

As guardas municipais no Brasil: Um modelo de análise

Joana Domingues Vargas

Professora adjunta do NEPP-DH da UFRJ

Almir de Oliveira Junior

Doutor em Ciências Humanas pela UFMG

Este artigo busca elaborar um modelo de análise que permita verificar o quanto os projetos de funcionamento das guardas municipais no Brasil oscilam entre restringir-se ao seu mandato constitucional e o extrasar e, nesse mesmo movimento, identificar que direção esses projetos estão tomando e se estão levando à constituição ou não de uma cultura organizacional própria. Partiu-se do pressuposto de que as guardas municipais podem ser avaliadas como realizações empíricas que conjugam características de três tipos de estrutura de policiamento e de estilos ou de perfis de atuação dos guardas: polícia municipal, polícia comunitária e guarda patrimonial.

Palavras-chave: guardas municipais, polícia municipal, polícia comunitária, guarda patrimonial

City guards in Brazil: A model of analysis aims to develop a model of analysis that allows one to verify to what extent the operational projects of city guards in Brazil vary between being restricted to their constitutional mandate and transgressing that limit, and also to identify the bearing these projects are taking and whether they are leading to the constitution of their own organizational culture. The study was based on the premise that city guards can be evaluated as empirical realizations that combine features of three types of police structure and styles or profiles of the guards' work: municipal police, community police and security guards.

Keywords: city guards, municipal police, community police, security guards

A Constituição brasileira de 1988 previu a criação de guardas municipais e, certamente, não foi por acaso, mas visando atender aos interesses das polícias estaduais, que o texto constitucional definitivo foi ambíguo e enxuto em relação ao seu mandato, não especificando a sua organização, seu funcionamento ou suas atribuições. Daí resulta permanecer viva no debate que se trava nas esferas legislativa e da opinião pública a discussão sobre a extensão do mandato das guardas. Dela emergiram diversas propostas de emenda ao texto constitucional, tal como a PEC 534, que confere poder de polícia a essas instituições.

Este debate se torna compreensível quando se sabe que, no Brasil, a segurança pública é fundamentalmente da competência dos estados e que a participação da administração municipal nesta área, antes da Carta Constitucional, era restrita ao financiamento de equipamentos, cessão de prédios públicos

Recebido em: 01/07/09

Aprovado em: 15/08/09

etc. Desde então e, mais recentemente, essa presença vem sendo ampliada, na mesma medida em que se alarga a concepção de segurança pública em paralelo ao aumento da incidência da violência e do sentimento de insegurança da população.

A participação do Governo Federal no campo da segurança pública também vem aumentando, desde 2000, com a implantação de uma política nacional de segurança pública. Convém sublinhar que a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), por meio do Fundo Nacional de Segurança Pública, contribuiu para a criação das guardas municipais na medida em que condicionou a liberação deste fundo, na primeira lei de 2001 que o instituiu, à existência de uma guarda municipal no município. Esta exigência foi modificada em 2003¹. De qualquer maneira, desde a elaboração do “Programa de Segurança Pública para o Brasil”, a presença dos municípios nas políticas de segurança pública vem sendo auxiliada financeiramente e, mais recentemente, orientada pela Senasp. Essa orientação tem se dado com base em vários instrumentos de instrução, tais como o “Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios” e a “Matriz curricular”, que defendem a centralidade do papel do município na segurança pública. Ambos os instrumentos enfatizam a filosofia preventiva de segurança comunitária e consideram claramente equivocada a abordagem repressiva e o uso de arma de fogo pelos guardas dos municípios.

A edição de 2006 da pesquisa “Perfil dos municípios brasileiros” realizada pelo IBGE mostra que em todo o Brasil as guardas municipais vêm alargando as suas atribuições constitucionais para além da proteção do patrimônio municipal. As atividades mais desempenhadas apontadas na pesquisa foram: o auxílio à Polícia Militar, a segurança em eventos, a ronda escolar e o patrulhamento ostensivo. Em Minas Gerais, a atividade de defesa civil, assim como o auxílio à Polícia Militar, destacam-se em relação às atividades apontadas em âmbito nacional. Mas, o que mais chama a atenção, de maneira geral e em Minas em particular, porque o índice de resposta é mais alto do que o nacional, são a atividade de patrulhamento ostensivo, o atendimento de ocorrências policiais e o auxílio à Polícia Civil. Atividades que, em princípio, são da competência da Polícia Militar.

A variedade de atividades exercidas pelas guardas municipais apontada na pesquisa mostra que essas não estão se

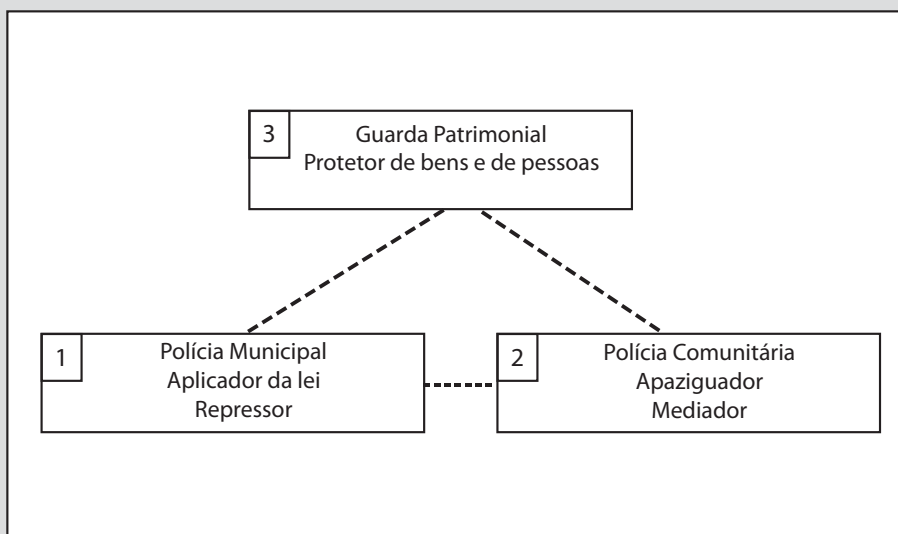
1 Um instrumento fundamental na criação destas instituições foi a regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública feita pela lei 10.201/2001. Mais recentemente, desde outubro de 2003, esta lei foi alterada pela Lei n. 10.746/2003 que dispõe não ser mais necessário que o município mantenha uma guarda municipal, para pleitear recursos do fundo.

restringindo ao seu mandato constitucional. Mas dizer que elas extravasam esse mandato não é suficiente. Interessa saber em que direção estão indo os seus diferentes projetos de funcionamento e se esses estão trazendo inovações à área de Segurança Pública.

Este artigo busca elaborar um modelo de análise que permita verificar o quanto os projetos de funcionamento das guardas municipais no Brasil oscilam entre restringir-se ao seu mandato constitucional ou extravasá-lo e, nesse mesmo movimento, identificar que direção esses projetos estão tomando e se estão levando à constituição ou não de uma cultura organizacional própria².

