

ARMA DE FOGO PARA QUÊ? UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DE BETIM

RESUMO: Este artigo trata da temática do porte de arma de fogo pelos guardas municipais de Betim, a partir de suas expectativas quanto à implementação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei 13.022/2014, aprovado em agosto de 2014. A partir de entrevistas semiestruturadas com os comandantes da instituição e de um *survey* realizado com 100 Guardas Municipais daquela localidade, foi possível constatar que, em regra, esses profissionais demonstraram grande apreço ao porte de arma de fogo. Contudo, há uma dissonância entre a imagem que eles têm desse equipamento e a efetiva capacidade de seu uso interferir na realidade que eles atuam.

ABSTRACT: This article deals with the topic of firearm possession by municipal guards Betim, from its expectations regarding the implementation of the General Statute of the Municipal Guards, Law 13,022 / 2014, which was approved in August 2014. After a semi-structured interviews with commanders of the institution and after a survey conducted with 100 Municipal Guards from that locality, it was found that, as a rule, these professionals showed great appreciation to firearm possession. However, there is a dissonance between the image they have of this equipment and the effective capacity of its use interferes in the reality that they act .

Este artigo apresenta alguns resultados do meu trabalho de conclusão de curso¹, que trata dos guardas municipais de Betim, intitulado *Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)*. O estudo procura mapear, a partir de entrevistas semiestruturadas com os comandantes da instituição e um *survey* com 100 guardas, quais são as principais características deste grupo profissional, com destaque para as atividades que eles realizam e o que eles esperam do Estatuto Geral das Guardas Municipais, aprovado em agosto de 2014, Lei 13.022/2014.

Em agosto de 2014, foi aprovado o Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei 13.022/2014, que além da delimitação da função de segurança patrimonial (art. 5º), atribuiu às Guardas Municipais o porte de arma de fogo (art. 16º)². Apesar de em diversos países o poder de polícia não estar relacionado à ostensividade de armas de fogo³, no Brasil, esse é o elemento exterior que indica a existência ou a possibilidade de exercício do poder de polícia, dado o entendimento dos agentes de segurança de que tal função está estritamente vinculada à possibilidade do uso da arma de fogo. A aprovação do Estatuto Geral veio com a aposta da categoria de uma maior regulamentação das atividades que as Guardas já vinham exercendo nos diversos municípios brasileiros, o que não gera um conflito de

atribuições, mas o reconhecimento da importância do trabalho da Guarda, de acordo com a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (2014)⁴.

Com a nova regulamentação, as Guardas Municipais passaram a se conformar em mecanismos à disposição das prefeituras para a realização de uma série de atribuições de ações de prevenção ao crime. O município de Betim, no estado de Minas Gerais, foi escolhido como local do estudo por ser reconhecido pelas altas taxas de violência e criminalidade. Para se ter uma ideia do tamanho da criminalidade na localidade, segundo os dados do *Mapa da Violência*, no ano de 2012, a taxa de mortes violentas intencionais por 100.000 habitantes nesta cidade era de 56 indivíduos por 100.000 habitantes, o que significa quase seis vezes o limite considerado pela Organização Mundial de Saúde para classificação desse evento como epidemia, cujo limite é de 10 mortes violentas intencionais para cada grupo de 100.000 habitantes. A taxa de homicídios em Betim é o dobro da registrada na capital, Belo Horizonte, no ano passado, além disso, é quase cinco vezes mais alta que a da cidade de São Paulo⁵.

A preocupação em melhor estruturar a Guarda Municipal de Betim ocorre neste contexto de agravamento da violência no município, além da publicação do novo Estatuto. Com isso, a prefei-

Camila Cardeal

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Mestranda em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro - FJP.

Contato: cardeal.camila@gmail.com

Palavras-chaves:

Segurança pública; Guarda Municipal; Estatuto Geral; arma de fogo.

Keywords:

Public security; Municipal Guard; General Statute; firearm.

1 Este trabalho foi orientado pela profa. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

2 Há controvérsias sobre a constitucionalidade de Lei. A Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (FENEME) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 5156/2014), perante o Supremo Tribunal Federal (STF), arguindo a inconstitucionalidade da Lei 13.022/14. O argumento da instituição é que a União não tem competência para legislar sobre Guardas Municipais, tendo em vista se tratar de órgão cuja constituição é uma faculdade do poder público municipal, de acordo com interesses locais.

tura se vê diante da necessidade de responder a duas pressões: a dos próprios guardas, que usam a legislação nacional de 2014 como instrumento de barganha, especialmente, para alcançar o porte de arma e o plano de carreira; e a da população, que diante dos elevados índices de criminalidade e violência, acredita que outra instituição atuando na prevenção poderá reduzir a quantidade de crimes.

Tendo em mente este panorama, escolhi problematizar o papel da arma de fogo para os Guardas Municipais na prevenção do crime e manutenção da ordem no âmbito local, em um cenário em que outra instituição – a Polícia Militar – exerce as mesmas funções e da mesma maneira: a partir da

ostensividade da violência simbolizada pela arma de fogo pendurada na cintura.

Nota metodológica

O universo desta pesquisa limitou-se aos guardas municipais de Betim, que se subdividem entre o comandante, os inspetores, os subinspetores e os guardas. Atualmente a Guarda Municipal de Betim conta com 1 (um) comandante, 2 (dois) inspetores, 14 (catorze) subinspetores e 173 guardas. De forma esquemática, a hierarquia da instituição em análise encontra-se apresentada na Figura 1.

Figura 1 – Organização da estrutura hierárquica da Guarda Municipal de Betim



Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

3 Na Grã-Bretanha, os policiais responsáveis pela atividade de Polícia Ostensiva não se utilizam de arma de fogo, dado o entendimento de que essa causa mais danos do que previne qualquer incidência.

4 Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/sancionado-o-estatuto-geral-das-guardas-municipais>, acesso em 15 de fevereiro de 2016.

5 Disponível em: <http://sindpolmg.org.br/pagina/4136#.VRGaKPnF9NN>, acesso em 15 de fevereiro de 2016.

Para alcançar o objetivo proposto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os comandantes da instituição, incluindo nessa categoria o secretário de segurança pública municipal da Secretaria Municipal de Segurança Pública de Betim e seu adjunto; grupo focal com os inspetores e subinspetores e um *survey* com 100 guardas municipais atuantes.

A entrevista com o comandante da GM teve como objetivo conhecer a instituição em sua estrutura e rotina, além de mapear as impressões do comando acerca do novo estatuto. Nesta primeira conversa, ficou evidente a necessidade de ouvir o secretário municipal de segurança pública e o seu

adjunto, a fim de compreender quais eram os princípios da Secretaria Municipal de Segurança Pública de Betim e as suas percepções sobre a Guarda Municipal. A partir da análise das entrevistas, foi desenhado um roteiro para a realização de um grupo focal com inspetores e subinspetores, em que foi possível identificar as suas expectativas e frustrações diante do novo estatuto, além de desvelar a percepção deles sobre a Guarda Municipal. No dia da realização do grupo focal, o comandante já tinha organizado quais dos inspetores e subinspetores participariam do grupo focal. Apesar dos dois inspetores e dos quatorze subinspetores terem sido convidados para o Grupo Focal, apenas

três subinspetores e um inspetor compareceram. Todos entraram no ano da criação da guarda, em 2001, e pareciam estar bem preparados para o encontro.

Portanto, nesta etapa mais qualitativa da pesquisa foram ouvidos sete indivíduos, 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 a ser aplicado no *survey* foi estruturado. Com isso, foram incorporados conceitos presentes nos discursos dos próprios guardas ao instrumento, além de questões semelhantes às outras pesquisas que também abordaram quem são os Guardas Municipais e o que eles fazem (c.f. RIBEIRO & DINIZ, 2014). O *survey* possibilitou conhecermos melhor os guardas municipais de Betim, suas atividades, suas expectativas quanto ao novo estatuto, a perspectiva deles sobre a posição da Guarda na segurança pública municipal e a relação com a comunidade.

