



Levantamento sobre os órgãos responsáveis pela gestão da segurança pública nos municípios do Estado do Rio de Janeiro

**N° 20080702
Julho - 2008**

Ana Paula Mendes de Miranda, Vívian Ferreira Paes, Leticia de Luna Freire



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Secretaria Municipal de Urbanismo
Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos

EXPEDIENTE

A Coleção Estudos Cariocas é uma publicação virtual de estudos e pesquisas sobre o Município do Rio de Janeiro, abrigada no portal de informações do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos da Secretaria Municipal de urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro (IPP) : www.armazemdedados.rio.rj.gov.br.

Seu objetivo é divulgar a produção de técnicos da Prefeitura sobre temas relacionados à cidade do Rio de Janeiro e à sua população. Está também aberta a colaboradores externos, desde que seus textos sejam aprovados pelo Conselho Editorial.

Periodicidade:

A publicação não tem uma periodicidade determinada, pois depende da produção de textos por parte dos técnicos do IPP, de outros órgãos e de colaboradores.

Submissão dos artigos:

Os artigos são submetidos ao Conselho Editorial, formado por profissionais do Município do Rio de Janeiro, que analisará a pertinência de sua publicação.

Conselho Editorial:

Ana Paula Mendes de Miranda, Fabrício Leal de Oliveira, Fernando Cavallieri e Paula Serrano.

Coordenação Técnica:

Cristina Siqueira e Renato Fialho Jr.

Apoio:

Iamar Coutinho

CARIOCA – Da, ou pertencente ou relativo à cidade do Rio de Janeiro; do tupi, “casa do branco”. (Novo Dicionário Eletrônico Aurélio, versão 5.0)

LEVANTAMENTO SOBRE OS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ana Paula Mendes de Miranda ¹, Vívian Ferreira Paes ², Leticia de Luna Freire ³

Introdução

Este *paper* apresenta os primeiros resultados do Sub-Projeto *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, realizado com financiamento da FINEP.

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

Outras experiências de pesquisa e capacitação de Guardas Municipais no Estado do Rio de Janeiro, desenvolvidas pelo Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP-UFF)⁴ desde 2002 identificaram a necessidade das Guardas Municipais incorporarem institucionalmente um sistema de registro e gerenciamento da informação, 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 publicidade divulgação das informações do trabalho desenvolvido pelas

¹ 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 NUFEP (UFF).

² Doutoranda em Sociologia/UFRJ, Pesquisadora Associada do NUFEP (UFF) e do NECVU (IFCS-UFRJ).

³ Doutoranda em Antropologia/UFF, Pesquisadora Associada do NUFEP (UFF) e do LeMetro (IFCS-UFRJ).

⁴ 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.



instituições de segurança municipal. Tal fato traz sérias conseqüências ao desenvolvimento do planejamento operacional, da conferência de uma identidade institucional para as Guardas Municipais e da avaliação das ações implementadas.

Nesse sentido, o objetivo deste sub-projeto é analisar de que forma a construção de um padrão de categorização para atendimentos realizados pelos órgãos de segurança pública municipais e de um formulário para coleta de informações básicas foi implantado, tomando por referência dois casos: o da Guarda Municipal do Rio de Janeiro e o da Guarda Municipal de São Gonçalo. Para atingir tal propósito, a pesquisa foi dividida em 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 para qualificar de forma adequada a atuação destas instituições no Estado. Ressalta-se que embora o foco do trabalho fosse o Estado do Rio de Janeiro, partiu-se de um breve panorama nacional sobre a segurança municipal.

1. Guardas Municipais no Brasil

Com o objetivo de verificar o quantitativo de Guardas Municipais existentes no Brasil e considerar as principais características e atividades que são realizadas por estas instituições, apresentamos 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 dos Estados do Amazonas (58%), Bahia (52%), Pernambuco (39%), Ceará (29%) e São Paulo (28%). Segundo esta pesquisa, 1004 municípios, ou seja, 19,1% do total de municípios brasileiros tinham Guarda Municipal⁵.

Já o levantamento realizado no ano de 2002 (IBGE, 2005a), considerava não só a existência de Guardas Municipais nos municípios brasileiros, mas também a forma como estas vinham desempenhando suas atividades. Em 2002, 982 dos 5.560 municípios brasileiros dispunham de Guarda Municipal, ou seja, 17,6% em relação ao total. Apesar do debate em torno do papel desempenhado pelas Guardas e pelos municípios na área de segurança pública concentrar-se na região Sudeste, observa-se também que a região Nordeste tem a maior proporção de municípios com Guarda Municipal. Assim, os Estados com maior proporção de municípios que possuíam 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 da proteção ao patrimônio público apresentar-se como atividade predominante das Guardas Municipais de todo o País, nos municípios mais populosos as atividades desenvolvidas estão voltadas para a promoção da 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, tendo a Região Sudeste, em especial os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, aqueles com o maior número de Guardas Municipais exercendo as atividades supracitadas. Nestes Estados o índice de guardas desempenhando atividades de segurança ultrapassava 70%. Dentre 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 freqüente 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: 57-58)

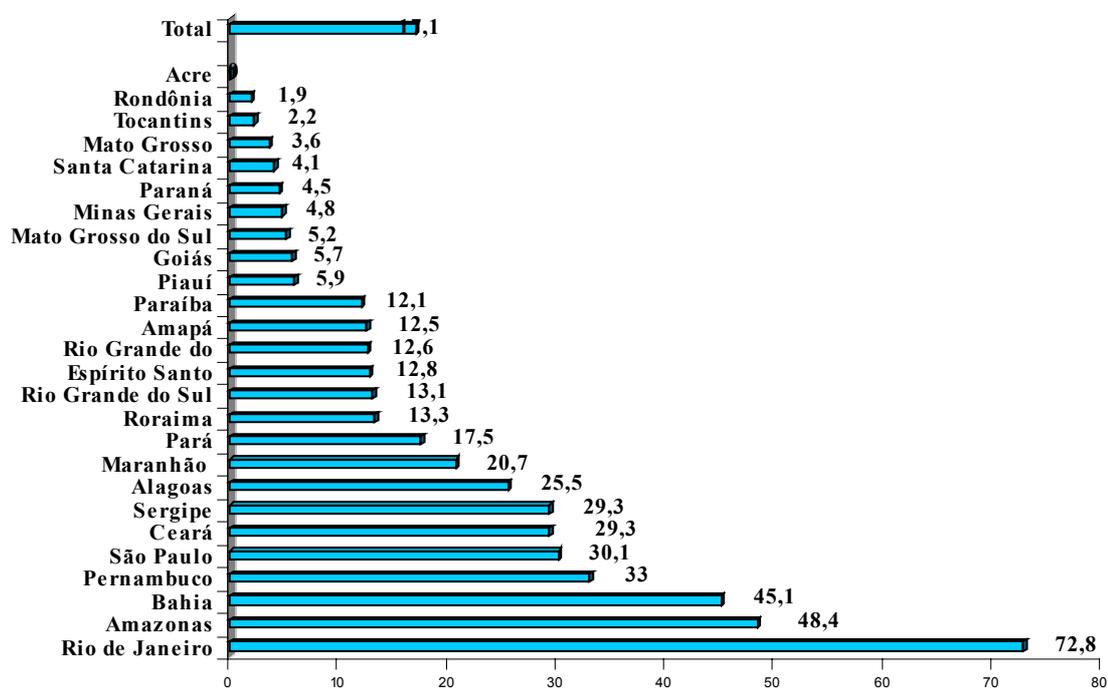
⁵ Deve-se considerar que os dados citados dizem respeito à proporção de municípios por Estado, pois o número absoluto de municípios por Estado no Brasil é muito desigual.

