



UFRRJ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

## **DISSERTAÇÃO**

Todos os Caminhos nos Levam às Armas

– Estudo de caso sobre a política de segurança pública do município de Rio das Ostras/RJ.

**Gabriel Fhelipe dos Santos Barreto Sampaio**

**2023**



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**TODOS OS CAMINHOS NOS LEVAM ÀS ARMAS**  
**– ESTUDO DE CASO SOBRE A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO**  
**MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS/RJ.**

**GABRIEL FHELIPE DOS SANTOS BARRETO SAMPAIO**

*Sob a orientação da professora*

**Nalayne Mendonça Pinto**

Dissertação submetida como requisito  
parcial para obtenção do grau de **Mestre**  
**em Ciências Sociais**, no Curso de Pós-  
Graduação em Ciências Sociais.

Seropédica, RJ  
Dezembro de 2023

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S192t Sampaio, Gabriel Fhelipe dos Santos Barreto, 1989-  
Todos os Caminhos nos Levam às Armas - Estudo de  
caso sobre a política de segurança pública do município  
de Rio das Ostras/RJ. / Gabriel Fhelipe dos Santos  
Barreto Sampaio. - Seropédica, 2023.  
120 f.: il.

Orientadora: Nalayne Mendonça Pinto.  
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, Programa de Pós Graduação em  
Ciências Sociais, 2023.

1. Segurança Pública. 2. Municipalização da  
Segurança. 3. Rio das Ostras. I. Pinto, Nalayne  
Mendonça, 1974-, orient. II Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em  
Ciências Sociais III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**GABRIEL FHELIPE DOS SANTOS BARRETO SAMPAIO**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 27/12/2023

Documento assinado digitalmente  
 NALAYNE MENDONCA PINTO  
Data: 20/02/2024 09:33:53-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Nalayne Mendonça Pinto Dra. UFRRJ  
(Orientadora)

Documento assinado digitalmente  
 LUCIANE PATRICIO BARBOSA MARTINS  
Data: 31/12/2024 11:37:37-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Luciane Patricio Barbosa Martins Dra. UFF

Documento assinado digitalmente  
 MARCOS ALEXANDRE VERISSIMO DA SILVA  
Data: 31/12/2024 12:00:16-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Marcos Alexandre Verissimo da Silva Dr. UFF

## RESUMO

SAMPAIO, Gabriel Fhelipe dos S. B. **Todos os caminhos nos levam às armas – estudo de caso sobre a segurança pública de Rio das Ostras – RJ.** 2023, 120 Páginas. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2023.

A presente pesquisa insere-se no campo das ciências sociais, com foco na temática da segurança pública, mais especificamente na participação dos municípios em políticas públicas de segurança. Possui como objeto de investigação a política de segurança pública do município de Rio das Ostras/RJ, implementada no período de 2018 a 2023. Trata-se de um estudo de caso cujo objetivo principal é realizar uma análise exploratória da política de segurança pública do referido município e, a partir dos dados levantados, situá-la no contexto atual das políticas municipais de segurança existentes. Dois aspectos foram centrais na investigação: o primeiro refere-se ao processo — ainda em andamento — de adequação da legislação municipal às diretrizes do Estatuto das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014), do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O segundo diz respeito à presença do Grupo de Operações Especiais (GOE), um batalhão de operações no estilo "caveira", no quadro de atuação da Guarda Municipal. No aspecto metodológico a pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, por meio da aplicação de entrevistas junto ao gestor da pasta, o comandante da guarda municipal e um servidor da guarda municipal, além da realização de pesquisa documental, a partir de fontes primárias e secundárias, e pesquisa bibliográfica sobre o tema. Parte-se da hipótese que atualmente há uma tendência entre as Guardas Municipais em adotar práticas de policiamento similares às das polícias militares, fato impulsionado por uma interpretação específica da Lei nº 13.022/2014 (Estatuto das Guardas). Concluímos que, em Rio das Ostras/RJ, as alterações político-administrativas no âmbito da segurança pública não produziram efeitos substanciais na política pública, de modo que a formulação e a execução das ações pouco são moldadas pelos novos instrumentos de gestão implementadas no período. Constatou-se também o fortalecimento da tendência ao exercício de policiamento pela Guarda Municipal, evidenciado pela centralidade atribuída ao Grupamento de Operações Especiais e pela ênfase na regulamentação do uso de armas de fogo. Assim, a política de segurança pública do município está orientada, entre outras metas, à ampliação do exercício de policiamento e pela garantia do armamento da guarda, justificada pela necessidade do município em aumentar a sua capacidade de enfrentamento à criminalidade. Compreendemos que tal contexto observado reflete as disputas e interesses específicos associados à gestão da pasta.

**Palavras-chave:** Segurança Pública; Municipalização da Segurança; Rio das Ostras.

## ABSTRACT

SAMPAIO, Gabriel Fhelipe dos S. B. **Todos os caminhos nos levam às armas - estudo de caso sobre a segurança pública de Rio das Ostras - RJ.** 2023, 120 Pages. Dissertation (Master's in Social Sciences). Institute of Human and Social Sciences, Department of Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2023.

This research is part of the field of social sciences, focusing on the issue of public security, more specifically on the participation of municipalities in public security policies. Its object of investigation is the public safety policy of the municipality of Rio das Ostras/RJ, implemented between 2018 and 2023. It is a case study whose main objective is to carry out an exploratory analysis of the municipality's public security policy and, based on the data collected, to situate it in the current context of existing municipal security policies. Two aspects were central to the investigation: the first refers to the process - still underway - of adapting municipal legislation to the guidelines of the Municipal Guards Statute (Law No. 13.022/2014), the National Public Security and Social Defense Plan (PNSPDS) and the Unified Public Security System (SUSP). The second concerns the presence of the Special Operations Group (GOE), a "skull" style operations battalion, within the Municipal Guard. In terms of methodology, the research used a qualitative approach, through interviews with the manager of the department, the commander of the municipal guard and a municipal guard employee, as well as documentary research, using primary and secondary sources, and bibliographical research on the subject. The hypothesis is that there is currently a tendency among Municipal Guards to adopt policing practices similar to those of the military police, a fact driven by a specific interpretation of Law 13.022/2014 (the Guards Statute). We conclude that, in Rio das Ostras/RJ, the political-administrative changes in the field of public security have not had a substantial effect on public policy, so that the formulation and execution of actions are little shaped by the new management instruments implemented in the period. The trend towards policing by the Municipal Guard was also strengthened, evidenced by the centrality given to the Special Operations Group and the emphasis on regulating the use of firearms. Thus, the municipality's public security policy is geared, among other goals, towards expanding policing and guaranteeing the arming of the guard, justified by the municipality's need to increase its capacity to deal with crime. We understand that this context reflects the disputes and specific interests associated with the management of the portfolio.

**Keywords: Public Security; Municipalization of Security; Rio das Ostras.**

À minha mãe, à minha vó e à minha Irmã, por todo o afeto e suporte nessa caminhada chamada vida. Estaremos sempre juntos.

À minha companheira Ana Carolina que está lado a lado comigo, obrigado por me guiar no caminho do amor.

Ao meu filho Ravi, pela alegria e o amor diário.

*Papai te ama moleque.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço imensamente a todos que acreditam em mim e me fortalecem na caminhada da vida. Espero estar à altura e retribuir da mesma forma.

Um agradecimento especial à minha orientadora Dra. Nalayne Mendonça Pinto, sem o seu apoio não estaria escrevendo essas palavras. Obrigado por me acompanhar desde a graduação, certamente nunca vou esquecer todos esses processos. Enquanto educador espero que a minha prática reflita pelo menos uma parte dessa referência que você é.

Não poderia deixar de agradecer aos professores participantes da minha banca, a Dra. Luciane Patrício Barbosa Martins e o Dr. Marcos Alexandre Veríssimo da Silva, que foram extremamente sensíveis com a minha condição de prazos estourados e pouco tempo disponível no dia a dia para terminar a dissertação. O apoio de vocês definiu parte do meu futuro, novamente, obrigado.

Por fim, todos os meus amores e parceiros que diretamente participaram da corrida maluca, ao final da escrita da dissertação. Avó, Mãe, Irmã, Companheira, Filho, Padrasto, amigos da militância e tantos outros que não estão próximos hoje, mas tiveram participação nessa conclusão. Um beijo para vocês.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CEAM** = Centro Especializado de Atendimento à Mulher

**FNSP** = Fundo Nacional de Segurança Pública

**GGI** = Gabinete de Gestão Integrada

**GGIM** = Gabinete de Gestão Integrada Municipal

**GOE** = Grupo de Operações Especiais

**IBGE** = Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ISP** = Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro

**PM** = Polícia Militar

**PNSP** = Plano Nacional de Segurança Pública

**PPGCS** = Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

**PROEIS** = Programa Estadual de Interação na Segurança

**SESEP** = Secretaria Municipal de Segurança Pública

**SUSP** = Sistema Único de Segurança Pública

**TCU-RJ** = Tribunal de Contas da União do Rio de Janeiro

**UFRRJ** = Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico I – Evolução da população residente.

Gráfico II – Receitas e despesas totais de Rio das Ostras entre 2011 – 2020.

Gráfico III – Despesas aplicadas por função na LOA no período entre 2016 a 2023.

Gráfico IV – Comparaçao da taxa de letalidade violenta por 100mil habitantes – Rio das Ostras e Estado do Rio de Janeiro.

Gráfico V – Comparaçao da taxa de apreensão de drogas por 100mil habitantes – Rio das Ostras e Estado do Rio de Janeiro.

Gráfico VI – Despesa aplicada na função segurança pública [LOA] – 2016 a 2023.

Gráfico VII – Comparaçao da taxa de estupros por 100mil habitantes – Rio das Ostras, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Macaé e Estado do Rio de Janeiro.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura x – Organograma SESEP 2018.

Figura 1 – Taxa da ocupação urbana inicial do território de Rio das Ostras (1940).

Figura 2 – Taxa de ocupação urbana do território de Rio das Ostras (1970).

Figura 3 - Ocupação urbana do território de Rio das Ostras (1994).

Figura 4 – Estimativa da taxa de ocupação urbana do território de Rio das Ostras (2009).

Figura 5 – Material informativo do CEAM sobre o ciclo da violência doméstica.

Figura 6 – Reportagem sobre ação da Guarda Civil Municipal.

Figura 7 – Reportagem retirada do site da Prefeitura sobre nivelamento da Guarda Municipal.

Figura 8 – Reportagem do site da Prefeitura sobre ação do PROEIS.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela I – Valor de Royalties acumulado no período 1999-2008.

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	14
Metodologia .....	21
CAPÍTULO 1 – SEGURANÇA PÚBLICA E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS: DE ONDE VIEMOS E PARA ONDE VAMOS? .....	24
1.1 O campo da segurança pública .....	25
1.2 A violência urbana enquanto problema público e catalisador de propostas para a segurança pública .....	26
1.3 A Segurança Pública no período democrático: a permanência de um modelo autoritário e a blindagem às mudanças .....	30
1.4 A participação dos municípios na segurança pública: entre as expectativas acumuladas e a realidade que se impõe .....	38
1.4.1 A visibilidade e o fomento dos municípios pelos Planos e Programas Nacionais de Segurança Pública .....	42
1.4.2 As experiências dos municípios na segurança pública .....	46
CAPÍTULO 2 – AS TRANSFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS/RJ.....	52
2.1 Dados demográficos e histórico de ocupação do município.....	54
CAPÍTULO 3 – A SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS/RJ – O FORTALECIMENTO DO IDEÁRIO DE “MAIS POLICIAMENTO” PARA A MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA.....	65
3.1 Um breve histórico da Guarda Municipal e das secretarias destinadas à segurança pública no município de Rio das Ostras/RJ .....	66
3.2 Um retrato da SESEP e da Guarda Municipal em Rio das Ostras/RJ.....	69
3.2.1 Patrulha Maria da Penha e a sua relação com a Política Municipal voltada às Mulheres .....	81
3.2.2 PROEIS e GOE: o reforço no policiamento e a nova forma de atuação da Guarda ..	89
3.3 A adequação da Guarda Municipal à Lei Federal 13022/14 .....	95
3.4 Análise: a utilização da corporação como mercadoria política. .....	104
CONCLUSÃO.....	110
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....	114

## INTRODUÇÃO

Dissertar sobre o município de Rio das Ostras/RJ significa rememorar pouco mais de vinte anos de vivência, entre idas e vindas, que eu tenho com a cidade. Sou parte do processo migratório de famílias de trabalhadores que vieram para o território em busca de empregos melhores e qualidade de vida. Porém, o inevitável movimento de resgate de fatos e momentos na memória não ocorre aleatoriamente, pois, se tratando de uma pesquisa científica, ele é guiado pelo objeto e a investigação que se propõe. Quais aspectos da minha vivência podem contribuir para os objetivos da pesquisa sobre segurança pública?

O primeiro está relacionado às transformações socioeconômicas e do espaço público no município: quando cheguei ao município, em 2002, não existia a estrutura pavimentada na Rodovia Amaral Peixoto que corta todo o município, também não havia a Estrada do Contorno – ligando o Trevo da cidade à saída de Macaé. A orla de Costa Azul e a sua vida noturna não existia ainda. Com o passar das duas últimas décadas o município recebeu inúmeros investimentos de infraestrutura, alterando radicalmente a sua arquitetura. No tocante à segurança pública, já na adolescência, lembro que o município contava apenas com uma pequena delegacia e poucos carros da PM fazendo as rondas nos bairros; a Guarda Municipal se fazia presente na fiscalização do trânsito e pelas rondas escolares, também com um reduzido número de viaturas. Sabíamos que dificilmente encontraríamos algum *carro da PM* na madrugada.

Outra percepção favorável aos nossos fins, sempre reivindicada pelos moradores antigos, diz respeito à baixa sensação de insegurança compartilhada entre os moradores do município: não se ouvia relatos de mortes associados ao tráfico de drogas, nem denúncias sobre roubos e furtos acontecendo à luz do dia, bem como não existia a presença de pessoas em situação de rua no centro da cidade. *“Rio das Ostras não é mais como era antigamente!”* Essa frase paradoxal sempre surge nas conversas entre moradores antigos e exprime certa nostalgia com o tempo que passou, ao mesmo tempo, em muitas situações, está carregada de preconceito e indiferença com aqueles que chegaram depois, por fluxos migratórios de pessoas que foram atrás das oportunidades da indústria do petróleo. Mas ela também serve para sinalizar que hoje o município possui uma dinâmica criminal proporcional às transformações ocorridas no seu território. Lembro bem do diálogo da minha mãe com o dono da primeira casa que moramos no município, ele afirmou que Rio das Ostras só tinha um tipo de ladrão para se preocupar: o de bomba d’água, pois, uma grande parcela das casas era de veranistas e basicamente a água disponível no município era de poço artesiano ou comprada e entregue em caminhão-pipa.

Lembro também de falarem que ladrão não *se criava* em Rio das Ostras, os *matadores* não deixavam vivos por muito tempo.

Certamente, os instrumentos analíticos adquiridos ao longo da minha trajetória acadêmica foram fundamentais para a construção do objeto desta pesquisa. A análise histórica de Rio das Ostras no contexto da segurança pública foi aprofundada por meio da minha trajetória acadêmica. Enquanto estudante de graduação no curso de Ciências Sociais na UFRRJ, eu tive acesso à bibliografia sobre a temática da segurança pública no processo de construção do trabalho de conclusão de curso, onde, pela definição, tratei sobre o debate da proibição das drogas, mais especificamente a relação entre os efeitos da lei 11.343/06 - “lei das drogas” -, o aumento do encarceramento no país e a seletividade do sistema penal brasileiro. Ao estudar os efeitos da política criminal de combate às drogas na cidade do Rio de Janeiro (Zaccone, 2007), surgiu o interesse em pesquisar propostas na segurança pública que não estivessem pautadas unicamente pela lógica reativa e repressiva.

A elaboração do anteprojeto de ingresso ao PPGCS e o tema que desenvolvo nessa pesquisa é, em certa medida, desdobramento desse interesse. Porém, o ingresso ao curso de pós-graduação se fez dentro de alguns marcos que reverberaram sobre os processos, os fluxos e a produção da pesquisa desenvolvida. Entre o período de 2020 a 2023 atravessei fases de desemprego, perdas familiares e os efeitos de uma pandemia mundial. Mas, por outro lado, tive a imensa felicidade de ter um filho. Dada às circunstâncias da produção do trabalho, e os inevitáveis limites postos, cabe apresentarmos uma breve caracterização do que foi realizado.

A pesquisa em curso se insere no rol de estudos das ciências sociais cuja temática é a segurança pública, mais especificamente a participação dos municípios nas políticas públicas de segurança. O objeto de investigação desta pesquisa é a política de segurança pública do município de Rio das Ostras/RJ, desenvolvida no período entre 2018 a 2023<sup>1</sup>. Questionamos no trabalho como o município tem lidado com a segurança pública nos últimos anos: quais as ações, políticas públicas e processos de produção de ordem urbana foram implementados pelo município de Rio das Ostras/RJ. E, em específico à Guarda Municipal, desejamos compreender se a instituição ficou mais próxima de uma atuação voltada ao exercício do policiamento, devido as mudanças ocorridas no âmbito da segurança pública do município.

O município de Rio das Ostras/RJ sofreu uma transformação socioeconômica significativa nas últimas décadas. Durante esse período, houve um aumento abrupto da população e da área urbana, o que provocou mudanças no espaço público e alterou a paisagem

---

<sup>1</sup> Trabalhamos com as legislações e os dados estatísticos relativos à segurança pública do município, na sua grande maioria até o primeiro semestre de 2023.

local. A arquitetura, antes mais provinciana, cedeu lugar a uma estrutura mais próxima à de municípios de médio porte urbanizados. A dinâmica da indústria do petróleo é determinante para o processo de urbanização do município e de toda a região, garantindo uma maior receita das contas públicas pelo aumento crescente dos repasses de royalties. Segundo pesquisa realizada pelo IBGE, em 2010, o município ocupava a terceira posição, entre os municípios do Estado do RJ, com o melhor índice de desenvolvimento humano.

Vizinho do município de Macaé, importante território da Bacia de Campos e da indústria do petróleo na região - possuindo ainda uma importante base de operações da Petrobrás - Rio das Ostras lida com os ônus e bônus do fato de estar bem próximo de um centro do capital industrial. O giro “modernizador” e “próspero” que o município assistiu na última década foi acompanhado pelo aparecimento de novos problemas característicos do seu “progresso econômico”: desorganização na expansão urbana, aumento da especulação imobiliária e o surgimento de novas periferias; desemprego agudo acompanhando a crise econômica da última década; dinâmica criminal com maior expressão de conflitos associados ao tráfico de drogas e domínio de territórios; maior demanda da administração pública na oferta de serviços públicos (educação, saúde, assistência social, etc); danos e implicações ambientais no território; aumento do fluxo de automóveis na rodovia Amaral Peixoto que corta o município, etc.

Em suma, conforme será demonstrado no segundo capítulo, pelo processo de transformação do espaço social – industrialização e urbanização - temos por consequência a alteração da dinâmica da produção de ordem urbana, onde invariavelmente a administração pública é mobilizada a agir pelas suas instituições. No caso da segurança pública do município, percebe-se que gradativamente novos equipamentos públicos e novas demandas surgem, sendo captados pela própria evolução da Guarda Municipal, onde são agregadas novas frentes de atuação, acompanhado por um maior aporte da estrutura das secretarias que esteve vinculada.

Nesse sentido, a pesquisa buscou analisar como um município que alcançou um dos maiores patamares de crescimento populacional do país nas últimas décadas, situando-se tão próximo de um dos principais centros do capital industrial do Estado do RJ, lida com a questão da segurança pública no seu território. A justificativa da pesquisa em buscar caracterizar a política de segurança de Rio das Ostras segue por esse contexto. Ainda, considerando que esse cenário é compartilhado por outros municípios das regiões da Baixada Litorânea e Norte-Fluminense, a pesquisa levanta questões importantes para pensar a segurança pública no interior do Estado do RJ.

A relevância do nosso objeto de pesquisa também encontra eco nos debates acerca da participação dos municípios na elaboração e na execução de ações e de políticas públicas de

segurança à nível local. Pelo menos nas últimas duas décadas, os municípios ganharam relativa notoriedade em relação às suas possibilidades de intervenção na área, sobretudo pela atuação das Guardas, estando referenciado em boa parte dos programas e planos nacionais de segurança pública como um ente federativo legitimado a executar uma miríade de ações locais visando diminuir a sensação de insegurança dos seus territórios.

Como abordado no primeiro capítulo, considera-se os anos 2000 a “década de ouro” para a segurança pública, principalmente no que diz respeito às políticas municipais de segurança e o fortalecimento da atuação das Guardas. Nesse período, a participação dos municípios (e das Guardas) nas políticas públicas de segurança pública vai ser alimentada por uma perspectiva geral de mudanças, fundamentada em concepções como Segurança Cidadã, Prevenção e Policiamento Comunitário, pelas quais esse ente federativo poderia articular ações, atuando em proximidade às demandas locais que estão inseridos, com as suas Guardas exercendo suas funções enquanto força de segurança e ferramenta principal na execução da política. Pelas últimas décadas constatamos uma profissionalização da gestão municipal na segurança pública, porém, distante das expectativas que tais propostas projetavam o município e a Guarda.

A história passou aos nossos olhos e temos mantido com vigor, salvo por algumas exceções pontuais, uma estrutura de segurança pública antagônica aos preceitos democráticos e a defesa dos direitos como pilar de atuação das suas polícias. A violência urbana se manteve ao longo das décadas e pouco se fez para alterar essa rota de colisão. Conservamos a cultura da violência que se retroalimenta pelos discursos populistas e pela prática cotidiana; mediamos os conflitos sociais pautados por marcadores sociais que diferenciam entre aqueles que possuem direitos e aqueles que não são considerados com direitos, e, por isso, tornando-se alvo do sistema de justiça.

A retomada democrática introduziu tensões no campo da segurança pública, fomentando nas primeiras décadas o debate sobre um modelo de ordem pública pautada pela cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça, porém sem calçar o consenso mínimo necessário para transformações no modelo institucional vigente (Lima, 2019). Os programas e propostas institucionais na área da segurança pública que propunham mudanças foram residuais ou descontinuadas pelo governo federal, refletindo no deslocamento de foco e no rebaixamento de investimentos aos municípios.

No caso dos municípios e das Guardas, percebemos o crescimento na criação de guardas e secretarias ou instâncias municipais voltadas à segurança pública em todo o país (Munic, 2019). Se há uma descontinuidade no ímpeto das ações de incentivo pelo governo federal, como

averiguada na primeira década dos anos 2000, por outro lado, a pauta da violência e a necessária resposta a ela ganha cada vez mais fôlego junto aos municípios, estando refletido justamente na criação de equipamento público voltado a tal demanda.

Não seria demais apontar que a comprovada ineficiência dos estados e das suas polícias em remediar o sentimento coletivo de insegurança e os altos índices de violência nas cidades – sendo em muitos casos parte do problema - foi fator preponderante para a busca de novas estratégias institucionais na área da segurança pública. O município passa a ser reconhecido como uma figura do poder público que também necessita mobilizar ações (mesmo que em um grau menor ou diferenciado que os estados) voltadas à segurança pública, na medida em que a pauta da segurança vai sendo incorporada à agenda pública não apenas das capitais e dos grandes centros urbanos.

As Guardas ganharam com a lei federal nº 13.022/14 o seu Estatuto Geral, disciplinando o §8º do art. 144 da Constituição Federal e, com isso, normatizando em certo nível o vácuo legal deixado pela redação da Constituição Federal referente ao seu papel e às suas competências no sistema de segurança pública. Temos por destaque, em sua redação, a garantia do caráter civil e preventivo das Guardas, compreendendo-as como importante componente para a construção de políticas integradas, além de situar-se como um marco (na tentativa) de desmilitarização dessa organização, a partir da exigência de formação com base na matriz curricular nacional, da impossibilidade de utilizar-se de códigos militares, sendo obrigatória a elaboração do código de conduta próprio, e que o posto superior da Guarda seja assumido por um dos quadros internos, entre outras delimitações, que visam frear o movimento de mimetização do modelo das polícias militares por essas instituições.

Há ainda a previsão da Guarda Municipal ser armada, fator que foi e ainda é objeto de discussão entre gestores, associações, sindicatos dos guardas e especialistas de segurança pública. As defesas e as críticas sobre o fato da Guarda ter um novo amparo legal para estarem armadas pode ser matéria de um único trabalho de dissertação, mas o que se faz importante para a nossa análise é o deslocamento que, na prática, as Guardas sofrem no sentido de distanciarem-se da perspectiva de proximidade - alimentada lá atrás no PRONASCI -, atuando com poder de polícia e estando compreendida cada vez mais pela sua capacidade em realizar policiamento ostensivo. A projeção do município e das Guardas atuarem na segurança pública pelo prisma da Segurança Cidadã vai se desfazer junto a todas as propostas que propuseram mudanças nesse sentido na área da segurança.

Na prática, as Guardas são utilizadas (ou tendem a ser utilizadas) a partir da mesma lógica que orienta as ações das polícias militares, sofrendo a mesma pressão pública que cobra

respostas imediatas e pela justificativa do combate à criminalidade, ou mesmo a “prevenção”, principalmente em ações voltadas a coibir o varejo de drogas. Nos últimos anos, diversas prefeituras criaram grupamentos especiais nas suas Guardas (choque ou caveiras), utilizando-as para realizar ações de policiamento ostensivo, como abordagens visando apreensão de drogas ilícitas, ou ações para despejo de ocupações, entre outras utilizações<sup>2</sup>.

Portanto, temos um impasse posto em relação às Guardas: por um lado, as expectativas criadas pela idealização de uma atuação pautada por proximidade - antagônica ao modo de agir das polícias estaduais -, somado ao caráter desmilitarizante que, a priori, a regulamentação do Estatuto das Guardas buscou delimitar a essas instituições; por outro, choca-se com a utilização corrente da Guarda, pelos municípios, em ações que muitas vezes estão bem próximas daquelas realizadas pelas polícias militares, tendência que, por sua vez, será potencializada com base em uma leitura específica sobre o Estatuto, enfatizando o “poder de polícia”, ao elencar como princípios de atuação o “patrulhamento preventivo” e o “uso progressivo da força” (Serra, 2020).

Podemos afirmar ainda que tal impasse representa uma das dimensões do debate atual sobre a participação dos municípios e das Guardas na segurança pública. Levantamos a hipótese que essas forças de segurança municipais, na sua atualidade ou “maioridade”, distanciaram-se do seu caráter de proximidade, conforme idealizado por teóricos, especialistas e setores da sociedade civil, além dos programas e planos nacionais de segurança pública que incentivaram a participação dos municípios e das Guardas a partir do paradigma da Segurança Cidadã.

Se, estamos habilitados a caracterizar o modo de agir das polícias militares pelo militarismo<sup>3</sup>, conceituação que também define o modelo ou paradigma tradicional da segurança pública no país, esse efeito sobre as Guardas foi catapultado pelo Estatuto. Igualmente é reconhecido nos estudos de caso que as Guardas nasceram sob a insígnia do militarismo, sendo comandadas por indivíduos ligados às forças armadas ou às polícias militar e civil. Porém, a questão que se apresenta é o fato do Estatuto prever determinada caracterização e competências para as Guardas, por sua vez interpretada de forma a prevalecer e legitimar uma atuação que cada vez mais se aproxima do policiamento típico das polícias estaduais, oportunizando os

---

<sup>2</sup> Sobre a Guarda Municipal de Vitória-ES ver <https://www.seculodiario.com.br/seguranca/por-que-e-problematica-a-militarizacao-das-guardas-municipais>

Sobre as regiões metropolitanas de São Paulo <https://averdade.org.br/2020/08/avanca-a-militarizacao-das-guardas-municipais-nas-regioes-metropolitanas/>

Sobre a Guarda Municipal de Fortaleza-CE <https://pt.slideshare.net/joaoalfredo50050/saiba-como-foi-o-processo-de-militarizacao-da-guarda-municipal>.

<sup>3</sup> Para saber mais sobre a relação entre militarismo e segurança pública ver ZAVERUCHA, Jorge. Frágil Democracia e Militarização da Segurança Pública no Brasil. XII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 19-23 de outubro de 1999, GT Nº 21.

efeitos de mimetização anteriormente detectados, sob o risco de se tornar regra a reprodução de alguns problemas e aspectos próprios dos padrões de policiamento tradicionalmente adotados. O que essa perspectiva rende aos municípios e às suas Guardas? Para quem será direcionado o controle social?

Foi por essa linha que desenvolvemos a pesquisa no município de Rio das Ostras, principalmente pela evidência da atual Secretaria de Segurança Pública (SESEP) do município, em 2017, ter criado o Grupo de Operações Especiais (GOE), grupamento da Guarda Municipal, cujo objetivo seria realizar a contenção de grandes distúrbios populacionais. Dois elementos chamaram a atenção na pesquisa: o grupamento é caracterizado visualmente pelas suas viaturas e farda pretas e realiza incursões de policiamento ostensivo junto à Polícia Militar. E a realização de ações de “invasão” nos pontos de varejo de drogas, em conjunto com a PM – principalmente com o PROEIS, é fato reconhecido por moradores dessas localidades, sendo também confirmado pelas entrevistas realizadas.

Nesse sentido, essa dissertação realizou um estudo de caso sobre o município de Rio das Ostras, tendo por objetivo central o desenvolvimento de uma pesquisa exploratória da política de segurança pública do município de Rio das Ostras/RJ e, a partir da análise dos dados levantados, situá-la no atual cenário das políticas municipais de segurança existentes.

Portanto, temos uma dupla investigação: identificar os aspectos institucionais e simbólicos que possibilitem caracterizar a política de segurança desenvolvida no município, apreendida tanto pela sua estrutura político-administrativa, verificável nas legislações, como pelos equipamentos públicos e os elementos captados nas entrevistas realizadas e aqueles compartilhados pelas mídias locais. E, com base nesta caracterização, buscar compreender a localização de tal política no cenário atual das políticas municipais de segurança existentes, e, em específico, a atuação da Guarda, de forma a revelar a(s) sua(s) tendênci(a)s de atuação.

A Guarda Municipal é elemento central da investigação sobre a política de segurança de Rio das Ostras, na medida em que ela é força de segurança a nível municipal mobilizada, dentre tantas funções possíveis, a gerir a ordem urbana, exercendo papel de polícia e atuando conforme a perspectiva do governo municipal. A grande maioria das ações agenciadas pela SESEP tem a necessidade da participação da Guarda Municipal, e as transformações observadas nos últimos cinco anos alteram de certa maneira a sua atuação. Foi dada ênfase na sua investigação o recente processo de adequação à Lei Federal 13.022/14 (Estatuto das Guardas), o programa Patrulha Maria da Penha e a sua relação com as políticas voltadas às Mulheres no município, e a atuação do Grupamento de Operações Especiais (GOE).

## Metodologia

A pesquisa de dissertação terá como referencial teórico metodológico o aporte a compreensão dos campos em Pierre Bourdieu. Em Bourdieu (1983) nos interessa entender como a formação dos campos pode orientar processos de disputas, conflitos e configurações estratégicas que ordenam decisões e ações políticas nos municípios e nas instituições que orientam as políticas na segurança pública que serão estudadas.

Bourdieu comprehende a formação de grupos sociais em suas diferentes formações como "campos sociais". Assim, o campo é um espaço social que possui uma estrutura própria, relativamente autônoma em relação a outros campos (BOURDIEU, 1983). Para Bourdieu, "o campo se particulariza, pois, como um espaço onde se manifestam relações de poder, o que implica afirmar que ele se estrutura a partir da distribuição desigual de um quantum social que determina a posição que um agente específico ocupa em seu seio" (BOURDIEU, 1983:21). É nesse campo, o espaço simbólico, no qual as lutas dos agentes determinam, validam e legitimam as representações. É o poder simbólico, onde se estabelecem a classificação dos signos e sentidos do que é adequado, do que pertence ou não a um código de valores, marcado por hierarquias sociais e lutas internas e externas entre os agentes com o intuito de competirem pela posse de bens simbólicos, que lhes proporcionam legitimidade e prestígio.

Ainda sob a perspectiva do autor, esse espaço social é formado por relações de proximidade e separação que são, antes de tudo, relações hierárquicas, ancorado na teoria de Bourdieu, que possibilita o entendimento dos mecanismos de dominação e a compreensão da lógica das práticas dos sujeitos num ambiente desigual e conflituoso. A hierarquia vertical dos grupos sociais os distingue, portanto, segundo a estrutura e ao acúmulo de capital específico de cada campo. A função dessa ordem hierárquica é a de situar os agentes de acordo com sua ocupação e distinguir as diferenças relativas ao seu capital cultural e econômico, pois, quanto maior o capital do agente, maior o reconhecimento no espaço social por ele ocupado.

Portanto, as políticas de segurança pública sendo compreendidas como um campo de ação onde ocorrem disputas e conflitos de interesse estabelecidos no processo de formulação, implantação e avaliação (ciclo das políticas públicas), "permite explicitar os agentes que se posicionam no seu campo e a disputam, como também a própria possibilidade de análise de sua capacidade de intervenção sobre a realidade" (Melazzo, 2010, p. 9).

É importante destacar que em referência ao conceito de políticas públicas temos múltiplos olhares, relativos às diferentes análises e contribuições dos diferentes campos de investigação, como a economia, a administração e a sociologia, por exemplo. O presente trabalho de dissertação busca, enquanto estudo sociológico, "investigar a política [pública de

segurança] como resultante de interações - de barganhas, conflitos ou consensos – entre diferentes grupos, segmentos ou classes sociais” (*ibidem*, p. 10), de forma que a análise dos mecanismos e das estruturas de tomada de decisão, ou, em nosso caso, da gestão da segurança pública nos municípios, esteja submetida a uma perspectiva que reconhece a não neutralidade implícita nessas configurações.

Em relação aos aspectos metodológicos do trabalho, realizou-se um estudo de caso sobre a segurança pública do município, com trabalho de campo, a partir da aplicação de entrevistas semi-estruturadas, considerando a sua qualidade em representar uma “realidade empírica a ser estudada a partir das concepções teóricas que fundamentam o objeto de investigação”, que, por sua vez, representa pessoas e grupos que manifestam subjetividades e histórias de vida que serão investigadas, propiciando a criação de novos conhecimentos sobre esse objeto (Minayo *et al.*, 2002, p. 53).

Realizou-se entrevistas com o secretário de segurança pública, o comandante da guarda municipal, a coordenadora do CEAM e um servidor da guarda municipal, lotado no GOE. Através das entrevistas foi possível captar informações importantes a respeito do funcionamento da SESEP e da Guarda, que não estavam explícitas na pesquisa documental, pela perspectiva de servidores que atuam em diferentes posições dessas estruturas. Em relação à entrevista realizada com a coordenadora do CEAM, buscou-se compreender como a atuação da Patrulha Maria da Penha participava das ações desenvolvidas pelo município com foco à violência de gênero.

Seguindo essas reflexões, o trabalho de campo apresenta diversas dificuldades que podem inviabilizar a entrada do pesquisador em campo, como o fator de aproximação e contato com as pessoas e grupos de interesses para a pesquisa; a colaboração dos participantes com a proposta de estudo ensejada; à postura do pesquisador em relação à problemática a ser estudada na interação com as pessoas ou grupos; ou, ainda, o cuidado teórico-metodológico com a temática a ser explorada (Minayo *et al.*, 2002, p. 55-56). No que tange o presente estudo, em relação ao Comandante da Guarda Municipal e ao Capitão da supracitada força de segurança, o contato ocorreu através de solicitação junto à administração pública municipal. Já em relação ao servidor da Guarda Municipal, o contato deu-se por intermédio de uma pessoa que possuía laços de amizade com o mesmo.