Antes de aplicar o questionário, realizamos um pré-teste, em que foram entrevistados três guardas municipais, duas mulheres e um homem, das três diferentes entradas que a Guarda Municipal já teve (2001, 2009 e 2012). Mais ciente dos limites e possibilidades do nosso 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 no papel.

Os questionários foram aplicados durante o "chamado", pela sugestão do próprio comando da Guarda. Chamado é o termo usado para denominar o encontro mensal realizado pela GM, em que todos os guardas são convocados. No entanto, não foi possível aplicar todos os questionários previstos, pois não compareceu todo o efetivo, ainda que mais de 80% foi respondido. O restante dos questionários foi aplicado em outros dois dias, em que os próprios guardas auxiliaram para que o *survey* finalizasse, ao direcionar para os servidores que ainda não tinham respondido, cobrindo, assim, a diversidade de grupamentos da instituição, o que satisfazia os critérios da pesquisa.

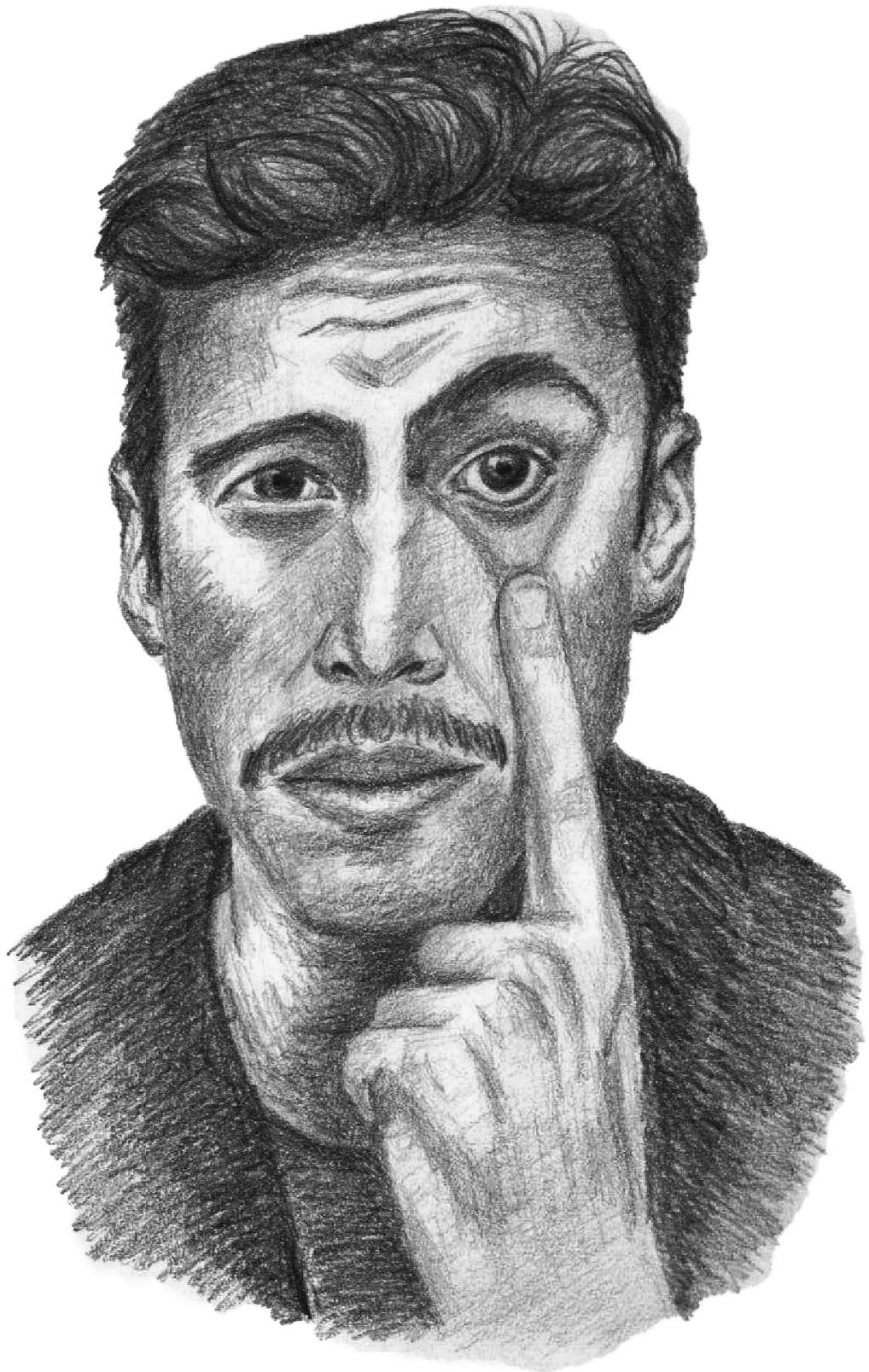
As Guardas Municipais no Brasil

Durante o processo de redemocratização na década de 1980, a população buscava alternativas com o intuito de controlar as instituições do Estado, que possuía fortes resquícios autoritários e foi exatamente na área de segurança pública que essa característica se tornou mais evidente. As Guardas Municipais aparecem nesse contexto como uma alternativa inovadora nas políticas de segurança pública. Ainda que apareçam como uma aposta a um novo modelo de segurança, a criação dessas novas forças teve a limitação das próprias instituições tradicionais que foram mantidas, além da própria indefinição do que seriam essas guardas, o que possibilitou os mais variados formatos, propósitos e métodos. As discussões envolvem

"a definição do papel das GMs, dos possíveis modelos que devem adotar, de como relacioná-las a outras tarefas municipais, e de como promover a sua integração ou fazê-las conviver com os modelos vigentes nas polícias estaduais" (MISSE & BRETAS, 2010, p. 10).

Bretas e Morais (2009) afirmam que a década de 1980 é repleta de desconfiança às instituições estatais, principalmente aquelas que tinham a identidade militar ou policial. Além disso, os índices crescentes de violência urbana e dos crimes colocam em xeque as ações policiais, fazendo com que se repense a atividade da polícia e se produzam alternativas ao modelo de segurança pública vigente. Os inúmeros modelos pensados tiveram como foco a descentralização, o desejo de ampliação das atribuições municipais, que estão mais próximas das comunidades, cenário que a segurança pública também se enquadra, em que se torna recorrente o discurso de policiamento comunitário e o papel do município na segurança pública.

Neste cenário, as Guardas Municipais têm passado por processos de mudanças nos últimos anos. Tradicionalmente, as Guardas seriam responsáveis por cuidar do patrimônio público, sem atribuição do policiamento ostensivo. No entanto, desde a década de 1990, em razão das ações da SENASP, financiadas pelo Fundo Nacional de Segurança Pública, elas vêm adquirindo uma nova configuração. Por um lado, há os que defendem que a Guarda Municipal preserve a função de proteção do patrimônio público, por outro lado, há os que



Rafaella Melisse

defendem a ampliação da função das Guardas Municipais com a atividade de policiamento ostensivo. Porém, a segunda corrente tem sido majoritária e essa ampliação de configurações para as Guardas Municipais expande os debates sobre a formação dos trabalhadores e agentes que venham a atuar nessa área.

