

Gestão municipal da segurança pública: desafios do combate à criminalidade violenta nos municípios da Baixada Fluminense e em São Gonçalo

Vanessa Campagnac

Doutora em Ciência Política e Pesquisadora do Instituto de Segurança Pública.

Resumo

Este trabalho tem por objetivo apresentar os pontos mais importantes das entrevistas realizadas no escopo da Pesquisa sobre Homicídios na Baixada Fluminense e São Gonçalo, a qual foi executada de acordo com edital de chamada pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP/MJ. O intuito desta iniciativa é compreender as especificidades da criminalidade violenta e da gestão da segurança pública em cada uma dos municípios estudados, registrando o pensamento de gestores e agentes do sistema de segurança pública das localidades. Espera-se, assim, melhor compreender a gestão da segurança nesses municípios, apontando, principalmente, seus êxitos e as dificuldades encontradas.

Palavras-Chave

Gestão da segurança pública, segurança pública municipal, Baixada Fluminense, São Gonçalo.

Apresentação

Este trabalho tem por objetivo apresentar os pontos mais importantes das entrevistas realizadas no escopo da Pesquisa sobre Homicídios na Baixada Fluminense e São Gonçalo, a qual foi executada de acordo com o edital de chamada pública nº 5, de 30 de agosto de 2013, da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP/MJ.

O intuito desta etapa da pesquisa foi compreender as especificidades da criminalidade violenta e da gestão da segurança pública em cada uma das localidades escolhidas. A ideia foi registrar o pensamento de gestores dessa área, principalmente no que se refere à criminalidade violenta, bem como de outros atores e agentes do sistema de segurança pública de cada um dos municípios. Espera-se, assim, melhor compreender a gestão da segurança nesses municípios, apontando seus êxitos e suas dificuldades.

As entrevistas qualitativas realizadas para esta pesquisa privilegiaram, pois, as falas do primeiro escalão do executivo dos municípios no campo da segurança pública, sendo escolhidos os principais atores das 14 cidades que possuem as mais altas taxas de homicídios no estado do Rio de Janeiro nos últimos anos, a saber: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti e Seropédica. Dessa forma, este recorte engloba todos os municípios da Baixada Fluminense, além da cidade de São Gonçalo.

Para tal, entre maio e junho de 2016, foram entrevistados diversos gestores da área da segurança, como demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 1 – Cargos dos entrevistados

Município	Cargo
Belford Roxo	Secretário Municipal de Segurança Pública
Duque de Caxias	Secretário de Defesa Civil e Políticas de Segurança
Guapimirim	Coordenador Municipal de Defesa Civil
Itaguaí	Secretário de Ordem Pública
Japeri	Secretário Municipal de Segurança Pública, Trânsito e Transportes
Queimados	Secretário de Ordem Pública
Magé	Secretário Municipal de Segurança Pública
Mesquita	Secretário Municipal de Segurança Pública
Nova Iguaçu	Secretário de Defesa Civil e Ordem Pública
Nilópolis	Secretário Municipal de Segurança Pública
Paracambi	Comandante da Guarda Municipal
São João de Meriti	Secretário de Segurança, Transporte, Desenvolvimento Econômico e Ordem Urbana
São Gonçalo	Secretário Municipal de Segurança Pública
Seropédica	Secretário Municipal de Segurança Pública e Ordem Pública

Fonte: Elaborado por ISP com base em informações coletadas por gMR.

Entrevistas

Para a realização das entrevistas foi confeccionado um questionário semiestruturado contendo os principais pontos a serem abordados nas conversas (anexo 1). Mesmo com uma pré-formatação das perguntas, os entrevistados foram encorajados a tratar também de assuntos que eles mesmos pensassem ser interessantes e que contribuíssem para a pesquisa como um todo.

As entrevistas foram marcadas com antecedência, e as datas foram ajustadas de acordo com a agenda dos gestores. Importante esclarecer que todas as entrevistas foram gravadas e realizadas por um mesmo pesquisador.

No geral, os entrevistados foram corteses e se mostraram dispostos a colaborar com a pesquisa. Apesar de algumas desconfianças iniciais, passados alguns minutos de conversa se mostraram mais à vontade, principalmente quando percebiam que o objetivo das entrevistas nada tinha a ver com algum tipo de prestação de contas ao governo estadual. Pelo contrário, ao término se mostraram satisfeitos por serem “finalmente” ouvidos pelo Instituto de Segurança Pública, numa oportunidade de expor seus trabalhos e, especialmente, suas dificuldades.

“A gente gosta de falar um pouquinho, desabafar, a gente abre o coração, porque toda vez que a gente faz alguma coisa, a gente assume uma função, o que a gente quer fazer, a gente faz o melhor... A gente pretende fazer o melhor.” (secretário municipal)

Quando perguntados sobre como chegaram até o cargo de gestores de segurança do município que representam, percebemos, predominantemente, duas trajetórias. A primeira diz respeito ao fato de vários deles serem oriundos do serviço público: da carreira de policial militar, de policial civil ou do corpo de bombeiros, variando entre reformados e cedidos às prefeituras. Assim, dos 14 entrevistados, sete são (ou foram) policiais militares. Outra trajetória delineada foi o da segurança privada. Entretanto, em ambos os casos, os **gestores citaram que foram alçados a seus postos por conta de relações pessoais já existentes com os prefeitos**. Falas como a mostrada a seguir são bastante comuns dentre os entrevistados:

“[O prefeito] já me conhecia de longa data e tal, o meu trabalho e tal, ele me convidou para assumir a secretaria, precisava de um cara que tivesse conhecimento técnico. E me convidou para assumir. E eu vim [sic].” (secretário municipal)

Pontos principais apurados nas entrevistas

a. Os problemas dos municípios estudados na ótica de seus gestores

Abaixo segue uma compilação dos principais pontos citados nas entrevistas, elencando os principais temas surgidos durante as conversas.