Para elaboração do modelo analítico, partimos do pressuposto de que as guardas municipais podem ser avaliadas como realizações empíricas que conjugam características de três tipos de estrutura de policiamento³ e de estilos ou de perfis de atuação dos guardas⁴.

Modelo de Análise



1) Próxima ao primeiro vértice, a guarda teria poder de polícia atuando na prevenção e na repressão, constituindo uma Polícia Municipal, isto é, a guarda assumiria todas as funções de policiamento ostensivo, substituindo todas as outras forças⁵. Nesse vértice localizam-se os estilos de atuação do guarda, que se aproximam de um policiamento ostensivo, realizado por meio do patrulhamento das ruas, buscando aplicar a lei aos comportamentos desviantes.

2 Cultura organizacional é aqui entendida como “um conjunto limitado de mapas cognitivos apreendidos dentro da organização, utilizada como instrumental expressivo pelos indivíduos que dela participam, ao mesmo tempo em que lhes impõe certos limites à percepção e atuação” (OLIVEIRA JÚNIOR, 2007, p. 10).

3 Se tomarmos a definição de Bayley (2006) sobre formas de policiamento, pode-se incluir a guarda patrimonial nessas formas, pois preenche a maioria das suas características e na prática exerce força física e regula relações interpessoais.

4 Conforme a terminologia e definição utilizadas por Bittner (1990), o law officer (que corresponde, no Brasil, ao policial de patrulhamento ostensivo) deve combater a criminalidade, agir de forma repressiva, fazendo uso da lei. O peace officer, policial voltado para a manutenção tranquila da ordem, tem uma atuação que deve ser preventiva, evitando e mediando conflitos e, segundo Skolnick e Bayley (2002), pode corresponder ao estilo do policial comunitário. Valemo-nos desta tipologia e acrescentamos um terceiro estilo – o do protetor do serviço, dos servidores e dos usuários do patrimônio público municipal, que corresponderia ao guarda patrimonial.

5 Tal como preconizado pelo Projeto de Emenda Constitucional n. 534/2002 e que as guardas hoje vislumbram como horizonte.

2) Próxima ao segundo vértice, a guarda atuaria junto à comunidade e sua atuação seria preferencialmente preventiva, buscando solucionar problemas colocados pelo público, exercendo papel de prestadora de serviço, ficando a atividade de repressão rara e controlada. Aqui se encontram os estilos de atuação apaziguadora, voltados para a manutenção da paz, atuando próximo e com o auxílio da comunidade, e prioritariamente na identificação e prevenção dos delitos.

3) Próxima ao terceiro vértice, a guarda possuiria atribuições muito bem delimitadas: defesa do patrimônio, do espaço público municipal, trabalhando especificamente na proteção dos “próprios” (estabelecimentos) da Prefeitura, tal como previsto no artigo 144, §8, da Constituição Federal de 1988. Os estilos de atuar próprios de uma guarda patrimonial são aqueles restritos à vigilância dos próprios (estabelecimentos), repassadores do que não é de sua competência, garantidores da segurança dos usuários e dos servidores do patrimônio municipal.

Uma primeira questão que se coloca é saber que variáveis poderiam explicar a disposição das guardas neste triângulo. Foi com base na literatura sobre formas de policiamento⁶ e na pesquisa de campo que elegemos algumas variáveis a serem investigadas.

Assim, elaboramos a hipótese de que as variáveis referentes a mandato, poder, formação, hierarquia e cadeias de comando, profissionalização, vocação, modalidades de intervenção, estilo de policiamento, controle externo e interno, padrões de recrutamento, identidade institucional, uso e controle de emprego de armas de fogo, relação com o público, relação com outras instituições de segurança e com a prefeitura são alguns dos aspectos que, avaliados empiricamente, permitiriam situar as guardas no modelo proposto e verificar se estão fazendo inovações e trazendo respostas alternativas aos problemas colocados à segurança pública.

Do mesmo modo, nossa análise se vale das opiniões e atitudes dos guardas e inspetores quanto ao que acreditam ser as qualidades que devem ter, a forma como vêem e são vistos pelo público e a sua relação com a polícia militar, de maneira a identificar os perfis existentes e verificar a constituição ou não de uma cultura organizacional própria.

Elegemos a guarda de Belo Horizonte para exemplificar a utilização do modelo. Tal eleição se deve a sua expressão, tratando-se de guarda da capital do estado e, principalmente,

⁶ Ao final deste artigo listamos as referências bibliográficas sobre policiamento utilizadas.

em decorrência da determinação desta guarda em obedecer ao mandato constitucional, conforme identificado por pesquisa realizada anteriormente, quando esta guarda contava apenas com dois anos de existência (BRETAS et al., 2005).

Partiremos do pressuposto de que a guarda de Belo Horizonte, que busca se identificar como sendo um modelo patrimonial próprio, ainda não tem cultura organizacional, mas toma por referência uma cultura policial já estabelecida, que não é uniforme; antes se apresenta sob a forma de diferentes divisões e clivagens.

1. Métodos de coleta de dados

Por se tratar de instituição hierarquizada na qual é possível verificar um maior ou menor esforço dos gestores no sentido de transmitir uma doutrina e impor comportamentos, pareceu-nos fundamental, como estratégia de pesquisa, abordarmos tanto a visão dos gestores quanto a dos guardas.

Informações foram coletadas por meio de entrevistas em profundidade realizadas junto aos gestores da GMBH. Ao todo foram 12 entrevistas com os gestores da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e da Guarda, além de conversas informais estabelecidas com estes a cada visita à sede. Foram também realizadas três entrevistas com policiais militares que participaram da formação da Guarda e da ronda conjunta realizada por guardas e PMs.

Para a coleta de informações junto aos guardas, optamos por elaborar um *survey*. O questionário da enquete foi baseado no *survey* “A Organização Policial e o Combate à Criminalidade Violenta”, realizado por meio de uma parceria entre a Fundação João Pinheiro e a Universidade Federal de Minas Gerais em 2001. O intuito era permitir a possibilidade de estabelecer comparações com a Polícia Militar em outro momento.

O método de amostragem escolhido para o *survey* foi o aleatório estratificado, que considerou as nove regionais administrativas de Belo Horizonte e que elegeu como substratos os tipos de próprios municipais. A amostra foi de 236 guardas, com uma margem de erro de 2,64% para mais ou para menos, estabelecendo um grau de confiança de 95%. Ao final, a amostra

real correspondeu exatamente à amostra planejada, não apenas quanto à estratificação por regionais, como também em relação à estratificação por tipos de próprios públicos municipais.

Além do discurso, da opinião e das percepções dos gestores e guardas registrados em entrevistas e *survey*, valemo-nos de documentos: decretos, leis, estatutos, periódicos, dentre outros.

Para localizar a Guarda de Belo Horizonte no modelo analítico proposto – com os vértices correspondendo aos tipos de estrutura de policiamento e aos estilos ou perfis de atuação dos guardas –, empregamos, no caso da forma de policiamento, a análise qualitativa e, no caso do estilo de atuação, utilizamos técnicas estatísticas, as quais, ao estabelecer relações entre as variáveis, permitiram a identificação dos perfis.

