

Texto para Discussão



Segurança nas cidades: resultado de uma pesquisa sobre a atuação municipal





Secretaria de
Segurança Pública



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO

Cláudio Castro

Governador

Victor dos Santos

Secretário de Estado de Segurança Pública

Marcela Ortiz

Diretora-Presidente do Instituto de Segurança Pública

Leonardo Vale

Vice-Presidente do Instituto de Segurança Pública

Elaboração

Estefany Ventura
Carolina Medeiros
Marina Ferraz
Emmanuel Rapizo

Colaboração

Hannah Vaz
Ana Luíza Guigues

Revisão Técnica

Luciana Moura

Revisão de Texto

Bianca Garcia
Laura Mariana da Costa

Projeto Gráfico e Diagramação

Isabella Rosa

Assessoria de Comunicação

Karina Nascimento
Vanessa Cardozo

EQUIPE

Alcides Ferreira
Alessandra Batista
Alexandre de Souza
Anderson Dias
André Henrique
Andre Andrade
André Regato
Caio Marcelo
Carlos Augusto
Cláudia Peçanha
Cristiana Menezes
Daniel Roque
Diego Soares
Edson Jorge de Moura
Elisângela Oliveira
Erick Baptista
Fernanda Messina
Gustavo Matheus

Íris Amorim
Isabella Lopes
Janaina de Paiva
João Paulo de Seixas
João Pedro de Sousa
Jonathan de Paiva
Jonathan Lima
Jorge Luiz Monteiro
Júlio Cesar da Cunha
Karina Pereira
Leonardo Peres
Leonardo Vale
Livia Floret
Lucas de Oliveira
Luciana Moura
Luciano de Lima
Luiz Henrique
Maria Cecília Torres

Mariana Martins
Nathalia da Costa
Nathalya Moreira
Nathan da Silva
Nicolly Albuquerque
Paulo Roberto Junior
Priscila Marques
Ricardo Pantoja
Ricardo Junqueira
Rodrigo Veillard
Rosangela Feliciano
Taís Damasceno
Tais Oliveira
Tatiane Moreira
Vanessa Ferreira
Vanessa Xavier
Victor Henrique Baptista
Wagner Duarte

Sumário

Introdução.....	1
ISPCidades.....	2
Metodologia.....	4
Panorama da segurança pública municipal.....	6
Plano Municipal de Segurança Pública.....	6
Gabinete de Gestão Integrada do Município.....	8
Consórcios.....	8
Programas estaduais.....	9
Orçamento.....	10
Dados.....	12
Guarda Municipal.....	13
Participação cidadã.....	14
Grupos vulneráveis.....	16
Considerações finais.....	17
Referências.....	20

Introdução

A segurança pública é um dos pilares para o bem-estar e a qualidade de vida de uma sociedade, por meio da garantia constitucional do direito à incolumidade das pessoas e seus patrimônios. Na Carta Magna, os entes federativos estaduais tornaram-se protagonistas na consecução desse princípio. No entanto, toda a sociedade compartilha a responsabilidade de preservar a ordem pública e promover uma cultura de paz.

Ao longo dos últimos anos, os municípios passaram a desempenhar um papel cada vez mais importante na segurança pública. Essa mudança é atribuída, principalmente, à posição central que ocupam na organização política e administrativa do país, constituindo-se como o elo mais próximo entre o Estado e os cidadãos. Nesse sentido, o parágrafo 8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988 possibilitou que os municípios estabelecessem suas guardas, que são destinadas à proteção de bens, serviços e instalações das prefeituras. Em 2014, foi promulgada a Lei n.º 13.022, conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais, que disciplina o parágrafo supracitado da Constituição, expandindo seu escopo de atuação. Seu art. 2º incumbe à Guarda a proteção municipal preventiva, o que foi compreendido como a ampliação das funções constitucionais, aproximando esse órgão de uma polícia.

Finalmente, em 2018, a Lei n.º 13.675 criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Esses dois instrumentos robustecem o papel do município na segurança pública, pois se guiam pela diretriz de integração, coordenação e cooperação entre os entes federativos e ditam que os municípios são integrantes estratégicos do SUSP. O Decreto n.º 10.822, publicado em setembro de 2021, estabeleceu o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que regulamentou o PNSPDS, definindo metas a serem acompanhadas também em nível municipal. O parágrafo 5º do art. 22 da Lei n.º 13.675/2018 exorta os entes municipais a criarem planos de segurança pública e defesa social no período de dois anos a partir da publicação do documento nacional. Portanto, o prazo expirou em setembro de 2023.

De acordo com Peres, Bueno e Tonelli (2016), durante as décadas de 1980 e 1990, havia uma invisibilidade do município no campo da segurança pública. Em um segundo momento, a partir de 2003, o munícipe tornou-se um ator coadjuvante neste cenário. Em seguida, a partir da década de 2010, as prefeituras ganharam protagonismo. Esse processo foi compreendido como um alargamento conceitual e institucional da segu-

rança pública (Kahn; Zanetic, 2005). A segurança pública, anteriormente tratada como responsabilidade exclusiva do governo estadual, passou a ser abordada de forma multidisciplinar e envolvendo diferentes níveis administrativos. As criações do Estatuto Geral das Guardas Municipais, em 2014, e do SUSP, em 2018, transformaram o paradigma da área, sedimentando a importância dos municípios para a redução dos crimes e melhoria do sentimento de segurança dos cidadãos (Santos; Reinert Junior, 2021). Logo, é possível sugerir que a década de 2020 seja identificada como um quarto momento, no qual o papel central do município se solidifica.