De forma geral, os entrevistados se ativeram às **situações ocorridas durante seu tempo de trabalho** nas posições que ocupavam quando as entrevistas foram realizadas. Pouco falaram sobre gestões anteriores: ou se mostraram desconfortáveis com o tópico ou realmente não tinham conhecimento do que se passou anteriormente.

“Assim, eu não posso falar de 2013 para trás, tenho que falar de 2013 para frente. Então, [secretaria] não tinha, criamos. Até porque era outro governo, prefiro não falar sobre, porque eu não vivi.” (secretário municipal)

Nesse ponto, há de ser destacado que tal desconhecimento pode gerar algo muito caro à gestão pública: a descontinuidade do que foi realizado e dos resultados alcançados pela pasta sob a responsabilidade de outros gestores. Esse ponto, inclusive, se liga a uma outra questão que serve de pano de fundo para entendermos os conteúdos das falas dos entrevistados: o próprio papel das secretarias e outras estruturas análogas cujos gestores foram entrevistados. De acordo com as falas apuradas, pôde ser percebido que muitos dos **gestores não têm clareza sobre o exato papel dos próprios órgãos nos quais atuam**. Muito porque algumas secretarias absorveram uma enorme gama de assuntos que não são necessariamente ligados à segurança pública *stricto sensu*, situação essa ainda mais agravada pela crise econômica recente.

“A secretaria de segurança é uma das secretarias mais novas que nós temos no município. Agora, há pouco tempo atrás, coisa de dois anos, ela acabou absorvendo outras demandas, postura, ordem urbana, acabou absorvendo. Então, hoje é segurança, trânsito, postura, transporte e ordem urbana, são cinco atribuições extremamente importantes dentro de todo contexto da cidade, embora continue dando muita dificuldade.” (secretário municipal)

“Juntou quatro pastas, com essa crise já desde o ano passado, juntaram várias secretarias, fizeram junções para poder economizar. Então, eu tenho subsecretário que é de ordem urbana, desenvolvimento econômico, mas agregou tudo.” (secretário municipal)

Foi apurada uma grande **heterogeneidade de estruturas relativas ao campo da segurança pública** dentre os municípios estudados. Foram encontrados diferentes arranjos institucionais, passando por secretarias municipais de segurança; secretarias de defesa civil e políticas de segurança; secretarias de ordem pública, trânsito e transportes; secretarias de defesa civil e ordem pública; secretarias de segurança, transporte e desenvolvimento econômico e ordem urbana; além desse assunto ser tratado por subsecretarias ou coordenadorias dentro de outras secretarias.

Tais variações demonstram diferentes estruturas, escopos de atuação, capilaridades e, consequentemente, orçamentos.

Os próprios gestores demonstraram essas diferenças quando compararam suas estruturas com as de outros entes federativos vizinhos, apontando suas **vantagens e desvantagens em relação a outros municípios**. Um secretário municipal, por exemplo, se mostrou abismado com o fato de municípios vizinhos menores terem mais condições do que a localidade onde desenvolve seu trabalho:

“Eu fui na formação da guarda municipal de Nilópolis, estou falando aí de pelo menos quinze anos atrás. (...) Olha quanto tempo tem, tem mais de 15 anos. (...) Fiquei de bobeira [sic]. Estou falando de Nilópolis que, segundo a pesquisa, é o menor município do país ou equivalente.” (secretário municipal)

Assim, diante das falas compiladas, o município de **Duque de Caxias foi o que apresentou melhor estrutura de segurança pública municipal**, sendo este fato, inclusive, mencionado por gestores de outros municípios da Baixada Fluminense.

“A crise é aguda, logicamente se o país não der uma reversão, uma hora nós também não vamos conseguir sustentar. Mas no momento onde outros já quebraram, nós [em Caxias] ainda estamos passando de uma forma austera, suportável, com o funcionalismo funcionando bem, a estrutura funcionando bem.” (secretário municipal)

“Caxias é muito avançado.” (secretário municipal de um outro município)

“Caxias tem uma população menor, um território menor, mas tem três vezes mais dinheiro. Eles têm três vezes mais o nosso recurso.” (secretário municipal de um outro município)

“Esse é o primo rico.” (secretário municipal de um outro município)

Por outro lado, uma situação ocorrida em outro município importante e polarizador da Baixada Fluminense é apontada como “absurda” por seu próprio gestor: a cidade de **Nova Iguaçu não possui guarda municipal constituída**, mesmo sendo uma localidade com 797.435 habitantes, segundo a estimativa populacional do IBGE para o ano de 2016.

“Vou te falar uma coisa, me arrisco a dizer que dos 14 municípios da Baixada, pelo conhecimento que eu tenho hoje, só tem um [sem guarda municipal]. Se tiver mais um que não tem, é mais um, mas um pequenininho. E Nova Iguaçu que é o maior município da Baixada não tem...” (secretário municipal)

Apesar das diferenças encontradas, os problemas apontados foram

bastante semelhantes dentre as falas dos representantes dos municípios. Alguns chegaram a destacar a **situação social de carência da Baixada Fluminense** como fator a ser considerado quando do planejamento de ações públicas no campo da segurança. Identificaram como a realidade dessas localidades é complexa e, ainda, permeada por situações políticas que prejudicam o trabalho da segurança pública.

“As dificuldades são enormes, todos os municípios da Baixada sofrem com isso. As dificuldades inclusive de elaborar projetos, apresentar projeto via Pronasci, existe dificuldade estrutural de você conseguir fazer isso.” (secretário municipal)

“Dos municípios vizinhos que eu conheço a fundo, todos estão atravessando problema sério, grave, de segurança pública.” (secretário municipal)

Problemas de infraestrutura no funcionamento dos órgãos de segurança dos municípios também foram mencionados por seus gestores. Faltam materiais, espaço físico, linhas telefônicas, pessoal e outros recursos que seriam imprescindíveis ao desenvolvimento dos trabalhos propostos.