Para exemplificar a utilização e viabilidade do modelo de análise e tendo em vista a exiguidade de espaço, elegemos, no caso da análise da estrutura de policiamento, apenas algumas variáveis. São elas: mandato e atribuições; recrutamento, perfil, grau de profissionalização e formação; relação com a Polícia Militar e Civil, relação com o público; armamento e uso de arma de fogo.

No caso da análise da atuação, abordamos somente os perfis (sem a exploração de outras possibilidades como, por exemplo, verificar o efeito do tipo de recrutamento, da percepção que o guarda tem da PM ou o do público sobre os estilos de atuação).

2. Situando a guarda de Belo Horizonte no modelo de estrutura de policiamento

2.1. Mandato e atribuições da guarda de Belo Horizonte

A lei que cria a Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte (Lei n. 8.486, de 20 de janeiro de 2003) delimita seu mandato muito próximo daquele que lhe foi atribuído sucintamente pelo artigo 144, §8 da Constituição Federal de 1988, bem como pelo artigo 138 da Constituição Estadual. Ambas encarregaram-na de proteger bens, serviços e instalações pertencentes ao município. Cabe observar, entretanto, que a Lei n. 8.486 amplia o entendimento de bens à vida e à segurança dos seus usuários e servidores municipais. No mesmo sentido, manifesta-se o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte (Lei n. 9.319, de 19 de janeiro de 2007).

No discurso dos gestores, o aspecto da proteção é enfatizado como a principal atribuição da guarda, aparecendo de maneira menos enfática o aspecto preventivo. Busca-se inculcar no guarda que este é um protetor do próprio, do serviço, do usuário e do servidor público municipal. Esta atuação, delimitada ao perímetro interno dos próprios municipais, deve se pautar em garantir a execução dos serviços e a proteção dos usuários e servidores⁷. Contudo, há também a possibilidade de que o guarda venha a atuar dando o primeiro atendimento a caminho do próprio ou em seu entorno. A questão do limite da atuação e da competência é muito enfatizada pelos gestores e constitui ponto nodal na orientação e treinamento dos guardas. Esta orientação se dá no sentido de delimitar a atuação dos guardas apenas ao primeiro atendimento e posterior encaminhamento ao órgão a quem, na situação, compete agir. Atribuições do papel da guarda e limitações de sua atuação confluem, no discurso de alguns gestores, para o reconhecimento da identidade profissional do guarda (estabelecendo fronteiras com a atividade do vigilante, dos policiais militares, dos bombeiros, dentre outros).

Qual a percepção dos guardas quanto às suas principais atribuições? A fim de tentar responder a esta questão foram contempladas no questionário aplicado aos guardas variantes das definições dadas pelos gestores do papel da guarda. Quanto às atribuições, por exemplo, foi-lhes perguntado se concordam ou discordam com a afirmativa de que “A Guarda de Belo Horizonte é principalmente prestadora de serviço. Seu papel é o de proteger o usuário, o servidor público e o próprio municipal”. Quase a totalidade dos guardas concorda e quando perguntados se esta concordância era total ou parcial, a maioria respondeu concordar totalmente. Com relação à afirmativa “O guarda é, sobretudo, uma pessoa que ajuda as pessoas a resolverem seus problemas”, a maioria dos guardas concorda, porém, neste caso, predominou a concordância parcial (56%). Assim, os dados do *survey* mostram que os guardas internalizam (pelo menos como “dever ser”), o discurso dos gestores no que se refere a sua principal atribuição – a de proteção dos próprios, usuários e servidores municipais –, predominando sobre todas as outras, inclusive sobre a função de prevenção.

Quanto aos limites, observa-se também a internalização da orientação dos gerentes referente à atitude que devem tomar nas situações a que são confrontados quando não lhes

7 “Ele só está ali para garantir, o porteiro que faz a pessoa entrar, que organiza a fila, a enfermeira que faz a triagem. O guarda só vai agir se a pessoa que não está satisfeita com a triagem ameaça agredir alguém.” (Entrevista gestores).

competete agir. Os guardas concordam (84%) com o fato de que: “O guarda, após fazer o primeiro atendimento, sempre o repassa para o órgão competente” (destes, 62% concordam totalmente). Contudo, esta orientação desagradou a certos guardas, pois 37% deles apontaram a atitude de “ter que se reportar constantemente a outros agentes, não podendo resolver nada sozinho” como um dos três principais aspectos que menos agrada na profissão de guarda.

Entretanto, observa-se que a doutrinação falha quando a grande maioria dos guardas (86%) concorda com a afirmativa de que “Falta clareza no que é o trabalho do guarda. Este se confunde com o de outros agentes: vigilantes, PMs etc.”, sendo que a maior parte dos guardas (65%) concorda totalmente com esta sentença. Isto nos remete à questão da identidade profissional do guarda. Se para os gestores esta identidade parece estar bem definida, demarcada por fronteiras de atuação em relação aos outros agentes que lhe são próximos e concorrentes (PM, bombeiro, vigilantes), para os guardas ainda permanece confuso o que deve ser a sua atividade e o que a diferencia da dos outros agentes, principalmente os de segurança. Deste modo, pode-se aventar que em razão da sua juventude, a Guarda belo-horizontina encontra-se em “crise de identidade”⁸, não tendo ainda desenvolvido uma cultura própria.

Assim, para os gestores, a Guarda Municipal de Belo Horizonte possui atribuições muito bem delimitadas: proteção dos próprios públicos, seus usuários e agentes, e desempenha o papel de prestadora de serviço, atuando preventivamente. Já a atividade ostensiva é controlada, apenas dando início à intervenção. Situações imprevisíveis com as quais os guardas devem lidar, utilizando-se do “bom-senso” ou do “discernimento” são referidas. Entretanto, para os guardas, profissionais da ponta da linha⁹, executantes das orientações dos gestores e bastante instruídos por estes sobre o que são e o que devem fazer, lidar com estas situações e com as limitações à sua atuação é fonte de confusão e incerteza.

Buscando-se situar a GMBH quanto às atribuições, pode-se sustentar que esta guarda, na percepção dos gestores, aproximar-se-ia mais de uma guarda patrimonial. Já esta aproximação não aparece tão claramente, (a não ser no discurso pronto, resultado de doutrinação) na percepção dos guardas.

8 Erick Erikson (1977), citado em Outhaite e Bottomore (1996).

9 Este é um dos temas-chaves na sociologia das organizações e nos estudos sobre organização policial. A este respeito ver Meyer e Rowan (1977); Bittner (1990); Paixão (1982).

2.2. Recrutamento, perfil, grau de profissionalização, formação

A Guarda de Belo Horizonte, assim como boa parte das guardas no Brasil, é dirigida por militares, no caso, oficiais aposentados da Polícia Militar de Minas Gerais.