ISPCidades

A expansão do papel dos municípios na gestão da segurança pública tem exigido a ampliação da capacidade de planejamento estratégico e integrado para a implantação de políticas voltadas para a prevenção da criminalidade. Em busca de produzir ações efetivas e duradouras, os municípios devem analisar os problemas locais e, a partir do contexto apresentado, planejar ações que proponham superar os obstáculos presentes na segurança municipal. Ou seja, é a partir desse diagnóstico que os gestores podem planejar projetos e políticas públicas de forma estratégica. Para a efetividade do planejamento, a próxima etapa é a criação de indicadores, que servem como ferramentas para o monitoramento e avaliação das ações realizadas. Ao utilizar os indicadores, os gestores podem visualizar os efeitos e os resultados gerados pelas políticas implementadas (Ribeiro; Patrício, 2008).

Percebendo o impacto do novo arranjo institucional da área, o Instituto de Segurança Pública (ISP) idealizou o ISPCidades, projeto que possui o objetivo de compreender o fenômeno criminal e a violência sob a perspectiva dos municípios. Em 2021, o Instituto publicou o Dossiê ISPCidades, no qual desenvolveu um sistema de indicadores municipais de segurança baseado em três vértices: (a) a incidência criminal, (b) os dados sociodemográficos e econômicos, e (c) a estrutura e oferta de serviços municipais. Em conjunto, esses indicadores servirão para que, posteriormente, o ISP possa construir um Índice Municipal de Atenção em Segurança Pública. Os dois primeiros vértices desse triângulo foram tratados no próprio Dossiê e em um painel de visualização com o mesmo nome¹. Entretanto, faltavam as informações referentes ao conjunto de atividades realizadas pelos municípios. Para alcançar esse objetivo, o ISP realizou, no período entre o final de 2022 e o primeiro semestre de 2023, uma pesquisa sobre os recursos municipais de segurança pública.

¹ Disponível em: <<https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Cidades.html>>. Acesso em: 16 out. 2023.

Ao longo do projeto, foram realizadas 52 entrevistas com gestores públicos, baseadas em um extenso questionário. Em paralelo à pesquisa, foi reformulado o portal de dados denominado ISPGeo, que inclui um módulo dedicado aos órgãos conveniados² com o ISP. A maioria deles é composta por municípios, que acessam informações sobre os crimes com o fito de aprimorar o planejamento operacional de seus órgãos de segurança ou ordenamento urbano.

Este Texto para Discussão apresenta as informações coletadas neste inquérito, buscando atingir três objetivos. O primeiro é completar o estudo iniciado com a publicação do Dossiê Cidades, proporcionando uma compreensão mais aprofundada do perfil das cidades fluminenses. Em consequência, a segunda meta é subsidiar o governo e a sociedade civil com um panorama das políticas e ferramentas municipais, facilitando a coordenação de atividades, evitando a redundância de ações e identificando as lacunas de serviços. Por fim, propor a criação e consolidação do Índice Municipal de Atenção em Segurança Pública, com o qual os governos estadual e federal terão uma métrica confiável para ajustar os aportes de recursos àqueles municípios que mais necessitam.

Quanto à pesquisa, um dos desafios enfrentados foi o nível de recusas no agendamento das entrevistas. Apesar de não constituir um contexto ideal, o fato não prejudica a divulgação e análise de informações. Nesse sentido, espera-se que a disseminação do presente texto sensibilize os gestores municipais sobre a importância do projeto desenvolvido pelo ISP. Portanto, outro propósito é assegurar que as próximas rodadas de entrevistas alcancem todos os 92 municípios fluminenses.

Para apresentar os resultados desta pesquisa, o texto está organizado da seguinte forma: além da introdução, há uma seção metodológica que pormenoriza a construção do questionário, a coleta, o modo de realização das entrevistas e os motivos das recusas. Em seguida, são apresentados os dados municipais sobre a estrutura normativa da área de segurança pública, os fundos e orçamentos públicos, as Guardas Municipais, o registro de ocorrências, a produção de estatísticas e a participação social. Por último, há uma seção de considerações finais com um aceno para que os gestores municipais percebam o ISP como um parceiro que os apoia na efetivação do direito à segurança pública.

² Os convênios são acordos de cooperação entre o ISP e outras instituições, envolvendo a troca de informações importantes para a melhoria dos serviços oferecidos pelos participantes da tratativa.

Metodologia

Para mapear os recursos de segurança pública nos municípios, primeiramente, buscamos essas informações nos dados de transparência publicados nos *sites* das prefeituras fluminenses. No entanto, vale ressaltar que as 92 cidades do Rio de Janeiro divulgavam pouca ou nenhuma informação relacionada aos recursos, como o valor investido em segurança no último ano, ou o efetivo das Guardas Municipais. Com a escassez de material para obtenção de dados, decidimos contatar diretamente os gestores municipais, considerando que essas informações, muitas das vezes, só seriam disponibilizadas pelos gestores públicos locais.

Nesse contexto, foi utilizada a metodologia qualitativa, levando em conta que os dados foram coletados em entrevistas realizadas com os representantes das instituições municipais, como Secretarias de Ordem Pública (SEOP), Secretarias de Segurança Pública, Observatórios de Segurança Pública, Guardas Municipais, entre outros. No intuito de padronizar o questionário aplicado durante as entrevistas, elaboramos um formulário por meio do *Google Forms*, o qual está dividido em sete seções com questões objetivas sobre os seguintes temas: segurança pública, perfil do gestor da segurança pública municipal, guarda municipal, participação civil/cidadã, grupos vulneráveis e programas estaduais.

