter dado errado de alguma forma, da guarda ter criado esse “ranço” pela PM, foi o fato dela construir um modelo de permanência contínua na instituição. Para você ter uma ideia, o plano de carreira quando foi instituído, ele foi instituído com uma previsão, o plano de carreira é de 2012, foi criada uma regra de transição da PM para a guarda de aproximadamente 20 anos, que a PM ia permanecer na guarda. De fato, a guarda ia tornar uma boa opção para algumas gerações da PM. (trecho de entrevista com Entrevistado 4).

As atividades da Guarda Municipal de Belo Horizonte, no início da sua trajetória, foram de proteção dos próprios municipais, mas também de atuação em parceria com a Polícia Militar. A base das atividades era estritamente patrimonial, e a instituição realizava o atendimento de todos os serviços da Prefeitura de Belo Horizonte. Assim, o principal “cliente” era a estrutura interna da Prefeitura, tendo como maiores “clientes” a educação e a saúde (Entrevistado 7).

Os agentes municipais atuavam em rondas mistas com policiais militares, os quais se deslocavam em viaturas para realizarem rondas nas nove regionais de Belo Horizonte, priorizando os próprios municipais. As viaturas eram compostas por dois guardas municipais e um policial militar. O objetivo era realizar visitas em próprios que não tinham a presença de guardas municipais fixos, definidas como “visitas tranquilizadoras”. As rondas também tinham como objetivo dar apoio aos guardas que estavam nos próprios (Entrevistado 11). A perspectiva dos entrevistados é que essa atuação ocasionou uma crise de identidade aos guardas municipais, “a PM saía para buscar bandido, não é essa a finalidade nossa” (trecho de entrevista com Entrevistado 4). Estes agentes recebiam um treinamento específico para atuarem nas rondas e andavam desarmados. Este fato é ressaltado pelo entrevistado, representante do comando da GMBH:

O grande diferencial da guarda é que ela inicia suas atividades geralmente desarmadas. O profissional tem que desenvolver sem ela, com muito poder de persuasão, verbalização. Saber qual nicho ela deve se enquadrar. Ela [Guarda Municipal] não é uma concorrente, não está concorrendo com outra instituição. Existe um buraco na segurança pública brasileira, que precisa ser ocupado (trecho de entrevista com Entrevistado 4).

Além disso, o entrevistado chamou atenção que a GMPBH possuía uma facilidade no acesso aos aglomerados do município, diferente da Polícia Militar que apresentava dificuldade. Essa característica possibilitou que a GM fosse encontrando o seu espaço de

interlocução e mediação de conflito. Os dados do *survey* desta pesquisa revelaram que quase 30% dos guardas municipais de Belo Horizonte, elencaram a “*possibilidade de ajudar as pessoas no dia a dia, tendo contato com o público e os seus problemas*” como o que mais gostam na profissão. Neste sentido, demonstra como atualmente ainda se faz presente essa possibilidade do guarda agir como um profissional que tem contato com a comunidade.

Começou com dificuldade muito grande, não tinha algema, bastão. Limitação de condições, de outros instrumentos para exercer a atividade. Ele tinha que utilizar de muita verbalização. Mediação de conflitos é uma característica da guarda municipal, policiamento de proximidade exige isso. Relação de confiança com aquela pessoa. A mediação é como instrumento de trabalho (trecho de entrevista com Entrevistado 4).

Além disso, foi ressaltada a visão da própria Polícia Militar na época de criação da GMPBH. De acordo com o entrevistado, ex-gestor da SMSEG, na fase inicial de criação das guardas municipais, a Polícia Militar foi pega desprevenida.

Essa fase inicial pegou a polícia desprevenida, a PM tinha o fenômeno guardas municipais surgindo e usurpando suas funções. Porque em São Paulo algumas guardas já faziam trabalho de polícia. Meu trabalho foi o primeiro trabalho mais amplo sobre isso, a gente identificou que era um fenômeno crescente e irresistível, cabia identificar para que seria essa guarda, onde ela encaixava e como que a gente ficava com aquilo, ia criar um novo corpo paralelo de segurança e nós íamos ficar. A boa conveniência era que a gente se ocupasse disso sim (trecho de entrevista com Entrevistado 13).

Nesse sentido, além do próprio entendimento de representantes da Polícia Militar de Minas Gerais, que a instituição deveria se ocupar do trabalho de coordenação da Guarda Municipal, também foi pontuado que a GMPBH poderia ocupar um espaço, onde a Polícia não estava presente, as áreas de convivência do município, principalmente escolas, centros de saúde e praças (Entrevistado 9). Nessa época, o município convivía com uma situação na prefeitura de fechamento de escolas e centros de saúde por falta de segurança pública, e as praças eram áreas de grande circulação, as quais não contavam com algum operador de segurança.

Aonde eu tenho uma grande dificuldade que eu não tenho dados nenhum, escola e centros de saúde, eu tenho um alunato considerável, pessoas que procuram o serviço de saúde em numero considerável, conforme centro de saúde e sua área de abrangência. Tenho o cidadão que a gente presta este serviço e os funcionários que prestam esse serviço, os médicos, enfermeiros, funcionários de centro de saúde, professores, diretores, comunidade escolar. Era um nicho. Outro nicho era área de convivência, praça. Tínhamos praças com grande área de circulação e não tinha a

presença de um operador de segurança municipal ou estadual. Então seria também praça. Nós começamos a trabalhar assim (trecho de entrevista com Entrevistado 9).

5.2 O Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, ampliação de funções, Concursos Públicos e implementação do Plano de Carreira: a consolidação da GMBH

Em janeiro de 2007, quatro anos após a sua criação, foi instituído o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, a Lei nº 9.319. Nele, se altera a denominação da instituição para Guarda Municipal de Belo Horizonte. Em seu art. 1º, a legislação reforça que a GMBH é um órgão da administração direta organizada com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Prefeito de Belo Horizonte, com a finalidade de garantir segurança aos órgãos, entidades, agentes, usuários, serviços e ao patrimônio do Município de Belo Horizonte. Chama-se a atenção que na própria definição de qual é a finalidade da GMBH, não aparece o termo *cidadão*, condição que caracteriza a atuação das polícias, as quais são consideradas como os órgãos responsáveis por garantir a segurança dos cidadãos. No entanto, nas competências definidas para a GMBH estavam: a *garantia da preservação da segurança e da ordem nos próprios municipais*. Assim como o *planejamento, coordenação e execução de ações de interação com os cidadãos*. Desse modo, ainda que não haja menção direta a “segurança do cidadão”, aparece competências próximas a de uma organização policial.

O estatuto também amplia as competências da instituição, sendo elas:

Art. 5º - Compete à Guarda Municipal de Belo Horizonte:

I - proteger órgãos, entidades, serviços e o patrimônio do Município de Belo Horizonte;

II - exercer a atividade de orientação e proteção dos agentes públicos e dos usuários dos serviços públicos municipais;

III - prestar serviços de vigilância nos órgãos da administração direta e nas entidades da administração indireta do Município;

IV - auxiliar nas ações de Defesa Civil sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras situações, a critério do Prefeito;

V - auxiliar o exercício da fiscalização municipal, sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras condições e situações excepcionais, a critério do Prefeito;

VI - atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, por determinação expressa do Prefeito;

VII - **garantir a preservação da segurança e da ordem nos próprios municipais sob sua responsabilidade;**

VIII - planejar, coordenar e executar as atividades de prevenção e combate a incêndios nos próprios municipais, como medida de primeiro esforço, antecedendo a atuação do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais;

IX - **planejar, coordenar e executar ações de interação com os cidadãos;**

X - promover a realização de cursos, treinamentos, seleções, seminários e outros eventos, visando ao constante aperfeiçoamento, qualificação e promoção de seus integrantes;

XI - manter seus planos e ordens permanentemente atualizados, de forma a garantir sempre a qualidade de seus serviços;

XII - assegurar que suas ações estejam sempre fundamentadas no respeito à dignidade humana, à cidadania, à justiça, à legalidade democrática e aos direitos humanos;

XIII - atuar de forma preventiva nas áreas de sua circunscrição, onde se presume ser possível a quebra da situação de normalidade;

XIV - atuar com prudência, firmeza e efetividade, na sua área de responsabilidade, visando ao restabelecimento da situação de normalidade, precedendo eventual emprego da Força Pública Estadual;

XV - manter relacionamento urbano e harmônico com as instituições que compõem o Sistema de Defesa Social, promovendo o intercâmbio e a colaboração recíprocos.

O aspecto preventivo também aparece na Lei nº 9.319/2017, afirmando que a sua atuação deve ser preventiva nas áreas de sua circunscrição, onde se presume ser possível a quebra da situação de normalidade, assim como ter uma atuação com prudência, firmeza e efetividade, na sua área de responsabilidade, visando ao reestabelecimento da situação de normalidade, precedendo eventual emprego da Força Pública Estadual. Por fim, ressaltam na legislação, a importância de manter um bom relacionamento com as instituições que compõem o Sistema de Defesa Social, promovendo o intercâmbio e a colaboração recíprocos.

Neste mesmo período, o Decreto nº 12.615, de janeiro de 2007, ampliou a atuação da GMBH, regulamentando a atuação na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, no âmbito do Município de Belo Horizonte. Também foi implementado desde 2007, a partir do Decreto nº 12.639 a atividade do setor de inteligência, o qual previa entre as suas atribuições, a coordenação e controle das atividades de busca de informações de interesse da segurança urbana.

Conforme a Lei 9.319/2007, para acessar ao cargo público efetivo de Guarda Municipal de 2ª Classe, cargo inicial integrante da estrutura funcional da GMBH, é preciso ser brasileiro nato ou naturalizado, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos. As exigências apresentadas aos candidatos são: o grau de escolaridade, os ingressantes na carreira de guarda municipal devem possuir nível fundamental de escolaridade, exigindo-se, para os concursos públicos realizados a partir de 1º de janeiro de 2013, o nível médio de escolaridade ou equivalente; possuir idoneidade moral; e ser aprovado em todas as fases do concurso público a que se candidatar, especialmente em processo de avaliação física e psicológica, bem como no curso de formação específico da GMBH.

A GMBH contou com três concursos em sua trajetória nos anos de 2006, 2008 e 2011. Um fator importante apresentado pelos entrevistados foi que nos três concursos, o curso de formação foi ministrado na Academia da Polícia Militar e por policiais militares, no entanto,

no último concurso em 2011, a maior parte da gestão e dos professores foram guardas municipais. Nesse sentido, demonstraram como foi fundamental que o curso fosse direcionado para a atividade da guarda e coordenado pelos servidores de carreira, pessoas que entendiam e que vivenciavam o cotidiano da GMBH.

A turma de 2011 foi menos frustrada, quando eu fiz o curso em 2003, eu fiz lá dentro o tempo inteiro para ser polícia, você dá tiro, você da progressão, todo aquele treinamento que o policial militar faz, todo momento incutindo na sua cabeça, vai ser polícia, vai ser polícia, vai estar armado, e quando você vem para a realidade, naquele momento a guarda tinha um cerne muito mais patrimonial, e as pessoas que não souberam separar isso, ficaram frustradas. Pô, falou o tempo todo que eu seria isso, e na hora H, eu não sou isso (...). Eu já cheguei lá e falei com as pessoas, se você está aqui na guarda, fazendo curso de formação que faz parte da etapa do concurso achando que formou, daqui 4, 5 meses, vai pegar numa arma, subir no morro e trocar tiro com bandido, parceiro, você está no concurso errado. A guarda faz isso, a guarda faz, esse é o nosso nicho de atuação. Se você quer desarmar bomba, pular de helicóptero, descer de rapel, não é na instituição guarda municipal que você vai se completar nesse desejo seu. Vai ter que fazer concurso para exército, PM, tem que ver aquilo que você quer, a instituição hoje trabalha nesse nicho de mercado, é esse o nosso produto. Aí eu acho que é muito importante esse contato, em 2011 foi uma turma que chegou muita mais serena, esse contato faz a diferença, a pessoa tira dúvida com você que está aqui. Então, por exemplo, 2008, “o sargento como que é lá na guarda?”, uai ele não sabe, ele não está aqui. Então essa decisão de inserir esse grupo lá, na formação da guarda neste contexto de 2011, fez uma diferença muito grande, você tem um guarda mais sereno, menos reativo, porque você foi verdadeiro com ele (trecho de entrevista com Entrevistado 11).

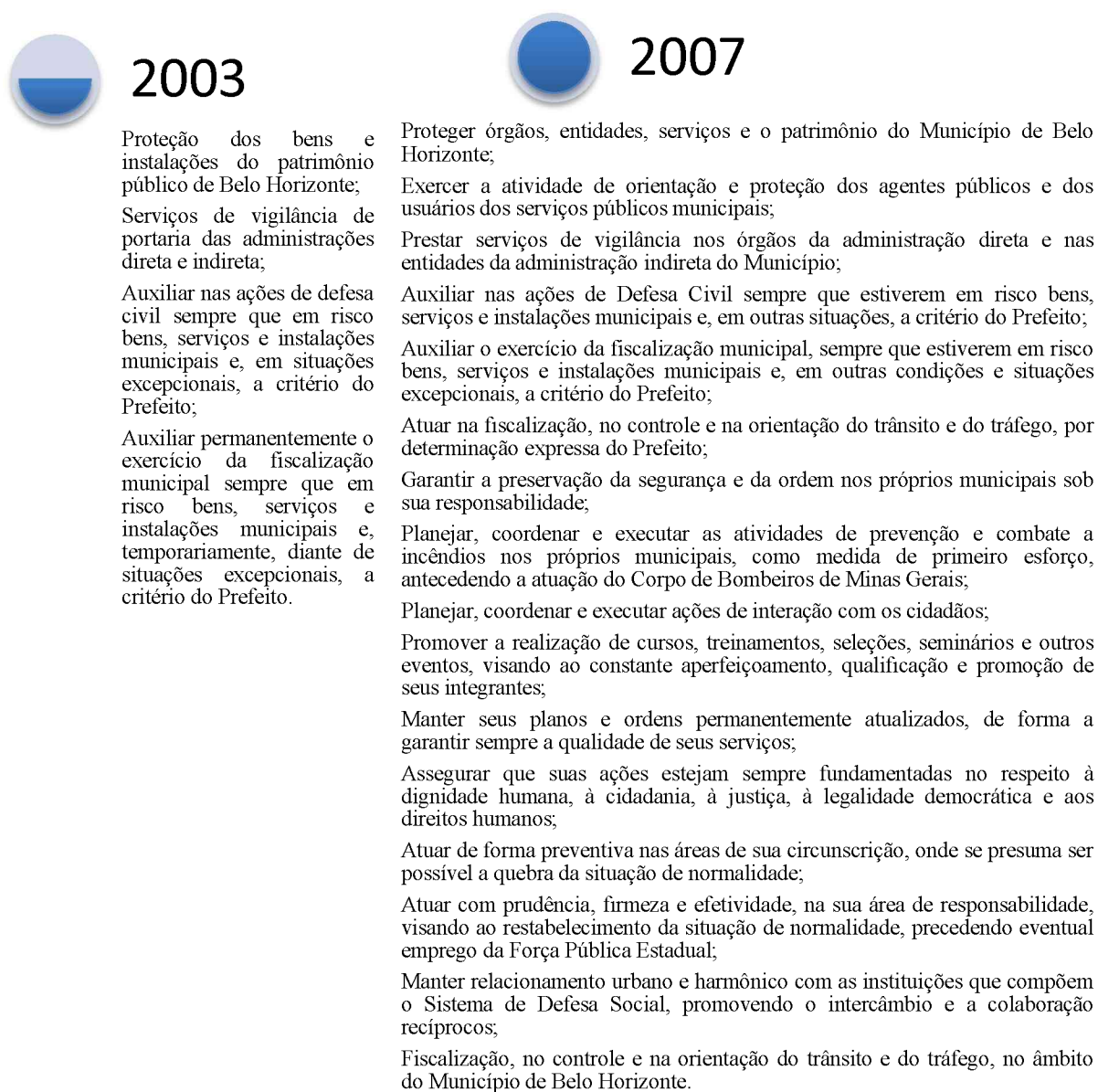
Além disso, os entrevistados representantes do comando da GMBH também abordaram sobre a possibilidade de um choque de geração entre os concursados, principalmente entre aqueles egressos das Forças Armadas e os agentes ingressantes dos outros concursos. Eles exemplificam quando no primeiro concurso, em 2006, entraram pessoas diversas da sociedade e isso traz questionamentos que antes não eram presentes na instituição. Por exemplo, quando eram todos reservistas das Forças Armadas, não existia sindicato, reivindicações e muitas dessas pessoas trouxeram esse indagação sobre as condições de trabalho. Também abordaram o aspecto de uma mudança na escolaridade dos agentes que ingressaram na instituição.

A lei 9.319/2007, em seu Art. 13º, também aborda a questão da composição do efetivo feminino na GMBH, fixando o limite percentual de 5% (cinco por cento) do quantitativo dos cargos públicos de Guarda Municipal. Essa característica pode demonstrar que a GMBH ainda que recente historicamente, pode não ter se configurado como uma instituição inovadora, a qual seria aberta para a igualdade entre os sexos, reproduzindo a estrutura da Polícia Militar. A política de cotas para mulheres na instituição funciona como uma barreira

para o ingresso delas na organização, o que impede a incorporação de mulheres para além do percentual de vagas estabelecido (CARDEAL; RIBEIRO, 2017). Além disso, também é proibido aos ocupantes do cargo público de provimento efetivo de Guarda Municipal a realização de greves e a atividade político-partidária. A autorização ao porte de armas de fogo se mantém, desde que o guarda municipal seja aprovado em curso específico de capacitação e avaliação sócio psicológica (Art. 229).

A figura 1 abaixo sintetiza a ampliação das atribuições da Guarda Municipal de Belo Horizonte nos primeiros anos de sua criação (2003 a 2007).

Figura 1 – Atribuições da Guarda Municipal de Belo Horizonte, de acordo com as legislações municipais



Fonte: Leis Municipais 8.484/2003 e 9.319/2007; Decreto 12.615/2007.

A partir do Estatuto da Guarda Municipal, o curso de formação, antes ministrado por profissionais da Polícia Militar de Minas Gerais, não se especifica mais na lei qual instituição se encarregará de ministrar o curso:

§ 3º - Durante o curso de formação, serão aplicadas ao candidato as regras dos planejamentos e dos regulamentos da GMBH e *da entidade encarregada de ministrar o curso*, se houver, destacadamente os relativos a avaliação, horários, hierarquia, disciplina, direitos e obrigações, mediante a integral observância de seus códigos de ética e de disciplina.

Além disso, nesse mesmo contexto, a Guarda Municipal estabeleceu marcos de institucionalização. Em março de 2008, o Decreto nº 13.085, estabeleceu o dia 25 de agosto como data de comemoração do aniversário da GMBH, data que ocorreu a contratação do primeiro guarda municipal em 2003. Meses depois, o Decreto nº 13.249 de agosto de 2008, dispõe sobre a criação do Centro Histórico da Guarda Municipal de Belo Horizonte. No ano seguinte, o Decreto nº 13.680 de agosto de 2009 instituiu o estandarte da GMBH. Em março de 2012, a Lei nº 10.423, criou o Disque Guarda Municipal de Belo Horizonte. Disque Guarda, ferramenta destinada ao atendimento emergencial da população em casos em que a presença de agentes da GMBH seja necessária, de acordo com sua competência. Posteriormente, a Lei nº 10.643, de 23 de julho de 2013, definiu o Dia Municipal do Guarda Municipal de Belo Horizonte, a ser comemorado, anualmente, no dia 25 de agosto.

Em junho de 2012 foi aprovado o Plano de Carreira da GMBH, a Lei 10.497, reivindicação importante para os guardas municipais, uma vez que, somente após nove anos de sua criação foi formulado o seu plano de carreira. O plano de carreira foi composto pelo cargo público efetivo de Guarda Municipal de 2ª classe e pelos seguintes postos hierárquicos, dispostos em escala hierárquica ascendente:

- I - Guarda Municipal de 1ª Classe;
- II - Guarda Municipal de Classe Especial;
- III - Subinspetor I;
- IV - Subinspetor II;
- V - Inspetor I;
- VI - Inspetor II;
- VII - Supervisor;
- VIII - Superintendente.

Para os ocupantes dos cargos públicos efetivos de Guarda Municipal de 2ª Classe, a promoção para o posto hierárquico de Guarda Municipal de 1ª Classe se dá após 3 anos de

efetivo exercício da atividade no nível inicial. A partir do posto hierárquico de Guarda Municipal de 1ª Classe e dos demais postos subsequentes, a promoção na carreira é de acordo com a aprovação em processo de avaliação de desempenho, o qual se configura conforme a tabela 2.

Tabela 6 - Etapas do processo de avaliação de desempenho na GMBH

POSTO HIERÁRQUICO	ETAPAS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
Guarda Municipal Classe Especial	Seleção Interna e Análise Conclusiva de Títulos
Subinspetor I	Exame Introdutório, Curso Específico de 120 horas/aula e Análise Conclusiva de Títulos
Subinspetor II	Seleção Interna e Análise Conclusiva de Títulos
Inspetor I	Exame Introdutório, Curso Específico de 200 horas/aula e Análise Conclusiva de Títulos
Inspetor II	Seleção Interna e Análise Conclusiva de Títulos
Supervisor	Exame Introdutório, Curso Específico de 360 horas/aula, com apresentação de trabalho final, e Análise Conclusiva de Títulos
Superintendente	Seleção Interna e Análise Conclusiva de Títulos

Fonte: Lei nº 10.497/2012.

É importante chamar atenção que a seleção interna é uma prova, e os cursos específicos são destinados aos candidatos melhores classificados no exame introdutório, além da análise preliminar de títulos e a aplicação de prova escrita e/ou física. Dessa forma, a promoção na carreira da GMBH é a partir de critérios meritocráticos. Em seu Art. 10º também ficou estabelecido que os ocupantes do cargo público/posto hierárquico da carreira da Guarda Municipal poderão ser promovidos para o posto de hierarquia imediatamente superior por ato de bravura. A bravura será declarada por ato do Prefeito e entendida a partir da comprovação de ações excepcionais praticadas pelo servidor, considerados o espírito humanitário, a coragem e a audácia no desempenho do interesse coletivo, o espírito de cumprimento do dever e de proteção da comunidade.

Contudo, no momento desta pesquisa, o plano de carreira continuava sendo uma reivindicação importante para os guardas municipais de Belo Horizonte. Foi recorrente na fala dos entrevistados representantes do comando da GMBH que a atualização do plano de carreira é uma demanda importante dos guardas. Os dados do *survey* também revelam essa insatisfação. Os entrevistados foram questionados sobre as suas percepções acerca das chances de promoção na carreira, de acordo com os dados do *survey*, mais de 50% consideraram elas ruins e quanto às regras de promoção, 89,3% consideravam-nas

insatisfatórias. A avaliação da maioria dos guardas municipais foi de que há muita injustiça e as oportunidades de progredir são desiguais (56,2%).

5.3 Mudança

Conforme abordado na introdução deste trabalho, a aprovação do Estatuto Geral das Guardas Municipais trouxe mudanças para a GMBH. De acordo com a própria visão dos entrevistados representantes do comando da GMBH, a Lei 13.022/2014 é entendida como um “divisor de águas” na história das guardas municipais. Os principais significados dados para a legislação são de padronização, definição, uniformização e regulamentação das atividades. Nesse sentido, a fala do entrevistado representante do comando da GMBH revelou esse entendimento sobre o direcionamento que a nova legislação traz: “Muitos falavam sobre o que é a guarda, mas não tinha uma definição, cada município tinha a sua. A guarda que tinha caverão, teve que rever, a que só cuidava do patrimônio, também” (trecho de entrevista com Entrevistado 4). A legislação foi entendida como uma forma de esclarecimento sobre o poder de atuação das guardas, reforçando a possibilidade que a própria instituição conduza as suas ocorrências para a autoridade policial, acarretando uma maior autonomia para os agentes municipais. Os dados do *survey* também reforçaram o entendimento dos guardas municipais gestores. Quase 80% acreditavam que a aprovação da Lei uniformiza as guardas municipais de todo o país. Além disso, é amplo o conhecimento da legislação entre os guardas municipais, quase 80% dos guardas municipais entrevistados conheciam a Lei 13.022/2014 e apenas 1,2% não conheciam.

A partir de meados de 2015, um servidor de carreira assumiu o comando da instituição e a partir de 2016, parte do efetivo da instituição passou a portar arma de fogo. Conforme foi visto o porte de arma de fogo já era autorizado na GMBH, assim como o Estatuto do Desarmamento (Lei nº10.826/2003) prevê a possibilidade de utilização do instrumento para as guardas municipais¹⁶. Desde 2010, através do Decreto nº 14.106, a GMBH regulamentou os procedimentos para a realização de avaliação psicológica específica para concessão de registro e/ou porte de arma de fogo.

De acordo com entrevistados representantes do comando da GMBH, eles são profissionais preparados para a utilização da arma de fogo, uma vez que não a utilizaram desde o início das suas atividades, o que conseqüentemente, os levou a não utilizá-la como

¹⁶ Os municípios com população a partir de 50 mil habitantes já podem ter guardas civis armadas, mas seus integrantes, nesse caso, só podem portar a arma em serviço.

primeiro recurso na sua atuação. Também foi ressaltada a extensa capacitação que os guardas passam para a aprovação do porte.

Na fase preparatória do estágio da guarda, que durou 12 anos, nós tivemos uma preparação e tanto. [...] eu arrisco dizer que a GMBH, não de Belo Horizonte, mas no Brasil como um todo, é a instituição mais bem preparada para portar arma de fogo. Está entre as instituições mais bem preparadas para portar arma de fogo. Por que? O guarda municipal para portar arma de fogo ele, primeiramente, tem que cumprir, no curso de formação dele, a matriz curricular proposta pela SENASP, que tem uma carga horária de 600hrs/aula, as instituições que têm porte de arma de fogo. [...] só que geralmente, na formação das guardas, ele passa pelo treinamento, mas não cumpre a carga horária proposta pela SENASP completa, sempre fica faltando uma carga horária de tiro, aí quando a instituição resolver armar, tem que complementar a carga horária. [...] Nós fomos complementar a carga horária do curso de formação, a decisão do executivo municipal foi complementar a carga horária da matéria que estava faltando, a de armamento e tiro. Até aquele momento, todos os guardas no curso de formação tinham dado no mínimo 120 disparos e feito 140hrs da matéria de armamento e tiro. Além dos 120 disparos, você vai ter que executar mais 600 disparos. Porque além dessa matéria de armamento e tiro, o guarda precisa executar nessa matéria 600 disparos (trecho de entrevista com Entrevistado 4).

Além disso, os guardas também deveriam fazer um teste de tiro personalizado em Belo Horizonte, o qual, de acordo com o entrevistado, tinha um grau de dificuldade um pouco maior, além de um exame psicológico específico para portar arma de fogo. De acordo com os dados do *survey* desta pesquisa, 83,2% acreditavam que todos os guardas municipais de Belo Horizonte deveriam portar arma de fogo. Na época da pesquisa, 57,6% utilizavam arma de fogo no seu trabalho cotidiano e 39,4% não utilizavam. Além disso, os guardas municipais entrevistados foram questionados sobre algumas afirmações acerca da utilização da arma de fogo, as quais revelam a importância do armamento na atuação dos agentes, o seu caráter de proteção e consideram que estão bem preparados e se sentem seguros para a utilização da arma de fogo.