Optamos por apresentar os nossos objetivos com a condução das entrevistas, reforçando o caráter científico da abordagem, em oposição à uma possível utilização das respostas para fins destoantes, como, por exemplo, a produção de material opinativo e/ou jornalístico. Também tivemos a preocupação de elaborar os questionários com base na análise pretendida,

de forma a capturar informações sobre os equipamentos públicos que compõem a estrutura-administrativa da secretaria e da guarda municipal: a sua organização interna, o efetivo e os recursos humanos disponíveis, as frentes de atuação, os programas e convênios firmados, o orçamento público aplicado; em consonância, com a teoria utilizada responsável por “informar o significado dinâmico daquilo que ocorre e que buscamos captar no espaço de estudo” (*ibidem*, p. 56).

Para além da abordagem qualitativa, enquanto técnica para coleta dos dados, foi realizada pesquisa documental a partir de fontes primárias (legislações, portal de notícias, censo e dados de instituições públicas) e secundárias (pesquisas estatísticas oriundas de trabalhos acadêmicos e de institutos não-governamentais). Além da pesquisa bibliográfica prévia, a partir do levantamento e discussão da produção bibliográfica sobre o tema, em nosso caso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica centrada nas discussões sobre a participação dos municípios na segurança pública.

- Enumeramos a seguir os levantamentos de dados realizados na pesquisa:
- a) registro dos crimes<sup>4</sup> notificados pelas delegacias do Estado do Rio de Janeiro, junto ao banco de dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ), no período entre 2014 a 2022.
  - b) as reportagens com o tema “segurança pública”, junto ao portal de notícias da Prefeitura de Rio das Ostras, relativas ao período de 2018 a 2022.
  - c) as legislações municipais que regulamentam as atividades do município no âmbito da segurança pública, junto às edições do diário oficial, sistema de busca do banco de dados do site da Câmara Municipal e pelo Portal da Transparência da Prefeitura de Rio das Ostras;
  - d) as transformações no perfil socioeconômico do município de Rio das Ostras, junto às pesquisas do IBGE e os relatórios anuais do TCE-RJ.

---

<sup>4</sup> Buscou-se reunir dados sobre a violência urbana nos municípios de Rio das Ostras, e os que fazem divisa com ele (Casimiro de Abreu, Macaé e Cabo Frio), além dos valores correspondentes ao estado do Rio de Janeiro, a partir das categorias *letalidade violenta*, *estupro* e *apreensão de drogas*. A escolha das categorias deveu-se a diferentes fatores: sobre *letalidade violenta*, pelo fato dela incluir o quantitativo sobre homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, roubo seguido de morte (latrocínio) e lesão corporal seguido de morte, expressando diferentes indicadores de mortes causadas por ação intencional; sobre *estupro*, deve-se ao histórico da cidade em casos de estupro, ganhando notoriedade e mobilização da sociedade civil para a denúncia e a cobrança de medidas pelo governo municipal, ao longo dos anos 2000. Por fim, sobre *apreensão de drogas*, espera-se que ela expresse a dinâmica registrada pela polícia em relação à “guerra às drogas” no município, na medida em que é o principal mobilizador de discursos e ações na área da segurança pública.

## CAPÍTULO 1 – SEGURANÇA PÚBLICA E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS: DE ONDE VIEMOS E PARA ONDE VAMOS?

Há bem registrado na bibliografia disponível sobre o tema aqui desenvolvido o protagonismo dos municípios na área da segurança pública, não só pela ação da Guarda Municipal, mas também pela promoção de uma miríade de ações que visam incidir sobre a produção de “ordem pública” local (CARUSO, 2007; CARUSO, 2020; SOARES, 2006).

No Estado do Rio de Janeiro, onde está localizado o município de Rio das Ostras, com base na pesquisa realizada pelo IBGE (MUNIC, 2019), entre os seus 92 municípios, 79 tinham Guarda Municipal ou possuíam algum tipo de estrutura na área da segurança pública (cerca de 86% do total). Pode-se considerar que, no atual momento, a pauta da segurança pública mobiliza a maioria dos municípios do estado, demandando ações por grande parte das Prefeituras, e a alocação de recursos mínimos para a viabilidade das mesmas.

Mas, o que se espera dos municípios e das suas Guardas no sistema de segurança pública? Quais são as bases normativas da atuação deste ente federativo e da sua força de segurança? Como a segurança pública tornou-se um tema em âmbito municipal, para além da esfera estadual? São perguntas preliminares que temos a tarefa de responder para avançar com a pesquisa que desejamos realizar sobre o município.

Como nos ensina Bourdieu (1999), nenhum objeto pode ser concebido de forma isolada do conjunto das relações históricas e sociais das quais fornecem as suas propriedades essenciais. Dessa forma, é necessário relacioná-lo com as condições objetivas da sua existência, pois ele não tem sentido fora de sua interação com o todo. Assim, devemos abarcar em nossa investigação, um conjunto de elementos que são pertinentes e estão relacionados ao objeto. Em nosso caso, diz respeito à compreensão, pelas contribuições que consideramos válidas, de processos sociais como a centralidade da violência urbana no debate público das cidades brasileiras, a redemocratização política, a Constituição Federal de 1988 e a cidadania excluente, a (des)regulação das polícias no período democrático, formação do campo intelectual, entre outros.

Os tópicos desenvolvidos a seguir irão compor o primeiro capítulo da dissertação e buscam traçar um panorama sobre a inclusão e a participação dos municípios na segurança pública do país, respondendo as seguintes perguntas: *Como a segurança pública tornou-se um tema em âmbito municipal, para além da esfera estadual? Quais seriam as expectativas acumuladas sobre o papel que o município poderia desempenhar na segurança pública? Em específico sobre a Guarda Municipal, quais os embates e as discussões que estão presentes no atual momento de sua “maioridade”?*

## 1.1 O campo da segurança pública

Vasconcelos (2014; 2017) ao analisar a formação da área de estudos sobre crime, violência e punição nas ciências sociais brasileira, no período entre 1968-2010, apresenta uma interessante concepção sobre o “campo da segurança pública”, onde este é compreendido enquanto “lócus do cruzamento entre campo intelectual e científico das ciências sociais, do direito e o campo burocrático-político que envolve operadores da segurança pública e da justiça criminal” (Vasconcelos, 2017, p. 36). Nesse sentido, as disputas do campo político não são provenientes apenas dos interesses materiais ou ideológicos, mas também de “forças internas ao campo intelectual”, havendo uma confluência na segurança pública entre áreas de saber, ativismo e políticas públicas.

Ainda, segundo Vasconcelos (2017), tem-se o adensamento do campo acadêmico da segurança pública que, já pelos anos de 1980/90, passa a receber maior atenção de pesquisadores das ciências sociais, provavelmente pela própria emergência do debate público que os seus objetos ganharam. Em paralelo, a percepção de alguns gestores públicos em relação à ineficácia do simples uso da força e a incompatibilidade dos abusos policiais em um regime democrático, enquanto soluções para o problema da criminalidade vão culminar em propostas alternativas ao tradicional roteiro da segurança pública. Forma-se, por esse contexto, um corpo teórico com maior solidez e, com ele, uma maior qualidade nas informações referente ao bojo de discussões sobre violência, criminalidade e possíveis ações do Estado (Sento Sé, 2005).

Em grande medida, os trabalhos dos intelectuais das ciências sociais que referenciam as discussões que compõem a presente pesquisa fazem parte desta fração do campo acadêmico da segurança pública que estará intimamente ligada às experiências e programas desenvolvidos nas últimas décadas. A formação de uma nova percepção sobre os municípios é parte de um “alargamento conceitual” (Kahn e Zanetic, 2006, p. 83) da segurança pública, tanto conceitual como administrativamente. Dessa forma, a questão é deslocada enquanto assunto estritamente policial - no sentido de fortalecer uma concepção multidisciplinar - envolvendo não apenas os estados e os órgãos do sistema de justiça criminal (polícia, judiciário, etc.), mas também “diversos níveis e instâncias administrativas”, além de setores da sociedade civil, como a academia e as ONG’s, e a participação popular em geral.

Por volta do início dos anos 2000, ganha força entre atores sociais e instituições públicas voltadas à segurança pública “a ideia de que o município, como unidade federativa mais próxima do cidadão, pode e deve atuar na gestão local dos problemas de violência e criminalidade” (Ricardo e Caruso, 2007, p. 103), essa concepção vai acompanhar a produção

de novas formas de abordagem sobre o problema da violência e sua relação com o sistema de segurança pública.

Por uma perspectiva reformista, teremos pesquisadores e gestores articulando-se em projetos e parcerias produzindo propostas alternativas de políticas públicas na segurança pública, compatíveis com um modelo político democrático, e, não menos importantes, possibilitando a compreensão mais precisa acerca das dinâmicas próprias da criminalidade. Essa atmosfera é impulsionada pelas iniciativas do governo federal, no período, incidindo nas produções acadêmicas e promovendo a reflexão sobre novos conceitos, novas formas de intervir, tendo em vista o que a realidade local revela, ocasionando o aumento de trabalhos tratando da segurança pública e do papel dos municípios (Ricardo e Caruso, 2007).

Por fim, sinalizamos que a escolha desses autores e as suas respectivas reflexões não excluem a possibilidade de outras contribuições críticas à própria noção de reforma das instituições de controles social no Estado capitalista, conforme veremos ao longo do trabalho. Mas partimos deles pela proeminência e capilaridade nas discussões sobre política de segurança pública nas últimas décadas, incidindo na disputa do campo social da segurança pública.

## **1.2 A violência urbana enquanto problema público e catalisador de propostas para a segurança pública**

Diversos trabalhos do campo de estudos da segurança pública debruçaram-se sobre o tema da violência no contexto brasileiro (Misse, 2016; Adorno, 1995; Barreira, 2013; Silva, 2012; Tavares dos Santos, 2004; Peralva, 2000; Sento Sé, 2005; Soares, 2005), discutindo aspectos conceituais, estruturais e históricos, e enquanto um fenômeno social que requer uma ação focalizada e preventiva sobre as suas causas por parte das políticas públicas de segurança.

Brevemente podemos considerar a violência como um fenômeno complexo e multifacetado, que envolve não apenas ações individuais, mas também estruturas sociais e políticas, onde devemos considerar as transformações sociais, econômicas, políticas e culturais ocorridas mundialmente, principalmente após os anos 1970, que acabaram por impactar as formas de violência vigentes e as relações de poder em todo o mundo, exigindo ainda uma abordagem mais complexa e crítica da violência pela teoria social (MISSE, 2016).

Não é objetivo da pesquisa realizar um debate aprofundado sobre a temática da violência, mas pela importância da discussão para a segurança pública e o processo de consolidação dos municípios nessa área, cabe realizar um breve resgate histórico da emergência

do problema da violência (urbana), tendo como pano de fundo a redemocratização política e o estabelecimento do Estado de Direito.

Portanto, considerando a proposta do primeiro capítulo em traçar um panorama sobre a inclusão e a participação dos municípios na segurança pública do país, começaremos abordando a questão da “violência urbana”, ou, em uma linguagem comum, o “problema da violência”. Essa abordagem justifica-se na medida em que o “problema da violência”, enquanto agenda política, desencadeia uma demanda social por “mais segurança” - nos múltiplos sentidos que se pode ter, ensejando ações por parte do Estado que visem contê-la.

As ações e estratégias tradicionais utilizadas pelo Estado para combater o quadro da violência urbana que ganha evidência no debate público, a partir dos anos de 1980, pode ser caracterizada pelo *modus operandi* belicista, penalista e reativo, que, entre tantas críticas, se mostra extremamente ineficiente. Esse modelo é parte da herança lograda pela ditadura militar à sociedade brasileira, e, por essa constatação, teremos fortuitamente no período pós-redemocratização a projeção de debates sobre os problemas relacionados à segurança pública.

Como aponta Vasconcelos (2017, p. 35), “no contexto de transição democrática, os avanços no campo político convivem com a continuidade de práticas sociais e estatais autoritárias e com alarde em torno do crime violento”. Uma série de fatores conjugados incidiram para o aumento e a mudança qualitativa do quadro da “violência urbana” no país, a partir da década de 1980, destacando-se a ampliação do varejo do tráfico de drogas nas cidades e o fluxo de armas de fogo, além de estruturalmente termos um acelerado empobrecimento da população e ampliação das desigualdades sociais - macroprocessos do sistema capitalista, somado a uma grande promessa de cidadania inclusiva, pela redemocratização no país.

A “violência urbana” estará materializada em práticas criminosas – criminalidades - e/ou indesejáveis moralmente pela sociedade que se mostram constantes no ambiente das cidades como, por exemplo, o aumento da taxa de homicídios, roubos e furtos, uso e comércio de drogas ilícitas, assaltos nas ruas das grandes cidades entre outros. Por sua vez, o problema da violência nas cidades desemboca em uma dimensão subjetiva, no sentimento coletivo de insegurança.

Determinante nesta equação será a pressão política exercida pela opinião pública, no período posterior à redemocratização, fortemente midiatisada, pela qual passa a cobrar maior presença do governo federal na resolução dos problemas relacionados à aplicação da lei e da ordem. Em grande medida, será difundida pela mídia a narrativa que corrobora com a linha de combate ao aumento da criminalidade por medidas repressivas. A própria impossibilidade estatal em dar vazão a toda demanda punitivista requerida, constrói o discurso da ineficácia e

incompetência governamental, que volta a sugerir mais repressão para sanar a “ineficiência” anterior, definindo uma espiral irracional ou uma obsessão punitiva (Delgado, 2015; Sanchez, 2002).

A disseminação de discursos punitivistas, junto aos noticiários, acaba por contribuir com o sentimento coletivo de medo e insegurança nas grandes cidades, mesmo que, em alguns casos, haja um “distanciamento [...] entre o sentimento subjetivo de insegurança e o risco objetivo” (Delgado, 2015, p. 89). Com isso, as cidades tendem a ser homogeneizadas pelo pânico coletivo do crime iminente, sem ao certo se pautar por dados concretos capazes de mensurar o risco real nas diferentes localidades (Pinto, 2010).

Destaca-se a “questão das drogas” no contexto da violência urbana do país, a partir da década de 1980-90. Facções criminosas, armas de fogo e domínio de territórios são alguns dos termos que passam a cada vez mais ganhar espaço no vocabulário das manchetes das principais capitais. O combate às drogas (ilícitas) e à figura do traficante no varejo de drogas torna-se o principal motivo para o recrudescimento da ação das polícias nas décadas seguintes. Sob a batuta do proibicionismo, o Estado brasileiro vai assimilar um roteiro de repressão à produção, comercialização e, de certa forma, ao consumo de drogas ilícitas, com forte incidência nos territórios e nas classes mais desfavorecidas.

Tal sentimento coletivizado realmente não é alegórico e, como sabemos, não foi um quadro restrito às décadas 1980/90. O Brasil pode ser considerado como um dos países mais violentos do mundo, e, junto a outros países da América Latina, localiza-se no continente que apresenta taxas de crescimento constante de homicídios. A partir dos anos 1980,

a taxa de homicídios brasileira cresceu em média 20% ao ano e, desde 2014, convivemos com um patamar com cerca de 60 mil mortes violentas intencionais anuais (uma taxa nacional de mais 28 mortes para cada 100 mil habitantes), mais de 50 mil estupros registrados e índices inaceitáveis de letalidade e vitimização policial, que se traduzem na morte de, ao menos, dezoito pessoas por dia por intervenções policiais e faz que o risco de um policial ser morto seja, em média, três vezes superior ao da população em geral (LIMA, 2019, p. 56).

Segundo dados atualizados da DataUNDOC (FBSP, 2019, p. 30), em 2020, o Brasil manteve o primeiro lugar na avaliação do número absoluto de homicídios no planeta - em uma lista de 102 países, contabilizando 47.722 homicídios<sup>5</sup>, e, por isso, correspondendo a cerca de “20,5% dos homicídios conhecidos que foram cometidos no planeta em 2020”. Por outro

---

<sup>5</sup> “[...] 50.512 MVI se utilizarmos os registros policiais, já que o UNODC utiliza os dados dos registros de saúde” (FBSP, 2022, P. 30).

parâmetro, no mesmo relatório, calculando as taxas de MVI<sup>6</sup> por grupo de 100 mil habitantes, o Brasil ocupou a 8<sup>a</sup> posição entre os países mais violentos do mundo.

O grande volume de homicídios e mortes violentas intencionais no país assume um padrão preocupante que incide sobre determinadas regiões do país e grupos sociais. A partir dos dados divulgados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública (*ibidem*, 2019, p. 79), tendo por base o ano de 2021, temos as maiores taxas de homicídios concentradas nas regiões Norte e Nordeste, incidindo na sua maioria sobre homens entre 18 a 24 anos, e atingindo majoritariamente a população negra.

Nas últimas três décadas houveram processos de disseminação e interiorização da violência no Brasil, principalmente dos homicídios, descolando-a dos municípios de grande porte – acima de 100 mil habitantes – para municípios de pequeno e médio porte, incidindo diretamente sobre as expectativas da atuação das Guardas nos municípios.

Em suma, a partir das décadas de 1970/80 a criminalidade passa a se estruturar enquanto um problema público, tomando centralidade nas preocupações das regiões metropolitanas e produzindo a insegurança urbana que projeta as cidades como ambientes violentos (Delgado, 2015). O problema se agravou nas décadas seguintes, e testemunhamos a escalada dos índices de homicídios nas cidades brasileiras e a coletivização do sentimento de insegurança. Quadro social que vai ser respondido pelo Estado por meio das tradicionais práticas de violência e desrespeito aos direitos fundamentais, sob o discurso de manutenção da ordem, com maior incidência sobre as camadas mais desfavorecidas. (Sento Sé, 2005). A constância do efeito colateral dessas políticas se mantém até hoje: entre 2013 e 2021, ao menos 43.171 pessoas foram vítimas fatais de ações das polícias civis e militares no país, quantitativo correspondente a 12,9% de todas as Mortes Violentas Intencionais (MVI) do país no período (FBSP, 2022, p. 79).

Somam-se à conta as altas taxas de impunidade, onde constata-se que “menos de 25% dos homicídios do país são esclarecidos e, dentre esses, leva-se em algumas cidades até 9,5 anos para se levar um réu identificado a julgamento” (Ribeiro et al., 2014 apud Lima, 2019, p. 57). Este último dado ilustra a baixa eficiência das instituições do sistema de justiça e a falta de confiança da população com as instituições destinadas a lidar com a criminalidade e a garantir justiça no contexto da democracia liberal.

---

<sup>6</sup> “A categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora (em alguns casos, contabilizadas dentro dos homicídios dolosos, conforme notas explicativas). (FSBP, 2022, p. 23, nota de rodapé).

A ênfase na perspectiva penal e belicista do sistema de justiça brasileiro vai lograr ainda uma das maiores massas carcerárias do mundo<sup>7</sup>, onde os crimes relacionados ao tráfico de drogas, junto a roubos e furtos, figuram como os principais tipos penais dos presos nas últimas décadas. Uma realidade onde temos cerca de 40% da massa carcerária como presos provisórios ainda sem julgamento.

A violência urbana e a insegurança coletivizada demandam respostas à sua permanência nas cidades, situando-se como catalisador de discursos intervencionistas e de ações/projetos para a segurança pública, seja de cunho repressivo e penalista, seja pelas ditas políticas alternativas de segurança pública. A década de 1990, na esteira da redemocratização, vai abrigar eventos muito simbólicos ligados a violência urbana e a segurança pública nas grandes cidades, muitos deles ocasionados pela ação das polícias (chacinas, ações de grupos de extermínio), trazendo à tona as contradições da convivência do regime democrático com as altas taxas de homicídios e as práticas sistemáticas das instituições de segurança pública baseadas na reatividade e realizadas pela repressão das classes sociais marginalizadas. Como abordaremos no próximo tópico do capítulo, a segurança pública adentra no período democrático *desalmado*, oco em relação às aspirações democráticas, com as suas polícias blindadas para mudanças, tudo isso garantido por representantes políticos e boa parte da população. Porém, todo esse processo é tensionado por parte das evidências incontornáveis da violência policial e a ineficiência de um sistema de segurança pública que na prática é (e continua) inexistente.

### **1.3 A Segurança Pública no período democrático: a permanência de um modelo autoritário e a blindagem às mudanças**

Neste segundo ponto do primeiro capítulo buscamos realizar uma breve caracterização acerca do sistema de segurança pública no regime democrático, destacando o conflito entre a previsão de direitos e o modo de funcionamento e a atuação das instituições de segurança pública. Os dilemas que vivemos no país, entre o Estado de Direito e as práticas na segurança pública, encontram novas condições para a sua reprodução pelo fato de termos, a partir da constituição, uma frágil normatização desta política pública. A falta de controle social das

---

<sup>7</sup> De acordo com o Relatório DEPEN de 2014, baseado em uma compilação de dados mais antiga, pode se comparar a situação do sistema prisional brasileiro com a de outros países: Em números absolutos, o país é a quarta nação com a maior população prisional no mundo com 607 mil pessoas, atrás apenas dos EUA (2.228 milhões), China (1.657 milhões) e Rússia (673 mil).

polícias e a manutenção da sua estrutura de atuação, herdada da ditadura civil militar, são expressões desses “equívocos” no período democrático.

Pensando o processo de transição democrática e a elaboração da Constituição Federal de 1988 pode se afirmar que há um paradoxo entre democracia e violência no país, onde teremos uma mudança do regime político, com a previsão a garantia de direitos e liberdades, acompanhada da continuidade de práticas sociais, estatais e institucionais autoritárias e o aumento da violência urbana, principalmente do crime violento (Peralva, 2000; Vasconcelos, 2017).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o tema da Segurança ganha novas nuances a partir da estrutura político-jurídica responsável por ela. Devido à própria centralidade que os direitos humanos possuem na Constituição, a Segurança passa a ser considerada como um direito social, direcionando, em tese, as práticas do sistema de justiça e de controle social por uma perspectiva de ação baseada na defesa da cidadania e dos direitos. Porém, podemos considerar um rompimento meramente formal com o paradigma de segurança que lhe antecedeu.

Tomando como referência a esquematização proposta por Freire (2009) para analisar o histórico das políticas de segurança no país, podemos indicar três paradigmas na Segurança Pública do Brasil: Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã<sup>8</sup>.

O paradigma da "Segurança Nacional" relaciona-se ao período da ditadura civil-militar de 1964 a 1985, onde as ações na área da segurança tinham por objetivo declarado a defesa do Estado e da ordem política e social vigente. Neste período diversos direitos constitucionais foram suprimidos, impedindo qualquer manifestação contrária à ordem imposta naquele momento por meio da repressão política e censura. O “interesse nacional” encapava o uso da força para a preservação da ordem imposta pelos militares e os setores da elite.

A política de segurança era fundamentada na “Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento”, formulada pela Escola Superior de Guerra, contando com a criação de órgãos repressivos, como o Serviço Nacional de Informação (SNI) e órgãos de informação das Forças Armadas. Amparados pela Constituição de 1967 e a emenda constitucional de 1969, as Forças Armadas são centrais na execução da política de segurança fomentada no período.

Destacamos, entre tantos pontos, a construção do “inimigo interno” como um fator importante para o fortalecimento do regime, pois por esse discurso justificou-se o

---

<sup>8</sup> Deixaremos para desenvolver a ideia da Segurança Cidadã no próximo subponto, destacando a sua relação com a valorização dos municípios na segurança pública.

“recrudescimento das estratégias bélicas de controle social, que visavam o fortalecimento e a manutenção dos interesses dos que estão no poder” (Freire, 2009, p. 94), na medida em que este inimigo era caracterizado como a grande ameaça da segurança do Estado e da sociedade. Na prática, o “inimigo interno” habilitou a perseguição de qualquer cidadão que assim o Estado desejasse, sob a alcunha de que este pudesse atentar contra a segurança e a vontade nacional.

A defesa nacional e a segurança interna se confundem intencionalmente no período, sendo as Forças Armadas e as suas polícias militares, responsáveis por executar as políticas de segurança, pautadas pela lógica repressiva do regime.

O paradigma da “Segurança Nacional” é superado formalmente com a Constituição Federal de 1988, pela qual o cidadão ganha centralidade no seu ordenamento político-jurídico, inaugurando o paradigma da “Segurança Pública”.

A Constituição de 1988 estabeleceu a Segurança Pública como um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos, que tem por objetivo a proteção dos cidadãos e a garantia da ordem pública. Em contrapartida, na prática, é orientada por uma lógica de policiamento ostensivo e de repressão ao crime, sendo também criticado pelo seu alto custo econômico e social acompanhado da falta de efetividade na redução da violência, além da sua tendência à militarização das polícias.

O aumento da criminalidade, o sentimento coletivo de insegurança e a forma tradicional de controle social e manutenção da ordem, executada pelas agências do Estado, são tendências do problema que se retroalimentam e reforçam-se mutuamente até o “esgarçamento das redes de solidariedade e a desagregação de laços comunitários” (Sento Sé, 2005, p. 7). A simbiose entre essas tendências expressa a cultura do medo que guia as estratégias públicas e privadas voltadas à redução da insegurança e a criminalidade.

Pesando na balança os avanços da Constituição Federal de 1988, tivemos a fundamental separação das funções de polícia, pelo art. 144, das funções das Forças Armadas, pelo art. 142. Comparando os dois paradigmas abordados pode-se indicar uma mudança do foco na ação das políticas de segurança,

Enquanto no primeiro [segurança nacional] as ações eram voltadas para a manutenção da ordem pública, através da inclinação de condutas que representassem ameaças contra os interesses nacionais, no arcabouço da segurança pública as ações - que também visam à manutenção da ordem pública - se dirigem contra condutas tendentes a ameaçar a integridade das pessoas e o patrimônio. Assim, através das políticas de segurança, o governo passa a gerir questões diversas da população, ultrapassando-se a lógica da mera preservação do território (DELGADO, 2015, p. 102).

Pelo art. 144, define-se os órgãos responsáveis pela execução da segurança pública e a sua manutenção pelos respectivos entes federativos, como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. A responsabilidade da Segurança Pública passa a ser prioritariamente dos estados, estando eles responsáveis pela gestão das polícias civil e militar. Esse arranjo dotou os estados de autonomia na condução da política de segurança, mas, ao mesmo tempo, dificultou a implementação de diretrizes mínimas de uma política nacional de segurança, o que trouxe prejuízo para a prevenção e controle da violência e criminalidade (FREIRE, 2009).

Ricardo e Caruso (2007) afirmam que no Brasil prepondera uma visão centralizadora de política pública, realizada de cima para baixo, a partir de uma pauta única à todas as unidades federativas incidindo por um efeito cascata. Porém, há dissonâncias à essa lógica “up-down”, e observou-se no debate público, das décadas de 1990 e 2000, a percepção que o poder local pode e deve realizar políticas públicas para a sua própria realidade, tendo em vista a diversidade territorial, cultural e social do país.

Ainda, pelo art. 144, o texto constitucional não determina o papel do município na segurança pública, centralizando a competência da execução da pasta aos estados e às suas respectivas polícias - e em alguns casos, à polícia federal. Silva (2012) afirma que, até o início dos anos 2000, a segurança pública no Brasil era marcada por duas características principais: a divisão rígida de competências no plano federativo, que conferia aos estados grande autonomia na concepção e execução de suas próprias medidas e iniciativas no setor, e a centralidade da ação ostensiva das polícias estaduais. Em relação à primeira, teríamos por consequência a falta de integração entre as diferentes instituições responsáveis pela segurança pública, configurando-se como um dos principais desafios enfrentados pela política de segurança pública no Brasil.

Muniz e Martins (2019, p. 2) ao analisarem a segurança pública, após 30 anos de promulgação da Constituição de 1988, apontam que a expectativa progressista ou o entusiasmo cívico à época, em relação a Constituição, não se consolidou frente a realidade observada, onde “foi-se acentuando um hiato entre o “dever ser” jurídico do “mundo da lei” constitucional e o que acontece politicamente nas “leis do mundo real da segurança pública”. Se, por um lado, houve “avanços alvissareiros” na promoção de políticas públicas, em contrapartida tivemos retrocessos nos discursos e nas práticas de controle social.

As autoras destacam algumas problemáticas com a Constituição de 1988, no que diz respeito à área da segurança pública. A primeira, refere-se à conservação da estrutura político administrativa da Constituição de 1967, e a sua emenda de 1969. Por ela, a segurança pública

permaneceu sem uma “repactuação federativa que definisse, equilibrasse e articulasse as competências exclusivas e partilhadas entre os entes federados em sintonia com os princípios democráticos e republicanos”, tendo por efeito uma segurança pública incongruente e conflitiva “entre as previsões de direitos e as provisões do exercício do poder de polícia”. A Constituição positivou direitos, porém, no mesmo passo, tornou obscuro os “deveres dos meios de força policiais e combatentes possibilitando sua amplitude e autonomização” (Muniz e Martins, 2019, p.3).

Um segundo ponto, ainda sobre o art. 144 que estrutura a segurança pública, diz respeito à sua redação não definir as competências, as atribuições e as delimitações dos órgãos destinados a realizar a segurança pública, gerando um vácuo prescritivo relativo aos meios, aos modos e às finalidades das forças de Segurança. Convertendo-se em um “cheque em branco”, que deixa em aberto a segurança pública aos acertos de gaveta, produzindo um “limbo normativo-procedimental, um passaporte para invisibilidade e baixa institucionalidade das práticas de controle e regulação sociais que comprometem os esforços de controle externo, transparência e responsabilização”. (*ibidem*, p.9).

Na mesma linha, Lima (2019) aponta que no campo organizacional das políticas públicas de segurança observamos reflexos da falta de reformas estruturais, não realizadas pela Constituição Federal de 1988, fato que pode ser traduzido, por exemplo, na “ausência de regras formais que regulamentam as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares” (Lima, 2019, p. 56).

A retomada democrática introduziu tensões no campo da segurança pública, fomentando o debate sobre um modelo de ordem pública pautado pela cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça, porém sem calçar o consenso mínimo necessário para transformações no modelo institucional vigente. Compreende-se que, por uma análise da legislação e da estrutura institucional da segurança pública, as medidas desencadeadas pela Constituição Federal de 1988 suscitaram brechas e vácuos na segurança pública do país que, tendo em vista a cultura militar enraizadas nas forças policiais - e porque não na própria sociedade - terão como efeito a manutenção de antigas práticas das forças policiais e de políticas públicas na área com forte caráter imediatista e penalista.

Delgado (2015) aponta que as estruturas policiais autoritárias foram perpetuadas, sem haver uma mudança que alterasse o status quo dessas corporações. Como indica a autora, o processo de redemocratização pouco conseguiu modificar, no plano prático, a lógica penalizadora das políticas de segurança pública, sobretudo da prática policial. Essas permanências, no período democrático, não são males específicos deste momento histórico,

mas uma tendência da lógica que predominou ao longo da história, pela qual podemos observar políticas centralizadoras

“fortemente marcadas pela concorrência de atribuições entre as forças armadas e órgãos policiais, bem como a utilização dos órgãos imbuídos pela gestão da segurança pública para a contenção dos delinquentes e/ou “inimigos” do Estado. Ao longo da história, o discurso da segurança, enquanto instrumento para salvaguardar a ordem pública, tornou-se mecanismo para o fortalecimento do próprio poder do Estado, através do monopólio da força e da utilização das normas jurídicas”. (DELGADO, 2015, p. 100).

Para Ricardo e Caruso (2007, p. 105), havia (e ainda há) a compreensão, por parte dos legisladores, de olhar o campo da segurança pública a partir de um paradigma que pode ser conceituado como militarista, operando a partir da lógica que “a desordem e os conflitos precisam ser combatidos, extirpados e sufocados”. Assim, opera-se a segurança pública pela lógica de combate e guerra ao crime, com foco na reação, atuando depois que o conflito se instaura. Com isso, a prevenção não tem sentido, pois não se planeja o antes e muito menos existe a possibilidade de se mensurar aquilo que a atuação preventiva poderia evitar que ocorresse, resumindo a segurança pública de combate ao inimigo. Paralelamente, também teríamos a permanência do paradigma de viés penalista, sob o qual repousa toda a eficiência de atuação dos órgãos de segurança pública e da justiça criminal no combate à violência e à criminalidade pela capacidade de prender e punir os criminosos. Em linhas gerais, este argumento se desdobra na ideia de que a polícia deve prender mais, a justiça julgar mais e os governos criarem, por conseguinte, mais prisões” (*ibidem*).

É importante situar que o fortalecimento destas lógicas nas instituições de controle social do Estado Brasileiro deu-se pelo regime da ditadura civil-militar, expressas hoje na cultura militarizada das corporações policiais e no próprio contorno político-administrativo atual que, no processo de redemocratização, manteve essas corporações estruturadas de forma semelhantes ao regime anterior, deixando vácuos prescritivos sobre os objetivos dessas corporações e com baixo controle externo sobre as suas práticas.

Portanto, assentado nestas incongruências entre direitos, legislação e práticas de controle social, teremos o forte crescimento de mortes violentas e intencionais nas últimas décadas. Segundo Muniz e Martins (2019, p.8-9), “a contabilidade de vidas perdidas, a contínua acumulação social da violência e a perda gradual da confiança pública nas instituições de segurança pública foram seguidas por gastos expressivos com a segurança pública” que, a partir dos dados e da prática cotidiana, não resultaram em alteração desta tríade. O que se observou e se observa é a manutenção do “enxuga gelo” do “interesse corporativo e imediatista pela

aquisição de meios”, reproduzindo “mais do mesmo”, isto é, “mais viatura, armamento e munição”.

Essa realidade vai de encontro com as expectativas em torno da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988, que partiam do pressuposto que a abertura política e a ampliação de direitos e da igualdade jurídica tenderiam a influenciar a redução das históricas desigualdades sociais e econômicas partilhadas por grande parte da população. Porém, a cessão do direito ao voto foi antagônica à realidade das violações dos direitos civis observada ao longo das últimas três décadas.

Para Soares (2005), teríamos no momento inicial de redemocratização do país a anuência de todos os segmentos políticos com a violência crescente e a ineficiente resposta da segurança pública do país, na medida em que os diferentes espectros políticos, cada um pela sua justificativa, não propuseram alternativas concretas para política pública na área. O efeito rebote da forma como a classe política, como um todo, enfrentou o problema na época culmina com o reforço da retórica populista e tradicional que aposta e autoriza as mesmas ações repressivas na segurança pública, encampadas em práticas policiais que são antagônicas ao Estado de Direito. Renova-se, no Brasil pós-redemocratização, a questão da violência e as respectivas ações de controle que se mostram ineficazes e que afligem as camadas mais pauperizadas da sociedade.

Murad e De Moraes Freire (2019), por uma abordagem marxista, compreendem que a permanência de práticas repressivas e militarizadas na segurança pública, após a Constituição Federal de 1988, deve-se à funcionalidade que essas instituições de controle social possuem em nosso capitalismo tardio periférico. À princípio, a forma jurídico-normativa da Segurança Pública, no processo de redemocratização, cumpriria o papel auxiliar em garantir o “restabelecimento do Estado democrático de direito ao preconizar a viabilidade das garantias civis básicas e a consolidação do Estado-Nação” (*ibidem*, p. 2). Porém, o ideário que acompanhou o processo de democratização, com a promessa da garantia da cidadania em todos os seus aspectos, inclusive na segurança pública, esbarra nas consequências da crise do capital.

Como aponta Meszáros e Netto (apud Murad e De Moraes Freire, 2019) a perda das capacidades civilizatórias do capital empurra o trato da questão social pelo Estado no sentido de ser gerenciada pelo binômio militarização e assistencialismo. Os ganhos constitucionais referentes aos direitos sociais são gradativamente solapados, inclusive na sua forma jurídico-legal. Nesta toada, a política de segurança pública tende a ser utilizada enquanto aparato tecnológico de controle social “no equacionamento da crise estrutural do capital”.