A criação do formulário teve como premissa pesquisas anteriores, como a MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas dos Municipais realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em sua seção sobre a segurança pública³. As perguntas foram pensadas com base nas possibilidades de ação dos municípios nesse campo, de caráter objetivo e com sua maioria constituída por múltipla escolha, com três opções: “sim”, “não” e “não sei”. Algumas questões poderiam ser complementadas discursivamente, como nos casos em que o município participava de consórcio ou quanto a valores investidos.

Esclarecendo o processo de contato com as secretarias, definimos inicialmente os canais de comunicação. Em seguida, criamos uma padronização de mensagens considerando o contato por e-mail, ligação telefônica e por meio do aplicativo *WhatsApp*. A fim de otimizar as interações, desenvolvemos mensagens específicas para cada meio de comunicação. Para os casos de contato via e-mail, elaboramos um texto detalhado com a apresentação da instituição e da pesquisa. Para contato via *WhatsApp*, adotamos uma abordagem mais direta, com mensagens curtas sugerindo

³ A última MUNIC a publicar dados sobre segurança pública é a de 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2024.

a entrevista e, se necessário, o encaminhamento de um e-mail institucional para formalizar a aplicação do formulário.

No período de julho de 2022 a julho de 2023, entramos em contato com todas as prefeituras e diversos tipos de secretarias mediante e-mails e telefones disponibilizados nos sites das 92 prefeituras do estado do Rio de Janeiro. A princípio, priorizamos os municípios com os quais o ISP possuía convênio. Com o intuito de orientar a aplicação do questionário nessas localidades, decidimos realizar uma entrevista-teste com o secretário de Segurança, Ordem Pública e Defesa Civil do município de Tanguá.

Após a primeira onda de entrevistas, que se estendeu por três meses e abrangeu um terço do total planejado, tentamos obter contato com os municípios vizinhos, buscando gestores que estivessem interessados em responder à pesquisa. Como citado anteriormente, começamos a busca a partir de telefones e e-mails encontrados on-line. Também conseguimos indicações de contatos por meio dos gestores participantes. Em sequência, nos comunicamos com os presidentes dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS), o que é uma ponte entre a população e os responsáveis pela segurança pública na região. Por fim, enviamos ofícios via Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para os municípios que ainda não haviam respondido o formulário.

A ausência da participação de alguns municípios ocorreu por diversas razões, sendo a falta de contatos confiáveis uma das principais, incluindo situações em que os números de telefone ou e-mails estavam incorretos ou desativados. Diante da falta de informações precisas necessárias para o contato, procuramos as prefeituras locais na esperança de que pudessem nos redirecionar às instituições apropriadas. Entretanto, em alguns casos, constatamos que as prefeituras não dispunham do conhecimento sobre os órgãos responsáveis pela segurança pública, o que dificultou nossa comunicação com os responsáveis pela temática. Nesse sentido, a realização das entrevistas se tornou um desafio, sendo esse o principal motivo da ausência de determinados municípios na pesquisa. Ao final dos oito meses, conseguimos entrevistar representantes de 52 municípios, de um total de 92 municípios do estado do Rio de Janeiro.

⁴ Angra dos Reis, Areal, Barra do Piraí, Barra Mansa, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Cantagalo, Cardoso Moreira, Carmo, Casimiro de Abreu, Cordeiro, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Itatiaia, Macaé, Maricá, Mesquita, Miguel Pereira, Miracema, Nilópolis, Niterói, Nova Friburgo, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Petrópolis, Pinheiral, Porciúncula, Porto Real, Quatis, Queimados, Quissamã, Rio Bonito, Rio de Janeiro, Santo Antônio de Pádua, São Francisco de Itabapoana, São Gonçalo, São João da Barra, São José do Vale Do Rio Preto, São Pedro da Aldeia, Sapucaia, Seropédica, Silva Jardim, Sumidouro, Tanguá, Teresópolis, Três Rios, Vassouras e Volta Redonda.

Por fim, é importante salientar que os dados apresentados no texto se referem ao período entre 2022 e 2023, o que significa que as respostas obtidas no momento em que a pesquisa foi realizada podem ter sofrido atualizações. Considerando que a gestão pública está sujeita a mudanças recorrentes e que a continuidade das políticas públicas pode ser comprometida nesse processo, é fundamental considerar esse contexto. De acordo com Risso (2016), a segurança pública municipal é frequentemente afetada pela descontinuidade de ações, seja por mudanças políticas ou pela escassez de recursos, comprometendo a longevidade de políticas públicas. Nisso reside a importância de desenvolver um planejamento estratégico que seja mantido mesmo após mudanças na administração. A continuidade das políticas públicas implementadas é uma peça-chave para a concretização do papel dos municípios na segurança.

Panorama da segurança pública municipal

A participação municipal na segurança pública tem se tornado cada vez mais relevante, considerando que as ações do município impactam diretamente nos indicadores de criminalidade quando focadas na prevenção de crimes. Nos últimos anos, foram implementados dispositivos que fortaleceram e expandiram as possibilidades de participação e governança das prefeituras na pasta da segurança pública. A partir desse entendimento, buscamos saber quais são os recursos, estruturas e instituições voltadas para a segurança pública das cidades fluminenses.

Durante as entrevistas realizadas, um dado relevante surgiu: a presença e estruturação de órgãos responsáveis pela segurança pública nos municípios. Entre os entrevistados, a maioria (98,0%) – com exceção de apenas um – afirmou a existência de uma entidade responsável pela segurança pública local. Tal resultado indica a preocupação e o reconhecimento por parte dos governos municipais quanto à importância de lidar com as questões de segurança em suas respectivas jurisdições.