Contudo, os dados também revelaram o entendimento dos entrevistados de que a utilização do instrumento pode mudar a relação do agente da Guarda Municipal com o cidadão e faz com que os cidadãos os respeitem mais, conforme pode ser observado nas tabelas abaixo. Conforme foi visto na Introdução desta dissertação, ao assumir em 2015 o comando da instituição, o comandante foi favorável à introdução da arma de fogo nas atividades da guarda, ressaltando que é um equipamento de proteção necessário aos guardas, e não iria repercutir na relação dos agentes com a população. Dois anos após o seu pronunciamento, os guardas municipais entrevistados revelaram uma opinião contrária ao que o comandante previu, concordando que o instrumento muda a relação com os cidadãos. Fato

que pode alterar a relação da GMBH com os munícipes de Belo Horizonte, conforme foi indicado, a GMPBH possuía uma facilidade no acesso aos aglomerados do município, diferente da Polícia Militar que apresentava dificuldade. Realidade que, ao que parece, vem se alterando.

Tabela 7 - Concordância acerca das afirmações sobre o porte de arma de fogo

Grau de concordância com as afirmações a seguir sobre o porte de arma de fogo	Concorda totalmente		Concorda em parte		Não concorda nem discorda		Discorda em parte		Discorda totalmente	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
A utilização da arma de fogo muda a relação que tinha com o cidadão, quando antes não era utilizado este tipo de armamento	83	24,4%	130	38,2%	17	5%	22	6,5%	84	24,7%
A utilização da arma de fogo confere proteção ao agente da guarda municipal	210	61,8%	112	32,9%	8	2,4%	5	1,5%	2	0,6%
A utilização da arma de fogo faz com que os cidadãos respeitem mais o agente da guarda municipal	118	34,7%	174	51,2%	20	5,9%	16	4,7%	9	2,6%
A utilização da arma de fogo melhora a atuação da guarda municipal, a torna mais eficiente	182	53,5%	134	39,4%	10	2,9%	7	2,1%	4	1,2%
A utilização da arma de fogo como instrumento de trabalho não é importante	11	3,2%	8	2,4%	6	1,8%	25	7,4%	287	84,4%
A arma de fogo é instrumento essencial na atuação do guarda municipal	200	58,8%	115	33,8%	8	2,4%	13	3,8%	1	0,3%
Os agentes da Guarda Municipal de Belo Horizonte estão bem preparados para a utilização da arma de fogo	173	50,9%	136	40%	18	5,3%	5	1,5%	4	1,2%

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 8 - Sentimento de segurança sobre a utilização da arma de fogo

	Inseguro						Muito seguro			
	1		2		3		4		5	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Com o treinamento que recebeu para portar arma de fogo, você se sente	5	1,5%	4	1,2%	37	10,9%	113	33,2%	163	47,9%

seguro para utilizar este armamento?

Fonte: Dados da pesquisa.

O Decreto nº 15.965, de 20 de maio de 2015, definiu as peças básicas de uniforme para os guardas municipais de Belo Horizonte. A portaria nº 018/2015 da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial aprovou o Regulamento de Uniformes da Guarda Municipal de Belo Horizonte, o qual tem por objeto definir, classificar, padronizar e regular o uso e posse de uniformes, insígnias, distintivos, condecorações e acessórios, de uso exclusivo dos integrantes da carreira da GMBH, descrevendo-os de forma geral.

Além disso, o decreto também definiu a proibição do uso de brincos (pessoal masculino), de *piercings* (ambos os sexos), de barba, de roupas e/ou de “acessórios exóticos que atentem contra os princípios morais e dos bons costumes, e ainda, pintar os cabelos com cores extravagantes”. Assim como define os cortes de cabelos femininos e masculinos e o uso do bigode. Para as mulheres, quando uniformizadas, é permitido o uso de maquiagem, anéis, brincos e esmaltes, desde que não sejam extravagantes.

A partir do ano de 2016, as competências da GMBH foram ampliadas. O Decreto nº 16.195, de 7 de janeiro de 2016, atribuiu como competência da GMBH o exercício de fiscalização da atividade econômica de transporte remunerado de passageiros, individual ou coletivo, em veículo particular ou de aluguel, promovido por pessoa física ou jurídica, os quais estejam autorizados pelo órgão público competente, sendo vedado o transporte clandestino ou irregular de passageiros. O Decreto nº 16.211, de 21 de janeiro de 2016, designou a Guarda Municipal de Belo Horizonte para atuar por delegação da Secretaria Municipal Adjunta de Fiscalização (SMAFIS), na fiscalização do comércio clandestino de mercadorias e a prestação irregular de serviços nos logradouros públicos, e conseqüentemente na desobstrução deste.

O Decreto nº 16.270, de 31 de março de 2016 atribuiu como competência da GMBH, por meio de seu grupamento de trânsito, enquanto agentes credenciados pela Autoridade de Trânsito do Município, fiscalizar, autuar, adotar as medidas administrativas pertinentes, de forma isolada ou em operações conjuntas com a BHTrans.

O Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, assim como a legislação de sua criação apresenta algumas características próximas às das instituições militares. Como a definição do que seja a supervisão, a hierarquia, a civilidade e a camaradagem. A hierarquia e a disciplina aparecem como o cumprimento dos deveres civis e funcionais em todos os níveis, cargos e funções da base institucional da GMBH. A disciplina aborda os aspectos de

obediência às ordens, às prescrições legais e regulamentares, assim como a correção de atitudes e colaboração dos membros com a disciplina coletiva.

A partir de maio de 2016, a Lei nº 10.926, torna obrigatória a publicação, na imprensa oficial e no site oficial da Prefeitura de Belo Horizonte na rede mundial de computadores, de estatísticas das ocorrências realizadas pela Guarda Municipal garantindo a publicização das ocorrências realizadas pela instituição. Conforme consulta no Portal da Prefeitura de Belo Horizonte, as últimas estatísticas eram do ano de 2015 e dos Autos de Infração de Trânsito – AIT¹⁷.

Em dezembro de 2016 foi publicado o Planejamento Estratégico da Guarda Municipal de Belo Horizonte para os anos de 2017 a 2020, o qual foi formulado a partir das diretrizes do Estatuto Geral das Guardas Municipais. A competência geral da GMBH foi definida como a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município, conforme quadro 2.

A publicação do Estatuto Geral das Guardas (Lei 13.022/2014), de certa maneira, pode ter legitimado algumas das atividades já previstas nas legislações de Belo Horizonte, no entanto, em sua maioria ele introduz novas competências. Aparentemente, das 18 atribuições que todas as Guardas Municipais brasileiras têm, Belo Horizonte contava com sete, como demonstra o Quadro 2. Portanto, em termos formais, o Estatuto ainda que tenha legitimado parte das atividades realizadas pela instituição, acrescentou novas competências para a Guarda Municipal de Belo Horizonte.

Quadro 2 - Competências da Guarda Municipal de Belo Horizonte antes (leis de 2003 e 2007) e depois do Estatuto Geral das Guardas Municipais (2014)

Atribuições da GM segundo o art. 5o, do Estatuto Geral de 2014 e Planejamento Estratégico da GMBH, de 2016	Belo Horizonte já possuía esta atribuição?	Desde quando?	Como era a descrição na legislação?
I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;	Sim	2003	Proteção dos bens e instalações do patrimônio público de Belo Horizonte
II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;	Sim	2003	Serviços de vigilância de portaria das administrações direta e indireta
III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;	Sim	2007	Exercer a atividade de orientação e proteção dos agentes públicos e dos usuários dos serviços públicos municipais
IV - colaborar, de forma integrada	Não		

¹⁷ Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=seguranca&idConteudo=215170>> Acesso em: 16 ago. 2017.

com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;			
V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;	Não		
VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;	Sim	2007	Atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, por determinação expressa do Prefeito.
VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;	Não		
VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;	Sim	2003	Auxiliar nas ações de defesa civil sempre que em risco bens, serviços e instalações municipais e, em situações excepcionais, a critério do Prefeito
IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;	Sim	2007	Planejar, coordenar e executar ações de interação com os cidadãos
X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;	Sim	2007	Manter relacionamento urbano e harmônico com as instituições que compõem o Sistema de Defesa Social, promovendo o intercâmbio e a colaboração recíprocos.
XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;	Não		
XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;	Sim	2003	Auxiliar permanentemente o exercício da fiscalização municipal sempre que em risco bens, serviços e instalações municipais e, temporariamente, diante de situações excepcionais, a critério do Prefeito.
XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;	Não		
XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;	Não		
XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;	Não		
XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os	Não		

demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;			
XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e	Não		
XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.	Não		

Fonte: Leis Municipais 8.484/2003 e 9.319/2007, Estatuto Geral das Guardas (Lei Federal 13.022/2014) e Planejamento Estratégico da GMBH (2016).

5.4 A criação de uma Polícia Municipal Preventiva em Belo Horizonte

A partir do início de 2017, com a nova gestão do executivo municipal, a instituição Guarda Municipal de Belo Horizonte passou a ser identificada enquanto polícia municipal, com novas atividades e novas formas de atuação.

De acordo com o entrevistado, representante do comando da GMBH, a Constituição Federal aborda o tema enquanto “proteção dos bens, serviços e instalações municipais”. No entanto, a interpretação dos ex-gestores da GMBH e da SMSEG0 era em relação somente as instalações e não quanto aos serviços e bens, os quais, na visão deles, também poderia ser interpretado, desde essa época, como a realização da proteção municipal preventiva. Visão esta que o Estatuto Geral das Guardas Municipais possibilitou para as guardas.

Proteção municipal preventiva é o que a guarda sempre procurou fazer. Prevenção qualificada onde o cidadão mais carece de segurança, é isso. Sobre o aspecto da prevenção preventiva, é uma previsão legal, trazida pela 13.022, por um aspecto muito mais amplo da atuação da guarda, se a pessoa quiser falar sobre a guarda municipal precisa de falar sobre o que é serviços municipais. Bastava entender um pouco sobre instalações municipais (trecho de entrevista com Entrevistado 4).

Nesse sentido, com a nova gestão do executivo municipal, em 2017, a Guarda Municipal de Belo Horizonte passa a ser vista como uma instituição promotora de direitos. Além disso, o slogan da instituição desde o início da sua criação era o de “*Embaixadora da paz e amiga da justiça*” em homenagem ao patrono da instituição Sérgio Vieira de Mello, de acordo com o entrevistado representante do comando da GMBH, o objetivo é promover os mesmos valores do patrono: os direitos humanos e a ajuda humanitária. *Slogan* institucional

que parece fazer mais sentido atualmente do que na época de criação da GMBH. Nesse sentido, a missão passa a ser o estabelecimento da sensação de segurança para a população de Belo Horizonte e a promoção de direitos. É percebido pelos entrevistados representantes do comando da GMBH, que a organização passou por uma crise de identidade, mas que após a Lei 13.022/2014, foi possível construir a identidade, assim como o fortalecimento institucional.

Contudo, ainda assim a instituição ainda está traçando o seu caminho, na visão do entrevistado representante do comando da GMBH por ser uma organização ainda muito nova, mas que apresenta um potencial muito grande, se os gestores valorizarem e investirem na GMBH (Entrevistado 11),

Instituição que ainda está traçando seu caminho, é nova, só tem 14 anos, mas que vejo com potencial muito grande, se os gestores que estão a frente, na prefeitura, valorizar a instituição, investirem em logística, investir no profissional em capacitação, nele como um todo, acho que a cidade ganha muito com a Guarda Municipal (trecho de entrevista com Entrevistado 11).

Em consonância com o próprio entendimento dos guardas municipais, a gestão da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção entende que o fato de a guarda ter sido patrimonial até recentemente possibilitou que outras formas de trabalho fossem discutidas, além da forma de policiamento repressivo e reativo, uma vez que ela vai começar a realizar atividades que até então não eram realizadas. Contribui o fato da instituição não ter um histórico extenso em atuações repressivas.

Na visão dos gestores da SMSP, a Guarda Municipal de Belo Horizonte é entendida como o principal ator de execução da segurança pública e a coordenação e o direcionamento das atividades são atribuições da Secretaria.

A gente tem uma estratégia de policiamento. Primeiro de criar, porque até então a guarda fazia um trabalho meramente patrimonial, o prefeito e o secretário trouxeram essa proposta que depois se concretizou enquanto uma estratégia central da Secretaria, que é ter a guarda enquanto uma polícia municipal que está preparada para enfrentar problemas de crime e violência. Só que ela é uma guarda que precisa conviver com a transição e não pode deixar descoberto o papel também de segurança patrimonial, isso é um grande desafio. (trecho de entrevista com o Entrevistado 14).

Além disso, também chamam atenção para o entendimento de que a Guarda é uma protagonista, mas não o único ator, uma vez que o objetivo de concretizar uma política de prevenção à criminalidade envolve outros atores. Desse modo, a área de atuação da GMBH

foi entendida como todo o município de Belo Horizonte e com a missão de promover o entendimento entre os guardas municipais de que a instituição é uma polícia de proximidade e não uma polícia reativa que age na perseguição de bandidos, que seja capaz de dialogar, seja treinada, capacitada e disciplinada. No entanto, demonstram o desafio da construção do lugar, “de repente, ele virou um monte de coisa. Guarda que ficava só no museu está na Praça Sete. A preocupação é com identidade mesmo. Não pode ser porteiro e não pode ser polícia militar, o que é? É uma legitimidade mesmo. Que lugar que é esse?” (trecho de entrevista com Entrevistado 10).

A Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção apresenta em seu quadro administrativo gestores civis que possuem experiência na temática da segurança pública e com formação em diversas áreas de conhecimento como sociólogos, advogados, administradores públicos, médicos, pedagogo e psicólogo. Nesta pesquisa, foi muito destacada a importância, pelo entrevistado representante do comando da GMBH, da presença de profissionais civis e especialistas em segurança pública na gestão da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção, em ajudar a traçar o lugar da Guarda Municipal e, assim, encontrar o seu encaixe no campo da segurança pública (Entrevistado 4). Há uma confiança dos guardas municipais no direcionamento que a SMSP propõe para a GMBH, no sentido de se ter uma Polícia Comunitária Preventiva.

Eu não estou ali para correr atrás do bandido, quando você corre atrás do bandido, você já falhou, já teve uma vítima. Não tem como restituir mais. A gente não tem que correr atrás do bandido. Tem que prevenir. Logo não tem quem prender. Se você ocupa uma área urbana, um setor específico, patrulha aquele ambiente e ali não cometeu crime, você fez o seu trabalho. Na cidade como um todo, não é só patrimônio. Não é prender, se eu prendi, eu já falhei (trecho de entrevista com Entrevistado 11).

Além disso, os dados do *survey* também indicam a confiança dos guardas na nova gestão. 64,1% dos guardas discordam com a afirmação de que “*a Guarda Municipal deveria ter autonomia para trabalhar como quisesse*” e também discordam com a afirmação “*a prefeitura não entende de segurança pública e, portanto, não deveria dizer à Guarda Municipal o que fazer*” (62,1%), além disso, quase 95% dos guardas concordam com a afirmação de que “*a Guarda Municipal deveria ser compreendida como uma polícia municipal comunitária de proximidade*”.

A estratégia da Secretaria foi elaborada em três eixos: estruturar uma polícia municipal, instituir uma política de prevenção social ao crime; e promover a integração municipal.

As estratégias da prevenção foram divididas em duas gerências, uma de prevenção social ao crime e violência juvenil e outra gerência de prevenção à violência nos territórios. A prevenção também se organiza em uma terceira frente, que não está organizada em gerência, mas é o trabalho de prevenção com a GMBH.

Organizou a diretoria através de duas frentes fundamentais: gerência de prevenção social ao crime e violência juvenil e uma gerência de prevenção à violência nos territórios. Uma frente é o trabalho com o sujeito, com o indivíduo que de alguma forma está em situação de vulnerabilidade, seja por ser vítima, em sua maioria das vezes os jovens são vítimas de violência e principalmente de homicídios, e também agentes, é uma vulnerabilidade muito grande desse grupo. Inclusive o nome juvenil na gerência já traz esse foco ligado às questões da ordem do sujeito, de fatores de risco, de proteção, mais voltado para as vulnerabilidades desse público específico que são os jovens. A outra frente já é uma frente que articula o território enquanto um elemento de proteção desses jovens. Mas também o território enquanto um lugar que acumula desvantagens sociais. Violência não acontece da mesma forma na cidade toda (trecho de entrevista com Entrevistado 6).

A integração foi pensada como a integração da segurança municipal com outros setores, não restrita ao policiamento, mas com uma visão ampliada de segurança pública, que interage com a fiscalização, a mobilidade urbana, os serviços urbanos e também uma integração com o próprio Estado, com as polícias militar e civil. Conforme foi visto anteriormente, a estratégia de estruturar uma polícia municipal é a partir das ações previstas para a Guarda Municipal de Belo Horizonte.

A estratégia da integração tem no Centro de Operações da Prefeitura (COP) de Belo Horizonte a principal referência. É importante ressaltar que a gestão da sala do COP, a coordenação é de um guarda municipal, o que confere um lugar de destaque para a instituição. São três eixos principais de trabalho: o de integração operacional, o de análise e gestão integrada e o eixo de integração de tecnologias (informações, sistemas, imagens, comunicação de voz). O primeiro eixo de integração operacional é o objetivo da SMSP, “integração operacional que a gente diz é promover uma atuação integrada das instituições para as respostas aos problemas do dia a dia” (trecho de entrevista com Entrevistado 14). Assim, as mais diversas instituições que atuam no município de Belo Horizonte estão presentes no COP, como a fiscalização, a BHTrans (Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte), o

Serviço Médico de Urgência (SAMU), Bombeiros, Polícia Militar, Polícia Civil, Serviço de Limpeza Urbana (SLU), entre outras.

As principais ações do eixo de integração são nos grandes eventos, em operações especiais integradas, como as desocupações. São operações que apresentam um problema com maior complexidade, o qual ultrapassa a ação de um determinado órgão.

A organização do Carnaval de Rua de Belo Horizonte, em 2018, é um exemplo da operação em grandes eventos, assim como contou com uma relevante atuação da GMBH. A GMBH teve uma extensa preparação e protagonismo na organização do evento, conforme pode ser percebido por notícias da época. A GMBH foi capacitada sobre a temática dos direitos e cidadania para mulheres, LGBTs, crianças, adolescentes e jovens da cidade, com foco na efetividade da segurança dessas pessoas durante o Carnaval, a fim de que a Guarda Municipal pudesse realizar um atendimento qualificado dessas populações¹⁸, também recebeu um treinamento específico para conter crimes de abuso sexual e outros tipos de violência contra mulheres, crianças, adolescentes e o público LGBT¹⁹. Além disso, foi extensamente veiculado na mídia de Belo Horizonte, o comando da GMBH orientando à população e fornecendo dicas de segurança no carnaval²⁰. Ao final do carnaval, a avaliação da Prefeitura de Belo Horizonte foi positiva, com a melhora dos números de segurança, que demonstraram que ainda com o crescimento do público que participou, o carnaval de 2018 registrou uma queda nos registros de ocorrências efetuadas pela Guarda Municipal²¹.

Além disso, ações de emergências também fazem parte do eixo de integração operacional, as quais demandam respostas imediatas.

Eventos, fatos que acontecem na cidade, indesejáveis, incidentes de maneira geral, e emergências que é o dia a dia da sala. O COP funciona 24h com uma sala de controle integrado sendo acionado o tempo inteiro com acidentes de trânsito com vítima, árvores que caem ou risco de queda, animais soltos em via, unidades de serviço de via, ruas diárias que as vezes você tem que desviar o trânsito, parar. A própria coordenação do Disque Sossego, alguém que aciona porque tem uma perturbação do sossego, a pessoa aciona o 156 [número da prefeitura] e o 156 manda pra cá, pra gente planeja uma resposta imediata. São atuações e respostas imediatas a incidentes e emergências que demandam ações conjuntas (trecho de entrevista com Entrevistado 14).

¹⁸ Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/guarda-municipal-faz-capacitacao-sobre-cidadania-no-carnaval>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

¹⁹ Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/carnaval/2018/noticia/guardas-municipais-treinam-para-conter-violencia-contramulheres-e-publico-lgbt-durante-o-carnaval.ghtml>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

²⁰ Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/6460541/programa/>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

²¹ Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/02/20/interna_gerais.938786/carnaval-de-bh-tem-meta-de-crescer-20-e-virar-a-maior-festa-do-pais.shtml>. Acesso em: 22 fev. 2018.

O segundo eixo de trabalho é a gerência de análise e gestão integrada. O objetivo é identificar padrões de ocorrência de fenômenos de criminalidade, violência e desordem urbana, a partir do uso de análise estatística para que se possa perceber um possível padrão de repetição, para construir uma resposta ou ações de prevenção ao problema. Foi criado o GISP (Gestão Integrada de Segurança Pública) e programas “pilotos”, para serem trabalhadas quatro frentes. A primeira frente é a de roubo a transeuntes no centro da cidade, a partir da “Operação Sentinela”. A segunda, em unidades de saúde da Regional Barreiro, as quais apresentam maior incidência de boletins de intervenção da Guarda. A terceira, na Regional Leste, com o problema da violência nas escolas. E, por fim, a quarta frente de segurança, em um parque municipal, na Regional Pampulha. O objetivo era apresentar uma diversidade de problemas e de áreas, para testar metodologia com gestores diferentes da própria Guarda Municipal.

É importante ressaltar que, de acordo com o entrevistado representante da SMSP, a GMBH tem um papel importante nessas ações, tanto no planejamento estratégico, quanto na viabilização das atividades, além dela se configurar como o próprio eixo da estratégia de policiamento.

A diretriz da prefeitura quanto a estratégia de estruturar uma polícia municipal foi dividida em duas frentes de trabalho: a repressão qualificada e a prevenção.

Dentro da repressão qualificada, atuar em focos, perceber quais são as localidades, quais são os momentos que você possa ter ali um indivíduo mais apto ao ato criminoso, como a gente deve atuar repressivamente nesses casos, como deve ocorrer. Paralelo à repressão qualificada, e tão importante quanto, temos a dimensão da prevenção social. Entender a criminalidade como fenômeno de múltiplas causas, e tendo múltiplas causas, temos a necessidade de múltiplas intervenções, articuladas, integradas (trecho de entrevista com Entrevistado 8).

O papel da GMBH é visto pelos entrevistados, gestores da SMSP, como além da segurança nos próprios, ressaltando que não é um trabalho de “tomar conta”, de vigia dos próprios. A instituição exerce o patrulhamento, contribuindo para a sensação de segurança e usando a força quando for necessário intervir. Nesse sentido, exerce um papel preventivo, situacional, a partir da presença ostensiva do agente da GMBH. Também foi ressaltada a importância de que a instituição seja capacitada para lidar com grupos minoritários e vulneráveis, como a juventude, idosos, LGBTs, atuação em aglomerados, entre outros.

A perspectiva dos gestores da SMSP é entender os limites de atuação e definição dos locais de atuação. As primeiras ações, em curto prazo, foram no hipercentro da capital e

dentro dos ônibus. Foi elencado o hipercentro, onde foi constatado grande número de crimes contra o patrimônio, os guardas fazem rondas a pé no local (Operação Sentinela); e a atuação nos ônibus, a operação denominada “Viagem Segura”, que os guardas passam a viajar nos ônibus da capital, para coibir a ação de possíveis infratores. Em seguida, o objetivo era atuar na regulação da ordem urbana, em que foi considerada a atuação com camelôs, moradores de rua, ocupações urbanas, ações do disque sossego, entre outras. As principais funções e atividades são a prevenção à criminalidade e à violência, a proteção dos espaços públicos e dos espaços da prefeitura (Entrevistado 1). A preocupação é com o dano ao patrimônio, não com homicídios.

As ações de prevenção à criminalidade e à violência foram aproveitadas e remodeladas a partir de atividades que a GMBH já realizava. A proximidade que a Guarda vinha construindo também contribui para o reconhecimento da guarda e a legitimidade na sua atuação.

No momento, eu tenho participado das pré-conferências de droga, e são muito interessantes as observações, não enxergam a guarda como uma polícia, mesmo sendo uma polícia como se diz, as pessoas, até os agentes públicos, centro de saúde, eles falam: a guarda lá faz parte da equipe. Acho que o olhar da cidade para o guarda, quando vai falar de alguma agressão, eles falam “ah, mas não é o guarda, é o policial”, claro que os jovens falam de posturas não adequadas com o jovem, por isso vamos tratar desse assunto. Mas acho que a visão geral é de uma guarda mais pacífica mesmo, mais mediador, que está ali para garantir alguma ordem, mas sem atuação de confronto, de enfrentamento (trecho de entrevista com Entrevistado 6).

A Guarda Municipal de Belo Horizonte atua nas instalações municipais, como unidades de saúde, praças, parques, unidades de assistência social, de apoio comunitário, além de atuar no trânsito, vias públicas, no hipercentro da capital, dentro de ônibus e grandes eventos. O apoio da GMBH passa a ocorrer também na fiscalização, em ocupações de imóveis e na regulação de atividades de camelôs, regulamentando os espaços públicos.

Além dessas atividades, a instituição também realiza atividades de prevenção, como a patrulha escolar, o escotismo, a oferta de aulas de jiu-jitsu para adolescentes que cumprem medidas socioeducativas, as quais fazem parte do eixo da prevenção social à criminalidade. É importante destacar que os dados do *survey* desta pesquisa revelaram que os guardas municipais entrevistados consideram essas ações como importantes, sendo que mais de 90% consideraram as atividades da patrulha escolar como importantes e 85% consideraram o escotismo como importante. A avaliação sobre as aulas de jiu-jitsu para adolescentes que

cumprem medidas socioeducativas foi ligeiramente menor, 61,5% dos guardas a consideravam importantes.

Quadro 3 - Avaliação sobre algumas atividades de prevenção desenvolvidas pela GMBH

Opinião sobre algumas atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal	Não deveria fazer parte das atividades da instituição		Não é importante		Não tenho como avaliar		É importante		É muito importante	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Aulas de Jiu-Jitsu para adolescentes que cumprem medidas socioeducativas	28	8,2%	21	6,2%	77	22,6%	118	34,7%	91	26,8%
Atividades da patrulha escolar	0	0	1	0,3%	9	2,6%	123	36,2%	199	58,5%
Escotismo	0	0	8	2,4%	31	9,1%	127	37,4%	155	45,6%

Fonte: Dados da pesquisa.

O Decreto nº 16.612, de 19 de abril de 2017, dispõe sobre as ações da Banda de Música da Guarda Municipal, a qual é entendida como uma atividade preventiva da instituição. A principal ação da Banda de Música da GMBH é interagir com os cidadãos em eventos culturais em Belo Horizonte e os seus principais objetivos são:

- I - promover o aprimoramento e incentivo à educação e à cultura musical;
- II - desenvolver e participar de ações, programas ou projetos de prevenção à violência relacionados à música, que visem despertar, preservar ou resgatar o sentimento da vida em comunidade, em especial de jovens e adolescentes envolvidos em situação de vulnerabilidade social;
- III - contribuir, por intermédio da música, com a segurança pública, notadamente no fortalecimento das ações de policiamento comunitário da Guarda Municipal de Belo Horizonte e na interação do cidadão com o operador da segurança pública.

De acordo com os interlocutores da pesquisa, representantes do comando da GMBH, há uma ampliação do entendimento sobre o que os agentes municipais faziam anteriormente de forma restrita ao patrimônio para as vias públicas e logradouros, onde o crime acontece. É frisado que não foi abandonada a proteção dos usuários das instalações municipais, uma vez que foram mantidos guardas em postos fixos, como em escolas e centros de saúde.

A avaliação é de que a instituição passou a ocupar um espaço existente no município para as ações de prevenção, em que é ressaltada a atuação orientada por problemas, a partir de um diagnóstico dos locais e atuação nas zonas quentes de criminalidade (ZQCs), além disso, há o entendimento do entrevistado representante do comando da GMBH de que anteriormente, a instituição era pouco aproveitada, quando a sua atuação era restrita aos próprios públicos; ela tinha uma potencialidade e uma capacidade para serem desenvolvidas.

A mudança da passagem de restrição aos próprios municipais para as atividades de policiamento preventivo comunitário é vista como uma forma de consolidação dos princípios e definições legais introduzidos pela Lei 13.022/2014.