No relatório referente ao ano de 2004, produzido pelo IBGE (2005b), 950 dos 5.560 municípios brasileiros tinham Guarda Municipal. Assim, podemos observar que há uma diminuição de 1,5% de municípios com Guarda no Brasil em relação ao ano de 2002, se tomarmos como base o levantamento realizado em 2001. De 2002 para 2004, o número de Guardas Municipais caiu 0,5%.

Neste diagnóstico, a posição ocupada pelos Estados no que diz respeito à proporção de municípios com Guarda Municipal é invertida. Apesar de, em nível nacional, diminuir o número de municípios com Guarda Municipal, no Rio de Janeiro houve um aumento de 10%, mantendo o Estado em primeiro lugar no ranking brasileiro, com 72,8% de seus municípios com Guardas Municipais. Em seguida, aparecem Amazonas (48,4%), Bahia (45,1%), Pernambuco (33%), São Paulo (30,1%) e Ceará (29,3%). Destes Estados observamos, em relação ao diagnóstico de 2002, que Rio de Janeiro e São Paulo aumentaram o corpo de Guardas Municipais, enquanto Amazonas, Bahia e Pernambuco diminuíram 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, os dados revelam que a distribuição das Guardas Municipais estava extremamente vinculada ao tamanho da população residente. Os municípios de maior porte populacional que têm Guardas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza e Curitiba) possuem 20% do total geral do efetivo das Guardas do País.

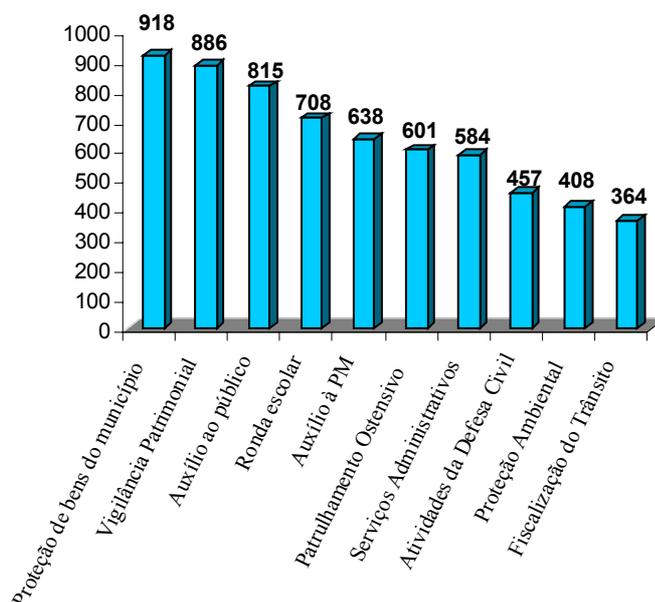
Gráfico 1: Proporção de municípios com Guarda Municipal em relação ao total de municípios segundo as unidades da Federação - 2004



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

Constata-se, no gráfico 2, que a principal atividade desenvolvida pelas Guardas Municipais era a proteção dos bens públicos (97%) e a vigilância patrimonial (93%). Porém, observa-se que as atividades descritas eram muito diversificadas, indo do auxílio ao público (86%), ao exercício de funções tais como o patrulhamento ostensivo (63%), a ronda escolar (75%), auxílio a PM (67%), proteção ambiental (43%), serviços administrativos (61%), atividades de defesa civil (48%) e trânsito (38%). Salientamos 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.

Gráfico 2: Total de municípios brasileiros, segundo as atividades mais executadas pelas Guardas Municipais - Brasil - 2004.



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

Em relação ao uso da arma de fogo observa-se que, em 2004, somente 14,6% dos municípios com Guarda concediam porte de arma de fogo aos seus integrantes. Na região Sudeste este índice é de 29,2%. Enquanto em Minas Gerais não existia guarda armada, o Espírito Santo contribuía com dois municípios e o Rio de Janeiro com três⁶. Já o Estado de São Paulo aparecia nesta pesquisa como o Estado da federação com maior percentual de guardas armadas (43,8%), o que influencia sobremaneira na super-representação do percentual da região sudeste.

A última atualização destas informações pelo IBGE ocorreu em 2006 (IBGE, 2007), destacando que 22,1% de todos os municípios brasileiros dispunham de uma estrutura organizacional para lidar com questões relativas à segurança pública. Destes, 48,6% dos municípios tinham esta estrutura constituída como setor diretamente subordinado ao Gabinete do Prefeito, 35,3% tinha estrutura subordinada a secretarias diversas e somente 10,4% tinham uma secretaria exclusiva para tratar de assuntos de segurança. Destacamos que, segundo este levantamento, o Estado da federação com maior proporção de municípios com esta estrutura é o do Rio de Janeiro, onde 66,3% dos municípios tinham uma estrutura organizacional voltada para a segurança.

⁶ Os municípios de Barra Mansa, Resende e Volta Redonda.

Segundo este levantamento, 8% dos municípios brasileiros possuíam Conselhos Municipais de Segurança Pública e 14,2% Guardas Municipais, o que em números absolutos corresponde respectivamente a 445 e 786 municípios. Para levantamento das Guardas Municipais existentes, a pesquisa de 2006 adotou como critério a existência de uma legislação de criação de uma Guarda Municipal. Com isto, observou que, em comparação com o levantamento realizado no ano de 2004, no ano de 2006 houve uma diminuição de 3% de Guardas Municipais declaradas existentes no País. Observou-se também que, de acordo com a proporção de municípios por Estado, as unidades federativas que mais concentraram Guardas Municipais eram Rio de Janeiro (71,7%), Amazonas (64,5%), Bahia (30,2%) e São Paulo (28,7%).