Todavia, como ainda estamos na fase de experimentação, não existe consenso sobre o modelo de Guarda Municipal que deveria vigorar em nosso país. Ribeiro e Diniz (2014), em seu estudo sobre as atividades realizadas por essas agências, destacam que algumas delas tentam reproduzir o padrão de constituição e funcionamento das Polícias Militares, o que significa, essencialmente, armamento, uniformes e padrão de formação igual ao das Forças Armadas (que é também o que orienta as Polícias Militares). Bretas e Morais (2009) entendem que isso agrava o problema da reprodução do modelo militar de segurança pública, que gera inúmeras mortes em razão da letalidade da polícia em nosso país.

Afinal, a criação 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 policiais militares ou civis, "muitos deles impregnados com as visões mais tradicionalistas de segurança pública" (BRETAS & MORAIS, 2009, p. 160).

O debate sobre uma guarda distinta da Polícia Militar e mais próxima dos cidadãos vem no contexto de ênfase em um novo modelo que visa a municipalização da segurança, na busca de novas formas de promoção da segurança, que tem levado à posições políticas distintas em relação ao papel da Guarda Municipal: uma parte defende a manutenção do sistema tradicional, no qual a instituição continuaria fazendo o seu trabalho mais voltado para a preservação dos próprios municipais; outra parte defende que a instituição se imiscua diretamente nas questões relacionadas à segurança pública, atuando ativamente na prevenção do crime. Com a análise dos dados do survey, especialmente em sua dimensão de aprovação ao porte de arma de fogo, pretendo indicar como a Guarda Municipal de Betim se posiciona neste debate.

Os Guardas Municipais de Betim

Atualmente, 88% dos Guardas Municipais de Betim são do sexo masculino e 12% do sexo femi-

no. Em Betim, reforça-se a ideia de que a proteção do patrimônio e das pessoas é algo que cabe ao homem e não à mulher. Em relação à cor da pele, 68% se identificaram como negros (17% pretos e 51% pardos), sendo o restante dividido em branco, amarelo e outros, apareceram as categorias fume e moreno.

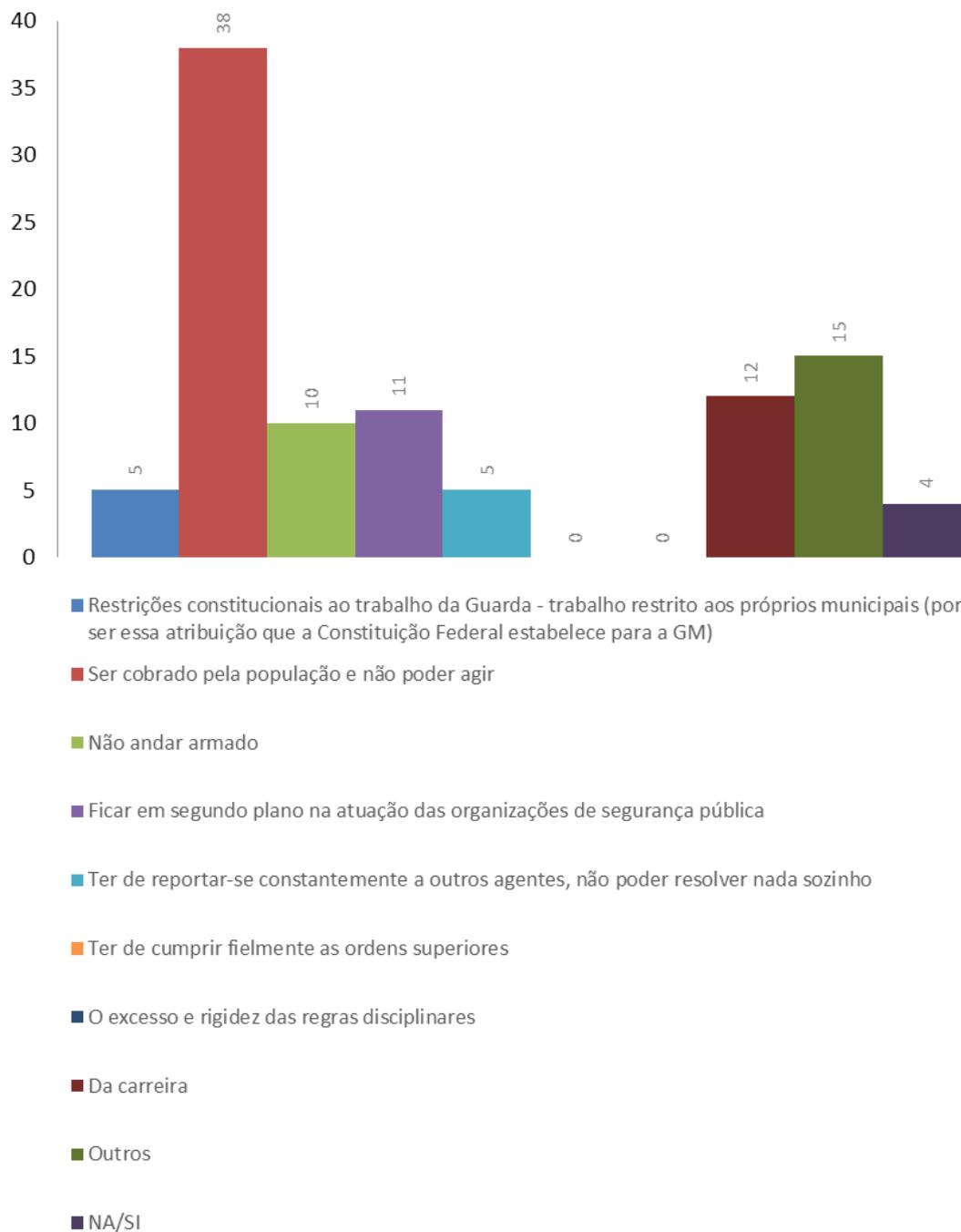
No que tange ao perfil etário dos guardas municipais de Betim, observa-se que 49% dos sujeitos estavam com 36 a 45 anos de idade, 33% na faixa dos 26 a 35 anos, 10% estavam na faixa de 18 a 25 anos e apenas 4% na faixa dos 46 a 55 anos. Os dados revelam um perfil relativamente mais velho dos guardas municipais, a concentração dos guardas está acima dos 36 anos de idade.

O grau de escolaridade dos guardas é bastante elevado, se comparado com o requisito mínimo exigido para o concurso – ensino médio completo (Lei 5343/2012 - Estatuto da Guarda Municipal do Município de Betim/MG), sendo que 41% possuíam ensino superior incompleto, 23% ensino superior completo e 7% estavam fazendo pós-graduação/especialização, além disso, 27% possuíam ensino médio completo, apenas 1% ensino médio incompleto.

De acordo com os dados apresentados até aqui, podemos afirmar que a Guarda Municipal de Betim tem aparência muito próxima à Polícia Militar. Os dados da SENASP (2012) demonstram que, em Minas Gerais, a PM possuía 92% do seu efetivo composto por pessoas do sexo masculino e 8% do sexo feminino. Assim como na PM, as atividades dos guardas municipais são essencialmente masculinas. Em relação à variável cor da pele, diferentemente do que acontece com a Guarda Municipal, a Polícia Militar no Brasil (SENASP, 2012), entre os praças são 51% brancos e 49% não brancos, enquanto entre os oficiais, essa diferença é bem maior, sendo 62% brancos e 38% não brancos. Por fim, em relação à escolaridade, poucos são os policiais militares que contam com apenas o ensino médio (20% do total), dimensão essa que também se faz presente nos Guardas Municipais de Betim.