A segurança pública cumpriria um duplo papel: na ressignificação das formas de controle social e na sua centralidade na construção da hegemonia neoconservadora no período democrático.

Com a Constituição de 1988, a noção de segurança pública passa a ser balizada na perspectiva de afirmação da cidadania, tanto no reconhecimento dos direitos civis e políticos, como também na proteção à integridade da pessoa física. Neste sentido, a noção de segurança pública “relaciona-se à garantia da vida, podendo-se considerar precedente as demais políticas voltadas à garantia dos direitos fundamentais, como o direito de ir e vir, de acesso à saúde, dentre outros” (Murad e De Moraes Freire, 2019, p. 5).

Porém, como indicado anteriormente, a estruturação da polícia militar é mantida e, mesmo considerando uma ruptura significativa com o paradigma da Defesa de Segurança Nacional, não é possível superar o autoritarismo do Estado herdado da ditadura militar.

Sendo a sociedade brasileira historicamente constituída por profundas desigualdades sociais, e levando em consideração a institucionalização das práticas oriundas da DSN na Segurança Pública – principalmente pelas corporações policiais, a produção da ordem “pública” no regime democrático (necessária para o crescimento do capitalismo) tende a reproduzir a hierarquização social determinada pelos marcadores de classe, étnicos, territoriais e geracionais.

Com o aprofundamento das desigualdades na presente crise estrutural do capital, a política de segurança pública vai retomar os fundamentos autoritários e conservadores da DSN, garantindo a “cidadania somente na medida em que a condição de cidadão é identificada atrelada à possibilidade de monetarização dos sujeitos” (ibidem, p. 6).

A redemocratização é acompanhada pelo recrudescimento da violência, onde a violência policial é participante, encontrando legitimação social de parcelas da população enquanto capaz de realizar a resolução dos conflitos sociais. A política de segurança pública, pautada pela lógica belicista e penalista, vai adquirir “centralidade no processo de consolidação da hegemonia neoconservadora, onde a construção discursiva recoloca as classes subalternas como problemas sociais a serem controlados”. (ibidem, p. 6).

Assim, nesse contexto de crise sistêmica do capital, a política de segurança pública que, em si, melhor representaria a transição da ditadura para o Estado Democrático de Direito, torna-se entrave e maior expoente para a sua não realização, devido à necessária ressignificação dos mecanismos de controle social nesse momento histórico do desenvolvimento capitalista.

A partir da metade da década de 1990, a política de segurança pública vai se consolidar como mecanismo de controle e administração da pobreza e as consequências diretas e indiretas

da crise do capital, atuando na prática de forma oposta às promessas expressas no período democrático. Ela é redimensionada, “considerando o aumento significativo daqueles que “sobram” em relação ao capital” (*ibidem*, p. 7), sendo pautada também pelo aumento e pela mudança qualitativa da violência no país.

Neste contexto vamos observar um movimento para instituir “a exceção no marco da legalidade”, com uma série de intervenções que indicam o total distanciamento das estratégias e das práticas na segurança pública com o Estado democrático de direito.

#### **1.4 A participação dos municípios na segurança pública: entre as expectativas acumuladas e a realidade que se impõe**

Os dados sobre a violência no país e a forma como atuam as instituições de segurança pública, conforme apontados anteriormente, são dois vetores centrais para se compreender as experiências que surgirão na área, a partir de meados da década de 1990, pelas quais serão desenvolvidas estratégias e ações de intervenção sobre territórios sem estarem pautados unicamente na ação das polícias. Não se altera o percurso problemático dos índices e modelos de gestão da segurança pública no país, porém, experiências como a de Diadema-SP abriram brechas que serão exploradas por intelectuais e setores da sociedade civil, contribuindo nos esforços e na idealização de um modelo de segurança pública que esteja norteada pela garantia de direitos.

Os municípios ganham espaço justamente na esteira das oportunidades criadas pelas contradições expostas no percurso da segurança pública do período democrático, onde a baixa previsibilidade sobre a sua participação, a partir do art. 144 da constituição federal, é superada por outras perspectivas que defendem a importância desse ente federativo na organização do espaço social. O art. 144 da Constituição Federal de 1988, responsável por normatizar a segurança pública, em seu parágrafo 8º<sup>9</sup> atribui unicamente aos municípios a criação de guardas municipais com a finalidade de realizarem a segurança patrimonial das suas instalações. Essa previsão legal inicialmente se colocou como um entrave à percepção dos municípios enquanto ente federativo capaz de articular ações na área à nível local.

A guarda municipal, nessa toada, também passa a ser percebida como força de segurança com potencial para empreender ações locais com nível de cooperação com as forças estaduais, instituições da sociedade civil e outros setores da administração municipal.

---

<sup>9</sup> “Art. 144, § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Delgado (2022) apresenta algumas perspectivas comumente compartilhadas em outros trabalhos, acerca dos motivos que propiciaram a participação dos municípios na segurança pública. O primeiro motivo está ligado à descentralização das políticas públicas no país, propiciada pela Constituição Federal de 1988, mas que na segurança pública encontra muitos entraves e contradições, sendo potencializada a partir de reinterpretações sobre as previsões constitucionais que abrigam os municípios em um local estratégico para a gestão do espaço público, com isso, liberando uma atuação integrada e transversal, com possibilidades de ações preventivas, nas políticas de segurança pública.

Como indicado nas seções anteriores, a normatização da segurança pública, pelo art. 144, criou uma estrutura baseada essencialmente na atuação das polícias, atomizadas nas suas funções e na política elaborada por cada estado, centralizando neste ente federativo a organização das atividades dessas corporações. Assim, teríamos um “sistema” fragmentado por uma previsão constitucional que não garante a integralidade e a confluência nas atividades entre as diversas instâncias federativas e instituições que compõem a segurança pública.

A concepção cristalizada na época sobre a exclusividade dos estados na elaboração e execução de ações na segurança pública e, em conjunto, a exclusão dos municípios e das suas guardas do rol de instituições participantes nessas ações, possui amparo na “interpretação seca” do art. 144 relacionando-o como única previsão constitucional possível para se pensar segurança pública. Nas décadas seguintes, ao início da nova república, surgirão outras interpretações fundamentando a segurança pública pela constituição, promovendo em novo patamar o papel dos municípios na segurança (local), e com isso liberando novas possibilidades de atuação.

Enquanto ente federativo, o município será referenciado na constituição como instância local do poder público com dever e com capacidade de implementar ações de desenvolvimento e ordenamento do espaço público, visando a garantia do bem-estar da população, estando aqui a segurança inserida. Estaria identificado pelas atribuições e responsabilidades no tocante à gestão dos serviços públicos locais e das políticas de desenvolvimento e ordenamento do espaço urbano (por exemplo, o art. 30, cap. IV e o art. 182, cap. II). Assim, as políticas locais estariam concebidas de modo integrado, “tendo como enfoque transversal o ordenamento do espaço público e a prevenção da violência” (Ricardo e Caruso, 2007, p. 105).

Este movimento é parte da crítica realizada à preponderância da perspectiva centralizadora de política pública que acompanha a história político-institucional brasileira e que, a partir da Constituição de 1988, teremos possibilidades para o seu tensionamento com o modelo federalista – porém, de modo tardio para a segurança pública, comparado às outras

políticas sociais, como, por exemplo, a saúde e a educação. Nesta linha, Pazinato (2010, p. 158) aponta que "o fortalecimento local na gestão de políticas públicas" seria um aspecto da própria mudança do Estado brasileiro, cujo qual estaria passando por um "processo mais amplo de descentralização político-administrativa".

A projeção positiva da participação dos municípios no sistema de segurança pública, atuando na gestão local, pressupõe, portanto, uma outra perspectiva, descentralizadora, para as políticas públicas de segurança no país.

"Municipalizar as políticas de segurança pública implicaria, a princípio, a descentralização do poder institucional de tomada de decisão relativo a esse assunto, o que, obviamente, pressupõe o fato de que tais políticas estariam tradicionalmente ligadas às esferas estadual e federal" (Veríssimo, 2009, p. 80).

A municipalização da segurança ou a descentralização "dos mecanismos de execução de políticas públicas de segurança" estaria "ao menos no plano formal, em consonância com o esforço de consolidação de um Estado democrático de direito vivido pelo país a partir de meados da década de 1980" (*ibidem*, 2009, p. 80).

O segundo motivo, conforme esquematizado por Delgado (2022), estaria ligado à consolidação do arcabouço da Segurança Cidadã e a sua relação com o poder local. Sobre o conceito de Segurança Cidadã, podemos compreender melhor a partir da descrição de Kopttike (2016b, p. 30):

Segundo essa concepção, as políticas de segurança devem partir do conceito de desenvolvimento humano sustentável e estarem voltadas ao fortalecimento das instituições democráticas, da liberdade e da dignidade da pessoa e não mais nos antigos conceitos de Segurança de Estado.

As ações das diversas instâncias do Estado devem estar voltados para criar as condições e estimular a convivência pacífica entre os cidadãos, em especial com a revitalização de áreas degradadas e a reocupação do espaço público das grandes cidades (Acero, 2002, p. 186-187), o engajamento da sociedade civil em políticas de inclusão social e prevenção integrada (Azevedo, 2006), numa nova visão "compreendida como uma estratégia interdisciplinar, comunitária, baseada em fatores socioculturais e articulada em vários níveis da atuação governamental".

O protagonismo dado aos municípios por essa nova concepção de políticas públicas de segurança refere-se à consideração de terem maior proximidade com as comunidades locais e com as próprias autoridades policiais que atuam no seu território, além de possuir a responsabilidade na gestão de praticamente todas as demais políticas sociais (educação, saúde), da infraestrutura e dos serviços urbanos. Por isso a relação do arcabouço da Segurança Cidadã com o poder local.

O terceiro elemento deve-se justamente ao papel indutor do governo federal que, desde 1995, realizou iniciativas de âmbito nacional gerando relativas modificações nas políticas

públicas de segurança perpetradas pelos estados e municípios. No caso específico dos municípios, os programas e planos nacionais, além de algumas legislações específicas, induziram os “governos locais a criarem políticas e dispositivos para a gestão municipal da segurança pública” (Delgado, 2022, p. 13). Mesmo considerando as descontinuidades e rupturas dessas iniciativas do governo federal pelos governantes, que se sucederam no poder político, não se pode desconsiderar seus efeitos.

Por fim, no plano político, o contexto de aumento da criminalidade e a cobrança por ações governamentais que combatam a insegurança das cidades brasileiras são fatores que influem para a segurança pública entrar na agenda municipal - inicialmente de forma bem tímida, depois com maior aporte por parte do governo federal, conforme elencado anteriormente.

A partir da emergência da violência urbana enquanto pauta da agenda pública, na década de 1990, teremos um “jogo de empurra-empurra” entre os governantes, pressionados pelo problema social que cada vez mais ganhava ressonância na sociedade. Observaremos o discurso legalista, acionado pelo governo federal e grande parte dos municípios, apontando a responsabilidade única dos estados em garantir a manutenção da segurança pública, conforme a interpretação da época acerca do art. 144 (Sento Sé, 2005).

Podemos considerar que a demanda social por segurança reivindica ações imediatas no combate à violência, cobrando a responsabilidade dos diferentes entes federativos e, por consequência, empurrou a pauta da segurança pública para uma politização também em âmbito municipal. Guindani (2004, p. 74) aponta que, nos anos 1990, dentre outros fenômenos, as elevadas taxas de criminalidade e a “generalização da sensação coletiva de insegurança nos principais centros urbanos”, levaram os prefeitos a reinterpretar os limites dos municípios na promoção de políticas na área, na medida em que “ambos os fenômenos, associados, fizeram da segurança gênero de primeira necessidade e a principal demanda dirigida pelos eleitores aos candidatos nas [...] eleições municipais”

Novas alternativas de abordagem para o combate à violência e à criminalidade surgiram – principalmente a partir de meados da década de 90 –, dando ênfase à interdisciplinaridade e envolvendo diferentes instituições, bem como privilegiando a participação da comunidade. Tais ações são implementadas pela articulação de órgãos do Município com organizações não-governamentais e entidades comunitárias, na busca de alternativas articuladas e proativas para a formulação e a implementação de estratégias que viabilizem a participação de vários segmentos. (AZEVEDO E FAGUNDES, 2007, p. 91).

De um modo geral, podemos afirmar que a discussão sobre o papel dos municípios na segurança pública no país ganha presença, ao longo da década de 1990, por diferentes motivos

relacionados ao problema da violência urbana, à insatisfação em relação à estrutura da segurança pública e a sua ineficiência no combate ao crime nas cidades. O próprio efeito da descentralização das políticas públicas, a partir das oportunidades abertas pelo federalismo e o regime democrático, e a pressão no campo político por medidas por parte dos municípios em garantir a segurança nesses territórios, também são fatores que estimularam o reconhecimento acerca da possibilidade dos municípios participarem da segurança pública.

Na década seguinte, a partir dos anos 2000, teremos outros fatores que também vão incidir para a participação dos municípios na segurança pública, tanto pelos movimentos que fomentavam a ideia de um novo paradigma para a área, pelo conceito de Segurança Cidadã, onde os municípios ganham relevância e centralidade na construção de um modelo pautado por princípios democráticos; como pelos planos e programas nacionais de segurança pública, considerados forte indutores para experiências municipais na época, quando passamos a ter diversas iniciativas entre os governos municipais e organizações da sociedade civil na “implementação de políticas locais de prevenção e controle da violência, nos seus diversos âmbitos de manifestação” (Azevedo e Fagundes, 2007, p. 91).

#### **1.4.1 A visibilidade e o fomento dos municípios pelos Planos e Programas Nacionais de Segurança Pública**

Utilizaremos como referência os trabalhos de Ricardo e Caruso (2007; 2020) e de Delgado (2022) para resgatar um panorama das iniciativas na segurança pública via governo federal, focalizando as implicações sobre a participação dos municípios na segurança pública.

Delgado (2022) em trabalho buscou identificar nos Planos e Programas Nacionais de Segurança Pública o modo como eles induziram (e induzem) o maior envolvimento dos municípios. Em sua análise, o autor busca verificar a hipótese que aponta para o fato de que uma maior participação dos municípios na segurança pública nos dias atuais, não decorre, exclusivamente, da adesão aos valores que compõem a concepção da segurança cidadã, mas, em grande medida, se dá como resultado do efeito exercido pelas diretrizes fomentadas pelos planos e programas nacionais voltados à segurança pública, via governo federal, desenvolvidos nas últimas décadas (desde a constituição de 1988 até o SUSP em 2018), exercendo força para a adequação desses entes federativos às suas prescrições e exigências, tendo em vista as possibilidades de financiamento.

Em uma síntese da sua avaliação sobre as iniciativas do Governo Federal no campo da segurança pública, tendo por ênfase o impulsionamento a participação dos municípios, destacamos os seguintes pontos:

Em 1995, teríamos a criação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA) em 1997. Sua importância deve-se ao fato de constituir-se como o primeiro órgão civil do governo federal com responsabilidade sobre o tema da segurança pública. Na sequência da sua criação teremos outras ações, como o 1º PNSP.

O 1º Plano Nacional de Segurança Pública, apresentado no ano 2000, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, estaria caracterizado pela sua baixa capacidade estratégica, esboçando uma tentativa de articulação de ações entre os entes federativos estaduais e o Governo Federal, porém sem fornecer condições objetivas para a implementação das políticas desejadas. Por meio da contribuição de alguns trabalhos (Silva, 2012; Carvalho e Silva, 2011; Soares, 2007 *apud* Delgado, 2022) comprehende-se a qualidade do 1º PNSP em apresentar de forma pioneira um esforço por parte do governo federal em promover uma reorientação estratégica da segurança pública, além de reconhecer a importância da prevenção da violência com a criação do Plano Nacional de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais à violência urbana (PIAPS), criado em 2001. Em relação ao município, este não é diretamente relacionado dentre as suas 124 ações previstas, porém trazia o incentivo à criação das guardas municipais enquanto uma das ações que compunham o compromisso de “redução da violência urbana”.

Outra ação do Governo Federal, oportunizada pela implementação do 1º PNSP, seria a instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2001, responsável por fornecer condições à SENASP em fomentar políticas de segurança. Com base na pesquisa intitulada *Finanças Públicas e o papel dos Municípios na Segurança Pública*, realizada pelo FBSP (2012), o trabalho de Delgado (2022, p. 17) indica que o FNSP distribuiu os seus recursos em convênios mais pulverizados, sem objetivar a construção de uma pauta única de segurança pública, ao final reafirmando a tradicional lógica da área em alocar recursos na compra de armas e viaturas, distante de ser considerada uma ferramenta institucional que promovesse reformas estruturais. Em relação aos municípios, apenas aqueles que tivessem instituído Guarda Municipal poderiam pleitear os recursos.

Em 2003, temos instituído o 2º PNSP, pelo recém governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O plano fora elaborado ainda na sua campanha presidencial com base no “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, do Instituto da Cidadania. Portanto, na sua gênese trouxe a participação de intelectuais que debatiam e avaliavam políticas públicas de segurança. O 2º PNSP teria como eixo central a reforma das instituições de segurança pública e a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), de modo a integrar a participação dos três

entes federativos e da sociedade civil. Soma-se aos seus objetivos a implantação integrada de políticas preventivas, tendo por base o bom diagnóstico da violência como forma de orientar essas políticas (Soares, 2007).

Delgado (2022, p. 18) aborda que, “em relação aos municípios, o Plano qualificava a participação desses entes via políticas preventivas e através da criação das Guardas Municipais”. Observa-se uma preocupação na criação de diretrizes para o fortalecimento das Guardas, porém, reconhecia-se a falta de metas para a sua atuação. A autora aborda que é reconhecido pelos estudiosos da área a centralidade das Guardas enquanto instrumento voltado à segurança pública, na prática, retirando do radar outras possíveis formas de atuação do município.

Se no 1º Plano tivemos uma linha de política voltada aos municípios centrada na criação de Guardas Municipais, no 2º Plano teríamos um fortalecimento dessas instituições. Uma importante alteração legislativa que acompanhou o 2º PNSP foi a mudança na lei do FNSP, habilitando os municípios que não possuíssem Guardas a receberem recursos, desde que instituíssem Conselhos Municipais de Segurança ou elaborassem diagnósticos e/ou Planos Municipais (Ricardo e Caruso, 2007).

O efeito do conjunto dessas medidas foi a expansão de municípios com Guardas Municipais e, em menor número, mas não menos significativo, a promoção de ações sistêmicas por alguns municípios com a criação de conselhos, secretarias, planos municipais, diagnósticos e convênios.

A Política Nacional de Segurança Pública passa novamente por sensíveis alterações com o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), em 2007, no segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Ainda hoje, o PRONASCI pode ser referenciado como a iniciativa de grande parte do governo federal que mais tencionou no plano formal a balança entre repressão e prevenção, buscando fomentar a integração e a descentralização do processo de gestão da segurança pública entre os diferentes entes federativos e as instituições participantes, de modo a consolidar a proposta inicial do SUSP.

De acordo com o supramencionado texto, teremos o incentivo de ações de prevenção sobre determinados públicos-alvo, como, por exemplo, jovens em vulnerabilidade social e mulheres vítimas de violência, além de núcleos de mediação de conflito. Enquanto valorização dos municípios, no eixo relativo a “programas locais”, o município é central nas ações descritas pelo PRONASCI, tendo em vista a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal, Conselhos Comunitários de Segurança Pública e Canal Com a Comunidade (Soares, 2007).

Se nesse momento houveram recursos direcionados aos municípios para que pudessem desenvolver projetos nessas temáticas, pode-se considerar que foram muito inferiores em relação aos destinados aos estados. Ainda há de se considerar que a partir da década de 2010 tivemos uma redução sensível dessas transferências. Podemos concluir que

[...] a destinação de um espaço privilegiado ao município na política nacional de segurança pública, como realmente o fez o PRONASCI, não significa ter o governo priorizado projetos em âmbito local. Ao contrário, permaneceu o padrão anterior de privilegiar os estados, principalmente com compras de equipamentos para as instituições policiais (DELGADO, 2022, p. 21).

A partir de 2011, com o primeiro mandato de Dilma Rousseff, teremos um movimento de recuo por parte do governo federal na pauta da segurança pública, exposto principalmente com o fim do PRONASCI.

No âmbito do planejamento, o Plano Nacional de Segurança Pública, por sua vez, será alterado pelo 4º PNSP, lançado em 2012.

Observam-se três características principais no 4º PNSP:

A primeira, relacionada a uma agenda federal, agora mais preocupada com crime organizado, uso de drogas, sistema prisional e segurança de grandes eventos, do que com prevenção e redução das manifestações mais cotidianas da violência urbana. A segunda dizia respeito à relação entre entes federados, na qual ganhavam destaque as competências executivas da União e dos estados. Já as guardas municipais e os programas de prevenção ou projetos sociais, cujos lócus de gestão são, em geral, municipais, ocupavam posição bem mais discreta do que tinham vindo a ocupar no passado recente do PRONASCI. Por fim, o Plano era baseado na concepção de que o governo federal devia desempenhar apenas a função de apoio aos governos (estaduais) na produção e gestão das ações (DELGADO, 2022, p. 22).

Assim, o acúmulo produzido pelos debates na área da segurança pública e pelas ações do Governo Federal, que encontrou no PRONASCI seu maior expoente, foi descontinuado, sinalizando uma alteração programática de prioridades e tendências adotadas.

Por fim, em 2018, temos nova alteração nos rumos da Política Nacional de Segurança Pública com a aprovação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), pela Lei nº 13.675, e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP), instituído no mesmo ano pelo Decreto Presidencial Nº 9.630/2018. Brevemente, podemos indicar alguns avanços com as legislações do período. Primeiro, refere-se à indicação de todos os entes federativos como responsáveis pela segurança pública - dada pela redação do art. 2º do SUSP - além de dispor “sobre a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos integrantes estratégicos e operacionais do SUSP” (DELGADO, 2022, p. 23). Assim, os municípios passam a ser considerados como “integrante estratégico” e as suas Guardas como “integrante operacional”

do SUSP, cumprindo uma antiga exigência relacionada à descentralização e à gestão compartilhadas políticas de segurança pública.

Outro ponto positivo do SUSP é o papel central dado aos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, que devem ser criados por todos os entes federativos e sugere-se a criação pelos mesmos de diretrizes voltadas à prevenção e à repressão da violência e da criminalidade. Ainda em relação aos municípios, podemos considerar que a Lei do SUSP e do PNSP

[...] se mostram bem mais específicos em relação à atuação municipal na segurança pública, por elencar ações que ultrapassam o âmbito de atuação da guarda municipal e que reconhecem a importância da intersetorialidade nas políticas públicas (DELGADO, 2022, p. 24).

Mesmo considerando todos os aspectos positivos da Lei do SUSP e do PNSP<sup>10</sup> (2018), acumulam-se críticas por parte de especialistas da área. Uma das críticas realizadas por Soares (2009), ainda à época da tramitação do projeto de lei, deve-se ao fato que, para termos a efetiva criação de um Sistema Único, seria necessária uma emenda constitucional no art. 144, pois, por tratar-se de uma legislação infraconstitucional, e levando em consideração o enraizamento de uma visão de segurança pública enquanto coisa de polícia, a Lei do SUSP e do PNSP não teria poder de lei para substituir a previsão da constituição. Outro ponto com severas críticas diz respeito a forma de financiamento dos recursos do FNSP para os municípios que, diferente dos estados e do Distrito Federal, não são contemplados por transferência obrigatória, fundo a fundo, inviabilizando a participação desse ente e, consequentemente, impedindo que as diretrizes pautadas pela prevenção que estão relacionadas à sua competência sejam implementadas.

#### **1.4.2 As experiências dos municípios na segurança pública**

A partir dos anos 2000 teremos ações mais planejadas e sistematizadas na segurança pública por parte dos municípios, muito influenciadas pelos estímulos do governo federal nos PNSP, encadeados a partir do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Ribeiro e Patrício, 2008).

---

<sup>10</sup> É importante destacar que a Lei do SUSP foi inicialmente idealizada em consonância com o 1º PNSP, do primeiro mandato presidencial de Luiz Inácio da Silva. O projeto de lei tramitava há décadas até a sua aprovação em 2018.

Com base no quadro elaborado pelo trabalho de Ricardo e Caruso (2020, p. 22-25) podemos destacar algumas experiências municipais em políticas públicas de segurança, desenvolvidas ao longo dos anos 2000, que ilustram essa “década de ouro”:

- Em 2001, foi implementado no município de Diadema/SP um conjunto de ações no âmbito da segurança pública, voltadas à pauta da prevenção da violência e com a proposta da criação de um plano municipal em articulação com a polícia militar e civil. A experiência do município foi marcada por proposta como a Lei de fechamento de bares a partir das 23 horas (com base em diagnóstico realizado sobre locais de horários de concentração de homicídios); os projetos Aprendiz (com foco nos adolescentes e jovens) e Casa Beth Lobo (com foco na prevenção à violência contra a mulher); o Monitoramento de Estatísticas Criminais (pela Guarda Civil Municipal) e a criação de Fóruns Itinerantes.

Essas ações contaram com a parceria de organizações da sociedade civil como o Instituto Fernand Braudel, atuando junto aos fóruns de discussão; o Ilanud, na elaboração de diagnósticos e o Instituto Sou da Paz, na elaboração do II Plano Municipal de Segurança Pública e o acompanhamento de sua implementação. Por resultado, as autoras destacam que, entre os anos de 1999 e 2005, Diadema registrou quedas expressivas nos números de violência e criminalidade. É importante destacar que no final da década anterior, em 1999, Diadema tinha a maior taxa de homicídios do Estado de São Paulo.

- No ano de 2002, em Belo Horizonte/MG, outra notável ação municipal no âmbito da segurança pública é realizada com a implementação do Programa Fica Vivo, fruto da articulação entre Estado de Minas Gerais, Prefeitura de Belo Horizonte, Polícias Estaduais e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança – Crisp/ UFMG. Tratou-se de um programa de intervenção local, tendo como projeto-piloto a ação sobre a localidade do Morro das Pedras que, na época, possuía, alta concentração de homicídios. O ponto forte desta experiência deve-se a adoção da metodologia apresentada pelo Crisp, que por sua vez era organizada em quatro etapas: 1<sup>a</sup> identificação (mapeamento dos homicídios e fatores relacionados a eles); 2<sup>a</sup> análise (levantamento dos locais de concentração de crimes, motivações, perfis de vítimas e autores); 3<sup>a</sup> resposta (plano de ação); 4<sup>a</sup> avaliação (criação de critérios para avaliar processo e impacto do programa). Como resultado, o programa foi ampliado, vindo a ser implantado como uma política pública estadual de prevenção da violência em parceria com diferentes municípios do Estado de Minas Gerais.

- Por fim, no ano de 2003, em Resende/RJ, a ONG Viva Rio foi convidada pela Prefeitura para auxiliá-la na construção de um plano local de prevenção à violência. A proposta elaborada trazia um modelo integrado de ordem pública para o município com duas orientações: a primeira, à curto prazo, com foco em determinados delitos e desordens - prevenção focalizada. Já a segunda, à médio e longo prazos, com políticas preventivas voltadas aos grupos e situações de risco. Essas orientações seriam executadas por propostas contendo três focos primordiais: o Modelo de Gestão, com a criação do GGI, Coordenadoria; Conselho Comunitário e fóruns locais; a Guarda municipal; e por programas estratégicos, incidindo sobre temas como juventude, gênero e meio ambiente. Porém, a experiência descrita pelas autoras desdobra-se em um problema muito presente nas políticas públicas de segurança pública, as descontinuidades e rupturas que ocorrem a partir da mudança do governante – no caso, o prefeito. Assim, em Resende, houve a implantação do plano entre 2004 e 2005, entretanto, com as eleições municipais e a mudança de prefeito, a proposta não foi adiante.

As experiências descritas ganham relevância pelos elementos presentes no conjunto das ações estabelecidas, como a elaboração de programas e planos municipais, a articulação das ações pretendidas com outras instituições, forças de segurança e esferas governamentais, a centralidade da perspectiva preventiva e a participação da sociedade civil. Elas podem ser consideradas pioneiras e soma-se a outros municípios que, em fins dos anos 1990 e início dos anos 2000, criaram secretarias municipais de segurança – fato inovador para a época (por exemplo: Santo André, Niterói, Guarulhos, Campinas, Porto Alegre, entre outros).

A gestão municipal da segurança pública possui vantagens que reafirmam a importância da sua participação: a capilaridade das agências governamentais tenderia a facilitar a elaboração de políticas sensíveis às peculiaridades dos bairros e comunidades, além de facilitar a operação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle externo democrático, entre outros.

Antes de avançarmos com as experiências mais recentes, é importante situar a concepção de prevenção que ganha foco nas narrativas desses intelectuais e que, por meio de programas e planos nacionais, como o PRONASCI, foi fomentada como um horizonte a ser seguido pelas políticas de segurança do país, em função de estar fortemente relacionada às ações que os municípios poderiam desenvolver no âmbito da segurança pública.

Segundo Soares (2006, p. 31-32), para os municípios desenvolverem de forma efetiva ações preventivas eles deveriam agir tanto no front social como no front policial, ou seja, não perder do horizonte a ação policial, mas principalmente atuar por meio de estratégias que

incidam nos fatores de riscos em uma determinada realidade social, como, por exemplo, a vulnerabilidade de jovens periféricos frente às organizações criminosas.

Segundo o relatório desenvolvido por Paulo Mesquita Neto (2003, p. 205), compondo a pesquisa Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública, tínhamos à época uma concepção de prevenção do crime e da violência “segundo a qual a prevenção seria uma responsabilidade das organizações atuando na área econômica, social e cultural”. Por essa via, tem-se a “ideia de que as ações de prevenção se caracterizariam principalmente pela natureza da ação [social, econômica e social] e, mais especificamente, pela ausência de punição ou ameaça de punição”, cuja expectativa seria a redução da incidência e do impacto do crime e da violência na sociedade. Assim, ações preventivas seriam relativas a ações econômicas, sociais, culturais e urbanísticas, não sendo participantes as organizações policiais e do sistema de justiça criminal.

A construção das diretrizes dos planos e programas posteriores na segurança pública no país, estão assentadas na compreensão que tanto ações punitivas quanto ações não-punitivas, pensadas de forma articuladas, são preventivas e fundamentais para a redução da incidência e do impacto do crime e da violência. Portanto, a prevenção é entendida como um “resultado de ações visando à redução da criminalidade, que pode ser alcançado através de diferentes tipos de ações, incluindo a punição ou ameaça de punição dos autores de crimes, mas também ações econômicas, sociais e culturais” (Neto, 2003, p. 229).

Para Risso (2016), os municípios podem ainda desenvolver uma atuação preventiva com foco em fatores de risco, na medida em que não haveria restrições com a Constituição Federal. Se, haveria ainda imbróglios que resistem ao tempo na discussão sobre a participação dos municípios na segurança pública, a partir do art. 144 da Constituição Federal, as políticas e programas de prevenção à violência não fariam parte dessa seara de discussão, possuindo um campo vasto de atuação sob o prisma preventivo.

Ao utilizar o conceito de “fator de risco”, a autora relaciona-o aos “riscos associados a diferentes violências que, em geral, referem-se a áreas e competências municipais como educação, saúde, assistência social, urbanismo, [...], entre outros” (Risso, 2016, p. 16). As ações preventivas podem ocorrer sob dois prismas<sup>11</sup>: incidindo antes que o crime ou a violência aconteçam, com ações não punitivas; ou incidindo de forma a minimizar a incidência do dano ou a reincidência do crime.

---

<sup>11</sup> Haveria ainda uma classificação para as ações de prevenção divididas em: situacional, policial e social.

Conforme caracterizado em outro ponto do presente capítulo, “a violência constitui um fenômeno complexo e multicausal e para seu enfrentamento são necessárias ações interdisciplinares e intersetoriais” (*ibidem*, p. 16). Com isso teríamos uma diversidade de características, dinâmicas e participantes em cada tipo de crime e violência, revelando a necessidade do município conhecer os tipos de violência predominantes em seu território, para assim definir as melhores ações.

Ainda, segundo Risso (2016), os municípios, dada as suas particularidades, podem atuar em quatro grandes frentes na promoção de ações preventivas: (a) produção de informações sobre fatores de risco para orientar e fomentar políticas preventivas; (b) articular diferentes ações e atores em torno de uma agenda de segurança, a partir da instituição de um modelo de governança com a capacidade de elaborar, implementar e avaliar as políticas e ações de prevenção da violência; (c) reorientar o papel da guarda com enfoque comunitário e atuação em questões não criminais, de forma que ela assume um caráter eminentemente comunitário e, ao mesmo tempo, intervenha nos estágios iniciais dos conflitos, com plenas capacidades de mediá-los; (d) por fim, na focalização de programas preventivos, voltados à territórios (iluminação pública, por exemplo), públicos e grupos de risco (juventude, por exemplo) e a mudança de comportamentos (consumo de álcool e drogas, por exemplo).

Em suma, a argumentação no sentido de incentivar a implementação de ações preventivas, nessas características, repousa sobre a crença que a solução para o problema da violência não ocorrerá exclusivamente pela atuação do sistema de justiça criminal, creditando aos municípios a oportunidade de incidirem sobre os fatores de risco dessas múltiplas variáveis da violência.

Retornando ao objetivo do ponto, em relação às experiências municipais do início da década dos anos 2000, há de se considerar a indução e o fomento dessas políticas, em grande parte agenciadas pelo Governo Federal. Porém, como indicado anteriormente no capítulo, tem-se a descontinuidade e a mudança de foco no investimento da União, junto aos municípios e às ações preventivas<sup>12</sup>. Porém, podemos considerar que a pauta da segurança pública ganhou ressonância junto aos municípios e assistiremos, mesmo sem os incentivos do governo federal de outrora, projetos e ações implementadas por municípios nos últimos anos.

Tomemos como exemplo o caso de Canoas/RS. Segundo Ricardo e Caruso (2020, p. 26), existe no supracitado município uma política de prevenção social que pode ser considerada

---

<sup>12</sup> Segundo Ricardo e Caruso (2020) pelas experiências recentes temos a proeminência de instituições financeiras como o BNDES, em parceria com o BID, investindo em iniciativas municipais por meio de linhas de financiamento como, por exemplo, o Programa Município Seguro.

uma referência exitosa na implantação dos programas de diretriz nacional propostas pelo Pronasci, articulando

“programas como Mulheres da Paz e o Proteção de Jovens em Situação de Vulnerabilidade (Protejo) com iniciativas municipais pautadas em tecnologia da informação, integração das forças policiais, mobilização da comunidade e policiamento comunitário. [Inovando] na criação do Observatório de Segurança Pública e Cidadania (OSPC), responsável por monitorar os indicadores criminais. E, em seus relatórios, traz números de redução de 30 para 12 homicídios por 100 mil/hab., no território de Guajuviras (entre 2010 e 2011).”

Kopttike (2016b) nos informa que a primeira etapa da política de segurança pública na cidade de Canoas/RS, inicia-se em 2009, em conjunto com o PRONASCI, processo onde são criados o Gabinete de Gestão Integrada, o Observatório Municipal de Segurança Pública, a Ronda Escolar e o Sistema de vídeo monitoramento. A ação mais significativa no período foi a implementação do projeto Território da Paz Guajuviras, cujo resultado da ação foi apresentado acima.

Pazzinato (2010) ao abordar o desenvolvimento das ações em Canoas/RS, mais especificamente o projeto Território de Paz, implementado no território de Guajuviras, a partir das experiências de mediação de conflitos (Justiça Comunitária) e acesso à justiça (Pacificar), apresenta alguns pressupostos que embasam as ações de segurança pública do município.