“O meu subsecretário, inclusive, divide a sala comigo.” (secretário municipal)

“Uma coisa mínima, mas eu sinto falta, me faz falta, sabe o que é? Comunicação via rádio [para a guarda municipal]. Eu não tenho, coisa básica.” (secretário municipal)

“(...) a gente aqui não tem nada. Por exemplo, eu não tenho verba e eu não tenho orçamento, eu tenho status de secretaria, mas não sou uma secretaria. Se eu precisar de um lápis, eu tenho que pedir para o governo, ao gabinete, à secretaria de governo. Eu não compro, eu não licito, eu não faço nada. Eu só tenho o status de secretaria, se eu precisar de um equipamento, de um material, de um uniforme ou eu dou meu jeito, que é o que mais se faz por aqui, dar jeito. Realidade de todo município, que é o que mais se faz é dar jeito, eu não tenho orçamento, eu não posso comprar.” (secretário municipal)

Outra questão bastante citada pelos entrevistados disse respeito ao baixo número de servidores da segurança nos municípios, sejam eles das guardas locais ou de policiais militares. Particularmente, houve falas que citaram que **o efetivo da Polícia Militar lotado na Baixada Fluminense é, constantemente, deslocado para recompletar o contingente da capital.**

“(...) eu gostaria de resposta, por que se tira policial da Baixada para promover eventos no Rio de Janeiro? Sendo que no Rio de Janeiro os eventos, todos, isso está previsto em qualquer constituição de eventos, quem tem que organizar sua segurança interna é o promotor do evento.” (secretário municipal)

“Nós conseguimos, vai ver o que nós já fizemos, a gente poderia fazer muito mais. (...) Só que aí para você manter isso também, não conseguimos, por causa

do efetivo.” (secretário municipal)

“O que a gente quer é fazer um serviço de qualidade para os munícipes da cidade, transmitir para eles segurança, porém nosso efetivo é muito pequeno.” (guarda municipal)

“[O maior problema] hoje é o efetivo, ter pouca gente e a demanda para você dar conta é muito grande. Com o efetivo que a gente tem hoje fica sumariamente impossível. A gente se desdobra (...).” (secretário municipal)

“[O efetivo da guarda é] pequeno, pouco ainda. O município cresceu muito, então, há 14 anos atrás, a realidade do município era outra. Hoje o município deve ter em torno de 48 mil a 50 mil habitantes. Assim, o número de guardas realmente é pouco, porque a gente procura trabalhar com dupla.” (guarda municipal)

Mudanças nos comandantes de batalhões de Polícia Militar também foram citadas como fatores importantes para o agravamento das questões municipais de segurança. Neste ponto, a alta rotatividade encontrada naquela corporação pode prejudicar também a gestão da segurança local.

“(...) quando se nomeia o comando do batalhão, ele começa a criar seus planos e suas estratégias. Só que ele não dura mais do que quatro meses. Então todo aquele plano, estratégia que ele criou, vai por água abaixo. Aí vem outro comandante, com uma outra cabeça, com outros planos e começa tudo de novo, daqui a pouco troca novamente. Fica tudo por água abaixo. Então, a gente não consegue montar uma estrutura, até para a gente começar a fazer um trabalho um pouco mais efetivo, um pouco mais fixo em relação à segurança no município. A gente fica aqui muito perdido com relação a isso, sempre recomeçando. De três em três meses o comando muda e o trabalho não cresce e com isso a criminalidade começa a avançar. Porque o comando do tráfico continua o mesmo, ele vai se aprimorando. E o comando do batalhão continua mudando. Então, [é] isso, a própria segurança vai perdendo fácil.” (secretário municipal)

No geral, dentre os principais problemas de segurança pública citados pelos entrevistados, apareceram temas como tráfico de drogas e roubos a transeuntes.

Quadro 2 – Principais problemas apontados pelos gestores dos municípios estudados

Município	Maior problema citado
Belford Roxo	Tráfico de drogas
Duque de Caxias	Perturbação do silêncio; pequenos delitos
Guapimirim	Roubo a transeuntes
Itaguaí	Roubo a transeuntes
Japeri	Violência doméstica; roubo a transeuntes
Queimados	Roubo a transeuntes
Magé	Tráfico de drogas

Mesquita	Disputas de tráfico; roubo a transeuntes
Nova Iguaçu	Roubo a transeuntes
Nilópolis	Roubo de veículos; roubo a transeuntes
Paracambi	Tráfico de drogas; trânsito
São João de Meriti	Armas com alto poder fogo nas ruas
São Gonçalo	Confrontos por conta de briga de facções; migração de facções
Seropédica	Trânsito

Fonte: Elaborado por ISP com base em informações coletadas por gMR.

Interessante notar que os principais problemas citados pelos gestores podem ter, ou não, aderência aos delitos com maior prevalência em tais municípios de acordo com o que as estatísticas criminais oficiais do estado nos mostram. Ademais, muitos dos problemas citados não são de competência municipal, o que torna a gestão da segurança nessas localidades ainda mais problemática.

As Unidades de Polícia Pacificadora instaladas, majoritariamente, na capital também foram mencionadas como um advento que, por final, prejudicou os municípios periféricos que não foram contemplados com o programa. Nesse ponto, as **UPP são vistas como prejudiciais aos municípios da Baixada Fluminense.**

“Assim, coincidência ou não, esse trabalho que está sendo feito no centro do Rio, na capital, a implantação das UPPs lá, coisa que deu certo, acredito que deu certo lá. Só que com isso, (...) aqui no nosso município aumentou muito a violência. Acredito que em outros municípios também devem estar passando por isso.” (secretário municipal)

“[Com] os grandes eventos, Olimpíadas, Copa do Mundo, criou-se as UPPs, criou-se as zonas de patrulhamento... Mas não se pensou no óbvio, a partir do momento que você implanta um sistema de segurança aqui nesse lugar, aquela marginalidade vai para algum lugar. O marginal não vai botar marmitta de baixo do braço e pegar trem quatro horas da manhã para trabalhar. Não vai. Eu acho que talvez a falha tenha sido aí. [O] que acabou penalizando a Baixada (...).” (secretário municipal)