No que diz respeito à cadeia de comando destas Guardas Municipais, notou-se que, na maioria dos casos, as Guardas são comandadas por policiais (militares, civis e federais), 23,5% delas têm comando dos próprios guardas e, em 22,6% dos casos, 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 utilizam veículo para o desempenho das funções de Guarda, poucos tinham órgão interno 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% têm 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 a Região Sudeste, sendo que São Paulo era o Estado com maior quantidade de Guardas Municipais armadas (89 municípios), seguido do Rio de Janeiro (com apenas 02 municípios) e Espírito Santo (01 município). Ressalta-se que o Estado de Minas Gerais tinha legislação específica proibindo o porte de armas de fogo pelas Guardas Municipais.

Com relação às atividades, observamos que as Guardas Municipais desempenham funções de proteção aos bens, serviços e instalações do município (95% das Guardas exercem este tipo de função), 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, destacamos o levantamento acerca dos registros dos atendimentos feitos pelas Guardas Municipais que, segundo o estudo feito pelo IBGE em 2006, 24,7% das Guardas não tinham qualquer forma de registro de suas atividades, 44,6%

possuíam apenas livro de ocorrência, 26,5% possuíam formulário impresso, 2,2% usavam formulários eletrônicos e 2% declararam possuir outra forma de registro. Dados que revelam serem muito distintas as características e as atividades desenvolvidas pelas Guardas Municipais no país.

Os dados do IBAM (Bremaecker, 2001) sinalizam apenas desigualdades regionais e intra-regionais. Neles podemos observar que a Guarda Municipal pode ser encontrada em 9,2% dos municípios com menos de 10.000 habitantes, em 20% com população entre 10.000 e 20.000 habitantes, em 24,7% com população entre 20.000 e 50.000 habitantes, 39,9% dos com população entre 50.000 e 100.000 habitantes, em 51,7% com população entre 100.000 e 500.000 habitantes e em 80,8% dos municípios com população superior a 500.000 habitantes. Estes dados apontam para duas direções importantes: em primeiro lugar, pode-se observar que à medida que aumenta a população, cresce a participação dos municípios com Guarda Municipal. No entanto, orientadas pelo princípio da descentralização, estas Guardas atendem a necessidades muito distintas, não sendo as mesmas as atividades desenvolvidas pelas Guardas das grandes áreas urbanas e as de áreas tipicamente rurais.

Considerando a pouca quantidade de informações e pesquisas sobre as Guardas Municipais, a SENASP (2005) realizou um estudo acerca do perfil das Guardas, com o objetivo de evidenciar as diferenças regionais existentes entre as Guardas Municipais no País, em 2004 e 2005. Foram encaminhados questionários a 345 municípios com população superior a 100.000 habitantes, sendo que foram recebidos apenas 192 questionários preenchidos, dos quais 71% destes questionários eram representativos da Região Sudeste. Assim, o que podemos afirmar é que os dados apresentados pela SENASP evidenciam, sobretudo, as peculiaridades das Guardas dessa região e não as diferenças regionais existentes no Brasil. Tomando apenas as Guardas que se localizam em municípios com mais de 100.000 habitantes, a SENASP apresenta a seguinte distribuição por região do País:

Tabela 1: Concentração das Guardas Municipais por região geográfica

REGIÃO GEOGRÁFICA	Número de Guardas	
	N. Absoluto	%
Norte	6	3.13
Nordeste	24	12.50
Sudeste	136	70.83
Sul	22	11.46
Centro-Oeste	4	2.08
Total	192	100

Fonte: SENASP/Ministério da Justiça, 2005.

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 eram as que concentravam a maior parte das Secretarias Municipais de Segurança, enquanto nas regiões Norte e Centro-Oeste não havia nenhum município com este tipo de secretaria.

Quando perguntados sobre os objetivos que nortearam a criação de Guardas Municipais, a grande 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, o que se verificou é que a maioria das respostas se referiam à “auxílio à polícia militar”, “auxílio ao público”, “manutenção da ordem pública”, “atendimentos sociais”, “atendimentos de ocorrências policiais” e “patrulhamento ostensivo”.

Dado o exposto, podemos observar que há uma grande diferença entre as atividades normalizadas e as atividades executadas pelas Guardas Municipais (SENASP, 2005), ou seja, apesar das 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 voltadas para o controle social.

Dentre outras informações importantes, a pesquisa destaca que a produção de relatórios sobre os atendimentos é realizada por 77% das Guardas Municipais e que a utilização deste relatório para planejamento e monitoramento das atividades é realizada por quase todas as Guardas que o produzem. Observamos que as informações que constam 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.

2. Guardas Municipais do Estado do Rio de Janeiro

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

Em levantamento realizado no mês de janeiro de 2006, dos 92 municípios fluminenses 66 contam com Guarda Municipal, o que representa 71,7% do total, enquanto 26 municípios não apresentam esta instituição, ou seja, 28,3% dos municípios do Estado. No que diz respeito à existência de Secretaria de Segurança Pública, a grande maioria – 80 municípios, ou seja, 87% - não conta com este tipo de órgão no organograma da prefeitura. Somente 12 municípios do Estado (13%) dispõem. 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 das duas variáveis: existência de Guarda Municipal e de Secretarias Municipais de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro.

Tabela 2**Gestão da Segurança Pública nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro - Janeiro de 2006**

		Guarda Municipal		
		Sim	Não	Total
Secretaria de Segurança	Sim	10	2	12
		83,3%	16,7%	100,0%
		15,2%	7,7%	13,0%
Não	Não	56	24	80
		70,0%	30,0%	100,0%
		84,8%	92,3%	87,0%
Total		66	26	92
		71,7%	28,3%	100,0%
		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Instituto de Segurança Pública

O Estado do Rio de Janeiro tem 92 municípios, dentre os quais 66 contam com Guarda Municipal. Em janeiro de 2006, em apenas 10 municípios (15,2%) a Guarda estava diretamente vinculada a uma Secretaria de Segurança, contra 56 (84,8%) Guardas que não se encontravam nessa situação. Dos 26 municípios que não possuem Guarda Municipal, 24 (92,3%) também não possuem uma Secretaria de Segurança, apenas em 02 municípios (7,7%) havia uma secretaria responsável por tratar dos assuntos relativos à segurança pública.