Orientada pelos princípios da integração interinstitucional, interagencial e intersetorial e da participação popular, a gestão das políticas públicas de segurança em Canoas conjuga investimentos em projetos de inclusão e coesão social (programa estratégico Ação Territorial Integrada), em integração e policiamento comunitário, a partir da aproximação das forças policiais, das equipes de fiscalização e da Guarda Municipal com a comunidade (programa estratégico Guarda Comunitária) e em inteligência e novas tecnologias aplicadas à segurança pública (programa estratégico Canoas Mais Segura), articuladas em torno do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), fórum deliberativo que reúne as agências de segurança pública e justiça criminal que atuam na cidade (PAZZINATO, 2010, p. 162).

A concepção de política de segurança que estrutura a experiência em Canoas, segundo o autor, está calcada na necessidade de garantia da segurança aos indivíduos em todos os seus direitos fundamentais, incluindo aí os direitos sociais, de prestação positiva por parte do Estado, atuando na promoção das condições materiais para o efetivo gozo. Tal entendimento extrapola os tradicionais direitos de defesa do cidadão, os direitos individuais de liberdade e igualdade, ou mesmo aqueles em que a legislação penal destina-se a proteger os direitos fundamentais do cidadão contra terceiros.

## CAPÍTULO 2 – AS TRANSFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS/RJ.

A caracterização do município de Rio das Ostras/RJ foi construída utilizando dados, informações e bibliografia levantadas sobre o tema, com o objetivo de demonstrar o agudo processo de transformação do quadro socioeconômico local, em curso há pelo menos três décadas, e os seus desdobramentos para a administração pública.

A partir dos anos 1980-90, os processos de urbanização e industrialização verificados na região do norte-fluminense incidem diretamente no município de Rio das Ostras/RJ, ocasionando fenômenos como: aumento populacional; avanço dos limites da ocupação urbana e surgimento de novas periferias; intenso fluxo migratório no município e a presença de uma faixa de habitantes “flutuantes” - formada por veranistas e por pessoas que não residem por muito tempo - e o aumento da oferta de emprego seguida pela queda brusca no momento de crise.

A transformação do espaço em Rio das Ostras tem como principal motor o processo de industrialização das últimas décadas, ocasionado pelo setor de petróleo e gás. Segundo Lefebvre (2011), industrialização e urbanização são dois aspectos de um mesmo processo conflitante, onde encontramos a produção de centros financeiros e comerciais, atraindo pessoas do campo e de outros lugares, ao mesmo passo que surgem também as áreas periféricas, empregos precarizados e concentrações urbanas que demandam mais serviços públicos.

A industrialização do Norte Fluminense, a partir dos anos 1980, altera as características dos ciclos econômicos anteriores que perduraram, desde o século XIX, com a hegemonia do capital agrário e da oligarquia canavieira. Com a atividade econômica de base agrária e extrativista, pouco dinâmica, a organização territorial da região se deu sem expressivas mudanças demográficas, constituindo-se por todo o período como essencialmente rural. Segundo Gomes (2010), com a atividade econômica de exploração e produção de petróleo e gás, temos início ao terceiro ciclo de crescimento econômico na Região Norte Fluminense e, com ele, um intenso processo de urbanização dos municípios próximos aos centros urbanos industriais de Macaé e Campos dos Goytacazes.

Portanto, a formação e a ocupação do território de Rio das Ostras foi, de forma mais precisa, determinada em grande medida pelos efeitos do ciclo econômico baseado na indústria de exploração do petróleo e gás da Bacia de Campos. Será pelo efeito gravitacional da indústria do petróleo atraindo a migração de pessoas, mais setores de serviços e a viabilidade de uma nova renda, via royalties, que o processo de urbanização do município vai ser impulsionado.

As transformações socioeconômicas nos municípios que abrangem a Bacia de Campos são impulsionadas pelos recursos financeiros, oriundos dos royalties, disponibilizados aos governos locais. Com a Lei do Petróleo de 1997, e, posteriormente, com o Decreto 2705/98, há alterações significativas na arrecadação fiscal dos entes federativos, relativo à indústria do petróleo. A partir de novas bases de cálculo que passam a vigorar, temos um aumento expressivo no valor do repasse dos royalties, a partir dos anos 2000. Conforme observado na tabela a seguir:

Tabela I – Valor de Royalties acumulado no período 1999-2008.

	<b>Campos dos Goytacazes</b>	<b>Macaé</b>	<b>Rio das Ostras</b>
1999	48.460.781,43	34.757.683,06	17.654.899,17
2000	87.092.941,18	67.461.252,65	36.510.215,78
2001	118.236.702,42	84.424.763,70	48.044.104,82
2002	172.779.346,92	140.035.784,61	75.808.227,51
2003	229.727.268,73	187.686.111,86	93.502.944,79
2004	257.505.841,63	215.440.811,13	97.047.645,60
2005	321.301.169,81	264.821.319,92	119.386.863,97
2006	403.784.930,05	320.241.924,75	140.827.615,00
2007	386.812.955,63	289.542.845,97	116.009.309,24
2008	559.005.735,26	406.961.370,68	162.045.037,06

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, 2009 apud Gomes, 2010.

O repasse dos royalties torna-se a principal fonte de receita dos municípios do interior do Rio de Janeiro, em especial aqueles das regiões da Baixada Litorânea e do Norte Fluminense que são os mais beneficiados, tendo destaque os municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e Rio das Ostras.

Ao longo dos anos 2000, esses municípios vão receber um grande impulso financeiro com os royalties, acompanhado do boom populacional, propiciado, em grande medida, pela migração de pessoas que vieram para essas regiões pela grande oferta de empregos no setor de petróleo e gás.

“[...] entre os anos de 1990 e 2000, Macaé apresentou um acréscimo de aproximadamente 50% de postos de emprego formal, sendo o município do interior do Estado do Rio de Janeiro que mais absorve trabalhadores formais” (GOMES, 2010, p. 43).

O aumento da receita municipal proveniente dos royalties vai impulsionar, de diferentes formas, o desenvolvimento do turismo em Rio das Ostras. Há de se considerar a importância do turismo para a economia do município, como também para a própria dinâmica urbana da

cidade nos períodos de alta temporada e de eventos. Segundo o Mapa do Turismo Brasileiro<sup>13</sup>, Rio das Ostras situa-se como um dos municípios da região da Costa do Sol e do Estado do RJ com grande capacidade de desempenho econômico no setor turístico, dispondo de praias ao longo da sua costa que possibilitam o lazer e atividades balneares, de ecoturismo na área rural do município, de pontos históricos (Museu do Sítio Arqueológico Sambaqui da Tarioba, Poço de Pedras e a Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição), além de uma agenda tradicional de eventos (Rio das Ostras Jazz & Blues Festival, carnaval, festa de fim de ano e o encontro de motociclistas).

Dos Santos (2021) afirma que os royalties provenientes das atividades petrolíferas exercearam uma influência considerável no desenvolvimento do turismo em Rio das Ostras pelo aumento da receita do município e ao atrair novos moradores e empresas. Temos o investimento na infraestrutura da cidade, possibilitado pelos royalties, com a pavimentação de bairros e a melhoria de estradas, novos equipamentos públicos e o desenvolvimento de áreas de lazer, além de novas atrações e pontos turísticos. O crescimento populacional gerado pela oferta de empregos no crescente setor petrolífero da região acaba por impulsionar o mercado de serviço na cidade, expresso também na demanda por serviços turísticos. Por fim, há de se considerar a promoção da imagem da cidade enquanto um destino turístico relevante no estado do RJ.

A seguir veremos dados compartilhados que expressam o processo de urbanização sofrido pelo município nas últimas três décadas, no que concerne ao aumento populacional, o avanço dos limites da ocupação urbana e a transformação do espaço público.

## 2.1 Dados demográficos e histórico de ocupação do município

O município de Rio das Ostras/RJ compõe a Região das Baixadas Litorâneas<sup>14</sup>, localizado no litoral do Estado do RJ, entre a Região Metropolitana e o Norte Fluminense, ocupando uma área total de 228,044 km<sup>2</sup>. Sua localização geográfica situa-se entre dois polos de desenvolvimento econômico no interior do estado do RJ, exercendo influência direta no

---

<sup>13</sup> <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acessado em 13/12/2024.

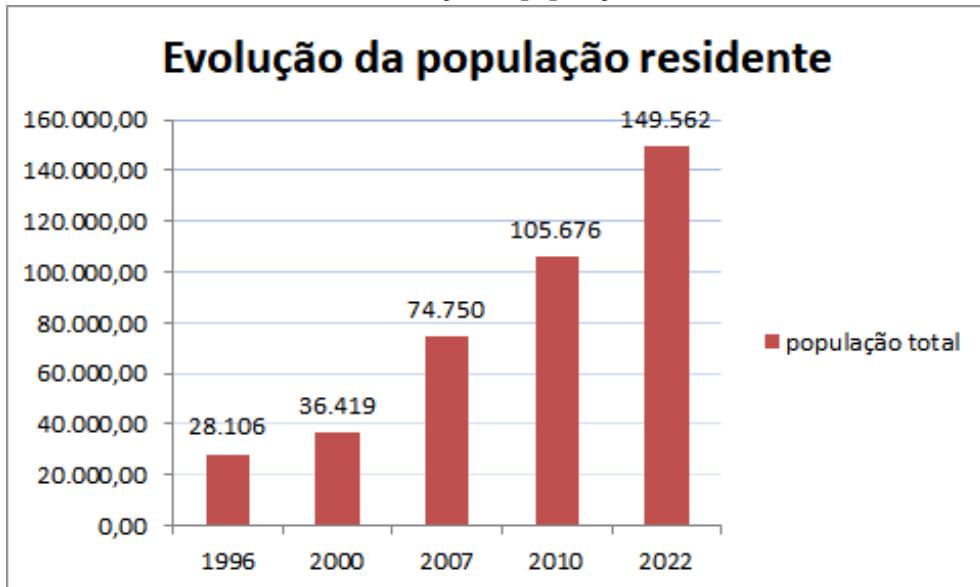
<sup>14</sup> Além de Rio das Ostras, a Região das Baixadas Litorâneas também abrange os municípios de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim.

A Região das Baixadas Litorâneas representa uma das mesorregiões do Estado do RJ, segundo classificação da divisão geográfica do Brasil utilizada pelo IBGE até 2017. O Governo do Estado do RJ continua se referenciando nesta classificação. Porém, é importante destacar que, em 2017, o IBGE implementou uma nova classificação da divisão geográfica do Brasil, substituindo as mesorregiões e microrregiões por regiões geográficas intermediárias e imediatas. Com o único objetivo de facilitar a análise, vamos utilizar no trabalho a classificação em mesorregiões e microrregiões.

desenvolvimento econômico do município: Região dos Lagos<sup>15</sup>, ao sul, forte no comércio e no turismo e, ao norte, a Região do Norte Fluminense<sup>16</sup>, abarcando as cidades de Macaé e Campos dos Goytacazes, expoentes no ramo petrolífero e, no caso de Campos, também na atividade extrativista da cana-de-açúcar (TCE, 2021).

Segundo a prévia do Censo 2022<sup>17</sup>, o município possui atualmente uma população de cerca de 149.562 pessoas, constatando-se um crescimento populacional de 41,53% em relação ao contingente registrado pelo Censo 2010, que apresentou o número de 105.676 pessoas residentes. O município de Rio das Ostras destaca-se pelo seu crescimento populacional das últimas décadas. Pela tabela a seguir, podemos visualizar o salto populacional verificado na década dos anos 2000, quando foram registradas 36.419 pessoas residentes no município (IBGE, 2001), e, já em 2010, foram registradas 105.676 pessoas residentes (IBGE, 2011). Com isso, registrou-se na década um crescimento de 190,17%, o maior do estado pela data de referência do Censo 2010 (IBGE, 2011).

Gráfico I – Evolução da população residente.



Fonte: IBGE, 2022. Elaborado pelo autor.

Como apontado, a formação e ocupação de Rio das Ostras estão diretamente ligadas às atividades do turismo e da exploração do petróleo e gás. Seguindo a esquematização de Gomes (2010), podemos considerar que o município passou por três grandes momentos de crescimento

<sup>15</sup> A Região dos Lagos representa uma microrregião que faz parte da macrorregião das Baixadas Litorâneas.

<sup>16</sup> A Região Norte Fluminense representa também uma das mesorregiões do Estado do RJ, segundo classificação da divisão geográfica do Brasil utilizada pelo IBGE até 2017.

<sup>17</sup> Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022.

populacional, sendo o último o mais significativo: o primeiro, entre a década de 1950 e 1960, o segundo, entre os anos de 1970 a meados dos anos 1990, e, por fim, o terceiro, abrangendo fins da década de 1990 até os anos 2010.

Na década de 1940, o território que corresponde à Rio das Ostras pertencia ao Município de Casimiro de Abreu<sup>18</sup>, e possuía a paisagem predominantemente rural, contando com apenas um pequeno núcleo urbano. Nessa época, junto às atividades no campo, desenvolve-se no município a atividade pesqueira, a partir da vila de pescadores que compõe o seu incipiente núcleo urbano, tornando-se em breve a principal atividade econômica. O município de Rio das Ostras poderia ser caracterizado como um território que apresentava baixo dinamismo econômico e um fluxo reduzido de pessoas. Vai servir como ponto de parada para quem seguia ao norte, pelo litoral, para cidades como Macaé e Campos dos Goytacazes.

A partir da década de 1950, Rio das Ostras passa a fazer parte do destino de veranistas que buscam uma melhor condição de saúde, a partir do ambiente natural. São realizados os primeiros loteamentos no território, aprovados pela Prefeitura de Casimiro de Abreu, e que futuramente constituirão novos bairros. Com a expansão turística da Região dos Lagos e a construção da Rodovia Amaral Peixoto, o território de Rio das Ostras ganha relativo impulso para as atividades turísticas, porém ainda sem alterar significativamente a sua base econômica e a paisagem rural.

Teremos o segundo momento de expansão populacional de Rio das Ostras, impulsionado pela descoberta de petróleo na Bacia de Campos, na década de 1970, e pela instalação da PETROBRAS em Macaé, já na década de 1980. A própria finalização da Ponte Rio-Niterói, em 1974, foi outro fator que contribuiu para aumentar o fluxo de pessoas entre os municípios do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas e a Região Metropolitana.

Ao longo das décadas de 1970-80, novos loteamentos foram criados no município. Segundo Gomes (2010, p. 54-55), nas décadas de 1950 e 1960, foram autorizados a criação de 6 loteamentos, e, na década de 1970, temos autorizado a criação de mais 16 loteamentos. A intensificação da exploração de petróleo na Bacia de Campos e a instalação da PETROBRAS em Macaé, na década seguinte, dinamizam as atividades econômicas da região que passa a receber, ao longo dos anos seguintes, um grande número de migrantes.

Em Rio das Ostras, os reflexos dessas atividades são percebidos pela alteração do seu quadro populacional, quando, já na década de 1980, o município passa a ter 62% da população em área urbana, contra 16% da população residentes em área urbana, registrado na década de

---

<sup>18</sup> Apenas em 1992, teremos a sua emancipação político-administrativa do município de Casimiro de Abreu.

1970 (*ibidem*). Ou seja, na década de 1980 teremos a inversão da composição populacional residente no município, saindo da zona rural para expandir a zona urbana.

Durante a década de 1990, temos o terceiro momento de expansão populacional. Não há registro de autorização para a criação de novos loteamentos no município (*ibidem*, p. 56), ocorrendo a ocupação massiva dos loteamentos criados nas décadas anteriores. Há um aquecimento nos setores da construção civil e imobiliário, na virada da década de 1990 para os anos 2000, diretamente ligado à ocupação desses territórios, expandindo as fronteiras da área urbana ocupada no município. Gomes (2010, p. 59), com base nos dados do IBGE (1996), indica um crescimento de domicílios de cerca de 127% em 9 anos, entre os anos 1996 e 2007.

Nos anos 2000, a oferta de emprego na indústria do petróleo, associado à alta especulação imobiliária e da violência em Macaé, aumenta a procura por moradia no município de Rio das Ostras, em função das pessoas que trabalham em Macaé ou que vieram para a região em busca de oportunidades. Para termos uma ideia do saldo migratório no município, “a taxa de crescimento vegetativo no período 1991/2000 foi de 1,47%, enquanto a taxa de migração no mesmo período foi de 6,55%” (*ibidem*, p. 93). As figuras a seguir ilustram a ocupação do território urbano (na cor vermelha), respectivamente, nos anos de 1940, 1970, 1994 e 2009.

**Figura I – Taxa da ocupação urbana inicial do território de Rio das Ostras (1940).**



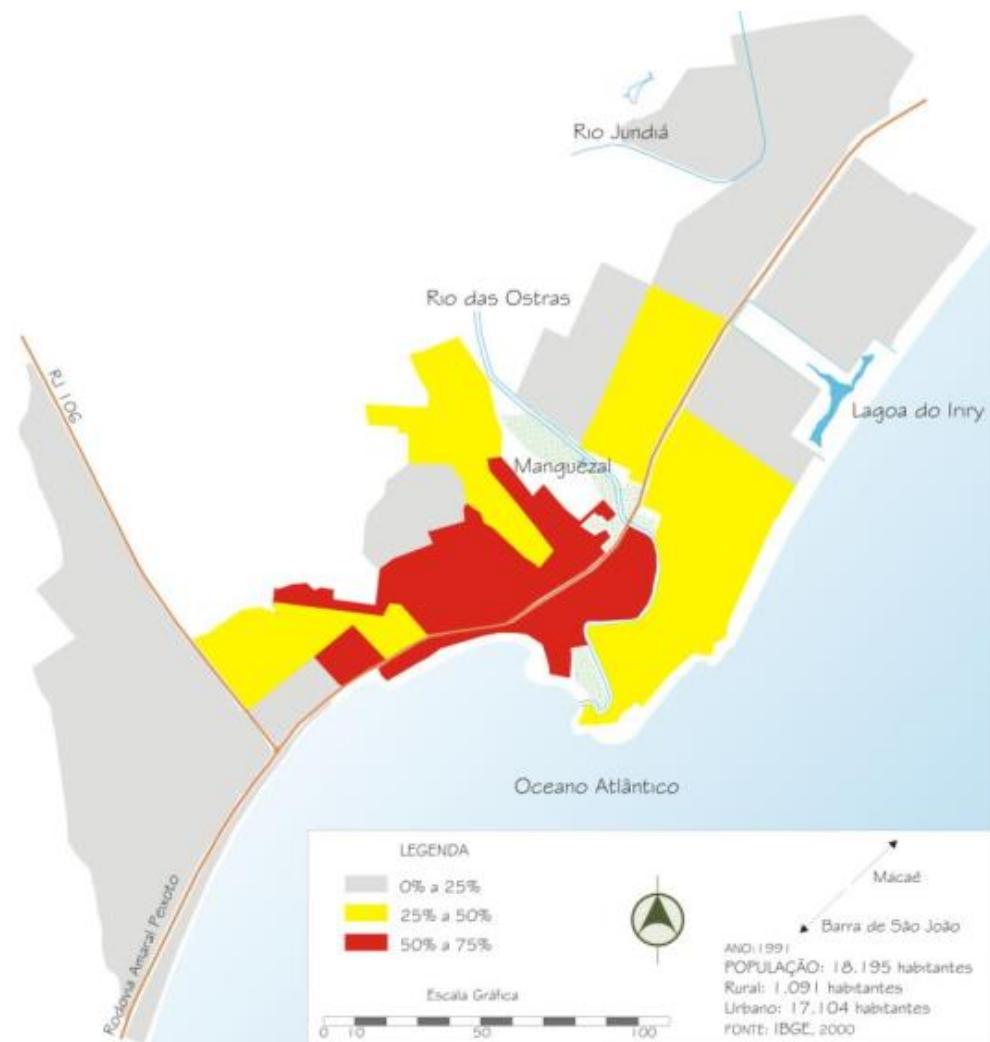
Fonte: Gomes (2010, p. 52).

Figura 2 – Taxa de ocupação urbana do território de Rio das Ostras (1970).



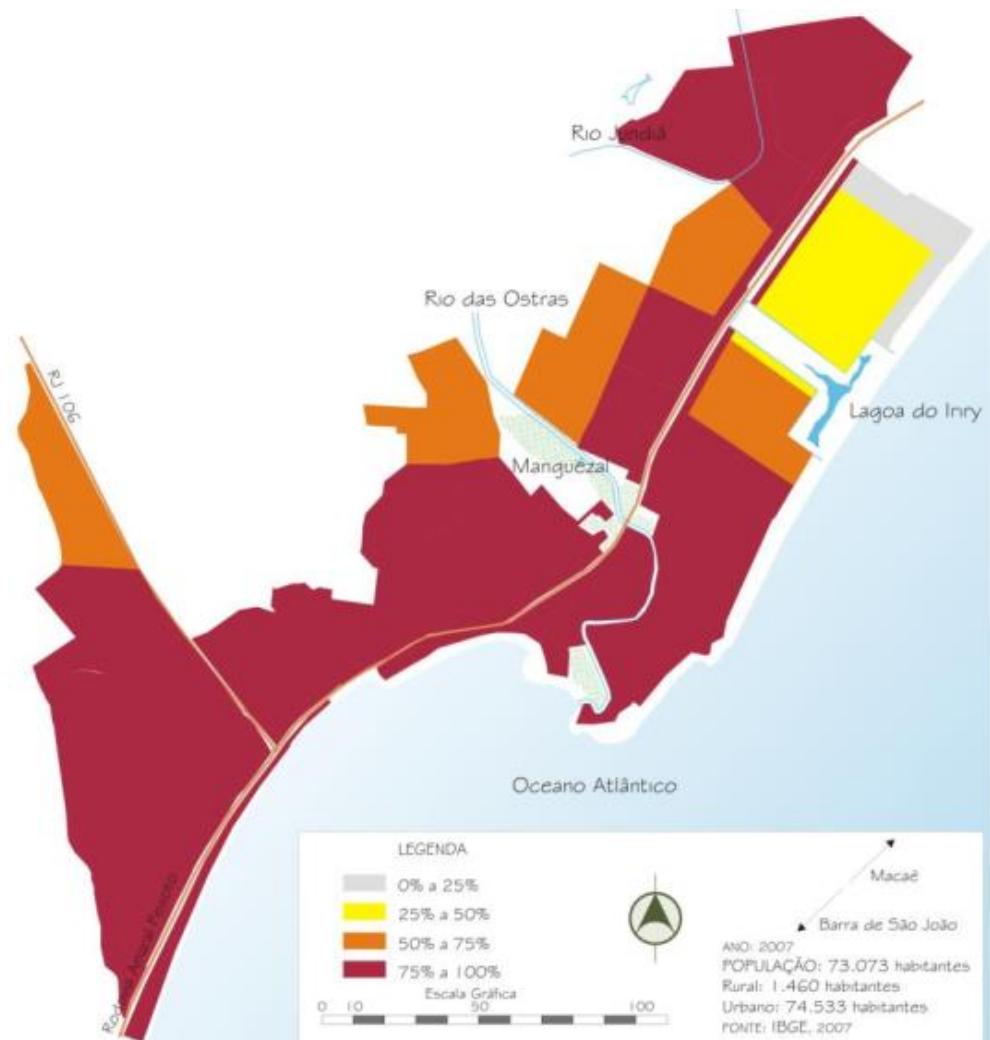
**Fonte:** Gomes (2010, p. 57).

**Figura 3 - Ocupação urbana do território de Rio das Ostras (1994).**



Fonte: Gomes (2010, p. 58).

Figura 4 – Estimativa da taxa de ocupação urbana do território de Rio das Ostras (2009).



**Fonte: Gomes (2010, p. 60).**

Dos Santos (2021) aponta alguns efeitos negativos em Rio das Ostras provenientes da expansão urbana e populacional em Rio das Ostras. O aumento da demanda por moradias, devido à chegada de novos moradores, vai gerar na cidade uma especulação imobiliária, elevando o preço das propriedades da cidade, com as áreas centrais e próximas aos pontos de turismo supervalorizados. Destaca-se também a desigualdade espacial (ou segregação social) na cidade que, por não acompanhar a expansão da sua infraestrutura enfrenta, conforme a demanda da ocupação do território, uma realidade de bairros periféricos em condições precárias em comparação àqueles próximos às áreas centrais e dos pontos turísticos. Por fim, um outro efeito está intimamente ligado ao ethos turístico que a cidade assume ao transformar áreas ambientais em bens de consumo, ocasionando impactos negativos ao patrimônio natural da região.

É de se destacar também a população flutuante que Rio das Ostras possui, tanto pelas idas e vindas de pessoas que buscam oportunidades na região, como também pelas pessoas que

habitam ocasionalmente o município, buscando refúgio nos períodos de férias e de turismo - os conhecidos “veranistas”. Esta última variante foi registrada pelo Censo de 2010, apontando a existência de 53.778 domicílios no município, dos quais 20% eram de uso ocasional (TCE, 2021).

São significativos os efeitos do aumento populacional de Rio das Ostras, no verão ou nos eventos turísticos, pois altera-se sensivelmente a dinâmica da cidade, com a sobrecarga da infraestrutura e a demanda por mais oferta de serviços públicos e privados. No caso da segurança pública, por exemplo, o aumento do fluxo de automóveis nessa época, ocasiona um “trânsito mais lento” na cidade, demandando também ações específicas pela Guarda Municipal. Da mesma forma, o aumento de pessoas nos pontos turísticos ou espaços de lazer públicos e privados também vai demandar da administração municipal outras ações. Poderíamos enumerar tantos outros, como a sobrecarga na rede da saúde pública, ou mesmo a disponibilidade de água encanada ou por “caminhão pipa” nesses períodos.

Em relação ao espaço público do município, nos anos 2000, diversas obras de infraestrutura foram realizadas no município, como a duplicação da Rodovia Amaral Peixoto, a urbanização dos principais trechos das orlas da cidade, além da pavimentação de diversos bairros e a expansão do equipamento público municipal (escolas, postos de saúde, prédios administrativos, entre outros) alterando sensivelmente a sua paisagem.

## 2.2 Indicadores sociais, financeiros e gastos do município

Observando os indicadores sociais do município, Rio das Ostras obteve um significativo crescimento do IDHM<sup>19</sup>, saltando de 0,445, em 1991, para 0,773, em 2010 - cerca de 73,71%, (TCE, 2021, p. 36). No ranking dos municípios do estado do Rio de Janeiro, o município ocupa a 3<sup>a</sup> posição, situando-se na faixa de desenvolvimento humano alto.

Porém, ao longo da década de 2010, o país enfrentou uma forte recessão econômica com efeitos que vão ser prolongados pela pandemia de Coronavírus, em 2020<sup>20</sup>. Os efeitos da

<sup>19</sup> “O IDH foi criado pelas Nações Unidas para medir o desenvolvimento dos países a partir de três indicadores: educação, longevidade e renda. [...] O índice varia de zero a um e classifica os resultados em cinco faixas de desenvolvimento: muito baixo (de 0,000 a 0,499), baixo (de 0,500 a 0,599), médio (de 0,600 a 0,699), alto (de 0,700 a 0,799) e muito alto (de 0,800 a 1,000). Portanto, quanto mais próximo de um, maior é o desenvolvimento humano apurado.

[...] O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM é calculado pelo Pnud, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea e pela Fundação João Pinheiro (de Minas Gerais) com uma série de ajustes para se adaptar à realidade brasileira. Os valores foram baseados no Censo de 2010.” (TCE, 2021, p. 35-36)

<sup>20</sup> Passado um período de crescimento do PIB no país, onde registrou-se, entre 2006 a 2010, uma média anual de 4,5% de crescimento do PIB, a partir da década de 2010, há a desaceleração na economia do país, com os seguintes índices de queda da média anual de crescimento: cerca de 2,1%, entre os anos 2011 a 2014; cerca de 3,5% a cada

recessão econômica, acompanhada da crise política vivenciada no país, a partir de 2013, terão reflexos nos estados e municípios. No estado do Rio de Janeiro, em 2015, de acordo com o relatório do IBGE Contas Regionais do Brasil, o PIB estadual apresenta um recuo de 2,8% em volume em comparação ao ano anterior (TCE, 2017), e, em 2016, apresentou novamente uma queda brusca, de cerca de 4,4% em volume em comparação com o ano anterior (TCE, 2018). Segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais – Rais, do Ministério do Trabalho, em 2016, o estado do Rio de Janeiro registrou a redução de 6,50% de empregos formais, devido à perda de quase 300 mil postos de trabalho no estado (TCE, 2017).

Em junho de 2016, o estado do RJ decretou calamidade pública devido à sua crise financeira, havendo o descompasso entre a arrecadação estipulada e a real para aquele ano, deixando em aberto o pagamento de parte das despesas básicas como, por exemplo, os salários de determinados segmentos de servidores. Posteriormente, “com o agravamento da crise fiscal e ante a persistência do desequilíbrio orçamentário-financeiro, o estado aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/2017”. (TCE, 2018, p. 78).

Em 2017, o governo de Rio das Ostras decretou estado de calamidade financeira<sup>21</sup>, por meio do decreto 1615/2017, indicando comprometimento da receita do município no ano, frente às dívidas municipais com prestadores de serviços e à folha de pagamento de servidores contratados e com função gratificada. Aumento da inflação, queda na arrecadação fiscal, alterações no preço internacional do petróleo - somado à má administração pública, são alguns dos efeitos da crise econômica e política da época que vão corroborar para a alegação de crise nas contas públicas do estado e do município.

Analizando as receitas e despesas totais do município<sup>22</sup> (TCE, 2017, 2021), no período 2011-2020, percebe-se uma queda nos valores, entre os anos 2015 e 2017, momento auge da crise fiscal do estado e do município.

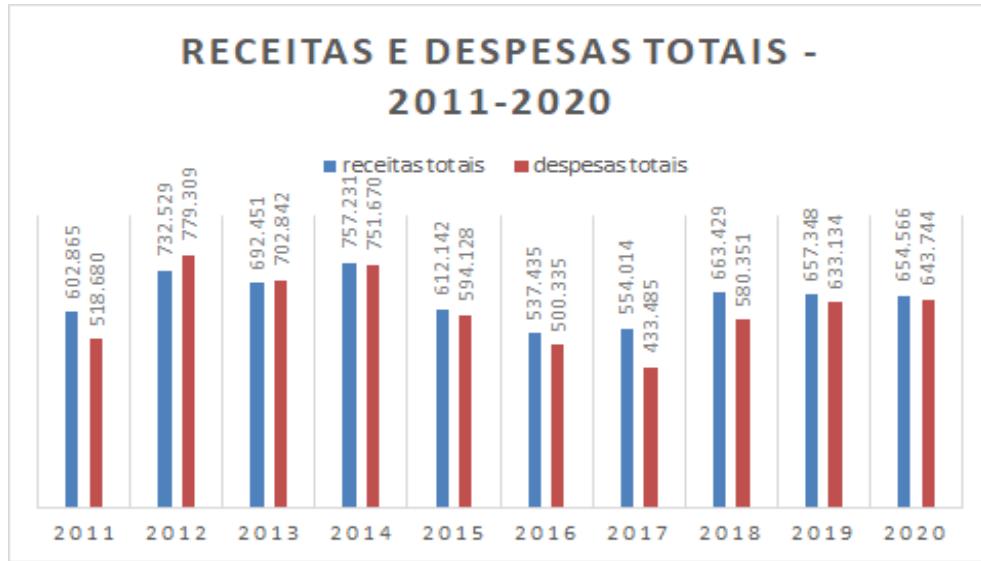
#### **Gráfico II – Receitas e despesas totais de Rio das Ostras entre 2011 – 2020.**

---

ano, em 2015 e 2016. Observa-se uma tímida estabilização do PIB, entre 2017 a 2019, mas crescendo abaixo de 2% ao ano. Em 2020, com a pandemia de coronavírus, o cenário de recessão volta a ganhar fôlego, registrando um recuo no PIB de 4,1% no ano (TCE, 2017, 2018, 2021).

<sup>21</sup> <https://www.riodasostras.rj.gov.br/prefeitura-decreta-estado-de-calamidade-financeira/>

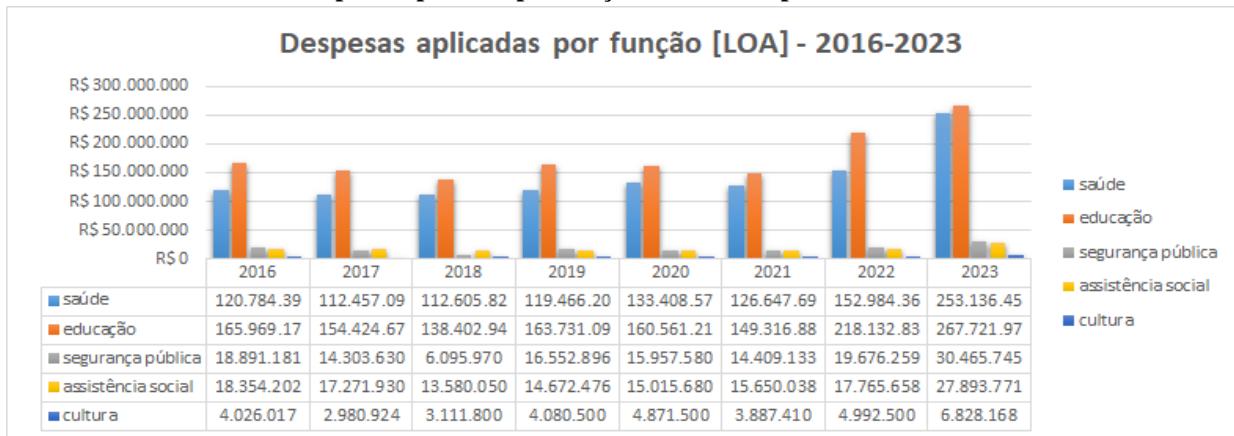
<sup>22</sup> “Além das informações de natureza orçamentária, financeira e patrimonial obtidas nas prestações de contas de governo municipal [encaminhadas ao TCE-RJ], também foram consultadas fontes adicionais como: relatórios da receita municipal extraídos do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS; IBGE: estimativa da população encaminhada pelo IBGE ao Tribunal de Contas da União – TCE.” (TCE, 2021, p. 92, nota de rodapé).



Fonte: TCE, 2017, 2020. Elaborado pelo autor.

Mesmo com a crise econômica do período, o município mantém um grande volume de arrecadação oriunda dos royalties do petróleo, aumentando progressivamente ao longo dos anos a receita oriunda de impostos locais (TCE, 2021). O gráfico a seguir apresenta a distribuição para as pastas da saúde, educação, segurança pública, assistência social e cultura, com base no indicativo das LOA's, no período entre 2016 a 2023.

**Gráfico III – Despesas aplicadas por função na LOA no período entre 2016 a 2023.**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponíveis nas LOA's do município de Rio das Ostras dos anos de 2015 a 2022.

Por uma breve análise dos gastos públicos em segurança pública pelo município, com base nos indicativos das LOA's dos anos de 2016 a 2023, percebe-se uma redução drástica na indicação de despesas e dos respectivos recursos, no ano de 2018. Mais significativo no gráfico da linha histórica é o aumento das indicações para a pasta, em 2023, onde a segurança pública tem suas despesas aumentadas em mais de 50%, em relação ao ano anterior. Aparentemente

essa diferença possui ligação com a aprovação, em 2022, do plano de carreiras e vencimento da Guarda Municipal de Rio das Ostras.