“(...) [Com] as UPPs implantadas o que aconteceu? Muitos dos narcotraficantes vieram para a Baixada e Região Serrana. Então, (...) [aqui] era um município bem mais tranquilo, hoje está bem mais complicada a situação.” (guarda municipal)

“Com a UPP, na verdade, não é que [o crime] migrou, não é que eles [os criminosos] migraram, não, na verdade eles retornaram. São os retirantes porque, na maioria das ocorrências que eu vejo aqui no município, o cara veio lá de baixo, mas ele era morador daqui. É por isso que eles vieram para cá. Eles não emigraram, eles migraram, eles voltaram de novo.” (secretário municipal)

Ainda, de todas as dificuldades enfrentadas para a realização de um “bom trabalho” no campo da segurança pública, a **grave situação financeira atual do estado do Rio de Janeiro** foi a mais mencionada pelos entrevistados. Todos apontaram não somente que tal situação impactou os municípios como também a dificuldade em manter estruturas funcionando quando o orçamento é reduzido e o apoio de outras instituições estaduais, como da Polícia Militar e da Polícia Civil, é escasso.

“A gente procura ser aqui o mais correto, para fazer da melhor forma, é difícil sem dinheiro para nada.” (secretário municipal)

“Quero ver gestor administrar sem dinheiro, com dinheiro é mole.” (secretário municipal)

“Alguns municípios [da Baixada] estão com três folhas [de pagamento], quatro folhas atrasadas.” (secretário municipal)

“O estado também parece que teve um baque muito grande em termos financeiros, que é a questão dos royalties do petróleo, que antes era muito centralizado aqui. Agora tem que ir para outros estados. E deixou muitos prefeitos aí quebrados. E com isso para muita coisa.” (comandante da guarda municipal)

“Então a gente está aí nesse trabalho, uma luta muito árdua, até pelas dificuldades do município e essa crise do país ela também proporciona algumas coisas assim, criando um pouco mais de dificuldade.” (secretário municipal)

Muitos mencionaram que **projetos foram descontinuados por conta da escassez de recursos financeiros**, o que traria consequências graves para a segurança pública municipal.

“Então tinha esse RAS¹ que trabalhava em cima das manchas criminais e também, à noite, nós contávamos com dez viaturas, (...) tinha as viaturas baseadas em pontos estratégicos, que são as entradas da cidade. Quando acabou isso, a cidade ficou vulnerável. Hoje nós estamos vivendo, nós vimos aí, a comparação do que eu fiz, praticamente dobrou todos os índices.” (secretário municipal)

“Com essa crise, alguns projetos ficaram parados (...).” (secretário municipal)

“Então nós temos uma base já em andamento, um lugar bom, já com alojamento masculino, alojamento feminino, vestiário, cozinha. Eu quero dar um almoço para o pelotão que está de serviço. Só que a crise pegou a gente no meio do caminho também, está parada nossa obra.” (secretário municipal)

As falas dos entrevistados enfatizando a importância de conseguir realizar o trabalho mesmo com adversidades financeiras foram perpassadas pela questão sobre o **aumento da importância dos municípios no escopo da segurança pública atual**. Os gestores entrevistados transpareceram a percepção, em maior ou menor grau, de que seu papel é importante para a cidade, trazendo a gestão da segurança municipal como ponto central

¹ O Regime Adicional de Serviço (RAS) implantado pela PMERJ. Segundo tal regime, o emprego de policiais militares em serviços extraordinários é remunerado.

do controle de atividades criminais e da ordem urbana nessas localidades.

“Eu entendo o seguinte, cada vez mais a segurança municipal está absorvendo a sua fatia de responsabilidade na segurança pública. Tanto com a guarda municipal, agente de trânsito, cada vez mais (...) o estado deveria já olhar com outros olhos esse aspecto de dar aos municípios a importância, cada vez estão absorvendo mais atribuições, dentro da parcela de segurança pública.”
(secretário municipal)

Ainda com relação ao papel dos municípios no enfrentamento da criminalidade, **as guardas municipais foram destacadas como estruturas fundamentais**, havendo falas que contribuíram para o entendimento de que a prevenção de crimes deve ser realizada pela gestão da segurança municipal. Identificaram, inclusive, que as guardas municipais devem ser usadas para a prevenção de crimes ainda mais complexos, como homicídios.

“Então a gente sempre trabalha com essa máxima, que vem da área de proteção, da integração com a defesa civil e guarda municipal, a gente aprende aí a salvar vidas. Aqui é o que a gente aplica. Tentar zerar homicídio é uma meta difícil, utópica. Mas a gente tem conseguido reduzir. Melhorou muito. Eram muitas chacinas. A Baixada sempre teve... deu uma diminuída.” (secretário municipal)

“Todo esse investimento, nós decidimos que realmente a nossa Guarda estaria na área de segurança pública, de verdade, e com o foco na prevenção. De forma que, hoje, voltado para homicídio.” (secretário municipal)

“(...) hoje a gente evoluiu muito a nível de segurança [sic], deu visibilidade para guarda municipal também, todas são nossas conquistas hoje, todas essas coisas que a guarda tem hoje, foi no nosso governo. Você vai ver agora aí o efetivo todo na rua trabalhando.” (secretário municipal)

“Esse caminho, eu particularmente acho que é sem volta. Cada vez mais a segurança municipal vai absorver essa fatia da segurança pública. Cada vez vai ser mais, quando se criou, há vinte anos, a Guarda, não se falava em guarda armada e hoje você tem vários municípios com guarda armada. Ela parte não só para prevenção, como até para atuação direta porque está armada, capacitada para isso. Virou uma força policial, (...) a tendência é essa. Uma fatia da segurança pública ser administração exclusiva das guardas. Isso vai acontecer, eu vejo isso como um caminho sem volta. E o governo do estado e governo federal poderiam olhar isso de forma mais carinhosa. Os municípios não conseguem.”
(ex-secretário municipal)

Entretanto, os próprios gestores apresentaram seus descontentamentos ou com a inexistência de uma guarda formada em seus municípios ou com a carência de condições materiais, financeiras, logísticas, de recursos humanos, dentre outras, verificadas nas mesmas. Diante da questão financeira atual, de acordo com o apurado, as **ações que objetivavam quaisquer melhorias na estrutura das guardas municipais foram**

bastante prejudicadas, tais como novos concursos, efetivação de concursados e compra de materiais e viaturas.