A identificação das autoridades responsáveis pela segurança pública também contribuiu para informar a respeito da gestão dos municípios em matéria de segurança. Observamos que apesar de alguns municípios não possuírem uma secretaria municipal 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 a de 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 às atividades realizadas pelo Corpo de Bombeiros, com ações relativas a acidentes naturais e humanos (deslizamentos de terra, enchentes, incêndio, etc), do que às atividades identificadas às 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 à natureza. 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 pré-determinadas, mas está sujeita a atuar de acordo com as necessidades do município. Isto justifica a necessidade de atenção aos problemas díspares e que só podem ser identificados localmente, contribuindo para que o Estado otimize sua atribuição.

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 os meses de novembro e dezembro de 2006, o levantamento sobre os órgãos municipais responsáveis pela segurança pública.

Tabela 3**Gestão da Segurança Pública nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro - Dezembro de 2006**

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

Fonte: Instituto de Segurança Pública

Observa-se na tabela 3 que, em dezembro de 2006, 14 municípios no Estado contavam com Secretarias de Segurança em seu organograma, ou seja, 02 municípios (São Gonçalo e Arraial do Cabo) criaram secretarias ao decorrer do ano de 2006. Assim, 15,2% dos municípios do Estado têm Secretarias Municipais de Segurança e 84,8% não. Quanto à existência de Guardas Municipais, nota-se que 65 municípios têm Guardas constituídas (01 município a menos – Aperibé - se compararmos com o levantamento realizado no início do ano), o que equivale a 70,7% do total dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, enquanto 29,3% dos municípios não contam com esta instituição⁷. O percentual referente à vinculação das Guardas a Secretarias Municipais de Segurança também se altera neste segundo levantamento, verificando-se que 20% delas estão vinculadas a este tipo de unidade gestora. Por outro lado, observa-se que, de todos os municípios que têm secretaria municipal de segurança, apenas um (Paraíba do Sul) não tem uma Guarda Municipal vinculada.

Verifica-se ainda que 21 municípios do Estado fazem contratação de vigilância privada para o exercício de atividades análogas às da Guarda Municipal. Destes, observa-se que em 10 municípios as empresas de vigilância privada atuam de forma complementar às atividades da Guarda e em 11 municípios a empresa de vigilância atua em substituição às Guardas Municipais. Há que se ressaltar, entretanto, que as

⁷ Vale ressaltar que duas destas Guardas Municipais (Rio de Janeiro e Macaé) são autarquias vinculadas ao executivo municipal.

atividades desempenhadas por estas empresas contratadas pelas prefeituras são restritas à vigilância do patrimônio e não abrangem o controle urbano.

Tabela 4

Contratação de Vigilância Privada e Guardas Municipais no Estado do Rio de Janeiro - Dezembro de 2006

		Vigilância Privada		Total
		Sim	Não	
Guardas Municipais	Sim	10	55	65
		15,4%	84,6%	100,0%
		47,6%	77,5%	70,7%
	Não	11	16	27
		40,7%	59,3%	100,0%
		52,4%	22,5%	29,3%
Total		21	71	92
		22,8%	77,2%	100,0%
		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Instituto de Segurança Pública

Apenas quatro secretarias municipais de segurança fazem contratação de vigilância privada. Dentre estas, verificamos que as secretarias dos municípios de Niterói, São Gonçalo e Duque de Caxias coordenam as ações da empresa de vigilância e da Guarda Municipal, já no município de Paraíba do Sul, a secretaria de segurança é responsável apenas pela coordenação da empresa de vigilância, pois o município não dispõe de Guarda Municipal em seu quadro.

Tabela 5 - Secretarias Municipais de Segurança e Contratação de Vigilância Privada nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro - Dezembro de 2006

		Vigilância Privada		Total
		Sim	Não	
Secretaria de Segurança	Sim	4	10	14
		28,6%	71,4%	100,0%
		19,0%	14,1%	15,2%
	Não	17	61	78
		21,8%	78,2%	100,0%
		81,0%	85,9%	84,8%
Total		21	71	92
		22,8%	77,2%	100,0%
		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Instituto de Segurança Pública

Dados estes 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 apresentamos a seguir.

3. Perfil das Guardas Municipais do Estado do Rio de Janeiro

O levantamento realizado no Rio de Janeiro ocorreu entre os meses de julho e agosto de 2006. Foi elaborado um questionário com o objetivo de coletar mais informações sobre a gestão da segurança pública nos municípios do Estado. Partindo-se do questionário aplicado pela SENASP (2004/05) e pelo IBGE (2004), foi proposto um modelo simplificado de perguntas fechadas e abertas, que contemplasse tanto os dados sobre a estrutura administrativa e os recursos materiais, humanos e institucionais dos municípios em relação à segurança pública, quanto os dados qualitativos sobre a atuação das Guardas Municipais, quando existentes.

Os questionários foram distribuídos durante a atividade de credenciamento das autoridades representantes dos órgãos municipais que participaram do *Seminário Gestão da Segurança Pública Municipal*, evento organizado pelo ISP nos meses de setembro e outubro de 2006, sendo requerido o preenchimento de um único questionário por município. O preenchimento deu-se de forma livre, sem intervenção da equipe organizadora.

Do total de 45 questionários distribuídos no seminário, 41 foram devolvidos devidamente preenchidos, representando 44,6% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A análise dos dados fornecidos pelos questionários refere-se aos seguintes municípios:

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

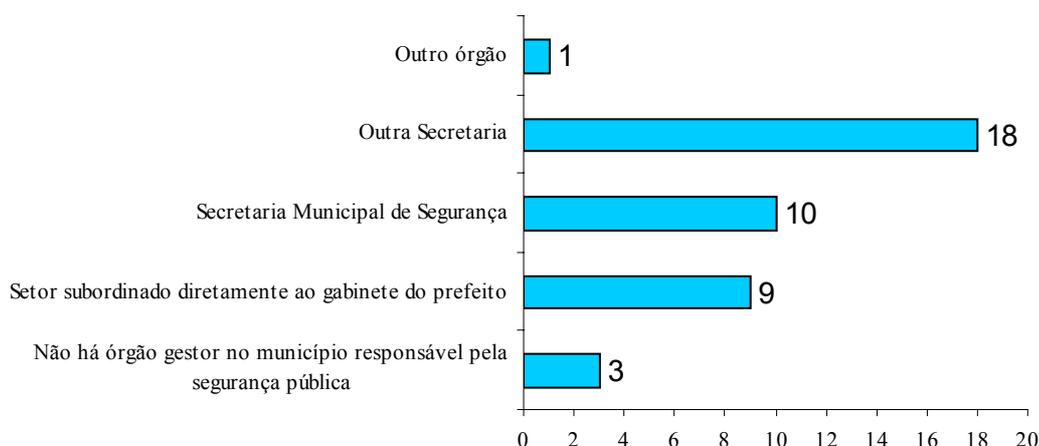
Araruama	Comendador Levy Gasparian	Miguel Pereira	Rio das Ostras
Angra dos Reis	Conceição de Macabu	Natividade	Rio de Janeiro
Arraial do Cabo	Duque de Caxias	Nilópolis	Santa Maria Madalena
Barra Mansa	Iguaba Grande	Niterói	São Gonçalo
Belford Roxo	Itaboraí	Nova Iguaçu	São João da Barra
Bom Jesus do Itabapoana	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	