Para os dois primeiros recrutamentos, realizados no momento da instalação da guarda em 2003 e em 2004, a opção dos gestores foi buscar egressos das Forças Armadas – Exército e Aeronáutica –, que já tinham uma experiência militar e estavam adaptados a este tipo de disciplina. Em 2005, quando foi realizado o primeiro concurso para 800 vagas, a Guarda de Belo Horizonte contava com 448 guardas contratados (BRETAS et.al, 2005). O efetivo, por ocasião da realização da pesquisa, foi de 1.085 guardas. Dentre estes, há apenas duas mulheres que foram selecionadas no concurso de 2005. Este efetivo feminino, tão reduzido, deve-se ao fato de que lhes foi exigido o mesmo desempenho dos homens no teste físico e demonstra que, em Belo Horizonte, trata-se de uma profissão eminentemente masculina.

A média de idade dos guardas é de 30 anos, com concentração na faixa de 25 anos. A média de renda dos entrevistados foi, no ano da pesquisa, de R\$1.166,38, e a maioria possuía até dois dependentes. Com relação à cor, a maior parte se declarou parda (53%), seguidos da preta (21%) e da branca (19%), indicando ser a grande maioria dos guardas da GMBH formada de não brancos¹⁰. Quanto à religião, estes se distribuem principalmente entre católicos (46%) e evangélicos (34%). Já as atividades mais desempenhadas por eles antes de entrar para a guarda foram, respectivamente, a de prestação de serviços; ocupação na defesa nacional e na segurança pública que, como já referido, constituiu a atividade dos primeiros recrutados; ocupações no comércio, e, finalmente, atividade de vigilante.

Apesar da escolaridade mínima exigida para o ingresso na instituição ser de primeiro grau completo, a maioria dos guardas (70%) possui o segundo grau completo. Observa-se também que uma parcela deles (17%) tem formação superior incompleta. Vê-se, pois, que a maior parte deles possui uma escolaridade acima da exigida formalmente para o desempenho da atividade.

10 De acordo com o Survey de Vitimização, a maior parte dos belo-horizontinos se declara de cor branca (42%), seguida de parda (30%) e de preta em uma proporção muito menor (14%). Portanto, é possível afirmar que a guarda é composta por uma grande proporção de pretos e pardos se compararmos com a população de Belo Horizonte selecionada.

Haveria diferença entre os guardas de Belo Horizonte, segundo o recrutamento? Uma análise exploratória realizada com base no *survey* mostra que não há diferenças no perfil dos contratados e concursados. Contudo, essas diferenças aparecem na motivação quanto a se tornar guarda e na vocação. Entre os contratados, a principal motivação para se tornarem guardas foi a semelhança deste trabalho com aquele desempenhado pela Polícia Militar, o que demonstra a aproximação e identificação destes com a cultura militar. Já os concursados foram motivados principalmente por razões de segurança (aposentadoria segura e emprego estável), bem como por razões econômicas (salário e benefícios adicionais). Identificam-se, pois, dois modos de entrada na profissão: por vocação (associada à carreira militar) e por segurança financeira.

Foi observado que no campo policial três grupos competem pelo direito de definir a base de conhecimento. São eles: acadêmicos, administradores da polícia e policiais de linha (MENKE, WHITE, CAREY, 2002). Iremos nos valer destas classificações para identificarmos os grupos que definem o conhecimento necessário ao desempenho da profissão nas guardas em estudo e que tipo de conhecimento privilegiam.

A produção na área acadêmica sobre as guardas municipais é escassa (MARIANO, 2004; BRETAS et al., 2005), ainda mais quando se trata de especificar a base de conhecimento que esta deve deter para sua atuação. O conhecimento teórico prevalente é tomado de empréstimo à produção mais recente sobre a polícia que enfatiza o policiamento comunitário (SKOLNICK [e] BAYLEY, 2002) e o policiamento orientado para a solução de problemas (GOLDENSTEIN, 2003). Estes são os principais fundamentos que orientam o *Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios* e a *Matriz curricular*, elaborados pela Senasp, que privilegiam a missão preventiva da guarda e enfatizam que as intervenções devem ser pautadas no diálogo e na persuasão. A *Matriz* conjuga conhecimento teórico e práticas operacionais nos conteúdos que dissemina, denominados, respectivamente, áreas de reflexão e temas básicos. Seu objetivo é criar referenciais nacionais de organização, gestão e atuação. Em que medida estas orientações vêm sendo seguidas pela guarda em estudo?

Após o recrutamento, os guardas fazem um curso de formação para se tornarem aptos ao exercício da função¹¹. Em Belo Horizonte, a gestão do curso é feita pela Fundação Guimarães Rosa. A Fundação contrata a Polícia Militar de Minas Gerais para ministrar os cursos que os planeja e executa com os mesmos instrutores e formato semelhante àquele oferecido aos soldados no que se refere à hierarquia, disciplina, ordem unida e militarismo. Terminado o curso, entretanto, o guarda não deve mais nenhuma deferência, cerimônia ou ritual para com as instituições militares.

Quanto aos conteúdos programáticos, os instrutores são orientados a adaptá-los, levando em consideração as funções diferenciadas dos guardas. Alguns formadores atentam, entretanto, para o perigo desta formação, que levaria o guarda a se tomar por um policial, sem que este encontre amparo legal para agir enquanto tal. Em geral, também consideram que a *Matriz curricular* da Senasp tem conteúdo vago, o que faz com que esta seja tomada, de fato, apenas como uma referência.

A grande maioria dos guardas entrevistados considera que o treinamento e a instrução que recebem o preparam para o que encontra na sua atividade. Entretanto, quase a mesma proporção é de opinião que a vivência do dia a dia é mais importante do que a formação.

Os três grupos que competem pela definição do conhecimento apropriado para os guardas são a Senasp, os gestores, ex-policiais militares e os guardas. Nossa análise indica que em Belo Horizonte os gestores estão à frente dos outros grupos. De um lado, prevalece um treinamento muito próximo do da Polícia Militar. Mas técnicas voltadas para a mediação de conflitos e projetos de prevenção também são privilegiados, conforme orientação da Senasp. Assim, quando a variável “formação” é analisada, localizamos a GMBH entre os dois vértices: o da polícia comunitária e o da polícia municipal convencional.

2.3. Relação com a Polícia Militar e Civil, relação com o público

Já nos referimos ao fato de que uma boa parte das guardas no Brasil foi formada por policiais militares reformados. Pareceu-nos, então, interessante identificar formas diferen-

11 Foi observado que a educação e o treinamento policial, diferentemente do que ocorre em outras profissões, exige o mínimo de habilidades e especialização (MENKE, WHITE, CAREY, 2002). No caso das guardas, este aspecto ainda é mais crítico haja visto o tempo dedicado à formação.

ciadas de implantação e de ocupação de espaço de atuação, levando-se em conta a magnitude da presença da Polícia Militar nesses municípios, bem como o relacionamento entre guardas e PMs. O intuito é qualificar melhor as críticas que foram feitas às guardas dirigidas por antigos oficiais da PM, no sentido de considerar que não se trata de um modelo militar único. Um aspecto importante a sublinhar nesta relação, e fundamental para explicar a posição no modelo triangular proposto, é o tamanho do efetivo da Polícia Militar em relação ao efetivo da guarda. Em Belo Horizonte, em 2006, o efetivo da PM na atividade fim era de aproximadamente 3.450 integrantes, logo, três vezes maior do que o da guarda. A consequência mais direta deste fato é a Guarda de BH ter tido, desde sua criação, a preocupação em avançar lentamente em sua implementação, mantendo bom relacionamento com a Polícia Militar, estratégia adotada como forma de sobreviver em um ambiente amplamente ocupado pela PM. É o que veremos a seguir.