### **CAPÍTULO 3 – A SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS/RJ – O FORTALECIMENTO DO IDEÁRIO DE “MAIS POLICIAMENTO” PARA A MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA.**

Desde 2018, podemos considerar que a SESEP e a Guarda do município estão passando por processos de adequação às diretrizes do SUSP (2018) e da Lei Federal 13.022/14 (Estatuto das Guardas). Conforme abordaremos ao longo do capítulo, nos últimos anos, inicia-se um processo de “modernização” da segurança pública do município com o alinhamento, em âmbito legal, dos seus órgãos – leia-se Secretaria e Guarda – àquilo que é requerido e descrito pelas principais legislações de âmbito federal, no tocante à segurança pública dos municípios.

Inicialmente, apresentaremos uma descrição do funcionamento da SESEP e da Guarda, no que diz respeito a organização interna, ao efetivo e aos recursos humanos disponíveis, às frentes de atuação, aos programas e convênios firmados, e ao orçamento público aplicado, bem como o histórico das leis municipais e dos decretos que as normatizam. Em seguida, buscaremos apresentar um breve desenvolvimento histórico da Guarda Municipal do município, e das secretarias em que esteve vinculada - tendo por última e mais recente a SESEP - pois a percepção sobre as modificações da estrutura, das finalidades e das atribuições destinadas aos dois órgãos, em certa medida, expressam diferentes momentos da forma como a segurança foi manejada pelos governos no município, possibilitando o contraste com o período em foco investigado. Deve-se levar em consideração que as fontes disponíveis para tal empreitada estão baseadas em grande medida na legislação municipal encontrada, com a pesquisa incorporando outras fontes somente na análise dos anos mais recentes.

No terceiro ponto, refletimos sobre os processos de adequação às diretrizes do SUSP (2018) e à lei federal 13.022/14 (Estatuto das Guardas), pelas quais a SESEP e a Guarda iniciaram e ainda se encontram em curso. No período verificamos uma intensa movimentação da estrutura da segurança pública no município no sentido de atualizá-la em consonância com essas legislações e diretrizes federais.

Pelos limites e objetivos do trabalho, daremos maior atenção à participação da Guarda, por meio da sua atuação na Patrulha Maria da Penha e no Grupo de Operações Especiais (GOE),

além do recente processo de adequação à lei federal 13.022/14 que será melhor abordado no ponto seguinte do capítulo.

O convênio do município com a PMERJ, o PROEIS, também ganha relevo no trabalho devido ao intenso registro das suas atividades, junto à guarda, pela mídia local e da Prefeitura. Aos demais reservaremos alguns comentários que consideramos valiosos, com base nas entrevistas realizadas.

Por fim, responderemos uma das mais importantes perguntas do trabalho: como a política de segurança pública de Rio das Ostras se situa no cenário das políticas existentes?

### **3.1 Um breve histórico da Guarda Municipal e das secretarias destinadas à segurança pública no município de Rio das Ostras/RJ**

A Secretaria Municipal de Segurança Pública (SESEP) é o órgão administrativo específico com finalidade e competência voltadas à segurança pública e à manutenção da ordem pública no município de Rio das Ostras/RJ, deliberando ações em diferentes frentes de atuação que vão desde a Defesa Civil até o patrulhamento ostensivo realizado pela Guarda Civil Municipal. A estrutura vigente modificou-se, desde a sua criação em 2013, com a reorganização dos seus departamentos, além do surgimento de novos, como a Inspetoria da Guarda Municipal, a Ouvidoria e a Corregedoria, ambos criados em 2018.

A SESEP não é a primeira secretaria na história do município destinada à segurança pública e à gestão da ordem pública. Esta sucedeu à extinta Secretaria Municipal de Ordem Pública e Controle Urbano - SEMOC<sup>23</sup>, que, por sua vez, foi criada em substituição à Secretaria Municipal de Guarda e Trânsito – SETRAN<sup>24</sup>. Assim, o município possui secretaria exclusiva para tratar de assuntos relacionados à segurança pública, com a Guarda Municipal vinculada, desde o início dos anos 2000.

O surgimento de uma secretaria exclusiva para a segurança pública acompanha a evolução da Guarda Municipal, e sinaliza a crescente necessidade do município em atuar na gestão da ordem pública.

Criada em 1994<sup>25</sup>, a Guarda Municipal também se modificou bastante nas últimas décadas, surgindo inicialmente como um órgão vinculado à Procuradoria do Município, com atribuições centradas na vigilância interna e externa do patrimônio público, não possuindo ainda as diversas competências associadas a si, conforme observado na atualidade. O bojo reduzido

---

<sup>23</sup> A SEMOC foi criada pela Lei Municipal 1351/09, extinguindo-se a SETRAN.

<sup>24</sup> A SETRAN foi criada pela Lei Municipal 606/01, seguida de alterações pelas Leis Municipais 677/02 e 738/02.

<sup>25</sup> A Guarda Municipal de Rio das Ostras foi criada pela Lei Municipal 105/94.

de atribuições nesse primeiro momento estaria alinhado à compreensão compartilhada da época em relação às Guardas Municipais que, de um modo geral, ficavam restritas à previsão do inciso 8º, do art. 144 da Constituição Federal.

Desde então, a Guarda Municipal passa a acumular atribuições, com base nas alterações das legislações que a normatiza. Sua primeira alteração foi efetuada pela Lei Municipal 263/97, responsável por realizar uma reforma administrativa no município, vinculando a Guarda Municipal aos órgãos de assessoramento ao Prefeito. Pela redação da lei, encontramos um leque maior de competências vinculadas à Guarda como: o auxílio à Comissão de Defesa Civil do município, em caso de ocorrência de calamidade pública; a organização de grupo específico - "batalhão verde" - para fiscalizar e preservar as áreas de preservação ambiental; além do dever de atuar junto aos casos de invasão de áreas de preservação ambiental.

Posteriormente, com a Lei Municipal 480/00, tem-se nova normatização específica sobre a Guarda, com a inclusão de novas competências e o seu reconhecimento como “Órgão Executivo de Trânsito e Executivo Rodoviário do Município de Rio das Ostras”. Pelo seu art. 2º, fica atribuída à Guarda uma série de competências voltadas à fiscalização, organização e orientação do trânsito de veículos no território municipal, além do apoio e orientação aos turistas na cidade e à proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, ecológico e paisagístico do município.

A criação de um departamento de trânsito, acompanhado do bojo de atribuições desta natureza à Guarda, seguem as disposições da Lei Federal 9503/97 que provisiona a participação dos municípios na fiscalização e na manutenção do ordenamento do trânsito local. As atividades de fiscalização e organização do trânsito local são atribuições reconhecidas às Guardas pela população, constando como uma característica marcante na identidade da corporação e dos seus servidores.

Em Rio das Ostras, essa referência ganha um impulso maior quando temos a criação da SETRAN, a primeira secretaria em que a Guarda esteve vinculada. Teremos uma mudança do status da Guarda Municipal: de um “Órgão de Assessoramento ao Prefeito” e subordinada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, passando a compor a estrutura interna da secretaria. Sua organização interna altera-se novamente com a criação do Departamento de Guarda e do Departamento Administrativo<sup>26</sup>, além da exclusão do Departamento de Segurança Patrimonial

---

<sup>26</sup> Temos, conforme disposto no organograma da lei municipal 606/01, indicado a instância da JARI. JARI significa Junta Administrativa de Recursos de Infrações, ligada à Secretaria de Fazenda do município, responsável por tratar, entre outras funções, questões relacionadas às multas no município.

e Pessoal de sua estrutura. Posteriormente, criam-se novos departamentos na SETRAN<sup>27</sup>: o de Proteção Ambiental e da Defesa Civil.

Analizando as informações dispostas nas legislações das duas secretarias anteriores à SESEP (SETRAN e SEMOC), percebe-se a permanência de setores internos que, mesmo com nomenclatura diferente, indicam frentes de trabalho com objetos similares. Isso fica expresso pela lei municipal 1351/09, responsável pela criação da SEMOC, onde os novos órgãos da secretaria indicam frentes de atuação que também vigoravam na secretaria extinta, conforme observado na comparação a seguir entre o art. 1º da lei - referente aos órgãos extintos, com o art. 4º - referente aos novos órgãos criados.

Art. 1º - Ficam extintos, no Quadro Geral do Município, na estrutura da Secretaria Municipal de Guarda e Trânsito, os seguintes órgãos:

- Assessoria de Planejamento e Engenharia do Trânsito -APET;
  - Departamento de Defesa Civil- DEDC;
  - Departamento de Proteção Ambiental- DEPA;
  - Divisão Costeira de Salvamento - DICS;
  - Divisão Florestal;
  - Departamento de Guardas - DEG;
  - [...]
  - Departamento de Trânsito - DET;
  - Divisão de Educação no Trânsito - DIET;
  - Divisão de Controle, Análise e estatísticas de Trânsito - DIEST;
  - [...]
  - Departamento Operacional de Proteção às Unidades Escolares - DEOP;
  - [...]
  - Divisão de Eventos - DIVE;
  - Departamento de Planejamento Operacional - DEPLO;
  - [...]
  - Divisão de Ronda Escolar e Comunitária - DIREC.
- (grifos meus)

Art. 4º - Ficam criados, no Quadro Geral do Município, na estrutura da Secretaria Municipal de Ordem Pública e Controle Urbano - SEMOC, os seguintes órgãos:

- Superintendência Geral da SEMOC - SUGES;
- Superintendência de Planejamento e Inteligência -SUPU;
- Coordenadoria de Controle Urbano - COCUR;
- Superintendência de Engenharia de Trânsito - SUPET;
- [...]
- Inspetoria de Transportes - INTRE;
- Inspetoria de Trânsito -INTRO;
- [...]
- Superintendência de Almoxarifado e Eventos -SUAEV;
- Superintendência de Segurança Patrimonial e Patrulhamento - SUSEP;
- Inspetoria de Guardas - INGA;
- Inspetoria de Controle de Rondas -INCOR;
- Inspetoria de Proteção Escolar-INPES;
- [...]
- Superintendência de Defesa Civil- SUDEC;
- Inspetoria de Prevenção às Calamidades Públicas - INCAL;
- Superintendência de Prevenção à Segurança e à Ordem Pública - SUSOP;
- Inspetoria de Proteção Ambiental-INPA;
- [...]

---

<sup>27</sup> Por meio das Leis Municipais 677/02 e 738/02.

(Lei Municipal 1351/09)

Mesmo levando em consideração que as alterações na estrutura administrativas dessas secretarias ocorreram, na maior parte das vezes, por meio de reformas administrativas promovidas a cada novo mandato do executivo, ocasionando, muito provavelmente, descontinuidades a cada nova gestão - muito comum na segurança pública - podemos afirmar que boa parte das frentes de atuação da atual secretaria (SESEP) estão presentes desde a época da SETRAN. Ações voltadas à defesa de áreas de proteção ambiental do município, ao controle de trânsito, à Defesa Civil, em ações específicas às escolas pela ronda escolar e para eventos, mantêm-se constantes na segurança pública do município, enquanto atribuições da Guarda Municipal. Esse fato está intimamente ligado ao acúmulo de atribuições que a Guarda Municipal ganha ao longo do tempo e a centralidade que possui na política de segurança do município.

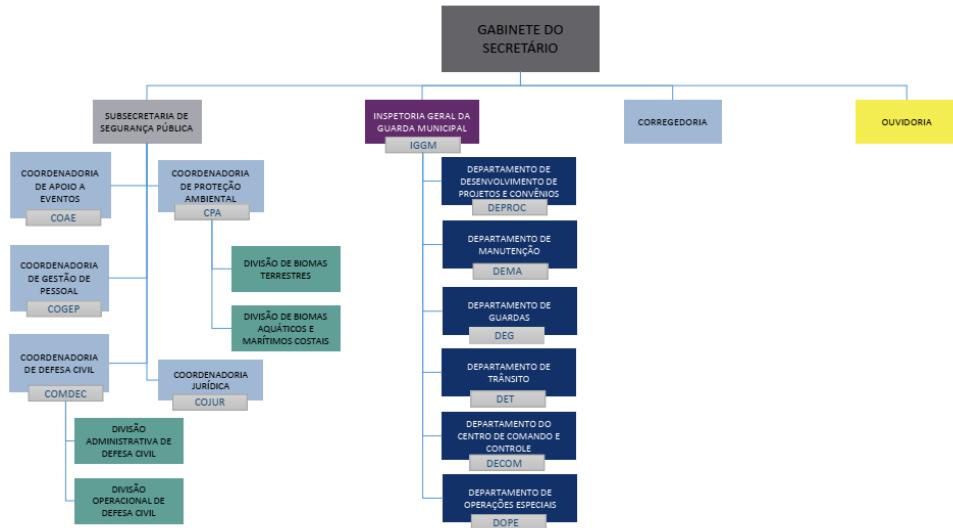
O breve resgate histórico realizado sobre a secretaria e a guarda municipal, com base nas legislações municipais, possibilitou captar a evolução das atribuições destinadas à guarda municipal, que por sua vez formam um conjunto de frentes que passam a ser responsabilidade das secretarias vinculadas a ela. A investigação sobre os programas e ações desenvolvidas pela SESEP, por exemplo, demonstra que a sua atuação de um modo geral, seja em convênio com outras forças de segurança e/ou com as outras secretarias do município, necessitam da participação da Guarda Municipal. Fato registrado inclusive na entrevista realizada com o gestor da pasta e com o Comandante da Guarda, quando questionados sobre quais seriam as ações realizadas pela SESEP sem a presença da Guarda, sendo respondido que não haviam, as ações ocorrem *“sempre junto com a Guarda”*.

### **3.2 Um retrato da SESEP e da Guarda Municipal em Rio das Ostras/RJ.**

Na prática como funcionam a SESEP e a Guarda Municipal de Rio das Ostras? Quais são as bases para a elaboração das ações da secretaria e da sua Guarda? Quais são os instrumentos de gestão disponíveis no município? Qual é a dinâmica criminal do município e como a política de segurança pública do município atua? Todas essas perguntas são fundamentais para o trabalho e a busca pelas respostas vai além das fontes documentais. Se, no ponto anterior, o resgate histórico dos órgãos ligados à segurança pública do município teve como base as legislações municipais, para caracterizarmos a política de segurança pública, de modo a delinear suas tendências de atuação, contamos também com os relatos advindos das entrevistas realizadas.

Com base no portal da transparência, podemos afirmar que a SESEP possui 399 servidores lotados - estatutários e comissionados, sendo 83% desse contingente referenciado como “Guarda Civil Municipal – GCM”. Conforme organograma disponibilizado pelo site da Prefeitura de Rio das Ostras, a partir de 2018, a SESEP possui a seguinte estrutura administrativa:

**Figura x – Organograma SESEP 2018.**



**Fonte:** Portal da Prefeitura de Rio das Ostras.

Em entrevista, o Secretário de segurança pública confirmou a vigência da organização da SESEP conforme o organograma, ocorrendo apenas poucas modificações, como a inclusão de um novo departamento voltado à Patrulha Maria da Penha, no setor correspondente à Guarda Municipal. Porém, o Secretário ainda informou que já teria sido encaminhado ao Executivo uma proposta de alteração geral da estrutura da SESEP, pela necessidade de atualizá-la devido as modificações e adequações em curso às diretrizes do SUSP (2018) e à lei federal 13.022/14 (Estatuto das Guardas).

Quando questionamos o Secretário sobre a existência de algum plano ou documento sistematizador das ações da SESEP, e se existe alguma regularidade para a atualização dos objetivos e metas, foi respondido que, desde meados de 2023, o município de Rio das Ostras conta com o Plano Municipal de Segurança Pública<sup>28</sup>, porém, a legislação possui apenas força de decreto, devendo ainda ser aprovado como lei. Em relação à atualização dos objetivos e metas, foi informado que a dinâmica consiste em reuniões internas periódicas na SESEP (15

<sup>28</sup> Aprovado pelo decreto nº 3671/23.

em 15 dias), além da previsão de reuniões mensais do GGIM, ativo desde meados do ano (2023). A reunião interna da SESEP tem a presença do coordenador do PROEIS do município, e, no caso do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), participam representantes das forças de segurança (delegado, comandante da companhia da PM), do ministério público, entre outros não indicados com precisão. Segundo o Secretário, o município contaria ainda com o Observatório de Segurança Pública, mas o órgão funciona ainda de forma incipiente, não compartilhando os dados da secretaria e nem da guarda.

A criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGIM<sup>29</sup> ocorre em 2022, mas sua atividade inicia apenas a partir de agosto de 2023, confirmado pela entrevista com o Secretário. Pela redação da lei, o GGIM é um instrumento de gestão descentralizada na área da segurança pública, constando na sua composição, além do Prefeito e do Chefe do Gabinete, os Secretários do governo municipal, o Comandante da Guarda, representantes das forças de segurança que atuam no município (polícias militar, civil, federal e rodoviária federal e corpo de bombeiros) e da sociedade civil organizada (Associação Comercial e Industrial de Rio das Ostras, Ordem dos Advogados do Brasil, conselho municipal de segurança pública e Universidade Federal Fluminense).

Compreende-se como um espaço de decisão vinculado ao gabinete do Prefeito, responsável pelo estabelecimento da política municipal preventiva de segurança pública, articulando ações com outras forças de segurança e instituições. Pelo art. 2º da lei, o GGIM tem por competência implementar uma série de diretrizes com forte caráter preventivo.

Art. 2º Compete ao Gabinete de Gestão Integrada Municipal, no âmbito de sua atribuição e território, implementar as seguintes diretrizes:

- I- fortalecimento e modernização das instituições de segurança pública;
- II- criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;
- III- promoção da segurança e da convivência pacífica;
- IV- promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual e de diversidade cultural;
- V- valorização dos profissionais de segurança pública;
- VI- valorização e participação do jovem e do adolescente em situação infracional ou em conflito com a lei, do egresso do sistema prisional e famílias;
- VII- promoção e intensificação de uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos;
- VIII- incentivo à ressocialização dos indivíduos que cumprem penas restritiva de direito e egressos do sistema prisional, mediante a implementação de projetos educativos e profissionalizantes;
- IX- intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;
- X- garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios socialmente vulneráveis;
- XI- garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos;
- XII- observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de

---

<sup>29</sup> Pela Lei Municipal 2686/22.

defesa de direitos afetos à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) (Rio das Ostras, 2022).

Nos poucos meses de funcionamento do GGIM, foi confirmado a realização de pelo menos uma reunião, com a presença de representantes da SESEP, do PROEIS e de outras secretarias do município. Por um breve relato da entrevista com o secretário pode-se vir a ter uma ideia da forma como esse espaço de interlocução vem atuando na prática.

Entrevistador: Secretário, o GGIM na legislação começa em 2022, eu não achei notícias sobre o funcionamento dele. gostaria de saber quando ele realmente começou a funcionar, qual a dinâmica de encontro?

Secretário: de cabeça não vou lembrar, mas acho que em agosto [de 2023]. Nós marcamos a reunião, com todos os dados do ISP e aí trabalhamos em cima da mancha criminal. Na reunião nós debatemos sobre a mancha criminal, com base nos dados do ISP, e a questão dos moradores de rua, sobre o que poderíamos fazer para diminuir, aí foram todas as secretarias, pois isso não fica só na segurança pública, pois quando vamos lá e falamos que eles não podem ficar ali, mas ele vai ficar onde? [o caso] vai para Assistência Social, para poder dar um destino.

Entrevistador: essa reunião está acontecendo mais ou menos de quanto em quanto tempo?

Secretário: todo mês.

Entrevistador: Então, em resumo, na SESEP reunião de 15 em 15 dias, e no GGIM, mensalmente. O prefeito participa também?

Secretário: Não necessariamente. Mais os representantes dos órgãos e secretarias. [...]

Entrevistador: Essa reunião [do GGIM], diferente da reunião do conselho de segurança pública, não é aberta, não é?

Secretário: não, só para os gestores. Mas recebemos convidados, por exemplo, teve uma que ocorreu no CNEC [escola particular] em que convidamos o representante do disque-denúncia. Tendemos a receber algum representante, com algum projeto ou algum trabalho para expor, sempre é bem-vindo.

Entrevistador: o compromisso nessas reuniões é cada órgão levar uma demanda? Ou uma dúvida que deseja tirar com outro órgão? Como ocorre?

Secretário: A SESEP já leva, pelo GGIM com o Dr. Guilherme [secretário Executivo do GGIM].

[...]

Secretário: [...] existem alguns cursos previstos em lei [pelo PCCV] que precisam ser passados aos guardas, e o Dr. Guilherme está envolvido nessas palestras. [...]

Entrevistador: Estou entendendo que o GGIM também teria essa função de instrumentalizar a SESEP/GCM, certo?

Entrevistador: sim.

(Entrevista com o Secretário de Segurança Pública de Rio das Ostras, 2023).

No que diz respeito à base de dados ou o referencial utilizado pela SESEP e pela Guarda no planejamento das suas ações, entende-se que as manchas criminais fornecem o norte da atuação, sendo elaboradas com base nas denúncias recebidas e pelos índices de criminalidade baseados nos registros da delegacia do município. Em específico, sobre as ocorrências da Guarda, o gestor da pasta informou que, hoje, ela conta com um software onde os servidores lançam as ocorrências o que possibilitaria a sistematização desses dados.

Entrevistador: sobre os dados que vem das ocorrências da guarda, vocês sistematizam essas ocorrências com certa periodicidade?

Secretário: mensalmente. Cada departamento possui um Palmer [equipamento eletrônico com software], ele [Guarda] fez uma ocorrência, ele [software] registra, e no final do mês tiramos todos os dados e fazemos a estatística. (Entrevista com o Secretário de Segurança Pública de Rio das Ostras, 2023).

Porém, entendemos que a grande maioria dessas ocorrências centralizadas no software são aquelas ligadas à fiscalização do trânsito<sup>30</sup>. Pois, boa parte das ocorrências relacionadas a crimes em que a Guarda é requerida tem-se por destino o registro na delegacia.

A SESEP, por meio da Guarda Municipal, atua constantemente na fiscalização e na proteção do patrimônio público, no ordenamento e fiscalização do trânsito, no policiamento ostensivo do território, além de atender aos pedidos de suporte requerido pelas secretarias do município.

Considerando o fato da fiscalização e o controle do trânsito local serem atribuições amplamente reconhecidas à Guarda Municipal, e, considerando o aumento do tráfego de automóveis no município nos últimos anos, buscamos dados que situem o nível da demanda à Guarda relacionado ao trânsito.

Com base no Anuário Estatístico do DETRAN/RJ de 2022, a região da Baixada Litorânea, região a qual o município pertence, possui o maior indicador de infrações cometidas por 1000 habitantes, dentre as regiões do estado, com o índice de 544,2. Em relação aos indicadores do município de Rio das Ostras, o estudo aponta, com dados baseados no ano de 2021, a 5<sup>a</sup> posição entre os municípios da Baixada Litorânea e a 18<sup>a</sup> posição entre os municípios do Estado, no que diz respeito ao número de acidentes por 1000 habitantes (1,04); a 4<sup>a</sup> posição entre os municípios da Baixada Litorânea e a 26<sup>a</sup> posição entre os municípios do Estado, no que diz respeito ao número de vítimas fatais por 1000 habitantes (0,19); e a 9<sup>a</sup> posição entre os municípios da Baixada Litorânea e a 18<sup>a</sup> posição entre os municípios do Estado, no que diz respeito ao número de infrações por 1000 habitantes (213,60).

Pela conversa com o Comandante da Guarda confirmou-se a tendência de ampliação das operações de fiscalização de trânsito (blitz) no município nos últimos anos, além da demanda diária composta por um número expressivo de notificações.

Entrevistador: Sobre a dinâmica de atuação da guarda com o trânsito, como está?

Comandante: tem três meses que assumi a pasta, e estamos atuando muito no trânsito... realizando aos finais de semanas, ou nos próprios dias de semana, operações de fiscalização, para tentar coibir um pouco esses acidentes.

Secretário: hoje temos três viaturas voltadas para trânsito... mas podemos afirmar que há um número grande de acidentes com motocicletas em Rio das Ostras, coisa que eu não posso afirmar em outras localidades e municípios.

---

<sup>30</sup> <https://www.riodasostras.rj.gov.br/guardas-civis-recebem-treinamento-em-talonario-eletronico/>

Comandante: hoje em Rio das Ostras, temos um problema grave com os condutores relacionados a avanço de sinal de trânsito, vem da educação, ninguém respeita uma placa e sinalização. Pode parar e observar...

Entrevistador: Consegue diagnosticar um horário ou uma incidência no trânsito?

Secretário: não, o dia todo, uma média de 1000 a 2000 notificações de trânsito...

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/RJ, 2023).

Durante a pesquisa, também foi feito o levantamento das principais frentes de atuação da SESEP atualmente junto às outras secretarias e forças de segurança que atuam no território do município. Na lista a seguir temos as ações realizadas com outras secretarias do município.

Lista 1. Frentes de atuação da Guarda/SESEP em conjunto com outras secretarias do município:

- 1- Ronda escolar com a Secretaria Municipal de Educação Esporte e Lazer (SEMEDE);
- 2- Patrulha Maria da Penha com o Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM), vinculado à Secretaria de Assistência Social - SEMAS;
- 3- Guarda Ambiental com a Secretaria de Meio Ambiente e Pesca - SEMAP;
- 4- Ações em eventos com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo - SEDTUR;
- 5- Ações de apoio à desapropriação de construções/terrenos em áreas ilegais com a Secretaria de Manutenção de Infraestrutura Urbana e Obras Públicas – SEMOP;
- 6- Ações junto ao CONFIS – órgão fiscalizador da Secretaria de Fazenda.

Fonte: elaborado pelo autor com base nas entrevistas.

A lista 1 pode ser dividida em duas partes, no que diz respeito à função exercida pela Guarda Municipal. A primeira, contém as ações desempenhadas pela Guarda que fazem parte das atribuições que perpassam a participação ativa da SESEP, como é o caso da ronda escolar realizando ações coordenadas e acompanhando as unidades escolares do município; pela atuação no acompanhamento de eventos na cidade, avaliando previamente a realização de eventos e dando suporte no tráfego e nas proximidades, com a presença de viaturas e guardas no local; e, no caso da Patrulha Maria da Penha, exercendo as atribuições próprias da legislação que regulamenta as atividades do programa. A segunda parte é composta por um conjunto de ações em que a Guarda atua dando suporte às tarefas de fiscalização de outras secretarias do município, garantindo a integridade desses servidores e o cumprimento das exigências da administração municipal, observado no trabalho em conjunto com a SEMAP, a SEMOP e o CONFIS.

Na lista a seguir apresentamos as frentes de atuação da SESEP e da Guarda Municipal:

Lista 2- Frentes de atuação da Guarda/SESEP com outras forças de segurança e outros órgãos de justiça/governamentais:

- 1- Convênio municipal com o Programa Estadual de Interação na Segurança (PROEIS-PMERJ);
- 2- Ações coordenadas com as Polícias Civil, Militar e Federal;

- 3- Ações coordenadas com o Ministério Público<sup>31</sup>;  
 4- Ações coordenadas com o Juizado de Menores;  
 Fonte: elaborado pelo autor com base nas entrevistas.

Em diferentes momentos da entrevista realizada com o gestor da pasta e com o comandante da guarda foi apontada nas falas a necessidade do apoio da Polícia Militar e do convênio do PROEIS nas ações realizadas pela Guarda Municipal que possam apresentar algum risco de resistência ou enfrentamento à sua abordagem, em especial nas situações de crime. Uma situação que exemplifica a demanda pelo apoio da PM e do PROEIS, junto à Guarda, é descrita nesse breve trecho da entrevista.

Secretário: hoje, por exemplo, nós fizemos uma ação de denúncia de veículos abandonados, carcaças e recicláveis. O cara pegou a via e fez de depósito. Fomos juntos com o PROEIS, COMFIS e ambiental [guarda ambiental].

Entrevistador: eles dão essa assistência de poder de polícia [sobre o proeis], não é?

Secretário: sim, porque a função deles é apoiar a prefeitura e a secretaria [SESEP], então a PROEIS, sempre estão juntos.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023).

Em relação às ações com outras forças de segurança e instituições, elas são mobilizadas também em ações coordenadas que necessitam do suporte próprio da sua competência. No trecho a seguir temos um exemplo do tipo de requerimento pela Guarda, envolvendo a Polícia Civil e o Juizado de Menores, atuando nas ruas do bairro de Costa Azul no período da noite, local onde presenciamos uma significativa aglomeração de pessoas em depósitos de bebidas e bares.

Secretário: Por exemplo, queremos fazer uma ação em relação a menores consumindo álcool em Costa Azul [bairro com grande atividade noturna], aí avisamos ao delegado, Dr. Ronaldo, e ele disponibiliza uma viatura para a ação e deixa a disposição no turno um inspetor.

Porque quando pegamos os menores, junto com o Conselho Tutelar, levamos para a delegacia, e quem vem buscar são os pais.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023).

Quando questionados sobre a dinâmica criminal do município e as ações de combate à criminalidade, efetuadas pela SESEP e a Guarda, os entrevistados indicaram os crimes de furtos e roubos a transeuntes, veículos (motos) e estabelecimentos comerciais como relevantes. Entretanto, a questão do tráfico de drogas na cidade, foi o assunto mais presente em todas as falas. A falta do armamento da Guarda Civil Municipal se faz presente no discurso dos

---

<sup>31</sup> Em relação ao ministério público, foi informado a sua participação em reuniões onde a sua presença é importante como, por exemplo, na adequação de legislações correlatas à segurança pública.

entrevistados em diferentes momentos da entrevista e se apresenta como um dos principais empecilhos à ação do município para o controle da criminalidade pela Guarda Civil Municipal.

Como será exposto mais a frente, todo o processo observado para viabilizar o armamento da guarda municipal teria legitimidade pela constatação de uma dinâmica criminal que se impõe e requer a utilização de arma de fogo pela Guarda, para assim conseguir atuar ao nível dessas demandas. Pelo trecho a seguir, nota-se o argumento que a própria população demanda um tipo de atuação pela Guarda, semelhante às funções costumeiras da PM.

Entrevistador: agora falando sobre a dinâmica criminal do município, que tipos de crimes vocês lidam? Como poderíamos caracterizar essa dinâmica? E, em específico, queria saber sobre as ações voltadas ao tráfico de ilícitos e violência contra a mulher. Comandante: os principais crimes hoje são furtos e roubos de celulares, motos e a estabelecimento, mas temos limitações, pois estamos sempre contando com o programa PROEIS, dando sempre esse apoio. Uma vez que hoje não andamos armados , e não temos autorização para andar armado. Mas estamos sempre nesses locais de crime... ontem mesmo fizemos a apreensão de indivíduo furtando quiosque. E a situação da patrulha Maria da penha é a mesma coisa, agressão à mulher, nós temos a patrulha Maria da penha que desenvolve um belíssimo trabalho na cidade... nos casos de altíssima periculosidade, nós acionamos o PROEIS, nós estamos sempre juntos com o PROEIS.

Entrevistador: Vocês sempre sentem a necessidade de ter a força policial?

Comandante: sempre temos que ter para amparar, a gente vai de encontro a um crime e não pode ir despreparado, pois a gente não sabe o que vai encontrar. Às vezes nós vamos a uma situação que somos acionados, que damos de cara com muita droga e arma.

[...]

Hoje o cidadão ele olha para o guarda municipal, até ele entender que o guarda municipal não dispõe de recurso de arma, ele acha que temos que atuar em todas as ocorrências. Mas nós somos bem limitados a atender algumas ocorrências... [exemplo] o cidadão acabou de ser furtado, aí chega com a ocorrência na viatura: acabaram de roubar meu celular, mas ele estava com uma arma... aí limitou o guarda ali, ele já freia, porque nós temos que chamar o proeis ou a polícia militar para eles irem até o local, e nesse meio tempo às vezes o cidadão fica até chateado, pois muitas das vezes ele não entende que o guarda municipal não anda armado. Não tem essa atuação direta para combater esse tipo de crime.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023).

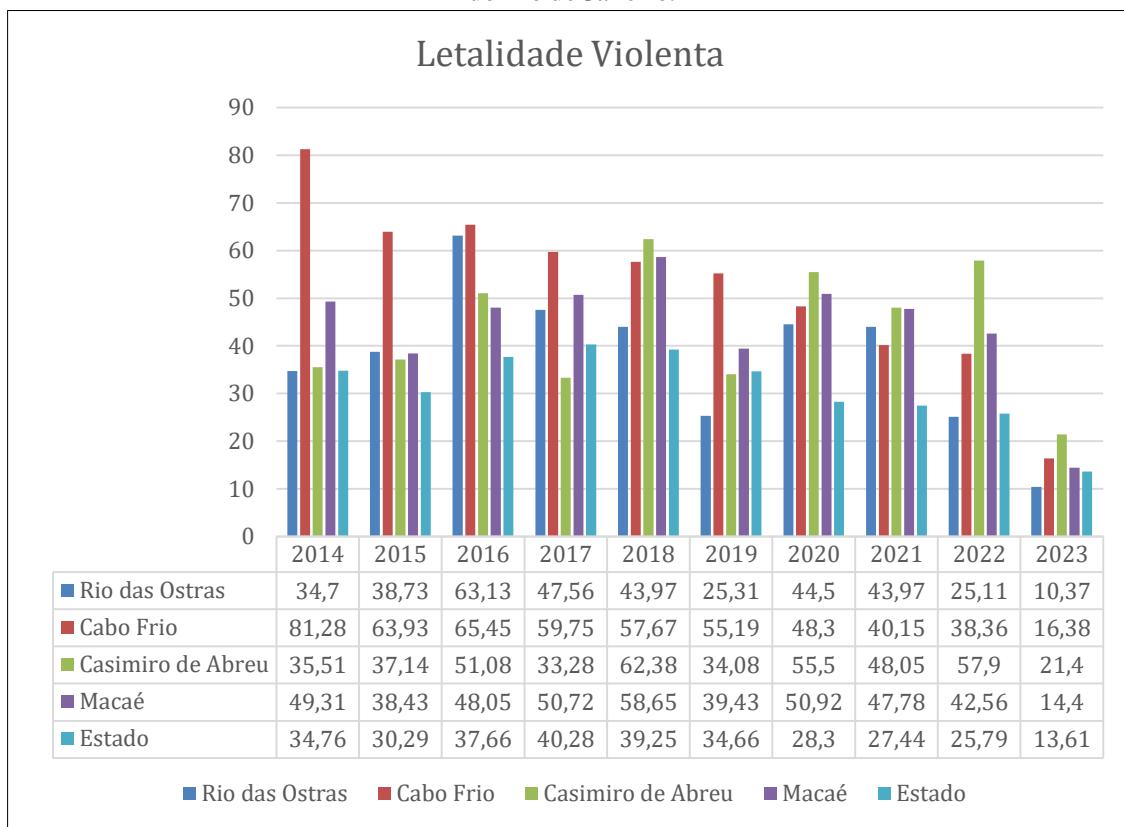
Ao consultarmos os dados disponíveis no ISP, com base nos registros das delegacias civis, mais especificamente sobre a categoria *letalidade violenta*<sup>32</sup>, o município de Rio das Ostras situa-se, em boa parte da série histórica, abaixo das taxas dos municípios vizinhos. Em

---

<sup>32</sup> A categoria *letalidade violenta*, reúne os valores relativos aos registros de homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, roubo seguido de morte (latrocínio) e lesão corporal seguido de morte, expressando diferentes indicadores de mortes causadas por mortes violentas intencionais.

relação aos valores do Estado do RJ, temos uma relação oposta, onde o município manteve-se, em grande parte da série histórica, acima das taxas relacionadas ao Estado do RJ.