Em relação às regiões do Estado, estes 41 municípios representam respectivamente: 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.

Além dos questionários contemplarem informações referentes a municípios de todas as regiões, abrangeu perfis populacionais bastante distintos: 11 municípios com população entre 8.000 e 20.000 hab, 09 municípios entre 20.001 e 50.000 hab, 06 municípios entre 50.001 e 100.000 hab, 06 municípios entre 100.001 e 200.000 hab, 05 municípios entre 200.001 e 500.000 hab e 04 municípios com 500.001 hab 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 sub-secretários municipais de segurança pública. Nota-se que em dois municípios o questionário foi preenchido conjuntamente pelo secretário de segurança e o comandante da Guarda Municipal. Dentre 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.

Gráfico 3: Qual é o órgão da administração municipal responsável por tratar de segurança pública?



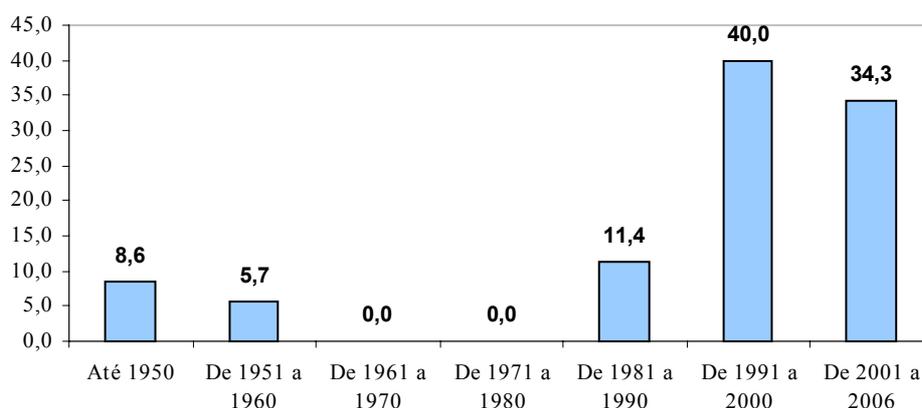
Sobre a estrutura administrativa municipal⁸, observou-se que em 19 destes municípios (46,3%) o órgão da administração responsável por tratar da segurança pública está vinculado a outras secretarias, como Defesa Civil, Transporte e/ou Trânsito; em 09 municípios (22%) ele está vinculado a uma Secretaria Municipal de Segurança Pública; em 09 (22%) está diretamente vinculado ao gabinete do prefeito; em 01 (2,4%) está vinculado a algum outro órgão da administração. Em apenas 03 municípios (7,3%) não há nenhum órgão gestor responsável pela segurança pública. Além disso, 13 administrações municipais contratam vigilância privada, ou seja, 31,7%.

Do total de 41 municípios, apenas 06 não possuem Guarda Municipal, o que representa 22,2% dos municípios do Estado nesta situação, segundo o levantamento realizado pela equipe entre os meses de novembro e dezembro. Os demais 35 municípios possuem 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 03 municípios (8,6%) ela foi criada até o ano de 1950, em 02 (5,7%) entre 1951 e 1960, em 04 (11,4%) entre 1981 e 1990, em 14 (40%) entre 1991 e 2000 e em 12 municípios (34,3%) entre os anos de 2001 e 2006.

⁸ 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.

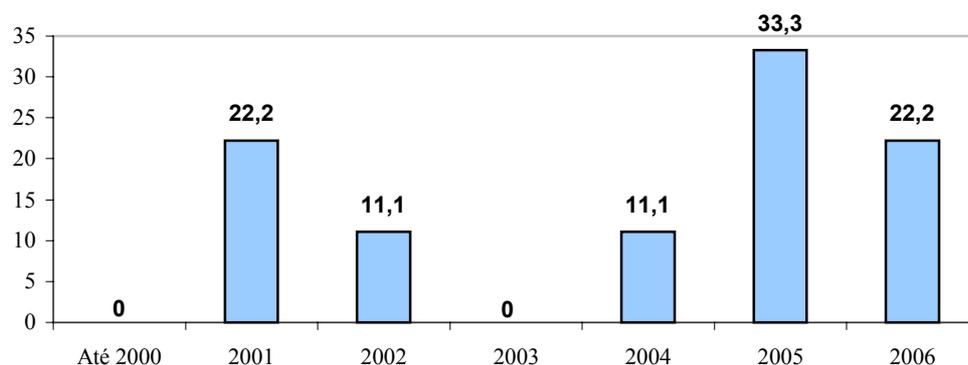
Gráfico 4: Ano de criação das Guardas Municipais (%)



Analisando o gráfico 4, ressalta-se que, entre os 35 municípios representados, não houve a criação de Guarda Municipal durante as décadas de 1960 e 1970, o que pode ser entendido como consequência da extinção 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 o ano de 2001 e outubro de 2006 (mês de aplicação dos questionários), foram criadas Guardas Municipais em 12 destes municípios, o que corresponde a 85,7% das Guardas Municipais criadas durante toda a década de 1990.