Plano Municipal de Segurança Pública

No intuito de aprimorar a qualificação dos entes atuantes na segurança pública, é criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal de Segurança

Pública (CidadeSusp)⁵, que busca promover iniciativas para tornar as cidades mais seguras com a diminuição da incidência criminal. O CidadeSusp consiste no desenvolvimento das atribuições municipais, qualificando os municípios com metodologias, recursos e tecnologias. Em suma, a iniciativa se estrutura em três etapas: 1) adesão ao programa; 2) elaboração de um Plano Municipal de Segurança Pública (PMSP); 3) monitoramento e gestão do PMSP.

O Plano Municipal de Segurança Pública visa garantir a proteção dos cidadãos, estabelecendo metas e estratégias para a redução da criminalidade e da violência nas cidades. Por meio da colaboração entre o governo municipal, as polícias, os conselhos e outros órgãos, são definidas as ações necessárias para promover a segurança. Para assegurar a inclusão e participação de todos os envolvidos na segurança pública do município, é essencial que a elaboração do PMSP seja abrangente. Além disso, é importante que o plano seja embasado em evidências científicas e boas práticas. A avaliação e monitoramento contínuos do plano municipal são elementos indispensáveis para garantir a eficácia dessa política pública.

Considerando a relevância do PMSP, investigamos a existência desses planos entre os entrevistados, e apenas nove (17,3%) municípios afirmaram possuir um plano estruturado em um documento próprio. Essa constatação sugere que, embora haja uma conscientização sobre a necessidade de abordar a segurança local, muitas vezes falta uma estrutura formal e documentada para orientar as ações nessa área. É fundamental ressaltar a importância do desenvolvimento de planos municipais de segurança para orientar as ações, investimentos e políticas de combate à criminalidade em nível local.

Outro ponto incentivado pelo programa é a criação de Observatórios de Segurança, uma iniciativa importante no monitoramento dos resultados alcançados pelo PMSP. A presença de Observatórios de Segurança Pública foi identificada em dez (19,2%) municípios, o que pode indicar um esforço em coletar e analisar dados relacionados à segurança local. No entanto, a maioria dos municípios, representando 42 (80,8%) do total, não tinha um Observatório de Segurança Pública, indicando uma lacuna na capacidade de monitorar e analisar informações relacionadas à segurança em nível local.

⁵ Mais informações disponíveis no Guia Informativo: <https://cidadesusp.mj.gov.br/docs/Guia%20Informativo_SUSPCidades.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024

Gabinete de Gestão Integrada do Município

Os Gabinetes de Gestão Integrada do Município (GGI-M) desempenham um papel fundamental na coordenação e integração das ações de segurança pública nos municípios. Esses órgãos são implementados por normas municipais, que instituem a formação do gabinete, as atribuições e os participantes, tratando-se de fóruns de colegiado nos quais os membros deliberam consensualmente sobre as competências definidas na norma. Por serem fóruns colegiados, os GGI-M possibilitam a participação de diversas instituições e setores na discussão da segurança pública, com o intuito de promover atuações coordenadas no enfrentamento à violência.

Ao investigarmos a existência de gabinetes nas cidades fluminenses, constatamos que apenas 11 (21,1%) dos municípios entrevistados possuem essa estrutura. A presença de GGI-M em alguns municípios indica um esforço em direção à criação de uma abordagem mais organizada e abrangente para a segurança.

Consórcios

Os consórcios de Segurança Pública são grupos formados por municípios com o objetivo de promover cooperação e integração nas ações direcionadas à segurança municipal, visando a redução da criminalidade. Por meio dos consórcios, os municípios realizam ações conjuntas, tais como capacitações e subsídio de iniciativas de segurança.

Em nossa pesquisa, constatamos que dez (19,2%) municípios estudados fazem parte de associações ou consórcios municipais dedicados a tratar de questões de segurança pública. Entre os citados, estão o Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública com Cidadania do Médio Vale do Paraíba Fluminense (Cisegci), o Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública da Baixada Fluminense (Cisbaf) e o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste).

Essas associações e consórcios permitem que municípios colaborem e compartilhem recursos para enfrentar desafios comuns de segurança, fortalecendo suas capacidades coletivas. Podemos perceber que poucos municípios aderiram aos consórcios, o que sugere uma necessidade de maior integração entres eles na discussão da segurança pública municipal.

Programas estaduais

Em relação à participação municipal em iniciativas estaduais de segurança pública, focamos em projetos direcionados ao policiamento, especificamente a Operação Segurança Presente e o Programa Estadual de Integração na Segurança (PROEIS).

O programa Operação Segurança Presente visa promover ações voltadas para segurança, cidadania e assistência social. Baseado em um modelo de policiamento de proximidade, o projeto é executado pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), em colaboração com a Secretaria de Estado Polícia Militar do Rio de Janeiro (SEPM), no intuito de combater e reduzir os índices de criminalidade. Tal iniciativa representa uma ação integrada do governo estadual e com os municípios fluminenses, e tem como objetivo aumentar a sensação de segurança, estimular a participação social e promover a cidadania (Observatório Social da Operação Segurança Presente, 2022).

Além de oferecer atendimento social aos cidadãos locais, o projeto desempenha, um papel importante no reforço do policiamento municipal. Sendo assim, o programa associa ações de segurança e assistência social, em uma abordagem multidisciplinar, com a principal finalidade de reduzir a criminalidade. Durante a pesquisa, identificamos os municípios que participam desse projeto: entre os entrevistados, apenas 18 (34,6%) municípios informaram receber o programa, enquanto os outros 34 (65,4%) municípios não contavam com essa iniciativa.

O PROEIS, por sua vez, opera por meio de convênios entre os municípios e a SEPM⁶, permitindo que as prefeituras contratem policiais militares para reforçar o policiamento local. A iniciativa está presente em 22 (42,3%) dos municípios entrevistados, enquanto os outros 29 (55,7%) municípios não participam do programa, e um não conseguiu fornecer resposta.

