

A gestão da segurança pública municipal no estado do Rio de Janeiro

Ana Paula Mendes de Miranda, Letícia de Luna Freire e Vívian Ferreira Paes

Ana Paula Mendes de Miranda é doutora em Antropologia Social/USP, professora da Universidade Candido Mendes/RJ, coordenadora do Núcleo de Informações sobre Segurança e Violência do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), pesquisadora associada do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP/UFF).

✉ ana_paulamiranda@yahoo.com.br

Letícia de Luna Freire é doutoranda em Antropologia/UFF, pesquisadora associada do Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro/IFCS-UFRJ) e do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas Fluminenses (NUFEP/UFF) e bolsista CAPES.

✉ leluna2005@yahoo.com.br

Vívian Ferreira Paes é doutoranda em Sociologia/UFRJ, pesquisadora associada do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU/IFCS-UFRJ) e do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP/UFF) e bolsista CAPES.

✉ vivianfpaes@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo apresenta um diagnóstico sobre como as instituições de segurança pública municipais do Estado do Rio de Janeiro estão organizadas. São analisados as estruturas administrativas e organizacionais e os principais aspectos dos procedimentos institucionais das Guardas Municipais. Argumenta-se que é necessário um banco de dados que armazene as informações sobre o trabalho das Guardas para a gestão da segurança pública.

Palavras-Chave

Segurança pública. Gestão. Guardas Municipais.

Este artigo apresenta os primeiros resultados do subprojeto “Elaboração do processo de coleta de dados para construir um padrão de categorização relativo aos atendimentos realizados pelas Guardas Municipais”, que integra o projeto *Segurança pública e violência urbana: a descentralização de formas institucionais de administração de conflitos*, coordenado pelo Prof. Titular Roberto Kant de Lima, com recursos da Finep.

O trabalho é um desdobramento do projeto *Integração dos bancos de dados da Polícia Civil, da Polícia Militar e das Guardas Municipais*, realizado em 2006 pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), sob coordenação da Profa. Ana Paula Mendes de Miranda. Um de seus objetivos era desenvolver um sistema de coleta de informações sobre os atendimentos realizados pelas Guardas Municipais do Estado do Rio de Janeiro.

Tal idéia surgiu de outras experiências de pesquisa e capacitação envolvendo Guardas Municipais no Estado do Rio de Janeiro, realizadas pelo Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (Nufep/UFF),¹ desde 2002, que identificaram a necessidade de as Guardas Municipais incorporarem institucionalmente um sistema de registro e gerenciamento de dados, tendo em vista a constatação de que a forma tradicional de registro de eventos, geralmente extraordinários, em livros de ocorrência não permite a coleta, a análise e a divulgação das informações do trabalho desenvolvido pelas instituições de segurança

municipal. Tal fato traz sérias conseqüências ao desenvolvimento do planejamento operacional, bem como à construção de uma identidade institucional para as Guardas Municipais e à avaliação das ações implementadas.

Nesse sentido, o objetivo deste subprojeto é analisar o processo de implantação de um padrão de categorização para atendimentos realizados pelos órgãos de segurança pública municipais e do formulário para coleta de informações básicas, tomando-se por referência dois casos: as Guardas Municipais do Rio de Janeiro e de São Gonçalo. Para atingir tal propósito, a pesquisa foi dividida em três etapas:

- 1) levantamento dos órgãos responsáveis pela gestão da segurança pública nos municípios do Estado do Rio de Janeiro;
- 2) análise do processo histórico de criação e consolidação das Guardas Municipais e da legislação que define os limites e competências para a sua atuação;
- 3) acompanhamento do processo de implantação do padrão de categorização dos atendimentos e do sistema de coleta e registro das informações nas cidades do Rio de Janeiro e São Gonçalo.

Este artigo trata da primeira etapa, ou seja, do diagnóstico de atuação dos órgãos de segurança pública municipal, no que se refere à estrutura administrativa e organizacional e aos principais aspectos relativos à atuação dos

agentes nos diferentes municípios, a fim de qualificar o funcionamento destas instituições no Estado. Ressalta-se que, embora o foco do trabalho seja o Estado do Rio de Janeiro, partiu-se de um breve panorama nacional sobre a organização da segurança municipal.

Guardas Municipais no Brasil

Com o objetivo de verificar o quantitativo de Guardas Municipais existentes no Brasil e considerar as principais características e atividades realizadas por estas instituições, apresenta-se uma análise das pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2003, 2005a, 2005b), pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam (BREMAEKER, 2001) e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp/Ministério da Justiça (2005).

Em 2001, dados do IBGE (2003) sobre a existência de Guardas Municipais nos municípios brasileiros revelam que o Estado do Rio de Janeiro contava com a maior proporção de municípios com este tipo de serviço no país (63%), seguido por Amazonas (58%), Bahia (52%), Pernambuco (39%), Ceará (29%) e São Paulo (28%). Segundo esta pesquisa, 1.004 municípios, ou seja, 19,1% do total de municípios brasileiros, tinham Guarda Municipal.²

Já o levantamento realizado em 2002 (2005a) considera não só a existência de Guardas Municipais nos municípios brasileiros, mas também a forma como vêm desempenhando suas atividades. Naquele ano, dos 5.560 municípios brasileiros, 982 dispunham de Guarda Municipal (17,6% do total). Apesar de o debate

sobre o papel desempenhado pelas Guardas e pelos municípios na área de segurança pública concentrar-se na Região Sudeste, observa-se que no Nordeste também havia estados entre aqueles com as maiores proporções de municípios com Guarda Municipal. Assim, os Estados com maior presença de municípios com Guardas Municipais eram: Rio de Janeiro (62%), Amazonas (56,5%), Bahia (48,2%), Pernambuco (35,7%), São Paulo (29,8%) e Ceará (26,1%).

Segundo esta pesquisa, apesar de a proteção ao patrimônio público apresentar-se como atividade predominante das Guardas Municipais de todo o país, nos municípios mais populosos as atividades desenvolvidas estavam voltadas para a segurança pública: ronda escolar (64,2%), auxílio à Polícia Militar (57,9%), patrulhamento ostensivo (51,7%) e atendimento de ocorrências policiais (27,4%). Foi identificada, portanto, uma correlação entre o porte dos municípios e o exercício de atividades mais próximas às policiais por parte das Guardas Municipais, principalmente na Região Sudeste, em especial nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, onde o índice de guardas desempenhando atividades de segurança ultrapassava 70%. Entre essas atividades,

(...) a ronda escolar predominava nos municípios que se encontram na faixa de 5 mil até 500 mil habitantes, seguida do auxílio à Polícia Militar, do patrulhamento ostensivo e, por último, do atendimento de ocorrências policiais. Nos grandes centros ocorre uma alteração nesta tendência: a atividade mais frequente era o trabalho integrado com a Polícia Militar e não a segurança das escolas. Curiosamente, nos municípios com população inferior a 5 mil habitantes, o patrulhamento ostensivo

é a função mais freqüentemente reportada (IBGE, 2005a, p. 57-58).

No relatório de 2004, produzido pelo IBGE (2005b), 950 municípios brasileiros, entre os 5.560, tinham Guarda Municipal. Assim, o número de municípios com Guarda, no Brasil, diminuiu 1,5%, entre 2001 e 2002, e 0,5%, de 2002 a 2004.

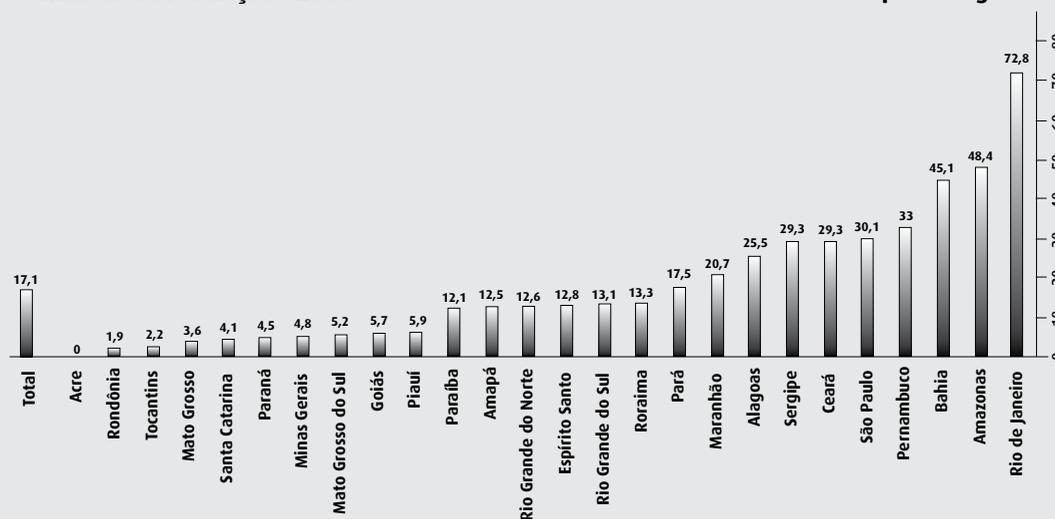
de Guardas Municipais, enquanto Amazonas, Bahia e Pernambuco reduziram a quantidade de municípios que dispunham destas instituições.