“(...) quando estava tudo madurinho, bola na marca do pênalti, goleiro amarrado, vem a crise [sic]. Isso já tem um ano e pouco. Então quebrou a discussão, inclusive o prefeito mandou para a Câmara esse projeto (...), o projeto está pronto. Está revisado. Todos os aspectos, maneira de se conceber esse concurso [para a Guarda Municipal], através de uma Fundação, enfim, estavam todos os caminhos já elaborados, números de vagas. (...) Só que infelizmente houve esse problema sério no país, [e estamos] patinando no mesmo lugar.” (secretário municipal)

Outra questão bastante citada foi em relação às ferramentas utilizadas pela segurança pública municipal, principalmente no que se refere ao **porte de armas letais e não letais por parte das guardas municipais**. Alguns gestores mostraram que este caminho é inevitável, enquanto outros ponderaram que essa é uma medida importante demais para ser tratada sem responsabilidade e capacitação, ainda mais em vista de recursos escassos.

“É o que eu sempre falo nas reuniões que eu vou, o problema não é só segurança pública. Quando você vai fazer uma ação de segurança pública, beleza, mas não é só segurança pública. Ai vai ter que entrar toda uma estrutura a nível municipal e a nível estadual [sic]. Na verdade, na verdade, como eu falei aqui, o gestor [municipal que pensa] ‘não, não quero saber de segurança pública’, ele vai ter que armar [a Guarda], ele vai ter que dar instrumento para a Guarda, porque existe uma lei federal que eles vão ter que cumprir (...). Vão alegar que não tem condições e tal. Vai ser uma briga, mas vai ter que cumprir. Um momento vai ter que fazer isso.” (secretário municipal)

“(...) tem duas semanas atrás, nós participamos da audiência pública lá na ALERJ (...) e foi falado isso, que todas as guardas não têm para onde fugir, daqui a pouco tempo vai se tornar polícia municipal. Questão de tempo isso ocorrer.” (Guarda Municipal)

“Hoje está se debatendo muito o uso da arma de fogo. Nós entendemos isso, que é uma ação extremamente, assim, peculiar. Em termos de discussão, acreditamos que não tem mais volta isso, cada vez mais vai aumentar. Mas nós estamos aqui com medidas responsáveis, para que se um dia for inevitável armar, que tenhamos a melhor estrutura e mais digna para amparar o nosso profissional, em termo de assistência médica, jurídica, psicológica. Porque não dá para botar de um dia para o outro uma arma na mão, para fazer justiça. Não pode. (...) Então, nós não podemos deixar que o ato que promoveria a paz ou a segurança se torne um ato de injustiça, de dor e de mais problemas. Para o guarda estar armado, ele se sente empoderado, mas às vezes ele não pensa no momento que ele for usar essa ferramenta, que é o matar ou morrer, o seguro dele de vida, que tipo de amparo a família dele vai ter, a assistência médica. Então têm várias coisas que precisa [sic] ser chamada à ordem para discutir.” (secretário municipal)

“[O uso da arma] não letal, eu acho, assim, fantástico. Acho que tanto a não letal quanto o armamento bélico mesmo, eu acho que assim, tem como agir com as

duas. Desde que exista um treinamento sério, reciclagem. Não adianta você dar o treinamento para o cara aqui agora e daqui a dois anos, três anos, treinamento de novo.” (secretário municipal)

“(…) se você falar para a gente arma não letal, concordo plenamente. Inclusive era um projeto nosso, nessa capacitação que nós podemos fazer, não sei se esse ano vamos conseguir, por conta do convênio, de preparar um grupo de agentes para instrução de arma não letal. Arma letal eu não sou favorável, pela nossa realidade. Têm municípios na Baixada que são extremamente favoráveis, mas é uma realidade diferente da nossa. Nós nos enquadrados no preceito de poder que é município acima de cem mil. Mas eu, para a nossa realidade, eu ainda acho [isso], não concordo.” (ex-secretário municipal)

“Pode incluir o armamento na segurança, sendo que a parte que onera tem que ser do município, isso depende da condição financeira do município. Por exemplo, hoje, como você arma cem guardas? São cem armas, cem coletes. Aí o que acontece, onera quando monta e onera o custo...” (secretário municipal)

Diante desse cenário, abaixo apresentamos um resumo sobre as guardas municipais encontradas nas cidades estudadas, de acordo com as informações fornecidas pelos gestores entrevistados. Vemos que **os efetivos das guardas municipais variam de município para município e que somente dois deles não possuem esta estrutura**. Além disso, todas as guardas encontradas estão equipadas com armamentos não letais.

Quadro 3 – Guardas municipais dos municípios estudados

Município	Mecanismo de entrada	Efetivo da Guarda	Tipo de armamento
Belford Roxo	Concurso	151	Não Letal
Duque de Caxias	Concurso	250	Não Letal
Guapimirim	Concurso	50	Não Letal
Itaguaí	Contrato	388	Não Letal
Japeri	Concurso	24	Não Letal
Queimados	Não há		
Magé	Concurso	59	Não Letal
Mesquita	Concurso	80	Não Letal
Nova Iguaçu	Não há		
Nilópolis	Concurso	136	Não Letal
Paracambi	Concurso	54	Não Letal
São João de Meriti	Concurso	110	Não Letal
São Gonçalo	Concurso	350	Não Letal
Seropédica	Concurso	60	Não Letal

Fonte: Elaborado por ISP com base em informações coletadas por gMR.