Contudo, essa mudança de perfil trouxe alguns questionamentos na atuação dos guardas, principalmente nas áreas de saúde e educação, reconhecidas como os principais “clientes” da instituição, no entanto, outros setores da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) também questionaram a mudança de atuação. Anteriormente a essa mudança nas atividades da Guarda, os guardas estavam fixos em várias escolas, unidades de saúde e setores da PBH. Os novos propósitos para a organização tiraram os guardas desses postos fixos e redistribuiu o efetivo em outros locais, como em ônibus e no hipercentro da cidade, a justificativa é a de que são locais onde há a maior incidência de crimes. Conforme foi pontuado, a locação do efetivo da GMBH, desde o início da sua criação, levava em consideração as demandas por segurança feitas pelos próprios funcionários públicos da prefeitura (VARGAS, 2010). Nesse sentido, este período de transição é marcado por conflitos dentro da administração pública municipal.

A Guarda Municipal tem cada vez mais ganhado um espaço. Ela estava restrita a segurança patrimonial, que era escola, centro de saúde, é muita coisa, que é de onde a gente tem tirado muito guarda mesmo que é fazendo administrativo, dentro de secretaria, como se fosse um vigia. Esses aí, a gente está cortando mesmo, esses que estão indo para a rua. Todo mundo quer um guarda para chamar de seu. Por que não um vigilante? Para que um vigilante se tem um guarda municipal? Guarda municipal que é um vigilante, eles que fazem segurança patrimonial. Isso já cansamos de escutar, e eles falam para que serve a guarda? Ela não é segurança patrimonial? Mas ela também é segurança da cidade. Nós vamos priorizar um roubo, ou priorizar uma segurança interna nossa? (...) Todo mundo vai dizer que piorou, que é equivocado, que guarda não tinha que sair, que esta inseguro. Mas o secretário não tem a menor dúvida que tem que caminhar para sair, a estratégia, o prefeito e o secretário, vão continuar com essa lógica de por na rua. Mas a gente tem tomar cuidado de fazer isso de uma maneira que não fique esse vácuo total (trecho de entrevista com Entrevistado 14).

No caso da saúde, na época da pesquisa, o conflito ainda não tinha sido pacificado. Os guardas ficaram fixos em algumas unidades de saúde, as quais foram escolhidas pela maior incidência de ocorrências da Guarda, no entanto, em outras unidades eles mantiveram a mudança da atuação, e passaram a atendê-las em rondas motorizadas. A área da saúde ainda é um desafio para a gestão da SMSP ²².

²² Após a realização do campo desta pesquisa, foi veiculado na mídia notícia que informava sobre criação de um Grupo especial da Guarda Municipal para fazer a segurança nos centros de saúde de BH. Disponível em:

No caso das escolas, de acordo com os interlocutores, gestores da SMSP, a situação foi estabilizada, a partir da área de prevenção social à criminalidade da Secretaria e, assim, a estratégia de policiamento mudou nesses locais. Foram escolhidas 90 escolas para terem guardas fixos, a partir dos dados dos boletins de intervenções da Guarda e foi instituída a patrulha escolar. Essa mudança foi contextualizada por um entrevistado representante da Secretaria Municipal de Educação:

Na época eu era gerente pedagógica na escola, lembro que tinha que dar palestra nas escolas e falar, gente, ele está aqui para guardar patrimônio, e o ser humano é o maior patrimônio que temos. Hoje, em 2017, o discurso é exatamente o contrário que foi em 2005. Lógico que precisa deles, para cumprir o papel deles em outros lugares, e ter uma redução nas escolas. Se eles atuavam em cada escola, pensando a perspectiva do ensino fundamental, eles reduzem pela metade. E vem com a proposta de trabalhar em dupla, novo formato, composição de força, explicam análogo ao que é a PM, a gente não vê um PM sozinho na rua. (trecho de entrevista com Entrevistado 15).

De acordo com os entrevistados, era recorrente o fato dos guardas serem chamados para resolver conflitos disciplinares. Nesse contexto, o guarda relatava no boletim de intervenção, mas o desfecho era uma medida pedagógica, ou o inverso, “um ato indisciplinar fica um pulo para virar ato infracional” (trecho de entrevista com Entrevistado 15). Assim, há o entendimento de que a escola é um espaço que deve ser administrado pela administração escolar.

Nesse sentido, nestes espaços, havia um alto número de intervenções da guarda. O servidor vê no guarda uma proteção específica, você vai fazer uma pesquisa na escola, você vai ver, é o meu guarda. Todo mundo carece de uma mediação de conflito, nas UPAs. Tudo era desacato nas UPAs, o número de ocorrências ia lá pra cima. Quando a gente mudou, o número desceu, você vai mediar seus conflitos (trecho de entrevista com Entrevistado 11).

O objetivo é reduzir o número de intervenções nas escolas e que ações de mediação de conflitos e justiça restaurativa sejam implementadas dentro do ambiente escolar a partir dos atores desse espaço, levando em consideração que conflitos pedagógicos não sejam resolvidos pelos guardas municipais.

No entanto, chama atenção o entrevistado de pesquisa, representante da SMSP, que essa mudança do perfil de atuação pode acarretar em problemas para a instituição, como um perfil de adoecimento.

Não é um problema na Guarda Municipal, ainda não, mas pode ficar. Vai depender das ações de promoção e prevenção à saúde. Agora com a questão dos tipos de conflito, das exigências do trabalho. Dos novos projetos, “Sentinela”, “Viagem Segura”, essas operações que trazem um confronto maior, aquilo que no indivíduo poderia estar guardado, se ele estivesse unicamente no centro de saúde, na escola, ela pode aflorar. Porque a gente está tendo uma participação mais efetiva no meio, e aí se vir à tona, ela vai ser um problema maior (trecho de entrevista com Entrevistado 5).

Essa mudança no perfil é vista como uma possibilidade de conflito. A rotina nas unidades de saúde, em parques, e nas escolas demandavam procedimentos de trabalhos bem diferentes dos que a Guarda tem atuado nessa nova gestão.

A minha escola é problemática, não dá para sentar muito, eu me reorganizo nos momentos de espaço, eu tenho de ficar de pé. No centro de saúde, o momento de conflito é o momento de acolhimento, distribuição de medicamento e vacina, não dá para sentar, depois de tudo organizado, já são 10h da manhã, aí eu vou tomar meu café e descansar. Cada um tinha uma diretriz de conhecimento para entender o gerenciador do conflito, e isso ele traz, a rotina é uma, lá no fazer é outra (trecho de entrevista com entrevistado 5).

Além disso, há uma percepção de que as mudanças têm impactado muito os guardas. A atuação diferenciada trouxe uma série de exigências aos guardas, como qualificações extras e aumento da carga de trabalho. Essa mudança de atuação é frisada pelo entrevistado 5 da SMSP, antes o guarda era conhecido no seu lugar de atuação, era referência, diferente do que pode ocorrer com as mudanças recentes, como entrar em ônibus em áreas de risco, rondas em praças e no hipercentro, a carga de tensão aumentou, o que também pode se apresentar como um futuro problema. Além disso, os guardas municipais estão, principalmente, em rondas motorizadas, essa mobilidade pode os levar a terem que sair uniformizados de casa, e pode ser que não gostariam que a vizinhança soubesse que são guardas municipais, assim como também podem exigir o porte de arma de fogo, considerando que se sentem mais vulneráveis e exigiriam a arma para proteção.

De acordo com os dados do *survey* desta pesquisa, em relação às atividades realizadas pela GMBH, foi apresentada uma lista de atividades que foram atribuídas às guardas

municipais de todo país e, assim, foi solicitado que indicassem todos os tipos de atividades realizadas pela Guarda Municipal de Belo Horizonte. Observa-se que quase todas as alternativas foram indicadas como sendo realizadas pela GMBH, apenas *proteção ambiental e segurança do Fórum* apresentaram um número menor de entrevistados que as indicaram como atividades da GMBH.

Tabela 9 - Atividades realizadas pela Guarda Municipal de Belo Horizonte

Atividades	N	%
Total	340	100%
Auxílio no ordenamento do trânsito	324	95,2%
Proteção de bens, serviços e instalações do município	323	95%
Ronda escolar	322	94,7%
Patrulhamento de vias públicas	319	93,8%
Atividades de defesa civil	312	91,7%
Auxílio ao público	301	88,5%
Controle e fiscalização de comércio de ambulantes	298	87,6%
Segurança em eventos/comemorações	294	86,4%
Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado	289	85%
Ações educativas junto à população	277	81,4%
Posto de guarda (postos de saúde, bairros, entrada da cidade, etc)	258	75,8%
Atendimento de ocorrências policiais	243	71,4%
Serviços administrativos	225	66,1%
Auxílio à Polícia Militar	219	64,4%
Auxílio à Polícia Civil	215	63,2%
Segurança e/ou proteção de prefeito e/ou outras autoridades	209	61,4%
Programas sociais de prevenção ao crime e violência	201	59,1%
Auxílio no atendimento do Conselho Tutelar	171	50,2%
Atendimentos sociais	170	50%
Proteção ambiental	111	32,6%
Outras	20	5,8%
Segurança do Fórum	11	3,2%

Fonte: Dados da pesquisa.

Contudo, diferente do que pôde ser observado nas atividades atribuídas à GMBH, o número de atividades que os entrevistados indicaram que eles realizam é menor. As opções que mais de 40% dos entrevistados indicaram foram: *proteção de bens, serviços e instalações do município; patrulhamento de vias públicas; patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado; auxílio ao público; segurança em eventos/comemorações; e auxílio no ordenamento do trânsito*. Isto pode indicar que, institucionalmente, ainda não está claro para os guardas municipais entrevistados quais são as funções da GMBH, no entanto, as atividades que eles indicam que realizam revela as principais atribuições da instituição, assim como será visto sobre o local que realizam as suas atividades.

Tabela 10 - Atividades que o entrevistado da GMBH realiza

Atividades que o entrevistado realiza	N	%
---------------------------------------	---	---

Total	340	100%
Proteção de bens, serviços e instalações do município	212	62,3%
Patrulhamento de vias públicas	180	52,9%
Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado	177	52,05%
Auxílio ao público	177	52,05%
Segurança em eventos/comemorações	168	49,4%
Auxílio no ordenamento do trânsito	155	45,5%
Atendimento de ocorrências policiais	138	40,5%
Auxílio à Polícia Militar	88	25,8%
Serviços administrativos	86	25,2%
Ronda escolar	79	23,3%
Posto de guarda (postos de saúde, bairros, entrada da cidade, etc)	77	22,6%
Ações educativas junto à população	77	22,6%
Controle e fiscalização de comércio de ambulantes	55	16,1%
Auxílio à Polícia Civil	51	15%
Atendimentos sociais	48	14,1%
Atividades de defesa civil	35	10,2%
Programas sociais de prevenção ao crime e violência	34	10%
Auxílio no atendimento do Conselho Tutelar	28	8,2%
Proteção ambiental	27	7,9%
Segurança e/ou proteção de prefeito e/ou outras autoridades	24	7,05%
Outras	21	6,1%
Segurança do Fórum	0	0%
NS/NR	3	0,8%

Fonte: Dados da pesquisa.

Observou-se um grau de satisfação com as atividades que os guardas entrevistados vêm desempenhando, 53,8% dos entrevistados afirmaram que não mudariam de atividade, 24,7% afirmaram que sim, mudariam, e 20% não sabiam. Além disso, também foram apresentadas afirmações acerca das atividades exercidas pelos guardas municipais. 81,5% discordam da afirmação de que “a principal atividade da Guarda Municipal deveria ser de proteção dos próprios municipais”, o que revela o entendimento quase consensual dos guardas municipais de que essa não é mais a principal atividade da GMBH. Por outro lado, 81,8% concordam que “a principal atividade da Guarda Municipal deveria ser atividades de prevenção à criminalidade e violência”, o que pode demonstrar o entendimento dos guardas sobre a nova configuração proposta pela SMSP para a GMBH e também concordam que “para um bom trabalho policial é absolutamente necessário a construção de um bom diagnóstico da região e de sua dinâmica criminal” (93,5%), afirmação que vai de encontro ao que os representantes do comando da GMBH e os gestores da SMSP propõe para a forma de policiamento da GMBH. Além disso, a maioria deles concorda com as afirmações de que: “a Guarda Municipal deveria continuar investindo no atendimento ao público, treinando agentes para esta atividade” (86,4%) e “a Guarda Municipal deveria priorizar equipes de mediação de conflitos, deslocando mais agentes para esta atividade.” (70,8%).

Contudo, algumas afirmações também revelam o entendimento dos guardas municipais sobre outros tipos de policiamento que também devam realizar. 79,1% concordam

que “a Guarda Municipal deveria fazer policiamento ostensivo, tal como a Polícia Militar”, 61,8% concordam que “a Guarda Municipal deveria atuar em atividade de combate ao tráfico de drogas” e 70% concordam que “crimes de menor potencial ofensivo deveriam ser combatidos pela Guarda Municipal”. A afirmação de que “a principal atividade da Guarda Municipal deveria ser prender criminosos” dividiram os guardas municipais entrevistados, 47% concordam que essa deve ser uma atividade da GMBH e 40% discordam. Acerca do uso da violência, a maioria dos guardas discordam (53,5%) de que “para fazer frente à bandidagem, a violência quase sempre será um componente necessário da atividade da guarda municipal” e 34,1% concordam que a violência deve ser utilizada. Por fim, há um entendimento de que a investigação de crimes não é uma atribuição da GMBH, 70% discordam da afirmativa de que “a Guarda Municipal deveria atuar na investigação de crimes”. Assim como entre os entrevistados, representantes do comando da GMBH, também corroboram o entendimento da delimitação de competências da Guarda, a qual não deveria atuar na investigação de crimes e incluem também a atuação na repressão ao crime organizado.

Em relação aos locais que os entrevistados indicaram como aqueles que realizam a maior parte das suas atividades na GMBH, o *centro da cidade* (17,6%) e atividades de *patrulhamento* (12,1%) foram as mais indicadas. Ainda que as atividades atribuídas à GMBH sejam extensas e diversificadas, observa-se a concentração do efetivo em atividades de patrulhamento.

Tabela 11 - Locais que o entrevistado realiza a maior parte das suas atividades como Guarda Municipal

Em que local você realiza a maior parte da sua atividade como Guarda Municipal, neste momento	Total	
	N	%
Total	340	100%
Centro da cidade	60	17,6%
Patrulhamento	41	12,1%
Sede da Guarda Municipal	35	10,3%
Unidades da Guarda Municipal e da Prefeitura (serviços administrativos)	31	9,1%
Trânsito	26	7,6%
Centro de Operações da Prefeitura	23	6,8%
Escolas municipais	19	5,6%
Centro de saúde	17	5%
Outros	14	4,1%
Vários	14	4,1%
Banda de Música	13	3,8%
Parques municipais	12	3,5%
Linhas de ônibus	7	2,1%
Orla da lagoa da Pampulha	4	1,2%
Canil	2	0,6%
Delegacias de Polícia	2	0,6%
Departamento de Missões Especiais	2	0,6%

Rodoviária	1	0,3%
Município de Belo Horizonte	1	0,3%
Sede da Prefeitura	1	0,3%
Grupo de Emprego Especial	1	0,3%
NS/NR	14	4,1%

Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação ao perfil de agentes, desejado para a Guarda Municipal de Belo Horizonte, o entrevistado representante do comando da GMBH, afirmou que deve ser alguém capaz de perceber qual é o seu encaixe na sociedade, enquanto um promotor de direitos e policial comunitário, “de estar junto ao cidadão, de não enxergar ele como um inimigo, enxergar como uma pessoa, que pode ter cometido um delito ou não” (Entrevistado 4).

Além disso, espera de um agente da GMBH, que seja um

agente comprometido com o serviço é o agente atento às questões legais, questões sociais que envolvem a atividade. Vivemos numa sociedade muito dinâmica, com vários problemas, de ordem econômica, social, que acabam refletindo na vida do guarda municipal, problemas convergem com essa questão de segurança. Seria esse profissional dedicado, com uma atuação do ponto de vista legal, social, conhecedor da atividade, bem preparado, capacitado. Um agente de segurança pública para estar apto para exercer atividade dele deveria reunir esses requisitos, do treinamento, dedicação, preparação ético legal, com uma visão bem mais completa de todas essas questões que envolvem os direitos humanos. Com agentes vocacionados que gostam do que fazem, entende os desafios que a instituição oferece, mas são pessoas dedicadas. Pessoas que estão aqui eu percebo que gostam de atividade, isso facilita muito o trabalho (trecho de entrevista com Entrevistado 7).

O guarda municipal também é identificado como um profissional qualificado e que busca constantemente a sua qualificação, de acordo com o entrevistado 11, representante do comando da GMBH. O *survey* desta pesquisa questionou os entrevistados sobre a importância da formação e da experiência no trabalho e como avaliam o curso de formação e o estágio de qualificação que passam na instituição. Ao serem perguntados se para a realização do trabalho de guarda municipal a experiência no trabalho era mais importante que a formação, 46,8% responderam que a experiência no trabalho não é mais importante que a formação e 44,1% afirmaram que a experiência é mais importante que a formação. Ainda que demonstrem uma importância da formação na atuação profissional deles, 60,9% não acreditavam que o curso de formação atendia às necessidades da Guarda Municipal de Belo Horizonte, ou seja, o curso não é suficiente para atuarem na realidade do município. Essa característica pode justificar quase a totalidade dos guardas que demonstraram interesse em cursos e treinamentos extracurriculares, 95,9% tinham interesse por cursos e treinamentos, extracurriculares e não

obrigatórios, para melhorarem a atuação enquanto profissionais da Guarda Municipal, o que também confirma a afirmação do representante do comando da GMBH, de que são profissionais interessados no seu aprimoramento funcional.

A avaliação, quanto aos grupos de conhecimento²³, que foi ministrada no estágio de qualificação profissional também foi positiva, todos os conteúdos foram elencados como muito importantes para a formação deles. No entanto, há uma predominância da disciplina de “Manuseio e Emprego da Arma de Fogo” e “Estudo de casos na atividade policial - Uso Progressivo da Força”, o que indica que o uso da arma de fogo e da força são características consideradas como importantes para a atividade do guarda municipal.

Tabela 12 - Avaliação quanto aos grupos de conhecimento que foi ministrada no estágio de qualificação profissional

Grupos de conhecimento	Distribuição dos respondentes que consideraram como muito importante cada grupo de conhecimento para a sua vida profissional
Manuseio e Emprego da Arma de fogo	87,6%
Estudo de casos na atividade policial - Uso Progressivo da Força	82,9%
Polícia Comunitária e Sociedade	68,5%
Ética, Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública	67,4%
Relações Interpessoais	56,2%
Abordagem a Grupos Vulneráveis (Noções de Libras na Abordagem: Mulheres, Idosos e Deficientes)	53,2%
População em Situação de Rua	46,5%
Preconceito Raça e Cor – LGBT	41,8%
Teoria das Janelas Quebradas	39,7%

Fonte: Dados da pesquisa.

Também foi ressaltado, pelo entrevistado representante da SMSP, acerca do perfil dos guardas municipais de Belo Horizonte, a impressão de que cidadãos que prestam concurso público para área da segurança pública já podem ter um perfil traçado, carregam a imagem de ser uma pessoa com força física, a qual se identifica com a figura de uma pessoa armada. (Entrevistado 3). Além disso, foi ressaltado um perfil que pode apresentar um conflito para a construção de uma polícia municipal preventiva.

²³ É importante destacar que os questionários deste *survey* foram aplicados durante aulas ministradas no Estágio de Qualificação Profissional, sendo que, de acordo com a grade de horários da semana, pode ser que os entrevistados ainda não tenham participado de aulas de determinada matéria, o que poderia impossibilitá-los de responder esta questão de avaliação dos grupos de conhecimento, uma vez que poderiam desconhecer determinado conteúdo.

Cidadão que faz o concurso para segurança pública ela já tem um perfil, ela quer trabalhar com a força física, ele quer trabalhar armado, ele tem uma expectativa, tem um sonho ali de uma figura que ele se identifica. Eu acho que é um pouco de tudo que é importante. A gente precisa de uma guarda que tenha a força física sim, que tenha esses homens com esse poder de decisão para conter com mais rigor um enfrentamento, que tenha um poder de decisão com mais rigor para o uso de uma arma de fogo, e também precisa de um cidadão que precisa dialogar com uma pessoa que simplesmente queira uma informação, ou uma pessoa que tenha algum transtorno mental, que esteja perdida no centro da cidade. Nós precisamos de uma guarda que tenha esse contato com a comunidade, uma guarda comunitária mesmo (trecho de entrevista com Entrevistado 3).

Os guardas municipais também foram identificados, pelo entrevistado representante da SMSP, como agentes orgulhosos da sua instituição. Os dados do *survey* desta pesquisa também comprovam essa dimensão, 70,5% dos guardas entrevistados concordavam totalmente com a afirmação que “*os guardas municipais deveriam ter muito orgulho da sua instituição*”.

Também há um entendimento de que são profissionais que não entraram na instituição para ser polícia. A identificação em ser polícia se transformou ao longo da trajetória na instituição. Nesse sentido, o Entrevistado 6, representante da SMSP, identifica que os guardas municipais são profissionais que não estavam armados, não desejam correr atrás de bandido, apresentam outros perfis, que poderia ser aquele de um jovem buscando por emprego.

Muita gente saiu do exército e veio para a Guarda, e os meninos que saíram do exército, com 18, 19 anos tinham um mundo enorme pela frente, queriam uma profissão, trabalho e acharam uma possibilidade, certamente porque tinha uma relação mais próxima do exército, eles se deram bem no exército, porque tem menino que tem pavor, e esses não. Primeira coisa, acho que tem essa coisa do por que fizeram o concurso para a guarda lá atrás. Perfil de jovens buscando uma profissão, formação. Por uma oportunidade de emprego mesmo, muito mais. É diferente de quando você entra em uma academia de polícia, eu quero ser polícia. O guarda até, a maioria entrou não para ser polícia, se transformou em polícia no meio do caminho. Eu acho que essa entrada na guarda nesse concurso tinha outro objetivo. São pessoas que não entraram com esse objetivo, nem de estar armado, nem de estar correndo atrás de bandido, outro objetivo. Esse perfil ao longo, mesmo que ele vá se transformando, vai trazendo outros elementos na questão da segurança pública, eu acho que é um perfil mais de um jovem que busca um trabalho, um emprego e faz um concurso (trecho de entrevista com Entrevistado 6).

O entrevistado representante da SMSP, também revelou que foi surpreendido positivamente com os agentes da GMBH, são “profissionais dedicados e apaixonados pela instituição, os quais têm amplo conhecimento e domínio da atividade” (trecho de entrevista com Entrevistado 8), ainda que não tenham a clareza do papel que exercem, buscam desde o início a definição do lugar.

A relação com a guarda tem sido de surpresas positivas frente ao entusiasmo que a gente encontrou com essa corporação para se aprimorar. A capacidade que eles têm de nos contextualizar, muitas coisas que podem não fazer sentido, e eles têm uma memória, de nos dizer e por quê. São servidores de carreira, é uma memória importante de como a guarda viveu nesses 15 anos, tem também uma abertura muito grande para os desafios que virão. Não ocupam um lugar de que já sabem, até porque eles têm clareza do momento que a gente vive (trecho de entrevista com Entrevistado 8).

Sobre a identificação do lugar de atuação da GMBH, o que se observa é a construção do lugar na proteção municipal preventiva. O produto da guarda municipal é entendido pelos entrevistados gestores da SMSP como a entrega de segurança, que visa uma população municipal cada vez mais assistida. Além disso, um entendimento de que as guardas são subutilizadas, necessitam de maior capacitação e condições de trabalho e a proximidade da guarda com a população como o principal diferencial de atuação para a GMBH.

Também é evidenciado o caminho da municipalização da segurança pública pelos gestores representantes da GMBH: “eu acho que o caminho é a municipalização, para que tenha uma polícia local, resolvendo questões de comunidade, de polícia comunitária e desobrigando as polícias estaduais para fazerem o papel mais pesado, de fronteiras” (trecho de entrevista com Entrevistado 11).

No entanto, ainda está construindo a sua identidade. É uma instituição que faz parte do sistema de segurança pública, presente no espaço público do município, em interface com a Polícia Militar e a Polícia Civil, com atribuições nas escolas, parques, praças, por onde o munícipe transita.

Se vai subir morro, aí só o caminhar que vai dizer. Também tem que ter o entendimento dos limites de recursos, humanos, equipamentos, tem que ser pensada pelo gestor público. Toda infraestrutura de informação, organizacional, para poder fazer esse tipo de recurso, é uma questão de gestão pública. Hoje ela não dá conta com os recursos disponíveis. Acho que é temerário do ponto de vista do servidor, coloca em risco a vida (trecho de entrevista com Entrevistado 5).

Nesse sentido, a SMSP atribui o seu papel como o de direcionadora do papel da GMBH, de tentar construir um novo lugar na ordem pública da cidade, com o cuidado de delimitar o seu papel para que não se transforme em uma polícia repressiva, como ilustra este caso: “guarda foi chamado para uma ocorrência que prendeu um menino de 16 anos, cara montou na bicicleta e fez uma selfie, e a ocorrência foi desacato, de onde? Construir com eles

temas que são caros para eles, mas que se não vira PM. É um processo em construção” (trecho de entrevista com Entrevistado 1).

A gente quer sair abordando todo mundo, passando com viatura e giroflex, isso tudo é novo para a guarda, não tem uma cultura de policiamento consolidada, desenvolvida, isso tudo tem que ser construído, enquanto tá fazendo. Por isso que a gente tem tido, tem tentado ter, escolhas bem cuidadosas, para fazer “pilotos” e depois ampliar (trecho de entrevista com Entrevistado 14).

De acordo com os dados do *survey* desta pesquisa, 95,6% entendem que a atuação da Guarda Municipal de Belo Horizonte tem contribuído para o controle da criminalidade. No entanto, 39,1% afirmam que para ter um papel mais atuante, a Guarda Municipal deveria assumir exclusivamente a segurança pública municipal, realizando o trabalho preventivo e ostensivo, enquanto 17,4% acreditavam que a Guarda deve trabalhar em conjunto com a Polícia Militar, ficando a repressão exclusivamente por parte da PM e a prevenção por parte da GM de Belo Horizonte.

Mudanças recentes no executivo municipal de Belo Horizonte podem demonstrar a preocupação dos gestores municipais em focalizar o trabalho da Guarda Municipal. Conforme o Decreto nº 16.786, de 1º de dezembro de 2017, o qual dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção, a competência da instituição é a proteção municipal preventiva, tendo como atribuições:

- I – proteger bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município;
- II – **atuar, preventiva e permanentemente na proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;**
- III – auxiliar as ações de defesa civil e de fiscalização municipal, sempre que em risco bens, serviços e instalações municipais e, em situações excepcionais, a critério do Prefeito;
- IV – exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, em articulação com órgãos de trânsito estadual ou municipal;
- V – **promover o patrulhamento preventivo.**

Dez anos após a promulgação do Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, o Decreto nº 16.786 formaliza, institucionaliza e reconhece a instituição como polícia, em que foi destacada a sua atuação preventiva e permanente na proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais e a promoção do patrulhamento preventivo.

6 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DA GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE A PARTIR DA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

A proposta desta seção é apresentar alguns elementos da trajetória da Guarda Municipal de Belo Horizonte, a partir da perspectiva organizacional e da divisão analítica que esta pesquisa construiu para compreensão da história da GMBH, conforme está sintetizado no quadro a seguir.