O levantamento realizado pelo IBGE, em 2004, além de considerar o quantitativo e funções desempenhadas, procurou qualificar o efetivo, bem como o porte ou não de arma de fogo pelas Guardas Municipais. Em relação ao efetivo,

Gráfico 1 Proporção de municípios com Guarda Municipal

Unidades da Federação – 2004

Em porcentagem



Fonte: IBGE. Pesquisas de Informações Básicas Municipais, 2005b.

Neste diagnóstico, a posição ocupada pelos estados no que diz respeito à proporção de municípios com Guarda Municipal é invertida. Embora, em âmbito nacional, tenha diminuído o número de municípios com Guarda, no Rio de Janeiro houve aumento de 10%, permanecendo em primeiro lugar no *ranking* brasileiro, com 72,8% de seus municípios com Guardas Municipais. Observa-se, ainda em relação ao diagnóstico de 2002, que os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo aumentaram o corpo

os dados revelam que a distribuição das Guardas Municipais está extremamente vinculada ao tamanho da população residente. Os municípios de maior porte populacional que têm Guarda (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza e Curitiba) possuem 20% do total geral do efetivo das Guardas do país.

Constata-se, no Gráfico 2, que as principais atividades desenvolvidas pelas Guardas Municipais eram proteção dos bens públicos (97%)

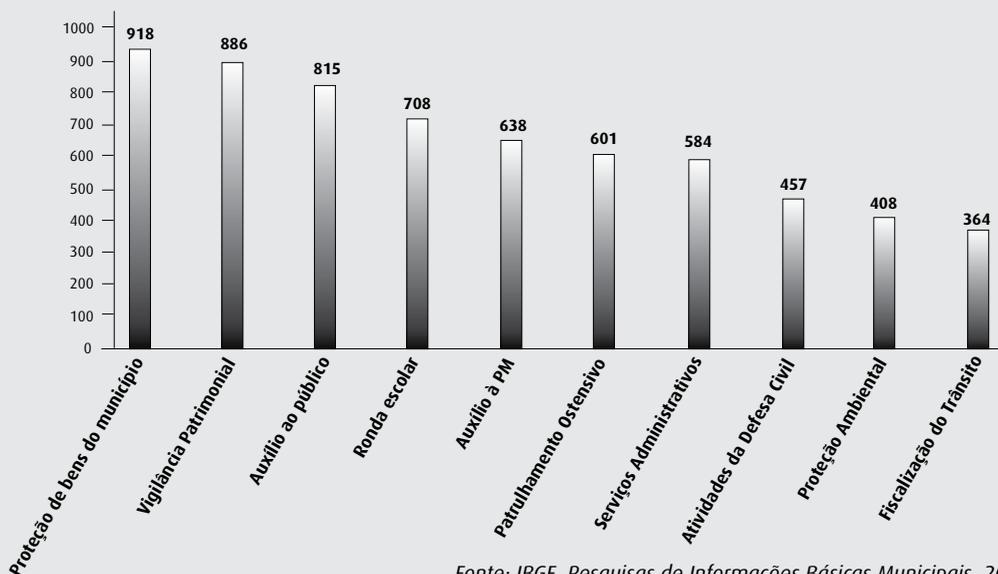
e vigilância patrimonial (93%). Porém, as atividades descritas são muito diversificadas, indo do auxílio ao público (86%), até o exercício de funções tais como patrulhamento ostensivo (63%), ronda escolar (75%), auxílio a PM (67%), proteção ambiental (43%), serviços administrativos (61%), atividades de defesa civil (48%) e trânsito (38%). É importante salientar que a diversidade de funções deve ser vista de forma positiva, considerando-se que o princípio que orienta tanto a Constituição de 1988 quanto o Sistema Único de Segurança Pública privilegia a descentralização.

deração com o maior percentual de guardas armadas (43,8%), o que influencia sobremaneira na super-representação do percentual da Região Sudeste.

Na última atualização destas informações pelo IBGE, em 2006 (IBGE, 2007, p. 60-72), 22,1% dos municípios brasileiros dispunham de uma estrutura organizacional para lidar com questões relativas à segurança pública. Destes, em 48,6% esta estrutura era constituída como setor diretamente subordinado ao gabinete do prefeito, em 35,3% era subordinada a secretarias diversas e em

Gráfico 2 Municípios com Guarda Municipal, segundo as atividades mais executadas

Brasil – 2004



Fonte: IBGE. Pesquisas de Informações Básicas Municipais, 2005b.

Em relação ao uso da arma de fogo, observa-se que, em 2004, apenas 14,6% dos municípios com Guarda concediam porte de arma de fogo aos seus integrantes. Na Região Sudeste, este índice era de 29,2%. Enquanto em Minas Gerais não existia guarda armada, o Espírito Santo contribuía com dois municípios e o Rio de Janeiro com três.³ São Paulo aparecia nesta pesquisa como o Estado da fe-

apenas 10,4% havia uma secretaria exclusiva para tratar de assuntos de segurança. Destaca-se que o Rio de Janeiro é o Estado com maior proporção de municípios (66,3%) que tinham uma estrutura organizacional voltada para a segurança.

Segundo esta pesquisa, 445 municípios brasileiros (8% do total) possuíam Conselhos Municipais

país de Segurança Pública e 786 (14,2%) tinham Guardas Municipais. Para levantamento das Guardas Municipais existentes, adotou-se como critério a existência de legislação para criação de Guarda Municipal. Com isso, observou-se que, entre 2004 e 2006, houve uma diminuição de 3% de Guardas Municipais declaradas no país. Verificou-se também que, de acordo com a proporção de municípios por Estado, as unidades federativas que mais concentraram Guardas Municipais foram Rio de Janeiro (71,7%), Amazonas (64,5%), Bahia (30,2%) e São Paulo (28,7%).

No que diz respeito à cadeia de comando, notou-se que, na maioria dos casos, as Guardas são chefiadas por policiais (militares, civis e federais), 23,5% possuem comando dos próprios guardas e 22,6% são comandadas por civis.

Ainda sobre o perfil das Guardas Municipais, este estudo observou que 16,7% dos municípios nunca fizeram qualquer tipo de treinamento dos guardas, 26,7% não utilizavam veículo para o desempenho das funções, poucos tinham órgão de controle interno e externo (verificou-se que quanto maior a população, menor a quantidade de organismos de controle das ações da Guarda Municipal) e 16,2% possuíam porte de arma de fogo. Sobre este último tópico, o levantamento realizado pelo IBGE destaca que, em 2006, a região do país com maior proporção de Guardas Municipais armadas era o Sudeste, sendo que São Paulo detinha a maior quantidade de Guardas Municipais armadas (89 municípios), seguido pelo Rio de Janeiro (com apenas dois municípios) e Espírito Santo (um município). Ressalta-se que Minas Gerais apresenta legislação específica proibindo o porte de armas de fogo pelas Guardas Municipais.

Com relação às atividades, observou-se que as Guardas Municipais desempenhavam funções de proteção aos bens, serviços e instalações do município (95%), segurança em eventos e comemorações (84%), auxílio ao público (83%), ronda escolar (72%), auxílio à Polícia Militar (71%) e auxílio à Polícia Civil (55%).

Por último, destaca-se o levantamento acerca dos registros dos atendimentos feitos pelas Guardas Municipais. Segundo o estudo do IBGE, em 2006, 24,7% das Guardas não tinham qualquer forma de registro de suas atividades, 44,6% possuíam apenas um livro de ocorrência, 26,5% preenchiam um formulário impresso, 2,2% usavam formulários eletrônicos e 2% declararam possuir outra forma de registro.