Tais iniciativas foram desenvolvidas com o propósito de fortalecer a segurança pública municipal por meio de parcerias com o governo estadual, que concede recursos adicionais para apoiar as atividades policiais, visando melhorar as condições de policiamento. Eles oferecem aos municípios a oportunidade de estender o policiamento local e, em alguns casos, adicionam ações de assistência social. A necessidade de participação em programas estaduais deve ser analisada pelos municípios, pois o principal

⁶ Como previsto no 2º Art. do Decreto N° 42.875/2011. Disponível em: <https://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/view_pdf.php?ie=MTE1NjA=&ip=MQ==&s=OWQ4NGUyNmM5MTFkM2RhYWVmNDYwNGViZWQ0YmQ2NTU=>>. Acesso em: 26 mar. 2024.

objetivo desses programas é reduzir os índices de criminalidade, o que é especialmente relevante para aqueles municípios que necessitam de um reforço no patrulhamento de suas vias públicas.

Considerando o contexto apresentado, vale destacar a importância do papel dos entes estaduais na implementação de políticas, pois concentram os recursos e as atribuições necessárias para a efetivação de políticas de segurança (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022). Também é competência do governo estadual gerenciar as secretarias responsáveis pela segurança pública e áreas correlatas, além de coordenar as Polícias Civil e Militar, que são os principais órgãos de atuação na segurança pública do estado. Desse modo, a articulação entre os municípios e o governo do estado é indispensável na implantação e continuidade das políticas citadas, pois o ente estadual possui uma gama maior de recursos e instituições com capacidade de realização, o que muitas vezes falta no âmbito municipal.

Com o intuito de promover a cooperação entre os diferentes poderes, foi estabelecido o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que visa unificar e padronizar as atuações de segurança pública em todo o país por meio da integração dos diferentes níveis de governo, compartilhamento de informações e ações coordenada entre as instituições de segurança. A integração entre as esferas políticas é primordial para garantir uma abordagem efetiva e abrangente em âmbito federal, estadual e municipal. Juntamente ao SUSP, foi instituída a Política Nacional de Segurança Pública (PNSP), que também busca promover ações integrativas, sendo o princípio e a diretriz que orienta a legislação do plano nacional. Essas políticas de segurança se baseiam na premissa de que a atuação conjunta é fundamental para construir um sistema de segurança eficaz, capaz de reduzir os índices criminais.

Orçamento

O orçamento público destinado à segurança pública é primordial para o desenvolvimento de projetos e políticas públicas. Por meio de investimentos e recebimento de repasses, os municípios podem planejar suas estratégias e aprimorar os recursos existentes. Por exemplo, a ampliação das guardas municipais exige um aumento significativo de gasto público na função segurança pública no âmbito municipal. Pensando nisso, investigamos as possibilidades de financiamento das políticas de segurança pública nos municípios.

Os fundos municipais são mecanismos importantes que permitem a alocação de recursos específicos para iniciativas e projetos relacionados à segurança, contribuindo para o fortalecimento das políticas de segurança local. Inicialmente, buscamos identificar a existência de fundos municipais destinados a essa área, pois sua criação possibilita o financiamento de iniciativas de segurança, a manutenção do plano municipal e investimento em tecnologia e ferramentas para o policiamento. Conforme as respostas obtidas, dez (19,2%) municípios informaram possuir um fundo municipal de segurança pública estabelecido por lei.

Outra possibilidade de financiamento é a captação de recursos externos. Quanto aos repasses federais, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) propõe-se a apoiar projetos e ações de prevenção à violência, segundo as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Por meio de contratos e convênios com a União, os municípios podem captar os recursos disponíveis no FNSP. No entanto, os repasses são transferidos para os fundos de segurança estaduais ou distritais, os quais destinam uma parte aos municípios.

Dentre os municípios que afirmaram ter um fundo municipal de segurança pública, sete deles não recebiam repasses federais dedicados à área. Isso sugere que esses municípios dependem principalmente de recursos locais para financiar suas iniciativas de segurança. A arrecadação de investimentos por parte dos municípios configura-se como certa independência financeira, que pode ser tanto um indicativo de uma gestão eficiente de recursos quanto um desafio na busca por financiamento adicional para melhorias na área de segurança pública.

O FNSP visa investir na qualificação das guardas municipais, no monitoramento e avaliação de programas de segurança pública, em ações destinadas à redução dos índices de criminalidade, entre outras iniciativas. Anteriormente, apenas municípios com Guarda Municipal podiam receber os repasses. No entanto, a partir de alterações realizadas em 2003, o número de municípios aptos a receber recursos do FNSP foi ampliado (Ricardo; Caruso, 2007). Apesar disso, apenas cinco (9,6%) dos municípios entrevistados relataram receber fundos federais destinados à segurança pública.

A existência de fundos municipais para segurança pública e a obtenção de recursos federais pode ser considerada pequena entre os municípios entrevistados. Por isso, é importante destacar a necessidade de uma gestão orçamentária mais cuidadosa, devido ao baixo número de municípios com fundo municipal destinado à segurança pública e a falta de repasses federais.

Dados

Reconhecendo a importância dos dados na produção de diagnósticos, monitoramento e avaliação de políticas de segurança, procuramos entender como funciona o processo de produção, registro, análise e divulgação de dados relacionados à segurança pública nas cidades fluminenses. As informações coletadas nesta pesquisa revelaram um quadro variado de práticas e estruturas nesse processo. Entre os municípios entrevistados, dois (3,8%) responderam que não tinham conhecimento ou informações sobre esse processo, indicando que a maioria dos entrevistados possui algum conhecimento sobre o tema.