No geral, as cidades com populações maiores são aquelas que possuem maiores efetivos de guarda municipal. Neste tocante, há de se notar o caso de Itaguaí. Sendo o único município dentre os estudados cujo mecanismo de entrada na Guarda Municipal é via contrato, e não concurso público, seu efetivo é o maior dentre eles.

Ainda, comparamos os municípios com relação aos efetivos neles encontrados quando consideramos não somente as guardas municipais como também os batalhões de Polícia Militar que os atendem. Uma vez que alguns batalhões atendem a mais de um município nas localidades estudadas, as informações abaixo foram organizadas a partir dos efetivos encontrados nos BPM.

Quadro 4 – Efetivos dos batalhões e das guardas municipais dos municípios estudados – números absolutos e taxas

Batalhão da Polícia Militar	Município	População*	Efetivo do BPM*	Taxa de policiais militares por 100 mil habitantes	Efetivo da Guarda Municipal **	Taxa de guardas municipais por 100 mil habitantes
7	São Gonçalo	1.038.299	782	75,32	350	33,71
15	Duque de Caxias	882.883	633	71,70	250	28,32
20	Nova Iguaçu	807.539	780	68,63	Não Possui	Não Possui
	Mesquita	170.761			80	46,85
	Nilópolis	158.310			136	85,91
21	São João de Meriti	460.623	336	72,94	110	23,88
24	Seropédica	82.920	387	78,15	60	72,36
	Itaguaí	119.206			388	325,49
	Paracambi	49.535			54	109,01
	Queimados	143.665			Não Possui	Não Possui
	Japeri	99.889			24	24,03
34	Magé	234.849	291	123,91	59	25,12
39	Belford Roxo	481.189	270	56,11	151	31,38

*dados de população e do efetivo da PM têm como referência o mês de julho de 2015

**dados sobre efetivo das guardas municipais têm como referência o mês de maio de 2016

Fonte: Elaborado por ISP com base em informações da PMERJ, do IBGE e informações coletadas por gMR.

Como esperado, os **municípios com maiores populações possuem efetivos de policiais militares mais altos quando comparados a outros com menores números de habitantes**. Assim, os 7º, 15º e 20º BPM, os quais englobam, respectivamente, os municípios de São Gonçalo, Nova Iguaçu e Duque de Caxias, possuem, comparativamente, efetivos de policiais militares maiores. Entretanto, quando analisamos as taxas de policiais militares por 100 mil habitantes, é possível perceber que é o município de Magé que se apresenta em posição de “vantagem” com relação a essa proporção, havendo, lá, uma taxa de 123,91 policiais militares por 100 mil habitantes, mais que o dobro do município pior posicionado, Belford Roxo, com taxa de 56,11.

Quanto aos efetivos das guardas municipais, como já mencionado, estes variam bastante em cada uma das cidades, sendo novamente os municípios com maior população aqueles que possuem efetivos mais robustos. Quando as taxas ponderadas pela população são analisadas, o município de Itaguaí se encontra em vantagem: a coincidência de ter não somente o maior efetivo de guardas dentre as localidades estudadas (provavelmente propiciado por um mecanismo de entrada via contrato ao invés de concurso público) e ainda uma população comparativamente reduzida faz com que Itaguaí apresente a maior taxa de guardas municipais

por 100 mil habitantes, 325,49, e tal número é bastante superior a aqueles encontrados nas outras cidades estudadas.

b. Buscando soluções

Apesar das dificuldades financeiras apontadas, os entrevistados se mostraram abertos para comentar sobre **como conseguiram driblar tais situações e obter êxito nos seus trabalhos cotidianos**. Nesse ponto, muitos ressaltaram seus feitos “extraordinários” à luz das grandes adversidades que sofreram ao longo de seus trabalhos à frente da segurança pública de seus municípios.

Ainda, citaram a **importância das parcerias e articulações com outras entidades**, órgãos da própria cidade onde operam e até mesmo outros municípios para que as ações de segurança sejam realizadas de forma concatenada.

“Na realidade, assim, nosso objetivo hoje maior é conseguir o máximo de parcerias, para que a gente consiga, a curto prazo, incorporar tudo isso que a Guarda tem e pode fazer, e deve fazer.” (secretário municipal)

“O município acaba de absorver uma parte dessa responsabilidade, que é do município, fato, mas já que é segurança pública, por que o governo do estado não olha melhor com relação a uma ajuda financeira para os municípios?” (secretário municipal)

Parcerias com o governo federal também foram citadas, como, por exemplo, **no âmbito do programa “Crack, é possível vencer”**. Segundo seu material institucional, trata-se de um “programa coordenado pelo Ministério da Justiça que desenvolve, em parceria com outros Ministérios, uma ação integrada que envolve três frentes de atuação: prevenção, cuidado e autoridade. (...) A polícia de proximidade busca instaurar novas formas de interação e parceria entre as instituições policiais e a sociedade, privilegiando o atendimento preventivo. Para tanto, os policiais são orientados a estreitar laços com a comunidade em que atuam, conhecendo os moradores e os seus problemas que possam gerar crimes e desordens.”²

“E ainda dentro do foco do projeto do governo federal, ‘Crack, é possível vencer’, aí nós temos todos os três eixos, nós temos o eixo autoridade, com Guarda Municipal, temos o eixo cuidado com assistência social e com a saúde. E um dos eixos que era do governo federal, que era capacitação, agora [foi] repassado, os municípios têm que absorver e é isso que nós fazemos.” (secretário municipal)

“São campanhas feitas pela secretaria. Nós estamos em andamento também com o programa ‘Crack, é Possível Vencer’. (...) E nós estamos com uma dificuldade que é com relação ao movimento, está crescendo muito, nós temos duas crackolândias instaladas no município. E aí a gente tem uma dificuldade de internação dessas pessoas.” (secretário municipal)

2-Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/crack-e-possivel-vencer>>. Último acesso em outubro de 2016.