Os dados do Ibam (BREMAECKER, 2001) sinalizam apenas desigualdades regionais e intra-regionais. Observa-se que a Guarda Municipal pode ser encontrada em 9,2% dos municípios com menos de 10 mil hab., em 20% com população entre 10 mil e 20 mil hab., em 24,7% com população entre 20 mil e 50 mil hab., 39,9% com 50 mil a 100 mil hab., em 51,7% com 100 mil a 500 mil hab. e em 80,8% dos municípios com população superior a 500 mil hab. Tais dados mostram que, à medida que aumenta a população, cresce a participação dos municípios com Guarda Municipal. Todavia, não há ainda como avaliar se esse crescimento é positivo, mas pode-se considerar que essa diversidade de funções orientadas pelo princípio da descentralização é necessária, tendo em vista que as Guardas atendem a realidades muito distintas em grandes áreas urbanas ou nas tipicamente rurais.

Considerando a pouca quantidade de informações e pesquisas sobre as Guardas Mu-

nicipais, a Senasp (2005) realizou um estudo sobre o perfil destas instituições, com o objetivo de evidenciar as diferenças regionais existentes no país, em 2004 e 2005. Foram encaminhados questionários a 345 municípios com população superior a 100.000 hab., dos quais apenas 192 responderam: 71% destes questionários correspondiam ao

Ao se indagar sobre os objetivos que nortearam a criação de Guardas Municipais, a maioria destacou a “segurança patrimonial de bens públicos”, a “segurança em escolas”, a “fiscalização às normas e posturas municipais” e “intensificação de segurança pública”. Quando se questiona a propósito das atividades que efetivamente são desenvolvidas por estas Guardas, verificou-se

Tabela 1
Distribuição dos municípios com mais de 100.000 habitantes com Guarda Municipal, segundo regiões

Brasil – 2005

REGIÃO GEOGRÁFICA	Número de Guardas	
	N. Absoluto	%
Norte	6	3,13
Nordeste	24	12,5
Sudeste	136	70,83
Sul	22	11,46
Centro-Oeste	4	2,08
Total	192	100

Fonte: Ministério da Justiça; Senasp, 2005.

Sudeste. Assim, o que se pode afirmar é que os dados apresentados pela Senasp evidenciam, sobretudo, as peculiaridades das Guardas dessa região e não as diferenças regionais existentes no Brasil. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos municípios com mais de 100.000 habitantes que possuem Guarda, segundo região do país.

Os dados dessa pesquisa também revelam que, na maioria dos municípios onde a Guarda Municipal estava presente, não existia órgão gestor específico para tratar da segurança pública. As regiões Sudeste e Sul concentravam a maior parte das Secretarias Municipais de Segurança, enquanto no Norte e no Centro-Oeste não havia nenhum município que tivesse este tipo de secretaria.

que a maioria das respostas compreende “auxílio à polícia militar”, “auxílio ao público”, “manutenção da ordem pública”, “atendimentos sociais”, “atendimentos de ocorrências policiais” e “patrulhamento ostensivo”.

Diante do exposto, pode-se observar que há uma grande diferença entre as atividades normalizadas e as aquelas executadas pelas Guardas Municipais (SENASP, 2005, p. 15), ou seja, apesar de as Guardas Municipais terem sido criadas com o objetivo de vigiar os próprios e fiscalizar o cumprimento das posturas municipais, em muito já ultrapassaram estes tipos de atividades, exercendo, na prática, funções não apenas administrativas, mas também voltadas para o exercício do controle social e urbano.

Entre outras informações importantes, a pesquisa destaca que 77% das Guardas Municipais produzem relatórios sobre os atendimentos, que são utilizados, por quase todas, para planejamento e monitoramento das atividades. Observa-se que as informações constantes nestes relatórios tratam, principalmente, do volume de atendimento e da identificação dos padrões de atendimento da Guarda, ou seja, dos conteúdos administrativos que orientam as ações das Guardas Municipais.

Guardas Municipais do Estado do Rio de Janeiro

Como as informações disponíveis não permitiam um diagnóstico detalhado dos Estados, optou-se por realizar um levantamento dos órgãos responsáveis pela gestão da segurança pública em todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A metodologia utilizada para a coleta dos dados consistiu na consulta aos *sites* oficiais dos municípios e contatos telefônicos com as respectivas administrações, no sentido de iden-

tificar o órgão gestor responsável em matéria de segurança no município e a existência de Guarda Municipal. A partir da definição da unidade gestora, foram identificados os respectivos telefones e endereços profissionais.

Em levantamento realizado em janeiro de 2006, dos 92 municípios fluminenses, 66 contavam com Guarda Municipal, o que representa 71,7% do total, enquanto 26 municípios (28,3%) não possuem esta instituição. No que diz respeito à existência de Secretaria de Segurança Pública, a maioria (87%) não conta com este tipo de órgão no organograma da prefeitura. Somente doze municípios do Estado (13%) dispõem de secretaria de segurança. Com esse levantamento, pôde-se verificar que, quando existentes, as Guardas Municipais estão vinculadas a diferentes órgãos ou setores da administração.

A Tabela 2 ilustra o cruzamento dessas duas variáveis: existência de Guarda Municipal e de Secretarias Municipais de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro.

Tabela 2
Distribuição dos municípios, segundo presença de Guarda Municipal e Secretaria de Segurança

Estado do Rio de Janeiro - Janeiro de 2006

	Guardas Municipais		Total	
	Sim	Não		
Secretaria de Segurança	Sim	10	12	
		83,3%	16,7%	100,0%
	Não	15,2%	7,7%	13,0%
		56	24	80
Total	Sim	70,0%	100,0%	
		84,8%	92,3%	87,7%
	Não	66	26	92
		71,7%	28,3%	100,0%
	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Instituto de Segurança Pública. 2006.

A identificação das autoridades responsáveis pela segurança pública também contribuiu para informar a respeito da gestão dos municípios em matéria de segurança. Observou-se que alguns municípios, apesar de não possuírem Secretaria de Segurança, contam com uma coordenadoria de segurança vinculada à Secretaria de Governo ou ao chefe do Executivo, ou ainda a outras secretarias, tais como Transportes, Obras Públicas, Meio Ambiente, Educação, Esportes, Administração e Defesa Civil, que assumem o papel de unidade gestora de segurança.

O grande número de órgãos municipais de defesa civil tratando de segurança pública aponta que, nestes municípios, as atividades desenvolvidas pelas Guardas se assemelham mais àquelas realizadas pelo Corpo de Bombeiros, com ações relativas a acidentes naturais e humanos (deslizamentos de terra, enchentes, incêndio, etc.), do que pelas polícias, em especial as de garantia da ordem pública, de prevenção e combate à criminalidade. Da mesma forma, a outorga de responsabilidade pela segurança pública a uma Secretaria de Meio Ambiente denota que as demandas podem estar relacionadas fundamentalmente à prevenção e à reparação de danos causados ao meio ambiente. Por outro lado, o encargo das atividades de segurança às Secretarias de Trânsito e Transportes informa que a atuação dos guardas é mais direcionada à organização do fluxo de veículos e controle das posturas no trânsito.

Destaca-se que a subordinação da Guarda Municipal a uma determinada secretaria indica a predominância de uma representação

acerca do seu papel no município, mas não exclui a possibilidade da Guarda atuar, ao mesmo tempo, em outras áreas ou em parceria com outros órgãos. Em muitos casos, a Guarda Municipal não possui uma atuação restrita, com funções predeterminadas, atuando de acordo com as demandas do poder público municipal.

Vale ressaltar que, apesar de alguns municípios não apresentarem em sua estrutura uma Secretaria de Segurança, a definição de uma unidade gestora que possa articular ações e políticas na área é indispensável para a efetivação da interface do município com outras esferas de governo e com os municípios vizinhos. Isso é importante para o sucesso de qualquer política pública integrada que possa ser produzida na área de prevenção à violência e criminalidade.

Em face de mudanças ocorridas nas estruturas organizacionais de alguns municípios do Estado, a equipe do projeto atualizou, entre novembro e dezembro de 2006, os dados levantados sobre os órgãos municipais responsáveis pela segurança pública.