Por outro lado, apenas em 09 municípios existe 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 06 delas apenas entre o ano de 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 5: Ano de criação das Secretarias de Segurança Pública (%)

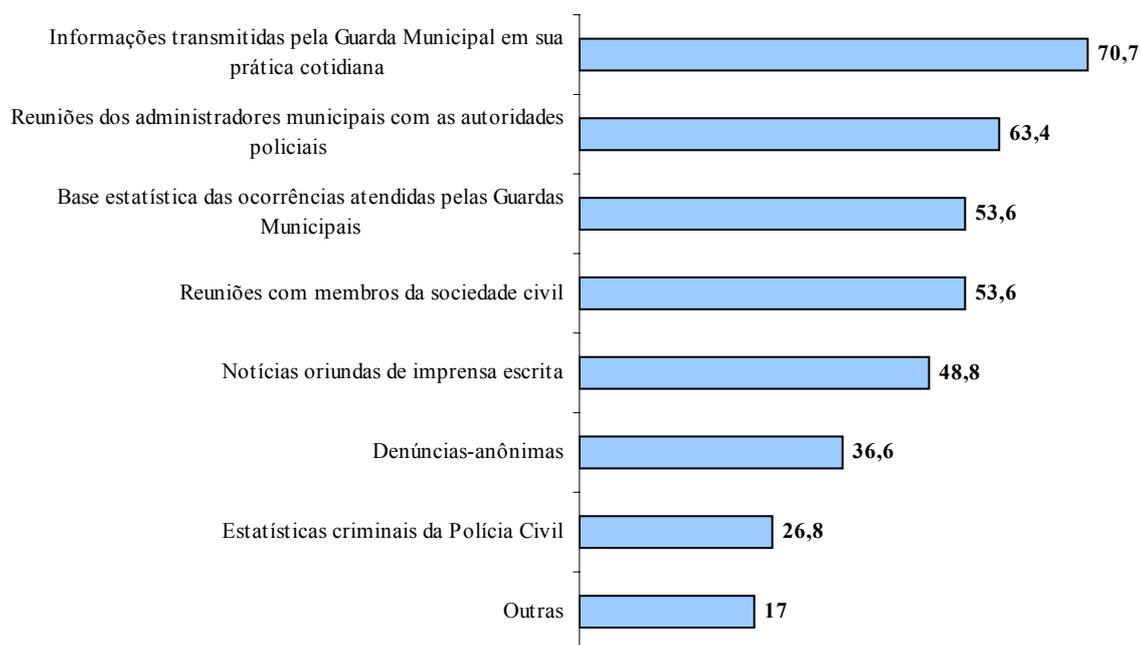


Quanto aos tipos de informações que auxiliam o planejamento das políticas municipais de segurança, constata-se a importância das "informações transmitidas pela Guarda Municipal em sua prática cotidiana", citadas por 29 representantes, ou seja, 70,7% deles. Em seguida, os tipos de informações mais frequentemente utilizadas são aquelas oriundas de "reuniões dos administradores municipais com as autoridades policiais", citadas por 26 representantes (63,4%), "reuniões com membros da sociedade civil", incluindo-se aqui os Cafés e Conselhos Comunitários de Segurança Pública, e "base estatística das ocorrências atendidas pela Guarda Municipal", ambas citadas por 22 representantes (53,6%), e "notícias oriundas de imprensa escrita", citadas por 20 representantes (48,8%). Já os tipos de informações utilizadas com menor frequência são "denúncias anônimas", citadas por 15 representantes (36,6%) e "estatísticas criminais fornecidas pela Polícia Civil", citadas por 11 representantes (26,8%).

Além disso, 07 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)⁹. Apenas um representante respondeu que em seu município não é utilizado nenhum tipo de informação para o planejamento de políticas municipais de segurança pública.

⁹ Os municípios de Campos e Itatiaia possuem o número de chamada telefônica 153, que funciona de forma equivalente ao 190 da Polícia Militar, através do qual a população aciona diretamente a Guarda Municipal.

Gráfico 6: Informações utilizadas para o planejamento de políticas municipais de segurança (%)



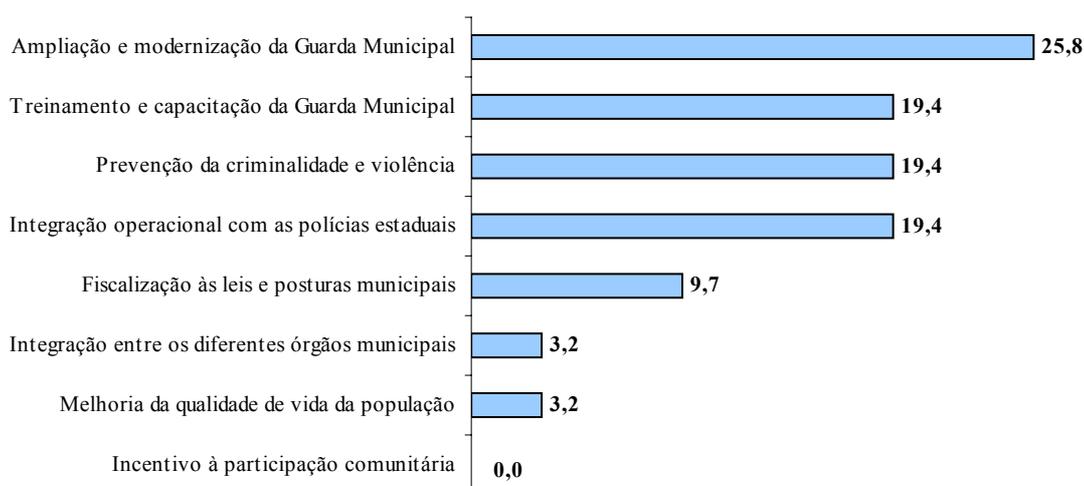
Esses dados indicam que no processo de planejamento de políticas de segurança pública há privilégio das informações transmitidas diretamente pelos guardas municipais, a partir de sua atuação no espaço público e da interação destes com os representantes das polícias e a população em geral, em detrimento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

Dentre os 41 municípios pesquisados, em 17 existe 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”, ambos citados em 39% dos questionários. Em seguida, os membros mais citados foram “representante da Polícia Civil” (34,1%) e “associações de entidades civis” (29,3%).