Da mesma forma, aos entrevistados também foi sugerido que comentassem sobre suas **parcerias público-privadas**. No geral, a percepção é de que tais parcerias são benéficas para a gestão municipal.

“(...) vamos comprar mais pela prefeitura, [mas] as primeiras bicicletas a iniciativa privada que deu. Nós temos muito apoio da iniciativa privada até pela seriedade, objetividade. A guarda quer melhorar.” (secretário municipal)

“Aí ainda tem um outro processo, uma parceria público-privada que está para ser desenvolvida agora, eles já estiveram aqui, já nos cedeu [sic] até um servidor.” (secretário municipal)

“A relação é muito boa. Por exemplo, eu já fiz contato com o [supermercado] Guanabara, com alguns outros mercados grandes da cidade. E todos eles têm interesse em participar, doando câmeras e tal, me ajudar.” (secretário municipal)

Ainda no tocante às parcerias, o **monitoramento realizado por câmeras espalhadas em pontos críticos dos municípios** foi citado pela maioria dos entrevistados. No entendimento dos gestores locais, o videomonitoramento estaria em consonância com as atribuições municipais da segurança, e ajudaria sobremaneira a conter – ou, no limite, prevenir – ações criminosas em suas localidades.

“E nesse movimento, todos os delegados, secretários municipais (...), vereadores e mais alguns interessados no assunto, secretários regionais, associação de moradores participam de um grupo que espalharam câmeras pela cidade toda e realmente tem tido bons resultados na identificação de meliantes, no acionamento de socorro para acidente de trânsito, num desvio de trânsito quando o trânsito está congestionado. Então tem tido uma utilidade muito grande.” (secretário municipal)

“É muita câmera, só que nós instalamos agora mais 45 (...). Agora só está na dependência do estado. Porque todas as 65 câmeras da primeira fase do projeto, elas (...) se movem, elas dão zoom e voltam. Só que agora instalamos 45 (...) para fazer leitura da placa, só que eu preciso do banco de dados do estado.” (secretário municipal)

“A gente tem na estrutura aqui no gabinete de gestão, um centro de monitoramento 24 horas funcionando em que temos agentes públicos trabalhando, são guardas municipais. Hoje nós temos um equipamento com vinte câmeras, elas estão instaladas no centro da cidade.” (secretário municipal)

Aliado ao apontamento dos entrevistados em direção a um certo tipo de orgulho (muitas vezes pessoal, outras institucional) em “dar nó em pingo d’água”, surgiram falas sobre como isso foi conseguido e sobre como as ações de segurança foram coordenadas. No geral, foi mencionado como as **relações pessoais, diretas, com os prefeitos, facilitaram o trabalho**.

“Uma grande facilidade aqui que nós temos [é] o irmão do prefeito que é deputado federal, é muito atuante, traz recursos para cá, recursos para guarda.”
(secretário municipal)

“Ele [prefeito] é meu amigo há mais de vinte anos. E a secretaria era uma secretaria muito, como eu vou te falar, muito difícil de lidar. Não funcionava, tinha só trinta agentes, esses agentes estavam tudo [sic] fora politicamente. Ele pediu ‘quer tentar lá’, eu falei ‘quero, quero tentar’, porque para mim é uma, como vou achar a palavra, é um desafio para a gente.” (secretário municipal)

“Sou policial militar. (...) Depois que eu sai da Polícia Militar, fiquei à disposição da Assembleia Legislativa, trabalhando com o deputado (...), que hoje é prefeito. Da ALERJ, vim trabalhar aqui na prefeitura como secretário municipal de segurança pública.” (secretário municipal)

“O que acontece (...), a nossa secretaria está tudo em dia, porque a gente consegue com o prefeito, é nosso amigo e tal. Além de ser amigo, na verdade hoje a gente tem esse poder de barganha.” (secretário municipal)

A partir disso, é necessário ressaltar a **baixa institucionalidade dos processos de gestão** citados nas entrevistas. Foi largamente enfatizado como somente essa aproximação pessoalizada com os prefeitos garante – ou ao menos facilita – as realizações das pastas de segurança ou análogas. Por vezes, os próprios gestores reconheceram que é somente dessa forma que conseguem liberações, orçamentos ou quaisquer outros tipos de apoio. Por outras, tais relações pessoais foram mencionadas com bastante naturalidade, não havendo nenhum apontamento por parte dos entrevistados sobre esta distorção que faz com que **questões públicas sejam resolvidas na esfera pessoal ao invés do uso de canais institucionais tradicionais**.

“Nós estamos investindo nos relacionamentos mesmo. Acreditamos que [é] através desse conceito de relacionamento com pessoas capazes e que têm posição de influenciar pessoas para mudança, é esse o foco.” (secretário municipal)

“As experiências boas, em qualquer esfera, acho que dependem da pessoa mesmo. A estrutura toda é engessada, a estrutura toda é contra, o sistema não é móvel. Ele é engessado.” (secretário municipal)

“Assim, aqui eu posso fazer tudo, porque eu conheço o seu Dodô, conheço o seu Antonio, que é amigo do meu pai, que é amigo do meu irmão. Eles têm essa cultura ainda.” (Guarda municipal)

“(...) eu tenho um bom relacionamento aqui, porque é o meu irmão que é o secretário de transporte.” (secretário municipal)

“(...) nosso grande amigo lá, o comandante, nos convidou para fazer curso lá. A gente tem essa integração. A gente tem a consciência, o seguinte, hoje estou gestor aqui, amanhã não, mas eles vão ficar.” (secretário municipal)

Dentre as falas mais propositivas, que citaram como o trabalho pode ser realizado de forma a atender os anseios do cidadão, vemos a citação do

papel do estado na coordenação de políticas municipais de segurança,
visando à integração das políticas públicas e ações conjuntas

“Porque o prefeito do vizinho é de um outro partido, é diferente daqui, (...) não existe integralidade entre eles. O essencial seria o estado capitanear isso e conseguir controlar isso. A gente não vê a ação do estado para integração, chamando esses municípios para conversar, deixando a política de lado, a gente não caminha por conta disso: ‘a política vai ficar de lado, agora a gente vai discutir segurança pública’.” (secretário municipal)