Quadro 4 - Marcos organizacionais da trajetória da Guarda Municipal de Belo Horizonte

2003 - 2006	2006/2007 - 2012	2013-2017
Construção normativa	Consolidação organizacional	Mudança e a criação de uma Polícia Municipal
Correspondência entre a GMBH e a PMMG (presença de policiais militares nos postos de comando, formação e rondas mistas); Egressos das Forças Armadas; Atividades de proteção dos próprios municipais e rondas mistas com policiais militares.	Aprovação do Estatuto e do Plano de Carreira; Ampliação das atividades (inteligência, atuação no trânsito); Concursos públicos.	Lei 13.022/2014; Ocupação dos postos de comando da organização por servidores de carreira; Introdução da arma de fogo; Ampliação das atividades reguladoras (fiscalização de ambulantes, atuação de trânsito, telefone 153); Criação da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção; Início da construção de uma Polícia Municipal no município de Belo Horizonte.

Fonte: Elaboração própria.

6.1 A construção normativa da Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte

Conforme foi abordado na seção 4, Etzioni (1964) considera as organizações como unidades sociais que procuram atingir objetivos específicos e, assim, legitimar as suas ações. A primeira dimensão analítica da trajetória da GMBH apresentou a proposição de criação e construção de uma nova instituição, a Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte, nesse sentido, a situação futura a qual os dirigentes visavam e o objetivo organizacional, era ocupar um lugar que consideravam como um “vácuo” na segurança pública: a proteção dos próprios municipais; ela foi criada com essa finalidade. Os objetivos organizacionais são estabelecidos por pessoas que detêm uma posição de legitimidade para indicar e modificar, caso seja necessário, os objetivos iniciais da organização. Nesse sentido, as pessoas que cumpriam papéis de liderança nesse período eram os policiais militares que ocupavam postos de

comando na GMBH. Conforme este trecho de entrevista ilustra, a GMPBH tinha o seu objetivo bem delineado.

Quando o secretário idealizou o trabalho dele, ele criou como se cria um filho, com os parâmetros, limites, puxões de orelha, com os incentivos. A parte de incentivo, eu fui usado intensamente para isso. Eu os chamava para o exercício pleno da atividade, a excelência na prestação de serviço. Eu não viria para a prefeitura para criar um corpo de segurança para rivalizar com a PM, mas ia tirar o melhor da Polícia e passar para eles, para executarem o seu papel com excelência, com qualidade. E o secretário cumprindo aquele papel do pai, do educador, e colocando as coisas no seu devido lugar. Esse foi o nosso trabalho de montagem da guarda (trecho de entrevista com Entrevistado 13).

Dessa forma, o que se observa nessa fase de construção da GMPBH é a criação de uma guarda patrimonial, que obteve como orientação formal evitar um conflito com a Polícia Militar, conforme já tinha sido observado pela pesquisa de Vargas (2010): “desde a criação da Guarda, estas foram a política e a orientação adotadas: evitar conflito com a PM para sobreviver e ir alcançando espaço de atuação” (p. 94). O papel da liderança é relevante neste propósito de se atentar para definição de seus principais meios de ação – os quais a organização deveria se identificar, e o seu lugar entre as organizações que executam as atividades citadas (SELZNICK, 1972). Assim são definidos quais são os limites, dentro dos quais uma missão institucional pode ser estabelecida.

Além disso, para a definição da missão organizacional é importante que os líderes levem em consideração as exigências dos grupos internos e os compromissos institucionais. Desse modo, é importante ressaltar que desde o início da sua atuação, a GMPBH atuava em rondas mistas com policiais militares e a partir dessas atividades, assim como a formação que os guardas municipais tiveram e as características de egressos das Forças Armadas, apresentaram uma dificuldade dos agentes em aceitarem a restrição de competências apenas à proteção dos próprios municipais. Assim, manter a missão organizacional de proteção dos próprios municipais foi uma tarefa difícil de ser sustentada para os gestores da época.

Também é importante retomar o conceito de ambiente institucional, o qual traz benefícios às organizações ao se tornarem isomórficas a ele e o de mitos institucionais (MEYER; ROWAN, 1977). Os mitos são compreendidos como entendimentos sociais da realidade e as organizações são levadas a incorporar práticas e procedimentos que foram definidos pela sociedade institucionalizada, o que promove o aumento da sua legitimidade e das suas perspectivas de sobrevivência. Nesse sentido, desde o início da sua criação, o porte de armas para os integrantes da GMPBH foi concedido, os primeiros agentes da GMPBH foram egressos das Forças Armadas, o curso de formação foi ministrado pela Polícia Militar

de Minas Gerais e foram aplicadas aos servidores da GMPBH as regras de planejamento e os regulamentos do sistema de ensino da PMMG. Assim como o Decreto 12.068/2005 determinou a hierarquia e a disciplina como a base institucional da Guarda Municipal Patrimonial. É possível afirmar que o principal mito desse período foi a hierarquia e a disciplina, valores que foram utilizados para legitimar a eficiência das práticas da GMPBH no seu ambiente organizacional.

Nesse primeiro período analisado, que corresponde a uma construção normativa da GMBH, foi possível verificar uma correspondência entre a Polícia Militar de Minas Gerais e a GMPBH, no que diz respeito ao seu corpo dirigente e formação, além da escolha pelos egressos das Forças Armadas como os primeiros agentes da instituição. Essas escolhas dos gestores da época vão de encontro ao mito no campo da segurança pública de que soluções vindas das Forças Armadas são bem sucedidas. O intercâmbio de pessoal entre Polícias e Forças Armadas é bastante comum, muitas organizações policiais foram moldadas a partir das Forças Armadas (COSTA; LIMA, 2014, p. 487). Foi decorrente, no campo da segurança pública, a adoção de soluções militares pelas polícias para resolver seus problemas organizacionais.

O processo de disputa por poder e recursos permite que algumas organizações exerçam pressões formais e informais sobre as outras, nesse sentido, cria-se uma hierarquia organizacional a partir de uma estrutura política e legal. Da mesma forma que forças policiais foram colocadas sob o controle das Forças Armadas (COSTA; LIMA, 2014), a Guarda Municipal de Belo Horizonte foi subordinada à Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, a qual era composta em seu quadro dirigente por policiais militares da reserva, assim como policiais militares também estavam presentes no comando da GMBH. Isso levou a uma incorporação de práticas e procedimentos institucionalizados das polícias militares, como manuais, procedimentos, formação e valores, conforme foi abordado. Além disso, o processo normativo também pode ser identificado como uma forma de homogeneização, a partir da profissionalização da GMBH. A formação semelhante aos soldados da PMMG significa que são formados sob os mesmos princípios dos policiais militares. Nesse sentido, tendem a adotar estratégias e soluções organizacionais semelhantes.

6.2 A consolidação organizacional da Guarda Municipal de Belo Horizonte

No processo de consolidação organizacional, o segundo período entre 2006/2007 e 2012, a instituição passa a ter maior segurança jurídica, a partir da aprovação de legislações importantes para o reconhecimento institucional da GMBH e ampliação das suas atividades formalmente para além dos próprios municipais. Também ocorre o aumento do efetivo, a partir dos concursos públicos, e a aprovação de leis que afirmam a identidade da instituição, como o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, a aprovação do Plano de Carreira e a comemoração do dia da Guarda Municipal. Nesse sentido, um dos objetivos organizacionais continua sendo a proteção do patrimônio municipal, contudo, a consolidação da organização também passa a ser um dos objetivos, a partir de legislações que normatizam a instituição e concursos públicos que aumentam o número de guardas municipais no município de Belo Horizonte.

Contudo, ao mesmo tempo em que a disciplina e a hierarquia continuam sendo um mito institucional e promoviam uma união de valores e uma identificação entre guardas municipais e gestores da época (policiais militares), a GMBH também passou a ter um efetivo composto por civis e os profissionais egressos das Forças Armadas que revelaram a sua intenção de ampliarem a atuação. Assim, ao considerar os possíveis objetivos reais, sendo eles para os quais se dirigem a maioria dos recursos organizacionais, os principais compromissos dos membros da organização, e que têm nítida prioridade em casos de conflito com os objetivos apresentados, mas que controlam poucos recursos (ETZIONI, 1964) é possível analisar o objetivo dos guardas municipais de carreira em serem protagonistas, construir a sua própria trajetória e ampliarem as suas atividades. Em outras palavras, ao longo dos anos da história da GMBH até 2015, os guardas municipais estabeleceram objetivos reais diferentes dos formais. Por exemplo: o discurso dos entrevistados representantes do comando da GMBH revela como gostariam que suas competências fossem ampliadas, além disso, uma série de legislações é aprovada para que a GMBH se torne autônoma. Ao que parece, desde o início da sua história, a GMBH visava se distanciar da atividade de proteção do patrimônio público municipal.

Nesse sentido, também é importante chamar atenção para o papel da liderança institucional (SELZNICK, 1976). Conforme foi visto, o líder institucional é a figura que irá orientar o processo que poderia ocorrer naturalmente, no entanto, mais sujeito aos incidentes e circunstâncias da história. Ao analisar a trajetória da GMBH chama atenção o importante papel dos egressos das Forças Armadas na composição do efetivo da instituição. Nesse período, profissionais que tinham ocupado postos de sargento, tenentes nas Forças Armadas tinham preferência para os cargos comissionados (postos de coordenação da GMBH). A

característica da liderança em promover e proteger valores é significativa, dessa forma, os ideais de disciplina e hierarquia continuam se colocando presentes a partir de pessoas com uma trajetória militarizada. Além disso, sendo eles os selecionados para ocuparem cargos de inspetoria na instituição, também ocorreu uma influência na forma como as ações foram coordenadas na Guarda.

Conforme foi visto na discussão de campo organizacional e isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 1991) a incerteza é uma das forças do isomorfismo. Desse modo, o funcionamento de estruturas organizacionais, que são consideradas como pouco conhecidas, apresentam objetivos ambíguos e o ambiente social traz incertezas simbólicas, essas organizações podem adotar soluções que foram adotadas por outras organizações do mesmo campo, que são consideradas como bem-sucedidas. Na primeira dimensão organizacional, a GMBH apresentou isomorfismos miméticos a partir da adoção de soluções militarizadas para instituição.

Nessa lógica, é possível observar o isomorfismo mimético a partir da Lei 9.319/2007, o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte. Essa legislação estabeleceu um limite para a entrada de mulheres na instituição, assim como ocorre nas polícias militares; e também determinou a proibição da realização de greves e da atividade político-partidária e já se previa a utilização da arma de fogo, características típicas das instituições policiais. Neste segundo período, também pode ser observado o mito institucional com a criação do número de emergência para acionar a GMBH. Medeiros (2004) demonstra como pessoas e organizações associam o pronto atendimento a chamadas telefônicas com a eficiência policial. Isso também pode ser considerado como um isomorfismo mimético, assim como o Decreto nº 12.639/2007, que implementou a atividade do setor de inteligência na GMBH. Nessa época, ainda uma instituição responsável pela proteção do patrimônio público municipal, por qual motivo precisaria de um setor de coordenação para as atividades de busca de informações de interesse da segurança urbana?

Também ocorreu o crescimento de redes e organizações profissionais dos guardas municipais, a partir do ingresso de novos agentes nos três concursos públicos da instituição, o que traz novas visões acerca da profissão, como a construção de um sindicato e associações profissionais, que são importantes forças de isomorfismo normativo.

6.3 Mudança e a criação de uma Polícia Municipal

O último e atual período da instituição inicia com a aprovação da Lei 13.022/2014, que se apresenta enquanto um importante isomorfismo normativo, uma vez que o Estatuto Geral das Guardas Municipais se configura como um instrumento para que as guardas municipais do Brasil adquiram legitimidade em suas atividades, as quais começam a demandar politicamente para compartilharem o mesmo status profissional de outros agentes do campo organizacional da segurança pública, exigindo uma equivalência profissional, em relação à carreira, salários e reconhecimento.

A partir de 2015, os postos de comando da GMBH são ocupados por servidores de carreira, os guardas municipais passam a portar arma de fogo na sua atuação e ampliam sua atuação em atividades reguladoras do espaço urbano. Nesse período o objetivo organizacional é reconstruir a Guarda Municipal de Belo Horizonte a partir das orientações da Lei 13.022/2014. A missão institucional dos líderes organizacionais (servidores da carreira e egressos das Forças Armadas) é construir uma organização autônoma. Para tal, a utilização da arma de fogo simboliza essa mudança para a GMBH. A partir da arma de fogo na cintura, o agente da GMBH passar a ser identificado como um agente policial, que com o porte desse instrumento não depende mais de outra instituição para dar seguimento às suas ações e passa a ser reconhecido o seu poder de polícia. Conforme os dados do *survey* revelaram: 86% dos guardas municipais entrevistado concordaram com a afirmação que “*a utilização da arma de fogo faz com que os cidadãos respeitem mais o agente da guarda municipal*”. A ampliação de atividades também demonstra outros espaços que a GMBH pode atuar, a partir de atividades de regulação do espaço urbano, aumentando o seu poder de atuação. Os guardas municipais são agentes, que a partir desse período, possuem autoridade para, por exemplo, autuar no trânsito.

Também em 2015, a aprovação do Decreto nº 15.965/2015 configura-se como um isomorfismo mimético das instituições militares. A legislação definiu as peças básicas de uniforme para os guardas municipais de Belo Horizonte, e a sua Portaria complementar que regulamente o uso e posse de uniformes, insígnias, distintivos, condecorações e acessórios, de uso exclusivo dos integrantes da carreira da GMBH, descrevendo-os de forma geral. Assim como proíbe o uso de brincos (pessoal masculino), de *piercings* (ambos os sexos), de barba, de roupas e/ou de “acessórios exóticos que atentem contra os princípios morais e dos bons costumes, e ainda, pintar os cabelos com cores extravagantes”; e define os cortes de cabelos femininos e masculinos e o uso do bigode. Para as mulheres, quando uniformizadas, é permitido o uso de maquiagem, anéis, brincos e esmaltes, desde não sejam extravagantes. Observa-se que é uma preocupação da GMBH a uniformização e a padronização dos seus

membros, reduzindo expressões individuais e promovendo o “espírito de corpo”, distanciando os seus agentes do seu caráter civil e da sociedade complexa e diversa, onde atuam.

Ao final de 2016 foi publicado o Planejamento Estratégico da Guarda Municipal de Belo Horizonte (2017-2020), que foi formulado a partir das diretrizes do Estatuto Geral das Guardas Municipais e atribui a GMBH a definição de sua competência geral de proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. A partir de 2017, a GMBH passa a ser identificada como Polícia Municipal, assim como as suas novas viaturas trazem a nova identidade visual sendo denominada de Guarda Civil Municipal. É fundamental observar que, atualmente, há uma convergência de ideais e valores entre os gestores da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção e o comando da GMBH, a situação futura que a organização procura atingir (ETZIONI, 1964) é a construção de uma polícia municipal, a partir dos preceitos da Segurança Cidadã.

No entanto, a fim de que se alcance o objetivo de construção de uma polícia municipal preventiva é necessário saber se os guardas que estão na linha constroem o mesmo pensamento. Essa reflexão nos leva aos questionamentos sobre os objetivos reais e apresentados (ETZIONI, 1964) e sobre a conformidade organizacional com as regras institucionalizadas, que podem entrar em conflito com os critérios de eficiência. As organizações que reproduzem regras institucionais tendem a afrouxar suas estruturas formais (MEYER; ROWAN, 1977). Dessa maneira, a estrutura formal da GMBH, por exemplo, a grade dos conteúdos do Estágio de Qualificação Profissional que visam a promoção e capacitação em direitos humanos e abordagem a grupos vulneráveis, assim como a própria estrutura da SMSP, indicam um direcionamento formal para a construção de uma guarda municipal a partir dos princípios de uma segurança “cidadã”, uma guarda próxima da comunidade e promotora de direitos. No entanto, alguns desafios se apresentam para a instituição, criando uma lacuna entre a estrutura formal e as atividades de trabalho cotidianas.

Os dados do *survey* desta pesquisa demonstraram que quase 30% dos guardas municipais de Belo Horizonte, elencaram a “*possibilidade de ajudar as pessoas no dia a dia, tendo contato com o público e os seus problemas*” sobre o que mais gostam na profissão. Por outro lado, também revelaram algumas percepções dos guardas entrevistados sobre temáticas da segurança pública. 90% dos guardas discordam com a afirmação: “*como muitas vezes o bandido é solto pela Justiça, as instituições de segurança devem puni-lo, antes de o entregar às autoridades*”, além disso quase 70% discordam da afirmação “*uma vez bandido, sempre bandido*” e 76,7% concordam que “*um bandido, independente do crime que cometeu, pode se regenerar*”. Essas dimensões são positivas para o alcance da proposta dos gestores da SMSP

e do comando da GMBH. No entanto, os entrevistados se viram divididos em algumas questões, 55% discorda que “*bandido bom é bandido morto*”, porém quase 30% concorda com essa afirmação e 14,4% não concorda nem discorda. Além disso, 46,2% concordam que “*marginais e criminosos, quando não representam ameaça, deveriam ser tratados pela Polícia da mesma forma como ela trata os cidadãos de bem*”, mas 39,4% discordam. Por fim, 74,4% concordam que “*o profissional envolvido em atividades policiais deveria ter vantagens sobre as outras profissões, porque ele arrisca a sua vida pela sociedade*”, o que indica uma supervalorização dos agentes policiais, em detrimento de outros profissionais. São desafios apresentados para uma instituição que pretende entender o fenômeno da violência e da criminalidade a partir da ótica da Segurança Cidadã, enquanto um fenômeno multicausal, o que não pode ser resolvido apenas com a atuação das forças policiais.

Tabela 13 - Temáticas da segurança pública

		Grau de concordância das afirmações a seguir acerca das percepções sobre temáticas da segurança pública											
		Concorda totalmente		Concorda em parte		Não concorda nem discorda		Discorda em parte		Discorda totalmente		NS/NR	
Total	N %	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	340 100%												
Como muitas vezes o bandido é solto pela Justiça, as instituições de segurança devem puni-lo, antes de o entregar às autoridades		6	1,8%	9	2,6%	15	4,4%	13	3,8%	294	86,5%	3	0,9%
Bandido bom é bandido morto		32	9,4%	68	20%	49	14,4%	35	10,3%	152	44,7%	4	1,2%
O profissional envolvido em atividades policiais deveria ter vantagens sobre as outras profissões, porque ele arrisca a sua vida pela sociedade		117	34,4%	136	40%	36	10,6%	19	5,6%	29	8,5%	3	0,9%
Marginais e criminosos, quando não representam ameaça, deveriam ser tratados pela Polícia da mesma forma como ela trata os cidadãos de bem		59	17,4%	98	28,8%	42	12,4%	57	16,8%	77	22,6%	7	2%
Uma vez bandido, sempre bandido		11	3,2%	50	14,7%	43	12,6%	81	23,8%	150	44,1%	5	1,6%
Um bandido, independente do crime que cometeu, pode se regenerar		114	33,5%	147	43,2%	31	9,1%	35	10,3%	11	3,2%	2	0,7%

Fonte: Dados da pesquisa.

Sobre o papel da liderança enquanto um agente de institucionalização (SELZNICK, 1972) e a missão de atender para as exigências internas e para os compromissos institucionais, é importantes entender o papel do comando da GMBH e da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção.

Atualmente, os egressos das Forças Armadas estão ocupando, além do comando da GMBH, postos de coordenação na GMBH. A característica da liderança em promover e proteger valores é significativa, assim, os ideais de disciplina e hierarquia se colocam presentes até os dias atuais e são valorizados pela instituição. Desse modo, é significativo o papel do militarismo na trajetória da GMBH, o que demonstra a importância de compreender melhor o papel das Forças Armadas e dos seus egressos que fazem parte da Guarda, sendo importante para uma pesquisa futura. São eles que ocupam hoje o papel de líderes e podem ter ocupado desde o início da trajetória institucional.

Além disso, a perspectiva organizacional permitiu demonstrar como o isomorfismo institucional da Guarda Municipal de Belo Horizonte com a Polícia Militar de Minas Gerais, promoveu a inovação da instituição no campo da segurança pública. A literatura sobre as guardas municipais no Brasil e esta pesquisa demonstraram como a criação de guardas municipais não pressupõe especialistas qualificados para formular um projeto de uma instituição de segurança municipal, o que fez com que essas organizações fossem comandadas por profissionais de outras instituições, como policiais militares ou agentes das Forças Armadas, a maioria deles inspirados pelas visões mais tradicionais da segurança pública (BRETAS; MORAIS, 2009). No entanto, no caso da Guarda Municipal de Belo Horizonte o isomorfismo institucional que pode ser identificado na organização atuou como uma força que promoveu a inovação da instituição no campo da segurança pública, a partir da gestão de policiais militares que reforçaram e promoveram os valores da hierarquia e da disciplina, formaram profissionais dedicados e empenhados em construir uma organização autônoma e eficaz.

Essa experiência foi ótima, pegamos pessoas que vinham de uma estrutura militar, disciplinados, objetivos na sua prestação de serviço. A gente pegou pessoas que vinham de uma estrutura militar, disciplinados, objetivos na sua prestação de serviços, pegamos gente com ficha boa, com 2, 3, 4 anos de exército. Pegamos um corpo de excelência (trecho de entrevista com Entrevistado 13).

Além disso, conforme a própria fala do entrevistado representante do comando da GMBH, na época de construção da GMBH, foi reconhecido que os policiais militares tiveram muita importância para a Guarda ter alcançado e consolidado o seu lugar de atuação atualmente (Entrevistado 11).

É importante retomar o conceito de ambiente institucional, o qual traz impacto sobre as organizações, ao se tornarem isomórficas ao ambiente. Esse isomorfismo institucional pode trazer consequências para as organizações ao terem que incorporar elementos legitimados externamente, que podem não ter relação com os parâmetros de eficiência interna, além disso, podem não ser coerentes com os parâmetros que foram construídos e legitimados anteriormente (MEYER; ROWAN, 1977). A incorporação de elementos institucionais proporciona uma “prestação de contas” das atividades que protegem as organizações de terem suas condutas questionadas. Em relação ao ambiente institucional da GMBH é possível observar um conflito entre um ambiente da administração pública municipal e o de polícia municipal, da segurança pública. Em um primeiro momento, pode ser que a GMBH (desde a sua criação como GMPBH) se encontrava no ambiente da administração pública municipal, tendo construído parâmetros de eficiência a partir da sua atividade de proteção dos próprios públicos. Ao se inserir efetivamente no ambiente institucional da segurança pública, enquanto polícia municipal, suas condutas podem passar a ser questionadas, como já foi observado nas áreas da saúde e da educação. Nesse sentido, é preciso identificar se as ações internas da GMBH, sendo considerada como uma organização que está sujeita aos critérios de legitimação do campo, serão coerentes com as demandas externas, tanto da sociedade, quanto da administração pública municipal e usuários dos serviços, que eram os principais beneficiados das suas atividades.

Também é importante ressaltar que processos de formação de identidade são essenciais para a definição do campo organizacional. Conforme foi visto, o pertencimento a uma organização depende da identificação de seus membros com outras organizações vistas como semelhantes. Assim, na medida em que os membros de uma organização reinterpretam suas funções e passam a se identificar com diversas organizações, eles acabam redefinindo o campo organizacional. Consequentemente, uma organização pode pertencer a diferentes campos organizacionais, uma vez que os seus próprios membros podem construir múltiplas identidades (COSTA; LIMA, 2014, p.486). Além disso, o processo de institucionalização se relaciona com a exigência de responder à crenças e valores que foram estabelecidos para que tais organizações realizem em suas atividades. Nesse sentido, característico de organizações

que estão em processo de mudança, a GMBH passa por conflitos de definição de identidade de seus membros.

O discurso dos entrevistados, representantes do comando da GMBH e da SMSP, ainda apresenta contradições e conflitos, eles revelam como mudanças em organizações geram “ruídos” e as concepções ainda não estão claras entre seus membros. Ao mesmo tempo em que falas surgem revelando que há uma preocupação com a forma de policiamento a ser utilizada pelos agentes da GMBH²⁴ para que não reproduzam as formas de policiamento tradicionais, essa fala ilustra a preocupação dos gestores da SMSP: “a guarda foi chamado para uma ocorrência que prendeu um menino de 16 anos, cara montou na bicicleta e fez uma *selfie*, e a ocorrência foi de desacato, de onde?” (trecho de entrevista com Entrevistado 1). De acordo com os dados do *survey* desta pesquisa, 91,8% dos guardas entrevistados concordavam que “*o desacato ao guarda municipal no exercício da sua função é um motivo para a prisão do indivíduo*”. Assim, a construção da identidade e da posição está imbuída de conflitos.

Nesse processo de criação de uma polícia municipal, em que há uma preocupação da GMBH em construir uma imagem diante do público externo, a fim de construir a sua legitimidade organizacional, também foi possível observar isomorfismo. O isomorfismo mimético está na forma de produção de novas formas de planejamento de ações e gestão propostas pela SMSP. Polícias têm adotado a produção de estatísticas criminais precisas e detalhadas; e o estabelecimento de metas de desempenho e planejamento de ações (COSTA; LIMA, 2014). Foi recorrente no discurso dos interlocutores, representantes do comando da GMBH e da coordenação da SMSP, a priorização do policiamento orientado por problemas, a partir do planejamento de ações baseadas em estatísticas em que ocorrem maiores incidências criminais, diagnósticos locais e atuação nas zonas quentes de criminalidade. De certa forma, pode ocorrer um fortalecimento do campo da segurança pública, uma vez que as soluções que vêm sendo adotadas são provenientes das próprias polícias e não mais do campo militar (COSTA; LIMA, 2014). Assim como os preceitos da Segurança Cidadã são uma forma de isomorfismo mimético de conceitos que passaram a ser valorizados a partir dos anos 2000, com as ações do PNUD.

Assim como as normativas nacionais desse mesmo período, a CONSEG, em 2009, estabeleceu a consolidação do papel do município como cogestor da segurança pública e a regulamentação das guardas civis como polícias municipais enquanto princípios e diretrizes

²⁴ “A gente quer sair abordando todo mundo, passando com viatura e giroflex, isso tudo é novo para a guarda, não tem uma cultura de policiamento consolidada, desenvolvida, isso tudo tem que ser construído” (trecho de entrevista com Entrevistado 14).

(IPEA, 2010) funcionam como isomorfismo normativo. E este aumento do crescimento da participação dos municípios na segurança, conforme foi observado por Kahn e Zanetic (2009) coincide com o aparecimento no campo da segurança de teorias como *broken windows* e policiamento comunitário e orientado a problema. Os guardas municipais de Belo Horizonte possuem em seu Estágio de Qualificação Profissional disciplina sobre a “Teoria das Janelas Quebradas” e sobre o “Policiamento Comunitário”.

Por fim, o isomorfismo coercitivo também pode ser detectado, uma vez que a Secretaria Municipal também exerce pressão sobre a organização, a partir dos princípios e valores que a SMSP deseja para a GMBH. Transformações institucionais podem ser vistas na GMBH, a qual passa a ter um novo objetivo, assim como uma nova posição no campo da segurança pública, uma vez que muda a sua forma de atuação da Guarda e a sua forma de inserção no campo.

Diante do exposto, os elementos que fazem parte da estrutura organizacional: o desenvolvimento de ideologias defensivas; a dependência dos valores institucionais para a formação e a sustentação das elites; e a existência de conflitos internos que expressam os interesses dos diferentes grupos (SELZNICK, 1976, p. 14) são características de organizações que apresentam uma história composta de soluções que visam responder às pressões internas e externas. A partir do momento que estas respostas se tornam padrões definidos, emerge uma estrutura social. Assim, quanto mais desenvolvida for a estrutura social de uma organização, maior valor terá a organização por si mesma, não como um instrumento, mas como um complemento institucional da integridade e das aspirações do grupo (SELZNICK, 1976, p. 14). A história da GMBH continua sendo recente e apresenta respostas que ainda não foram padronizadas, tanto do seu comando, como das Secretarias a qual é subordinada, além dos próprios guardas municipais que estão na ponta. O que se observa é que a GMBH ainda não completou seu processo de institucionalização, o seu lugar de atuação na segurança pública ainda está em construção. Isso significa que ela precisa provar a sua legitimidade técnica nas suas habilidades ou reproduzir mitos associados a ela, e não apenas manter a sua identidade e posição social. Esse é um caráter que pode ser positivo, uma vez que permite que ela seja mais criativa e mais suscetível às mudanças, conforme está sendo observado nas suas novas formas de atuação.