Observa-se que, em dezembro de 2006, catorze municípios no Estado contavam com secretarias de segurança em seu organograma, ou seja, dois municípios (São Gonçalo e Arraial do Cabo) criaram secretarias no decorrer daquele ano (Tabela 3). Assim, 15,2% dos municípios do Estado tinham Secretarias Municipais de Segurança e 84,8% não possuíam. No que diz respeito à existência de Guardas Municipais, verifica-se que em 65 municípios esta instituição estava presente (um município a menos – Ape-

ribé – em relação ao início do ano), o que equivale a 70,7% do total dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.⁴ O percentual referente à vinculação das Guardas a Secretarias Municipais de Segurança também se alterou neste segundo levantamento: 20% delas estavam vinculadas a este tipo de unidade gestora.

Apenas quatro secretarias municipais de segurança faziam contratação de vigilância privada: as de Niterói, São Gonçalo e Duque de Caxias coordenavam as ações da empresa de vigilância e da Guarda Municipal, enquanto a de Paraíba do Sul era responsável apenas pela coordenação da empresa de vigilância,

Tabela 3
Distribuição dos municípios, segundo presença de Guarda Municipal e Secretaria de Segurança

Estado do Rio de Janeiro - Dezembro de 2006

		Guardas Municipais		Total
		Sim	Não	
Secretaria de Segurança	Sim	13	1	14
		92,9%	7,1%	100,0%
	Não	20%	3,7%	15,2%
		52	26	78
		66,7%	33,3%	100,0%
Total	Sim	80%	96,3%	84,8%
		65	27	92
	Não	70,7%	29,3%	100,0%
		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Instituto de Segurança Pública.

Verifica-se que 21 municípios do estado faziam contratação de vigilância privada para exercício de atividades análogas às da Guarda Municipal, sendo que em dez municípios as empresas de vigilância privada atuavam de forma complementar às atividades da Guarda e, nos outros onze, funcionavam em substituição às Guardas Municipais. Há que se ressaltar, entretanto, que as atividades desempenhadas por estas empresas contratadas pelas prefeituras estão restritas à vigilância do patrimônio e não abrangem o controle urbano.

pois o município não dispõe de Guarda Municipal em seu quadro.

Diante destes fatores, nota-se que não é uniforme o estabelecimento de prioridades dos municípios no que diz respeito à segurança pública municipal e os problemas enfrentados pelas Guardas Municipais e empresas de vigilância também não constituem um padrão. Por isso, faz-se necessária uma maior qualificação das atribuições e das principais características das instituições municipais que atuam na área de segurança, levantamento este que será apresentado a seguir.

Perfil das Guardas Municipais do estado do Rio de Janeiro

O levantamento realizado no Rio de Janeiro ocorreu entre julho e agosto de 2006. Foi elaborado um questionário para coletar mais informações sobre a gestão da segurança pública nos municípios do estado. A partir do questionário aplicado pela Senasp (2004/05) e pelo IBGE (2004), foi proposto um modelo simplificado de perguntas fechadas e abertas, no sentido de completar tanto os dados sobre a estrutura administrativa e os recursos materiais, humanos e institucionais dos municípios em relação à segurança pública, quanto as informações qualitativas sobre a atuação das Guardas Municipais, quando existentes.

Os questionários foram distribuídos durante a atividade de credenciamento às autoridades de cada um dos órgãos municipais que participaram do *Seminário Gestão da Segurança Pública Municipal*, evento organizado pelo ISP em setembro e outubro de 2006, sendo

requerido o preenchimento de um único questionário por município, de forma livre, sem intervenção da equipe organizadora.

Do total de 45 questionários distribuídos no seminário, 41 foram devolvidos devidamente preenchidos, o que representa 44,6% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. O Quadro 1 apresenta a relação dos municípios que forneceram as informações requeridas.

Em relação às regiões do Estado, estes 41 municípios representam: 69,2% da Baixada Litorânea, 68,7% da Região Metropolitana, 66,7% da Região Norte, 50% da Região Médio Paraíba, 30,8% da Região Noroeste, 25% da Região Costa Verde, 20% da Região Centro Sul e 14,3% dos municípios da Região Serrana.

Estes questionários, além de contemplarem informações referentes a municípios de todas as regiões, abrangeram portes popula-

Quadro 1 Municípios que participaram da pesquisa durante o Seminário Gestão da Segurança Pública Municipal

Estado do Rio de Janeiro – Dezembro de 2006

Araruama	Comendador Levy Gasparian	Miguel Pereira	Rio das Ostras
Angra dos Reis	Conceição de Macabu	Natividade	Rio de Janeiro
Arraial do Cabo	Duque de Caxias	Nilópolis	Santa Maria Madalena
Barra Mansa	Iguaba Grande	Niterói	São Gonçalo
Belford Roxo	Itaboraí	Nova Iguaçu	São João da Barra
Bom Jesus do Itabapoana	Itatiaia	Paracambi	São Pedro da Aldeia
Cabo Frio	Japeri	Piraí	Varre-Sai
Campos dos Goytacazes	Laje do Muriaé	Porto Real	Volta Redonda
Cantagalo	Macaé	Quatis	
Carapebus	Maricá	Quissamã	
Casimiro de Abreu	Mesquita	Rio Bonito	

Fonte: Instituto de Segurança Pública. 2006.

cionais bastante distintos: onze municípios com população entre 8.000 e 20.000 habitantes, nove com 20.001 a 50.000 habitantes, seis com 50.001 a 100.000 hab., seis entre 100.001 e 200.000 hab., cinco entre 200.001 e 500.000 hab. e quatro com 500.001 habitantes ou mais.

Em geral, os representantes dos municípios responsáveis pelo preenchimento dos questionários eram os comandantes, diretores ou inspetores das Guardas Municipais ou ainda os secretários ou subsecretários municipais de segurança pública. Entre os municípios que não dispõem destas instituições, os representantes responsáveis pelo seu preenchimento eram de cargos mais variáveis, como secretário de Defesa Civil e/ou Trânsito, assessor, chefe de gabinete do prefeito ou procurador do município. Em um único caso o representante do município não se identificou.

Sobre a estrutura administrativa municipal,⁵ observou-se que, em dezoito destes municípios (46,3%), o órgão da administração responsável por tratar da segurança pública estava vinculado a outras secretarias, como Defesa Civil, Transporte e/ou Trânsito; em dez (22%) estava ligado a uma Secretaria Municipal de Segurança Pública; em nove (22%) vinculava-se diretamente ao gabinete do prefeito; em um (2,4%) encontrava-se subordinado a algum outro órgão da administração. Em apenas três municípios (7,3%) não havia nenhum órgão gestor responsável pela segurança pública.

Do total de 41 municípios, apenas seis não possuíam Guarda Municipal, represen-

tando 22,2% dos municípios do Estado nesta situação, segundo o levantamento realizado pela equipe em novembro e dezembro. Os demais 35 municípios possuíam Guarda Municipal, o que equivale a 53,8% do total de 65 municípios do Estado que dispõem desta instituição.

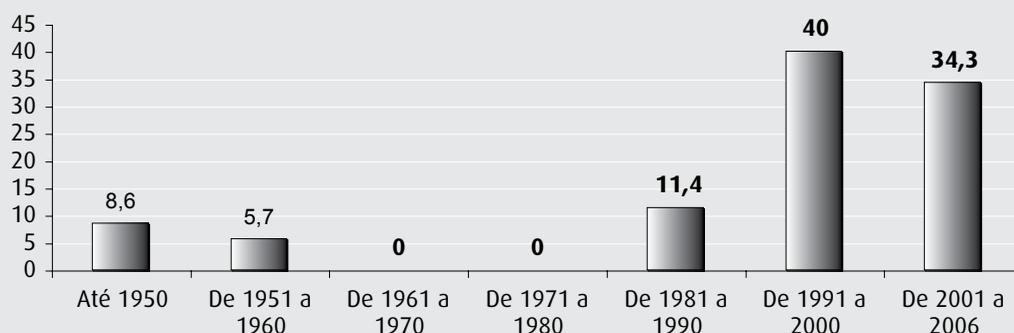
No que diz respeito ao ano de criação da Guarda Municipal, constata-se que, em apenas três municípios (8,6%), ela foi criada até 1950, em dois (5,7%) entre 1951 e 1960, em quatro (11,4%) entre 1981 e 1990, em catorze (40%) entre 1991 e 2000 e em doze municípios (34,3%) entre 2001 e 2006.