Por outro lado, 17 (32,6%) municípios relataram não possuir um sistema estabelecido para produzir, registrar, analisar e divulgar dados. Essa constatação sugere que, em uma parte significativa dos municípios, a coleta e disseminação de informações sobre segurança pública podem não ser uma prioridade ou ainda não estejam consolidadas. No entanto, um número maior — 33 (63,4%) municípios — afirmou que produziam e divulgavam regularmente informações. Isso indica uma abordagem mais proativa em relação à transparência e prestação de contas sobre a situação da segurança no município.

Quando questionados sobre o registro de ocorrências pela Guarda Municipal, 37 (71,1%) municípios afirmaram realizar esse trabalho, sugerindo um envolvimento ativo das Guardas Municipais na documentação e acompanhamento das ocorrências locais. Por outro lado, 11 (21,1%) municípios responderam que a Guarda Municipal não era responsável por esse registro, e dois (3,8%) não tinham informações claras a respeito desse procedimento.

É importante observar que, entre os órgãos mencionados como responsáveis por esse trabalho, foram identificadas diversas instituições, abrangendo desde a Secretaria de Segurança Pública em suas diversas denominações, bem como a Secretaria de Comunicação, a Guarda Municipal, um Observatório de Segurança Pública e até o Gabinete de Gestão Integrada. Isso evidencia a complexidade e a diversidade de estruturas envolvidas na gestão de informações relacionadas à segurança pública em nível municipal.

Os desafios enfrentados no processo de registro e produção de dados devem ser considerados em futuros procedimentos. A ausência de clareza, padronização e recursos específicos prejudica diretamente o avanço de políticas públicas. Por isso, é

essencial a implementação de procedimentos padronizados para melhorar a acessibilidade aos dados, acelerando o desenvolvimento de estratégias e possibilitando um acompanhamento eficaz dos projetos municipais.

Guarda municipal

A Guarda Municipal é a principal entidade responsável pela manutenção da ordem pública em nível municipal, sendo a sua criação uma das primeiras atribuições dos municípios no contexto da segurança pública. Reconhecendo o trabalho realizado ao longo dos anos por essa instituição, procuramos entender como ela se apresenta nos municípios do estado do Rio de Janeiro e quais são as ferramentas disponibilizadas para o seu funcionamento. Os resultados informam sobre a estrutura, a composição e as práticas das Guardas Municipais, oferecendo uma compreensão mais abrangente da instituição.

Os dados coletados nas entrevistas lançam luz sobre a estrutura e características desse órgão nos municípios entrevistados: entre os 52 municípios, apenas três (5,8%) relataram não possuir uma Guarda Municipal. Isso sugere que a maioria deles reconhece a importância de contar com esse órgão para auxiliar na segurança e ordem pública local.

Vale ressaltar que, dos 49 municípios⁷ que possuem Guarda Municipal, apenas dois (4,1%) deles não contam com mulheres em seu efetivo. Isso pode indicar um esforço para promover a inclusão de gênero e diversidade dentro desse órgão, reconhecendo a importância da representatividade na força de segurança local. Essa integração é fundamental para uma abordagem mais completa e sensível às necessidades da comunidade.

Outro aspecto interessante é a presença de Guardas Municipais armadas: apenas dois municípios (4,1%) – Angra dos Reis e Volta Redonda – informaram que suas Guardas Municipais possuem armamento. No entanto, 23 (46,9%) municípios relataram possuir projetos em tramitação que preveem o armamento da Guarda Municipal. Esse é um tópico relevante e sensível, pois envolve questões de segurança e políticas públicas que têm potencial de impactar a comunidade local. A tramitação desses projetos sugere um debate contínuo, e sua possível evolução deve ser acompanhada.

⁷ A partir deste parágrafo, os dados desta seção consideram apenas os 49 municípios que possuem Guarda Municipal.

Quando se trata de controle e transparência na atuação da Guarda Municipal, 26 (53,1%) municípios afirmaram dispor de uma corregedoria para supervisionar e garantir a conduta adequada dos agentes. Por outro lado, em 23 (46,9%) municípios não há o estabelecimento dessa instância de controle. A existência desse órgão de fiscalização é importante para assegurar que a atuação da Guarda Municipal seja pautada pelos princípios de ética e legalidade.

No que diz respeito à ouvidoria, 19 (38,8%) municípios possuem um mecanismo para receber reclamações e sugestões da comunidade sobre a atuação da Guarda Municipal, enquanto 30 (61,2%) municípios não contam com esse recurso. A existência de uma ouvidoria é essencial para promover a prestação de contas e a participação da comunidade na supervisão das ações desse órgão.

Além disso, 20 (40,8%) Guardas Municipais possuíam um plano de carreira estruturado, o que pode ser um incentivo para o desenvolvimento e a retenção de talentos na instituição. Contudo, 29 (59,2%) municípios entrevistados não possuíam um plano de carreira estabelecido para seus agentes, o que pode afetar a motivação e o crescimento profissional desses trabalhadores. Um entrevistado não soube responder a essa questão.

Os resultados obtidos informam sobre a estrutura, a composição e as práticas das Guardas Municipais, oferecendo uma compreensão mais abrangente da instituição. Assim, o conhecimento adquirido pode ser utilizado para orientar políticas e práticas futuras relacionadas à corporação e à atuação desses agentes locais.