**Gráfico IV – Comparaçāo da taxa de letalidade violenta por 100mil habitantes – Rio das Ostras e Estado do Rio de Janeiro.**

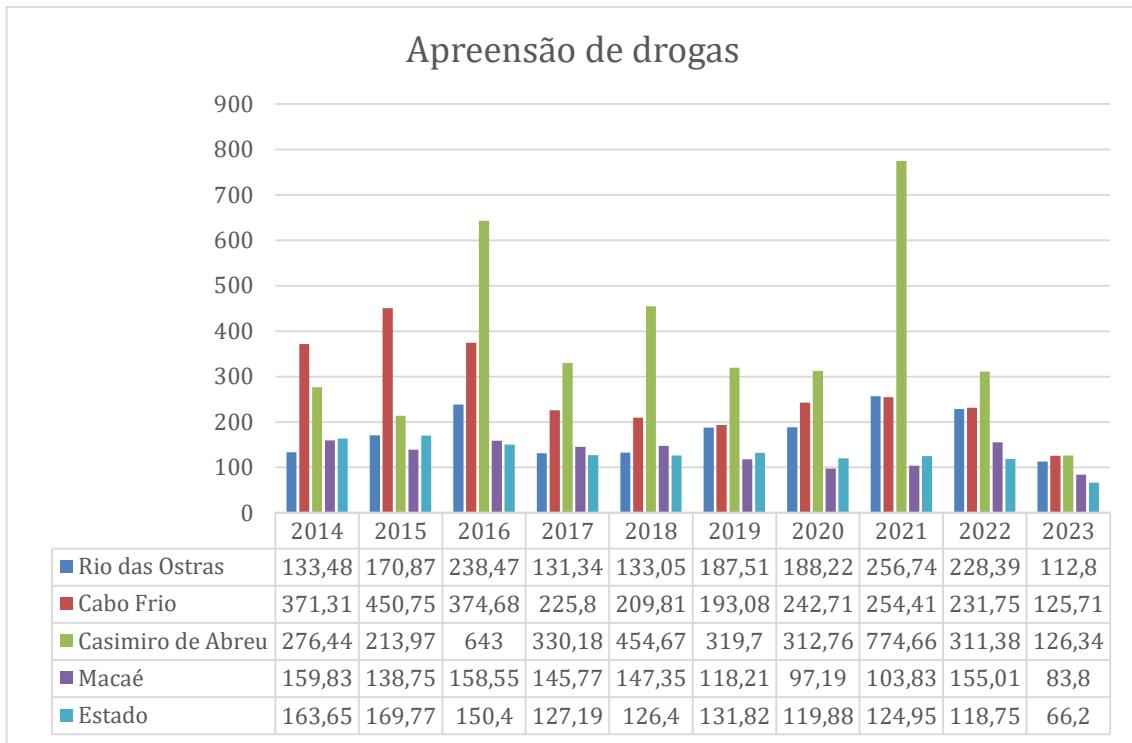


**Fonte:** elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo ISP-RJ.

Avaliando as taxas relativas à *apreensão de drogas*<sup>33</sup>, Rio das Ostras teve um crescimento não-linear, na série histórica, com a taxa de 133,48 (2014) saltando para 229,39 (2022).

**Gráfico V – Comparaçāo da taxa de apreensão de drogas por 100mil habitantes – Rio das Ostras e Estado do Rio de Janeiro.**

<sup>33</sup> A categoria *apreensão de drogas* reúne os valores relativos aos registros de posse e tráfico de drogas, além das apreensões de drogas sem autor.



**Fonte:** elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo ISP-RJ.

Sabemos que os dados oficiais oriundos dos registros nas delegacias ocultam as subnotificações e outras variantes, portanto, não podemos desconsiderar a ênfaseposta pelos entrevistados em relação às implicações da violência e da questão do tráfico de drogas na dinâmica criminal do município. Ao mesmo passo, a “guerra às drogas” é o argumento amplamente utilizado no âmbito da segurança pública para legitimar a permanência de um *modo de agir* das forças de segurança, onde a prisão, os confrontos bélicos e as mortes decorrentes são normalizados para termos garantida a segurança da sociedade.

Pelos entrevistados, teríamos esse quadro de violência no município, com forte incidência das problemáticas derivadas do tráfico de drogas, a pelo menos uma década, onde a cada ano que passa ele fica mais agudo. Foi relatado ainda que, após a pandemia do covid-19, a SESEP e a Guarda tiveram um nível maior de dificuldade para atuar, com a restrição do acesso a algumas comunidades e bairros periféricos do município, devido a presença do tráfico de drogas. Novamente o armamento da guarda aparece como um caminho inevitável para o poder público municipal conseguir dar uma resposta à altura do cenário posto.

Entrevistador: [...] quando vocês sentiram que essa dinâmica da venda de drogas [ao ar livre] em Rio das Ostras, e domínio de território, tomam uma centralidade maior? Demandando um maior efetivo.

Comandante: essa dinâmica ocorre nos últimos anos, e a cada ano que passa a dinâmica vai aumentando, então, eu com 23 anos de guarda, acompanho isso a vida toda. Porém, a cada tempo que passa a proporção vai sendo maior. E não só estamos acompanhando [agindo contra ela], e se não estivéssemos acompanhando a demanda seria maior em Rio das Ostras.

Mas em 10 anos atrás não tinha esse cenário atual, não.

Entrevistador: Então a 10 anos para cá ficou maior...

Secretário: podemos considerar que da pandemia para cá ficou pior, por exemplo, antes da pandemia entravamos em qualquer bairro dando apoio ao Conselho Tutelar na parte da noite...

Comandante: hoje nós temos uma mancha criminal que as viaturas não podem fazer rondas...

Hoje a viatura para poder entrar em Nova Cidade e Portelinha<sup>34</sup>, tem locais hoje que para entrarmos está difícil... a proporção que está tomando hoje, está tornando uma situação que estamos atuando sempre incansavelmente, inclusive hoje estivemos no RJ buscando convênio com a PF e com o exército, estamos buscando e em breve vamos lançar um curso de armamento e tiro para os guardas...

Buscamos compreender também com a pesquisa um pouco da parte orçamentária da pasta, a partir da tentativa de identificar os principais gastos da secretaria, entender o aumento de verba registrada pela LOA de 2022 (com previsão orçamentária para 2023) e a sua relação com o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV) da Guarda, aprovado em 2022, a existência ou não de recebimento de verba oriunda do governo federal. Em relação aos gastos, devemos considerar que o pagamento da folha dos servidores situa-se como o custo mais oneroso da pasta. Perguntamos em entrevista quais seriam os custos pagos pela receita própria da secretaria e a resposta do Secretário foi a seguinte: os gastos com o pagamento do PROEIS, o aluguel de viatura, água fornecida para os guardas em serviço, entre outros.

Entrevistador: agora, sobre a receita da pasta e alocação de valores, eu queria tentar captar no que se gasta mais na SESEP/GM?

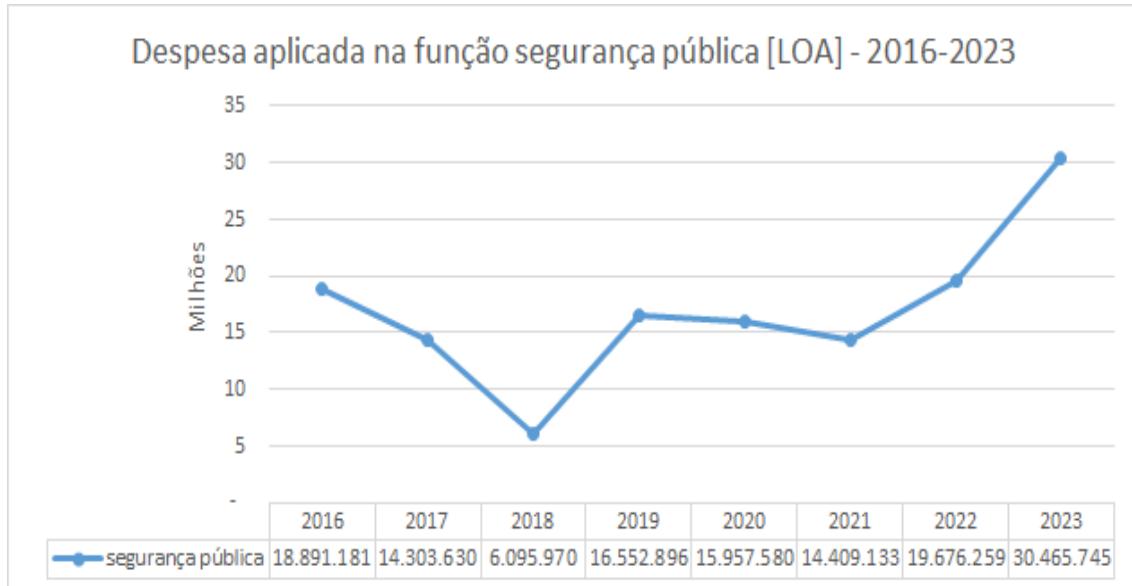
Secretário: Proeis sai da pasta, aluguel das viaturas, palmers, caminhão da área verde - fazemos o trabalho de recolhimento de animais; uniforme, água, cones. Há também as verbas carimbadas oriundas das multas de trânsito que devem ser investidos no próprio trânsito, aí fazemos campanha com esse dinheiro...

Analizando as despesas empenhadas por função na segurança pública, segundo as edições da Lei Orçamentária Anual (LOA), estipuladas no período entre 2016 a 2023, temos os seguintes valores:

**Gráfico VI – Despesa aplicada na função segurança pública [LOA] – 2016 a 2023.**

---

<sup>34</sup> Nova Cidade e Portelinha são localidades periféricas do município de Rio das Ostras/RJ, e, nos últimos anos, apresentam um contexto mais agudo envolvendo o tráfico de drogas e o domínio de territórios por facções criminosas.



**Fonte:** elaborado pelo autor com base nos dados disponíveis nas edições da LOA, estipulada para o período de 2016 a 2023, no município de Rio das Ostras.

Como indicado no segundo capítulo, nota-se um salto expressivo no valor programado para as despesas na pata, para o ano de 2023, um aumento de 54,83% em relação ao estipulado para o ano de 2022. Levando em consideração a vigência do PCCV, a partir de 2022, pelo qual consta uma gratificação de 60% do salário base<sup>35</sup> para os Guardas habilitados a utilização de arma de fogo<sup>36</sup>. Assim, o aumento no indicativo do repasse para a pasta é relativo ao novo cenário de gastos com o pagamento da folha dos servidores da Guarda Municipal. Quando se realizou a entrevista com o servidor da guarda, em outubro de 2022, o mesmo relatou que a SESEP e a Prefeitura estariam finalizando os trâmites burocráticos para garantir o armamento da guarda já no primeiro semestre de 2023. Essas informações foram confirmadas pela entrevista com o gestor e o comandante da guarda.

Entrevistador: De 2022 para 2023, pelo LOA, houve um aumento do indicativo de repasse de valores para a SESEP. Ela diz respeito a gratificação prevista no PCCV, referente à utilização de arma de fogo, está sendo paga?

Secretário: não, mas o aumento indicado realmente foi por causa do indicativo de gratificação pelo uso de armamento pela guarda, e monitoramento que também tem a previsão, por isso teve esse indicativo.

A questão da gratificação aos guardas, prevista pelo PCCV da Guarda, será um ponto de debate que retomaremos no próximo tópico ao abordarmos o processo de adequação do

<sup>35</sup> Conforme a Lei Municipal 2678/22, um Guarda “GCM III” (iniciante da carreira), com nível de escolaridade de ensino médio, tem o salário base de R\$1.840,43.

<sup>36</sup> Lei Municipal 2678/22, Art. 82. Quando da implementação do armamento institucional para os integrantes da Guarda Civil Municipal de Rio das Ostras – GCMRO, em razão do aumento exponencial da periculosidade inerente a função, será devido uma Gratificação de Armamento no percentual de 60% (sessenta por cento) do vencimento base, **aos agentes que forem habilitados ao efetivo uso do armamento** (Rio das Ostras, 2022, grifo meu).

município à lei federal 13.022/14, pois o aumento do salário em 60% se apresenta como um fator preponderante de barganha e pressão política entre os atores envolvidos na definição e nos efeitos da segurança pública municipal sejam guardas, gestores, o governo municipal ou mesmo a população.

Entrevistador: Vocês recebem verba pelo governo federal? Se não, há alguma previsão?

Secretário: ainda não, a nossa previsão, está na câmara para votar o nosso conselho [conselho municipal de segurança pública], e depois votar o plano municipal [o plano está referenciado apenas por decreto], para conseguirmos essa verba fundo a fundo.

Entrevistador: o que está faltando é o conselho? Pois, desde de 2018, vem se fazendo uma série de medidas para se adequar a legislação federal e conseguir também o fundo a fundo...

Secretário: primeiro aprovamos o conselho, e posteriormente o fundo.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

Ainda no ponto sobre o orçamento da pasta, durante a entrevista foi informado a expectativa para o recebimento de material e de viaturas por meio de verba parlamentar destinados à Guarda Civil Municipal.

Secretário: Há também a verba direta, estamos para receber 86 coletes, 4 viaturas (2 para patrulha e 2 para ronda escolar)

Entrevistador: vem por onde essa verba?

Secretário: governo federal.

Entrevistador: no caso, do ministério da justiça?

Secretário: não verba parlamentar...

Ministério da justiça nós fizemos dois projetos, mas a nota de corte deles é lá em cima, aí no caso ficou faltando pouco e não conseguimos.

Entrevistador: Qual parlamentar?

Secretário: Jordy Álvaro, Daniela de Vaguinho[acredito ser Daniela Carneiro - União-RJ], Soraya [acredito ser Soraya Santos, PL-RJ].

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

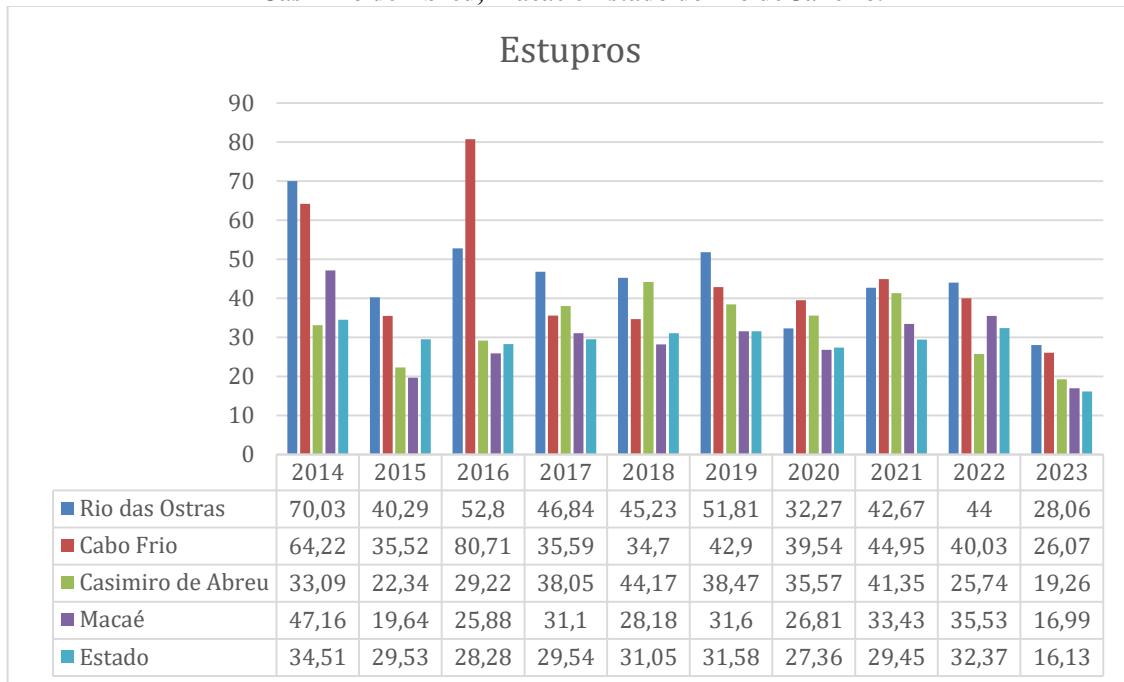
A seguir, apresentaremos de forma um pouco mais descritiva o trabalho realizado pela Patrulha Maria da Penha e o CEAM, e a relação entre o Grupo de Operações Especiais (GOE), grupamento da Guarda, e o Proeis, convênio realizado pela prefeitura com o governo do estado do RJ.

### **3.2.1 Patrulha Maria da Penha e a sua relação com a Política Municipal voltada às Mulheres.**

O programa Patrulha Maria da Penha ganhou foco no trabalho devido o contato deste pesquisador, em meados de 2015, com as manifestações do movimento social “Movimento

“Chega de Estupro”<sup>37</sup>, em torno dos casos recorrentes de estupro e a falta de políticas municipais voltadas à violência de gênero. Conforme apresenta o gráfico a seguir, percebe-se o alto índice de casos em Rio das Ostras em comparação à média do estado do RJ e aos municípios vizinhos.

**Gráfico VII – Comparação da taxa de estupros por 100mil habitantes – Rio das Ostras, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Macaé e Estado do Rio de Janeiro.**



**Fonte:** elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo ISP-RJ.

A partir da Lei Municipal 2.141/18 é criada a Patrulha Maria da Penha no município de Rio das Ostras, programa vinculado à Guarda, cujo objetivo principal é garantir a efetividade da Lei Maria da Penha (Lei Federal 11.340/06). Segundo redação do art. 2º da lei municipal:

Art. 2º. - As diretrizes de atuação da Patrulha Maria da Penha são:

I- instrumentalização da Guarda Municipal no campo de atuação da Lei Maria da Penha;

II- capacitação dos Guardas Municipais da patrulha e dos demais agentes públicos envolvidos para o correto e eficaz atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, visando o atendimento humanizado e qualificado;

III- qualificação do Município no controle, acompanhamento e monitoramento dos casos de violência contra a mulher, de modo a reduzir a incidência desse tipo de ocorrência;1/3

IV- garantia do atendimento humanizado e inclusivo à mulher em situação de violência onde houver medida protetiva de urgência, observado o respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana, da não discriminação e da não revitimização;

V- integração dos serviços oferecidos às mulheres em situação de violência;

VI- corresponsabilidade entre os Entes Federados;

Parágrafo Único – A Patrulha Maria da Penha atuará na proteção, prevenção, monitoramento e acompanhamento das mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar que possuam medidas protetivas de urgência, integrando

<sup>37</sup> <https://www.facebook.com/chegadadeestupros>

**as ações realizadas pela Rede de Atendimento à Mulher em situação de violência na Cidade de Rio das Ostras** (Rio das Ostras, 2018, grifo meu).

Portanto, a Patrulha Maria da Penha atua junto às mulheres vítimas de violência que já possuam medidas protetivas de urgência, sendo parte do conjunto de ações realizadas pela Rede de Atendimento à Mulher em situação de violência na cidade de Rio das Ostras. Sua participação será coordenada pela Secretaria de Assistência Social, com a participação da SESEP.

A Rede de Atendimento à Mulher do município possui o CEAM - Centro Especializado de Atendimento à Mulher, criado pela Lei Municipal 2449/21, responsável pela implementação de ações de divulgação e orientação da Lei Maria da Penha e se afirma como instrumento de articulação da Política de Mulheres, além de outras Redes de Serviços Públicos. Conforme o art. 5º da lei, o CEAM presta uma série de serviços de assistência às mulheres em situação de violência.

Art. 5º O Centro Especializado de Atendimento à Mulher – CEAM, funcionará de segunda-feira à sexta-feira, no horário de 08 horas às 17 horas em dias úteis. Prestará atendimento Psicológico, Social, orientação e encaminhamento jurídico à mulher, na perspectiva de prevenção, combate, assistência e garantia de direitos no enfrentamento à violência de gênero, bem como prestará o acompanhamento das ações desenvolvidas em parceria com a Rede de Serviços Públicos Municipais e/ou Estaduais, sempre que necessários, criando mecanismos para articulações possíveis com a finalidade de coibir a revitimização da mulher em situação de violência, promovendo:

- I. ações que possibilitem a redução dos índices de violência contra as mulheres;
- II. atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da vida;
- III. ações que viabilizem a garantia e proteção dos direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões raciais, étnicas, religiosas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional;
- IV. prestação de atendimento e acompanhamento humanizado e qualificado;
- V. encaminhamento aos serviços especializados da Rede de Atendimento público e/ou privado;
- VI. articulação com as demais Políticas Setoriais para fortalecimento e resgate de autoestima e autonomia;
- VII. sistematização de dados e informações sobre o fenômeno da violência contra a mulher adulta e jovem, objetivando a criação de Políticas Públicas que possibilitem estratégias de prevenção e combate às diversas formas de violência contra a mulher (Rio das Ostras, 2021).

Pela entrevista realizada com a atual coordenadora do CEAM pudemos colher mais informações sobre as ações desenvolvidas no equipamento público, a partir da perspectiva de quem participa dos atendimentos e participa da gestão do órgão.

O órgão tem bastante proximidade com o trabalho da Patrulha Maria da Penha e, pela investigação realizada, conseguimos captar melhor o contexto da sua atuação. A caracterização

que a coordenadora faz do CEAM, e o resumo dos seus objetivos, situa o fluxo de atendimento realizado.

Coordenadora: Então... O CEAM é um centro especializado em atendimento à mulher, né?

Ele foi inaugurado em 2019 aqui no município.

**Os objetivos do CEAM é prestar esse atendimento ao usuário que chega aqui, que sofre violência, tentar analisar, fazer um levantamento dos casos, o que essa mulher traz como demanda, e ajudá-la a sair do ciclo de violência.**

Então temos os atendimentos feitos pela equipe técnica.

Durante um tempo essa mulher é acompanhada pela nossa equipe.

**A intenção é retirá-la desse ciclo de violência.**

Mas também o CEAM é um equipamento que ele não é como se fosse um equipamento da saúde, que ele fica acompanhando a mulher por um longo tempo, digamos assim.

O objetivo do CEAM é receber, analisar o caso, a demanda e fazer os atendimentos pertinentes tanto quanto os encaminhamentos também que demandaram.

Então, encaminhamentos para onde? Para a saúde, para outros equipamentos de assistência, né? E judiciário.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023, grifos meus)

A equipe técnica do CEAM é multidisciplinar, formada por duas psicólogas, duas Assistentes Sociais e uma assistente jurídica. O espaço conta ainda com uma orientadora social, uma assistente administrativa, uma oficineira e uma funcionária de serviços gerais para a manutenção. Porém, segundo a entrevistada a estrutura vigente não é suficiente para suprir a demanda de atendimentos, pois a demanda se apresenta crescente no município, e, pelo quadro técnico atual que o CEAM opera, tem-se limitações para cobrir os novos atendimentos, as ações preventivas e os acompanhamentos dos casos já sob supervisão.

Coordenadora: [...] o ideal também seria o aumento do quantitativo da equipe técnica, pois atuamos com o mínimo estabelecido. Se pudesse aumentar o quantitativo de técnicos seria muito importante também. Para fazer até a outra parte de divulgação e prevenção, pois com a equipe reduzida não conseguimos fazer o quanto deveria. Se aproximando do ideal teríamos uma equipe maior.

[...]

Entrevistador: quais são as maiores dificuldades para todas essas atividades do CEAM? Pensando em atingir os objetivos e a manutenção do trabalho?

Coordenadora: a dificuldade maior eu acredito que seja da própria estrutura do equipamento, relacionada a quantitativo de técnico...

Entrevistador: tem um gargalo de atendimento e acompanhamento?

Coordenadora: isso, essa é a maior dificuldade. A demanda que é crescente, Infelizmente. E a equipe técnica é reduzida, não é a ideal. É o que é preconizado, mas nem sempre o que é preconizado é o que deveria ser, entende? Tem o real e o ideal.... Não que não dê para fazer os atendimentos e a gente não faça. Mas se houvesse uma equipe com mais profissionais, acredito que fluiria melhor.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

As ações preventivas realizadas pelo CEAM estão centradas essencialmente na divulgação do equipamento e do tipo de atendimento que é realizado por ele. Conforme indicado na fala anterior, o fato do Centro operar com o quantitativo mínimo de técnicos na equipe multidisciplinar, diminui a capacidade do CEAM em elaborar ações de cunho preventivo. Restaria ainda uma análise mais aprofundada sobre a disposição da Secretaria de Assistência Social em dispor de recursos financeiros para promover esse tipo de ação pelo CEAM.

Entrevistador: Queria saber o que se faz nesse sentido de prevenção? É até um termo ambíguo, pois o próprio atendimento junto ao que é oferecido cumpre de certa forma essa dimensão, mas vocês fazem algum trabalho, por exemplo, educacional, com outras instituições, informativo, com outras secretarias? Queria que você falasse um pouco desse bojo de ações...

Coordenador: na prevenção nós atuamos com a divulgação dos equipamentos, em ações em praça. Geralmente divulgamos por folder e orientação as pessoas, pessoas que vem receber essas informações, geralmente na praça, muitas mulheres vêm perguntar sobre o CEAM. A prevenção passa pela informação também, e também nos costumamos fazer palestras nas escolas de primeiro e segundo segmento, falando dos tipos de violência, falando também como direcionar uma pessoa que sofre violência para ser atendida. Por exemplo, porque existem muitos adolescentes e crianças que presenciam isso diariamente, e aí ficam sem orientação e informação sobre o que fazer com aquilo ali, eu presencio essas cenas todo dia, vivencio essa violência, e eu não sei o que posso fazer. O intuito de ir até as escolas é exatamente por isso, para informar sobre os direitos de todos e que os equipamentos existem. E onde encontrar as pessoas e os equipamentos, quais os endereços, nós deixamos os folders, telefones de contato, para os adolescentes e para as crianças.

Entrevistador: esse trabalho costuma acontecer com certa regularidade, esse trabalho em praça e escola?

Coordenador: sim, as escolas no caso também solicitam. Anualmente, em um período, para podemos passar os equipamentos municipais e estaduais, para divulgarmos. Até na UFF o CEAM já tem ido também, para fazer essa divulgação.  
(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

De um modo geral, as usuárias que recebem atendimento no CEAM vêm por conta própria, com demanda espontânea, ou são encaminhadas pela delegacia ou pela rede de serviços públicos.

Coordenadora: Por exemplo na saúde, a mulher ela precisa de atendimento ela é recebida, e aí os profissionais da saúde percebem que ela é usuária aqui e sofre violência, e aí fazem esse encaminhamento no CEAM. Chega aqui, recebe orientação, atendimento psicológico, a escuta e a assistência jurídica. Aqui ela consegue refletir um pouco mais sobre essa questão, e direcionar um pouco mais a atuação, o que ela pretende fazer. Sempre vem da delegacia, de outros equipamentos e outras secretarias e por demanda espontânea.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

O fluxo do atendimento realizado com as usuárias no CEAM expõe a problemática da limitação do equipamento em suprir as demandas dos atendimentos. Pelas próprias particularidades que a violência de gênero possui e as diferentes dinâmicas de violência que cada usuária apresenta, foi relatado que, na prática, alguns acompanhamentos pelo CEAM são feitos por longos períodos, às vezes por anos, acumulando-se com os novos casos que chegam, e, por consequência, exigindo uma maior capacidade de suporte por parte do equipamento.

Coordenadora: [...] a pessoa chega vai para a recepção, faz a ficha com dados, e aí a recepção passa a ficha da pessoa para a equipe técnica e tem a primeira escuta com a equipe, geralmente com a psicologia, se tiver demanda para a assistência jurídica é encaminhada para lá também, e após essas escutas especializadas, ela é encaminhada para os órgãos pertinentes, ou para fazer um registro de ocorrência, pois muitas vezes ela vem aqui e ainda não fez, as vezes vem e não quer fazer o registro de ocorrência naquele momento. Então, ela é atendida, ela fica de refletir a possibilidade de fazer um registro de ocorrência, pedir medida protetiva. Isso é um processo. Basicamente, ela vem, faz a primeira escuta, dali já pode ser encaminhada para outras unidades, tanto da saúde quanto da educação também quanto aos filhos. E ela retorna, para um segundo atendimento, com esses desdobramentos.

[...]

Coordenadora: Na verdade os ciclos de violência contra a mulher eles se encerram, mas voltam em muitos casos.

Entrevistador: podemos falar as usuárias aqui teriam essa característica de sofrer essa violência rotineiramente e recorrem a vocês...

Coordenadora: na verdade é muito complexa essa dinâmica, nesse ciclo de violência são necessários muitos equipamentos e profissionais envolvidos, e também o tempo para as pessoas perceberem que elas vivenciam uma situação violência e despertem para querer sair desse ciclo. Por isso é muito difícil às vezes dizer - eu retirei completamente a pessoa do ciclo de violência - pois, não é o equipamento, é a pessoa. Não é o tempo do equipamento, mas o tempo da pessoa.

O equipamento faz muitas ações pensando nesse ciclo e o que podemos fazer para finalizar esse ciclo de violência, mas independe do equipamento e da estrutura técnica que podemos oferecer, indo além. Geralmente a usuária demanda o acompanhamento por anos, longo tempo, principalmente da psicologia para compreender e ela mesmo encontrar a alternativa para sair do ciclo. E ter a não permissividade.

[...]

Entrevistador: o CEAM é um equipamento que realiza esse primeiro atendimento e encaminha para os outros instrumentos. Mas se temos um perfil de uma parte das usuárias que estão nessa dinâmica de longa duração, acabam fazendo um atendimento de longo prazo, na prática?

Coordenadora: assim, na verdade nós acompanhamos em média, no primeiro momento do ciclo, 1 ano. Onde temos o plano de atendimento à mulher quando ela entra, algumas já vem direcionadas, sabendo o que quer, mas a maior parte precisa do acompanhamento de pelo menos de um ano, para poder conseguir encontrar um caminho. Basicamente, o atendimento e o monitoramento desse atendimento, que liga para saber como ela está e se foi nos equipamentos que ela foi orientada....

Porque também tem isso, às vezes nós orientamos e encaminhamos e informamos, mas a usuária não vai. E isso envolve várias questões, é claro. Por isso colocamos no plano de quem entra e demanda um tempo maior de acompanhamento, essas ações que são revistas de 3 em 3 meses, o plano de acompanhamento.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

O ciclo de violência presente ao longo de toda a entrevista com a coordenadora do CEAM encontra referência na imagem a seguir, captada do banner exposto na sala onde acontece os atendimentos da equipe multidisciplinar, local onde também fizemos a entrevista.

**Figura 5 – Material informativo do CEAM sobre o ciclo da violência doméstica.**



**Fonte: Fotografia do autor.**

Esse ciclo representa um padrão da violência doméstica e familiar vivenciado pelas mulheres que buscam atendimento no CEAM. Nas três fases (tensão – explosão – lua de mel) há a tendência de termos as violências patrimonial, psicológica e física<sup>38</sup>, executadas pelo

<sup>38</sup> Com base no material visual distribuído pelo CEAM, por sua vez referenciado na Lei Maria da Penha, teríamos cinco tipos de violências doméstica e familiar: (1) física: qualquer ato que prejudique a saúde ou a integridade do corpo da mulher; (2) patrimonial: ocorre quando o agressor retém, subtrai, parcial ou totalmente, destrói os bens pessoais da vítima, seus instrumentos de trabalho, documentos e valores; (3) moral: ocorre quando a mulher sofre com qualquer conduta que configura calúnia, difamação ou injúria praticada por seu agressor; (4) psicológica: toda

agressor, encontrando ao fim do ciclo uma condição de conciliação e arrependimento por parte do mesmo, até o próximo recomeço. Pela entrevista ficou compreendido que a violência psicológica é o tipo mais recorrente nos atendimentos, podendo ser considerado o mais sutil entre os outros, pois não estaria materializado em agressões ou destruição de documentos, por exemplo.

Coordenadora: A psicologia hoje é o carro chefe do equipamento, todo usuária que demanda atendimento do CEAM precisa ser atendida pela psicologia primeiro, em segundo vem a assistente social tratando de questões de benefícios, e, por fim, a assistência jurídica.

Na estatística [dos atendimentos do CEAM] vem exatamente isso, demonstrando isso, que a necessidade maior perpassa pela psicologia. Pois a violência psicológica lidera as questões relacionadas à violência contra a mulher.

Entrevistador: quais formas se manifestam essa violência psicológica contra a mulher, que vocês mais atendem?

Coordenadora: manipulação, pessoa que é manipuladora, minando a outra pessoa, tirando as condições da mulher pensar a vida e conseguir se levantar e olhar para a frente e caminhar no sentido de ter a própria independência. A mais grave que eu vejo da psicológica é a manipulação, pois ela retira da pessoa qualquer capacidade de ação e reação. Assim, os agressores utilizam muito isso como ferramenta, para que as vítimas fiquem sob a guarda deles. Quando falamos assim, violência psicológica, ela perpassa por todas essas questões, de você retirar do outro a subjetividade, o que ele sente, o que ele pensa, deseja enquanto pessoa.... É um contexto que implica muitas coisas no psicológico. Mas o resultado é sempre esse... Ela cai no vazio e não consegue caminhar e se estruturar.

Entrevistador: esse perfil de violência está sempre coadunado com outros tipos de violência? Por exemplo, estaria ligado à violência patrimonial?

Coordenadora: quase sempre ocorre.

Entrevistador: entra então o trio violência patrimonial, psicológica e a física?

Coordenadora: [aponta para o banner na sala onde estávamos, com a representação do ciclo de violência]. Assim, nas fronteiras desse ciclo sempre tem a patrimonial, porque assim, quando ele pratica a violência psicológica, normalmente essa violência psicológica gera violência física, e junto vem violência patrimonial – de quebrar os pertencem, rasgar documentos para não conseguir fazer nada, para anular a pessoa enquanto sujeito. Então, é um ciclo que vai e volta. Mas as violências psicológica, física e patrimonial estão interligadas o tempo todo.

A psicológica é a pior pois não tem como provar. A física deixa marca, mas a psicológica não. Até a pessoa chegar e dizer que precisa de ajuda geralmente ela já sofreu muito, já retirou dela muita coisa, até chegar esse momento de pedido de ajuda. Até chegar na CEAM são meses de violência que ela suporta.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

A Patrulha Maria da Penha vai atuar enquanto apoio de força policial, junto às demandas do CEAM, seja quando houver necessidade de deslocar alguma usuária com segurança, ou atendendo um primeiro chamado e indo até o local, de forma à garantir a integridade da vítima de violência, e em seguida também encaminhando ao CEAM.

Entrevistador: Como se dá a atuação junto a maria da penha, qual momento que ela ocorre e qual é essa dinâmica de atuação?

---

ação ou omissão que causa ou visa causar dano à autoestima, à identidade ou ao desenvolvimento da pessoa; (5) sexual: qualquer ação cometida para obrigar a mulher a ter relações sexuais ou presenciar práticas sexuais contra a sua vontade.

Coordenadora: nós temos dois equipamentos funcionando em um local, que é o CEAM [enquanto estrutura física]. A patrulha ela tem um diferencial do CEAM, por conta das questões judiciais, pede medida protetiva, pede ação da patrulha, patrulha vai e faz o registro e acompanha a pessoa. Os dois equipamentos juntos atuam na troca, a patrulha atua, por exemplo, sendo acionada, a patrulha informa o direito da pessoa e acompanha ao CEAM. Ela traz ao CEAM para fazer esse tipo de acompanhamento.

Entrevistador: então, a patrulha cobre mais essa parte jurídica, de medida protetiva, e eles também fazem esse tipo de acompanhamento, em paralelo ao CEAM, se ela já estiver sendo acompanhada. Agora, no caso de vocês precisarem de algum reforço físico, é a patrulha maria da penha que vocês pedem?

Coordenadora: sempre recorremos a patrulha. Aqui no equipamento é mais vinculado a patrulha... qualquer necessidade é com eles, por exemplo, para acompanhar a mulher vitima a outro município é com eles.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

Em conversa realizada com o Comandante da 3<sup>a</sup> CIA do 32º batalhão da PMERJ (responsável pelo município e Rio das Ostras), em julho de 2022, foi afirmado que a Patrulha Maria da Penha atua em conjunto com a mesma unidade da PMERJ, a Patrulha Maria da Penha vinculada à PMERJ. Ambas possuem viaturas próprias para as ações, caracterizadas por adesivos externos, identificando a frente desempenhada. Cabe destaque ao relato que, mesmo não sendo o objetivo previsto inicialmente em lei, essas viaturas atendem chamadas de denúncia de agressão contra a mulher.