Uma vez encerrada a bateria de questões sobre o perfil sociodemográfico dos Guardas Municipais, iniciou-se a parte relativa à rotina profissional. Nessa dimensão, foi questionado o que menos gostam na profissão, eles ressaltaram as limitações, em que apareceu, especialmente, ser cobrado pela população e não poder agir (38%), da carreira (12%), 15% outros aspectos que menos gostam na profissão e 10% não andar armado como o que menos gostam na profissão (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Distribuição percentual das respostas sobre o que o indivíduo menos gosta na profissão de guarda municipal – Guardas Municipais de Betim (2015)

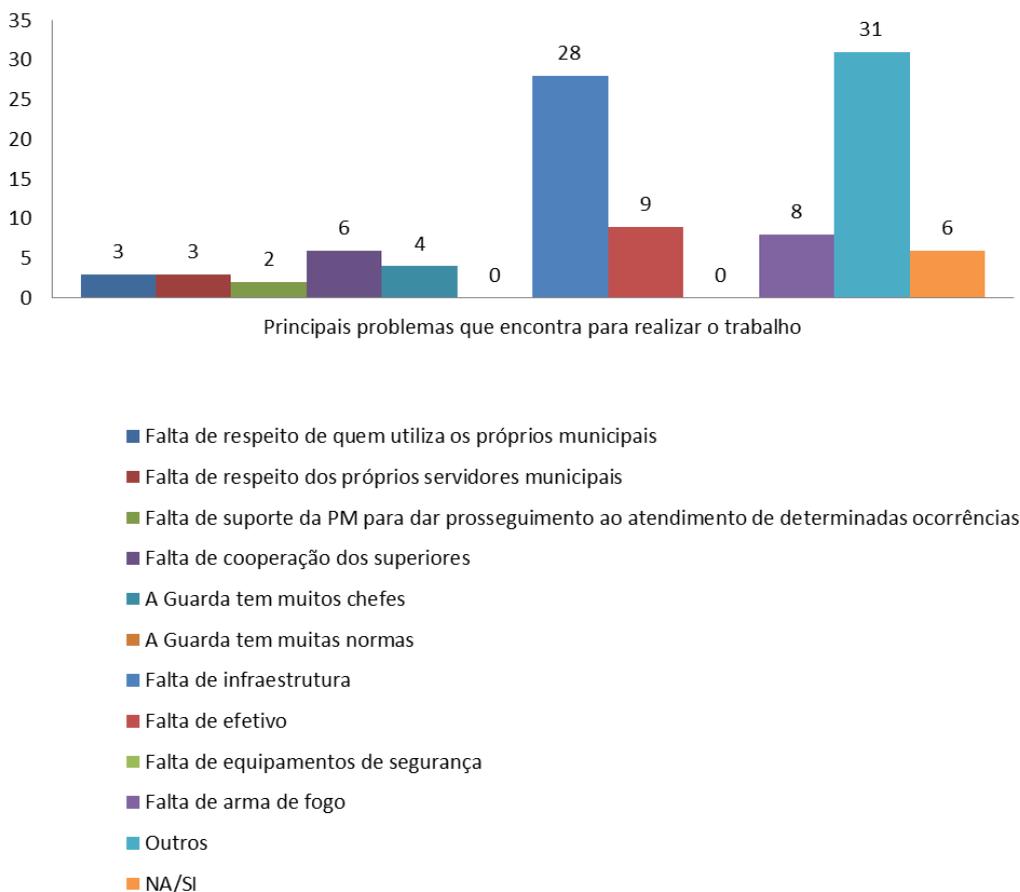


Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

Além disso, os guardas também elencaram o principal problema que encontram para realizar o trabalho na Guarda Municipal. Eles tiveram dificuldade de marcar apenas uma alternativa e marcaram mais de uma opção ou marcaram a opção

'outros' indicando quais eram os principais problemas, no total foram 31% que marcaram a opção outros (Gráfico 2). Seguido por 28% que elencaram a falta de infraestrutura como principal problema, falta de efetivo (9%) e falta de arma de fogo (8%).

Gráfico 2 – Distribuição percentual dos principais problemas encontrados para o exercício da profissão de guarda municipal – Guardas Municipais de Betim (2015)



Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

A alternativa outros merece atenção. Para isso, irei apresentar o Quadro 1, listando os principais problemas que apareceram para 31% dos entrevistados. Entre eles, os que mais apareceram foram a falta de efetivo, de infraestrutura e de arma de fogo. Além dos que já estavam listados, apareceram também a falta do plano de carreira como principal problema, a falta de capacitação, gestão amadora, sem planejamento técnico, especializado e duas vezes a falta de autonomia.

A fala do comandante da instituição comprova a percepção dos guardas quanto aos óbices para o exercício de suas funções, resumindo os principais problemas da Guarda Municipal de Betim à ausência de efetivo, recursos materiais para exercício da função e à inexistência de um plano de carreira que

diferencie os guardas de acordo com a função exercida.

"Hoje o que eu disse, tem 3 coisas aí que eu vejo fundamental para a nossa GM melhorar o serviço prestado, questão do armamento, principalmente em decorrência do aumento da criminalidade no município, muitos guardas se veem desprotegidos, não que a arma vai ser a salvação, mas ela ajuda muito. A questão do plano de carreira e do efetivo, aumento do efetivo. Hoje a demanda do município cresceu muito, a guarda atende praticamente todos na medida do possível, com aumento do efetivo, vai aumentar a qualidade do nosso serviço prestado e a capacidade de atendimento" (trecho da entrevista com o comandante da Guarda Municipal de Betim).

Quadro 1 – Distribuição percentual da categoria outros, listada entre os principais problemas encontrados para o exercício da profissão de guarda municipal – Guarda Municipal de Betim (2015)

Principal problema	Frequência percentual (%)
Falta de efetivo	19
Falta de infraestrutura	16
Falta de arma de fogo	13
Falta de respeito de quem utiliza os próprios municipais	10
A guarda tem muitos chefes	10
Falta de equipamento de segurança	10
Falta de respeito dos próprios servidores municipais	9
Falta de cooperação dos superiores	8
De suporte da PM para dar prosseguimento ao atendimento de determinadas ocorrências	4
A guarda tem muitas normas	2

Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

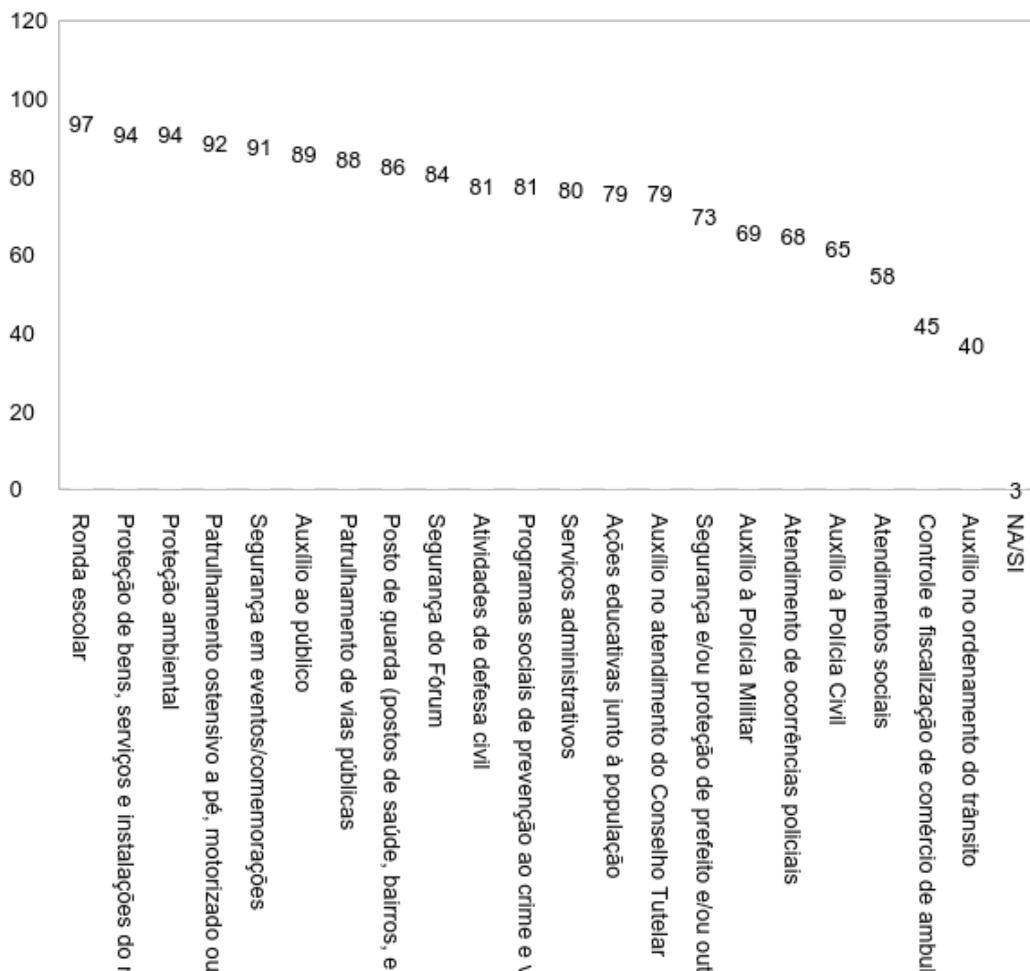
Ainda nesta parte do questionário, foi apresentada uma lista de atividades para os guardas municipais e eles deveriam marcar todas as atividades que achavam que a Guarda Municipal de Betim realiza. As atividades elencadas tiveram como base a pesquisa do IBGE – perfil dos municípios brasileiros (2006, 2009, 2011 e 2013), posto que esta investigação tem como objetivo comparar como as instituições municipais lidam com a temática da segurança pública, se constituindo em uma espécie de guia para os limites e possibilidades da ação da Guarda Municipal. As categorias que mais de 80% dos guardas afirmaram que a GM realiza foram a ronda escolar, a proteção de bens, serviços e instalações, os postos de guarda, o patrulhamento ostensivo a pé, as atividades de defesa civil, proteção ambiental, o patrulhamento de vias públicas, auxílio ao público, segurança em eventos e comemorações, segurança do Fórum, programas preventivos e serviços administrativos (Gráfico 3). Apenas “auxílio no ordenamento do trânsito” e “controle e fiscalização de comércio de ambulantes”, aparecem 40% e 45% das vezes, respectivamente.

Como a lista de atividades é extensa e muitos guardas disseram que a instituição realiza a maior parte delas, pode-se afirmar que existe certa falta

de clareza sobre os limites das atribuições da instituição Guarda Municipal. Neste sentido, o fato de a instituição fazer tudo pode significar que não existe a menor dimensão de prioridade do trabalho da Guarda Municipal, indicando a inexistência de uma identidade claramente demarcada.

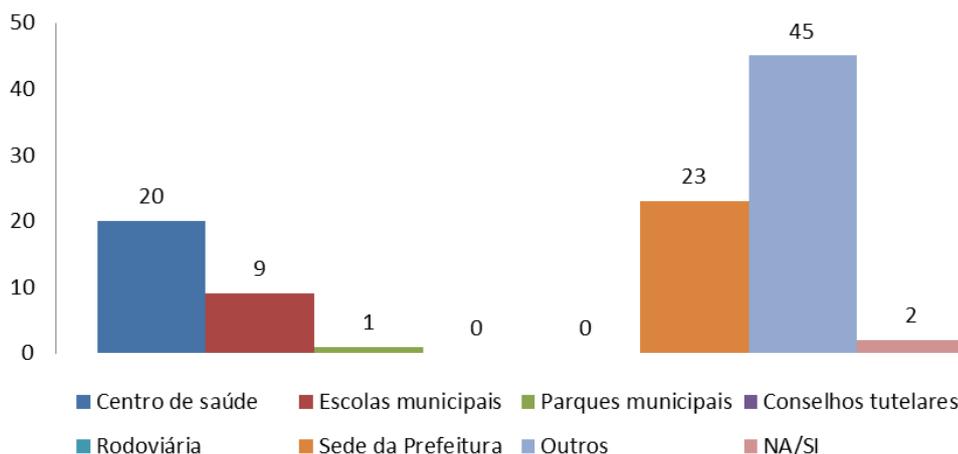
Outra forma de analisar o que a Guarda Municipal faz é mapeando onde os guardas atuam, o que pode ser uma aproximação do que fazem durante a sua escala de trabalho. Os guardas realizavam a maior parte das suas atividades na sede da prefeitura (23%) e nos centros de saúde (20%), reforçando a sua identidade patrimonial, posto que atua centrada nos próprios do Poder Público Municipal. Na categoria “outros”, que quase metade dos guardas marcou, apareceu o setor de videomonitoramento, apontando para o fato de que o provimento da segurança pode estar sendo entendido como a observação do que os cidadãos fazem e como fazem. A outra metade da categoria outros corresponde a todo o município de Betim, indicando que apenas dez guardas municipais têm como local para exercício de suas atividades as ruas propriamente ditas, como pressupõe o policiamento ostensivo.

Gráfico 3 – Distribuição percentual das respostas relativas às atividades realizadas pela Guarda Municipal de Betim (possibilidade de marcar mais de uma opção) – Guardas Municipais de Betim (2015)



Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

Gráfico 4 – Distribuição percentual das respostas relativas aos locais em que os guardas municipais exercem as suas atividades – Guardas Municipais de Betim (2015)



Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

Portanto, a GM de Betim pode ser entendida como uma instituição responsável por cuidar de todo o município, posto que está presente nas diversas localidades da cidade. Essa dimensão é reforçada pelo entendimento de metade dos guardas municipais de que o seu lugar de trabalho é em todo o município. Além disso, o entendimento dos gestores municipais está em conformidade com o Estatuto Geral da Guarda Municipal, em que ocorre uma ampliação das atribuições da instituição, proporcionando que ela esteja presente nos diversos locais da cidade.

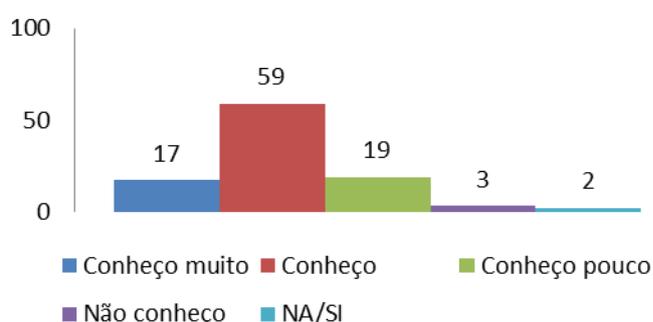
A visão dos Guardas Municipais de Betim sobre a Lei 13.022/2014

O Estatuto Geral das Guardas Municipais aparece como uma grande aposta entre os guardas municipais de Betim, sendo que sua publicação

veio acompanhada da crença no poder de mudanças efetivas que ele pode trazer. O comandante da instituição afirmou que foi grande a mobilização na instituição para a aprovação da lei, “quando a lei estava para ser votada em Brasília, nós enviamos guardas para ajudar. Guardas do Brasil inteiro foram para Brasília, nós também colocamos a disposição alguns guardas para essa votação” (trecho da entrevista com o comandante da Guarda Municipal de Betim).