A maioria dos municípios - 29, ou seja, 70% -, também não dispõe atualmente de um plano municipal de segurança pública, mas ressalta-se que 08 deles sinalizaram a iniciativa de elaborá-los. Dos planos de segurança pública existentes em 10 municípios (24,4%), 06 estão em fase de execução, 04 estão em fase de elaboração e 02 já foram elaborados, mas ainda não implementados. As principais propostas dos

planos de segurança citadas foram a “ampliação e modernização da Guarda Municipal”, citada por 08 municípios, a “integração operacional com as polícias estaduais”, a “prevenção da criminalidade e violência” e “treinamento e capacitação da Guarda Municipal”, ambas citadas por 06 municípios. Sublinha-se que o incentivo à participação comunitária na produção da segurança pública não foi citado por nenhum representante como uma das principais propostas do plano, conforme ilustra o gráfico abaixo:

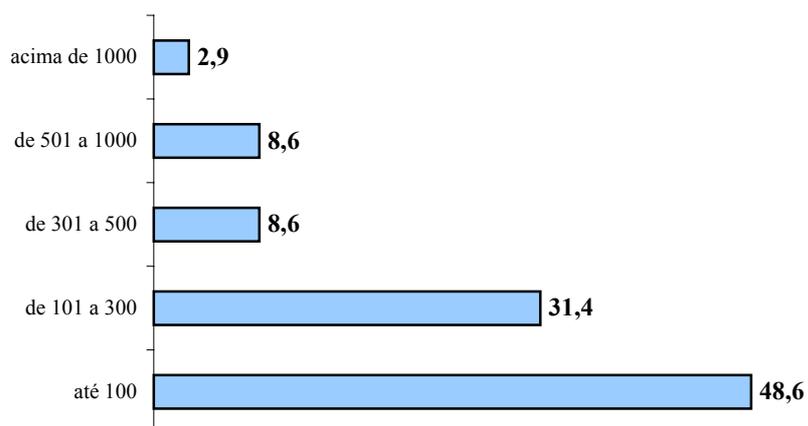
Gráfico 7: Principais propostas do plano (%)



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 existem, predominam as parcerias com os órgãos públicos estaduais (39,3%) e federais (26,9%), seguido de organizações não-governamentais (13%), outras organizações da sociedade civil e universidades (ambas com 8,7% das citações).

Dos 35 municípios que possuem Guarda Municipal, a maioria tem o efetivo de até 100 agentes e apenas a capital do Estado possui efetivo maior do que 1000 agentes, conforme indica o gráfico:

Gráfico 8: Efetivo das Guardas Municipais (%)



Ao ingressar na Guarda Municipal, os agentes são capacitados principalmente com curso oferecido em parceria com outras instituições, o que ocorre em 39,5% dos municípios, ou com curso oferecido pela própria Guarda Municipal, em 34,9% dos casos. Em alguns municípios, o treinamento ocorre principalmente através da capacitação em serviço (11,6%) e da experiência 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 o seu próprio exercício e à boa vontade dos agentes mais antigos em lhes transmitir os conhecimentos teóricos e práticos necessários para a 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 15 citações (30,6%), organização do trânsito, com 12 citações (24,5%), e ronda escolar, com 10 citações (20,4%)¹⁰. Existe, no entanto, uma

¹⁰ Cabe notar que esta questão incorporava até três respostas possíveis, assim, as atividades citadas como “principais” não são excludentes.

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 9 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:

Gráfico 9: Principais atividades das Guardas Municipais (%)

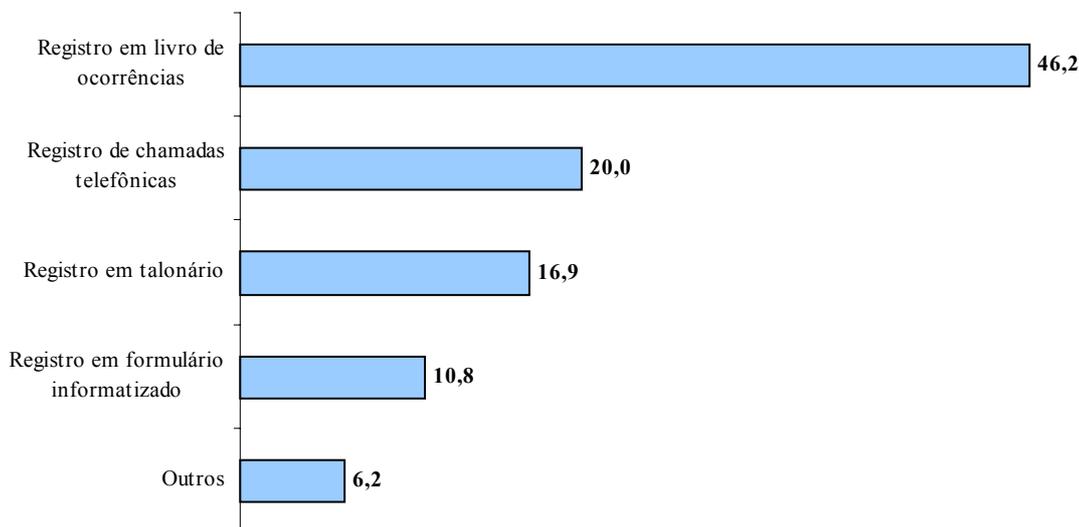


Embora as atividades desempenhadas não se reduzam às três primeiras, a sua eleição como prioritárias referencia o artigo 144 da Constituição Federal, que indica que “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações”, consolidando ainda a representação 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.

Sobre os instrumentos utilizados pelas Guardas Municipais para registrar as ocorrências atendidas, tem-se que a maioria utiliza principalmente o livro de

ocorrências, citado 30 vezes (46,1%). As outras formas de registro mais utilizadas são: registro de chamadas telefônicas, citado 13 vezes (20%), e registro no talonário, citado 11 vezes (17%).

Gráfico 10: Registro das ocorrências atendidas pelas Guardas Municipais (%)



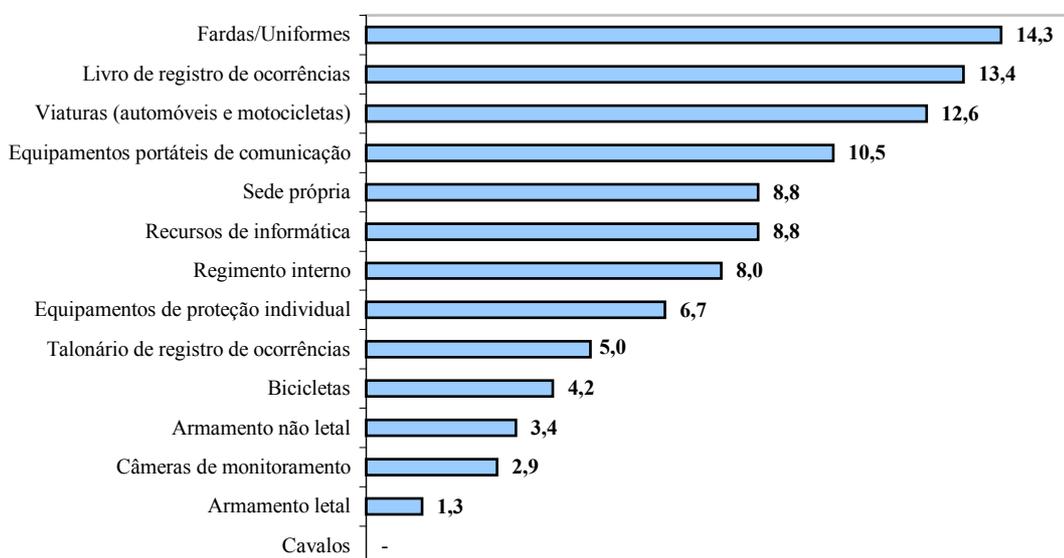
A maior utilização do livro de ocorrências justifica-se, em parte, por critérios econômicos, uma vez que, em muitos municípios, a adoção de formulários individuais para o registro dos atendimentos implicaria um gasto considerado elevado aos cofres públicos. Como salientou Túlio Kahn e André Zanetic (2006), 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 como resultado da pouca 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 planejamento 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 fins a subsidiar o melhor planejamento das ações das guardas municipais.