Nota-se que a principal atuação das Patrulhas Maria da Penha consiste no monitoramento das medidas protetivas, expedidas a favor das vítimas de violência doméstica e familiar, e que carecem desse tipo de proteção. Esse mecanismo, fortalecido com a Lei Maria da Penha, visa romper de forma imediata com o ciclo de violência doméstica e familiar pelo qual a vítima está submetida.

### **3.2.2 PROEIS e GOE: o reforço no policiamento e a nova forma de atuação da Guarda.**

Em 2009, temos a criação do grupamento Força Tática pela SEMOC (era vinculado à Inspetoria de Planejamento Operacional), e, em 2013, altera-se o seu nome para Grupo de Operações Especiais, já sob o controle da SESEP.

Segundo a caracterização feita pela entrevista com o servidor da guarda, atuante neste grupamento, o GOE é especializado para a contenção de distúrbios urbanos, trabalhando também em conjunto com a Polícia Civil e a PM. O GOE realiza rondas ostensivas (não foi indicado os objetivos definidos destas rondas, além de um patrulhamento ostensivo genérico), patrulhamento de áreas consideradas problemáticas e que tenham aglomerações (circuito

noturno da cidade) e auxílio nas incursões às comunidades do município, combatendo o varejo de drogas. Uma característica fundamental do GOE diz respeito ao seu treinamento para lidar com os distúrbios urbanos envolvendo aglomerações, atuando, por exemplo, em épocas de fim de ano e eventos com muitas pessoas, assumindo um papel de “tropa de choque” no caso de incidentes nessas condições.

Eu mesmo presenciei esse tipo de atuação do GOE no carnaval de 2020, na orla de Costa Azul, dispersando pequenas aglomerações de pessoas que não encerraram o som automotivo e insistiam em continuarem presentes na noite de carnaval após o limite de horário previsto pela legislação vigente. Ali, pude presenciar uma ação com gás lacrimogêneo utilizado em grande quantidade, forçando os presentes a dispersarem do local. Para o servidor do GOE entrevistado, o efetivo da PM que atua em Rio das Ostras não teria treinamento adequado para esse tipo de ação.

O GOE conta com vestimentas e viaturas pretas que diferem esteticamente do resto da guarda municipal<sup>39</sup>, possuindo uma estrutura própria para treinamento e atividade da sua base operacional. O grupamento é propagandeado pela mídia da Prefeitura pelas suas atuações de combate ao tráfico de drogas, policiamento ostensivo ou reforço em épocas festivas no município.

**Figura 6 – Reportagem do site da Prefeitura sobre ação da Guarda Civil Municipal.**

---

<sup>39</sup> Também podemos considerar a Guarda Ambiental como um grupamento da guarda que também possui vestimentas e viaturas diferente do resto da corporação, porém sem o efeito simbólico que possui no GOE.

## Guarda Civil Municipal prende suspeitos de tráfico de drogas



A prisão foi feita pela equipe do Grupo de Operações Especiais da Guarda Civil Municipal.

Fonte: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/guarda-civil-municipal-prende-suspeitos-de-trafico-de-drogas/>

Figura 7 – Reportagem retirada do site da Prefeitura sobre curso de nivelamento da Guarda Municipal.

## Guarda Civil Municipal realiza curso de Nivelamento Operacional



O curso teve sua formatura no domingo, dia 10, e aconteceu em duas etapas

**Fonte:** <https://www.riodasostras.rj.gov.br/guarda-civil-municipal-de-rio-das-ostras-realiza-curso-de-nivelamento-operacional/>

Já o PROEIS<sup>40</sup> (Programa Estadual de Interação na Segurança) é um sistema de remuneração extra para o policial vinculado à PMERJ, podendo ser realizado nos seus dias de folga, por meio de atuação em programas e convênios firmados com a instituição. Com base nas informações requeridas junto ao Serviço de Informações ao Cidadão - SIC-RJ, a Prefeitura de Rio das Ostras firmou cinco termos de cooperação com a PMERJ, entre os anos 2018 a 2022, renovados anualmente, totalizando o valor pago<sup>41</sup> de R\$12.799.026,48.

O PROEIS recebe aporte do município com a disponibilização de viaturas próprias (adesivadas com a sigla), além de considerável divulgação das suas atividades no portal de notícias da Prefeitura, onde em grande medida estão relacionadas à apreensão de drogas. Entretanto, o leque de atuação junto às forças de segurança do município é amplo.

**Figura 8 – Reportagem do site da Prefeitura sobre ação do PROEIS.**



**Fonte:** <https://www.riodasostras.rj.gov.br/proeis-apreende-maconha/>

<sup>40</sup> O programa foi criado pelo Decreto nº 42.875 de 15 de março de 2010 e posteriormente alterado pelo Decreto 43.309 de 24 de novembro de 2011.

<sup>41</sup> Os valores pagos ao PROEIS, a cada ano, pelo município de Rio das Ostras são: em 2018 R\$830.172,00; em 2019 R\$2.919.232,80; em 2020 R\$3.016.540,56; em 2021 R\$3.016.540,56; em 2022 R\$3.016.540,56.

Segundo a entrevista com o servidor da guarda lotado no GOE, esse grupamento realiza, junto aos policiais do PROEIS, rondas ostensivas com objetivo de coibir o varejo de drogas em praças e em alguns pontos da orla da cidade. Porém o que se torna mais expressivo para a pesquisa são as “invasões” em boca de fumo realizadas por esse grupamento da guarda e a PM.

Esse tipo de ação no âmbito da guarda municipal do município chama atenção, pois, até um período recente, não haviam ações da Guarda Municipal com esse caráter, inclusive após a criação do GOE no município – a partir de 2013. O trabalho da Guarda Municipal Civil em conjunto com a PM ocorre ativamente há pelo menos uma década, fato confirmado por registros de mídia, também sendo confirmado pelas entrevistas. Entretanto, a atuação em cercos a ponto de venda de drogas, a partir de um batalhão especial “caveira”, distancia-se do conjunto de ações costumeiras da guarda, verificável desde a primeira secretaria (SETRAN) que a corporação esteve vinculada. Ainda, o resultado do policiamento ostensivo do GOE, junto ao PROEIS, principalmente no combate ao tráfico de drogas, ganha amplitude na mídia do site da Prefeitura no período que faz parte do recorte proposto para essa pesquisa (2018 em diante).

A propaganda realizada pela Prefeitura, nos últimos anos, em relação às apreensões de drogas provenientes das operações, pressupõe a valorização da lógica militarizada de segurança pública sob o jugo da Guerra às Drogas, muito semelhante à lógica da política de segurança pública perpetrada pela PM no município do Rio de Janeiro.

Ao questionarmos o comandante da guarda sobre a atuação do GOE com os policiais do Proeis, o combate ao tráfico de drogas é reafirmado como um tipo de ação que foi incorporado ao leque de ações da guarda. Neste trecho da entrevista novamente é propagandeado o armamento da corporação como uma necessidade para dar conta ao nível de demanda da segurança pública do município.

Entrevistador: Evandro, fui lá no portal de notícias, e por lá vi que tem o GOE, e ele atua muito com o PROEIS. Queria que você falasse um pouco sobre ele.

Secretário: vou deixar o lobo responder, porque acho que tem haver mais com ele.

Comandante: o GOE atua muito em situações de crime, ele já vai bem mais para situações específicas, relacionadas a trânsito, som alto em residência e estabelecimento comercial. E também em outros tipos de situação, uso de entorpecentes, por exemplo. Assim, atua nessas operações em conjunto.

Entrevistador: no ponto de drogas, ele também atua?

Comandante: Assim, não é especificamente para atuar não, mas quando tem a denúncia eles pedem o apoio do PROEIS e vão ao local. Temos várias ocorrências de apreensões de drogas, de armas de fogo.

Secretário: ele não procura, quando chega a demanda ele tem que agir.

Comandante: especificamente hoje, nós estamos pretendendo armar a GCM de rio das ostras. Então vamos armar a GCM de rio das ostras. Nós viemos do RJ ontem, pois o futuro, na verdade, o presente da GCM é ela armada.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

Em outro momento, foi questionado aos entrevistados sobre a possibilidade da PM não estar conseguindo suprir a dinâmica criminal atual de Rio das Ostras, e se, por esse motivo, a Guarda seria requerida pela população em demandas envolvendo crimes. A resposta ao questionamento reafirmou a presença da PM no combate a criminalidade, principalmente ao tráfico de drogas, mas também foi no sentido de reafirmar a proximidade da Guarda com a população.

Entrevistador: Agora, a PM não consegue dar conta dessa dinâmica criminal de Rio das Ostras? Na sua experiência, a população vem mais na guarda por saber que a PM não consegue fazer isso ou não tem essa relação?

Comandante: Ela vem mesmo porque ela vê o Guarda de imediato. Quem ela vê primeiro, na verdade. Ela pede apoio do guarda ou da PM. A PM hoje em Rio das Ostras é bem atuante: acompanhando os veículos de imprensa vai ver que apreensão de drogas, de veículo, a PM hoje tá batendo 24h no tráfico, o tráfico hoje não respira em Rio das Ostras. E o tráfico não respira hoje por causa do PROEIS, a polícia militar e a civil, então hoje em Rio das Ostras, pode observar os veículos de imprensa, toda hora tem ocorrência na delegacia relacionada a drogas.

A principal situação da criminalidade de Rio das Ostras se chama droga... Não só em Rio das Ostras, mas em todo estado do RJ...

Comandante: em todo o Brasil...

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

Sobre a necessidade da Guarda atuar em situações de crimes, a resposta que tivemos pela entrevista com o secretário e o comandante da guarda de certa forma divergiu daquela captada junto ao servidor lotado no GOE, no que diz respeito à presença da Guarda. Pelo último, o GOE seria solicitado para realizar essas ações devido ao baixo efetivo da PM, mesmo com o PROEIS. Porém, assim como afirma os demais entrevistado, falta equipamento adequado para essas ações pela Guarda, em especial no que se refere ao fato da mesma atuar sem arma de fogo.

Essas falas expõem uma consideração importante para a análise da política de segurança pública de Rio das Ostras, em específico sobre a Guarda Municipal, no que diz respeito a possível incorporação dessas ações ostensivas, ao seu leque de atribuições, legitimadas pelo argumento do aumento da criminalidade no território, onde as forças de segurança que tradicionalmente estariam incumbidas dessas frentes não possuem condições para responder. Seja pelo baixo efetivo, seja pela falta de estrutura, ou ainda pelos criminosos estarem mais preparados, as falas vão de encontro à necessidade do apoio de mais uma força de segurança na reação.

### 3.3 A adequação da Guarda Municipal à Lei Federal 13022/14

Pelos dados das pesquisas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2019) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007; 2020), Delgado (2022) demonstra algumas tendências gerais dos municípios brasileiros na área da segurança. A primeira refere-se à tendência de aumento dos gastos públicos em segurança pública nos últimos anos – um aumento de 258% com gastos, entre os anos de 2002 e 2017; a segunda, diz respeito ao aumento de municípios com a presença de guardas municipais, variando positivamente de 14,1%, em 2007, para 21,3%, em 2020. Portanto, os dados sinalizam uma maior alocação de recursos dos municípios na área, acompanhada do reconhecimento da guarda enquanto ferramenta municipal na gestão da segurança local.

Segundo Ricardo e Caruso (2007, p. 107), “o (a) guarda municipal pode ser percebido como o agente público mais próximo da população. Logo, pode ser considerado como uma figura que já faz parte da dinâmica urbana de várias cidades”. Nesse sentido, ele seria o agente público da área da segurança pública que, na maioria das situações, estaria mais acessível à população, sendo requisitado para prestar informações e para a mediação de inúmeros conflitos no espaço público. Talvez, pelo próprio exercício e presença em uma série de funções que vão desde a gerência do trânsito nas vias municipais, como também a vigilância em prédios públicos, onde são ofertados serviços públicos à população, os guardas ficam “disponíveis” para todo e qualquer evento, onde “são exigidos e deles se espera uma “resposta” um “encaminhamento”, uma “atuação”. A sua atuação por proximidade caminha nesse sentido.

A implementação da Lei Federal nº 13.022 de 2014, conhecida como Estatuto da Guarda, é reconhecida como importante instrumento para o fortalecimento das Guardas no país. Ricardo e Caruso (2020) destacam uma relativa mudança em relação ao cenário observado entre 2000 a 2010, a partir da vigência do Estatuto das Guardas, aprovado em 2014. Em síntese, elas apontam que o estatuto vai disciplinar o parágrafo 8º do art. 144 da Constituição, trazendo como base normativa a atribuição preventiva das guardas municipais. Isso fica expresso nas “ideias como pacificação de conflitos, ações conjuntas que contribuam para a paz social, prevenção primária à violência e ações preventivas em âmbito escolar” (Ricardo e Caruso, 2020, p. 21), que compõem a redação da lei. Brevemente, as autoras destacam que a aprovação do Estatuto foi fruto da pressão das associações de guardas municipais, do Fórum de Prefeitos, além da própria incidência que o governo federal teve e tem ao passar a desempenhar um papel articulador com os municípios. Porém, temos ainda em aberto a questão de como as

administrações municipais e as guardas municipais, na prática, “constroem ações que traduzam a ambição jurídica proposta na lei”.

Não obstante, Kopittke (2016) alerta para a possível deformação na concepção de prevenção, presente no Estatuto das Guardas, relacionando o conceito à ação ostensiva realizada pelas polícias militares. Quando se discute a guarda, a partir do estatuto das guardas, mais especificamente sobre o seu papel preventivo, o debate é deslocado no sentido que a prevenção ganha pela tradição da segurança pública, estando relacionada ao policiamento ostensivo. Para o autor, esvazia-se o debate e deixa-se de lado a concepção de prevenção que em si é parte de um outro paradigma da segurança pública, acumulado nas últimas décadas e que se apresenta em disputa com a tradição.

O estatuto das Guardas foi criado visando “garantir que as guardas não confundam suas atribuições e sua identidade institucional com as polícias militares, mas ao mesmo tempo não se restrinjam ao cuidado dos prédios públicos” (Kopittke, 2016, p.75). Na prática, a lei descreve e organiza as atribuições de segurança pública que um município pode desenvolver.

Tendo em vista a visão majoritária na segurança pública do país, pautado pelo modelo de policiamento reativo, o debate público seguiu um caminho sob outra perspectiva, onde a discussão pairou sobre “poder de polícia” que as Guardas supostamente ganharam com o Estatuto das Guardas, habilitando-as a desempenhar atribuições das polícias militares.

O autor defende que há definitivamente uma diferença entre polícia ostensiva, realizada pelas policiais militares - conforme a constituição e legislação específica - e os “serviços municipais de segurança preventiva”, conforme definido pelo Estatuto.

A questão que surge, a partir da problematização levantada pelo autor, diz respeito à perspectiva hegemônica na segurança pública que associa prevenção de forma circunscrita à atuação das polícias e do sistema de justiça, a partir da aplicação da lei e da repressão e, com isso, escamoteando o front social (Soares, 2006) que em tese está atrelada à concepção de prevenção, presente na redação do Estatuto. Se a perspectiva idealizada de prevenção na segurança pública, conforme apresentamos no primeiro capítulo, pressupunha, dentre outros elementos, uma articulação de diferentes tipos de ações, tanto punitivas como não-punitivas, o que se mantém ainda é a ideia da segurança pública restrita à atuação das polícias, e a prevenção relativa ao policiamento ostensivo realizada por elas.

Assim, as ações e frentes de atuação exercidas pelas Guardas do país, como, por exemplo, a criação de grupos especiais (caveiras), unidades de choque, centrais de atendimento para chamados sobre crimes, entre outros, não deveriam ser concebidas pela incompatibilidade dessas atribuições com aquilo que é destinado aos municípios e às polícias militares, pelas

diferentes legislações vigentes. Ao mesmo tempo, a “deturpação” do Estatuto nada mais é que a expressão de um modelo de segurança pública que manteve seu *modus operandis* ao longo das últimas décadas.

Tendo em vista esses elementos, podemos pensar quais implicações para a Guarda Municipal (e para a SESEP) com a aprovação do seu PCCV? Como essa alteração normativa se localiza na totalidade de mudanças ocorridas na segurança pública do município, em curso desde 2018?

O primeiro elemento que temos que considerar ao buscar responder às duas perguntas repousa sobre o fato da SESEP desenvolver uma série de transformações na estrutura administrativa voltada à segurança pública, onde o PCCV da Guarda situa-se como uma dessas mudanças. No início da pesquisa, a compreensão sobre esse processo de mudanças era entendido como destinado unicamente à adequação da Guarda à Lei Federal 13.022/14. Porém, em fase final, a análise de todo o material recolhido pelas fontes utilizadas demonstrou que haveria também uma adequação do município às diretrizes do SUSP<sup>42</sup> (2018), às orientações do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social<sup>43</sup> (2018) – posteriormente atualizado em 2021<sup>44</sup>, além das exigências do Fundo Nacional de Segurança Pública<sup>45</sup> (2018).

Analizando as reportagens disponíveis no portal de notícias oficial da Prefeitura, a partir de 2018, encontramos dezenas de reportagens propagandeando mudanças que incidem na estrutura administrativa da SESEP e da Guarda. Já em 2018, teremos a criação da inspetoria da guarda<sup>46</sup>, a tentativa de criação do fundo municipal de segurança pública<sup>47</sup> e a criação dos órgãos de Ouvidoria e Corregedoria da Guarda<sup>48</sup>.

Em 2019, por meio da Lei Municipal 2248/19 altera-se a nomenclatura do cargo Guarda Municipal para Guarda Civil Municipal, e pela Lei Municipal 2294/2019 altera-se o brasão e cria a bandeira da Guarda Civil Municipal. Com a aprovação do PCCV da Guarda no município, somado aos dispositivos anteriores, a Guarda Municipal do município passa a ser denominada Guarda Civil Municipal.

---

<sup>42</sup> Criado pela Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

<sup>43</sup> Instituído pelo Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018.

<sup>44</sup> Instituído pelo Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021.

<sup>45</sup> Instituído pela Lei Federal nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

<sup>46</sup> <https://www.riodasostras.rj.gov.br/prefeitura-instala-inspetoria-da-guarda-municipal/>

<sup>47</sup> <https://www.riodasostras.rj.gov.br/municipio-busca-criacao-do-fundo-municipal-de-seguranca-publica/>

<sup>48</sup> <https://www.riodasostras.rj.gov.br/governo-municipal-cria-orgaos-de-corregedoria-e-ouvidoria/>

Soma-se ao conjunto de medidas observadas a criação do GGIM, em 2022, contando com o Observatório de Segurança Pública, responsável por organizar e analisar os dados relativos à violência e à criminalidade local; e, em 2023, o Plano Municipal de Segurança Pública.

A Guarda Civil Municipal atualmente está regulamentada pela Lei Municipal 2678/22, possuindo legislação ampla sobre as suas competências, atribuições e a previsão do plano de cargos e vencimentos dos servidores, em consonância com a lei federal 13.022/14 (Estatuto das Guardas). Analisando a estrutura e a redação das duas legislações, nota-se o atendimento das exigências previstas na Lei das Guardas, perceptível pela reprodução de diversos dispositivos na legislação municipal.

A reprodução do art. 2º do Estatuto das Guardas, responsável por caracterizar as guardas municipais e a sua função de proteção municipal preventiva, está referenciada no Art. 4º da legislação municipal:

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. (Lei das Guardas).

[...]

Art. 4º A Guarda Civil Municipal de Rio de da Ostras - GCMRO é instituição hierarquizada de caráter civil, vinculada à Secretaria de Segurança Pública do Município de Rio das Ostras, uniformizada e armada conforme previsto em Lei, com a função de proteção municipal preventiva, cabendo-lhe cumprir as leis, os regulamentos, as instruções e as ordens de serviço (Rio das Ostras, 2022).

O art. 5º da lei municipal, que determina as competências da guarda municipal, tem como referência os art. 3º, 4º e 5º do Estatuto, onde são abordados os princípios mínimos de atuação e as competências geral e específica das Guardas. Houve a escolha, pela redação do art. 5º da lei municipal, em referenciar de modo genérico os ditos artigos da lei federal e destacar algumas competências pelos incisos II ao VII.

Art. 5º Compete aos integrantes da Guarda Civil Municipal de Rio das Ostras - GCMRO:

I- cumprir os princípios de atuação e de competência geral, de acordo com os artigos 3º, 4º e 5º, da Lei Federal nº 13.022/2014;

II- a execução da proteção patrimonial, interna e externa, sobre os bens móveis e imóveis, serviços e instalações do município, visando:

a) protegê-los dos crimes contra o patrimônio;

b) orientar o público e o trânsito de veículos em situações especiais;

c) prevenir a ocorrência de qualquer ilícito penal;

d) prevenir sinistros, atos de vandalismo e danos ao patrimônio público.

III- a vigilância de áreas de preservação do patrimônio natural e cultural do Município, bem como apoio na preservação de mananciais e defesa da fauna e da flora;

IV- a atuação em serviços de responsabilidade do Município que impliquem no desempenho de atividade de Polícia Administrativa e/ou ação fiscalizadora, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal de Rio das Ostras;

V- a execução de ações e procedimentos de Fiscalização de Trânsito, quando estiverem investidos na função de Agente de Trânsito pelo órgão executivo de trânsito municipal;

VI- a promoção de inspeções e correições ordinárias e extraordinárias para fiscalização e orientação disciplinar e a apuração de representações ou denúncias que receber, relativas à ação ou omissão de membro da Guarda Civil Municipal de Rio das Ostras – GCMRO;

VII- cooperar com os demais órgãos de Defesa Civil em suas atividades (Rio das Ostras, 2022).

Nota-se que a redação do art. 5º da lei municipal, pelos seus incisos, não apresenta nenhum destaque de competência de caráter preventivo, constando apenas competências relacionadas à proteção patrimonial, à vigilância de áreas de preservação, a atuação junto à serviços municipais desempenhando ação fiscalizadora, à fiscalização do trânsito e à cooperação junto à Defesa Civil. A título de exemplo, no art. 5º da lei federal, que versa sobre as competências específicas das Guardas, encontramos diversos incisos que substanciam a perspectiva preventiva proposta e a sua atuação por proximidade.

Art. 5º,

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local (Brasil, 2014).

Percebe-se a falta de ênfase na legislação municipal acerca das possibilidades de atuação que o município e a guarda municipal podem desempenhar no âmbito das ações preventivas, pela redação do Plano Municipal de Segurança Pública, estando indicado apenas no segundo compromisso do seu anexo *“II - São “Compromissos” de Implantação de Políticas Públicas Preventivas”* a necessidade do município implementar políticas públicas preventivas voltadas à juventude, combater a violência contra a mulher, implementar medidas de redução e combate da violência nas escolas, combater a cultura da violência e implantar câmeras de segurança integradas com sistemas inteligentes.

Quando questionamos o secretário sobre quais ações preventivas seriam realizadas pela SESEP e pela Guarda, a resposta indicou a elaboração de ações muito incipientes e não coordenadas com outras secretarias e instituições, distante do conceito de prevenção idealizado pelos especialistas em segurança pública, que creditavam aos municípios a capacidade de articular ações que incidam nas causas da violência, executando ações intersetoriais e

multidisciplinares com o objetivo de minar os fatores reprodutores, conforme discorremos no primeiro capítulo. Demonstrou-se, ainda, o desencontro entre a prática da Secretaria e os objetivos elencados no Plano Municipal de Segurança Pública, evidência que pode ser compreendida pelo fato do Plano ter sido aprovado meses antes da entrevista e ainda assim o município pouco explorou as possibilidades associadas às ações preventivas até o momento da conclusão do presente estudo.

Entrevistador: queria que você caracterize o que são ações preventivas na segurança pública.

Secretário: quando fazemos as operações de trânsito são ações preventivas; o maior número de assaltos são realizados por motocicletas, sem placa; também quando colocamos as viaturas paradas na rodovia, já inibe a ação. Porque o ladrão quer facilidade e quando ele vê uma viatura ele já pensa duas vezes.

Entrevistador: Quando pensamos em ação preventiva pensamos em policiamento ostensivo?

Secretário: sim, policiamento ostensivo. Polícia na rua.

Entrevistador: Fora isso, poderia indicar outra ação preventiva na segurança pública que é feito?

Secretário: monitoramento por câmeras.

I: ação nas escolas - temos nosso grupo de teatro lúdico.

Secretário: palestras ministradas pela Maria da Penha nas escolas.

Entrevistador: poderíamos chamar de socioeducativas?

Secretário: sim.

Entrevistador: teriam outras com esse caráter?

Comandante: na florestal temos também o botinho, com caráter educacional e preventivo.

Secretário: tivemos também recentemente o plano de segurança nas escolas. Não foi divulgado, erro nosso. Passamos para os funcionários em caso de invasão o que deve ser feito. Teve contato direto com o Secretário de Educação, com algumas escolas públicas e privadas.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

Ainda no art. 5º, parágrafo 1º, da lei municipal, há a previsão do uso de arma de fogo e de armamentos não-leais pela GCM, conforme autoriza o art. 16 do Estatuto das Guardas<sup>49</sup>. Ainda sobre o tema, pelo art. 82 da lei municipal institui-se uma Gratificação de Armamento no percentual de 60% do vencimento base aos Guardas habilitados ao uso do armamento. Esse ponto merece maior atenção, pois, segundo entrevista realizada com o servidor lotado no GOE, o aumento dos proventos dos guardas pela gratificação foi um fator de grande mobilização em apoio à aprovação do PCCV.

art. 5º, § 1º, Na execução dos serviços ou fora dele, os integrantes da Guarda Civil Municipal de Rio das Ostras – GCMRO, poderão fazer uso de arma de fogo, permitida pela legislação, e de outros instrumentos de menor potencial ofensivo no exercício de suas atribuições, na forma regulamentar.

[...]

Art. 82. Quando da implementação do armamento institucional para os integrantes da Guarda Civil Municipal de Rio das Ostras – GCMRO, em razão do aumento exponencial da periculosidade inerente a função, será devido uma Gratificação de

<sup>49</sup> Lei 13.022/14, Art. 16. Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, conforme previsto em lei.

Armamento no percentual de 60% (sessenta por cento) do vencimento base, aos agentes que forem habilitados ao efetivo uso do armamento (Rio das Ostras, 2022).

A previsão de uma gratificação de 60% sobre o salário-base aos guardas que passarem a utilizar arma de fogo em serviço representa um elemento importante para pensarmos a aprovação do PCCV dos servidores da Guarda Municipal. Em nossa avaliação, a certeza que o profissional tem sobre o considerável aumento de ganho financeiro, a partir do momento que estiver trabalhando com arma de fogo, leva a discussão referente à necessidade do armamento das guardas no município para um âmbito diferente, e, não por menos, foi fator de grande mobilização em apoio à aprovação do Plano de Carreiras (PCCV), conforme afirmado, em entrevista, pelo servidor da guarda, lotado no GOE. (colocaria trecho da entrevista)

Há, no contexto da elaboração e aprovação do PCCV, diferentes atores envolvidos no processo, com interesses sobrepostos, sendo determinantes para o resultado da lei. Um trecho da entrevista realizada com o gestor da pasta indica a disputa em torno da sua aprovação.

Entrevistador: como se deu o contexto de aprovação do projeto da lei que adequa o estatuto da guarda.

Secretário: teve a participação de um representante de cada concurso [cinco ao total], um representante da associação dos guardas de Rio das Ostras, um representante do sindserv [sindicato municipal dos servidores], o comandante da guarda, o inspetor geral, nosso administrativo e a parte do jurídico. Sempre com o feedback dos guardas, e depois leitura para ver se tinha algo para alterar.

Entrevistador: imagino que foi uma série de reuniões...

Secretário: não sei nem se eu falo reuniões ou brigas...

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

Outro ponto de destaque da Lei das Guardas diz respeito ao art. 9º, onde há a previsão da Guarda ser formada por servidores públicos de carreira, com plano de cargos e salários regulamentado. Os capítulos V, VI, VII e VIII da lei municipal, contemplam a previsão do art. 9º do Estatuto das Guardas, tendo como objeto o Plano de Carreiras e Vencimento, regulamentando as posições de carreira, progressões, o curso específico exigido para a progressão funcional, a avaliação funcional de desempenho, os vencimentos, as gratificações, os enquadramentos e a hierarquia dos cargos.

Pelos art. 11 e 12 da Lei das Guardas temos disposto a exigência de capacitação específica para o exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal, podendo o curso adaptar a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborado pela SENASP do Ministério da Justiça. A referida Legislação Federal indica, ainda, que o município poderá criar órgãos de formação ou mesmo se utilizar de convênio ou consórcio para contemplar a exigência.

Em momento prévio à elaboração da lei municipal foi veiculado pelo portal de notícias da Prefeitura a realização de cursos de capacitação junto aos guardas da corporação. Em uma das reportagens é indicado a realização de curso tendo como base o Livro Azul das Guardas Municipais (2019), livro técnico elaborado pela SENASP, onde versa sobre os princípios doutrinários da segurança pública municipal.

Na legislação municipal, os art. 40 ao 43 regulamentam o curso específico exigido para a progressão funcional dos guardas municipais a ser realizado anualmente. Pelo art. 42, é indicado as disciplinas obrigatórias do Curso Específico:

Art. 42. As disciplinas obrigatórias para o Curso Específico serão:  
 I- as atribuições dos Inspetores;  
 II- as atribuições dos Cargos de Comando;  
 III- os procedimentos administrativos e operacionais;  
 IV- o Regulamento interno;  
 V- a motivação e liderança;  
 VI- o Direito Administrativo;  
 VII- a Ética profissional;  
 VIII- a Educação Moral e Cívica;  
 IX- as relações públicas;  
 X- o Português;  
 XI- as legislações pertinentes à função (Rio das Ostras, 2022).

Em entrevista, pudemos constatar o referencial do Livro Azul (SUSP) e do Estatuto das Guardas na formação da Guarda Municipal de Rio das Ostras.

Entrevistador: sobre a formação dos guardas, como é o ciclo de formação? Os cursos vêm sob demanda ou só pela legislação?

Secretário: Sob demanda também, mas seguimos o livro azul e a 13.022/14 como parâmetro.

Temos que seguir a cartilha do PRONASCI, temos que cumprir 468 h de formação.  
 (Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

O capítulo VII da lei federal implica a criação de órgãos de corregedoria, para controle interno das atividades da corporação, e de ouvidoria, para controle externo, ambas com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria. Pelo art. 14 da Lei Federal 13.022/14, temos a previsão da guarda municipal não poder ficar sujeita a regulamentos disciplinares de natureza militar. Tais previsões estão contempladas nos artigos 68 e 70 da legislação municipal, no que diz respeito à criação dos órgãos de controle e fiscalização, e pelo artigo 69, no que diz respeito ao código de conduta<sup>50</sup>.

Por fim, foi interesse da pesquisa compreender através da percepção dos entrevistados a visão que eles tinham sobre as mudanças e os ganhos com a aprovação do PCCV. Pelo

---

<sup>50</sup> O código de conduta ou o regime disciplinar da guarda municipal de Rio das Ostras foi regulamentado pela Lei Municipal 2830/23.

secretário, houve um ganho no sentido da hierarquia e da padronização, ou nas suas palavras “profissionalismo”, das estruturas de comando da Guarda, além da garantia do armamento. E, nas palavras do servidor da guarda, o PCCV ao mesmo tempo em que garantiu o armamento da guarda, criou uma burocracia interna maior no que se refere ao trâmite de registro das ocorrências.

Ainda, a partir da lei federal 13.022/14, as Guardas ganharam uma atualização nas orientações acerca das suas atribuições e principalmente maior base jurídica para agirem, para além daquilo determinado pelo artigo 144 da Constituição Federal. Pois, haveria no judiciário diferentes entendimentos sobre a atuação da Guarda na segurança pública: uma perspectiva colada à redação do art. 144, e outra visão que compreende um maior leque de atividades que a Guarda pode desempenhar. Assim, na prática, as atribuições das diferentes funções na Guarda seriam atualizadas pelo comando dos superiores, estando alinhado aos gestores, e expresso nas circulares internas. Com o Estatuto das Guardas existiria maior segurança nesse ponto.

Entrevistador: sobre o fluxo de comando da SESEP e da Guarda que se alterou com o PCCV, na visão de vocês o que aconteceu? [citei a resposta dada pela entrevista realizada com um servidor da guarda, onde este indicou uma maior burocracia interna no fluxo das ocorrências].

Secretário: o que o homem aranha fala? quanto mais poderes, mais responsabilidades. Com a criação do PCCV e do regimento interno, mais responsabilidades e obrigações a gente tem. Assim, muitas das vezes tem a reclamação sobre isso, pois tem mais cobranças. Mas as cobranças também são sobre os gestores, para todo mundo. Aí eles acham dificuldade, e acham que é cobrança, mas é a legislação.

Secretário: igual hoje, por exemplo, temos departamentos, dentro deles tenho chefes, de cada departamento. Se eu sou guarda, hoje, eu não posso ir direto ao comandante, tenho que ir ao meu chefe. Então, hoje tem que seguir essa cadeia de comando. E antes não era assim, o cara ia direto ao secretário.

Secretário: mas isso tá acabando. Porque assim, se for assim, o cara tá precisando de folga no sábado, eu vou lá e dispenso, e na programação do comandante vai ter choque se ele já estiver escalado.

[...]

Secretário: agora, com a padronização, fica posto para todos os procedimentos. Vamos deixar de agir no achismo, e agir no profissionalismo.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

A expectativa sobre o PCCV, compartilhada na entrevista pelo Secretário, pelo qual a Guarda agiria com “profissionalismo”, a partir da padronização dos seus mecanismos internos, relacionados aos fluxos de comando e a própria burocracia interna da instituição, é um ponto de debate para pensarmos. Pelo relato acima, percebe-se a prevalência da pessoalidade sobre um mecanismo (requerimento de folgas) da estrutura da instituição que a princípio deveria ser acessível de forma igualitária a todos. A “lógica do favor”, particulariza a ordem burocráticaposta, em favor dos indivíduos que a utilizam para conseguir certos privilégios e, com isso, a dimensão coletiva cede lugar ao particular.

O trabalho realizado por Veríssimo (2020), a partir da sua própria atuação enquanto Guarda Municipal no município do Rio de Janeiro, na década de 90, demonstra que a prática da segurança pública no Rio de Janeiro funciona muito menos por uma gestão racionalizada e centralizada, do que pela reprodução das relações pessoais e de interesse econômico-político, quando, em certos contextos e envolvendo determinados status sociais, as possibilidades de acesso aos serviços da Guarda, como o efeito das suas medidas reguladoras da ordem, revelam a reprodução da nossa dimensão cultural hierarquizante das relações sociais, pela Guarda Municipal.

### **3.4 Análise: a utilização da corporação como mercadoria política.**

Considerando os elementos apresentados ao longo do terceiro capítulo, como podemos caracterizar a política de segurança pública de Rio das Ostras? E, tendo em vista o debate e as experiências municipais apresentadas no primeiro capítulo, como o município se situa no cenário das políticas municipais existentes? Ainda, pela análise do material levantado na pesquisa, quais são as tendências que podemos indicar em relação à atuação da Guarda?

A análise em si deve levar em consideração o atual momento de “maioridade” das Guardas, possuindo há quase uma década um arcabouço legal responsável por caracterizar de forma mais precisa as possibilidades e os limites, as competências e as atribuições da instituição. Mas, não por isso, deixamos de ter entraves quanto ao seu papel e o do município na segurança pública, fator muito ligado à própria redação do art. 144 da Constituição Federal.