Após aprovada, houve a reorganização da instituição para que a lei fosse implementada, “é uma lei muito discutida internamente, ela está bem disseminada, incorporada pelos guardas de Betim” (trecho da entrevista com o Secretário Municipal de Segurança Pública de Betim). Essa mobilização teve impacto imediato sobre os Guardas que estão na linha de frente. Como pode ser visto pelo Gráfico 5, apenas 3% dos guardas não conheciam a lei.

Gráfico 5 – Distribuição percentual do grau de conhecimento dos guardas municipais com relação ao Estatuto Geral das Guardas Municipais (13.022/2014) – Guardas Municipais de Betim (2015)

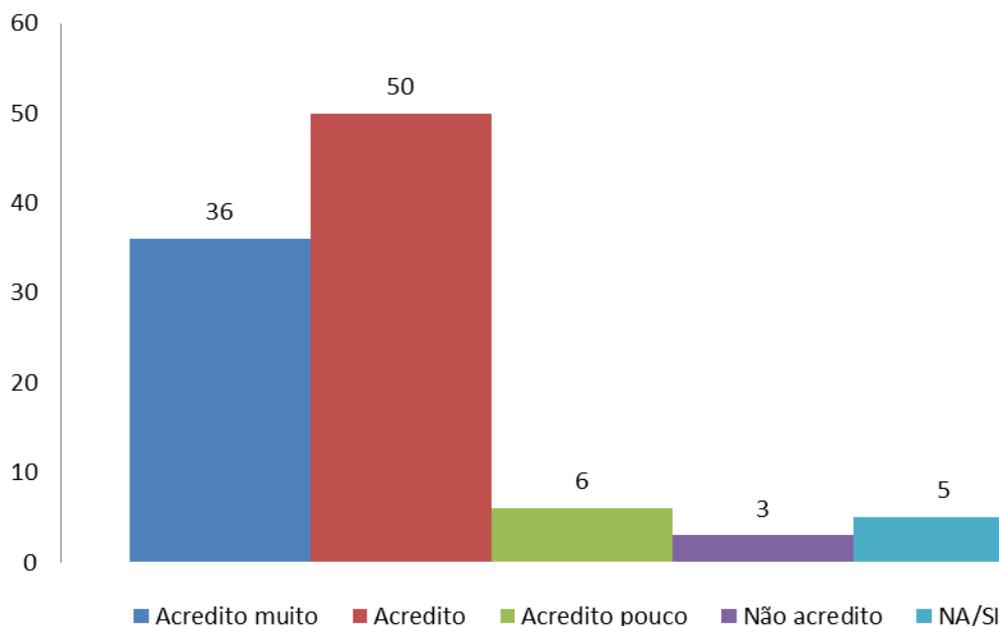


Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

A lei implicou na criação de grupos de trabalho na instituição para discutir a adequação da Guarda Municipal de Betim aos novos dispositivos, especialmente para pensar a implementação do armamento. De acordo com os Guardas Municipais de Betim que estão em cargos de coordenação, a lei 13.022/2014 traz mudanças substantivas no trabalho da Guarda, na medida em que, proporciona

maior reconhecimento e visibilidade para a atuação dos guardas municipais, uma vez que a própria população muitas vezes desconhece o trabalho da instituição. Os dados do survey indicam que 50% dos guardas acreditavam e 36% acreditavam muito que ela traz mudanças substantivas para o trabalho deles na instituição (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Distribuição percentual do grau de concordância com a possibilidade de mudança através do Estatuto Geral das Guardas Municipais (13.022/2014) – Guardas Municipais de Betim (2015)



Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

Conforme destacado anteriormente, uma das mudanças introduzida pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais é o reforço da possibilidade do porte de arma de fogo às Guardas Municipais. Essa foi uma dimensão bastante problematizada na etapa qualitativa da pesquisa e, também, sublinhada nas respostas do *survey* como a grande mudança que a nova lei pode trazer. Para tanto, a próxima seção discorrerá especificamente sobre este tema.

Por que a arma de fogo é importante para a Guarda Municipal?

O Estatuto do Desarmamento – Lei no 10.826/2003 – previu que somente cidades com 500 mil habitantes ou mais teriam guardas armadas, mas já foi emendado. Os municípios com população a partir de 50 mil habitantes já podem ter guardas civis armadas, mas seus integrantes, neste caso, só podem portar a arma em serviço. A Lei 13.022/2014 apenas reforça a possibilidade de armamento das guardas, que já era garantido por lei, a restrição é somente em razão de restrição médica, decisão judicial ou justificativa de adoção da medida pelo respectivo dirigente.

A Lei 13.022/2014 é uma reafirmação do que o Estatuto do Desarmamento já trazia, uma vez que

a lei traz descrito, em seu artigo 2º, que as Guardas Municipais são instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas. Cabe, assim, à autoridade máxima do município decidir se a instituição atuará portando arma de fogo ou não. Na época da entrevista, no primeiro semestre de 2015, o secretário municipal afirmou que foi convencido pelos Guardas Municipais sobre a utilização da arma de fogo.

"Eu resisti nos primeiros momentos, mas eu já manifestei ao comando da guarda e às lideranças da GM que estou disposto a rever minha posição, estou disposto a aceitar uma discussão técnica de como e quem, de que maneira podemos levar a arma de fogo para a GM da cidade. Que não seja para todo mundo, uma premissa, tem que ser armas para algumas atribuições. Por exemplo, acho pertinente que a patrulha de prevenção comunitária esteja armada, que essa patrulha possa ser armada. Talvez não precise de arma de fogo para o guarda que esteja no posto de saúde, por exemplo, ou numa porta de escola numa certa abordagem. Mas para quem está patrulhando também uma área muito erma, uma praça muito erma, um parque ecológico, de pouca luminosidade, a arma de fogo talvez seja útil. Eu reconheço hoje que para certas funções da Guarda Municipal, a arma de fogo justifica-se. Mas a minha condição é que essa arma de fogo

seja adquirida, viabilizada, mediante critérios muito rígidos, técnicos, desde o tipo de arma, até quem vai ter acesso a ela, onde essa arma vai ficar guardada, essa arma não pode ser levada para casa, ela tem que ficar numa intenção, então a proteção é fundamental, e eu não tenho noção de como isso vai funcionar” (trecho da entrevista com o Secretário Municipal de Segurança Pública de Betim).

Em contrapartida, no grupo focal, opiniões divergentes apareceram. Por um lado, os participantes ressaltaram que possuem uma conduta diferenciada por não portarem arma de fogo, ressaltando que já são catorze anos de trabalho sem o armamento letal. A aproximação com o policiamento comunitário, o que também permite que a proximidade com a população seja diferente do que a abordagem com a Polícia Militar, por exemplo. Além disso, também demonstraram preocupação devido a falta do plano de cargos e carreira, caso ocorra algum incidente com a arma de fogo não há clareza de como será feita a punição. De acordo com eles, essa questão precisa ser resolvida antes da utilização da arma de fogo. Por outro lado, também ressaltaram que como a percepção de que o agente da lei é uma autoridade está condicionada ao uso da arma, também é importante que eles estejam munidos do armamento letal e do menos letal.

Em 1º de setembro de 2015 foi aprovado pela Câmara Municipal de Betim o armamento da Guarda Municipal⁶. Observa-se que houve mudanças entre o contexto inicial da realização da pesquisa, em julho e a posterior análise de dados. A entrevista com o Secretário Municipal de Segurança Pública foi no primeiro semestre de 2015, em maio, em que, a princípio, falava sobre a resistência e as restrições da utilização da arma de fogo. Em audiência pública na Câmara Municipal de Betim, três meses depois, em agosto, o secretário vai à casa legislativa para defender a aprovação do uso do armamento pelos guardas municipais.