“[Sobre] o orçamento de segurança pública estadual, uma fatia desse orçamento [devia] ser distribuído aos municípios, para que reforce sua segurança pública municipal, que está diretamente atrelada à segurança do estado como um todo.” (secretário municipal)

Entretanto, há de ser notado que as falas dos entrevistados não mostraram um caráter explicitamente propositivo. Além da ideia de que as ações implementadas devem ser coordenadas, principalmente articulando os diferentes entes federativos, pouco se falou sobre novos projetos e políticas públicas mais amplas e abrangentes. Nesse ponto, após a análise do conteúdo das entrevistas, fica clara a falta de planejamento de médio e longo prazos, estando os gestores concentrados em executar suas tarefas cotidianas e/ou envidando seus esforços para solucionar questões emergenciais.

Considerações Finais

As complexas realidades enfrentadas pelos gestores não devem ser subestimadas. Não por acaso, os municípios escolhidos no âmbito deste estudo possuem os piores indicadores criminais do estado do Rio de Janeiro. As demandas sociais são muitas, e são diversas e difusas.

Após a análise das entrevistas realizadas, pôde ser percebido que os gestores dos diversos municípios estudados apontaram problemas e dificuldades semelhantes. Dentre eles, a falta de estrutura de trabalho – tanto institucional como física e material – foi especialmente citada. Ademais, a crise financeira do estado do Rio de Janeiro verificada nos últimos anos também gerou reflexos nas diferentes municipalidades, prejudicando e/ou interrompendo projetos.

Apesar das dificuldades explicitadas, o papel da segurança municipal foi, todo o tempo, ratificado por seus próprios gestores: um movimento irreversível de aumento de importância e municipalização é por eles percebido. Neste ponto, as falas dos entrevistados nos trazem a ideia de que a gestão da segurança pública municipal deve ser percebida – e tratada – como de extrema importância, tanto por parte de outras instituições municipais como também pelos outros entes federativos.

A importância conferida à gestão municipal da segurança tem um elemento fundante: as guardas municipais aparecem como um efetivo agente de mudanças na ordem pública municipal. Apesar de apresentarem estruturas variadas e diferentes graus de maturidade institucional dentre os municípios estudados, às guardas, de maneira geral, é exigido um protagonismo institucional que não condiz com suas realidades objetivas e materiais de atuação. Entretanto, segundo os entrevistados, a consolidação e a efetividade das ações das guardas para a manutenção da ordem pública não deve ser perdida de vista. Ao contrário, este deve ser um objetivo a ser perseguido, sempre em direção a sua melhoria e estruturação.

A capacidade de driblar problemas do cotidiano também foi outra questão bastante citada nas entrevistas. Algumas das formas apontadas envolvem múltiplas parcerias com diversos setores da sociedade. Parcerias público-privadas foram citadas como um dos caminhos possíveis. Da mesma maneira, articulações com outros entes federativos se mostraram úteis quando do desenvolvimento de projetos, principalmente daqueles que envolvem repasses orçamentários. A conta é simples: a ausência desses aportes financeiros, quaisquer que sejam suas origens, inviabiliza o trabalho e engessa a gestão.

De todo modo, ao falarem dos benefícios das parcerias para a execução de projetos no campo da segurança pública municipal fica latente o uso das relações pessoais para que objetivos públicos sejam alcançados. Relações pessoalizadas foram citadas claramente e sem constrangimentos por parte dos entrevistados, transparecendo uma naturalização desse tipo de comportamento. Segundo os entrevistados, é somente por meio desse tipo de relação que seu trabalho pode ser realizado. Num movimento intrínseco, esta prática reflete – e é refletida por – um baixo grau de institucionalização encontrado nas estruturas governamentais estudadas, as quais, conforme visto, possuem naturezas e escopos variados.

No geral, ainda falta clareza quanto ao efetivo papel dos municípios na segurança pública. Mesmo percebendo sua importância, esbarram em como realizar ações eficazes e em como coordená-las com outros entes – sejam eles públicos ou privados. *O fazer público* se mostra, muitas vezes, atabalhado, com pouca capacidade de planejamento, sob um processo no qual grande parte das energias – recursos, pessoas, etc. – são gastas para solucionar problemas sempre emergenciais: fazem o que é possível, da forma que conseguem.

Anexo 1

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

BLOCO 1: CARACTERIZAÇÃO DO RESPONDENTE

- 1) Perfil e cargo
- 2) Formação
- 3) Trajetória profissional (com ênfase nos locais do estudo)

BLOCO 2: ESTRUTURA DA SECRETARIA NO MUNICÍPIO

- 1) Situação organizacional da Secretaria no organograma municipal
- 2) Secretarias de interface. Existem? Como ocorre? Quem são os titulares?
- 3) As subsecretarias e sua estrutura
- 4) Efetivo da Guarda Municipal
- 5) Gabinete de Gestão Integrada Municipal. Existe? Como está estruturado.
- 6) Quais são as atribuições da secretaria?

BLOCO 3: PRINCIPAIS PROBLEMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO

- 1) Quais os principais desafios da pasta no município
- 2) Como fazem o acompanhamento dos indicadores de violência no município/região
- 3) Quais são as principais ações da secretaria
- 4) Existem projetos na área de segurança pública? Quais?
- 5) Existem projetos relativos ao atendimento a grupos vulneráveis, tais como mulheres, crianças e adolescentes, idosos, etc.? Quais? (Detalhar)

BLOCO 4: A VISÃO DA SECRETARIA

- 1) Explorar a importância dos programas, caso existentes.
- 2) A visão do Secretário sobre os problemas de violência no município/região
- 3) Existe alguma integração com outros municípios ou instâncias de Governo para enfrentamento da violência
- 4) Existe alguma parceria com iniciativa privada para atuar na área de segurança pública?