Nas últimas décadas, surgiram planos e programas nacionais de segurança pública que potencializaram a visibilidade e a relevância dos municípios e das Guardas que, somado às experiências concretas dos municípios, à atuação das organizações próprias dos servidores das Guardas do país, além de inúmeros encontros e estudos que discutiram sobre o tema, consolidaram um nicho de disputas e narrativas sobre a questão da participação dos municípios e das Guardas na segurança pública, pautado por atores sociais que extrapolam as representações tradicionais. O Estatuto da Guarda também pode ser considerado como resultado desse campo de ação.

A política de segurança pública de Rio das Ostras<sup>51</sup>, no período analisado, tende a sofrer alterações a partir da gerência da SESEP no sentido de se adequar às legislações federais supracitadas anteriormente.

---

<sup>51</sup> Compreendida pelo conjunto de ações, políticas públicas e processos de produção de ordem urbana implementados pela administração pública.

Tais mudanças, fruto da adequação da legislação municipal, foram responsáveis por alterar o desenho institucional da SESEP e da Guarda, por meio da criação de instâncias internas (Ouvidoria e Corregedoria), de novos instrumentos de gestão (GGIM, Plano Municipal, Observatório), além do Plano de Cargos e Carreiras (PCCV) da Guarda Municipal. Certamente, a dinâmica organizativa e operacional dessas instituições sofreu algum grau de mudança, incidindo sobre a forma de atuação das mesmas. No mesmo período, tem-se o início do PROEIS, onde o município passa a contar com o reforço de policiais militares exclusivamente para as suas ações, e da Patrulha Maria da Penha, programa incorporado à Guarda Municipal com base na Lei Federal 11.340/06 (Lei Maria da Penha).

O processo de mudanças observado ainda está em curso, pois novas legislações e medidas internas no âmbito da segurança pública possuem indicação de aprovação para o próximo período, como a conversão do Plano Municipal em lei municipal<sup>52</sup>, a criação do Conselho Municipal de Segurança Pública, garantindo o fundo municipal de segurança pública, e, por fim, a consolidação do armamento da Guarda Municipal, referenciado pelo Estatuto e pelo PCCV aprovado no município.

Podemos afirmar que o processo de modificação na segurança pública do município, possui um sentido não só de “adequação à legislação”, mas de “inovação” ou mesmo de “modernização” da estrutura disponível. Porém, os seus efeitos reais estão correlacionados às escolhas que a administração pública faz, selecionando e discriminando as prioridades, assim, formando as suas tendências. A política de segurança do município é formulada pela escolha do que se faz e pelo o que se escolhe não fazer.

No tocante aos nossos objetivos, levantamos o questionamento se a estrutura de gestão criada e as mudanças provenientes do novo arcabouço legal, funcionam na prática, ou pelo menos tendem a tal, de forma a contemplar as diretrizes, perspectivas e o modo de atuação que lhes dão sentido? A política pública de segurança do município é realizada incorporando essas “inovações”?

No tocante à *formulação* da política de segurança do município, não tivemos nenhuma evidência que confirme a existência de alguma referência sistematizada de objetivos/metas/compromissos na área, capaz de orientar a gestão da pasta e atuação da Guarda Municipal. Porém, foi informado pela entrevista com o secretário que a atualização dos objetivos e metas das ações em curso ocorrem por meio de reuniões periódicas, no âmbito da SESEP. A base de dados ou diagnósticos que substancializa o planejamento e as ações (e a

---

<sup>52</sup> No momento da pesquisa o Plano Municipal de Segurança Pública estava promulgado por Decreto.

atualização) baseia-se apenas nas manchas criminais, oriundas dos registros da delegacia do município, as denúncias recebidas e os registros da guarda municipal. Acreditamos que as frentes de atuação com outras secretarias devem receber outras orientações que balizem a atuação da Guarda Municipal no suporte prestado, como é o caso da Patrulha Maria da Penha.

Com as modificações apontadas anteriormente, a gestão da pasta e a Guarda Municipal passaram a contar com o Plano Municipal de Segurança Pública, o GGIM e o PCCV da Guarda, instrumentos de gestão relacionados diretamente à formulação e/ou atualização da política de segurança. Porém, compreendemos que esses dispositivos, no momento da pesquisa, exercem poucos efeitos, no sentido de alterarem as linhas gerais da política do município. O Plano Municipal conta com uma série de compromissos, como também o PCCV dispõe de diversas competências relacionadas à atuação da Guarda que, em grande maioria, não foram implementados, e, em conjunto, situam-se como diretrizes à formulação de novos programas e projetos. Destacamos que, em ambos, há referenciado fortemente a perspectiva preventiva que o município pode assumir na segurança pública. Por fim, o GGIM promoveu poucas reuniões até a entrevista realizada com o gestor da pasta, influenciando pouco o modo como ocorre a articulação com outras forças de segurança, secretarias e instituições que participam das ações de segurança pública. Esse instrumento de gestão municipal na segurança pública, contando na sua estrutura com o Observatório de Segurança Pública, é referenciado por especialistas da área pelo potencial em articular ações intersetoriais e multidisciplinares com outras secretarias e forças de segurança.

Como são *implementadas* ou executados os programas e ações vinculados à SESEP? A resposta à pergunta aponta para a centralidade da Guarda Municipal na política de segurança do município. Ela está presente em todas as frentes de atuação da SESEP, seja atuando com outras secretarias e forças de segurança, ou pelo conjunto de tarefas (vigilância patrimonial, fiscalização do trânsito, suporte à fiscalização de áreas de preservação ambiental, defesa civil, entre outros) que se consolidou desde a primeira secretaria em que esteve vinculada.

No âmbito organizacional e burocrático da Guarda Municipal, percebemos, por meio das entrevistas, que a vigência do PCCV rapidamente gerou efeitos, garantindo segurança para atuação dos servidores e atualizando as progressões horizontais e verticais em suas carreiras profissionais. Para os objetivos da nossa análise, o elemento mais significativo é a garantia da arma de fogo na atuação dos guardas. Essa leitura se justifica pela ênfase dada por todos os entrevistados, tanto pelo gestor da pasta, como pelo comandante e pelo servidor. Somam-se aos motivos, a observância de um tipo de atuação da Guarda voltada ao policiamento, principalmente pelas ações em conjunto com a PM e/ou o PROEIS.

O exercício do “poder de polícia” ou do “policimento ostensivo” é uma realidade para essas instituições, estando referenciada no próprio Estatuto das Guardas, de forma que não há margem para concebermos esse tipo de atuação como “impróprio”, muito menos ilegal. Porém, para o desenvolvimento da segurança pública do município e, em específico, para a evolução das atribuições da Guarda Municipal, situa-se como um ponto de inflexão no sentido de termos uma nova tendência na política de segurança do município.

Compondo as fileiras de atuação da Guarda de Rio das Ostras, temos o Grupamento de Operações Especiais (GOE), especializado na contenção de distúrbios urbanos, sendo requerido em diferentes frentes, como blitz em trânsito, ações de fiscalização, rondas ostensivas e, o mais significativo, em operações de “invasão” em pontos de venda de drogas ilícitas. Esse tipo de atuação soma-se ao simbolismo que o grupamento possui, ao ser caracterizado pela farda e viatura pretas, fazendo clara alusão aos batalhões do BOPE ou de Choque, estilo “caveiras”.

Pelo levantamento feito no portal de notícias da Prefeitura de Rio das Ostras, percebe-se um número expressivo de matérias divulgando ações relacionadas a apreensão de drogas e a prisão de pequenos traficantes pelo GOE ou pelos policiais militares do PROEIS. Podemos subentender que há uma tentativa de construção da imagem da Guarda Municipal como uma força de segurança capaz de atuar na repressão ao tráfico de drogas, fato que proporcionaria uma maior segurança ao município.

Tendo em vista esses elementos, compreendemos que o processo de adequação às legislações federais, entre outros pontos, busca garantir o armamento à Guarda Municipal, correndo em paralelo ao fortalecimento de uma nova tendência de atuação da Guarda, marcada pelo policiamento, estando simbolizada nas ações do GOE, junto ao PROEIS, no combate ao tráfico de drogas. Por coincidência ou não, o registro relativo ao convênio firmado pelo município para viabilizar o PROEIS começa em 2018, início do período onde registra-se as modificações na segurança pública do município provenientes do processo de adequação às legislações federais.

Conforme indicamos anteriormente no terceiro capítulo, o corrente processo institucional para viabilizar o armamento da guarda municipal teria legitimidade, segundo o secretário e o comandante da Guarda, a partir da constatação de uma dinâmica criminal que se impõe e requer a utilização de armas de fogo pela Guarda, para assim conseguir atuar ao nível dessas demandas, sendo também demandado pela própria população. Temos, portanto, um clamor por “mais segurança”, traduzida pela narrativa de “mais armas”, sendo respondida, no caso do município, pelo deslocamento de parte da guarda municipal para uma atuação voltada ao exercício do policiamento.

Toda a problemática da segurança pública no Rio de Janeiro, insuficiente para remediar a sensação de insegurança nas cidades, principalmente pela histórica opção política das suas polícias e dos governos estaduais em atuarem essencialmente de forma belicista e reativa, vai ser oportunizado pelo governo municipal, barganhando capital político, pela a partir da reprodução da lógica de aumento do efetivo de policiamento ostensivo - nesse caso pela Guarda - como prioridade para reduzir a violência. Troca-se “mais policiamento ostensivo”, com a Guarda atuando de forma semelhante às polícias estaduais, pelos ganhos políticos e o prestígio que a nova tendência garante.

A segurança pública está imbricada em relações de poder e disputas políticas. A sensação de insegurança compartilhada pela sociedade oportuniza setores da sociedade a garantir ganhos materiais-econômicos, mas principalmente políticos, transformando a falta de previsibilidade e de garantia em assegurar o direito à segurança aos cidadãos em mercadorias políticas (Misse, 2010). O desenvolvimento e o fortalecimento da nova tendência de atuação da Guarda Municipal de Rio das Ostras/RJ, expresso através do papel de policiamento exercido por ela, mas igualmente presente na promoção da garantia legal ao armamento da Guarda, é parte das relações de poder e das disputas políticas que a pasta provoca no município.

Abre-se um parêntese para pensar que os ganhos políticos possíveis, pelo tema da segurança pública, não ocorrem linearmente, apenas entre representantes do governo e a população, mas também entre os atores envolvidos. Por exemplo, aos servidores da Guarda é concedido uma expressiva gratificação (60% em cima do salário-base) para aqueles habilitados a atuarem armados, configurando-se como um fator de forte mobilização da categoria para a sua aprovação do PCCV. No processo de elaboração e aprovação do mesmo, tínhamos diferentes atores que buscaram incidir no processo e emplacar suas narrativas: vereadores, Prefeito, associação dos guardas, secretário de segurança pública, sindicato dos servidores municipais e a categoria dos guardas; ser reconhecido como parte daqueles que apoiaram e garantiram uma gratificação de 60% aos guardas, por sua vez atrelada a garantia do armamento – outra pauta amplamente aceita na categoria, tem efeitos políticos consideráveis.

Esse recorte da análise permite pensarmos como o campo político associa-se ao campo das políticas públicas de segurança. No caso do município de Rio das Ostras/RJ, o recorte temporal proposto pela pesquisa (2018-2023) corresponde ao período do mandato do Prefeito Marcelino Borba, assumindo o cargo executivo, em 2018, por uma eleição suplementar no município, a partir da cassação do ex-Prefeito e atual Vereador Carlos Augusto.

Marcelino Borba em suas campanhas eleitorais, concorrendo ao cargo do executivo nas eleições municipais de 2018 e 2020, e na eleição para presidente da república, em 2022,

associou sua imagem à figuras do campo político direita, como o atual Governador do RJ Cláudio Castro, o ex-Presidente Jair Bolsonaro e aos candidatos da família Reis, influente no Rio de Janeiro. Ao longo da sua gestão, colocou à frente da pasta da segurança pública – anteriores ao atual - um ex-policial militar e um ex-delegado de polícia que, durante as suas gestões, reproduziam com veemência, pelas suas redes sociais, discursos sensacionalistas de cunho armamentista e penalista, colocando-se contra a perspectiva dos direitos humanos.

Analisando os candidato mais votados na cidade, nas eleições<sup>53</sup> de 2022, podemos indicar um perfil eleitoral predominantemente de direita na cidade: 41.639 votos (59,38%) para o candidato à Presidência Jair Bolsonaro (PL), 42.014 votos (65,70%) para o candidato ao Governo do Estado do RJ Cláudio Castro (PL), 19377 votos (30,72%) para o candidato ao Senado Romário (PL), 2006 votos (3,09%) para a candidata à Deputada Federal Soraya Santos (PL) e 5457 votos (8,41%) para o candidato à Deputado Estadual Carvalhão (PL).

Podemos considerar ainda que todas essas figuras políticas, candidatos na última eleição, incluindo o atual Prefeito Marcelino Borba, associaram-se ao movimento político bolsonarista e a figura do ex-Presidente Jair Bolsonaro, eleito em 2018. Há vasta evidência registrada pela mídia de discursos proferidos por representantes desse movimento político que endossam discursos e práticas na segurança pública, tanto pelas polícias quanto pelo judiciário, pautadas pelo desrespeito aos direitos humanos e atualizando a lógica da eliminação daqueles considerados “bandidos” (os inimigos), em oposição aos “cidadãos de bem”.

Pela nossa compreensão, o grande “espantalho” criado e alimentado nas discussões sobre segurança pública é a Guerra às Drogas, pois o discurso contra as drogas é o passaporte para a reprodução do roteiro tradicional da segurança pública no país. A partir dessa chave discursiva oportuniza-se a conversão das demandas sociais (violência e a sensação de insegurança), irrealizáveis pela atual configuração da segurança pública no país, em novas mercadorias políticas voltadas a benefícios privados de certos indivíduos e grupos.

No município de Rio das Ostras, o “espantalho das drogas” é declarado, pelos discursos oficiais e também nas entrevistas, como o principal motivo para as guardas serem armadas e lograrem esforços no sentido de fortalecer a atuação de policiamento da Guarda. O trecho a seguir da entrevista com o gestor da pasta e o comandante da guarda ilustra o argumento.

Entrevistador: o que vocês imaginam para o futuro, sobre a questão das drogas, como isso tá posto no cenário da política municipal de segurança?

Secretário: a preocupação do prefeito é o armamento da guarda, em relação ao tema. Com armamento, com a guarda armada, não só a população, mas os maus elementos vão ver com outros olhos.

---

<sup>53</sup> <https://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/2022/10/03/eleicoes-em-rio-das-ostras-rj-veja-como-foi-a-votacao-no-1o-turno.ghtml>

Comandante: hoje nós temos um efetivo 4 a 5x maior que a PM no município, tanto viaturas como pessoas, a grande preocupação nossa é capacitar e armar os guardas [...]

Entrevistador: Qual previsão que vocês tem para o armamento? Antes era começo de 2023... outra pergunta, vai ter um setor prioritário da Guarda que vai receber o armamento?

Comandante: toda a guarda municipal, todas as divisões. Inicialmente cerca de 360 guardas vão passar pelos cursos e estarão habilitados para usar armamento.

(Entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Guarda Municipal de Rio das Ostras/Rj, 2023)

Pela atual política de segurança do município, não há evidências de esforços empenhados em construir propostas de programas e ações voltados ao combate e prevenção à violência de gênero e aos estupros no município, para além da atuação da Patrulha Maria da Penha, mesmo o território apresentando dados muito expressivos. Como também não há indicativo para a implementação das competências e atribuições destinadas à SESEP e à Guarda, pelo Plano Municipal e pelo PCCV, fora da seara das ações já estabelecidas na segurança pública do município.

Por fim, como parte da análise, percebe-se que o município atualizou o seu arcabouço legal-jurídico, instituindo diversos instrumentos de gestão, porém, eles ainda estão dispostos de forma não coordenada, onde a política de segurança pública é realizada e atualizada sem bases diagnósticas consistentes e sem o monitoramento e a avaliação na implementação das ações pretendidas. Portanto, a política de segurança realizada em Rio das Ostras/RJ, no âmbito da gestão de políticas públicas, se alinha às políticas municipais de segurança desenvolvidas sem a base comum do ciclo das políticas públicas, fato comum na história da segurança pública do país.

## CONCLUSÃO

Cerca de três décadas após a redemocratização no país, a segurança pública permanece sendo pensada e operada pelos governos por uma lógica belicista e penalista. A compreensão de que maior deve ser a capacidade das instituições de controle social para prender e matar os “bandidos”, possui raízes no imaginário coletivo da sociedade. E, por ela, em muitos casos as ações truculentas das polícias são legitimadas. A grande mídia, ao tratar dos episódios e das questões relativas à segurança pública de forma superficial, tendenciosa e elitista, acaba por endossar tal perspectiva. Assim, de forma maniqueísta, a vida social é reduzida, entre os “cidadãos de bem” e aqueles que decidiram viver no “mundo do crime”, justificando-se as práticas truculentas das polícias como um remédio amargo, mas necessário.

A conta dos corpos mortos e aprisionados, e das vidas desgraçadas, não é compartilhada da mesma forma por toda a sociedade. Ela é paga essencialmente pela parcela mais pauperizada da classe trabalhadora, os sobrantes, os incapazes de manterem o consumo desejado pelo capitalismo. Pretos, pobres, favelados e com baixa escolaridade são alvo do sistema de justiça e da ação das instituições da segurança pública do país.

Mas, os efeitos ocasionados pela forma como o Estado realiza o controle social certamente não ficam restritos aos grupos sociais que mais penam com essa lógica. A dinâmica das cidades e dos territórios, principalmente de grande porte, é afetada pela violência urbana e pelas ações executadas para combatê-la. Atua-se pela repressão, porém sem alterarmos de forma duradoura a sensação de insegurança compartilhada em grande parte dos espaços públicos.

A crítica realizada ao tradicional modelo de segurança pública, consolidado desde a redemocratização, aponta para o fato da segurança pública não ser tratada como política pública, estando centrada nas polícias pela ação ostensiva, pelo confronto e no combate ao inimigo, atuando no crime essencialmente de forma reativa e sem controle social. A promessa de cidadania ampla e irrestrita, a descentralização das políticas públicas e ampla participação popular nos assuntos do Estado, advinda da constituição federal de 88, são antagônicas ao modo pelo qual a segurança pública é realizada.

Nesta toada, conforme abordamos, estudiosos sobre o tema, movimentos sociais e representantes políticos passam a disputar o campo da segurança pública, deslocando o tema como algo restrito às instituições de controle social para uma compreensão multicausal sobre o crime, e, por isso, enseja formas alternativas de atuação por parte do poder público. Assistimos ao longo dos anos 2000, sob a égide dos governos petistas, a elaboração de reformas e planos nacionais para a segurança pública com a colaboração de intelectuais das ciências sociais, responsáveis por amadurecer referências conceituais e teóricas para o exercício da segurança pública em consonância com os pressupostos do Estado de Direito.

O papel dos municípios na segurança pública ganha força no campo da segurança pública, e relevância nas legislações e documentos orientadores para a área de políticas públicas, fundamentados em bases conceituais como a Segurança Cidadã. As experiências municipais na área da segurança pública que incorporam essas propostas tiveram êxito em demonstrar que as políticas públicas podem reduzir índices de criminalidade sem basear-se unicamente no uso da repressão, a partir do trato do tema enquanto política pública em si, com a formulação das ações baseadas em análise de dados, participação popular, intersetorialidade das frentes de atuação do poder público, etc. Porém, ao longo das últimas décadas, o resultado

observado seguiu no caminho de uma profissionalização da gestão municipal da segurança pública sem a consolidação da Segurança Cidadã.

As “inovações” legislativas e normativas na área da segurança pública, não frearam ou alteraram políticas de segurança pelo país baseadas na reação, na ação belicista das polícias e no punitivismo. No tocante aos municípios, a problemática acerca das guardas se constituírem sob a égide do militarismo não foi extirpada, muito pelo contrário. Conforme indicado, reservado os limites da pesquisa e a base de dados que corroborem sobre tal afirmação, somam-se os exemplos de guardas municipais armadas e da criação de grupamentos internos às mesmas que atuam de forma similar às polícias militares no combate à criminalidade urbana.

A pesquisa desenvolvida sobre o município de Rio das Ostras/RJ acompanhou no período em foco mudanças na estrutura administrativa da SESEP e da guarda municipal devido à atualização do seu arcabouço legal e jurídico em consonância com legislações federais responsáveis por normatizar a atuação dos municípios e das guardas na segurança pública. Podemos dizer que as mudanças constituem-se em um processo ainda em aberto, com a vigência de novos instrumentos de gestão para o município e a garantia do Plano de Carreiras e Vencimento da Guarda Municipal, mas com a previsão de novas inserções institucionais no âmbito da segurança pública. O elemento de destaque nesta previsão é a viabilização real do armamento da Guarda Municipal.

No que diz respeito aos efeitos dessas mudanças institucionais em relação à política municipal de segurança pública, pode-se afirmar que não há evidências que indiquem a incorporação das suas diretrizes e princípios na formulação e execução das ações desenvolvidas pela SESEP, conforme indicamos no final do terceiro capítulo. O que ganha destaque, sendo um forte indicador do baixo efeito dos instrumentos de gestão implementados pelo município, seria a ausência da perspectiva da prevenção na política de segurança desenvolvida. Pois, as legislações supracitadas repousam na compreensão que o município e a sua guarda possuem um caráter preventivo e, por consequência, devem promover ações centrais desta extirpe. Portanto, o município soma-se a outros casos onde a legislação passa por mudanças para se adequar à legislação federal, mas apenas pró-forma, sem incorporar à sua política de segurança as diretrizes que lhes dão sentido.

Constatou-se também, em paralelo ao processo de mudanças descrito, o fortalecimento de uma nova tendência de atuação da Guarda Municipal de Rio das Ostras/RJ, pautado pelo exercício do policiamento, com características muito próximas ao executado pelas polícias estaduais. A novidade, que não é tão novidade assim no cenário existente das Guardas Municipais do país, ocorre por um tipo de ação desempenhada pelo Grupamento de Operações

Especiais (GOE) que, já por alguns anos, realiza rondas ostensivas e operações de combate ao tráfico de drogas nas ruas e em pontos específicos do município, na maior parte das vezes em conjunto com policiais militares à disposição da SESEP, pelo convênio do PROEIS.

A legitimidade sobre esse tipo de ação realizada pelo GOE/Guarda Municipal, como também pela necessidade dos guardas atuarem armados, foi referenciada pelos entrevistados com base na dinâmica criminal que o município possui atualmente, sobretudo pelos efeitos do tráfico de drogas e o domínio de território, onde supostamente a própria população demanda ações mais incisivas por parte das instituições. Temos, com isso, duas problemáticas: a primeira diz respeito ao fato da lei federal 13.022/14 (Estatuto das Guardas) não conceder segurança plena para essas práticas reivindicadas pela população e pelo governo, e, a segunda, repousa no fato do exercício de policiamento do município estar contando com a ação da guarda, porém ela segue sendo considerada precária ou insuficiente.

A resposta dada pela administração pública, relativo aos efeitos do abrupto processo de transformações socioeconômicas, pelo qual o município passou nas últimas décadas, no âmbito da segurança pública, aponta para a reprodução da lógica tradicional da segurança pública no país, pautado por ações belicistas e populistas com o objetivo de garantir o armamento da guarda e fortalecer suas ações ostensivas para aumentar a sua capacidade de confronto aos crimes.

Pela análise realizada os ganhos políticos do governo municipal são latentes, tendo em vista um cenário de violência urbana que aumentou nos últimos anos, onde a resposta dada mobiliza justamente a lógica de “mais armas” e “mais polícia na rua” como prioridade para reduzir a violência, transformando a falta de previsibilidade e de garantia em assegurar o direito à segurança aos cidadãos em mercadorias políticas (Misse, 2010). Troca-se “mais policiamento ostensivo”, com a Guarda atuando de forma semelhante às polícias estaduais, pelos ganhos políticos e o prestígio que a nova tendência garante. A segurança pública está imbricada de relações de poder e de disputas políticas e em Rio das Ostras não seria diferente.

Por fim, temos uma pergunta fundamental para o tempo que virá: o aprofundamento desta lógica junto ao município de Rio das Ostras e a sua guarda municipal atribui mais poder para o exercício do controle social, mas para quem ele será direcionado?

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ADORNO, Sérgio. Violência na Sociedade Brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. *Revista Sociedade e Estado*, vol X n 2, jul/dez de 1995.

Agenda de segurança cidadã [recurso eletrônico]: por um novo paradigma / relator Paulo Teixeira; relatores adjuntos Ronaldo Benedet, Rubens Otoni; pesquisadores externos Alberto Liebling Kopittke Winogron... [et al.]. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Série cadernos de trabalhos e debates; n. 2 E-book)

AZEVEDO, Rodrigo G.; FAGUNDES, Andréia. A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. *Revista de Estudos Criminais*, v. 7, n. 26, p. 89-106, 2007.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. São Paulo. *Revista do FBSP*. V 8 n 1, 2014.

BARREIRA, César. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. São Paulo em perspectiva, v. 18, p. 77-86, 2004.

\_\_\_\_\_. Violência difusa, medo e insegurança: as marcas recentes da残酷. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 1, n. 1, p. 219-242, 2013.

BOURDIEU, P. Esboço de uma teoria da prática. In: ORTIZ, Renato. (Org.). *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983, p.46-81.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C; PASSERON, J. C. A profissão do sociólogo: preliminares epistemológicas. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. Lei Federal n. 13.022, de 08 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 de agosto de 2014.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Agenda de segurança cidadã [recurso eletrônico]: por um novo paradigma / relator Paulo Teixeira; relatores adjuntos Ronaldo Benedet, Rubens Otoni; pesquisadores externos Alberto Liebling Kopittke Winogron... [et al.]. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

CARAMBULA, Marcelo. Por uma segurança cidadã no Brasil e América Latina. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Katálysis*, v. 14, p. 59-67, 2011.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro Coordenador et al. *Atlas da violência 2021*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

COSTA, Arthur e LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública. In *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. LIMA, RATTON e AZEVEDO (Org). São Paulo: Contexto, 2014. . (esse aqui esta naquele livro de verbete que vcs já tem de outras aulas)

DELGADO, Letícia Fonseca Paiva. A gestão municipal da violência como uma questão de governamentalidade. *Teoria e Cultura*, v. 12, n. 1, 2017.

\_\_\_\_\_. O Município e a Segurança Pública: Para Compreender o Presente, um Retorno ao Passado. *Revista de Criminologias e Políticas Criminais*, v. 1, n. 1, p. 84-111, 2015.

DOS SANTOS, Mayná Fernanda Mendes; ALIPRANDI, Danielly Cozer. O turismo e os impactos socioespaciais no município de Rio das Ostras/RJ. *Petróleo Royalties e Região*, v. 19, n. 69, 2021.

FBSP - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2022.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 3, n. 2, 2009.

GOMES, MLM. NÚCLEO URBANO DE RIO DAS OSTRAS: ELEMENTOS DEFINIDORES DA OCUPAÇÃO E OS IMPACTOS AMBIENTAIS. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Departamento de Engenharia Ambiental, Instituto Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes-RJ.

GUINDANI, Miriam. O processo de gestão da segurança municipal. O Públíco e o Privado, v. 2, n. 4 jul. dez, p. 73-85, 2004.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2000*. Brasília, DF: IBGE, 2011.

\_\_\_\_\_. *Censo Demográfico 2010*. Brasília, DF: IBGE, 2001.

\_\_\_\_\_. *Contagem Populacional 2016*. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. 2006.

KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 10, n. 2, 2016.

\_\_\_\_\_. O papel dos municípios na segurança pública. In: Gilmar Mendes. (Org.). Gestão Pública e Direito Municipal: Tendências e Desafios. 1ed. Porto Alegre: Saraiva, 2016, v. 1, p. 25-45

LEITE, Marcia Pereira. Entre o individualismo e a Solidariedade: dilemas da política e cidadania no Rio de Janeiro. RBCS, Rio de Janeiro, 2000.

LIMA, RENATO SÉRGIO DE. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. Estudos Avançados, v. 33, p. 53-68, 2019.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. Sociedade e Estado, v. 30, p. 123-144, 2015.

LOECK, Jardel Fischer et al. Gestão da informação e governos locais: experiências do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS) e novas possibilidades. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 10, n. 2, 2016.

MACHADO, Luis Antonio. Sociabilidade Violenta. Por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. Sociedade e Estado, Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84, jan./jun. 2004.

MAGALHÃES, Alexandre. A guerra como modo de governo em favelas do Rio de Janeiro. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 36, n. 106, 2021.

MELLO, Kátia Sento Sé. Igualdade e Hierarquia no espaço público: análise de processos de administração institucional de conflitos no município de Niterói. 2007. Tese de Doutorado. Tese de Doutoramento, PPGA/UFF.

MIRANDA, Ana Paula. As guardas na gestão da segurança pública municipal. O papel dos municípios na segurança pública. Política Democrática – Revista de Política e Cultura – Brasília/DF :Fundação Astrojildo Pereira, outubro de 2020.

MISSE, Michel. Violência e teoria social. Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 9, n. 1, p. 45-63, 2016.

\_\_\_\_\_; BRETAS, Marcos Luiz. As guardas municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ/: Booklink, 2010.

MUNIZ, J.; CARUSO; H.; FREITAS, F. Os estudos policiais nas Ciências Sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. BIB, São Paulo, n. 84, 2/2017 (publicada em abril de 2018), pp. 148-187

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; MARTINS, Luciane Patrício Barbosa. A Segurança Pública nos 30 anos da Constituição: direitos sob tutela de espadas em desgoverno. GT37 – Violência, Polícia e Justiça no Brasil: Agenda de pesquisa e desafios teóricos-metodológicos. 19º Congresso Brasileiro de Sociologia - SBS, 2019.

MUNIZ, Jacqueline e PROENÇA. Muita Politicagem, pouca política os problemas da polícia são. Estudos Avançados 21 (61), 2007.

MUNIZ, Jacqueline. A Crise das Polícias Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional. Security and Defense Studies Review vol 1, 2001.

NETO, Paulo Mesquita. Capítulo 7: Prevenção do Crime e da Violência e Promoção da Segurança Pública no Brasil In. LESSA, Renato et al. Arquitetura institucional do sistema único de segurança pública. 2003.

PATRÍCIO, Luciane e RIBEIRO, Luciane. Gestão da Segurança Pública Municipal. Indicadores para monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 3, p. 6-29, 2008.

PAZINATO, Eduardo. Do Direito à Segurança à Segurança dos Direitos: uma Abordagem Preliminar sobre Mediação de Conflitos e Acesso à Justiça na Cidade de Canoas/RS. Revista da Faculdade de Direito Uniritter, v. 1, n. 11, 2010.

PERALVA. Angelina. Violência e Democ. O paradoxo Brasileiro. São Paulo: Paz e Terra. 2000.

PINTO, Nalayne Mendonça. A construção do Inimigo: considerações sobre a legislação penal brasileira. Especiaria (UESC). , v.12/13, p.49 - 66, 2010.

Políticas públicas: análise e diagnósticos / organização: Isabel Seixas de Figueiredo, Cristina Neme e Cristiane do Socorro Loureiro Lima. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013. 376 p. : il. – (Coleção Pensando a Segurança Pública ; v. 3)

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, H. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, n. 1, 2007.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. O papel dos municípios na segurança pública: um debate ainda urgente. In: O Papel dos Municípios na Segurança Pública. Política Democrática – Revista de Política e Cultura – Brasília/DF : Fundação Astrojildo Pereira, outubro de 2020.

RIO DAS OSTRAS. Lei 0480, de 13 de julho de 2000. Altera a Lei nº105/94 que criou a Guarda Municipal de Rio das Ostras. Diário Oficial do Município, nº 179, Rio das Ostras, 13 de julho de 2000.

\_\_\_\_\_. Lei 1770, de 02 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a Reforma Administrativa, define a estrutura organizacional básica do Poder Executivo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, nº 613, Rio das Ostras, 02 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. Lei 2.678, de 30 de maio de 2022. DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO, PROVIMENTO, PLANO DE CARGOS, CARREIRA, VENCIMENTOS E ATRIBUIÇÕES DO QUADRO DE PESSOAL DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Diário Oficial do Município, nº 1456, Rio das Ostras, 30 de maio de 2022.

\_\_\_\_\_. Lei 2.686, de 01 de junho de 2022. CRIA O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGIM, VINCULADO AO GABINETE DO PREFEITO PARA VIABILIZAR A ADESÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL-PNSPDS. Diário Oficial do Município, nº 1477, Rio das Ostras, 01 de junho de 2022.

\_\_\_\_\_. Lei 2141, de 11 de outubro de 2018. CRIA A PATRULHA MARIA DA PENHA NO MUNICÍPIO DE RIODAS OSTRAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Diário Oficial do Município, nº 986, Rio das Ostras, 15 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 2449, de 28 de maio de 2021. ESTABELECE A CRIAÇÃO DO CENTRO ESPECIALIZADO DE ATENDIMENTO À MULHER – CEAM, NO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS, REVOGA DISPOSITIVOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.. Diário Oficial do Município, nº 1331, Rio das Ostras, 28 de maio de 2021.

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

ROCHA, Thalita Mirian do Amaral. “Quem Dirige em São Gonçalo Dirige em Qualquer Lugar”: uma etnografia sobre as práticas e representações da Guarda Municipal de São Gonçalo (RJ). 2015.

SENTO-SÉ, João Trajano (Org). Prevenção da violência: O papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar et al. Letalidade policial e insegurança pública: o caso paulista. *Revista de Ciências Sociais e Jurídicas*, v. 2, n. 2, p. 79-93, 2020.

SERRATO, Héctor Riveros. Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

SILVA. Fábio de Sá. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da Política Nacional de Segurança Pública (2000-2012). São Paulo, *Revista do FBSP*, V 6, N 2, 2012.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: Histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos avançados* 21 (61), 2007.

\_\_\_\_\_, Luiz Eduardo. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org). *Prevenção da violência: O papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da "modernidade tardia". São Paulo em perspectiva, v. 18, p. 3-12, 2004.

TCE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Estudos Socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro - Rio das Ostras. 2017. Rio de Janeiro: Secretaria Geral de Planejamento, 2017.

\_\_\_\_\_. Estudos Socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro - Rio das Ostras. 2018. Rio de Janeiro: Secretaria Geral de Planejamento, 2018.

\_\_\_\_\_. Estudos Socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro - Rio das Ostras. 2019. Rio de Janeiro: Secretaria Geral de Planejamento, 2019.

\_\_\_\_\_. Estudos Socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro - Rio das Ostras. 2020. Rio de Janeiro: Secretaria Geral de Planejamento, 2020.

\_\_\_\_\_. Estudos Socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro - Rio das Ostras. 2021. Rio de Janeiro: Secretaria Geral de Planejamento, 2021.

VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. As ciências sociais brasileiras e a formação do “campo da segurança pública”. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 5, n. 9, p. 33-58, 2017.

\_\_\_\_\_. Esboço de uma sociologia política das ciências sociais contemporâneas (1968-2010): a formação do campo da segurança pública e o debate criminológico no Brasil. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

VERÍSSIMO, Marcos. De sol a sol”: a Guarda Municipal do Rio de Janeiro e a segurança pública na “cidade maravilhosa”. Editora Autografia, 2020.

\_\_\_\_\_. Os Municípios e as políticas públicas de segurança: uma descrição etnográfica. Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 2, n. 5-6, p. 79-93, 2009.

ZACCONE, Orlando. Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares no primeiro governo da transição brasileira: uma democracia tutelada. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 9, n. 26, p. 162-178, 1994.