Analisando o Gráfico 3, ressalta-se que, entre os 35 municípios representados, não houve criação de Guarda Municipal durante as décadas de 1960 e 1970, o que pode ser entendido como conseqüência da desativação das Guardas Civis no período do regime militar. Nota-se, contudo, o movimento oposto a partir dos anos 1980, com acentuado crescimento durante a década de 1990, quando a maioria das Guardas Municipais foi criada. Esse dado reflete as mudanças no contexto social e político no período posterior, marcado pelo processo de redemocratização do país e descentralização do poder, estimulada pela Constituição Federal de 1988. Os dados do gráfico indicam, ainda, a tendência crescente em relação à criação destas instituições. Somente entre 2001 e outubro de 2006 (mês de aplicação dos questionários), foram criadas Guardas Municipais em doze destes municípios, o que corresponde a 85,7% das Guardas criadas durante toda a década de 1990.

Gráfico 3 Distribuição dos municípios que participaram da pesquisa, segundo ano de criação da Guarda Municipal

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006.

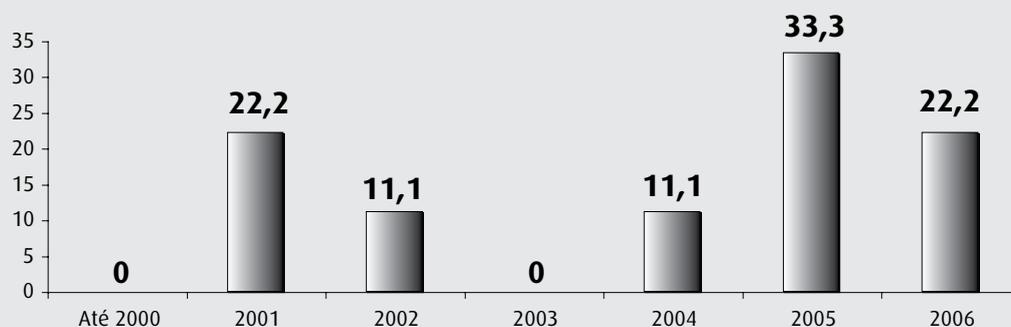
Por outro lado, apenas nove municípios dispunham de uma Secretaria de Segurança Pública. Apesar do número reduzido, destaca-se o aumento da preocupação dos municípios com a gestão da segurança pública na última década, já que, em todos os casos, as secretarias foram criadas a partir de

2001, sendo seis delas entre 2004 e outubro de 2006. Numa breve análise, tal fato parece apontar também a necessidade, por parte dos municípios, de criarem um órgão gestor como forma de favorecer seu acesso aos recursos disponíveis do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Gráfico 4 Distribuição dos municípios com Secretaria de Segurança que participaram da pesquisa, segundo ano de criação da Secretaria

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006.

Quanto aos tipos de informações que auxiliam o planejamento das políticas municipais de segurança, constata-se a importância das “informações transmitidas pela Guarda Municipal em sua prática cotidiana”, citadas por 29 representantes, ou seja, 70,7% deles. Em seguida vêm aquelas oriundas de “reuniões dos administradores municipais com as autoridades policiais”, mencionadas por 26 representantes (63,4%), “reuniões com membros da sociedade civil” (53,6%), incluindo-se aqui os Cafés e Conselhos Comunitários de Segurança Pública, “base estatística das ocorrências atendidas pela Guarda Municipal” (53,6%) e “notícias oriundas de imprensa escrita”, citadas por vinte representantes (48,8%). Já os tipos

de informações utilizadas com menor frequência são “denúncias anônimas”, citadas por quinze representantes (36,6%), e “estatísticas criminais fornecidas pela Polícia Civil”, mencionadas por onze representantes (26,8%).

Além disso, sete representantes (17%) alegaram fazer uso de “outros tipos de informações”, tais como estatísticas criminais fornecidas pela Polícia Militar e informações coletadas através de serviços telefônicos como 192 (Defesa Civil) e 153 (Disk GCM).⁶ Apenas um representante respondeu que em seu município não é utilizado nenhum tipo de informação para o planejamento de políticas municipais de segurança pública.

Gráfico 5 Proporção dos municípios que participaram da pesquisa, segundo informações utilizadas para o planejamento de políticas municipais de segurança

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006.

Esses dados indicam que, no processo de planejamento de políticas de segurança pública, há privilégio das informações transmitidas diretamente pelos guardas municipais, a partir de sua atuação no espaço público e da interação destes com os representantes das polícias e a população em geral, em detrimento da consulta às bases estatísticas, sobretudo aquelas produzidas pelas polícias civil e militar. O acesso a essas informações, muitas vezes, depende tanto da relação pessoal entre o comandante da Guarda Municipal e as autoridades policiais da região, quanto das relações políticas do prefeito com as autoridades estaduais.

Entre os 41 municípios pesquisados, em dezessete existia um Conselho Municipal de Segurança Pública (41,5%). Em geral, o conselho é composto por “lideranças comunitárias”, “representante do executivo municipal” e “representante da Polícia Militar”, citados em 39% dos questionários. Em seguida, os membros mais citados foram: “representante da Po-

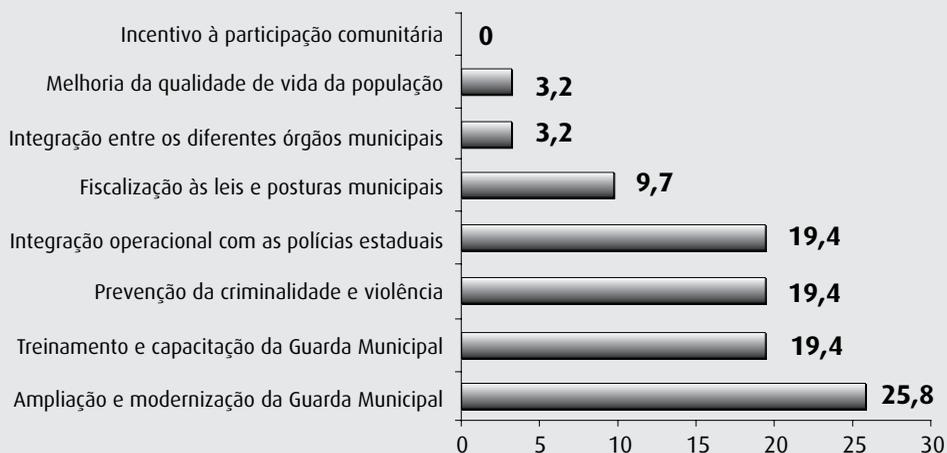
lícia Civil” (34,1%) e “associações de entidades civis” (29,3%).

A maioria dos municípios – 29, ou seja, 70% – também não dispunha de um plano municipal de segurança pública, mas ressalta-se que oito deles sinalizaram a iniciativa de elaborá-los. Dos planos de segurança pública existentes em doze municípios (24,4%), seis estão em fase de execução, quatro encontram-se em elaboração e dois já foram elaborados, mas ainda não implantados. As principais propostas dos planos de segurança citadas foram “ampliação e modernização da Guarda Municipal”, mencionada por oito municípios, “integração operacional com as polícias estaduais”, “prevenção da criminalidade e violência” e “treinamento e capacitação da Guarda Municipal”, citadas por seis municípios. Sublinha-se que o incentivo à participação comunitária na produção da segurança pública não foi indicado por nenhum representante como uma das principais propostas do plano, conforme ilustra o Gráfico 6:

Gráfico 6
Proporção dos municípios com plano municipal de segurança pública, que participaram da pesquisa, segundo principais propostas

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006.

Além do plano, a maioria dos municípios (23, ou seja, 56,1%) também não contava com qualquer tipo de convênio, cooperação técnica ou parceria com outras instituições na área de segurança pública. Nos municípios em que estes existiam, predominavam as parcerias com os órgãos públicos estaduais (39,3%) e federais (26,9%), seguidos pelas organizações não-governamentais (13%), outras organizações da sociedade civil e universidades (ambas com 8,7% das citações).

Na maioria dos 35 municípios que possuíam Guarda Municipal, o efetivo era de até 100 agentes, sendo que apenas a capital do Estado possuía efetivo superior a 1.000 agentes (Gráfico 7).