O secretário afirmou que todo o efetivo seria treinado para o uso do armamento e iriam fazer uma exaustiva avaliação psicotécnica de todos os guardas, também ressaltou que seriam buscadas estatísticas para saber onde o uso do armamento seria mais bem utilizado, indicando que não seriam em todas as atividades que a GM portará arma de fogo. Um dos argumentos para a aprovação do uso da arma de fogo pelo secretário foi que o armamento seria introduzido na instituição juntamente com outras Guardas da região metropolitana de Belo Horizonte, como a de Contagem e a de Belo

Horizonte. Dessa forma, haveria uma articulação por meio da criação de uma academia metropolitana da Guarda Municipal para os três municípios.

Os dados do *survey* demonstraram o grande apreço que os guardas municipais têm em relação ao porte de arma de fogo, já que 90% dos guardas municipais achavam que a arma de fogo deve ser utilizada pelo guarda municipal de Betim, apenas 7% achavam que o equipamento não deve ser utilizado e três não se posicionaram sobre o tema. Então, a percepção dos guardas não vai de encontro à do secretário sobre quem, dentro da instituição, deveria portar arma de fogo.

Além disso, eles afirmaram que a arma de fogo deve ser utilizada em qualquer situação rotineira de atuação da Guarda Municipal, ao contrário do enunciado pelo Secretário na audiência pública. Foram apresentados possíveis lugares para emprego do armamento, em que eles poderiam marcar mais de uma opção. Todas as opções tiveram mais de 50% marcadas e, ainda, na opção outros, escreveram que em todas as situações a Guarda Municipal deve utilizar a arma de fogo, principalmente, ressaltando, em todas as atividades de patrulhamento ostensivo (Gráfico 7).

Uma forma de ler a demanda pela arma de fogo é o sentimento de insegurança, ou seja, o medo que o guarda municipal tem de trabalhar no município com o aumento da criminalidade. Os dados do *survey* comprovam que 89% guardas possuíam medo de serem feridos ou mortos no seu trabalho (Gráfico 8).

Contudo, ainda que a justificativa para o armamento seja o aumento da criminalidade, ao serem perguntados se andar armado faria alguma diferença nesse medo, os guardas ficaram bem divididos, demonstrando que não faria tanta diferença o porte de arma de fogo. Neste sentido, 44% afirmaram que o medo seria igual a trabalhar desarmado e 45% afirmaram que teriam menos medo do trabalho caso já portassem arma de fogo na época do *survey* (Gráfico 9).

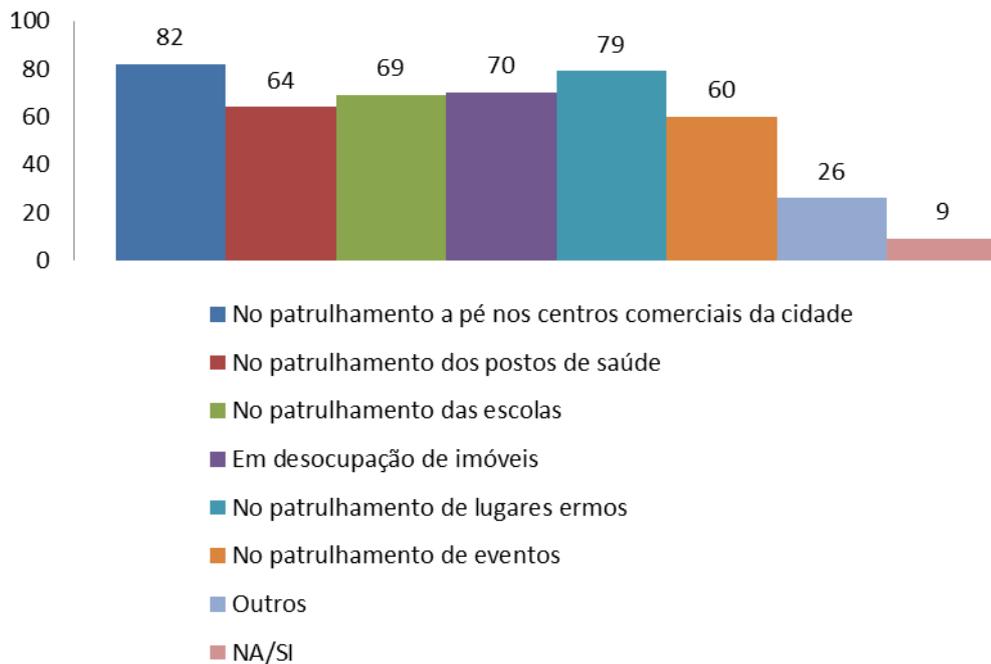
A aprovação do porte de arma é um desejo evidente dos guardas municipais de Betim. No entanto, 92% afirmaram que a Guarda Municipal já contribui para o controle da criminalidade (Gráfico 10).

Ainda que eles afirmem que a guarda já contribui para a prevenção da criminalidade, ao serem questionados sobre quais medidas a secretaria municipal poderia adotar para a instituição ter um papel mais atuante, 25% achavam que a GM deveria assumir a segurança pública municipal, realizando o trabalho preventivo e ostensivo e 22% achavam que ela só irá interferir quando suas atri-

⁶ Disponível em <http://www.otempo.com.br/o-tempo-betim/c%C3%A2mara-aprova-e-guarda-municipal-ir%C3%A1-portar-armas-1.1102895>, acesso em 21 de novembro de 2015.

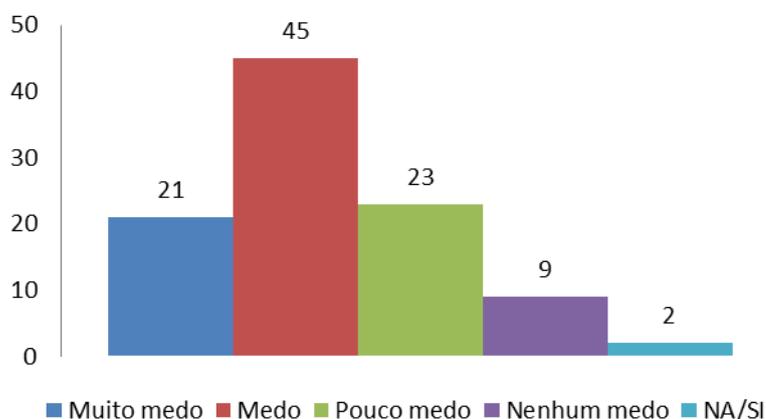
buições forem ampliadas, o que inclui a absorção definitiva da arma de fogo (Gráfico 11).

Gráfico 7 – Distribuição percentual dos guardas municipais quanto às situações em que é possível o emprego de arma de fogo (mais de uma opção) – Guardas Municipais de Betim (2015)



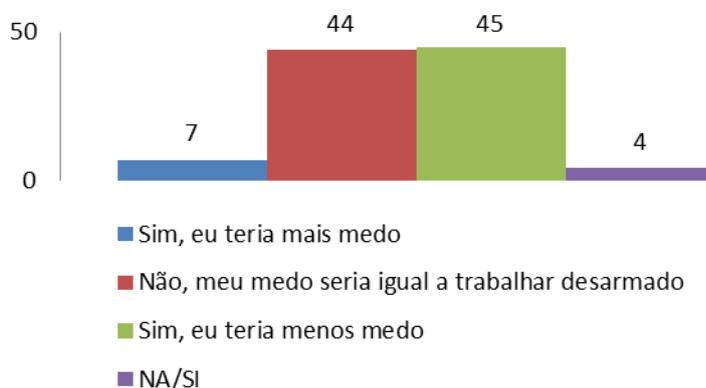
Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

Gráfico 8 – Distribuição percentual dos guardas municipais de acordo com o medo de ser ferido ou morto no seu trabalho – Guardas Municipais de Betim (2015)



Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

Gráfico 9 – Distribuição percentual dos guardas municipais de acordo com a mudança sentida no medo de ser ferido ou morto em seu trabalho se portassem arma de fogo – Guardas Municipais de Betim (2015)

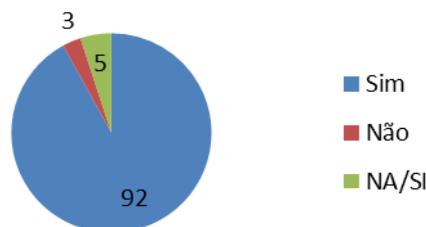


Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

A aprovação do porte de arma é um desejo evidente dos guardas municipais de Betim. No entanto,

92% afirmaram que a Guarda Municipal já contribuiu para o controle da criminalidade (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Distribuição percentual dos guardas municipais de acordo com a percepção que eles têm da capacidade de as atividades da instituição serem úteis para o controle da criminalidade – Guardas Municipais de Betim (2015)



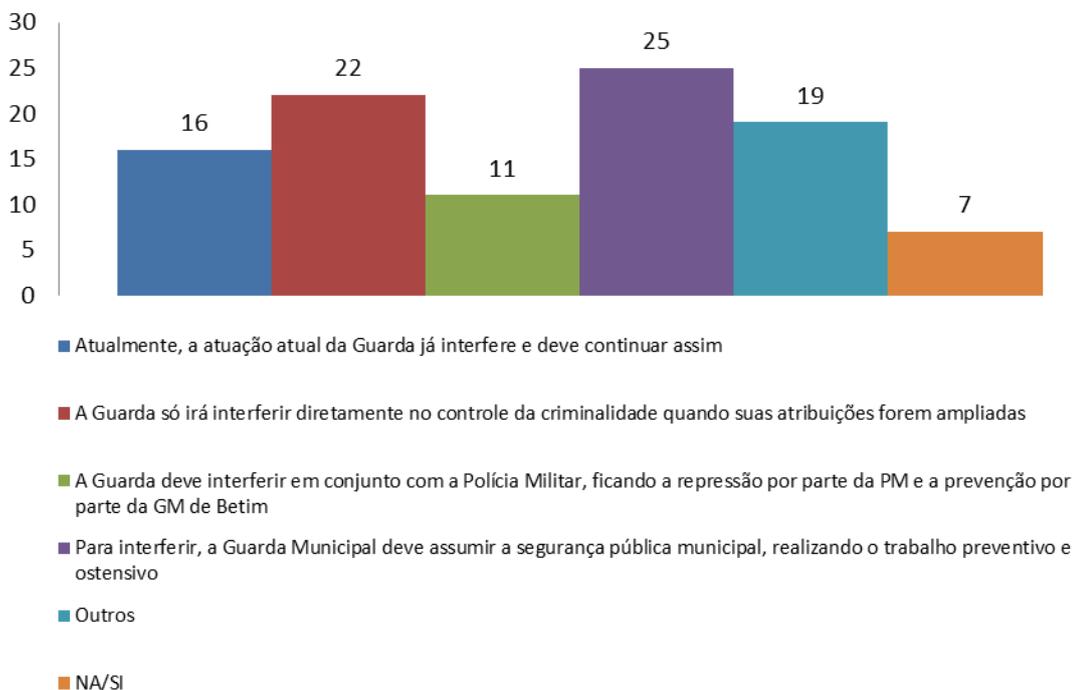
Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

Ainda que eles afirmem que a guarda já contribuiu para a prevenção da criminalidade, ao serem questionados sobre quais medidas a secretaria municipal poderia adotar para a instituição ter um papel mais atuante, 25% achavam que a GM deveria assumir a segurança pública municipal, realizando o trabalho preventivo e ostensivo e 22% achavam que ela só irá interferir quando suas atribuições forem ampliadas, o que inclui a absorção definitiva da arma de fogo (Gráfico 11).

Diante dos dados apresentados nesta seção, fica o questionamento de qual seria o papel da

arma de fogo para uma instituição que já acredita que o seu papel é suficientemente cumprido: a prevenção da criminalidade. As informações extraídas do survey indicam que nem para a própria proteção da GM a arma de fogo serviria, já que boa parte dos entrevistados afirmou que o porte deste instrumento não aumentaria o seu sentimento de segurança. Trata-se, então, de um artifício muito mais simbólico do que real e, aparentemente, conceder o porte da arma de fogo é satisfazer essa demanda por reconhecimento, mais do que aumentar a eficácia das políticas de prevenção ao crime.

Gráfico 11 – Distribuição percentual dos guardas municipais de acordo com a percepção que eles têm das medidas que a Secretaria Municipal de Segurança Pública poderia adotar para que a GM Betim tivesse um papel mais atuante no controle da criminalidade – Guardas Municipais de Betim (2015)



Fonte: Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)

Conclusão

A Lei 13.022/2014 parece estar criando uma tendência, no município de Betim, no fortalecimento da instituição Guarda Municipal. Assim, pode-se afirmar que a legislação federal se configurou como uma alavanca para que a instituição se transformasse em uma polícia local, com o objetivo de prevenção e repressão ao crime, o que implica no armamento deles.

A partir dos dados apresentados observa-se certa dissonância entre a imagem que os Guardas Municipais de Betim têm da arma de fogo e a capacidade desse instrumento, de fato, interferir em sua realidade, seja diminuindo o sentimento de insegurança em razão do exercício da atividade de guarda municipal seja interferindo na tendência de crescimento de criminalidade no município.

Por outro lado, os dados reforçam, mais uma

vez, a ausência de compreensão do papel institucional por parte da Guarda Municipal de Betim. Como a organização ainda não tem uma visão clara de qual é a sua razão de ser e como os seus membros não compartilham de um sentimento comum de quais são as suas ações prioritárias, que definem a identidade da instituição, as suas atribuições e lugar de atuação, a percepção dos entrevistados é a de que a GM poderia desempenhar vários outros papéis, especialmente, os relacionados ao porte da arma de fogo. Eles esquecem-se, contudo, que uma instituição que realiza diversas missões não é reconhecida por quaisquer delas e, assim, melhor seria que a Guarda Municipal de Betim tivesse apenas uma atribuição e que fosse reconhecida por essa atribuição do que por ter tarefas que são realizadas por todas as demais instituições municipais e estaduais de segurança pública.

Referências bibliográficas

BETIM. LEI Nº 5343, de 31 de maio de 2012. Dispõe sobre o Estatuto da Guarda Municipal do Município de Betim/MG.
 BRASIL. LEI Nº 10826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes 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 & MORAIS, David Pereira (2009). "Guardas Municipais: Resistência e Inovação". In *Coleção Segurança com Cidadania: Subsídios para a Construção de um Novo Fazer Segurança Pública*, SENASP/MJ, Brasília, UFRGS.
- MISSE, Michel & BRETAS, Marcos Luiz et al (2010). *As Guardas Municipais no Brasil: Diagnóstico das transformações em curso*. Rio de Janeiro, NEVCU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK.
- RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes & DINIZ, Alexandre Magno Alves (2014). "Guardas Municipais no Brasil: um panorama descritivo". In: Ana Paula Mendes de Miranda; Joelma de Souza Azevedo; Talitha Mirian do Amaral Rocha. (Org.). *Políticas Públicas De Segurança Municipal Guardas Municipais: Saberes E Práticas*. Rio de Janeiro: Consequência, 2014, v. 1: 15-45
- VARGAS, Joana Domingues & OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de (2010). "As guardas municipais no Brasil: Um modelo de análise", 2010. "Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Vol. 3, no 7: 85-108.

Recebido em: 19 de fevereiro de 2016

Aprovado em: 07 de junho de 2016