Em relação aos recursos materiais e institucionais que as guardas municipais dispõem para atender as ocorrências, o quadro é o seguinte:

Gráfico 11: Recursos das Guardas Municipais (%)



O gráfico 11 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. Há, portanto, uma preocupação geral com a vestimenta, o registro dos atendimentos, a locomoção e a comunicação dos guardas municipais. Nos Grupos de Trabalho realizados no 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, quando ele existe, geralmente não é de conhecimento de todos os agentes (Miranda, Mouzinho e Mello, 2003).

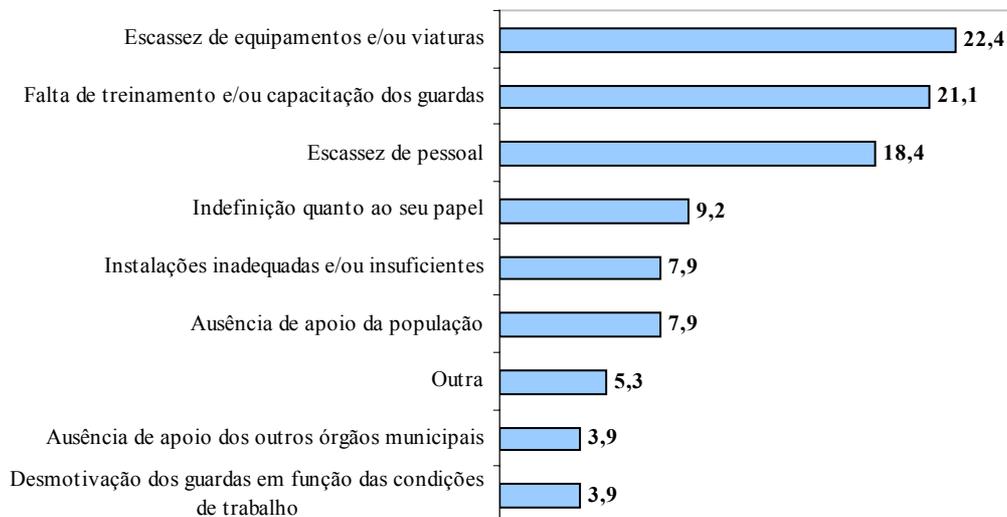
Diferente do Estado de São Paulo, não há no Rio de Janeiro uma presença marcadamente forte de Guardas Municipais armadas. Dos 35 municípios que participaram de pesquisa, apenas as Guardas de 03 (Barra Mansa, São Gonçalo e Volta Redonda) possuem armamento letal, sendo que em um deles (São Gonçalo) as armas de fogo não estão mais em uso.

A reduzida presença de armamento letal entre as Guardas Municipais pesquisadas reforça a percepção da instituição como órgão que, à diferença 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 por meio do contato cotidiano dos agentes que atuam no espaço público com os munícipes – item citado por 13 representantes (56,5%). Outros canais de comunicação importantes são, respectivamente: linha de telefone gratuito para atender a população, citado por 08 representantes (34,8%), e reuniões regulares com entidades civis, citado por 02 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 à atuação da Guarda Municipal são a escassez de equipamentos e/ou viaturas, citada por 17 representantes (22,4%), a falta de treinamento e/ou capacitação dos agentes, citada por 16 representantes (21,1%) e a escassez de pessoal, citada por 14 representantes (18,4%).

Gráfico 12: Principais dificuldades das Guardas Municipais (%)



A falta de infra-estrutura adequada e a escassez de recursos materiais e humanos evidencia a demanda, por parte dos representantes, de 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 maior qualificação dos agentes.

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 07 representantes como uma das principais dificuldades enfrentadas pela Guarda Municipal.

Conforme indicam Miranda, Mouzinho e Mello (2003), a inexistência de uma identidade 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.

4. 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 uma pequena queda nessa proporção, passando de 72,8%, em 2004, para 71,7%, o que representa 66 municípios. Porém, isto não afetou a posição do estado no *ranking* brasileiro dos municípios que possuem Guardas, que se manteve em primeiro lugar. Do mesmo modo, constatou-se que o estado apresenta 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 10 municípios dispõem de uma secretaria de segurança.

Durante a realização de nossa pesquisa, observamos uma alteração desse quadro, com a criação de secretarias de segurança em dois municípios (São Gonçalo e Arraial do Cabo), e não confirmamos o funcionamento da Guarda Municipal em Aperibé.

No que se refere 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% possuíam apenas um livro de ocorrências e apenas 2,2% usavam um formulário eletrônico.

No Estado do Rio, notamos que 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 possibilitar 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 citada como uma fonte importante (48,8%), sendo mais mencionada 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 frequentemente 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 incorporação de critérios externos que acabam por definir o tipo de trabalho a ser realizado. Tal situação é totalmente contrária aos princípios estabelecidos pelo SUSP no que se refere à construção de uma segurança municipal, no que se refere à descentralização 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.

Bibliografia

- BREMAEKER, François E. J. de. *Guardas Municipais existentes nos municípios*. IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2001. 9p.
- IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. 245p.

- IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005a. 122p.
- IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005b. 133p.
- IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007, 236p.
- 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 e 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)*. SENASP: Brasília, novembro de 2005, 23p.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de; MOUZINHO, Gláucia Maria Pontes; MELLO, Kátia Sento Sé. Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os “camelôs”. In: *Comum*, publicação das Faculdades Integradas Hélio Alonso, vol. 8, nº 21, julho/dezembro de 2003.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Arquivo público: um segredo bem guardado. In: *Antropolítica*, v.17, p.123 - 149, 2005.