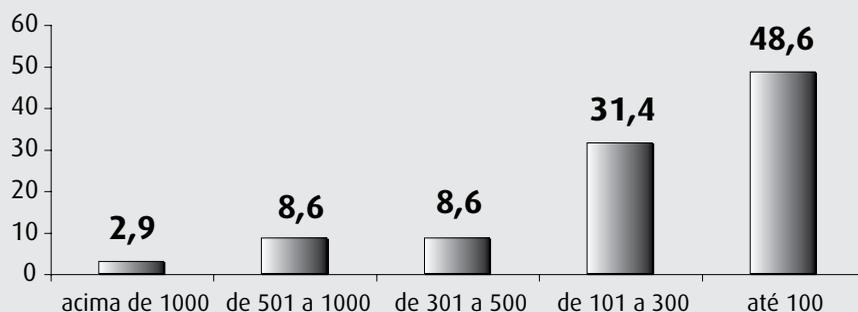
ência transmitida informalmente pelos agentes mais antigos (9,3%). Nota-se ainda que em dois municípios (4,6%) os representantes declararam que os agentes não recebem qualquer tipo de treinamento.

Embora se perceba um aumento da atenção dos municípios com relação à segurança pública, constatado pela criação de secretarias especializadas, os investimentos nos recursos humanos da Guarda Municipal ainda são pouco expressivos. Os agentes ficam submetidos, em muitos casos, à aprendizagem de sua profissão durante seu próprio exercício e à boa vontade dos agentes mais antigos em lhes transmitir os conheci-

Gráfico 7 Distribuição dos municípios que participaram da pesquisa, segundo efetivos das Guardas Municipais

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006.

Ao ingressar na Guarda Municipal, os agentes são capacitados, principalmente, com curso oferecido em parceria com outras instituições (39,5% dos municípios), ou com curso oferecido pela própria Guarda Municipal (34,9% dos casos). Em alguns municípios, o treinamento ocorre, principalmente, pela capacitação em serviço (11,6%) e pela experi-

mentos teóricos e práticos necessários para sua realização. Ao serem “despejados nas ruas” sem a devida orientação institucional, os agentes acabam por adquirir, na prática, uma forma padrão de procedimento baseada no “bom senso”, conforme indicam Miranda, Mouzinho e Mello (2003) em pesquisa sobre a Guarda Municipal de Niterói.

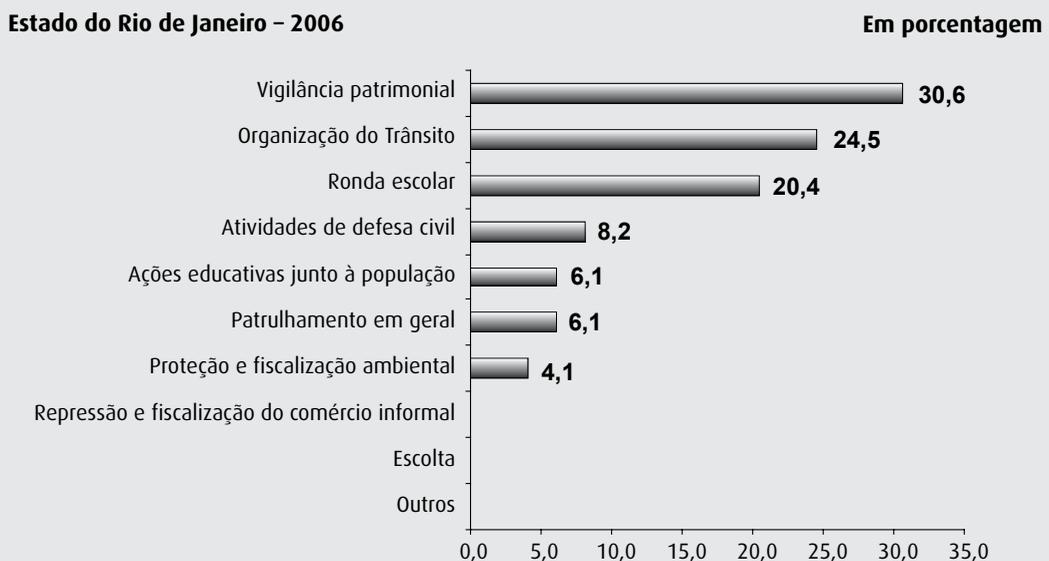
No que se refere à atuação dos agentes, as principais atividades desempenhadas pelas Guardas Municipais no Estado do Rio de Janeiro são: vigilância patrimonial, com quinze citações (30,6%), organização do trânsito, com doze citações (24,5%), e ronda escolar, com dez citações (20,4%).⁷ Verifica-se, no entanto, uma diversidade de áreas de atuação da Guarda Municipal, o que se explica, em grande parte, pelas demandas da população e características dos próprios municípios, às quais a instituição vai se “adaptando”. É o caso, por exemplo, dos municípios litorâneos ou que possuem áreas de preservação ambiental em seu território, nos quais as ações desenvolvidas pela Guarda Municipal em relação à preservação do meio ambiente adquirem uma relevância singular.

O Gráfico 8 resume de forma mais detalhada as três atividades desempenhadas pela

Guarda Municipal citadas pelos representantes como “principais”, ou seja, que concentram a maior atenção da instituição nos municípios.

Embora as atividades desempenhadas não se reduzam às três primeiras, sua eleição como prioritárias referencia o artigo 144 da Constituição Federal, que indica que “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações”, consolidando ainda a representação da instituição centrada predominantemente na atuação preventiva. Por outro lado, atividades como “repressão e fiscalização do comércio informal”, apesar de concentrarem grande parte dos esforços de algumas Guardas Municipais, como as do Rio de Janeiro e Niterói, são menos evocadas no processo de reivindicação pública de uma identidade institucional.

Gráfico 8
Proporção dos municípios que participaram da pesquisa, segundo principais atividades desempenhadas pelas Guardas Municipais



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006.

Sobre os instrumentos utilizados pelas Guardas Municipais para registrar as ocorrências atendidas, verifica-se que a maioria utilizava principalmente o livro de ocorrências, citado 30 vezes (46,1%). As outras formas mais utilizadas são: registro de chamadas telefônicas, citado treze vezes (20%), e registro no talonário, mencionado onze vezes (17%).

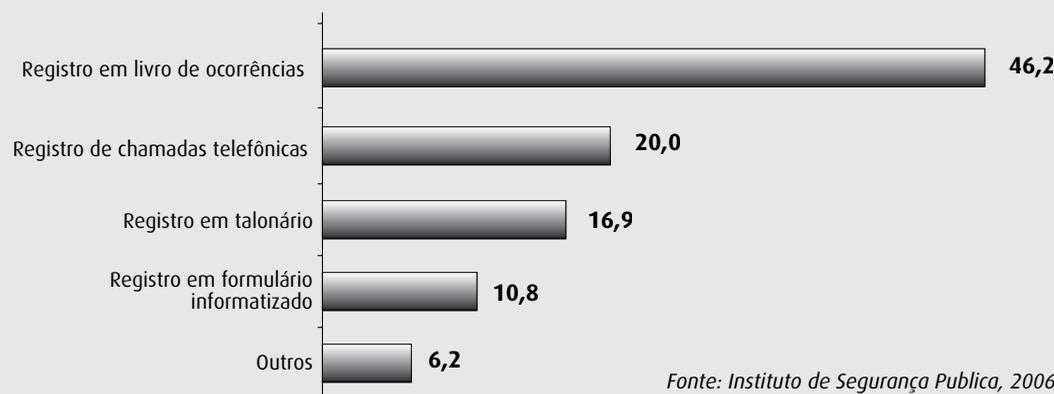
ca importância dispensada à atividade de registro, mas também como forma de otimizar os recursos financeiros, muitas vezes escassos, optando pela existência de um livro comum no qual as ocorrências são registradas pelos agentes.

Além de ser um eficiente instrumento de registro de informações pertinentes ao planejam-

Gráfico 9 Distribuição dos municípios que participaram da pesquisa, segundo formas de registro das ocorrências atendidas pelas Guardas Municipais

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



A maior utilização do livro de ocorrências justifica-se, em parte, por critérios econômicos, uma vez que, em muitos municípios, a adoção de formulários individuais para o registro dos atendimentos implicaria um gasto considerado elevado aos cofres públicos. Como salientou Túlio Kahn e André Zanetic (2006), de modo geral, a porcentagem do orçamento dos municípios direcionado à segurança pública é ínfima, levando-se em conta que essa é uma das maiores queixas da população. O fato de poucos municípios adotarem talonários individuais para o registro dos atendimentos pode ser analisado não apenas como resultado da pou-

to de ações da Guarda Municipal, o livro de ocorrências pode, entretanto, se reduzir ao registro de informações meramente administrativas, ou ainda se tornar um instrumento de manipulação daqueles que controlam sua utilização, servindo para apontar possíveis falhas dos agentes e, assim, justificar a aplicação das punições previstas.