Em Belo Horizonte, os gestores destacam que há uma forte colaboração nos vários níveis hierárquicos entre a Guarda e a PM e uma relação estreita fundada em uma divisão clara de trabalho, pois se fala em cooperação, em parceria, em complementaridade do trabalho.

A Polícia Militar também é uma referência importante para os guardas de Belo Horizonte. Quando ingressaram na profissão, muitos gostariam mesmo era de ser PM. Em geral, os guardas também consideram que a relação entre a PM, e a guarda é uma parceria, já que há uma cooperação nos dois sentidos. Entretanto, ressaltam que a guarda poderia ser mais atuante, sobretudo no que concerne ao trabalho preventivo.

No discurso dos gestores, é a delimitação de competência e do território de atuação que evita o conflito entre as duas instituições. Para instruir a guarda nesta direção, uma decisão estratégica foi tomada logo no início de sua instalação, com a criação da ronda mista. Como o nome sugere, tratava-se de rondas feitas em viaturas, com a presença de guardas e de policiais, mais exatamente com um policial militar e dois guardas fazendo as visitas preventivas dos próprios municipais. O objetivo era passar ao guarda noções de disciplina e hierarquia imprescindíveis ao trabalho de ambos, além de “acalmar os mais empolgados” quanto à atividade de repressão à violência.

Entretanto, tendo por referência o discurso de todos os pesquisados, tanto por ocasião do funcionamento da ronda mista como, posteriormente, na atuação de cooperação, a relação estabelecida é desigual, dentre outros motivos, porque nela o guarda depende do policial para dar prosseguimento a boa parte das intervenções e, em algumas circunstâncias, tais procedimentos são geradores de “ciúmes” entre os operadores¹².

Levando-se em conta a variável “relação com a Polícia Militar”, pode-se dizer que do ponto de vista dos gerentes, a Guarda de Belo Horizonte se localizaria, no modelo proposto, mais próxima do vértice da Guarda Patrimonial, embora pretenda caminhar no futuro para uma divisão de trabalho mais efetiva, em que esta assumiria o papel da prevenção, portanto, no modelo mais próximo de uma “polícia comunitária”. Já entre os guardas há aqueles que enfatizam a colaboração, mas há também os que reclamam das restrições impostas ao seu trabalho e desejam para um futuro próximo uma guarda com o perfil de “Polícia Municipal”.

Em Belo Horizonte, uma consequência da delimitação dos campos de ação da Guarda e da PM, a que nos referimos anteriormente, é o fato de os guardas conseguirem atuar sem dificuldades naqueles próprios que se localizam nas regiões mais violentas da capital mineira, onde, geralmente, os policiais militares encontram resistências, até mesmo para acessar o local. De acordo com a percepção de alguns gerentes da GMBH, essa atuação é possível porque os guardas são vistos pela população não como agentes de segurança pública, mas, antes, como educadores, orientadores e protetores do bem público local, escolas, postos de saúde.

Indagados nos questionários sobre a percepção que o público tem deles, alguns guardas interpretaram as críticas a eles dirigidas como decorrentes do desconhecimento que a população tem de seu trabalho. Segundo eles, as pessoas que não frequentam os próprios acham que a atuação dos guardas restringe-se à proteção dos prédios públicos ou confundem o seu trabalho com o da polícia e, nesse movimento, criticam o fato de não atuarem repressivamente e andarem desarmados. Alguns dos que compartilham desta visão preconizam que o trabalho em posto fixo, restrito aos próprios municipais, impede a atuação mais efetiva buscando dar uma resposta à população. Mas para outros, a esta-

12 Segundo um gestor entrevistado, dois guardas lotados na rodoviária fizeram a identificação e posterior abordagem a um indivíduo suspeito de estar transportando maconha. Feita a averiguação em sua bagagem, e constatada a mercadoria, os guardas chamaram os policiais militares para efetuarem a prisão. O caso teve grande repercussão na mídia local, que enalteceu o “eficiente trabalho da Polícia Militar”.

bilidade dos efetivos em uma zona delimitada (os próprios municipais) permite desenvolver laços de confiança e sentimento de responsabilidade, o que resulta na realização de um trabalho diferenciado dos outros agentes de segurança, principalmente da Polícia Militar.

Em Belo Horizonte, a relação da Guarda com o público é circunscrita aos próprios municipais. De um lado, entre os guardas, há aqueles que lamentam esta ação cercada que não permite atender à expectativa da população em geral, que os vê como agentes de segurança. De outro, há os que sustentam (guardas e gestores) que esta atuação localizada permite gerenciar melhor as demandas do público. Segundo os gestores, o desenvolvimento de ações conjuntas de prevenção possibilita a responsabilização dos servidores profissionais e usuários pela sua segurança e a dos próprios. Nesse sentido, pode-se pensar que a GMBH, no que se refere à relação com o público, está mais próxima do modelo de “policimento comunitário”.

2.4. Armamento e uso de arma de fogo

O porte e uso de arma de fogo está estabelecido pelo Estatuto do Desarmamento que foi alterado por lei (10.867) promulgada em maio de 2004. Segundo o Estatuto, a autorização do porte de arma de fogo está condicionada ao treinamento em estabelecimento policial e à existência de controle interno. Além disso, exige-se a comprovação de capacidade técnica para o seu manuseio e de aptidão psicológica. A autorização do porte é dada pela Polícia Federal e é concedida após a autorização do Sistema Nacional de Armas (Sinam).

A Guarda de Belo Horizonte já tomou a decisão de se armar. Os guardas fizeram o curso de armamento de tiro individual e, durante a pesquisa, encontravam-se em fase de avaliação psicológica. As armas já foram adquiridas: 350 no total, 300 revólveres calibre 38 e 50 pistolas calibre 380. Também já foram providenciados os registros na Polícia Federal.

Segundo o discurso da maioria dos gerentes, não haverá uso de arma de forma indiscriminada em todas as atividades da Guarda. Entre estes, há algumas vozes discordantes quanto ao uso. Interessante notar que a preocupação e a justificativa para a não utilização encontram-se presentes principalmente

na gerência operacional, justamente aquela que tem mais contato com os guardas e com as particularidades de sua atuação.

A justificativa dada é a de que a atuação da guarda junto à população é diferenciada, especialmente em relação à Polícia Militar. Segundo esta visão, hoje o guarda tem um poder de penetração nos próprios municipais localizados na favela que a Polícia Militar não tem. Lá o guarda é visto como agente de proteção dos equipamentos comunitários, que são de uso da população local: do traficante ao morador comum. Ao andar armado, e mesmo que seletivamente, o guarda passaria a ser identificado como: 1) um agente do Estado, uma ameaça; 2) um alvo – em razão do porte da arma (sendo a arma vista, nesta situação, como um risco).

Assim, principalmente na visão dos gerentes do operacional, a arma não serve como proteção, ao contrário¹³. Quase a totalidade dos guardas municipais entrevistados considera que a Guarda de Belo Horizonte deveria atuar armada (94%). E mais da metade (65,6%) acredita que o uso de armas deve ser restrito a situações específicas.

O fato de não andar armado apareceu como um dos três principais motivos que mais desagradam os guardas de Belo Horizonte. A falta de arma de fogo também foi mencionada como um dos três maiores problemas para se realizar o trabalho de guarda.

Assim, em Belo Horizonte, a tendência é a Guarda portar arma de fogo, e isso é o desejo da grande maioria dos guardas. Mas o uso de arma de fogo vem sendo estudado cuidadosamente pela gerência e esta, assim como a maior parte dos guardas, considera o seu uso necessário apenas em situações específicas. Resta saber se depois de iniciado o emprego da arma de fogo será possível restringi-lo a apenas algumas das atividades desempenhadas na Guarda. Nesse aspecto a Guarda se situaria no modelo próxima do vértice da polícia convencional.

3. Situando os estilos ou perfis de atuação dos guardas de Belo Horizonte no modelo

Procuraremos, agora, identificar até que ponto os perfis e estilos dos guardas de Belo Horizonte, captados pelo *survey*, seriam uma realização empírica do modelo proposto. As frequências simples dessas variáveis estão apresentadas na tabela a seguir.

13 Na fala de um dos gestores: "Eu me sinto seguro desarmado, subindo a favela. Se me der uma arma eu não tenho esta segurança para entrar mais."

Tabela 1: Atitudes ocupacionais dos guardas municipais de Belo Horizonte: variáveis referentes ao modelo de atuação

		Nada importante	Pouco importante	Média importância	Importante	Muito importante	Total
(1) Habilidades para trabalhar com pessoas	(abs)			7	78	168	253
	(%)			2,8	30,8	66,4	100
(2) Respeitar a lei	(abs)			3	56	194	253
	(%)			1,2	22,1	76,7	100
(3) Ser imparcial e justo, saber ver os dois lados	(abs)		1	3	80	169	253
	(%)		0,4	1,2	31,6	66,8	100
(4) Saber conviver com situações de tensão, movimentos de protesto e contestação	(abs)			8	65	179	252
	(%)			3,2	25,8	71	100
(5) Ser capaz de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pela comunidade	(abs)	1		15	98	139	253
	(%)	0,4		5,9	38,7	54,9	100
(6) Ser esperto, alerta, fazer bons julgamentos e ser apto a tomar decisões	(abs)			16	91	145	252
	(%)			6,3	36,1	57,5	100
(7) Ser disciplinado	(abs)			12	67	174	253
	(%)			4,7	26,5	68,8	100
(8) Ser capaz de aguentar muitas coisas	(abs)	1	9	45	116	82	253
	(%)	0,4	3,6	17,8	45,8	32,4	100
(9) Ser corajoso e bravo	(abs)	24	57	97	58	16	252
	(%)	9,5	22,6	38,5	23	6,3	100
(10) Usar força física e ser enérgico	(abs)	30	72	107	36	7	252
	(%)	11,9	28,6	42,5	14,3	2,8	100
(11) Ter boas condições físicas	(abs)	6	28	41	100	78	253
	(%)	2,4	11,1	16,2	39,5	30,8	100
		Discorda totalmente	Discorda em parte	concorda em parte	Concorda totalmente		Total
(12) A GM é principalmente prestadora de serviço	(abs)	8	8	68	168		252
	(%)	3,2	3,2	27	66,7		100
(13) O guarda é alguém que sobretudo ajuda os outros a resolverem seus problemas	(abs)	19	56	99	79		253
	(%)	7,5	22,1	39,1	31,2		100
(14) O guarda não deve atuar nas ruas em hipótese alguma	(abs)	167	76	6	3		252
	(%)	66,3	30,2	2,4	1,2		100
(15) O guarda deve repassar o atendimento ao órgão competente	(abs)	18	22	65	147		252
	(%)	7,1	8,7	25,8	58,3		100

Para tanto, foi selecionada, inicialmente, uma bateria de 15 perguntas sobre quais seriam as qualidades importantes para ser um bom guarda e o que definiria a própria Guarda Municipal. Para que a análise das variáveis acima permita identificar alguns padrões de percepção e atitudes, é preciso relacioná-las. Assim, foram estabelecidas correlações simples entre estas variáveis, de forma a se verificar o nível de associação entre elas e, portanto, a viabilidade (ou não) de empreender análises quantitativas mais sofisticadas. Os coeficientes destas correlações podem ser observados na Tabela 2, e indicam o quanto tais variáveis estão relacionadas e se as correlações fazem sentido ou não. Os valores marcados por asteriscos correspondem àquelas variáveis cujas relações podem ser ditas como significantes, ou seja, que as correlações fazem sentido. Elas permitem, portanto, empreender análises mais aprofundadas.

Tabela 2: Matriz de correlações entre as variáveis referentes ao perfil de atuação

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
(1) Habilidade para trabalhar com pessoas		,298(**)	,304(**)	,229(**)	,229(**)	,218(**)	,245(**)	,214(**)	0,10	0,09	,257(**)	0,09	-0,03	0,01	0,08
(2) Respeitar a lei			,201(**)	,279(**)	,223(**)	,259(**)	,405(**)	,210(**)	0,12	0,02	,213(**)	0,09	-0,08	-0,09	0,05
(3) Ser imparcial e justo, saber ver os dois lados				,205(**)	,357(**)	,241(**)	,224(**)	,226(**)	0,03	0,02	,179(**)	0,01	0,07	0,05	-0,05
(4) Saber conviver com situações de tensão, movimentos de protesto e contestação					,308(**)	,365(**)	,272(**)	,335(**)	0,09	0,01	,248(**)	0,00	0,03	-0,04	
(5) Ser capaz de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pela comunidade						,381(**)	,210	,398(**)	,155(**)	0,08	,272(**)	0,00	0,06	-0,07	0,06
(6) Ser esperto, alerta, fazer bons julgamentos e ser apto a tomar decisões							,271(**)	,254(**)	,222(**)	,135(**)	,364(**)	0,02	0,10	-0,07	0,02
(7) Ser disciplinado								,209(**)	,184(**)	,141(*)	,288(**)	,148(*)	-0,02	-0,08	0,03
(8) Ser capaz de aguentar muitas coisas									,208(**)	0,09	,335(**)	0,03	0,03	0,09	0,04
(9) Ser corajoso e bravo										,340(**)	,202(**)	,170(**)	,155(*)	0,00	-0,02
(10) Usar a força física e ser enérgico											,411(**)	0,09	,169(**)	0,02	-0,04
(11) Ter boas condições físicas												0,06	,164(**)	0,06	0,07
(12) A GIM é principalmente pretadora de serviço													0,08	,186(**)	,190(**)
(13) O guarda é alguém que sobretudo ajuda os outros a resolverem seus problemas														0,01	0,08
(14) O guarda não deve atuar nas ruas em hipótese alguma															,175(**)
(15) O guarda deve repassar o atendimento ao órgão competente															

(*) Correlação significativa ao nível de 1% (**) Correlação significativa ao nível de 5%

Pelo grande número de correlações estatisticamente significantes – 53 entre as 105 possíveis –, procuramos, então, pensar em outras maneiras de observar estes dados. Assim, optou-se pelo método de análise fatorial¹⁴, que consiste em uma estimativa de cargas comuns entre as variáveis, com base nas associações acima. Tais cargas comuns são coeficientes que variam de 0 a 1, sendo que aqueles acima de 0,4 são considerados altos, indicando a qual fator pertence aquela variável particular. Isto é demonstrado na tabela seguinte.

Tabela 3: Resultado final da análise fatorial: variáveis referentes ao modelo de atuação (matriz de componentes principais)

	Fator1	Fator2	Fator3
Ter habilidade para trabalhar com pessoas para ser um Guarda	0,538	-0,148	0,261
Respeitar a lei para ser um Guarda	0,538	-0,3	0,087
Ser imparcial e justo, saber ver os dois lados, para ser um Guarda	0,506	-0,244	0,109
Saber conviver com situações de tensão, movimentos de protesto e contestação, para ser um Guarda	0,574	-0,289	-0,027
Ser capaz de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pela comunidade para ser um Guarda	0,624	-0,174	-0,027
Ser esperto, alerta, fazer bons julgamentos e ser apto a tomar decisões para ser um Guarda	0,643	-0,018	-0,157
Ser disciplinado para ser um Guarda	0,574	-0,117	-0,033
Ser capaz de aguentar muitas coisas para ser um Guarda	0,606	-0,013	0,12
Grau de importância de ser corajoso e bravo para ser um Guarda	0,395	0,499	-0,195
Grau de importância de usar a força física, ser enérgico, para ser um Guarda	0,314	0,637	-0,352
Grau de importância de ter boas condições físicas para ser um Guarda	0,629	0,337	-0,081
A GM é principalmente prestadora de serviço	0,13	0,352	0,516
O guarda é alguém que sobretudo ajuda os outros a resolverem seus problemas	0,148	0,48	-0,089
O guarda não deve atuar nas ruas em hipótese alguma	-0,034	0,297	0,58
O guarda deve repassar o atendimento ao órgão competente	0,063	0,171	0,653
Extraction Method: Principal Component Analysis			

Utilizando o software SPSS (*Statistical Package for Social Scientists*), foram obtidas variáveis artificiais denominadas *componentes principais*. Na tabela acima, estão estimados os valores que explicam, com apenas três fatores, mais de 50% da variância entre os dados. Em outras palavras, a partir das 15 variáveis originais, têm-se, agora, três que resumem os dados. Um método para dar nomes aos fatores é adotar o significado da variável com maior coeficiente para um fator e, então, ver se este significado pode ser aceito como um padrão para as demais variáveis componentes do mesmo fator.

O fator 1

Quando se analisa o fator “1”, tem-se: *Ser esperto, alerta, fazer bons julgamentos e ser apto a tomar decisões para*

14 A análise fatorial é um método eficiente para identificar padrões em um conjunto de variáveis. Se um guarda respondeu de forma positiva sobre sua opinião a respeito da comunidade onde trabalha, acredita-se que ele terá maior probabilidade de responder positivamente a outras questões que sigam a mesma linha. Uma associação perfeita não é esperada, pois as perguntas têm aspectos peculiares para cada indivíduo. Pode-se, porém, determinar até que ponto as repetições envolvem medidas das mesmas coisas. Quanto à técnica estatística, ver “Factor analysis” (HAIR et al., 1995).

ser um guarda com coeficiente 0,643, o que demonstra alta adequação da variável ao fator; *Ter boas condições físicas* (em oposição a “usar a força física”) – encaixa-se dentro do mesmo fator com coeficiente igual a 0,629, assim como *Ser capaz de solucionar problemas colocados pelas pessoas e pela comunidade*, com coeficiente de 0,624. O que há de comum entre esses três aspectos assim como os outros valorizados pelos guardas e que estão indicados na primeira coluna? O que levou a maioria dos entrevistados que responderam de forma positiva à pergunta sobre a importância da capacidade de resolver problemas colocados pelas pessoas e comunidade, a responder, também de forma positiva, à questão se o guarda precisa ter muita paciência (“aguentar muitas coisas”) como característica importante de sua atividade? Uma resposta adequada é a existência de um grupo de guardas, ou de uma tendência entre eles, que define a *capacidade de interação e de mediação* como um componente importante de seu trabalho. Desta forma, chega-se a uma interpretação válida para o primeiro padrão recorrente nas respostas dos guardas. Trata-se da descoberta de um primeiro perfil da Guarda, mais moderado, reflexivo e voltado para a atuação com a comunidade. E, neste primeiro momento, podemos considerar como a realização empírica do que foi previsto no modelo: *Apaziguador, mediador*.

O fator 2

Da mesma forma, o segundo fator identificado pode ser interpretado, a partir do significado das variáveis que apresentam altos coeficientes na coluna seguinte da tabela 3. *Usar a força física e ser enérgico* aparece como a variável mais representativa deste segundo perfil, com coeficiente igual a 0,637. De forma coerente, *ser corajoso e bravo* como requisito do guarda também compõe este fator (coeficiente de 0,499), assim como a definição de que *o guarda é alguém que ajuda os outros a resolverem os seus problemas* (0,480). É interessante que tal variável também componha este segundo modelo de guarda. Tem-se um componente até certo ponto comum à cultura policial de uma forma geral, na qual se constrói a figura do herói: o guarda como alguém forte e corajoso que, dotado destas qualidades, é

capaz de ajudar as pessoas. A ênfase na capacidade de utilizar a força aproxima a GM do modelo de Polícia Militar, definindo o estilo de atuação do guarda como uma espécie de: *Aplicador da lei, repressor*.

O fator 3

Esta dimensão de respostas é coerente com o propósito constitucional da GMBH e da determinação da sua gestão de buscar cumpri-lo. O *dever de repassar os atendimentos ao órgão competente* (geralmente a PM), *não atuar nas ruas em hipótese alguma* e ver-se como *prestadora de serviços* autodefine 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. Pode-se definir o estilo de atuação do guarda, portanto, como: *Protetor de bens públicos e de pessoas*.

É importante apontar como conclusão mais relevante desta análise que se mostra extremamente significativo o fato de este perfil, próprio de uma Guarda Patrimonial separada das funções típicas de polícia, aparecer em terceiro lugar na análise fatorial. A ordem dos fatores é dada pela quantidade de variação explicada em relação ao conjunto dos dados. Ou seja, o fator mais forte e representativo da GMBH é se apresentar como uma *polícia ou guarda comunitária*, seguido de uma réplica da PM, em nível municipal. Por último, os guardas se definem como prestadores de serviços que não devem atuar nas ruas. Identificamos, portanto, a realização empírica do modelo proposto.

Com isso, o modelo de análise apresentado pareceu ser adequado tanto para situar as guardas em relação à estrutura de policiamento quanto aos estilos de atuação. Sua aplicação para a Guarda de Belo Horizonte nos permite concluir que ainda é muito cedo para falarmos de inovações efetivas no modelo adotado nessa instituição. Mas podemos, a partir da análise proposta, oferecer algumas indicações de para aonde esta guarda está se dirigindo. Verificou-se que um esforço muito grande tem sido empreendido por parte dos gestores para atribuir ao guarda uma identidade, de maneira a diferenciá-lo de outros agentes, especialmente da PM. Mas a

15 Este artigo foi elaborado a partir dos resultados, para Minas Gerais, da pesquisa nacional realizada pelo NECVU-UFRJ Diagnóstico das Mudanças em Curso nas Guardas Municipais no Brasil, coordenação-geral de Michel Misse, financiada pela Finep. O *survey* realizado em Belo Horizonte foi financiado pela Fapemig, e é parte dos resultados da pesquisa Guarda Municipal: Uma Inovação no Campo da Segurança Pública? Avaliação e Perspectivas da Ação da Guarda Municipal de Belo Horizonte, coordenada por Joana D. Vargas e realizada pelo CRISP-UFGM. Participaram da pesquisa: Klarissa Almeida Silva (elaboração do instrumento de pesquisa, coordenação de campo do *survey* GMBH, elaboração do relatório descritivo sobre o *survey* GMBH); Rodrigo Alisson Fernandes (elaboração do instrumento de pesquisa e coordenação da digitação dos questionários do *survey* GMBH); Mateus Rennó (elaboração do instrumento de pesquisa, subcoordenação de campo do *survey* GMBH, subcoordenação da digitação dos questionários do *survey*, montagem do banco de dados do *survey*); Ricardo Tavares (elaboração do plano amostral para o *survey* GMBH); Abel Araújo, Amanda Bovolenta, Bárbara Machala, Camila Silva, Danilo Brasil Soares, Guilherme Zica, Rodrigo Ferreira e Rodrigo Heringer Costa (aplicação e digitação dos questionários do *survey* GMBH). Mateus Rennó, Camila Silva, Danilo Brasil Soares e Alan Araújo participaram da análise preliminar dos resultados dos questionários.

identidade atribuída de protetor do serviço e do usuário do próprio municipal, ainda que presente no discurso do guarda, enfrenta dificuldade, na prática, quando confrontada a situações complexas e para a qual esta cultura organizacional, ainda fragilmente institucionalizada, pouco lhe serve de referência para a ação.

A análise das variáveis do modelo proposto indica a não institucionalização desta cultura que ainda não se constituiu propriamente em um modelo de policiamento, embora este esteja presente em forma de embrião. O que o alimenta é a relação de complementaridade assimétrica com a Polícia Militar e, decorrente dela, um espaço de atuação confinado aos próprios municipais. Pode-se pensar que, talvez por isso, nos outros aspectos, como formação, relação com o público e forma de organização e hierarquia, a referência a uma cultura organizacional é ora o modelo de policiamento comunitário ora o de policiamento convencional, voltado para a repressão e a aplicação da lei.

Não obstante a prevalência destes dois modelos, os gestores da GMBH, diante das restrições que lhes foram impostas, lograram apostar em uma nova forma de policiamento específica para a Guarda Municipal – a patrimonial. Nesse sentido, podemos falar em tendências de inovação empreendidas nesta Guarda¹⁵.

Referências

- AZEVEDO, R.G. [e] CUNHA, E.P. (2007), Experiências da Municipalização da Segurança no Rio Grande do Sul. XII Congresso Brasileiro de Sociologia. 29 de maio a 1 de junho. Recife.
- BRASIL. (2004), Estatuto do Desarmamento. Lei 10.826 de 2003. Câmara dos Deputados. 20p. (Série fontes de referência. Legislação; n. 55). Brasília.
- BRASIL. (1988), Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, Senado.
- BITTNER, Egon. (1990), Aspects of Police Work. Boston, Northeastern University Press.
- BAYLEY, David H. (2006), Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional; 2. ed. 1. reimpr. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo,. 269p. (Polícia e Sociedade; n.1).
- BEATO FILHO, Cláudio Chaves. (2002), Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário. Em: Policiamento comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002. São Paulo, Página Viva, pp. 113-166.
- BRETAS, Marcos L.; MORAIS, David [e] CESCO, Susana. (2006), Guardas municipais: resistência ou inovação?. Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. Ed. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, Governo do Brasil,.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (2001), A organização policial e o combate à criminalidade violenta – análise do questionário aplicado a praças e oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Econômicos e Sociais.
- GOLDSTEIN, Herman. (2003), Policiando uma Sociedade Livre Livro 9 da Série “Polícia e Sociedade”. São Paulo, Ford Foundation/NEV/Edusp, 464p.
- IBGE. (2006), Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública.
- JESUS, Damásio E. de. (org.) (1986), Código do Processo Penal Anotado. São Paulo, Saraiva.
- KAHN, Túlio. (2002), Policiamento comunitário em São Paulo: a visão dos policiais. Em: Policiamento comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002. São Paulo, Página Viva, pp. 71-112.

- KAHN, Túlio [e] ZANETIC, André. (2006), O papel dos municípios na Segurança Pública. Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. Ed. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, Governo do Brasil.
- MALOCHET, Virginie. (2007), Les policiers municipaux. Paris, Presses Universitaires de France, 212p.
- MARIANO, Bendito N. (2004), Por um novo modelo de polícia no Brasil – A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo, Editora Perseu Abramo.
- MENKE, Ben A.; WHITE, Mervin F. [e] CAREY, White L. (2002), Profissionalização da polícia: Em busca de excelência ou de poder político? Em: GREENE, Jack R. (org). Administração do trabalho policial: Questões e análises. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, cap. IV, pp. 85-117. (Polícia e Sociedade; n.5).
- MEYER, John. W. [e] ROWAN, Brian. (1977), “Institutionalized organizations: formals structure as mith and cerimony”. American Journal of Sociology, v. 83, n. 2, September, pp. 340-363.
- MONJARDET, Dominique. (2003), O que faz a polícia: sociologia da força pública. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, pp. 41-102. (Polícia e Sociedade; n.10).
- OLIVEIRA JUNIOR, Almir. (2007), Cultura de polícia: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, Tese de Doutorado em Sociologia.
- OLIVEIRA, Nilson Vieira. (coord.). (2002), Policiamento comunitário: Experiências no Brasil 2000-2002. São Paulo, Página Viva. 175p.
- PAIXÃO, Antonio Luiz. (1982), “A organização policial numa área metropolitana”. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Iuperj, v. 25, n. 1.
- SKOLNICK, Jerome H. [e] BAYLEY, David H. (2002), Policiamento comunitário: Questões e práticas através do mundo. tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 125p. (Polícia e Sociedade; n.6).
- SENASP. (2005), Ministério da Justiça. Guia Para Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios. Apoio – PNUD/Brasil, Departamento de Políticas, Programas e Projetos.
- SENASP. (2003), Ministério da Justiça. Matriz Curricular Nacional.