7 CONCLUSÃO

Esta dissertação apresentou a trajetória da Guarda Municipal de Belo Horizonte e suas mudanças recentes na forma de atuação do efetivo, como as novas atividades (operações no hipercentro e dentro dos ônibus) e a nova configuração, no município, de uma polícia municipal, aumentando a visibilidade da GMBH, visando proporcionar o aumento da sensação de segurança dos munícipes de Belo Horizonte. Na segunda seção foi demonstrado o gradativo aumento da importância, a partir de iniciativas nacionais, do município na resolução de problema na área da segurança pública. Além disso, demonstrou como a aprovação do Estatuto Geral das Guardas Municipais possibilitou que o conflito proteção do cidadão *versus* proteção do patrimônio público municipais foi substituído por um entendimento de que, as guardas municipais podem atuar na proteção dos próprios munícipes e na prevenção da criminalidade e da violência, a partir de ações de proteção dos cidadãos.

Nesse sentido, diante das tipologias propostas de perfis para as guardas municipais (VARGAS; OLIVEIRA JUNIOR; SILVA, 2010), em que as instituições municipais se enquadrariam em um primeiro vértice de uma Polícia Municipal, o segundo vértice de uma Polícia Comunitária e o terceiro vértice de uma Guarda Patrimonial. Observou-se que em Belo Horizonte, ainda é possível perceber diferentes perfis de agentes na GMBH e, assim, ainda não é possível enquadrar a GMBH em um desses vértices. Ela ainda se encontra entre os vértices de apaziguador/mediador e aplicado da lei/repressor. Conforme foi indicado há quase 10 anos atrás, a GMBH ainda estava construindo o seu modelo organizacional, foi observado um perfil de guarda, mais moderado, reflexivo e voltado para a comunidade e também havia um componente relacionado à figura do herói, aquele guarda que seria forte, corajoso e com a capacidade de ajudar as pessoas.

Atualmente, pode se afirmar que ela não se identifica mais com o perfil do protetor de bens públicos e de pessoas, assim como o direcionamento do executivo municipal para a GMBH é de não ser mais uma guarda patrimonial²⁵, a GMBH é entendida como polícia municipal. Dessa forma, questionam-se quais, então, são as diferenças de papéis em relação à PM? Em que medida a GMBH se diferencia da PM de Minas Gerais? Quais são os limites de

²⁵ Declaração do prefeito de Belo Horizonte em julho de 2017: 'Não é normal polícia em porta de hospital', diz Kalil sobre Guarda Municipal nas UPAs de BH. O prefeito demonstrou insatisfação com a necessidade de colocar guardas para patrulhar unidades de saúde, destacando que os agentes deveriam estar nas ruas para prender bandidos. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/07/20/interna_gerais.885375/nao-e-normal-policia-em-porta-de-hospital-diz-kalil-sobre-guarda-mu.shtml>. Acesso em: 22 fev. 2018.

atuação? Há um direcionamento do executivo municipal de que a GMBH não é uma organização para fazer a investigação criminal, assim como não é sua atribuição atuar no tráfico de drogas e “correr atrás de bandido”. Assim como a partir das contribuições de Ribeiro e Diniz (2014), em que foram propostos dois modelos para as guardas municipais, o primeiro: guardas que são chefiadas por policiais militares e/ou profissionais de carreira; e o segundo: guardas que são chefiadas por civis e/ou outras pessoas que não possuem um papel institucional muito definido. Os diferentes modelos apresentam características diferentes, neste sentido, atualmente, a GMBH é chefiada por um profissional de carreira e o quadro dirigente da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção é composto por civis, ainda que possuam consensos acerca das competências da GMBH, é possível que conflitos surjam, uma vez que estes modelos significam possuir a função de guardas patrimoniais e/ou com a função de policiamento repressivo (guardas chefiadas por profissionais da carreira) e função de proteção do patrimônio público com outras tarefas (guardas chefiadas por civis). Futuras pesquisas podem demonstrar como se deu a configuração da polícia municipal em Belo Horizonte.

Foi apresentado o caminho da Guarda Municipal de Belo Horizonte como uma organização em processo de institucionalização²⁶. No sentido de Selznick (1972), atentando-se para a sua história e como foi influenciada ao longo da sua trajetória, tentando, assim, identificar onde se concentrou a energia organizacional, a finalidade de alcançar determinado objetivo. Em um primeiro momento, foi observado o objetivo de construir uma organização protetora dos bens públicos municipais, seguido por um segundo período de consolidação organizacional da Guarda Municipal de Belo Horizonte e, por fim, um período de mudanças e do início da construção de uma polícia municipal.

O Planejamento Estratégico 2017-2020 da Guarda Municipal de Belo Horizonte definiu o objetivo da GMBH como “*construir uma Instituição consolidada e reafirmada por suas competências, alcançando status e reconhecimento profissional pela prestação de seus serviços com a excelência*” (GMBH, 2016, p. 5). O documento oficial reconhece a situação da GMBH de estar em processo de construção, que terá sua legitimidade estabelecida a partir das suas competências. Diante do contexto apresentado, a GMBH se coloca na posição de definição por onde traçar o seu caminho, assim como demonstrar eficiência e habilidade nas suas atividades e construir o seu lugar na segurança pública municipal. Além disso, é

²⁶ É importante ponderar que esta dissertação apresentou o processo de institucionalização a partir da perspectiva de atores internos à organização (integrantes da SMSP e da GMBH), o que se apresenta como um limite para abordar o aspecto da institucionalização sem considerar a perspectiva de atores do ambiente externo.

fundamental que a organização alcance a confiança da população, uma vez que a GMBH ainda passa por esse processo de afirmação do seu lugar de atuação na segurança pública.

O direcionamento da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção é consolidar, no município, uma polícia, a partir dos preceitos da Segurança Cidadã, conforme foi visto na seção 3, o conceito de Segurança Cidadã tem como princípio a construção de políticas setoriais integradas no nível local de segurança pública, além disso, representa uma preocupação em promover reformas estruturais nas instituições policiais, a disseminação de práticas democráticas, transparentes e que promovam o controle da sociedade em relação ao Estado (COSTA; LIMA, 2014). No entanto, conforme foi visto, a mudança significa conflitos e construções de entendimentos compartilhados, que ainda estão em formação na GMBH. Ademais, há quase 10 anos atrás, o futuro previsto para a GMBH era de uma participação efetiva na segurança pública, atuando no policiamento preventivo e administrando os conflitos de menor potencial agressivo, neste contexto, a GMBH dividiria o trabalho com a Polícia Militar, que atuaria na repressão a criminalidade e a violência (VARGAS, 2010). Ao que parece os gestores atuais da GMBH e da SMSP se direcionam para concretizar este objetivo. Portanto, cabe aos gestores municipais consolidarem esse entendimento junto ao comando da Guarda e aos guardas municipais da linha de frente e, assim, responder a questão: o que significa ser uma polícia municipal preventiva? Nesse sentido, também é importante questionar qual é a probabilidade da GMBH permanecer enquanto uma polícia comunitária preventiva finda a gestão atual da prefeitura municipal? A orientação institucional do executivo municipal é uma variável importante para a manutenção das ações. Assim, quais mecanismos podem ser construídos para que a GMBH internalize e que essas diretrizes continuem presentes na organização?

Conforme afirmou Soares, em 2005, faltava uma política de segurança pública municipal em que as guardas municipais fossem protagonistas, a qual elas revelem metas claras e publicizadas e um horizonte de ação, que lhes sejam determinados um perfil e uma identidade institucional, assim como um conjunto de ações. Torna-se mister em Belo Horizonte a construção de uma Plano Municipal de Segurança Pública, em que se possa visualizar os objetivos e ações para a GMBH.

Nesse sentido, esta pesquisa concluiu que a Guarda Municipal de Belo Horizonte, ainda que seja identificada, a partir de 2017, como uma Polícia Municipal, apresentando novas atribuições no município, ainda se encontra em processo de construção do seu papel na segurança pública. A perspectiva organizacional permitiu afirmar que a sobrevivência organizacional enquanto um conjunto organizado é um desafio para a GMBH. Construir uma

polícia municipal preventiva que apresente atores integrados, que busquem interesses convergentes, assegurem a ação coletiva e cooperem entre si é um desafio para a GMBH.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. **LEI Nº 8.486**, de 20 de janeiro de 2003. Cria a Guarda Municipal Patrimonial e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. **LEI Nº 9.319**, de 19 de janeiro de 2007. Institui o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. **LEI Nº 10.497**, de 26 de junho de 2012. Institui o Plano de Carreira da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. **DECRETO Nº 16.211**, de 21 de janeiro de 2016. Regulamenta o Inciso V do Art. 5º da Lei Nº 9319, de 19 de janeiro de 2007, que Institui o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências.

BRASIL. **LEI Nº 13022**, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

BRETAS, Marcos Luiz e MORAIS, David Pereira. **Guardas Municipais: Resistência e Inovação**. In Coleção Segurança com Cidadania: Subsídios para a Construção de um Novo Fazer Segurança Pública, 2009.

CARDEAL, Camila Costa. **Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)**. 2015. 109 f. Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CARDEAL, Camila Costa. **Arma de fogo para quê? Uma análise da percepção dos Guardas Municipais de Betim**. *Revista Três Pontos*, v. 12, n. 2, 2015.

CARDEAL, Camila Costa e RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Relações de gênero nas Guardas Municipais**. *Revista Bras. Segurança Pública*, São Paulo v. 11, n. 1, 50-72, Fev/Mar 2017

CARUSO, Haydée. G. C.; ANJOS, Verônica. dos. **O papel da Guarda Municipal na segurança pública: propostas para uma guarda profissional**. Relatório técnico elaborado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Viva Rio. 2005.

COSTA, Arthur Trindade e LIMA, Renato Sérgio de. **Segurança Pública**. In Crime, Polícia e Justiça no Brasil. 2014

CROZIER, Michel. **O Fenômeno burocrático**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1969 (Coleção Sociedade Moderna, vol. 2)

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. **A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

ERHARD, Friedberg. **Organização**. In Tratado de Sociologia, Raymond Boudon. Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar, 1995.

ETZIONI, Amitai. **O objetivo da organização: senhor ou servo?**. In Organizações modernas. São Paulo. Editora Livraria Pioneira, 1964.

FERREIRA, Luís; MATTOS, Enlison; e TERRA, Rafael. **O Papel das Guardas Municipais na Redução da Criminalidade: Evidências Empíricas para um Painel de Municípios Paulistas**. In Pesquisa e Planejamento Econômico, volume 46, nº 2, Ago 2016.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; e RODRIGUES, Rute Imanishi. **Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas**. In “Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal”, IPEA, 2009

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Construção de uma nova narrativa democrática para a Segurança Pública**. Relatório, junho de 2016.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. In Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 3, Edição 5, Ago/Set 2009

Fundação João Pinheiro – FJP e Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. **Organização Policial e o Combate à Criminalidade Violenta**. Belo Horizonte, 2000.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro, 2014.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Política de Segurança Pública no Brasil: Evolução Recente e Novos Desafios**. In: Estado, Instituições e Democracia: república, Livro 9, Vol. 1, 2010.

KAHN, Túlio e ZANETIC, André. **O Papel dos Municípios na Segurança Pública**. In Coleção Segurança com Cidadania: Subsídios para a Construção de um Novo Fazer Segurança Pública, 2009.

KOPITTKE, Alberto. **Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo v. 10, n. 2, 24-34, Ago/Set 2016.

LEEDS, Elizabeth. **A sociedade civil e a segurança cidadã no Brasil: um relacionamento frágil, mas em evolução**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo v. 7, n. 2, 134-142 Ago/Set 2013.

MARCH, J. G. E SIMON, A. H. **Teoria das organizações**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1975.

MARIANO, Benedito Domingos. **Formação cidadã para uma Guarda Civil Municipal Cidadã**. In: Mingardi, Guaracy (Org.). Política de segurança: desafios de uma reforma. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MARINHO, Karina Rabelo Leite. **As Organizações Policiais e os Processos de Transição entre Modelos. Mitos, Racionalidade e o Campo Institucional da Polícia**. 2011. 256 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MEDEIROS, Mateus Afonso. **Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil**. Dados, Revista de Ciências Sociais, vol. 47, n. 02, Rio de Janeiro, 2004.

MELLO, Kátia Sento Sé. **Cidade e conflito: guardas municipais e camelôs**, 2011.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. **Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony**. American Journal of Sociology, [s.l.], v. 83, n. 2, p. 340-363, set. 1977.

MISSE, Michel e BRETAS, Marcos Luiz (Org.). **As Guardas Municipais no Brasil: Diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro, Booklink, 2010.

MUNIZ, Jaqueline de Oliveira. **O papel decisivo dos municípios na Segurança Pública**. In: Segurança Pública: Resultados das Ações do Movimento pela Segurança e Vida. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2000.

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. Compreendendo o campo da segurança pública e da ação do governo local**. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo, n. 2, 2008.

PERROW, Charles. **Análise organizacional: Um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1976.

PNUD. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: Marco conceitual de interpretação-ação**. 2007

POWELL, W.W. e DiMAGGIO, P. J. **Introduction** in The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago, University of Chicago Press, 1991

POWELL, W.W. e DiMAGGIO, P. J. **The iron cage revisited: Isomorphism and collective rationality** in The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago, University of Chicago Press, 1991

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes e DINIZ, Alexandre Magno Alves. **Guardas Municipais no Brasil: um panorama descritivo**, 2014.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. **Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, Ano 1, Edição 1, 2007.

SANTOS, Íris Gomes dos. **Atores, Partidos e Ideologias na Transição Política Brasileira: O Cenário da Inovação Limitada no Campo da Segurança Pública**. X Encontro Ciência Política – Associação Brasileira de Ciência Política. 2016

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima**. In SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). *Prevenção da violência: O papel das cidades*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SCOTT, W. Richard e MEYER, John W. **The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence** in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press, 1991

SELZNICK, Philippe. **A Liderança na administração: Uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1972

SILVEIRA, A. M. ; FELIZARDO, D. ; SANTOS, G. M. ; ALMEIDA, L. T. ; LOPES, A. P. ; MARINHO FC ; CAMPOS, J. . **Condições de Trabalho, Saúde e Risco Ambiental dos Policiais Civis de Minas Gerais: Survey sobre percepção de saúde e trabalho**. 2013.

VARGAS, Joana Domingues; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. **As guardas municipais no Brasil: Um modelo de análise**, 2010.

VARGAS, Joana Domingues. **A Guarda Municipal em Minas Gerais: Estudos de Caso em Belo Horizonte e Mariana**. In *As Guardas Municipais no Brasil*, Rio de Janeiro, Booklink, 2010.

VARGAS, Joana Domingues; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de; SILVA, Klarissa Almeida. **A Guarda Municipal em Belo Horizonte: Cultura Organizacional, Perfis e Estilo de Atuação dos Guardas**. In *As Guardas Municipais no Brasil*, Rio de Janeiro, Booklink, 2010.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. **Os Governos Locais e a Segurança Cidadã**. Bogotá, 2004.

ANEXO 1

Modelo para Roteiro das Entrevistas Semiestruturadas

Data da entrevista __/__/__

Apresentação do entrevistado

1. Trajetória Acadêmica e Profissional do Entrevistado.
2. Como você chegou ao posto (atual)?
 - 2.1 Forma de admissão na função (indicação, concurso, outros)
 - 2.2 Há quanto tempo está no cargo?
 - 2.3 Quais são as atribuições de seu cargo e como as atividades são desenvolvidas?
 - 2.4 Descreva o seu cotidiano.
3. Como você descreve a história da Guarda Municipal de Belo Horizonte? Desde a sua criação até hoje.
4. Atualmente, como a instituição (GMBH ou Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção) se organiza? (organograma/desenho institucional)
 - 4.1 Quais são as gerências e atribuições de cada?
5. Quais são as funções/atividades da GMBH
 - 5.1 Em que locais elas se realizam?
 - 5.2 Essas atividades são suficientes? Se não, o que você acha que a Guarda deveria fazer?
6. Para você, qual é a definição da Guarda Municipal?
7. Qual é o lugar da GMBH na política de segurança pública municipal em Belo Horizonte?
8. Para você, qual é o significado das ações da GMBH? Viagem Segura; Reocupação de lugares turísticos; Operação sentinela; Ação com os camelôs; Desocupações. Alguma outra?
 - 8.1 Pensando nas atividades que eram exercidas antes, o que mudou? Quais são as principais diferenças e semelhanças? Como você prefere? (comparar). Existe um dilema entre a ampliação das atividades e a manutenção da atribuição de proteção dos próprios públicos?
9. Qual é a sua opinião sobre o Centro de Operações da Prefeitura (COP)?
10. Você acha que tem alguma atividade que a GM não consegue fazer?
11. Existe conflito de competência com outro órgão da segurança pública?
12. Para você, quem são os guardas municipais de Belo Horizonte?
13. Como você enxerga a relação da GM com:

- 13.1 Polícia Militar
 - 13.2 Polícia Civil
 - 13.3 Forças Armadas
 - 13.4 Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção
 - 13.5 Gostaria de falar sobre a relação com outra instituição ou grupos da sociedade?
- 14** E com a sociedade civil? Para você, qual é a imagem que a opinião pública tem da GMBH? Ela é positiva ou negativa? Por que?
- 15** Do seu ponto de vista, a Guarda Municipal tem legitimidade nas suas ações?
- 16** Está sendo muito noticiado sobre a necessidade do concurso para a Guarda Municipal, me fala um pouco sobre.
- 16.1 Por que é importante?
 - 16.2 Vão ser para quantas vagas?
 - 16.3 Tem um planejamento de onde vão ser alocados os novos guardas?
 - 16.4 Qual perfil de candidato que vocês esperam para ingressar na instituição?
- 17** Descreva o tipo de treinamento oferecido aos guardas municipais.
- 18** Com base em que tipo de informações a alocação de recursos (humano e material) é realizada? (análise das ocorrências, tamanho ou análise demográfica da população, do tipo de ocupação urbana, efetivo etc.). Isso sempre foi feito assim?
- 19.** Sobre a Lei 13.022/2014 que institui o Estatuto Geral das Guardas Municipais.
- 19.1 Para você, qual é o principal significado da Lei 13022/2014 para as guardas municipais no Brasil?
 - 19.2 E para a GMBH em sua trajetória?
 - 19.3 Qual é a principal novidade que ela traz?
 - 19.4 Você acha que a lei trouxe algum conflito de instituição com outro órgão de segurança pública?
- 20.** Sobre o porte de arma de fogo, como ela é utilizada? Qual é o significado do porte da arma de fogo? Ela é uma ferramenta para o quê? Quem utiliza?
- 20.1 Como é feito o treinamento para utilização das armas? Qual foi a instituição responsável pelo treinamento?
 - 20.2 Quais são os outros armamentos utilizados?
- 21.** Quais os mecanismos de controle da atuação dos profissionais da Guarda Municipal?
- 22.** Você identifica alguma característica que diferencia a GMBH das outras Guardas Municipais no Brasil?
- 23.** Em uma dimensão mais ampla, para você, qual é o lugar que as guardas municipais ocupam na segurança pública?

- 24.** É possível identificar algum caminho que as guardas municipais estão traçando no Brasil?
Qual? Tem alguma experiência de outras guardas no Brasil que você considera relevante?
Algum caso de sucesso? Algum caso de fracasso?
- 25.** Você gostaria de falar sobre algum outro assunto?
- 25.1 Alguma consideração final sobre as perguntas?
 - 25.2 Alguma sugestão de pesquisa? Tema que eu deveria abordar?
 - 25.3 Sugestão de interlocutor

ANEXO 2

Posição social dos(as) entrevistados(as)

ENTREVISTADO	CARGO	DATA
Entrevistado 1	Corregedor da Guarda Municipal de Belo Horizonte (atual Secretário em exercício da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção)	02/08/2017
Entrevistado 2	Secretário da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção (atualmente licenciado)	07/08/2017
Entrevistado 3	Corregedor da Guarda Municipal de Belo Horizonte	04/09/2017
Entrevistado 4	Subcomandante da Guarda Municipal de Belo Horizonte	05/09/2017
Entrevistado 5	Diretora de Saúde do Trabalhador da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção	20/09/2017
Entrevistado 6	Diretora de Prevenção Social à Criminalidade da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção	22/09/2017
Entrevistado 7	Diretor de Inteligência e Controle Institucional da Guarda Municipal de Belo Horizonte	26/09/2017
Entrevistado 8	Diretor de Planejamento, Gestão e Finanças da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção	06/10/2017
Entrevistado 9	Ex Secretário da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial	11/10/2017
Entrevistado 10	Ouvidora da Guarda Municipal de Belo Horizonte	16/10/2017
Entrevistado 11	Diretor Geral de Operações da Guarda Municipal de Belo Horizonte	18/10/2017
Entrevistado 12	Representante do Centro de Referência da Juventude	24/10/2017
Entrevistado 13	Ex Corregedor da Guarda Municipal de Belo Horizonte	26/10/2017
Entrevistado 14	Diretora do Centro Integrado de Operações de Belo Horizonte	26/10/2017
Entrevistado 15	Representante da Secretaria Municipal de Educação	20/11/2017
Entrevistado 16	Representante da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania ²⁷	01/12/2017

²⁷ Foi enviado por e-mail o roteiro da entrevista semiestruturada para representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania e eles preferiram nos responder por escrito.

ANEXO 3

Resumo das respostas do *survey* que foi aplicado nesta dissertação de mestrado (De Guarda Patrimonial a Polícia Municipal: A Guarda Municipal de Belo Horizonte e o seu processo de institucionalização, 2018)

Sexo

Em relação ao sexo biológico, você se define como:	N	Total	%
Total	340		100%
Masculino	320		94,4%
Feminino	15		4,4%
NS/NR	5		1,2%

Faixa etária

Qual é a sua idade?:	N	Total	%
Total	340		100%
25 a 29 anos	14		4,4%
30 a 34 anos	87		25,6%
35 a 39 anos	105		30,9%
40 a 44 anos	82		24,4%
Acima de 45 anos	33		9,2%
NS/NR	19		5,5%

Escolaridade

Qual é a sua escolaridade?	N	Total	%
Total	340		100%
Ensino fundamental	3		0,9%
Ensino médio incompleto	15		4,4%
Ensino médio completo	152		44,7%
Ensino superior incompleto	69		20,3%
Ensino superior completo	90		26,5%
Pós-graduação/especialização	9		2,6%
NS/NR	2		0,6%

Grau de escolaridade: Ensino superior incompleto

Ensino superior incompleto. Qual?	N	Total	%
Total	69		100%
Direito	25		37,2%
Segurança pública	10		14,5%
Educação física	5		7,2%
Teologia	4		5,8%
Administração	3		4,3%
Gestão pública	2		2,9%
Antropologia	1		1,4%
Artes visuais	1		1,4%
Ciências contábeis	1		1,4%
Comunicação social	1		1,4%
Direito e Arquitetura	1		1,4%
Enfermagem	1		1,4%
Engenharia de <i>software</i>	1		1,4%
Engenharia de telecomunicações	1		1,4%
Gestão em segurança privada	1		1,4%
História	1		1,4%

Letras	1	1,4%
Música	1	1,4%
Pedagogia	1	1,4%
Recursos humanos	1	1,4%
Rede de computadores	1	1,4%
Serviço social	1	1,4%
Tecnólogo	1	1,4%
Trânsito	1	1,4%
NS/NR	2	2,9%

Grau de escolaridade: Ensino superior completo

Ensino superior completo. Qual?	Total	
	N	%
Total	90	100%
Segurança pública	16	17,9%
Direito	10	11,2%
Educação física	8	9%
Gestão pública	8	9%
Administração	5	5,6%
Teologia	4	4,4%
Engenharia civil	3	3,3%
Música	3	3,3%
História	2	2,2%
Psicologia	2	2,2%
Rede de computadores	2	2,2%
Turismo	2	2,2%
Administração pública	1	1,1%
Análise de desenvolvimento	1	1,1%
Biomedicina	1	1,1%
Ciências exatas	1	1,1%
Comunicação social	1	1,1%
Desenho industrial	1	1,1%
Engenharia mecânica	1	1,1%
Engenharia química	1	1,1%
Geografia	1	1,1%
Gestão ambiental	1	1,1%
Gestão em tecnologia da informação	1	1,1%
Gestão em segurança empresarial	1	1,1%
Gestão em segurança privada	1	1,1%
Letras	1	1,1%
Licenciatura	1	1,1%
Marketing	1	1,1%
Pedagogia	1	1,1%
Recursos humanos	1	1,1%
Serviço social	1	1,1%
Tecnólogo em processos gerenciais	1	1,1%
Tecnólogo em segurança no trânsito	1	1,1%
NS/NR	4	4,4%

Grau de escolaridade: Pós-graduação/especialização

Pós-graduação/especialização. Qual?	Total	
	N	%
Total	9	100%
Segurança pública	3	33,4%
Ciências penais	1	11,1%
Direito penal	1	11,1%
Engenharia	1	11,1%
Musculação e personal trainer	1	11,1%
Missiologia	1	11,1%

NS/NR	1	11,1%
-------	---	-------

Cor da pele

Em relação à cor da sua pele, como você se classifica?	Total	
	N	%
Total	340	100%
Preto	72	21,2%
Pardo	191	56,3%
Branco	59	17,4%
Amarelo	9	2,8%
Indígena	2	0,6%
Outros	4	1%
NS/NR	3	0,7%

Renda líquida na Guarda Municipal no último pagamento, incluindo gratificações regulares

Qual foi aproximadamente sua renda líquida na Guarda Municipal no último pagamento, incluindo gratificações regulares?	Total	
	N	%
Total	340	100%
Até R\$1.500,00	3	0,9%
R\$1501,00 a R\$2.000,00	10	2,9%
R\$2.001,00 a R\$ 2.500,00	60	17,6%
R\$2.501,00 a R\$3.000,00	105	30,9%
R\$3.001,00 a R\$3.500,00	80	23,5%
R\$3.501,00 a R\$4.000,00	44	12,9%
R\$4.001,00 a R\$4.500,00	8	2,4%
R\$4.501,00 a R\$5.000,00	8	2,4%
Mais de R\$5.001,00	6	1,8%
NS/NR	16	5%

Exercício com regularidade outra atividade remunerada, com ou sem vínculo empregatício

Além de trabalhar na Guarda Municipal, você exerce com regularidade outra atividade remunerada, com ou sem vínculo empregatício?	Total	
	N	%
Total	340	100%
Sim	81	23,8%
Não	254	74,7%
NS/NR	5	1,5%

Tipos de outras atividades remuneradas

Qual?	Total	
	N	%
Total	81	100%
Motorista de transporte por aplicativos	12	15%
Segurança	7	8,8%
Comerciante	7	8,8%
Instrutor de academia/personal trainer/professor de educação física	5	6,3%
Músico	4	5%
Pedreiro	3	3,8%
Garçom	3	3,8%
Autônomo	2	2,5%
Bicos	2	2,5%
Produtos para festa	1	1,2%
Estágio	1	1,2%
Reparos em aparelho celular	1	1,2%
Pintor	1	1,2%
Consultor/distribuidor	1	1,2%

Cerimonial para casamentos	1	1,2%
Paisagista	1	1,2%
Advogado	1	1,2%
Fotógrafo	1	1,2%
Eletricista	1	1,2%
Técnico em eletrônica	1	1,2%
Instalação de antenas	1	1,2%
Plantação de eucalipto	1	1,2%
Empreiteiro de obras	1	1,2%
Projetos em AutoCAD	1	1,2%
Vidraceiro	1	1,2%
Motoboy	1	1,2%
Projetos de legalização de imóveis	1	1,2%
Instrutor de autoescola	1	1,2%
Estofador	1	1,2%
Eventos	1	1,2%
Vendedor ambulante	1	1,2%
Escritório de contabilidade	1	1,2%
Serralheiro	1	1,2%
Escolta de valores	1	1,2%
Assessoria jurídica	1	1,2%
Professor	1	1,2%
Outros	1	1,2%
NS/NR	8	9,9%

Pessoas que moram na casa contribuem para a renda familiar (excluindo o entrevistado)

Quantas pessoas que moram na sua casa contribuem para a renda familiar (excluindo você)?