Embora não haja um instrumento padronizado de registro das ocorrências atendidas pelas Guardas Municipais, todos os municípios analisados declararam fazer uso de algum tipo de registro formal dos atendimentos realizados

pelos agentes. Por outro lado, o fato de haver o registro formal dos atendimentos não implica, necessariamente, que as informações decorrentes desse registro sejam utilizadas pelos gestores com o objetivo de subsidiar o melhor planejamento das ações das guardas municipais.

O Gráfico 10 indica que os recursos materiais e institucionais mínimos de uma Guarda Municipal, no Estado do Rio de Janeiro, são o uniforme dos agentes, um livro de registro de ocorrências, viaturas e equipamentos portáteis de comunicação. Nos Grupos de Trabalho realizados durante o Seminário Gestão da Segurança Pública Municipal, relatou-se que, nas Guardas Municipais que não dispõem de equipamentos individuais de comunicação, a falta deste instrumento de trabalho é freqüentemente suprida, em caso de necessidade, pelo uso de telefones celulares pessoais dos agentes, custeados pelos mesmos e através dos quais comunicam entre si.

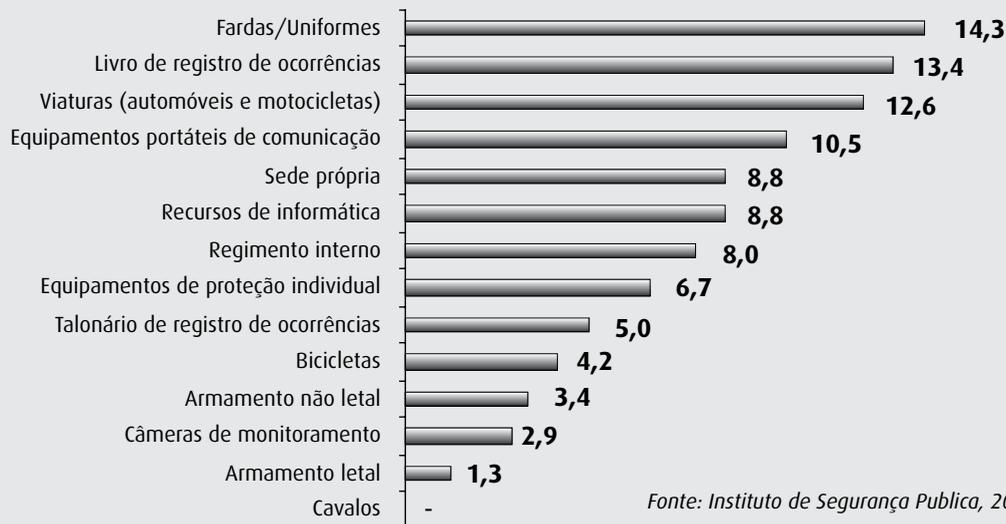
Nota-se ainda que, embora haja uma grande preocupação com a identificação visual dos agentes, pelo uso do uniforme e/ou farda, o mesmo não ocorre com a regulamentação de suas ações em nível institucional, pela elaboração de um regimento interno. Além de poucas Guardas Municipais possuírem um estatuto ou regimento interno que delimite suas atribuições, a literatura revela que este instrumento, quando existe, geralmente não é de conhecimento de todos os agentes (MIRANDA; MOUZINHO; MELLO, 2003).

Diferente do estado de São Paulo, não há no Rio de Janeiro uma presença marcadamente forte de Guardas Municipais armadas. Dos 35 municípios, apenas as Guardas de Barra Mansa, São Gonçalo e Volta Redonda possuíam armamento letal, sendo que em São Gonçalo as armas de fogo não estão mais em uso.

Gráfico 10
Distribuição dos municípios que participaram da pesquisa, segundo recursos das Guardas Municipais

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006

A reduzida presença de armamento letal entre as Guardas Municipais pesquisadas reforça a percepção da instituição como órgão que, diferentemente da polícia, teria como objetivo realizar atividades muito mais preventivas do que repressivas.

As informações levantadas pelos questionários apontam ainda que o principal canal de comunicação entre a Guarda Municipal e a população local ocorre através do contato cotidiano dos agentes que atuam no espaço público com os munícipes – item citado por treze representantes (56,5%). Outros canais de comunicação importantes são: linha de telefone gratuito para atender à população, citado por oito representantes (34,8%); e reuniões regulares com entidades civis, mencionado por dois representantes (8,7%). Apenas um entrevistado afirmou não haver no município nenhum canal de comunicação entre a Guarda Municipal e a população.

Finalmente, as principais dificuldades apontadas pelos representantes dos municípios no que tange a atuação da Guarda Municipal são a escassez de equipamentos e/ou viaturas, citada por dezessete representantes (22,4%), a falta de treinamento e/ou capacitação dos agentes, mencionada por dezesseis representantes (21,1%) e a escassez de pessoal, indicada por catorze representantes (18,4%).

Destaca-se, em especial, a indefinição do papel da instituição como uma questão que tanto atravessa a sua estrutura organizacional quanto afeta de forma significativa a atuação cotidiana dos agentes, sendo este item citado por sete representantes como uma das principais dificuldades enfrentadas pela Guarda Municipal.

Conforme indicam Miranda, Mouzinho e Mello (2003), a inexistência de uma identi-

Gráfico 11 Distribuição dos municípios que participaram da pesquisa, segundo principais dificuldades das Guardas Municipais

Estado do Rio de Janeiro – 2006

Em porcentagem



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2006

dade institucional clara para as Guardas Municipais favorece o surgimento de conflitos entre os guardas, os representantes de outros órgãos públicos de segurança e a população, para a qual a instituição se torna invisível ou ambígua, comprometendo, assim, a possibilidade de se consolidar como uma das instituições representativas da segurança pública em nível municipal.

Considerações finais

As pesquisas nacionais realizadas pelo IBGE indicam uma tendência de redução na proporção de municípios com Guardas Municipais no país. Em 2004, o decréscimo foi de 1,5%. Já em 2006 observou-se uma redução de 3%. O Estado do Rio de Janeiro também apresentou pequena queda nessa proporção, passando de 72,8%, em 2004, para 71,7%, em 2006, o que representa 66 municípios. Porém, isto não afetou a posição do estado no *ranking* brasileiro dos municípios que possuem Guardas, mantendo-se em primeiro lugar. Do mesmo modo, constatou-se que o Estado do Rio apresentava a maior proporção (66,3%) de estruturas organizacionais voltadas para a gestão da segurança municipal, seja um órgão ligado diretamente à prefeitura ou mesmo um setor subordinado a outra secretaria. Todavia, apenas dez municípios dispunham de uma secretaria de segurança. Durante a realização de nossa pesquisa, observou-se uma alteração desse quadro, com a criação de secretarias de segurança em dois municípios (São Gonçalo e Arraial do Cabo), e não foi confirmado o funcionamento da Guarda Municipal em Aperibé.

Verificou-se que a falta de infra-estrutura adequada e a escassez de recursos materiais e humanos evidenciam uma demanda por maiores investimentos financeiros das administrações na consolidação e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública nos municípios, assim como a necessidade de que haja uma qualificação dos agentes.

Porém, a principal questão a ser ressaltada diz respeito à falta de identidade da instituição. Tal fenômeno já fora identificado por Miranda, Mouzinho e Mello (2003), quando analisaram a situação da Guarda Municipal de Niterói, identificando que o não reconhecimento do papel da instituição, seja por parte da população, seja pelos guardas, provoca uma série de conflitos institucionais e ambigüidades na atuação dos guardas, dificultando o estabelecimento de critérios sobre o que seria um desempenho adequado da função.

Há que se ressaltar ainda que essa falta de identidade está relacionada a uma tensão entre o desempenho de atividades voltadas à prevenção de delitos e mediação de conflitos em contraste com a incorporação de um modelo policial tradicional de repressão. Tal dilema se reflete diretamente na relação dos guardas com a população, revelando um outro problema: a ausência de regras claras que regulamentam as atividades dos guardas, abrindo a possibilidade do cometimento de diversas arbitrariedades e o surgimento de disputas de competências em relação a outras instituições, das quais se destacam, a Polícia Militar, os Fiscais de Posturas e o Corpo de Bombeiros.