Participação cidadã

A participação social na gestão de políticas públicas é um direito assegurado pela Constituição de 1988. Essa forma de interação visa fortalecer os princípios democráticos e a cidadania, buscando aprimorar os serviços públicos conforme as necessidades apresentadas pela sociedade (Brasil, 2021). Iniciativas que promovem uma sociedade mais democrática por meio da participação cidadã abrangem as diversas áreas sociais, como educação, saúde e segurança. Considerando o potencial da participação cidadã no contexto da segurança pública, analisamos os recursos disponibilizados pelos municípios para iniciativas de participação social. Além disso, buscamos entender o panorama de iniciativas que promovem o envolvimento da sociedade civil, como os conselhos. Os conselhos municipais de segurança pública oferecem às instituições e à

sociedade um espaço deliberativo, com o objetivo de analisar e formular ações de segurança pública, além de avaliar os resultados obtidos. Esses conselhos promovem a integração das entidades da área da segurança com a população no intuito de reduzir a criminalidade e a violência. Em nossa pesquisa, 21 (40,3%) municípios relataram a existência dessas entidades, indicando um compromisso com a participação da comunidade na formulação e no acompanhamento de políticas de segurança. Por outro lado, 27 (51,9%) municípios afirmaram que não possuíam conselho municipal de segurança pública. Essa variação sugere que a participação cidadã na segurança pública pode ser mais consolidada em alguns municípios do que em outros.

Criado com o intuito de atuar como um canal de comunicação, os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) propõem um espaço de diálogo entre os responsáveis pela segurança pública e a sociedade civil. Por meio dos CCS, a comunidade local pode participar ativamente das discussões de segurança pública, apresentando suas demandas diretamente aos gestores (Instituto de Segurança Pública, 2021). Dessa forma, os CCS promovem a integração das instituições de segurança com a sociedade, possibilitando a reivindicação de políticas públicas, como o GGIM, Observatórios de Segurança, entre outros (Instituto de Segurança Pública, 2022). Além disso, os conselhos promovem articulações entre diferentes entes, e também realizam eventos como fóruns e seminários no intuito de fomentar a participação cidadã na segurança.

A participação social promovida pelos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) viabiliza a educação da população acerca da atuação das instituições de segurança pública, ampliando o conhecimento quanto ao tema, e, assim, capacitando a sociedade para exigir de seus governantes ações mais eficazes. Devido ao seu amplo espaço de discussão, que envolve diversos agentes, os CCS possuem um grande potencial em fomentar uma cultura de planejamento, monitoramento e diagnóstico das políticas públicas nos municípios do estado, contribuindo para a formulação de estratégias que considerem as demandas da população local.

Quando perguntados sobre os CCS entre as cidades entrevistadas, 24 (46,2%) municípios relataram a existência desse instrumento de participação social. No entanto, 19 (36,5%) municípios afirmaram não possuir CCS, revelando a necessidade contínua de promover a ex-pansão dessas iniciativas de engajamento comunitário. Três (5,8%) entrevistados não souberam responder.

Grupos vulneráveis

Sabemos que as políticas direcionadas aos grupos vulneráveis geralmente se encontram na pasta de assistência social. No entanto, reconhecemos que essas iniciativas influenciam na segurança municipal, podendo ser consideradas ações preventivas ou mesmo de assistência às vítimas de crimes. Por isso, buscamos entender quais organizações e recursos voltados a esses grupos estão disponíveis nos municípios do estado.

Em relação aos programas de combate às drogas, 23 (44,2%) municípios relataram a existência de tais iniciativas, indicando a preocupação com a prevenção e o tratamento do uso de substâncias em suas comunidades. Apesar disso, 24 (46,2%) municípios afirmaram não contar com programas específicos para lidar com essa questão, o que aponta para a necessidade de continuar a expandir as ações nessa área.

A presença de Casa Abrigo para vítimas de violência doméstica ou intrafamiliar foi identificada em 23 (44,2%) municípios, evidenciando a importância de oferecer suporte e proteção a vítimas nessa situação vulnerável. No entanto, em 22 (42,3%) municípios não havia tal equipamento, destacando a necessidade de ampliar o acesso a esses serviços. Quanto às pessoas em situação de vulnerabilidade, 26 (50,0%) municípios informaram dispor de equipamentos de apoio, enquanto os outros 26 (50,0%) indicaram a ausência de recursos.

Os municípios pesquisados contam com a presença de equipamentos de assistência social previstos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). No entanto, em relação à adesão autônoma de políticas sociais, foi possível notar uma carência de intervenções em favor de grupos vulneráveis. Considerando que esses grupos estão mais suscetíveis à violência, acreditamos que políticas nesse sentido podem ter um impacto significativo na redução dos índices criminais. A implementação de ações em combate ao uso de drogas, à violência de gênero, ao racismo e à homofobia pode influenciar diretamente na criminalidade local. A falta de tais iniciativas em muitos municípios, no entanto, ressalta a necessidade de pensar a segurança pública para além do policiamento ostensivo.

Reconhecendo a relevância das medidas voltadas para grupos vulneráveis, foi investigada a existência de conselhos de direitos, grupos de combate à homofobia, ao racismo, entre outras minorias. Constatou-se, no entanto, que a maioria dos municípios

não possui iniciativas nesse sentido. A partir disso, é importante salientar que as políticas públicas de assistência social não apenas atuam como medidas de proteção e apoio a grupos vulneráveis, mas também funcionam como estratégias de prevenção da criminalidade. Ao promover a inclusão social, combater a discriminação e oferecer suporte psicossocial, essas políticas contribuem para a construção de comunidades mais seguras, reduzindo incidência criminal.

Considerações finais

O presente trabalho se comprometeu a produzir dados sobre o perfil das cidades e os recursos municipais destinados à segurança pública no estado do Rio de Janeiro. Dando continuidade ao Dossiê ISPCidades, oferecemos uma visão aprofundada sobre a realidade dos municípios a partir das informações fornecidas pelos responsáveis das áreas entrevistadas. Ao longo do texto, podemos entender que a segurança pública municipal abrange diversos elementos. As múltiplas políticas públicas que estruturam as atribuições e ações dos municípios se complementam com um único objetivo: garantir o direito à segurança.