	Total	
	N	%
Total	340	100%
Nenhuma	93	27,3%
Uma	140	41,2%
Duas	68	20%
Três	25	7,3%
Quatro	4	1,2%
Cinco ou mais	6	1,8%
NS/NR	4	1,2%

Renda familiar no último mês, somando o rendimento de todas as pessoas que moram com o entrevistado

Qual foi aproximadamente sua renda familiar no último mês, somando o rendimento de todas as pessoas que moram com você?

	Total	
	N	%
Total	340	100%
Até R\$1.500,00	0	0%
R\$1501,00 a R\$2.000,00	6	1,8%
R\$2.001,00 a R\$ 2.500,00	23	6,8%
R\$2.501,00 a R\$3.000,00	39	11,5%
R\$3.001,00 a R\$3.500,00	32	9,4%
R\$3.501,00 a R\$4.000,00	50	14,7%
R\$4.001,00 a R\$4.500,00	36	10,6%
R\$4.501,00 a R\$5.000,00	39	11,5%
Mais de R\$5.001,00	80	23,5%
NS/NR	35	10,2%

Experiência profissional anterior à Guarda Municipal de Belo Horizonte²⁸

Você tem experiência profissional anterior à Guarda Municipal de Belo Horizonte?

	N	Total	%
Total	340		100%
Outro emprego ou negócio familiar	188		55,3%
Sim, outro emprego na área de segurança	85		25%
Sim, nas Forças Armadas	67		19,7%
Não	37		10,9%
Sim, na área de segurança pública	19		5,6%
NS/NR	3		0,9%

Experiência profissional anterior à Guarda Municipal de Belo Horizonte na segurança pública

Você tem experiência profissional anterior à Guarda Municipal de Belo Horizonte? Sim, na área de segurança pública

	N	Total	%
Total	19		100%
Polícia militar	5		26,3%
Polícia civil	5		26,3%
Sistema prisional	0		0%
NS/NR	9		47,4%

Experiência profissional anterior à Guarda Municipal de Belo Horizonte na área de segurança

Você tem experiência profissional anterior à Guarda Municipal de Belo Horizonte? Sim, na área de segurança

	N	Total	%
Total	85		100%
Segurança privado	74		87,1%
Outro emprego	11		12,9%

Experiência profissional anterior à Guarda Municipal de Belo Horizonte nas Forças Armadas

Você tem experiência profissional anterior à Guarda Municipal de Belo Horizonte? Sim, nas Forças Armadas

	N	Total	%
Total	67		100%
Exército	53		79,1%
Marinha	1		1,5%
Aeronáutica	13		19,4%

Experiência profissional anterior à Guarda Municipal de Belo Horizonte em outro emprego ou negócio familiar

Você tem experiência profissional anterior à Guarda Municipal de Belo Horizonte? Sim em outro emprego ou negócio familiar

	N	Total	%
Total	188		100%
Comércio	25		13,3%
Auxiliar administrativo	17		9%
Comércio	13		7%
Motorista	8		4,3%
Motoboy	7		3,7%
Construção civil	6		3,2%
Iniciativa privada	5		2,7%
Garçom	4		2,1%
Telemarketing	4		2,1%
Oficina mecânica	3		1,6%
Gráfica	2		1%

²⁸ Os entrevistados marcaram nesta questão mais de uma opção.

Mensageiro	2	1%
Professor	2	1%
Vigia/porteiro	2	1%
Telecomunicações	2	1%
Açougue	2	1%
Repositor em supermercado	1	0,5%
Funcionário público	1	0,5%
Produtor musical	1	0,5%
Auxiliar técnico de informática	1	0,5%
Academia de ginástica	1	0,5%
Veículo transporte de cargas	1	0,5%
Área da saúde	1	0,5%
Operador de máquina	1	0,5%
Auxiliar de churrasqueiro	1	0,5%
Agente de combate a endemias	1	0,5%
Restaurante	1	0,5%
Instrutor de autoescola	1	0,5%
Metalúrgico	1	0,5%
Autônomo	1	0,5%
Farmácia	1	0,5%
Serralheria	1	0,5%
Xeroquista	1	0,5%
Técnico em radiologia	1	0,5%
Laboratório	1	0,5%
Frentista	1	0,5%
Instalador de TV a cabo	1	0,5%
Reparador de linha telefônica	1	0,5%
Plantação de eucalipto	1	0,5%
Hotelaria/contabilidade	1	0,5%
Agente de endemias	1	0,5%
Trabalho com AutoCAD	1	0,5%
Manobrista	1	0,5%
Técnico em eletrônica	1	0,5%
Pintor de automóveis	1	0,5%
Loja de festas	1	0,5%
Cuidador de idosos e agente comunitário de saúde	1	0,5%
Recepcionista	1	0,5%
FIAT Automóveis	1	0,5%
Cobrador de coletivo	1	0,5%
Auxiliar de laboratório	1	0,5%
Estofador	1	0,5%
Confeiteiro	1	0,5%
Atendente de lanchonete	1	0,5%
Repositor de supermercados	1	0,5%
NS/NR	47	25,8%

Existência na família de outros profissionais da área de segurança

Em sua família existem outros profissionais da área de segurança?	Total	
	N	%
Total	340	100%
Sim	130	38,2%
Não	206	60,6%
Aeronáutica	4	1,2%

Quais os profissionais da área de segurança na família²⁹

Em sua família existem outros profissionais da área de segurança? Sim. Qual?	Total
--	-------

²⁹ Os entrevistados marcaram mais de uma opção.

	N	%
Total	130	100%
Polícia Civil	19	14,6%
Polícia Militar	86	66,1%
Guarda Municipal	33	25,4%
Agente prisional	14	10,8%
Segurança privado	21	16,1%
Forças Armadas	15	11,5%

Principal motivo que levou o entrevistado a se tornar um guarda³⁰ (1ª preferência)

Qual foi o principal motivo que levou você a se tornar um(a) guarda?	Total	
	N	%
Total	340	100%
Para ingressar em uma carreira pública e ter estabilidade no emprego (aposentadoria segura, emprego estável)	135	39,8%
Por razões econômicas (salário, benefícios adicionais)	72	21,2%
Porque acho que tenho vocação para o trabalho de polícia comunitária preventiva	24	7%
Por ter surgido a oportunidade	23	6,7%
Porque tenho familiares, parentes ou amigos que são policiais e/ou trabalham com segurança pública e eles me influenciaram	20	5,9%
Por ser um trabalho orientado para as pessoas	19	5,6%
Por ser um trabalho de polícia ostensiva que se aproxima da Polícia Militar	8	2,4%
Pelo prestígio e respeito do policial na sociedade	6	1,7%
Outros	5	1,5%
Para combater a criminalidade, por um sentimento de Justiça	4	1,2%
Pelas possibilidades de um bom plano de carreira	4	1,2%
Porque acho o trabalho da guarda municipal estimulante, interessante ou emocionante	3	0,9%
Nada em particular	2	0,5%
Por poder portar arma de fogo	0	0%
NS/NR	15	4,5%

Principal motivo que levou o entrevistado a se tornar um guarda (2ª preferência)

Qual foi o principal motivo que levou você a se tornar um(a) guarda?	Total	
	N	%
Total	340	100%
Para ingressar em uma carreira pública e ter estabilidade no emprego (aposentadoria segura, emprego estável)	90	26,5%
Por ter surgido a oportunidade	60	17,6%
Por razões econômicas (salário, benefícios adicionais)	52	15,3%
Porque acho que tenho vocação para o trabalho de polícia comunitária preventiva	21	6,2%
Pelas possibilidades de um bom plano de carreira	15	4,4%
Porque acho o trabalho da guarda municipal estimulante, interessante ou emocionante	14	4,1%
Porque tenho familiares, parentes ou amigos que são policiais e/ou trabalham com segurança pública e eles me influenciaram	12	3,5%
Pelo prestígio e respeito do policial na sociedade	9	2,6%
Por ser um trabalho orientado para as pessoas	9	2,6%
Para combater a criminalidade, por um sentimento de Justiça	7	2,1%
Por ser um trabalho de polícia ostensiva que se aproxima da Polícia Militar	6	1,8%
Nada em particular	2	0,6%
Por poder portar arma de fogo	1	0,3%
NS/NR	42	12,4%

Principal motivo que levou o entrevistado a se tornar um guarda (3ª preferência)

Qual foi o principal motivo que levou você a se tornar um(a) guarda?	Total	
	N	%
Total	340	100%
Por ter surgido a oportunidade	56	16,5%

³⁰ Nesta questão, foi possível que os guardas elencassem até três opções por ordem de preferência.

Porque acho que tenho vocação para o trabalho de polícia comunitária preventiva	45	13,2%
Por razões econômicas (salário, benefícios adicionais)	34	10%
Pelas possibilidades de um bom plano de carreira	30	8,8%
Para ingressar em uma carreira pública e ter estabilidade no emprego (aposentadoria segura, emprego estável)	23	6,8%
Nada em particular	21	6,2%
Para combater a criminalidade, por um sentimento de Justiça	17	5%
Por ser um trabalho orientado para as pessoas	12	3,5%
Porque acho o trabalho da guarda municipal estimulante, interessante ou emocionante	11	3,2%
Pelo prestígio e respeito do policial na sociedade	9	2,6%
Porque tenho familiares, parentes ou amigos que são policiais e/ou trabalham com segurança pública e eles me influenciaram	7	2,1%
Outros	5	1,5%
Por ser um trabalho de polícia ostensiva que se aproxima da Polícia Militar	4	1,2%
Por poder portar arma de fogo	3	0,9%
NS/NR	63	18,6%

Ano de ingresso na carreira de Guarda Municipal de Belo Horizonte

Em que ano você ingressou na carreira de Guarda Municipal de Belo Horizonte?

	N	Total	%
Total	340		100%
2003	20		5,9%
2004	10		2,9%
2006	92		27,1%
2008	119		35%
2011	96		28,2%
NS/NR	3		0,9%

Importância da experiência no trabalho e do curso de formação

Para a realização do seu trabalho como guarda municipal, você entende que a experiência no trabalho é mais importante que o curso de formação?

	N	Total	%
Total	340		100%
Sim	150		44,1%
Não	159		46,8%
Não sei	21		6,2%
NS/NR	10		2,9%

Opinião sobre o curso de formação

Você acredita que o curso de formação atende à necessidade da Guarda Municipal de Belo Horizonte? Ou seja, você acha que o curso de formação é suficiente para atuar na realidade do município?

	N	Total	%
Total	340		100%
Sim	117		34,4%
Não	207		60,9%
Não sei	10		2,9%
NS/NR	6		1,8%

Interesse por cursos e treinamentos –extracurriculares e não obrigatórios

Você tem interesse por cursos e treinamentos –extracurriculares e não obrigatórios – para melhorar a sua atuação enquanto profissional da guarda municipal?

	N	Total	%
Total	340		100%
Sim	326		95,9%

Não	7	2,1%
Não sei	4	1,2%
NS/NR	3	0,8%

Grupos de conhecimento que os entrevistados tiveram (ou ainda iriam ter) no estágio de qualificação profissional e o grau de importância para a vida profissional

Grupos de conhecimento e grau de importância para a sua vida profissional	Será muito importante		Será importante		Não tenho como avaliar		Não será importante		Não deveria fazer parte do curso		NS/NR	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Total	340	100%										
Manuseio e Emprego da Arma de fogo	298	87,6	33	9,7%	3	0,9%	1	0,3%	0	0%	5	1,5%
Estudo de casos na atividade policial - Uso Progressivo da Força	282	82,9%	48	14,1%	5	1,5	0	0%	0	0%	5	1,5%
Polícia Comunitária e Sociedade	233	68,5%	97	28,5%	4	1,2%	1	0,3%	0	0%	5	1,5%
Ética, Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública	229	67,4%	99	29,1%	5	1,5%	0	0%	1	0,3%	6	1,8%
Relações Interpessoais	191	56,2%	131	38,5	10	2,9%	1	0,3%	1	0,3%	6	1,8%
Abordagem a Grupos Vulneráveis (Noções de Libras na Abordagem: Mulheres, Idosos e Deficientes)	181	53,2%	137	40,3%	15	4,4%	1	0,3%	1	0,3%	5	1,5%
População em Situação de Rua	158	46,5%	152	44,7%	16	4,7%	4	1,2%	4	1,2%	6	1,8%
Preconceito Raça e Cor - LGBT	129	37,9%	142	41,8%	40	11,8%	11	3,2%	11	3,2%	7	2,1%
Teoria das Janelas Quebradas	113	33,2%	135	39,7%	63	18,5%	11	3,2%	12	3,5%	6	1,8%

Tipos de atividades realizadas pela Guarda Municipal de Belo Horizonte

Lista de atividades que são atribuídas às Guardas Municipais de todo país. Indicação de todos os tipos de atividades realizadas pela Guarda Municipal de Belo Horizonte	Total	
	N	%
Total	340	100%
Auxílio no ordenamento do trânsito	324	95,2%
Proteção de bens, serviços e instalações do município	323	95%
Ronda escolar	322	94,7%
Patrulhamento de vias públicas	319	93,8%
Atividades de defesa civil	312	91,7%
Auxílio ao público	301	88,5%
Controle e fiscalização de comércio de ambulantes	298	87,6%
Segurança em eventos/comemorações	294	86,4%
Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado	289	85%
Ações educativas junto à população	277	81,4%
Posto de guarda (postos de saúde, bairros, entrada da cidade, etc)	258	75,8%
Atendimento de ocorrências policiais	243	71,4%
Serviços administrativos	225	66,1%
Auxílio à Polícia Militar	219	64,4%
Auxílio à Polícia Civil	215	63,2%
Segurança e/ou proteção de prefeito e/ou outras autoridades	209	61,4%

Programas sociais de prevenção ao crime e violência	201	59,1%
Auxílio no atendimento do Conselho Tutelar	171	50,2%
Atendimentos sociais	170	50%
Proteção ambiental	111	32,6%
Outras	20	5,8%
Segurança do Fórum	11	3,2%

Tipos de atividades realizadas pelos entrevistados na Guarda Municipal de Belo Horizonte

Dessas atividades, quais você realiza?	Total	
	N	%
Total	340	100%
Proteção de bens, serviços e instalações do município	212	62,3%
Patrulhamento de vias públicas	180	52,9%
Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado	177	52,05%
Auxílio ao público	177	52,05%
Segurança em eventos/comemorações	168	49,4%
Auxílio no ordenamento do trânsito	155	45,5%
Atendimento de ocorrências policiais	138	40,5%
Auxílio à Polícia Militar	88	25,8%
Serviços administrativos	86	25,2%
Ronda escolar	79	23,3%
Posto de guarda (postos de saúde, bairros, entrada da cidade, etc)	77	22,6%
Ações educativas junto à população	77	22,6%
Controle e fiscalização de comércio de ambulantes	55	16,1%
Auxílio à Polícia Civil	51	15%
Atendimentos sociais	48	14,1%
Atividades de defesa civil	35	10,2%
Programas sociais de prevenção ao crime e violência	34	10%
Auxílio no atendimento do Conselho Tutelar	28	8,2%
Proteção ambiental	27	7,9%
Segurança e/ou proteção de prefeito e/ou outras autoridades	24	7,05%
Outras	21	6,1%
Segurança do Fórum	0	0%
NS/NR	3	0,8%

Satisfação com a atividade realizada

Se pudesse escolher, você mudaria de atividade?	Total	
	N	%
Total	340	100%
Sim	84	24,7%
Não	183	53,8%
Não sei	68	20%
NS/NR	5	1,5%

Se pudesse escolher, mudaria para qual atividade

Se sim, para qual?	Total	
	N	%
Total	84	100%
Serviços administrativos	22	26,2%
Ações educativas junto à população	16	19%
Atividades de defesa civil	15	17,9%
Proteção ambiental	13	15,5%
Programas sociais de prevenção ao crime e violência	12	14,3%
Outras	12	14,4%
Atendimentos sociais	10	11,9%
Patrulhamento de vias públicas	9	10,7%
Auxílio à Polícia Civil	9	10,7%
Segurança e/ou proteção de prefeito e/ou outras autoridades	8	9,5%
Auxílio ao público	7	8,3%

Auxílio no ordenamento do trânsito	6	7,1%
Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado	6	7,1%
Proteção de bens, serviços e instalações do município	5	6%
Ronda escolar	5	6%
Auxílio no atendimento do Conselho Tutelar	5	6%
Segurança em eventos/comemorações	4	4,8%
Atendimento de ocorrências policiais	3	3,6%
Auxílio à Polícia Militar	3	3,6%
Segurança do Fórum	2	2,4%
Controle e fiscalização de comércio de ambulantes	1	1,2%
Posto de guarda (postos de saúde, bairros, entrada da cidade, etc)	1	1,2%

Local que o entrevistado realiza a maior parte das suas atividades como Guarda Municipal

Em que local você realiza a maior parte da sua atividade como Guarda Municipal, neste momento	Total	
	N	%
Total	340	100%
Outros	136	40%
Centro da cidade	57	16,8%
Sede da Guarda Municipal	35	10,3%
Unidades da Guarda Municipal e da Prefeitura (serviços administrativos)	27	7,9%
Centro de Operações da Prefeitura	22	6,5%
Escolas municipais	18	5,3%
Centro de saúde	15	4,4%
Parques municipais	12	3,5%
Delegacias de Polícia	2	0,6%
Rodoviária	1	0,3%
Sede da Prefeitura	1	0,3%
NS/NR	14	4,1%

Local que o entrevistado realiza a maior parte das suas atividades como Guarda Municipal (tabela adaptada)

Em que local você realiza a maior parte da sua atividade como Guarda Municipal, neste momento	Total	
	N	%
Total	340	100%
Centro da cidade	60	17,6%
Patrulhamento	41	12,1%
Sede da Guarda Municipal	35	10,3%
Unidades da Guarda Municipal e da Prefeitura (serviços administrativos)	31	9,1%
Trânsito	26	7,6%
Centro de Operações da Prefeitura	23	6,8%
Escolas municipais	19	5,6%
Centro de saúde	17	5%
Outros	14	4,1%
Vários	14	4,1%
Banda de Música	13	3,8%
Parques municipais	12	3,5%
Linhas de ônibus	7	2,1%
Orla da lagoa da Pampulha	4	1,2%
Canil	2	0,6%
Delegacias de Polícia	2	0,6%
Departamento de Missões Especiais	2	0,6%
Rodoviária	1	0,3%
Município de Belo Horizonte	1	0,3%
Sede da Prefeitura	1	0,3%
Grupo de Emprego Especial	1	0,3%
NS/NR	14	4,1%

Regional

Você faz parte de qual Regional?	N	%
Total	340	100%
Centro-sul	135	39,7%
Pampulha	85	25%
Noroeste	28	8,2%
Oeste	23	6,7%
Venda Nova	17	5%
Barreiro	15	4,4%
Mais de uma regional	12	3,5
Norte	8	2,4%
Nordeste	8	2,4%
Leste	3	0,9%
NS/NR	6	1,8%

Principal problema que encontra para realizar o trabalho (1ª preferência)³¹

Qual é o principal problema que você encontra para realizar o seu trabalho?	Total	
	N	%
Total	340	100%
Falta de infraestrutura	148	43,5%
Falta de efetivo	40	11,8%
Falta de respeito de quem utiliza os próprios municipais	34	10%
Falta de cooperação dos superiores	20	5,9%
A Guarda tem muitos chefes	16	4,7%
Falta de equipamentos de segurança	16	4,7%
Outros	14	2,7%
Falta de respeito dos próprios servidores municipais	12	3,5%
Falta de suporte da PM para dar prosseguimento ao atendimento de determinadas ocorrências	11	3,2%
Falta de respeito dos cidadãos de Belo Horizonte	7	2,1%
Falta de cooperação da Polícia Civil	0	0%
A Guarda tem muitas normas	0	0%
Falta de arma de fogo	0	0%
NS/NR	22	6,2%

Principal problema que encontra para realizar o trabalho (2ª preferência)

Qual é o principal problema que você encontra para realizar o seu trabalho?	Total	
	N	%
Total	340	100%
Falta de efetivo	91	26,8%
Falta de infraestrutura	82	24,1%
Falta de respeito dos próprios servidores municipais	17	5%
A Guarda tem muitos chefes	17	5%
Falta de respeito de quem utiliza os próprios municipais	8	2,4%
Falta de cooperação dos superiores	8	2,4%
Falta de respeito dos cidadãos de Belo Horizonte	5	1,5%
Falta de arma de fogo	4	1,2%
Falta de suporte da PM para dar prosseguimento ao atendimento de determinadas ocorrências	2	0,6%
Falta de cooperação da Polícia Civil	2	0,6%
A Guarda tem muitas normas	2	%
Outros	2	0,6%
Falta de equipamentos de segurança	0	0%
NS/NR	50	14,7%

³¹ Nesta questão, foi possível que os guardas elencassem até três opções por ordem de preferência.

Principal problema que encontra para realizar o trabalho (3ª preferência)

Qual é o principal problema que você encontra para realizar o seu trabalho?	Total	
	N	%
Total	340	100%
Falta de equipamentos de segurança	64	18,8%
Falta de efetivo	46	13,5%
Falta de respeito dos cidadãos de Belo Horizonte	30	8,8%
Falta de infraestrutura	20	5,9%
Outros	19	5,7%
Falta de arma de fogo	15	4,4%
Falta de respeito dos próprios servidores municipais	14	4,1%
Falta de cooperação dos superiores	14	4,1%
A Guarda tem muitos chefes	13	3,8%
Falta de respeito de quem utiliza os próprios municipais	9	2,6%
Falta de suporte da PM para dar prosseguimento ao atendimento de determinadas ocorrências	4	1,2%
A Guarda tem muitas normas	1	0,3%
Falta de cooperação da Polícia Civil		%
NS/NR	83	24,4%

O que mais gosta na profissão que escolheu (1ª preferência)³²

Do que você mais gosta na profissão que escolheu? Principalmente ao comparar seu trabalho na guarda com o de outros profissionais (em geral e na área de segurança pública).	Total	
	N	%
Total	340	100
Ajudar as pessoas no dia a dia tendo contato com o público e os seus problemas	98	28,8%
Ter uma carreira pública, a estabilidade no emprego	88	25,9%
Fazer o bem e a justiça para a sociedade, contribuindo para diminuir a criminalidade e a violência.	47	13,8%
Da carreira	33	9,7%
Do salário e dos benefícios adicionais	17	5%
Do trabalho variado	17	5%
Do prestígio e respeito da profissão do guarda municipal	12	3,5%
Trabalhar com outros guardas municipais	5	1,5%
Outros	3	0,9%
Poder ter poder e autoridade para resolver as situações de conflitos sociais	2	0,6%
Não andar armado	1	0,3%
Ter de cumprir fielmente as ordens superiores, zelando pela hierarquia e disciplina na instituição	1	0,3%
Ter liberdade de fazer o seu próprio horário de trabalho, ou de não ter uma rotina fixa diária	1	0,3%
Trabalho restrito aos próprios municipais (por ser essa a atribuição que a Constituição Federal estabelece para a GM)	1	0,3%
Poder portar arma de fogo	0	0%
Trabalhar na rua, com muita adrenalina, combatendo diretamente com os bandidos e marginais	0	0%
Trabalhar em contato com autoridades, como Delegados, Juizes e Promotores de Justiça	0	0%
Trabalhar com a Polícia Militar	0	0%
Influências políticas	0	0%
NS/NR	14	4,1%

O que mais gosta na profissão que escolheu (2ª preferência)

Do que você mais gosta na profissão que escolheu? Principalmente ao comparar seu trabalho na guarda com o de outros profissionais (em geral e na área de segurança pública).	Total
--	-------

³² Nesta questão, foi possível que os guardas elencassem até três opções por ordem de preferência.

	N	%
Total	340	100
Ter uma carreira pública, a estabilidade no emprego	82	24,1%
Fazer o bem e a justiça para a sociedade, contribuindo para diminuir a criminalidade e a violência.	64	18,8%
Do trabalho variado	33	9,7%
Ajudar as pessoas no dia a dia tendo contato com o público e os seus problemas	31	9,1%
Do prestígio e respeito da profissão do guarda municipal	29	8,5%
Do salário e dos benefícios adicionais	25	7,4%
Da carreira	16	4,7%
Poder ter poder e autoridade para resolver as situações de conflitos sociais	4	1,2%
Poder portar arma de fogo	4	1,2%
Ter de cumprir fielmente as ordens superiores, zelando pela hierarquia e disciplina na instituição	3	0,9%
Trabalhar na rua, com muita adrenalina, combatendo diretamente com os bandidos e marginais	3	0,9%
Trabalhar com outros guardas municipais	2	0,6%
Não andar armado	1	0,3%
Ter liberdade de fazer o seu próprio horário de trabalho, ou de não ter uma rotina fixa diária	1	0,3%
Outros	1	0,3%
Trabalho restrito aos próprios municipais (por ser essa a atribuição que a Constituição Federal estabelece para a GM)	0	0,0%
Trabalhar em contato com autoridades, como Delegados, Juizes e Promotores de Justiça	0	0%
Trabalhar com a Polícia Militar	0	0%
Influências políticas	0	0%
NS/NR	38	11,2%

O que mais gosta na profissão que escolheu (3ª preferência)

Do que você mais gosta na profissão que escolheu? Principalmente ao comparar seu trabalho na guarda com o de outros profissionais (em geral e na área de segurança pública).	Total	
	N	%
Total	340	100
Fazer o bem e a justiça para a sociedade, contribuindo para diminuir a criminalidade e a violência.	88	25,9%
Ter uma carreira pública, a estabilidade no emprego	35	10,3%
Do salário e dos benefícios adicionais	29	8,5%
Ajudar as pessoas no dia a dia tendo contato com o público e os seus problemas	23	6,8%
Da carreira	18	5,3%
Do trabalho variado	18	5,3%
Do prestígio e respeito da profissão do guarda municipal	14	4,1%
Trabalhar com outros guardas municipais	14	4,1%
Poder ter poder e autoridade para resolver as situações de conflitos sociais	9	2,6%
Poder portar arma de fogo	8	2,4%
Ter de cumprir fielmente as ordens superiores, zelando pela hierarquia e disciplina na instituição	4	1,2%
Ter liberdade de fazer o seu próprio horário de trabalho, ou de não ter uma rotina fixa diária	3	0,9%
Trabalhar em contato com autoridades, como Delegados, Juizes e Promotores de Justiça	3	0,9%
Trabalhar na rua, com muita adrenalina, combatendo diretamente com os bandidos e marginais	2	0,6%
Não andar armado	1	0,3%
Outros	1	0,3%
Trabalho restrito aos próprios municipais (por ser essa a atribuição que a Constituição Federal estabelece para a GM)	0	0%
Trabalhar com a Polícia Militar	0	0%
Influências políticas	0	0%
NS/NR	67	19,7%

Percepção de chances de promoção na carreira

Como você percebe suas chances de promoção na carreira? Você diria que elas são:

	N	Total	%
Total	340		100%
Muito boas	7		2,1%
Boas	48		14,1%
Nem boas nem ruins	78		23%
Ruins	112		32,9%
Muito ruins	87		25,6
NS/NR	8		2,4%

Posto hierárquico na Guarda Municipal de Belo Horizonte

Qual é o seu posto hierárquico na Guarda Municipal de Belo Horizonte?

	N	Total	%
Total	340		100%
Guarda Municipal de 2ª classe	18		5,3%
Guarda Municipal de 1ª classe	259		76,2%
Guarda Municipal de Classe Especial	46		13,5%
Superintendente	2		0,6
NS/NR	15		4,4%

Percepção quanto às regras de promoção

Quanto às regras de promoção, você diria que são:

	N	Total	%
Total	340		100%
Totalmente satisfatórias	1		0,3%
Satisfatórias	30		8,8%
Insatisfatórias	193		56,8%
Totalmente insatisfatórias	111		32,6%
NS/NR	5		1,5%

Motivo pelo qual tem determinada opinião sobre as regras de promoção

Por que você pensa assim?

	N	Total	%
Total	340		100%
Há muita injustiça. As oportunidades de progredir são desiguais	191		56,2%
Outros	74		21,7%
Os critérios são justos	22		6,5%
Não sei	21		6,2%
Dão muita ênfase na escolaridade e pouca ênfase nas questões práticas, na experiência	16		4,7%
NS/NR	16		4,7%

Última vez que recebeu promoção na carreira

Qual foi a última vez que você foi promovido?

	N	Total	%
Total	340		100%
Nunca fui promovido	110		32,4%
Há menos de um ano práticas, na experiência	10		2,9%
Há um ano	12		3,5%
Há dois ou três anos	102		30%
Há quatro ou cinco anos	39		11,5%
Há seis ou sete anos	17		5%
Há oito ou nove anos	4		1,2%
Há nove ou dez anos	8		2,4%
Há mais de dez anos	5		1,5%

Não sei	22	6,5%
NS/NR	11	3,5%

Dimensões que menos agrada no trabalho de guarda municipal (1ª preferência)³³

Ainda pensando sobre o trabalho do guarda, quais são as dimensões do seu trabalho que menos lhe agradam?	Total	
	N	%
Total	340	100
O salário	135	39,7%
Ser cobrado pela população e não poder agir	37	10,9%
Da carreira	30	8,8%
Influências políticas	28	8,2%
Ficar em segundo plano na atuação das organizações de segurança pública	24	7,1%
Restrições constitucionais ao trabalho da Guarda - trabalho restrito aos próprios municipais (por ser essa a atribuição que a Constituição Federal estabelece para a GM)	23	6,8%
Outros	15	4,2%
Não ter poder e autoridade suficiente para resolver as situações de conflitos sociais	8	2,4%
O regulamento disciplinar da Guarda Municipal de Belo Horizonte e a possibilidade de ser alvo da Corregedoria	7	2,1%
Do trabalho variado	2	0,6%
Não ter liberdade de fazer o seu próprio horário de trabalho, tendo uma rotina fixa diária	2	0,6%
Não andar armado	1	0,3%
Ter contato com o público e os seus problemas	1	0,3%
Trabalhar com outros guardas municipais	1	0,3%
Trabalhar na rua, com muita adrenalina, combatendo diretamente com os bandidos e marginais	1	0,3%
Ter de cumprir fielmente as ordens superiores, zelando pela hierarquia e disciplina na instituição	0	0%
Poder portar arma de fogo	0	0%
Trabalhar em contato com autoridades, como Delegados, Juizes e Promotores de Justiça	0	0%
Trabalhar com a Polícia Militar	0	0%
Do prestígio e respeito da profissão do guarda municipal	0	0%
NS/NR	25	7,4%

Dimensões que menos agrada no trabalho de guarda municipal (2ª preferência)

Ainda pensando sobre o trabalho do guarda, quais são as dimensões do seu trabalho que menos lhe agradam?	Total	
	N	%
Total	340	100
Da carreira	54	15,9%
O salário	48	14,1%
Ficar em segundo plano na atuação das organizações de segurança pública	44	12,9%
Ser cobrado pela população e não poder agir	26	7,6%
Influências políticas	18	5,3%
Não ter poder e autoridade suficiente para resolver as situações de conflitos sociais	17	5%
O regulamento disciplinar da Guarda Municipal de Belo Horizonte e a possibilidade de ser alvo da Corregedoria	13	3,9%
Outros	12	3,5%
Restrições constitucionais ao trabalho da Guarda - trabalho restrito aos próprios municipais (por ser essa a atribuição que a Constituição Federal estabelece para a GM)	11	3,2%
Não ter liberdade de fazer o seu próprio horário de trabalho, tendo uma rotina fixa diária	3	0,9%
Ter de cumprir fielmente as ordens superiores, zelando pela hierarquia e disciplina	3	0,9%

³³ Nesta questão, foi possível que os guardas elencassem até três opções por ordem de preferência.

na instituição		
Não andar armado	2	0,6%
Trabalhar na rua, com muita adrenalina, combatendo diretamente com os bandidos e marginais	2	0,6%
Trabalhar com a Polícia Militar	2	0,6%
Ter contato com o público e os seus problemas	1	0,3%
Poder portar arma de fogo	1	0,3%
Trabalhar em contato com autoridades, como Delegados, Juizes e Promotores de Justiça	1	0,3%
Do trabalho variado	0	0%
Trabalhar com outros guardas municipais	0	0%
Do prestígio e respeito da profissão do guarda municipal	0	0%
NS/NR	82	24,1%

Dimensões que menos agrada no trabalho de guarda municipal (3ª preferência)

Ainda pensando sobre o trabalho do guarda, quais são as dimensões do seu trabalho que menos lhe agradam?	Total	
	N	%
Total	340	100
Influências políticas	38	11,2%
Da carreira	36	10,6%
O salário	32	9,4%
Ser cobrado pela população e não poder agir	25	7,4%
Ficar em segundo plano na atuação das organizações de segurança pública	16	4,7%
Não ter poder e autoridade suficiente para resolver as situações de conflitos sociais	13	3,8%
Restrições constitucionais ao trabalho da Guarda - trabalho restrito aos próprios municipais (por ser essa a atribuição que a Constituição Federal estabelece para a GM)	10	2,9%
O regulamento disciplinar da Guarda Municipal de Belo Horizonte e a possibilidade de ser alvo da Corregedoria	9	2,6%
Não ter liberdade de fazer o seu próprio horário de trabalho, tendo uma rotina fixa diária	6	1,8%
Trabalhar na rua, com muita adrenalina, combatendo diretamente com os bandidos e marginais	3	0,9%
Outros	3	0,8%
Do prestígio e respeito da profissão do guarda municipal	2	0,6%
Trabalhar com outros guardas municipais	1	0,3%
Ter de cumprir fielmente as ordens superiores, zelando pela hierarquia e disciplina na instituição	1	0,3%
Poder portar arma de fogo	1	0,3%
Trabalhar em contato com autoridades, como Delegados, Juizes e Promotores de Justiça	1	0,3%
Trabalhar com a Polícia Militar	1	0,3%
Do trabalho variado	0	0%
Não andar armado	0	0%
Ter contato com o público e os seus problemas	0	0%
NS/NR	142	41,8%

Características que considera que são mais importantes na atuação profissional (1ª preferência)³⁴

Na sua atuação profissional, quais características você considera que são mais importantes em você	Total	
	N	%
Total	340	100
Pró-atividade	129	37,9%
Disciplina	71	20,9%
Respeito à dignidade humana	37	10,9%

³⁴ Nesta questão, foi possível que os guardas elencassem até três opções por ordem de preferência.

Honestidade	37	10,9%
Respeito à lei, à justiça	14	4,1%
Imparcialidade, que sabe ver os dois lados	7	2,1%
Habilidade para trabalhar com as pessoas	6	1,8%
Respeito aos superiores hierárquicos	5	1,5%
Respeito à legalidade democrática	5	1,5%
Capacidade de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pela comunidade	4	1,2%
Persistência	3	0,9%
Clareza na tomada de decisões	3	0,9%
Respeito à cidadania	3	0,9%
Respeito à coisa pública	1	0,3%
Saber conviver com situações de tensão, movimentos de protesto e de contestação	0	0%
Capacidade de aguentar muitas coisas	0	0%
Ser corajoso, bravo	0	0%
Ter boas condições físicas	0	0%
NS/NR	15	4,4%

Características que considera que são mais importantes na atuação profissional (2ª preferência)

Na sua atuação profissional, quais características você considera que são mais importantes em você	Total	
	N	%
Total	340	100
Disciplina	79	23,2%
Respeito à dignidade humana	53	15,6%
Honestidade	47	13,8%
Respeito aos superiores hierárquicos	24	7,1%
Imparcialidade, que sabe ver os dois lados	22	6,5%
Pró-atividade	18	5,3%
Habilidade para trabalhar com as pessoas	15	4,4%
Respeito à lei, à justiça	12	3,5%
Persistência	9	2,6%
Respeito à cidadania	9	2,6%
Clareza na tomada de decisões	7	2,1%
Respeito à legalidade democrática	7	2,1%
Capacidade de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pela comunidade	5	1,5%
Saber conviver com situações de tensão, movimentos de protesto e de contestação	4	1,2%
Respeito à coisa pública	2	0,6%
Capacidade de aguentar muitas coisas	2	0,6%
Ter boas condições físicas	1	0,3%
Ser corajoso, bravo	0	0%
NS/NR	24	7,1%

Características que considera que são mais importantes na atuação profissional (3ª preferência)

Na sua atuação profissional, quais características você considera que são mais importantes em você	Total	
	N	%
Total	340	100
Honestidade	47	13,8%
Respeito à lei, à justiça	29	8,5%
Respeito à dignidade humana	27	7,9%
Imparcialidade, que sabe ver os dois lados	26	7,6%
Habilidade para trabalhar com as pessoas	21	6,2%
Pró-atividade	19	5,6%
Respeito à legalidade democrática	19	5,6%
Respeito à cidadania	17	5%
Disciplina	15	4,4%
Clareza na tomada de decisões	15	4,4%

Respeito aos superiores hierárquicos	14	4,1%
Ter boas condições físicas	14	4,1%
Persistência	12	3,5%
Capacidade de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pela comunidade	11	3,2%
Saber conviver com situações de tensão, movimentos de protesto e de contestação	7	2,1%
Respeito à coisa pública	5	1,5%
Capacidade de aguentar muitas coisas	5	1,5%
Ser corajoso, bravo	5	1,5%
Outras	1	0,3
NS/NR	31	9,1%

Concordância com afirmações acerca das atividades da Guarda Municipal de Belo Horizonte

Grau de concordância das afirmações a seguir acerca das atividades da Guarda Municipal de Belo Horizonte

	Concorda totalmente		Concorda em parte		Não concorda nem discorda		Discorda em parte		Discorda totalmente		NS/NR	
Total	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	340	100%										
A principal atividade da Guarda Municipal deveria ser prender criminosos	27	7,9%	133	39,1%	34	10%	82	24,1%	54	15,9%	10	3%
Crimes de menor potencial ofensivo deveriam ser combatidos pela Guarda Municipal	97	28,5%	141	41,5%	28	8,2%	42	12,4%	26	7,6%	6	1,8%
Para fazer frente à bandidagem, a violência quase sempre será um componente necessário da atividade da guarda municipal	30	8,8%	86	25,3%	36	10,6%	47	13,8%	13	3,9%	5	1,5%
A Guarda Municipal deveria atuar na investigação de crimes	11	3,2%	39	11,5%	48	14,1%	43	12,6%	19	5,7%	4	1,2%
A Guarda Municipal deveria continuar investindo no atendimento ao público, treinando agentes para esta atividade	18	5,3%	111	32,6%	25	7,4%	12	3,5%	5	1,5%	4	1,2%
A Guarda Municipal deveria fazer policiamento ostensivo, tal como a Polícia Militar	120	35,3%	149	43,8%	26	7,6%	19	5,6%	19	5,6%	7	2,1%
A Guarda Municipal deveria atuar em atividade de combate ao tráfico de drogas	56	16,5%	154	45,3%	46	13,5%	38	11,2%	41	12,1%	5	1,4%
A Guarda Municipal deveria priorizar equipes de mediação de conflitos, deslocando mais agentes para esta atividade	95	27,9%	146	42,9%	55	16,2%	28	8,2%	13	3,8%	3	1%
A principal atividade da Guarda Municipal deveria ser atividades de prevenção à criminalidade e violência	141	41,5%	137	40,3%	28	8,2%	16	4,7%	13	3,8%	5	1,5%

A principal atividade da Guarda Municipal deveria ser de proteção dos próprios municipais	5	1,5%	33	9,7%	21	6,2%	69	20,3%	20	61,2%	4	1,1%
Para um bom trabalho policial é absolutamente necessário a construção de um bom diagnóstico da região e de sua dinâmica criminal	224	65,9%	94	27,6%	14	4,1%	4	1,2%	0	0	4	1,2%
Todos os membros de uma equipe na Guarda Municipal devem compartilhar todo o conhecimento que adquiriram sobre a operação	205	60,3%	92	27,1%	21	6,2%	9	2,6%	7	2,1%	6	1,7%

Concordância com as afirmações acerca das percepções sobre a Guarda Municipal de Belo Horizonte

Grau de concordância das afirmações a seguir acerca das percepções sobre a Guarda Municipal de Belo Horizonte														
	Concorda totalmente		Concorda em parte		Não concorda nem discorda		Discorda em parte		Discorda totalmente		NS/NR			
Total	N	%												
	340	100%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Os guardas municipais deveriam ter muito orgulho da sua instituição	240	70,6%	78	22,9%	11	3,2%	4	1,2%	2	0,6%	5	1,5%		
A hierarquia e a disciplina deveriam ser valores importantes da Guarda Municipal	191	56,2%	113	33,2%	18	5,3%	10	2,9%	3	0,9%	5	1,5%		
A Guarda Municipal deveria ter autonomia para trabalhar como quisesse	14	4,1%	66	19,4%	39	11,5%	62	18,2%	156	45,9%	3	0,9%		
A Guarda Municipal deveria ser compreendida como uma polícia municipal comunitária de proximidade	240	70,6%	81	23,8%	11	3,2%	5	1,5%	0	0	3	0,9%		
Não deveria haver hierarquia entre os membros de uma equipe na Guarda Municipal	9	2,6%	17	5%	17	5%	44	12,9%	250	73,5%	3	1%		
A prefeitura não entende de segurança pública e, portanto, não deveria dizer à Guarda Municipal o que fazer	16	4,7%	67	19,7%	42	12,4%	85	25%	126	37,1%	4	1,1%		
O desacato ao guarda municipal no exercício da sua função é um motivo para a prisão do indivíduo	212	62,4%	100	29,4%	12	3,5%	12	3,5%	2	0,6%	2	0,6%		
Na maioria das vezes a Polícia Militar atrapalha o trabalho da Guarda Municipal	16	4,7%	92	27,9%	58	17,1%	68	20%	100	29,4%	6	0,9%		

A sociedade não compreende nem valoriza o trabalho da guarda municipal	46	13,5%	164	48,2%	32	9,4%	64	18,8%	31	9,1%	3	1%
--	----	-------	-----	-------	----	------	----	-------	----	------	---	----

Concordância acerca das percepções sobre temáticas da segurança pública

Grau de concordância das afirmações a seguir acerca das percepções sobre temáticas da segurança pública													
		Concorda totalmente		Concorda em parte		Não concorda nem discorda		Discorda em parte		Discorda totalmente		NS/NR	
Total	N	%											
	340	100%											
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Como muitas vezes o bandido é solto pela Justiça, as instituições de segurança devem puni-lo, antes de o entregar às autoridades	6	1,8%	9	2,6%	15	4,4%	13	3,8%	294	86,5%	3	0,9%	
Bandido bom é bandido morto	32	9,4%	68	20%	49	14,4%	35	10,3%	152	44,7%	4	1,2%	
O profissional envolvido em atividades policiais deveria ter vantagens sobre as outras profissões, porque ele arrisca a sua vida pela sociedade	117	34,4%	136	40%	36	10,6%	19	5,6%	29	8,5%	3	0,9%	
Marginais e criminosos, quando não representam ameaça, deveriam ser tratados pela Polícia da mesma forma como ela trata os cidadãos de bem	59	17,4%	98	28,8%	42	12,4%	57	16,8%	77	22,6%	7	2%	
Uma vez bandido, sempre bandido	11	3,2%	50	14,7%	43	12,6%	81	23,8%	150	44,1%	5	1,6%	
Um bandido, independente do crime que cometeu, pode se regenerar	114	33,5%	147	43,2%	31	9,1%	35	10,3%	11	3,2%	2	0,7%	

Conhecimento sobre a Lei 13.022/2014

Você conhece a Lei 13022/2014, que instituiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais?

	Total	
	N	%
Total	340	100%
Conheço muito	36	10,6%
Conheço	232	68,2%
Conheço pouco	66	19,4%
Não conheço	4	1,2%
NS/NR	2	0,6%

Crença que a Lei 13.022/2014 trouxe mudanças substantivas para o trabalho na Guarda Municipal de Belo Horizonte

Você acredita que a Lei 13022/2014 trouxe mudanças substantivas para o seu trabalho na Guarda Municipal de Belo Horizonte?

	Total	
	N	%
Total	340	100%
Acredito muito	119	35%
Acredito	198	58,2%

A utilização da arma de fogo muda a relação que tinha com o cidadão, quando antes não era utilizado este tipo de armamento	83	24,4%	130	38,2%	17	5%	22	6,5%	84	24,7%	4	1,2%
A utilização da arma de fogo confere proteção ao agente da guarda municipal	210	61,8%	112	32,9%	8	2,4%	5	1,5%	2	0,6%	3	0,9%
A utilização da arma de fogo faz com que os cidadãos respeitem mais o agente da guarda municipal	118	34,7%	174	51,2%	20	5,9%	16	4,7%	9	2,6%	3	0,9%
A utilização da arma de fogo melhora a atuação da guarda municipal, a torna mais eficiente	182	53,5%	134	39,4%	10	2,9%	7	2,1%	4	1,2%	3	0,9%
A utilização da arma de fogo como instrumento de trabalho não é importante	11	3,2%	8	2,4%	6	1,8%	25	7,4%	287	84,4%	3	0,9%
A arma de fogo é instrumento essencial na atuação do guarda municipal	200	58,8%	115	33,8%	8	2,4%	13	3,8%	1	0,3%	3	0,9%
Os agentes da Guarda Municipal de Belo Horizonte estão bem preparados para a utilização da arma de fogo	173	50,9%	136	40%	18	5,3%	5	1,5%	4	1,2%	4	1,2%

Sensação de segurança acerca do treinamento para portar a arma de fogo

Com o treinamento que recebeu para portar arma de fogo, você se sente seguro para utilizar este armamento?														
			Inseguro				Muito seguro				NS/NR			
			1		2		3		4		5			
Total	N	%												
			340 100%											
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	5	1,5%	4	1,2%	37	10,9%	113	33,2%	163	47,9%	18	5,3%		

Relações da Guarda Municipal de Belo Horizonte com outras instituições

Vou listar algumas instituições e gostaria de saber como você avalia a relação da Guarda Municipal com essas organizações	Muito boa		Boa		Indiferente		Ruim		Muito ruim		NS/NR	
Total	N	%										
	340 100%											
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Polícia Militar de Minas Gerais	32	9,4%	202	59,4%	54	15,9%	43	12,6%	6	1,8%	3	0,9%
Polícia Civil de Minas Gerais	108	31,8%	202	59,4%	22	6,5%	5	1,5%	0	0%	3	0,9%
Ministério Público de Minas Gerais	23	7,1%	144	42,4%	153	45%	11	3,2%	3	0,9%	5	1,5%
Defensoria Pública de Minas Gerais	16	4,7%	125	36,8%	179	52,6%	8	2,4%	2	0,6%	10	2,9%
Tribunal de Justiça de Minas Gerais	17	5%	129	37,9%	172	50,6%	7	2,1%	3	0,9%	12	3,5%
Forças Armadas	63	18,5%	173	50,9%	94	27,6%	3	0,9%	1	0,3%	6	1,8%
Prefeitura de Belo Horizonte	54	15,9%	186	54,7%	40	11,8%	48	14,1%	5	1,5%	7	2,1%

Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção	59	17,4%	196	57,6%	46	13,5%	32	9,4%	1	0,3%	6	1,8%
Secretaria Municipal de Saúde	20	5,9%	164	48,2%	114	33,5%	29	8,5%	8	2,4%	5	1,5%
Secretaria Municipal de Educação	30	8,8%	163	47,9%	109	32,1%	25	7,4%	9	2,6%	4	1,2%
Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania	21	6,2%	154	45,3%	143	42,1%	11	3,2%	3	0,9%	8	2,4%
BHTrans	38	11,2%	206	60,6%	63	18,5%	25	7,4%	2	0,6%	6	1,8%

Sentimento de (in)segurança

Você tem medo de ser ferido/morto no seu trabalho (sentimento de insegurança)?

	N	Total	%
Total	340		100%
Muito medo	28		8,2%
Medo	126		37,1%
Pouco medo	149		43,8%
Nenhum medo	32		9,4%
NS/NR	5		1,5%

Opinião se a utilização da arma de fogo muda o sentimento de segurança

E se você andasse armado? Isso faria alguma diferença em seu medo de ser ferido/morto no trabalho como guarda municipal?

	N	Total	%
Total	340		100%
Eu teria mais medo	29		8,5%
Não faz diferença	185		54,4%
Eu teria menos medo	113		33,2%
NS/NR	13		3,8%

Contribuição da Guarda Municipal de Belo Horizonte no controle da criminalidade

Na sua opinião, a atuação da Guarda Municipal de Belo Horizonte tem contribuído para o controle da criminalidade?

	N	Total	%
Total	340		100%
Sim	325		95,6%
Não	1		0,3%
Não sei	8		2,4%
NS/NR	6		1,8%

Medidas que poderiam ser adotadas pela Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção para que a Guarda Municipal de Belo Horizonte tenha um papel mais atuante no controle da criminalidade

Entre as opções listadas abaixo, na sua opinião, quais poderiam ser medidas adotadas pela Secretaria Municipal de Segurança Pública e Prevenção para que a Guarda Municipal de Belo Horizonte tenha um papel mais atuante no controle da criminalidade?

	N	Total	%
--	---	-------	---

Total	340	100%
Para ter um papel mais atuante, a Guarda Municipal deve assumir exclusivamente a segurança pública municipal, realizando o trabalho preventivo e ostensivo	133	39,1
A Guarda deve trabalhar em conjunto com a Polícia Militar, ficando a repressão exclusivamente por parte da PM e a prevenção por parte da GM de Belo Horizonte	59	17,4%
Atualmente, a Guarda deve continuar fazendo, apenas, o que já vem fazendo	47	13,8%
A Guarda só irá interferir diretamente no controle da criminalidade quando suas atribuições forem ampliadas	36	10,6%
Outras	20	5,8%
NS/NR	45	13,3%

Percepção se os moradores de Belo Horizonte entendem quais são as funções desempenhadas por um guarda municipal

	Total	
	N	%
Total	340	100%
Sim	54	15,9%
Não	236	69,4%
Não sei	44	12,9%
NS/NR	6	1,8%

Frequência que os cidadãos costumam acionar o trabalho da Guarda Municipal

	Total	
	N	%
Total	340	100%
Sempre	219	64,4%
Às vezes	110	32,4%
Raramente	5	1,5%
Nunca	2	0,6%
NS/NR	4	1,2%

Principal ideia que as pessoas têm da Guarda Municipal de Belo Horizonte

	Total	
	N	%
Total	340	100%
O guarda serve principalmente para proteger o patrimônio público municipal	209	61,5%
O guarda deve atuar em qualquer circunstância, atendendo às demandas da comunidade	91	26,8%
O trabalho é idêntico ao da Polícia Militar	20	5,9%
Outra	5	1,4%
NS/NR	15	4,4%

Percepção se a população tem uma visão positiva do trabalho da Guarda Municipal de Belo Horizonte

	Total	
	N	%
Total	340	100%
Sim	307	90,3%
Não	26	7,6%
NS/NR	7	2,1%

Percepção sobre algumas atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal

Opinião sobre algumas atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal

Total	N	%	Não deveria fazer parte das atividades da instituição		Não é importante		Não tenho como avaliar		É importante		É muito importante		NS/NR	
			N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	340	100%												
Aulas de Jiu-Jitsu para adolescentes que cumprem medidas socioeducativas	28	8,2%	21	6,2%	77	22,6%	118	34,7%	91	26,8%	5	1,5%		
Atividades da patrulha escolar	0	0	1	0,3%	9	2,6%	123	36,2%	199	58,5%	5	1,5%		
Escotismo	0	0	8	2,4%	31	9,1%	127	37,4%	155	45,6%	8	2,4%		

Conhecimento sobre a história do Embaixador da Guarda Municipal de Belo Horizonte, Sérgio Vieira de Mello

Você conhece a história do Embaixador da Guarda Municipal de Belo Horizonte, Sérgio Vieira de Mello?

	Total	
	N	%
Total	340	100%
Conheço muito	10	2,9%
Conheço	179	52,6%
Conheço pouco	107	31,5%
Não conheço	38	11,2%
NS/NR	6	1,8%

Grau de satisfação com a Guarda Municipal de Belo Horizonte

Para encerramos, qual é o seu grau de satisfação com a Guarda Municipal de Belo Horizonte?

	Total	
	N	%
Total	340	100%
Muito satisfeito	39	11,5%
Satisfeito	212	62,4%
Pouco satisfeito	74	21,8%
Nada satisfeito	8	2,4%
NS/NR	6	1,8%

ANEXO 4



QUESTIONÁRIO

A Guarda Municipal e a sua atuação no município de Belo Horizonte

Esta pesquisa é realizada pela Fundação João Pinheiro(FJP) e busca entender a atuação da Guarda Municipal de Belo Horizonte na segurança pública. É muito importante sabermos o que pensa a respeito das suas atividades, condições de trabalho na instituição E como se sente como um(a) guarda municipal. Só você poderá responder essas questões. As respostas expressam sua opinião e, portanto, pedimos que não compartilhe o conteúdo com outros colegas. **Não há respostas certas ou erradas**, queremos conhecer sua opinião. **Suas respostas são sigilosas e você não será associado a elas**. APENAS os pesquisadores da FJP que trabalham nessa pesquisa terão acesso a elas.

Qualquer dúvida, entre em contato com a pesquisadora Camila Cardeal ou com o professor Eduardo Batitucci, nos telefones (31) 3448-9623 ou 3448-9449.

INSTRUÇÕES:

- 1 - Leia atentamente cada questão.
- 2 - Responda às questões assinalando a opção que mais se aproxima da sua opinião, ou do seu conhecimento.
- 3 - Assinale as questões, a caneta, de forma visível e legível, conforme solicitado.
- 4 - **Não deixe nenhuma questão em branco a não ser quando for solicitado um “pulo” para outra questão.**
- 5 - Dirija-se ao pesquisador responsável pela aplicação para esclarecer eventuais dúvidas.

Obrigada pela sua participação!
Ela é muito importante para o sucesso da pesquisa!

Número do questionário (FAVOR NÃO PREENCHER): _____

7) Quantas pessoas que moram na sua casa contribuem para a renda familiar (excluindo você)?

- 1 () Nenhuma
 2 () Uma
 3 () Duas
 4 () Três
 5 () Quatro
 6 () Cinco ou mais

8) Qual foi aproximadamente sua renda familiar no último mês, somando o rendimento de todas as pessoas que moram com você? _____

Agora vamos falar sobre a sua trajetória

Trajetoária Profissional

9) Você tem experiência profissional anterior à Guarda Municipal de Belo Horizonte?

- 1 () Sim, na área de segurança pública:
 1.1 () Polícia Militar. Por quantos anos? _____
 1.2 () Polícia Civil. Por quantos anos? _____
 1.2 () Agente Prisional. Por quantos anos? _____
- 2 () Sim, outro emprego na área de segurança:
 2.1 () Segurança Privado. Por quantos anos? _____
 2.2 () Outro emprego. Qual? _____
- 3 () Sim, nas Forças Armadas.
 3.1 () Exército. Por quantos anos? _____
 3.2 () Marinha. Por quantos anos? _____
 3.3 () Aeronáutica. Por quantos anos? _____
- 4 () Outro emprego ou negócio familiar.
 4.1 Qual? _____
 4.2 Por quantos anos? _____
- 5 () Não.

Trajetória familiar

10) Em sua família existem outros profissionais da área de segurança?

- 1 () Sim, 1.1 () Polícia Civil. Grau de parentesco? _____
 1.2 () Polícia Militar. Grau de parentesco? _____
 1.3 () Guarda Municipal. Grau de parentesco? _____
 1.4 () Agente Prisional. Grau de parentesco? _____
 1.5 () Segurança Privado. Grau de parentesco? _____
 1.6 () Forças Armadas. Grau de parentesco? _____
- 2 () Não.

11) Qual foi o PRINCIPAL MOTIVO que levou você a se tornar um(a) guarda? (Escreva o nº de cada opção escolhida dentro dos quadrados abaixo, por ordem de preferência, podendo escolher até três opções)

1ª Resposta 2ª Resposta 3ª Resposta

- 1 - Por ser um trabalho orientado para as pessoas
- 2 - Por ser um trabalho de polícia ostensiva que se aproxima da Polícia Militar
- 3 - Porque tenho familiares, parentes ou amigos que são policiais e/ou trabalham com segurança pública e eles me influenciaram
- 4 - Por razões econômicas (salário, benefícios adicionais)
- 5 - Para ingressar em uma carreira pública e ter estabilidade no emprego (aposentadoria segura, emprego estável)
- 6 - Pelo prestígio e respeito do policial na sociedade
- 7 - Por ter surgido a oportunidade
- 8 - Porque acho o trabalho da guarda municipal estimulante, interessante ou emocionante
- 9 - Para combater a criminalidade, por um sentimento de Justiça
- 10 - Porque acho que tenho vocação para o trabalho de polícia comunitária preventiva
- 11 - Pelas possibilidades de um bom plano de carreira
- 12 - Por poder portar arma de fogo
- 13 - Nada em particular
- 14 - Outra. Qual? _____

Agora vamos falar sobre o seu processo de ingresso na Guarda

12) Em que ano você ingressou na carreira de Guarda Municipal de Belo Horizonte?

1 () 2006

2 () 2008

3 () 2011

4 () Outro. Qual? _____

13) Para a realização do seu trabalho como guarda municipal, você entende que a experiência no trabalho é mais importante que o curso de formação?

1 () Sim

2 () Não

3 () Não sei

14) Você acredita que o curso de formação atende à necessidade da Guarda Municipal de Belo Horizonte? Ou seja, você acha que o curso de formação é suficiente para atuar na realidade do município?

1 () Sim

2 () Não

3 () Não sei

15) Você tem interesse por cursos e treinamentos – extracurriculares e não obrigatórios – para melhorar a sua atuação enquanto profissional da guarda municipal?

1 () Sim

2 () Não

3 () Não sei

16) Vou mostrar grupos de conhecimento que você teve (ou ainda vai ter) no seu estágio de qualificação, e você vai me dizer, na sua visão, se eles serão importantes ou não serão importantes para a sua vida profissional. Marque um X na opção que mais se aproxima da sua opinião:

16.1 Ética, Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública

1 - Não deveria fazer parte do Curso	2 - Não será Importante	3 - Não tenho como avaliar	4 - Será Importante	5 - Será Muito Importante

16.2 Polícia Comunitária e Sociedade

1 - Não deveria fazer parte do Curso	2 - Não será Importante	3 - Não tenho como avaliar	4 - Será Importante	5 - Será Muito Importante

16.3 Relações Interpessoais

1 - Não deveria fazer parte do Curso	2 - Não será Importante	3 - Não tenho como avaliar	4 - Será Importante	5 - Será Muito Importante

16.4 Manuseio e Emprego da Arma de Fogo

1 - Não deveria fazer parte do Curso	2 - Não será Importante	3 - Não tenho como avaliar	4 - Será Importante	5 - Será Muito Importante

16.5 Abordagem a Grupos Vulneráveis (Noções de Libras na Abordagem: Mulheres, Idosos e Deficientes).

1 - Não deveria fazer parte do Curso	2 - Não será Importante	3 - Não tenho como avaliar	4 - Será Importante	5 - Será Muito Importante

16.6 Preconceito Raça e Cor - LGBT

1 - Não deveria fazer parte do Curso	2 - Não será Importante	3 - Não tenho como avaliar	4 - Será Importante	5 - Será Muito Importante

16.7 População em Situação de Rua

1 - Não deveria fazer parte do Curso	2 - Não será importante	3 - Não tenho como avaliar	4 - Será importante	5 - Será Muito importante

16.8 Teoria das Janelas Quebradas

1 - Não deveria fazer parte do Curso	2 - Não será importante	3 - Não tenho como avaliar	4 - Será importante	5 - Será Muito importante

16.9 Estudo de casos na atividade policial - Uso Progressivo da Força

1 - Não deveria fazer parte do Curso	2 - Não será importante	3 - Não tenho como avaliar	4 - Será importante	5 - Será Muito importante

**Agora vamos falar sobre as atividades na
Guarda Municipal de Belo Horizonte.**

17) Vou apresentar uma lista de atividades que são atribuídas às Guardas Municipais de todo país. Assim, peço que você indique TODOS os tipos de atividades realizadas pela Guarda Municipal de Belo Horizonte (PODE MARCAR MAIS DE UMA OPÇÃO).

- 1 () Segurança e/ou proteção de prefeito e/ou outras autoridades
- 2 () Ronda escolar
- 3 () Proteção de bens, serviços e instalações do município
- 4 () Posto de guarda (postos de saúde, bairros, entrada da cidade, etc)
- 5 () Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado
- 6 () Atividades de defesa civil
- 7 () Atendimento de ocorrências policiais
- 8 () Proteção ambiental
- 9 () Auxílio no ordenamento do trânsito
- 10 () Controle e fiscalização de comércio de ambulantes
- 11 () Auxílio à Polícia Militar
- 12 () Ações educativas junto à população
- 13 () Auxílio à Polícia Civil

- 14 () Patrulhamento de vias públicas
 - 15 () Auxílio ao público
 - 16 () Auxílio no atendimento do Conselho Tutelar
 - 17 () Segurança em eventos/comemorações
 - 18 () Atendimentos sociais
 - 19 () Serviços administrativos
 - 20 () Segurança do Fórum
 - 21 () Programas sociais de prevenção ao crime e violência
 - 22 () Outra. Descreva: _____
-

**18) Dessas atividades, quais VOCÊ realiza?
(PODE MARCAR MAIS DE UMA OPÇÃO).**

- 1 () Segurança e/ou proteção de prefeito e/ou outras autoridades
 - 2 () Ronda escolar
 - 3 () Proteção de bens, serviços e instalações do município
 - 4 () Posto de guarda (postos de saúde, bairros, entrada da cidade, etc)
 - 5 () Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado
 - 6 () Atividades de defesa civil
 - 7 () Atendimento de ocorrências policiais
 - 8 () Proteção ambiental
 - 9 () Auxílio no ordenamento do trânsito
 - 10 () Controle e fiscalização de comércio de ambulantes
 - 11 () Auxílio à Polícia Militar
 - 12 () Ações educativas junto à população
 - 13 () Auxílio à Polícia Civil
 - 14 () Patrulhamento de vias públicas
 - 15 () Auxílio ao público
 - 16 () Auxílio no atendimento do Conselho Tutelar
 - 17 () Segurança em eventos/comemorações
 - 18 () Atendimentos sociais
 - 19 () Serviços administrativos
 - 20 () Segurança do Fórum
 - 21 () Programas sociais de prevenção ao crime e violência
 - 22 () Outra. Descreva: _____
-

19) Se pudesse escolher, você mudaria de atividade?

- 1 () Sim
- 2 () Não
- 3 () Não sei

19.1) Se sim, para qual?**(PODE MARCAR MAIS DE UMA OPÇÃO).**

- 1 () Segurança e/ou proteção de prefeito e/ou outras autoridades
 - 2 () Ronda escolar
 - 3 () Proteção de bens, serviços e instalações do município
 - 4 () Posto de guarda (postos de saúde, bairros, entrada da cidade, etc)
 - 5 () Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado
 - 6 () Atividades de defesa civil
 - 7 () Atendimento de ocorrências policiais
 - 8 () Proteção ambiental
 - 9 () Auxílio no ordenamento do trânsito
 - 10 () Controle e fiscalização de comércio de ambulantes
 - 11 () Auxílio à Polícia Militar
 - 12 () Ações educativas junto à população
 - 13 () Auxílio à Polícia Civil
 - 14 () Patrulhamento de vias públicas
 - 15 () Auxílio ao público
 - 16 () Auxílio no atendimento do Conselho Tutelar
 - 17 () Segurança em eventos/comemorações
 - 18 () Atendimentos sociais
 - 19 () Serviços administrativos
 - 20 () Segurança do Fórum
 - 21 () Programas sociais de prevenção ao crime e violência
 - 22 () Outra. Descreva: _____
- _____

20) Em que local você realiza A MAIOR PARTE da sua atividade como Guarda Municipal, neste momento (MARCAR APENAS UMA OPÇÃO)?

- 1 () Centro de saúde
- 2 () Escolas municipais
- 3 () Parque municipais
- 4 () Delegacias de Polícia
- 5 () Rodoviária
- 6 () Sede da Prefeitura
- 7 () Sede da Guarda Municipal
- 8 () Centro da cidade
- 9 () Centro de Operações da Prefeitura
- 10 () Unidades da Guarda Municipal e da Prefeitura (serviços administrativos)
- 11 () Outros. Qual? _____

21) Você faz parte de qual Regional

- 1 () Barreiro
- 2 () Centro-sul
- 3 () Leste
- 4 () Norte
- 5 () Nordeste
- 6 () Noroeste
- 7 () Oeste
- 8 () Pampulha
- 9 () Venda Nova

22) Qual é o PRINCIPAL PROBLEMA que você encontra para realizar o seu trabalho? (Escreva o nº de cada opção escolhida dentro dos quadrados abaixo, por ordem de preferência, podendo escolher até três opções)

1ª Resposta 2ª Resposta 3ª Resposta

- 1 - Falta de respeito de quem utiliza os próprios municipais
- 2 - Falta de respeito dos próprios servidores municipais
- 3 - Falta de suporte da PM para dar prosseguimento ao atendimento de determinadas ocorrências
- 4 - Falta de cooperação dos superiores
- 5 - Falta de cooperação da Polícia Civil
- 6 - A Guarda tem muitos chefes
- 7 - A Guarda tem muitas normas
- 8 - Falta de infraestrutura
- 9 - Falta de efetivo
- 10 - Falta de equipamentos de segurança
- 11 - Falta de arma de fogo
- 12 - Falta de respeito dos cidadãos de Belo Horizonte
- 13 - Outro. Especifique _____

23) Do que você MAIS GOSTA na profissão que escolheu? Principalmente ao comparar seu trabalho na guarda com o de outros profissionais (em geral e na área de segurança pública). (Escreva o nº de cada opção escolhida dentro dos quadrados abaixo, por ordem de preferência, podendo escolher até três opções)

1ª Resposta 2ª Resposta 3ª Resposta

- 1 - Da carreira
- 2 - Ajudar as pessoas no dia a dia, tendo contato com o público e os seus problemas
- 3 - Do salário e dos benefícios adicionais
- 4 - Ter uma carreira pública, a estabilidade no emprego
- 5 - Não andar armado
- 6 - Do prestígio e respeito da profissão do guarda municipal
- 7 - Do trabalho variado
- 8 - Ter de cumprir fielmente as ordens superiores, zelando pela hierarquia e disciplina na instituição
- 9 - Fazer o bem e a justiça para a sociedade, contribuindo para diminuir a criminalidade e a violência

- 10 - Trabalho restrito aos próprios municipais (por ser essa a atribuição que a Constituição Federal estabelece para a GM)
- 11 - Poder portar arma de fogo
- 12 - Trabalhar com outros guardas municipais
- 13 - Poder ter poder e autoridade para resolver as situações de conflitos sociais
- 14 - Trabalhar na rua, com muita adrenalina, combatendo diretamente com os bandidos e marginais
- 15 - Trabalhar em contato com autoridades, como Delegados, Juizes e Promotores de Justiça
- 16 - Ter liberdade de fazer o seu próprio horário de trabalho, ou de não ter uma rotina fixa diária
- 17 - Trabalhar com a Polícia Militar
- 18 - Influências políticas
- 19 - Outras. Quais? _____

24) Como você percebe suas chances de promoção na carreira? Você diria que elas são:

- 1 () Muito boas
- 2 () Boas
- 3 () Nem boas, nem ruins
- 4 () Ruins
- 5 () Muito ruins

24.1 Qual é o seu posto hierárquico na Guarda Municipal de Belo Horizonte?

- 1 () Guarda Municipal de 2ª classe
- 2 () Guarda Municipal de Classe Especial
- 3 () Subinspetor I
- 4 () Subinspetor II
- 5 () Inspetor I
- 6 () Inspetor II
- 7 () Supervisor
- 8 () Superintendente

25) Quanto às regras de promoção, você diria que são:

- 1 () Totalmente satisfatórias
- 2 () Satisfatórias
- 3 () Insatisfatórias
- 4 () Totalmente insatisfatórias

26) Por que você pensa assim? (MARCAR APENAS UMA OPÇÃO)

- 1 () Há muita injustiça. As oportunidades de progredir são desiguais
- 2 () Dão muita ênfase na escolaridade e pouca ênfase nas questões práticas, na experiência
- 3 () Os critérios são justos
- 4 () Não sei
- 5 () Outro. Qual? _____

27) Qual foi a última vez que você foi promovido?

- 1 () Nunca fui promovido
- 2 () Há menos de um ano
- 3 () Há um ano
- 4 () Há dois ou três anos
- 5 () Há quatro ou cinco anos
- 6 () Há seis ou sete anos
- 7 () Há oito ou nove anos
- 8 () Há nove ou dez anos
- 9 () Há mais de dez anos
- 10 () Não sei

28) Ainda pensando sobre o trabalho do guarda, quais são as dimensões do seu trabalho que MENOS LHE AGRADAM? (Escreva o nº de cada opção escolhida dentro dos quadrados abaixo, por ordem de preferência, podendo escolher até três opções)

1ª Resposta 2ª Resposta 3ª Resposta

- 1 - Restrições constitucionais ao trabalho da Guarda - trabalho restrito aos próprios municipais (por ser essa a atribuição que a Constituição Federal estabelece para a GM)
- 2 - Ser cobrado pela população e não poder agir
- 3 - Do salário
- 4 - Não andar armado
- 5 - Do trabalho variado
- 6 - Ficar em segundo plano na atuação das organizações de segurança pública
- 7 - Não ter poder e autoridade suficiente para resolver as situações de conflitos sociais
- 8 - Ter de cumprir fielmente as ordens superiores, zelando pela hierarquia e disciplina na instituição
- 9 - O regulamento disciplinar da Guarda Municipal de Belo Horizonte e a possibilidade de ser alvo da Corregedoria
- 10 - Da carreira
- 11 - Poder portar arma de fogo
- 12 - Ter contato com o público e os seus problemas
- 13 - Trabalhar com outros guardas municipais
- 14 - Trabalhar na rua, com muita adrenalina, combatendo diretamente com os bandidos e marginais
- 15 - Trabalhar em contato com autoridades, como Delegados, Juizes e Promotores de Justiça
- 16 - Não ter liberdade de fazer o seu próprio horário de trabalho, tendo uma rotina fixa diária
- 17 - Trabalhar com a Polícia Militar
- 18 - Do prestígio e respeito da profissão do guarda municipal
- 19 - Influências políticas
- 20 - Outras. Quais? _____

29) Na sua atuação profissional, quais características você considera que são mais importantes em você. (Escreva o nº de cada opção escolhida dentro dos quadrados abaixo, por ordem de preferência, podendo escolher até três opções)

1ª Resposta

2ª Resposta

3ª Resposta

- 1 - Pró-atividade
- 2 - Disciplina
- 3 - Respeito aos superiores hierárquicos
- 4 - Respeito à dignidade humana
- 5 - Persistência
- 6 - Honestidade
- 7 - Habilidade para trabalhar com as pessoas
- 8 - Respeito à lei, à justiça
- 9 - Imparcialidade, que sabe ver os dois lados
- 10 - Saber conviver com situações de tensão, movimentos de protesto e de contestação
- 11 - Clareza na tomada de decisões
- 12 - Respeito à coisa pública.
- 13 - Capacidade de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pela comunidade
- 14 - Capacidade de aguentar muitas coisas
- 15 - Ser corajoso, bravo
- 16 - Ter boas condições físicas
- 17 - Respeito à cidadania
- 18 - Respeito à legalidade democrática
- 19 - Outra. Qual? _____

30) Para cada uma das afirmações a seguir, gostaria que você expressasse o seu grau de concordância em algumas afirmações. Em uma escala de 1 a 5, onde 1 é discordo totalmente e 5 é concordo totalmente, marque um X na opção que mais se aproxima da sua opinião.

30.1) A principal atividade da Guarda Municipal deveria ser prender criminosos

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.2) Crimes de menor potencial ofensivo deveriam ser combatidos pela Guarda Municipal

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.3) Para fazer frente à bandidagem, a violência quase sempre será um componente necessário da atividade da guarda municipal

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.4) A Guarda Municipal deveria continuar investindo no atendimento ao público, treinando agentes para esta atividade

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.5) A Guarda Municipal deveria fazer policiamento ostensivo, tal como a Polícia Militar

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.6) Os guardas municipais deveriam ter muito orgulho da sua instituição

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.7) A Guarda Municipal deveria atuar em atividade de combate ao tráfico de drogas

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.8) Como muitas vezes o bandido é solto pela Justiça, as instituições de segurança devem puni-lo, antes de o entregar às autoridades

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.9) A Guarda Municipal deveria priorizar equipes de mediação de conflitos, deslocando mais agentes para esta atividade

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.10) Na maioria das vezes a Polícia Militar atrapalha o trabalho da Guarda Municipal

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.11) A sociedade não compreende nem valoriza o trabalho da guarda municipal

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.12) A Guarda Municipal deveria atuar na investigação de crimes

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.13) A principal atividade da Guarda Municipal deveria ser atividades de prevenção à criminalidade e violência

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.14) Bandido bom é bandido morto

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.15) O profissional envolvido em atividades policiais deveria ter vantagens sobre as outras profissões, porque ele arrisca a sua vida pela sociedade

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.16) A hierarquia e a disciplina deveriam ser valores importante da Guarda Municipal

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.17) Para um bom trabalho policial é absolutamente necessário a construção de um bom diagnóstico da região e de sua dinâmica criminal

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.18) A Guarda Municipal deveria ter autonomia para trabalhar como quisesse

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.19) Marginais e criminosos, quando não representam ameaça, deveriam ser tratados pela Polícia da mesma forma como ela trata os cidadãos de bem

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.20) Uma vez bandido, sempre bandido.

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.21) Não deveria haver hierarquia entre os membros de uma equipe na Guarda Municipal

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.22) Todos os membros de uma equipe na Guarda Municipal devem compartilhar todo o conhecimento que adquiriram sobre a operação

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.23) A principal atividade da Guarda Municipal deveria ser de proteção dos próprios municipais

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.24) A prefeitura não entende de segurança pública e, portanto, não deveria dizer à Guarda Municipal o que fazer

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.25) Um bandido, independente do crime que cometeu, pode se regenerar

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.26) O desacato ao guarda municipal no exercício da sua função é um motivo para a prisão do indivíduo.

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

30.27) A Guarda Municipal deveria ser compreendida como uma polícia municipal comunitária de proximidade

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

Agora vamos falar sobre a Lei 13.022/2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais

31) Você conhece a Lei 13022/2014, que instituiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais?

- 1 () Conheço muito
 2 () Conheço
 3 () Conheço pouco
 4 () Não conheço (PULE PARA A QUESTÃO 35)

32) Você acredita que a Lei 13022/2014 trouxe mudanças substantivas para o seu trabalho na guarda municipal de Belo Horizonte?

- 1 () Acredito muito
 2 () Acredito
 3 () Acredito pouco
 4 () Não acredito

36.1 Para cada uma das afirmações a seguir sobre o porte de arma de fogo, gostaria que você expressasse o seu grau de concordância em algumas afirmações.

Em uma escala de 1 a 5, onde 1 é discordo totalmente e 5 é concordo totalmente, marque um X na opção que mais se aproxima da sua opinião.

36.1.1 A utilização da arma de fogo muda a relação que tinha com o cidadão, quando antes não era utilizado este tipo de armamento

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

36.1.2 A utilização da arma de fogo confere proteção ao agente da guarda municipal

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

36.1.3 A utilização da arma de fogo faz com que os cidadãos respeitem mais o agente da guarda municipal

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

36.1.4 A utilização da arma de fogo melhora a atuação da guarda municipal, a torna mais eficiente

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

36.1.5 A utilização da arma de fogo como instrumento de trabalho não é importante

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

36.1.6 A arma de fogo é instrumento essencial na atuação do guarda municipal

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

36.1.7 Os agentes da Guarda Municipal de Belo Horizonte estão bem preparados para a utilização da arma de fogo

1 - Discorda totalmente	2 - Discorda em parte	3 - não concorda nem discorda	4 - Concorda em parte	5 - Concorda totalmente

37) Com o treinamento que recebeu para portar arma de fogo, você se sente seguro para utilizar este armamento? Em uma escala de 1 a 5, onde 1 = inseguro e 5 = muito seguro onde você se colocaria?

Inseguro				Muito seguro
1	2	3	4	5

Agora vamos falar sobre a relação da Guarda Municipal com outras instituições

38) Vou listar algumas instituições e gostaria de saber como você avalia a relação da Guarda Municipal com essas organizações (marque um X na opção que mais se aproxima da sua opinião):

38.1 Polícia Militar de Minas Gerais

Muito Ruim	Ruim	Indiferente	Boa	Muito Boa
------------	------	-------------	-----	-----------

38.2 Polícia Civil de Minas Gerais

Muito Ruim	Ruim	Indiferente	Boa	Muito Boa
------------	------	-------------	-----	-----------

38.3 Ministério Público de Minas Gerais

Muito Ruim	Ruim	Indiferente	Boa	Muito Boa
------------	------	-------------	-----	-----------

38.4 Defensoria Pública de Minas Gerais

Muito Ruim	Ruim	Indiferente	Boa	Muito Boa
------------	------	-------------	-----	-----------

38.5 Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Muito Ruim	Ruim	Indiferente	Boa	Muito Boa
------------	------	-------------	-----	-----------

38.6 Forças Armadas

Muito Ruim	Ruim	Indiferente	Boa	Muito Boa
------------	------	-------------	-----	-----------

38.7 Prefeitura de Belo Horizonte

Muito Ruim	Ruim	Indiferente	Boa	Muito Boa
------------	------	-------------	-----	-----------

38.8 Secretaria Municipal de Segurança Pública e Prevenção

Muito Ruim	Ruim	Indiferente	Boa	Muito Boa
------------	------	-------------	-----	-----------

38.9 Secretaria Municipal de Saúde

Muito Ruim	Ruim	Indiferente	Boa	Muito Boa
------------	------	-------------	-----	-----------

38.10 Secretaria Municipal de Educação

Muito Ruim	Ruim	Indiferente	Boa	Muito Boa
------------	------	-------------	-----	-----------

38.11 Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania

Muito Ruim	Ruim	Indiferente	Boa	Muito Boa
------------	------	-------------	-----	-----------

38.12 BHTrans

Muito Ruim	Ruim	Indiferente	Boa	Muito Boa
------------	------	-------------	-----	-----------

38.13 Gostaria de acrescentar outra instituição? Descreva.

Sentimento de segurança

39) Você tem medo de ser ferido/morto no seu trabalho (sentimento de insegurança)?

- 1 () Muito medo
- 2 () Medo
- 3 () Pouco medo
- 4 () Nenhum medo

40) E se você andasse armado? Isso faria alguma diferença em seu medo de ser ferido/morto no trabalho como guarda municipal?

- 1 () Eu teria mais medo
- 2 () Não faz diferença
- 3 () Eu teria menos medo

41) Na sua opinião, a atuação da Guarda Municipal de Belo Horizonte tem contribuído para o controle da criminalidade?

- 1 () Sim
- 2 () Não
- 3 () Não sei

42) Entre as opções listadas abaixo, na sua opinião, quais poderiam ser medidas adotadas pela Secretaria Municipal de Segurança Pública e Prevenção para que a Guarda Municipal de Belo Horizonte tenha um papel mais atuante no controle da criminalidade? (MARCAR APENAS UMA OPÇÃO)

- 1 () Atualmente, a Guarda deve continuar fazendo, apenas, o que já vem fazendo
- 2 () A Guarda só irá interferir diretamente no controle da criminalidade quando suas atribuições forem ampliadas
- 3 () A Guarda deve trabalhar em conjunto com a Polícia Militar, ficando a repressão exclusivamente por parte da PM e a prevenção por parte da GM de Belo Horizonte
- 4 () Para ter um papel mais atuante, a Guarda Municipal deve assumir exclusivamente a segurança pública municipal, realizando o trabalho preventivo e ostensivo

5 () Outro. Especificar _____

Vamos falar sobre a relação da Guarda Municipal com os moradores de Belo Horizonte

43) Você acha que os moradores de Belo Horizonte entendem quais são as funções desempenhadas por um guarda municipal?

- 1 () Sim
- 2 () Não
- 3 () Não sei

44) Com que frequência os cidadãos costumam acionar o trabalho da Guarda Municipal?

- 1 () Sempre
- 2 () Às vezes
- 3 () Raramente
- 4 () Nunca

45) Para você, qual é a principal ideia que as pessoas têm da Guarda Municipal de Belo Horizonte? (MARCAR APENAS UMA OPÇÃO)

- 1 () O trabalho é idêntico ao da Polícia Militar
- 2 () O guarda serve principalmente para proteger o patrimônio público municipal
- 3 () O guarda deve atuar em qualquer circunstância, atendendo às demandas da comunidade
- 4 () Outro. Qual? _____

46) Você acha que a população tem uma visão positiva do trabalho da Guarda Municipal de Belo Horizonte

- 1 () Sim
- 2 () Não

47) Vou listar algumas atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal e gostaria de saber qual é a sua opinião sobre elas (marque um X na opção que mais se aproxima da sua opinião):

47.1 Aulas de Jiu Jitsu para adolescentes que cumprem medidas socioeducativas

1 - Não deveria fazer parte das atividades da instituição	2 - Não é importante	3 - Não tenho como avaliar	4 - É importante	5 - É Muito importante

47.2 Atividades da patrulha escolar

1 - Não deveria fazer parte das atividades da instituição	2 - Não é importante	3 - Não tenho como avaliar	4 - É importante	5 - É Muito importante

47.3 Escotismo

1 - Não deveria fazer parte das atividades da instituição	2 - Não é importante	3 - Não tenho como avaliar	4 - É importante	5 - É Muito importante

48) Você conhece a história do Embaixador da Guarda Municipal de Belo Horizonte, Sérgio Vieira de Mello?

- 1 () Conheço muito
 2 () Conheço
 3 () Conheço pouco
 4 () Não conheço

49) Para encerramos, qual é o seu grau de satisfação com a Guarda Municipal de Belo Horizonte?

- 1 () Muito satisfeito
 2 () Satisfeito
 3 () Pouco satisfeito
 4 () Nada satisfeito

Você gostaria de acrescentar alguma coisa?