Por outro lado, é importante esclarecer que a diversidade de funções não é em si um problema

considerando-se a realidade do país. O problema que se coloca está relacionado à indefinição de seu papel na segurança pública. Acreditamos que uma das possíveis formas para avançar nesta questão seria por meio de uma discussão e revisão dos Códigos de Posturas Municipais, que na maioria das vezes estão defasados e se voltam apenas para a regulamentação de assuntos burocráticos, não se constituindo, portanto, em uma base para a administração dos conflitos cotidianos da cidade.

A indefinição do papel da Guarda Municipal tem conseqüências diretas na estruturação do sistema de gestão da instituição. Neste caso, a vinculação da Guarda com as mais variadas secretarias não apenas tem uma razão econômica, mas certamente também revela uma dificuldade de compreensão do que seria a formulação de políticas públicas de segurança voltadas não somente para a dimensão da manutenção da ordem pública, mas também para uma concepção de desenvolvimento humano sustentável, cujo o foco seja a proteção e a defesa da cidadania.⁸ Isto afeta diretamente as estratégias de capacitação dos guardas e, para que este processo apresente resultados, é preciso responder à seguinte pergunta: formar para quê?

Outro aspecto diz respeito ao debate sobre o porte de armas, que não pode ser levado como uma questão de se posicionar contrário ou favorável, mas sim no que se refere à adequação do armamento ao que a instituição faz. Ressalta-se ainda que muitas vezes se esquece da necessidade de sistemas de comunicação eficazes, o que é absolutamente necessário ao guarda, independente de sua função, pois possibilita a interação com outros órgãos e com a sociedade.

Quanto à existência de uma forma de registro das atividades executadas, os dados do IBGE apontam que 24,7% não possuíam nenhuma forma de registro, 44,6% dispunham apenas de um livro de ocorrências e somente 2,2% usavam um formulário eletrônico.

Verificou-se que, no Estado do Rio de Janeiro, o livro de registro é a principal forma de redigir as ocorrências (46,1%). Certamente, o baixo custo deste procedimento pode influenciar a sua escolha, mas é necessário ressaltar que a avaliação do conteúdo desses registros indica o predomínio de informações sobre procedimentos administrativos, que podem ser úteis aos guardas em caso de um processo administrativo, mas não servem para realizar diagnósticos sobre o que faz a instituição e como faz, o que seria necessário para que as informações fossem um instrumento de planejamento e gestão.

Constatou-se ainda que as informações que servem de base ao trabalho são restritas, principalmente, às experiências particulares dos guardas, não havendo mecanismos que possibilitem a troca de informações sistemática. No que se refere a outras fontes de informações relevantes ao planejamento, foram citadas as reuniões com autoridades (63,4%) e com representantes da sociedade civil (53,6 %). A imprensa também foi mencionada como uma fonte importante (48,8%), em proporção maior do que as estatísticas da Polícia Civil (26,8%) e outros tipos (17%), tais como dados da Polícia Militar ou da Defesa Civil.

Conclui-se que o registro de ocorrência não é uma prática rotineira dos guardas municipais. Quando há o registro, adota-se fre-

qüentemente um modelo idêntico ao talão de registro da Polícia Militar, isto porque várias Guardas são comandadas por integrantes, ativos ou não, da corporação. Em pesquisa realizada em Niterói, foi mencionado pelos guardas que 90% dos eventos atendidos ou observados não eram registrados (MIRANDA; MOUZINHO; MELLO, 2003) e que a decisão de registrar ou não cabia ao inspetor, demonstrando um alto grau de arbítrio dos superiores hierárquicos.

A ausência de um sistema de registro próprio das Guardas Municipais dificulta a percepção de qual é o sistema classificatório implícito, construído e transmitido pela ação e observação do trabalho dos “mais experientes” na instituição. Nesse sentido, a incorporação do modelo de registro da Polícia Militar é um fato negativo, pois representa a inclusão de critérios externos que acabam por definir o tipo de trabalho a ser realizado. Tal situação é totalmente contrária aos princípios estabelecidos pelo Susp sobre a construção de uma segurança municipal, no que se refere à descentraliza-

ção e adoção da transparência como modelo de ação política (MIRANDA, 2005).

Desse modo, é imprescindível que a Guarda Municipal construa instrumentos de coleta de informações próprios, que permitam informar acerca dos problemas relativos à segurança pública municipal, comprometendo-se com o monitoramento constante das atividades desempenhadas para que estas sejam baseadas no planejamento e na articulação de ações voltadas para a prevenção da violência e da criminalidade e não se reduzam a respostas imediatas que acabam por torná-la vulnerável a ser uma mera reprodutora das práticas tradicionais das polícias, já tão criticadas no país. Antes disso, torna-se necessário que as próprias Guardas Municipais tenham clareza do papel que devem desempenhar. Embora a Constituição de 1988 tenha favorecido a descentralização e a definição do papel dos municípios, nossa pesquisa aponta que, no âmbito da segurança pública, este papel ainda é impreciso, adquirindo variações diversas de acordo com os contextos locais.

1. As atividades de capacitação ocorreram nos municípios de Niterói, Maricá, Cabo Frio e São Pedro da Aldeia. Atualmente, está em desenvolvimento a elaboração de planos municipais de segurança para Mesquita e São Gonçalo e a realização de um curso para os guardas de Teresópolis.
2. Deve-se considerar que os dados citados referem-se à proporção de municípios por Estado, pois os números absolutos de municípios por Estado no Brasil são muito desiguais.
3. Os municípios de Barra Mansa, Resende e Volta Redonda.
4. Vale ressaltar que duas destas Guardas Municipais (Rio de Janeiro e Macaé) são autarquias vinculadas ao Executivo municipal.
5. Os dados apresentados na análise do questionário referem-se apenas às respostas consideradas válidas, excluindo-se, portanto, aquelas preenchidas de modo errado, incompleto e/ou rasurado.
6. Os municípios de Campos e Itaitiaia possuem o número de telefone 153, que funciona de forma equivalente ao 190 da Polícia Militar, através do qual a população aciona diretamente a Guarda Municipal.
7. Cabe notar que esta questão incorporava até três respostas possíveis. Assim, as atividades citadas como “principais” não são excludentes.
8. Ver Bronkhorst (2003); Miranda, Nascimento e Mello (2007).

Referências bibliográficas

BRONKHORST, Berenice van (Comp.). **Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina**: um guia de recursos para municípios. S/l.: Banco Mundial, novembro, 2003.

BREMAEKER, François E. J. de. **Guardas Municipais existentes nos municípios**. Ibam/APMC/Napi/Ibamco, 2001.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão pública 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2005a.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão pública 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2005b.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão pública 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

ISP/SESP-RJ. **Relatório do Projeto Integração dos Bancos de Dados da Polícia Civil, da Polícia Militar e das Guardas Municipais do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISP, 2006.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: **Relatório Final Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública**. Senasp, abril de 2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SENASP. **Relatório Descritivo: Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais (2003)**. Brasília: Senasp, novembro de 2005.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; NASCIMENTO, Nivio Caixeta; MELLO, Kátia Sento Sé. **Segurança pública, segurança social e segurança humana**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2007.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; MOUZINHO, Gláucia Maria Pontes; MELLO, Kátia Sento Sé. Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os “carmelôs”. **Comum**, vol. 8, nº 21, julho/dezembro de 2003.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Arquivo público: um segredo bem guardado. **Antropolítica**, v.17, p.123-149, 2005.

A gestão da segurança pública municipal no estado do Rio de Janeiro

Ana Paula Mendes de Miranda, Letícia de Luna Freire e Vivian Ferreira Paes

Resumen

La gestión de la seguridad pública municipal en el estado de Rio de Janeiro.

Este artículo presenta un diagnóstico sobre cómo las instituciones de seguridad pública municipales del estado de Rio de Janeiro están organizadas. Son analizados las estructuras administrativas y organizacionales y los principales aspectos de los procedimientos institucionales de las Guardias Municipales. Se argumenta que es necesario un banco de datos que almacene las informaciones sobre el trabajo de las Guardias para la gestión de la seguridad pública.

Palabras Llave: Seguridad Pública. Gestión. Guardias Municipales.

Abstract

The administration of municipal public safety in the state of Rio de Janeiro

This article presents a diagnostic on the organization of municipal public safety institutions in the state of Rio de Janeiro. The administrative and organizational structures along with the principle aspects of the institutional procedures of the City Police are analyzed. It is argued that a database that stockpiles information on police work is essential for the management of public safety.

Keywords: Public safety. Administration. City police.

Data de recebimento: 30/04/08

Data de aprovação: 30/06/08