É importante que os gestores se envolvam nos projetos e implementem políticas voltadas para a redução da criminalidade. No contexto municipal, a variedade de abordagens, instituições e gestão de recursos indica a flexibilidade e a adaptabilidade da atuação. Por exemplo, algumas cidades conseguiram atrair investimentos e estabelecer um fundo de segurança municipal, mesmo sem receber recursos federais. Nota-se que algumas políticas de repasse de verbas demandam participação em outras iniciativas, como o CidadeSusp, que requer adequação ao PNSPDS. A escolha de ações coordenadas, combinando essas “peças” complementares, é fundamental para gestores que buscam soluções eficazes, como a implementação de programas de policiamento comunitário e investimento em educação e prevenção social. Pierson (2006, p. 121) nos adverte que o impacto social das ações estatais ocorre pelo efeito combinado do “agrupamento de políticas com afinidades eletivas”. Portanto, isoladamente, as políticas de segurança pública não conseguem alterar as realidades locais e garantir uma cultura de paz.

Com base nas respostas coletadas, é possível concluir que as particularidades, desafios e demandas dos municípios geram contextos únicos que precisam ser considerados na tomada de decisões. Embora os municípios devam seguir um planejamento a partir de suas especificidades, há também demandas gerais que

precisam ser adotadas, como a implementação do plano municipal e a valorização da participação social.

A participação da comunidade na construção de políticas públicas de segurança é fundamental para o desenvolvimento de soluções eficazes que atendam necessidades específicas de cada região. O envolvimento dos moradores na criação e implementação de tais políticas garante que elas sejam mais adequadas à realidade local e que os recursos disponíveis sejam utilizados de modo eficiente. Por isso, é necessário formular políticas que incentivem o engajamento da comunidade. Com base nessa perspectiva, o ISP tem promovido a formação de Conselhos Comunitários de Segurança. No entanto, ainda há muito trabalho a ser feito para expandir a presença desses conselhos a todas as cidades do estado do Rio de Janeiro.

Considerando a importância dos dados na produção de segurança pública municipal, idealizamos o ISPCidades, uma plataforma de divulgação de dados criminais e sociais. O ISPCidades é uma ferramenta de visualização de análise estatística que inclui um mapa e painéis interativos, abordando tanto aspectos criminais quanto sociodemográficos nas cidades do Rio de Janeiro. A plataforma permite que gestores monitorem seus respectivos municípios com base nos indicadores selecionados pelo ISP. Isso simplifica as etapas de monitoramento e avaliação, essenciais para qualquer política ou projeto definidos no plano municipal.

Dessa forma, os municípios podem orientar seus projetos de segurança pública partindo dos diagnósticos produzidos por meio do produto desenvolvido pelo ISP. Ao apresentar os dados coletados nesse estudo e as informações disponibilizadas no ISPCidades, o Instituto visa apoiar os gestores municipais, oferecendo ferramentas que possam ser utilizadas no desenvolvimento de iniciativas voltadas para a segurança pública. Segundo Ricardo e Caruso (2007)

A combinação de informações quantitativas, como estatísticas e mapas criminais, indicadores sociais de vulnerabilidades e condições de vida; mapeamento de equipamentos públicos, com informações qualitativas, como as provenientes de grupos focais, de observações, de entrevistas e escutas a grupos específicos é algo que dá muito mais qualidade ao diagnóstico. (Ricardo; Caruso, 2007, p. 116)

O ISP espera contribuir com os municípios, oferecendo um canal para a divulgação de dados e incentivando a colaboração com eles por meio de convênios. Os acordos de cooperação envolvem trocas de informações entre as partes envolvidas, buscando a ampliação dos dados com os quais agentes públicos estaduais e municipais municiam seu planejamento operacional diário.

Para viabilizar esse acesso, o Instituto fornece informações sobre os índices criminais diariamente por meio da plataforma ISPGeo, que em seu módulo Convênios já atende a diversos municípios. Esperamos que as cidades reconheçam a importância do estudo e estejam dispostas a participar, permitindo a realização de uma nova rodada desta pesquisa em todo o estado, além de se conveniar com o ISP. Sendo assim, o ISP continuará a cumprir sua missão de subsidiar e apoiar o planejamento e a execução de uma política de segurança pública baseada em dados e evidências.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Participação Social**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social>. Acesso em: 25 jun. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Guia segurança no Município: caminhos para construção de uma cultura de paz**. São Paulo: FBSP, 2022. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/45278b69-f11d-4587-8dd5-65a8aec8afc0/full>. Acesso em: 3 abr. 2024.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Novo Guia Prático dos Conselhos Comunitários de Segurança do Rio de Janeiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública. 2021.

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **O Papel dos Municípios na Segurança Pública**. Estudos Criminológicos. São Paulo, Senasp, 2005.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 36–56, ago.-set. 2016.

PIERSON, Paul. Public policies as institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel (Ed.). **Rethinking political institutions** – The art of the State. New York, London: New York University Press, 2006. p. 114–131.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 6–29, 2012.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 102–119, 2007.

RISSO, Melina Ingrid. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 12–23, 2016.

SANTOS, Rodrigo Pereira dos; REINERT JUNIOR, Adival José. Responsabilidade municipal na segurança pública. **Monumenta**, Paraíso do Norte, v. 2, n. 1, p. 84–91, mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Conheça o Segurança Presente**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2022. Disponível em: https://observatoriosocial.uerj.br/wp-content/uploads/2022/04/montagem_cartilha_ok.pdf. Acesso em: 26 mar. 2024.



Secretaria de
Segurança Pública



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO