

PUBLICAÇÃO EXPRESSA

# RELATÓRIO INSTITUCIONAL

## APOIO À PNDU: SEGURANÇA PÚBLICA

**Equipe técnica:**

**Andreia Cidade Marinho**

Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na DIRUR/IPEA, doutora em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos Pesquisadora do Laboratório de Análise da Violência. *email: andreiacmari@gmail.com*

**Cidade:**

Brasília

**Editora:**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ano:**

2024

**Edição:**

1ª

**DOI:**

<http://dx.doi.org/ri226252>

O Ipea informa que este texto é uma publicação expressa e, portanto, não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

# **ipea**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidenta**

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

#### **Diretor de Estudos Internacionais**

FÁBIO VÉRAS SOARES

#### **Chefe de Gabinete**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

#### **Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social**

GISELE AMARAL

**Ouvidoria:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

# APOIO À PNDU: SEGURANÇA PÚBLICA<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sumário.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>2 A IMPORTÂNCIA DE SE MAPEAR A SEGURANÇA URBANA .....</b>                         | <b>10</b> |
| 2.1 Mapeamento Da Segurança .....  | 14        |
| 2.1.1 BRASIL .....   | 14        |
| 2.1.2 SUDESTE .....  | 17        |
| 2.1.3 CENTRO OESTE.....  | 19        |
| 2.1.4 SUL .....  | 20        |
| 2.1.5 NORTE .....  | 21        |
| 2.1.6 NORDESTE .....   | 22        |
| 2.2 Mudanças: cidades, demografia e taxas de violência. ....                         | 24        |
| 2.3 Políticas de segurança e redução das taxas .....                                 | 28        |
| 2.4 Perfil da Violência Urbana.....  | 31        |
| 2.5 A polícia nas cidades .....  | 37        |
| <b>3 PERCEPÇÃO, MEDO E SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>                                    | <b>41</b> |
| 3.1 Controle e Segregação: configuração espacial e criminalidade.....                | 41        |
| 3.2 Arquitetura do Medo: desenho do território .....                                 | 44        |
| 3.3 Espaço e criminalidade: o lugar do crime.....                                    | 46        |
| 3.4 A escala local como foco .....   | 49        |
| 3.5 A cidade contra os indivíduos.....   | 53        |
| <b>4 ESPAÇO URBANO E SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>                                      | <b>57</b> |
| 4.1 Efeitos de vizinhança: eficácia coletiva.....                                    | 57        |
| 4.2 Urbanismo Social: experiências que apontam a solução .....                       | 65        |
| <b>5 TERRITORIOS NEGLIGENCIADOS.....</b>   | <b>75</b> |
| 5.1 As Comunidades Periféricas .....   | 75        |
| 5.2 Violência nas Comunidades Periféricas.....                                       | 82        |
| <b>6 PACTO FEDERATIVO E SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>                                   | <b>89</b> |
| 6.1 Pacto Federativo e Segurança Pública .....                                       | 89        |
| 6.2 Papel dos entes federativos: impacto na gestão pública da segurança pública..... | 95        |
| 6.3 Iniciativas de Integração Territorial na Segurança Pública .....                 | 97        |

---

<sup>1</sup> Este relatório é um produto parte do termo de execução descentralizada (ted) nº 71/ 2019 celebrado entre o instituto de pesquisa econômica aplicada (IPEA) e o ministério do desenvolvimento regional (MDR), com aditivo do ministério das cidades (MCidades) por intermédio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SNDUM).

|  |            |
|--|------------|
| 6.4 Policiamento Comunitário e segurança cidadã..... | 98         |
| 6.5 Articulação interinstitucional.....              | 99         |
| 6.6 Integração das instituições policiais.....       | 101        |
| 6.7 O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)..... | 107        |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                              | <b>109</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A Nota Técnica de Segurança Urbana tem como objetivo gerar subsídios teóricos e práticos no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), com foco em questões que envolvem as causas das desigualdades territoriais, que são sociais e envolvem as formas através das quais os indivíduo conferem sentido, se relacionam, constroem e definem o espaço. Este documento será fundamentado na construção do conhecimento e nas políticas de prevenção em diálogo com o desenvolvimento urbano.

A Segurança desde os anos 2000 tem adentrado discussões no âmbito do desenvolvimento urbano como política setorial de suma importância para se pensar a qualidade de vida de quem habita as cidades. Em 2001, o Estatuto das Cidades traz a segurança prevista como questão fundamental na formulação de cidades. Em 2003, a publicação da 1º Conferência das Cidades, esboça as bases iniciais para a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano agregando diversas políticas setoriais, dentre elas a Segurança Pública, que assume um papel importante na construção de cidades seguras.

Em 2016, a Nova Agenda Urbana, documento resultante da III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável<sup>2</sup>, pela primeira vez traz a questão da segurança, como um de seus compromissos transformadores para o desenvolvimento urbano sustentável. Desta forma, podemos perceber que nos últimos 20 anos o assunto da segurança vem sendo documentado e desenvolvido para se pensar o desenvolvimento urbanístico.

A elaboração deste trabalho também tem a meta de discorrer sobre as principais correntes de pensamento e elementos apontados pelas pesquisas e debates públicos, identificados como entraves para salvaguarda da população no meio urbano. Neste documento serão abordadas questões que envolvem a percepção social de segurança, que afetam a configuração do local e a oferta de serviços no território. Com a observância dialógica

---

<sup>2</sup> Nova Agenda Habitat III - 2016

entre criminalidade, violência e território, ou seja, como a violência simbólica e física interferem no espaço, assim como as condições e interações sociais que produzem efeitos sobre a segurança. Sempre que possível, abordando as narrativas acerca do espaço urbano, espaço este que estrutura a vida social e sofre os efeitos das relações estabelecidas nele mesmo.

Serão elencadas as questões frequentemente mais relacionadas ao tema da Segurança Urbana, como – estratificação, desigualdade, violência, pobreza, direitos fundamentais, prevenção, vitimização, efeitos de vizinhança, urbanismo social, criminalidade e policiamento no âmbito do espaço urbano. Os temas serão apresentados em perspectiva multiescalar e discutidos no percurso da presente nota técnica, mas o foco principal será a delimitação e participação local como estratégia para uma política mais assertiva de desenvolvimento urbano no país.

Serão discutidas políticas de prevenção, assim como os efeitos da estratégia ostensiva que historicamente tem se demonstrado ineficaz para o controle da segurança. A segurança urbana deve ser entendida como tema transversal e que, como tal, requer respostas multissetoriais e integradas que vão muito além da ação polícia e do sistema de justiça. De acordo com o que foi dito até aqui a cidade tem potencial para ser mais que violência e exclusão. E políticas como o policiamento comunitário e outras formas de investimento em desenvolvimento urbano agregada a diversas políticas setoriais e apoio social são estratégicas para isso.

Com relação às políticas ostensivas de segurança pública discutir-se-á a abordagem policial violenta, bem como sua distribuição desigual e as características socioeconômicas dos bairros que recebem esses efetivos. A maneira como a polícia atua nos diferentes territórios, que devem ser entendidos como espaços delimitados por características socioeconômicas distintas, também reflete a concepção desta violência legitimada pelo estado e por parcela da sociedade. Por isso este estudo focará em analisar a relação entre as ações truculentas e os territórios que mais sofrem com estas ações do estado e suas motivações.

Os grupos sociais marcados pela exclusão social devem ganhar destaque, pois alguns ocupam espaços físicos bem definidos que reforçam a estratificação. Desta maneira, se discutirá a importância das comunidades periféricas, favelas, assentamentos irregulares, conjuntos habitacionais e outras áreas pobres como foco para se pensar estratégias de

segurança urbana, com todo um aparato que contempla a prevenção, a responsabilidade social e a integração entre políticas setoriais e transversais. O combate a pobreza, o acesso a direitos fundamentais como educação, saúde e outros elementos estão na base das causas da violência urbana e as iniciativas neste escopo são pouco pensadas em termos de estratégia.

As políticas de desenvolvimento urbano que visam diminuir desigualdades territoriais e violência, devem incluir o combate à estigmatização de grupos sociais que são alvo histórico de violência física e simbólica. Por este motivo, são necessários estudos aprofundados e agendas públicas sobre os temas transversais, como racismo, misoginia, homofobia, xenofobia e outras violências com base no âmbito da diversidade para se pensar políticas públicas específicas.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, discutida desde 2003, trata da inserção das cidades na dinâmica regional e no território nacional mediado pelos valores democráticos e a promessa de diminuição das desigualdades no espaço urbano. E, por este motivo, compreendemos que o todos devem ter acesso à moradia digna, à terra urbanizada, ao saneamento, à mobilidade, à infraestrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho e participação cidadã. Entretanto, a Segurança Urbana é um direito negado a muitos territórios nos quais residem uma população de maioria negra, empobrecida, estigmatizada e negligenciada pelo estado e pela sociedade. E mesmo em locais onde existem os equipamentos públicos, os efeitos da insegurança impossibilitam os moradores de utilizá-los, afetando, portanto, toda uma rede de informação e acesso a direitos.

Também se abordará aqui a importância da realização de diagnósticos e delimitação das áreas que demandam maior atenção em termos de impacto na segurança urbana a nível intraurbano. As políticas de desenvolvimento urbano focadas apenas no espaço físico são ineficazes, posto que este espaço só tem sentido de existir, na medida em que as interações sociais dentro dele e a qualidade de vida das pessoas são dignas, isonômicas e democráticas.

Em nossa Nota Técnica de Segurança Urbana percebemos os planos diretores municipais como principais instrumentos para uma PNDU efetiva. E para os planos diretores voltados à segurança adotamos abordagens para gerar subsídios assertivos, pavimentadas na

produção de conhecimento, diagnósticos a nível local, em políticas de prevenção, diminuição da estratificação socioespacial, articulação integrada entre os setoriais, assim como o fortalecimento dos conselhos comunitários e da participação popular em todo processo.

## **2 A IMPORTÂNCIA DE SE MAPEAR A SEGURANÇA URBANA**

O território brasileiro, com sua extensão e pluralidade, contempla espaços urbanos com diferentes características e problemas específicos no interior de suas cidades. Podemos observar uma complexa organização urbana que se traduz na sobreposição de realidades distintas que convivem muito próximas, mas que não compartilham do mesmo acesso a serviços e direitos, imprimindo nesses espaços uma variedade de desigualdades socioespaciais que se expressam na configuração segregadora do espaço. As classes sociais se agrupam em espaços específicos, sendo as condições socioeconômicas um dos principais fatores que definem inúmeras fronteiras dentro das cidades.

É necessário que a gestão do território tenha como previsão a questão da segurança urbana para a criação de cidades mais seguras e com maior qualidade de vida. Uma das consequências dessa realidade fragmentada é a violência urbana, o que demanda planejamentos que contenham uma visão sistêmica do problema: combater a desigualdade territorial por meio de ações que reduzam a criminalidade, promovendo a inclusão social, econômica e o desenvolvimento urbano. Também, prevendo ações específicas de combate ao racismo, misoginia, homofobia, LGBTQIA+fobia, xenofobia e todo tipo de discriminação e violência com base na intolerância, com inclusão da pauta da diversidade nas estratégias.

Para tanto, é importante a realização de diagnósticos assertivos sobre a localização dos diversos tipos de violência que comprometem a vida nas cidades, com mapeamentos que sejam subsídios para os gestores realizarem planejamentos de atuação. Os crimes contra a vida, as taxas de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) – homicídios dolosos, roubo seguido de morte (latrocínio) e lesão corporal seguida de morte, são utilizados como indicadores de acompanhamento da violência e criminalidade, pois figuram um contexto de maior gravidade nos territórios.

Em especial, a maior parte da mortalidade por homicídios representa o aumento da violência, consequência das: desigualdades sociais (Barata e Ribeiro, 2008; Schraiber, D'oliveria e Couto, 2006), do contrabando, posse e porte de armas de fogo (Lima, 2005),

conflitos decorrentes do tráfico de drogas e pela legitimidade estatal e social de que alguns territórios não merecem atenção pública, senão para exterminar seus habitantes assujeitados pelo estado, com apoio das instituições e da lei, e também pelas forças ilegais que dominam estas áreas de controle violento dos corpos (Portella, 2009).

Muitos estudos têm discutido a relação entre o aumento da violência com o processo de urbanização no Brasil, apontando como causas possíveis: o aumento da população, a ineficiência do sistema econômico em termos de oportunidade e trabalho, a ausência de políticas e serviços públicos em territórios pobres, a estratificação do espaço urbano e outros elementos que contribuem para a ampliação das desigualdades socioespaciais intraurbanas (Atlas da Violência, 2020; Araújo; Beato; Assunção, 2008;).

A coleta de dados para a localização das áreas que necessitam de mais atenção é essencial para realização de diagnósticos dentro das políticas públicas de segurança urbana, as informações são subsídios para avaliação, monitoramento e implementação de ações políticas funcionais. Por conta da diversidade territorial, é importante que seja realizado mapeamento constante em diversas escalas, com informações confiáveis e compartilhadas entre municípios, estados e união. O mapeamento necessário precisa localizar e informar o tipo de violência, onde ocorre e com que frequência. A espacialização das atividades violentas também é importante para que os profissionais que atuam na ponta da segurança pública – para que as polícias possam realizar ações estratégicas e pontuais, assim como realizar a distribuição do efetivo de acordo com o tipo de crime e as taxas de criminalidade.

Apesar de ser consenso de que os dados são importantes como auxiliares no combate à violência e prevenção a criminalidade urbana, estudos apontam que planejamentos com essa perspectiva são algo relativamente novo no Brasil (Araújo; Beato; Assunção, 2008; Costa, 2017). Um dos obstáculos para a realização de bons mapeamentos na segurança pública é a baixa confiabilidade ou ausência de informação. Atualmente o que temos mais seguro são os dados de letalidade do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) do ministério da saúde (DATASUS).

A falta de informação adequada é um dos problemas enfrentados para realização de mapeamentos de qualidade. Muitas vezes os dados existem, mas não estão sistematizados, as instituições não disponibilizam ou estão inacessíveis. Um dos primeiros passos é a criação de uma cultura de coleta de dados em todas as instituições, do fortalecimento da



confiança entre os órgãos e a integração de informação na segurança pública. Por fim, a transparência para que a população civil, pesquisadores e gestores possam acessar os dados para tomada de decisão, também para que os profissionais da segurança pública possam realizar análise criminal, distribuição dos efetivos e planejamento.

O mapeamento da criminalidade é relevante não somente para localização dos crimes e sua frequência, mas também para o estudo do seu deslocamento no território, sua sistemática e sua evolução no tempo. Os indicadores de criminalidade vão apontar fatores socioeconômicos relacionados com pobreza, desemprego, tráfico de drogas, desigualdade, falta de oportunidades e acesso a direitos. Todos esses elementos associados à desigualdade social estão agrupados em locais, onde a criminalidade e vitimização se concentram. Os dados e órgãos não se encontram, desde quem trabalha policiando as ruas até o sistema de justiça. Também não há padronização e compromisso entre instituições de segurança e entes federativos em termos de um sistema de integrado de informação.

Sem que haja dados abertos e de qualidade, não é possível realizar o monitoramento de qualquer política pública. A transparência é uma das características essenciais dos estados democráticos, para prestação de contas à população, para o combate à corrupção e eficácia da administração pública. Entretanto, a cultura do sigilo, principalmente na esfera da segurança, pela justificativa da “segurança dos dados”, é um empecilho para a efetivação dos direitos e para a própria administração pública. Apesar de algumas informações precisarem estar em sigilo, principalmente as que envolvem segurança de estado e das que as investigações estão em curso. É frequente que o monopólio da informação por parte de uma instituição e a falta de confiança acarrete a falta de colaboração entre agentes da segurança, sendo difícil o compartilhamento de informações entre instituições voltadas para a própria segurança pública.

Um exemplo de boa prática, foi a criação do Índice de Dados Abertos para Cidades, um indicador elaborado pela Open Knowledge Brasil e o Departamento de Políticas Públicas (FGV-DAPP). O Índice de Dados Abertos (Open Data Index - ODI), foi desenvolvido com o propósito de mensurar a transparência das informações da esfera federal até a municipal, e utiliza como critérios: 1) O tipo de dado que é divulgado, 2) Os formatos, 3) A facilidade de acesso e a 4) Transformação dos dados em informação (p, 9. 2018). Também é aplicado e comparado entre diversos países, a iniciativa é pioneira no âmbito da promoção da transparência e na promoção dos dados abertos no mundo (FGV,2018).

O Brasil foi um país considerado bom no requisito publicidade, mas ruim na questão do acesso aos dados.

A FGV-DAPP pode contribuir com a ODI agregando às análises municipais outras políticas setoriais às que existiam no índice para cidade, com a inclusão das dimensões: criminalidade, educação e transporte. O Rio de Janeiro, se destacou positivamente em relação às informações sobre violência entre as cidades participantes, que por meio do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP) se tornou referência de transparência em dados no tema. Além do Rio, outras sete cidades foram avaliadas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Salvador, Uberlândia e Natal.

O investimento em análises espaciais da violência voltada ao combate da criminalidade com foco nas ações ostensivas e de justiça penal não é suficiente para resolver os problemas de segurança no espaço urbano. É apenas mais uma política de gestão do crime, que dependendo da localização da atuação repressiva, pode deslocar o problema para outros territórios. Entretanto, as análises espaciais também podem ser utilizadas como políticas preventivas, na medida em que apontam territórios em vulnerabilidade social que merecem atenção relativas as taxas de criminalidade e o desenvolvimento social. Os dados também são necessários para realização das delimitações dentro do espaço urbano das cidades, como por exemplo, para criar tipologias que dialoguem com o conceito de efeito de vizinhança, que será desdobrado nos capítulos seguintes.

Com sistemas de coleta de dados confiáveis e monitoramento também é possível mensurar letalidade policial e outras violações dos direitos humanos, verificando onde estas estão ocorrendo e quem as está perpetrando. Mas não basta a coleta de dados, é necessário a qualidade, sistematização, que só pode ser realizada com levantamentos responsáveis conforme as demandas das políticas públicas. Com sistemas de dados confiáveis é possível traçar o perfil social das vítimas e autores, podendo subsidiar políticas públicas de segurança que assegurem os direitos e salvaguarda de grupos específicos que são vitimizados, como negros, mulheres, jovens, LGBTQIA+, refugiados e outros. O perfil social dos autores e vítimas de violência são de suma importância para elaboração de políticas públicas específicas voltadas a essas pessoas.

Para contextualizar o nível de segurança urbana no Brasil não se pode descartar o forte destaque da dimensão intraurbana da violência, questão que será aprofundada em outras seções desta nota técnica. Como a maioria das pesquisas sobre o tema será apresentado

um mapa da violência com base na letalidade violenta, posto que representa a face de maior seriedade – a violação do direito à vida, que é sem dúvida o que temos de mais emergencial. O outro motivo é que os dados de mortalidade são os mais confiáveis do país, em relação aos crimes contra o patrimônio e outros.

## **2.1 Mapeamento Da Segurança**

### **2.1.1 BRASIL**

De acordo com o Atlas da Violência de 2020, elaborado com dados de base a série histórica de 2008 a 2018, no período tivemos um aumento de 4,0 total das taxas de homicídio. Contudo, entre 2017 e 2018, houve um registro atípico e súbito com uma redução de 12 % da letalidade violenta no país (IPEA, 2020). A diminuição histórica das taxas de homicídios ganha grande obstáculo a partir de 2020 com a pandemia de Covid-19, quando as taxas de homicídios voltam a crescer, com um aumento de 5% de letalidade violenta no Brasil. Há varias hipótese para essa redução, inclusive de problemas na qualidade e ocultação de dados, entretanto, mesmo considerando que a redução seja verossímil, essa redução super divulgada é representada em maior parte pela diminuição dos homicídios de pessoas não negras. De acordo com o Atlas, a diferença das taxas de homicídios entre não negros e negros é de 7,6%, ou seja, essa queda se concentrou mais entre aqueles que não são negros (IPEA, 2020, p. 47).

A 13ª Edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, de 2019, que compilou dados de 2018, também revelou uma queda considerável de alguns números agregados da violência, indicando que pouco se sabe sobre as origens e razões desse movimento. Assim como o Atlas da Violência, o Anuário considera que as reduções observadas na criminalidade nos últimos anos são apropriadas pelo populismo eleitoral, sem nenhuma base de realidade e compara o cenário atual com o de 2014. Embora a tendência fosse de diminuição, em 2020 no contexto da pandemia as taxas sobem novamente, oscilando de maneira atípica e demandando análise particular, desta maneira daremos prioridade aos números anteriores à pandemia de Covid-19.

De acordo com o Atlas da Violência 2020<sup>3</sup>, o Brasil vem experimentando desde 2018, uma redução do número de CVLI, neste ano de referência a taxa nacional foi de 27,8 mortes por 100 mil habitantes. Esse quantitativo é o menor registro em 4 anos e este

---

<sup>3</sup> Ano de referência para elaboração é de 2018

patamar só é equiparável aos dos anos entre 2008 e 2013. Contudo, quando reduzimos a escala de análise observa-se que as taxas não diminuíram em todos os estados de maneira homogênea. Em algumas regiões as taxas reduziram, enquanto em outras aumentaram. Vale ressaltar que para o cálculo das taxas de letalidade violenta ou mortes violentas intencionais não são considerados os óbitos em decorrência de conflitos policiais, que são analisadas em separado.

Segundo o documento, até a pandemia do novo coronavírus, a série histórica aponta que houve uma diminuição da taxa de homicídios nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, mantendo-se alguma estabilidade do índice na região Sul e crescimento mais acentuado no Norte e no Nordeste. No Nordeste, a taxa de homicídios chegou a 48 por 100 mil habitantes em 2017, os sete estados do Norte alcançaram a marca de 47 assassinatos por 100 mil. Entretanto, dez anos antes, em 2007 esses índices eram menores que 30. Essa lógica se altera na pandemia, mas independentemente do contexto sanitário, o Nordeste segue com as maiores taxas, o Sul tem leve aumento invertendo o esperado, o Sudeste, Centro Oeste e o Norte sofrem redução.

No Atlas podemos observar que as maiores taxas se concentram no Norte e Nordeste, as unidades da federação que integram os piores índices são, em ordem decrescente: Roraima com 71,8 por 100.000 habitantes, Ceará com 54, Pará com 53,2, Rio Grande do Norte com 52,5, Amapá com 51,4 e Sergipe 49,7 por 100 mil. E, apesar das dos menores índices estarem localizados em: São Paulo foi calculado 8,2 por 100.000 mil habitantes, Santa Catarina com 11,9, Minas Gerais com 16, Distrito Federal com 17,8, Piauí 19 com e Mato Grosso do Sul com um índice de 20,8 por 100 mil, a interpretação das causas deve ser feita com cautela, com um olhar contextual particular em escalas menores dentro de cada estado (2020, p. 18).

A Região Nordeste passou por um processo de crescimento econômico na década de 2000, com ausência de estruturas preparadas para receber os efeitos da nova configuração resultante das cidades pequenas cresceram rápido e do desenvolvimento econômico trazer consigo a criminalidade. A literatura aponta que grandes fluxos migratórios por conta de desenvolvimento econômico em um curto espaço de tempo estão relacionadas ao surgimento da criminalidade. Gerando uma configuração desordenada do espaço, as pessoas em vulnerabilidade migram para os territórios em busca de trabalho, e esse conjunto de fatores tem impacto na criminalidade que pode ser deslocada para o território onde o cenário é favorável. (Souza, et al, 2019). Não é só o aumento da riqueza circulando

e o aumento da população, mas também o despreparo das polícias e do sistema de justiça para esse crescimento que se relacionam com este problema. Os municípios que se encontram nessa situação precisam ser identificados rapidamente para que os efeitos negativos sejam mitigados.

Um estudo econométrico sobre desigualdade e violência no Nordeste apontou que as variáveis mais significativas no experimento foram: desemprego, pobreza e o efetivo policial com impacto médio. Indicadores como IDH, estatuto do desarmamento e número de prisões não tiveram impacto, ou seja, não passaram pelo teste de significância controlado pelas variáveis do modelo (Nobrega, 2019). Esse resultado está em acordo com a literatura que apresenta os níveis de desemprego como ponto catalizador da criminalidade (Freeman, 1994; Cerqueira, 2014; Cerqueira e Moura, 2016). Outro ponto importante, estudos apontam que até 80% dos homicídios dolosos estão relacionados a região onde existe pobreza e tráfico de drogas (Portella, et al, 2019; Barata, 2008).

Segundo estudo do IPEA, em 2019 no Norte a desigualdade de econômica diminuiu porque todas as faixas perderam renda, inclusive aqueles que estão no topo da pirâmide, ou seja, os mais ricos. E não porque os mais pobres conseguiram melhorar de vida. O que ocorreu no Nordeste foi o oposto, houve ganho de renda em todas as faixas, menos na base da pirâmide, ou seja, para os mais pobres que continuaram com os menores rendimentos, aumentando a desigualdade no período. Uma das explicações foi a redução dos beneficiários do bolsa família, que vem sendo diminuído desde 2018, em 2019 o corte foi de 13,8% em relação ao ano anterior. Esse corte afetou 10% da renda da população mais pobre do Nordeste. (Souza, Osório, Paiva e Soares, 2019).

Com ênfase na redução de homicídios dolosos anterior a pandemia de Covid-19, a tendência de melhoria que teve início em 2008 poderia ser explicada por alguns fatores que consideramos mais relevantes. Elencaremos alguns destes fatores que temos alguma segurança empírica para sustentar. 1) Problemas da coleta de dados, 2) Políticas Públicas de Prevenção e 3) Políticas Públicas de Combate à pobreza transferência de renda.

A implementação do projeto do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)<sup>4</sup> não teve impacto por conta de uma série de fatores, principalmente por questões relacionadas à ordem dos conflitos do pacto federativo. Com relação ao estatuto do desarmamento

---

<sup>4</sup> Inspirado no Sistema Único de Saúde, mas que do contrário do SUS foi idealizado de cima para baixo – da esfera nacional para o local, o que torna potencialmente disfuncional e desintegrado com os outros entes da federação.

também não conhecemos ao certo seu efeito sobre os homicídios por arma de fogo. Apesar de dificultar a circulação dos artefatos, muitas vezes o acesso se dá por meio ilegais de compra. Segundo Daniel Cerqueira, por meio de projeções, o estatuto teria poupado o país de 11% a mais de MVI. Ainda segundo o Atlas da Violência 2020, até o ano de publicação da pesquisa haviam sido exarados onze decretos, uma lei e quinze portarias do Exército que descaracterizaram o Estatuto, incentivando o acesso a armas e munição e criando obstáculos ao rastreo de munição utilizada em crimes.

Algumas hipóteses transversais também são apontadas, como a mudança demográfica no país, com redução do número de jovens na população brasileira, há uma transição demográfica que encaminha a população brasileira para o envelhecimento populacional. Consequentemente, observa-se uma redução gradativa da proporção de jovens, especialmente do gênero masculino, que se envolvem em atividades criminosas. Alterando de maneira significativa a queda das taxas de criminalidade e de crimes violentos. Entretanto, o envelhecimento da população sem apoio social para essa nova geração, tem aumentado as denúncias de violência, assim como de suicídio de idosos (Cidade, 2018). Esses estudos deveriam ser feitos nos municípios e bairros, com a observância na transformação demográfica e o impacto nas taxas de homicídios, assim como o mapeamento do perfil das vítimas de acordo com sexo, faixa etária, cor e outros. Portanto, pelo canal demográfico, espera-se uma influência no sentido de diagnósticos precisos para que se possa pensar estratégias de atuação para redução da violência urbana para os próximos anos.

### **2.1.2 SUDESTE**

De acordo com o Atlas da Violência, os dois dos estados com as menores taxas do país estão no Sudeste, São Paulo com 8,2 e Minas Gerais com 16,0 por 100.000 habitantes. Já o Rio de Janeiro, apresentava a taxa de 37,6 e o Espírito Santo de 29,3 por 100 mil habitantes em 2018. Entre 2008 e 2018, todos os estados do Sudeste indicaram diminuição, exceto o Rio de Janeiro, que na década aumentou em 5,5 (2019).

Porém, o relatório atenta que os indicadores de São Paulo devem ser encarados com grande reserva e desconfiança, uma vez que, em 2018, houve a continuidade do processo de piora substancial da qualidade dos dados de mortalidade no estado. Pois naquele ano, as Mortes Violentas com Causa Indeterminada (MVCI) aumentaram 61,4%, e a taxa de MVCI atingiu 9,4 por 100 mil habitantes, alcançando uma taxa superior à de homicídios

no estado, que foi de 8,2. O que significa que o número de óbitos violentos por causa indeterminada em São Paulo é superior ao número de homicídios registrados, fato absolutamente incomum, que causa grande preocupação na qualidade da informação e na capacidade de elucidação dos crimes.

Em termos de morte por causa indeterminada, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro lideram o ranking brasileiro. Em 2017, São Paulo contabilizava 2.603, em 2018 registra-se 4.136, uma diferença quase 2 vezes maior. No Rio de Janeiro, em 2018 tínhamos 1.440, em 2019 4.793, quase 4 vezes mais óbitos sem causa jurídica determinada. As mortes violentas não esclarecidas podem indicar impunidade. Os médicos legistas informam a morte biológica, também orientam por meio do cenário forense se a morte foi por acidente, suicídio ou homicídio, sendo o delegado de polícia a definir qual foi a morte jurídica a ser informada às secretarias de estado de segurança e saúde. Também são consideradas as informações da polícia militar, que quase sempre são as primeiras a ter contato com o local do crime e as evidências. Um outro exemplo notório foi uma diminuição particular entre 2006 e 2009 dos homicídios no Rio de Janeiro, no mesmo período, houve um aumento inexplicável das mortes por intenção indeterminada, sendo que as mortes nesta categoria corresponderam a 62,5% dos casos de mortes por causas externas sem categorização.

Essa falta de informação mascara a realidade dos dados de morte violenta, afetando os números de acidentes, suicídios e principalmente de homicídios. Aponta incompetência dos órgãos públicos em elucidar as mortes ou intenções políticas objetivando ocultar dados. Depois da Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro são os dois estados que mais matam em decorrência de ações policiais. Vale ressaltar, que apesar da Bahia estar em primeiro lugar em números absolutos, de acordo com o SIM, de 2018 a 2019, houve uma redução de 35% dos mortos em conflitos com a polícia. O Rio de Janeiro, computou uma redução escandalosa entre 2018 e 2019, certamente os números estão ocultos pelo alto índice de MVCI, de 839 para 308 óbitos nessa categoria. Por falta de confiança nos dados e a alta das mortes violentas com intenção indeterminada não é possível confiar nas taxas de homicídio do Rio de Janeiro e São Paulo.

O Espírito Santo, apesar de ainda conter uma taxa alta, é o estado que se destacou com a maior diminuição da letalidade no Sudeste, entre 2008 e 2018 é registrado uma redução de 48%, sendo o terceiro estado do país que mais reduziu o percentual de mortes violentas.

Em 2008, o comparativo aponta que o estado imprimia como o segundo mais violento do país, com uma taxa de 56,4 homicídios por 100 mil habitantes. (ATLAS, 2020).

No Espírito Santo, desde 2010 vinham sendo alcançado resultados positivos em função dos investimentos, da reforma do sistema penitenciário e da criação do Programa Estado Presente. O aumento das taxas de homicídio em 2017 tem em parte efeito da greve da Polícia Militar, quando 215 pessoas foram assassinadas. Logo, a redução em 2018 é consequência das políticas que vinham sendo mantidas anteriormente e do fim da greve instaurada em 2017. Ainda que nessas o número de mortes violentas com causa indeterminada tenha aumentado substancialmente em 2019, o que pode ter contribuído para potencializar a queda dos homicídios. Esse fato não anula a diminuição substancial de mortes violentas intencionais que, de fato, ocorreu (ATLAS, 2019). Também é importante lembrar que, no período de 2008 a 2018, no âmbito do feminicídio o Estado está no topo da diminuição da violência letal contra mulheres, com menos 52,2% de casos registrados, à frente de São Paulo que teve uma redução de 36,3% e do Paraná que na mesma década logrou um decréscimo de 35,1% e se destacam nesta categoria de crime letal.

### **2.1.3 CENTRO OESTE**

No Centro Oeste, os estados com as maiores taxas em 2018 são Goiás, com 38,6 e Mato Grosso com 28,7 por 100 mil habitantes, entretanto, MT entre 2008 e 2018 teve uma redução de 9,3% na década. Os estados que desfrutam atualmente das menores taxas na Região são o Distrito Federal com 17,8 e Mato Grosso do Sul com 28,7. Entre 2008 e 2018, exceto Goiás que segue tendência de aumento, todos os três estados tiveram redução das suas taxas de letalidade violenta, com destaque para DF que no período contou com uma redução de 43,9% no período. E apesar de Mato Grosso do Sul contar com uma das menores taxas da Região, é o estado em os números mais aumentam, que na década estudada teve o maior percentual, um acréscimo de 30,4% entre 2008 e 2018 (SIM-Data Sus, 2019). Entre 2019 e 2020, de acordo com a Secretaria de Estado de Segurança os feminicídios aumentaram em 42% (SESP-GO,2020).

Goiás que é estado da Região que exclusivamente segue com crescimento das taxas de homicídio, também o único que não divulga as mortes em decorrência de ação policial por motivos de segurança, também não divulga os dados atualizados. O estado se recusou inúmeras vezes a passar informações públicas relativas a crimes e sobre o sistema prisional. A resposta da secretaria de segurança é “A Secretaria de Segurança Pública



(SSP) esclarece que entende a necessidade de uma comunicação transparente entre a administração pública e a sociedade, mas reitera que não deve desrespeitar as determinações legais da pasta. A SSP tem um único intuito: garantir a segurança pública dos cidadãos goianos e combater com rigor a criminalidade, dentro do amparo legal”<sup>5</sup>. A SSP de GO justifica juridicamente sua falta de transparência com a portaria 750/2016, que regulamenta o sigilo e também com a lei federal nº 12.527/11, que prevê em casos específicos uma classificação do que deve ser mantido em segredo por segurança de estado. (FBSP, 2019). De acordo com os dados do SIM, Goiás é o quinto estado do país em mortes em decorrência de conflitos policiais, os dados no Ministério da Saúde só surgem a partir de 2017, antes a série histórica desta modalidade de violência estava na plataforma em branco (SIM-2019).

#### 2.1.4 SUL

Na região Sul do país, Santa Catarina é o estado com menor índice, no caso, a segunda menor taxa de homicídio do país, com 11,9 O Paraná registrou 21,5 e o Rio Grande do Sul com 23,8 por 100 mil habitantes em 2018. Entre 2008 e 2018, exceto Rio Grande do Sul que segue com alta gradativa, os outros estados caminham em tendência de queda, enquanto o Estado do Paraná aponta para uma diminuição de 33,8% no período. Por outro lado, exatamente Paraná e Santa Catarina, são os estados que tem aumentado os índices de morte violenta por causa indeterminada desde 2008, mas o indicador não é significativo o suficiente para desvalidar a queda dos crimes contra vida nestes estados. (SIM-Data Sus, 2021). Em especial, de acordo com os dados Ministério da Saúde, o estado é o terceiro do país com maior número de mortes em decorrência de ação policial, com aumento que se destaca nos últimos anos (SIM, 2019).

O Rio Grande do Sul, para nosso último ano de referência, continua com a taxa mais alta da região, quando nos debruçamos sobre o perfil das vítimas, é importante observar que entre 2006 e 2016 a taxa de assassinatos contra negros aumentou de 19,1 para 36,8 para cada 100 mil habitantes. Entre 2019 e 2020, segundo a Secretaria de Segurança Pública (SSP) os feminicídios tiveram um aumento de 55%, sendo em número de vítimas o quarto estado neste perfil de assassinatos no país. (Anuário Brasileiro de Segurança Pública -

---

<sup>5</sup> <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/04/22/goias-e-o-unico-estado-do-pais-a-nao-divulgar-o-numero-de-policiais-mortos-e-o-de-pessoas-mortas-por-policiais-em-2020.ghtml>

ABSP, 2020). O aumento do conservadorismo no país encoraja esse tipo de violência, segundo o ABSP, 96% das mulheres mortas do Rio Grande do Sul em 2020 não tinham medida de proteção, enquanto 86% das que foram a óbito não tinham registrado ocorrência policial de violência doméstica anterior a suas mortes (ABSP, 2020).

Segundo os dados da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Paraná (SESP-PR), o estado contabilizou aumento entre 2019 e 2020 de 5,3% de mortes violentas intencionais, enquanto no mesmo período o Rio Grande do Sul alcançou uma queda histórica de 6,5% no período (Secretaria de segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul – SSP-RS). Desta maneira, devemos atentar para o fato do aumento das taxas no Rio Grande do Sul poder estar em parte relacionado a qualidade dos dados que parecer estar caminhando para uma melhora.

### **2.1.5 NORTE**

Segundo Atlas da violência de 2020, na Região Norte, os estados com os piores índices registrados em 2018 são Roraima, com 71,8 Pará com 53,2 e Amapá com 51,4 por 100 mil habitantes, liderando o ranking das mortes violentas no Norte. Entre 2008 e 2018, quase todos os estados, exceto Rondônia, tiveram aumento. Os números mais dramáticos referem-se a Roraima e Acre com respectivamente aumentos de 140,6% e 182,3% na década. Rondônia é o estado com a menor taxa registrada com 27,1 por 100 mil, a menor de todo Norte, onde se tem observado uma redução de 15 % entre 2008 e 2018.

Em relação a Roraima e Amapá, uma hipótese, é de que a violência nesses dois estados foi influenciada pela relação com os países vizinhos. Segundo o Atlas da Violência 2020, a crise econômica e social da Venezuela pressionou os estados mencionados, que também por isso enfrentaram condições sociais adversas e aumento de crimes. Isto ocorre tanto pela migração quanto pelo intenso fluxo de tráfico de drogas, que acontecia antes mesmo desta crise atual. O Amapá também tem o aumento da criminalidade relacionado com a migração e tráfico de drogas na fronteira com a Guiana Francesa, país que tem vivenciado nos últimos anos aumento da pobreza, do desemprego, das desigualdades econômicas e da criminalidade.

Apesar da taxa de homicídios paraense estar entre as maiores do Norte, dados recentes, apontam que o Pará desde 2018 vem ganhando destaque pela segunda queda anual consecutiva de homicídios, também a maior redução entre todos os estados brasileiros, na

última conta registramos que de 2019 a 2020 houve uma queda de 19% da letalidade violenta, na Região metropolitana a redução de foi de 55% dos CVLI, as outras taxas de criminalidade também diminuíram (Secretaria de Segurança Pública do Pará - SEGUP, 2021). O Acre, por sua vez, apesar de indicar uma taxa muito alta de homicídio por 100 mil habitantes, entre 2019 e 2020 teve uma diminuição significativa de 24,4% dos óbitos dolosos em relação ao último ano, sendo o segundo estado com maior queda, depois do Ceará. Mesmo com a redução promissora, o Acre ainda é um dos estados com maior taxa de letalidade violenta do país, do Norte é quarto no ranking de óbitos da Região. (Secretaria de Justiça e Segurança Pública, 2021) A segunda questão em relação ao Acre são os dados apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Núcleo de Estudos da Violência da USP que apontam para o estado com a maior taxa feminicídios do país. Os números relativos a 2018 e 2019, demonstram que o estado tem uma taxa de feminicídio de 3,2 casos por 100 mil mulheres. No intuito de reduzir esses valores, a Secretaria de Estado de Assistência Social, Direitos Humanos e Políticas para as Mulheres (SEASDHM), criou o aplicativo "Botão da Vida", destinado para mulheres que sofreram violência doméstica e estão sob medida protetiva. Em caso de descumprimento do agressor, a vítima pode acionar a Patrulha Maria da Penha. Por meio da ferramenta, a equipe chega até a foto da vítima e do agressor e o número do processo.

### **2.1.6 NORDESTE**

O Nordeste contém a maior taxa de homicídios do país, concentrando 41% dos homicídios dolosos no Brasil. Os três estados com as maiores taxas em 2018 são Ceará com 54,0, Rio Grande do Norte com 52,5 e Sergipe com índice de 49 mortos por 100 mil habitantes. O estado com o menor índice é o Piauí com 19,0 para cada 100 mil habitantes. Entre 2008 e 2018, todos os estados tiveram aumento nas taxas, exceto Pernambuco e Alagoas, os únicos que diminuíram o quantitativo de letalidade na década estudada (Atlas, 2019).

Entre 2016 e 2017, segundo o Atlas da Violência, ocorreu um aumento atípico dos homicídios em alguns estados, sobretudo nos das regiões Norte e Nordeste, a principal explicação foi a guerra desencadeada entre as duas maiores facções criminosas no Brasil (Primeiro Comando da Capital – PCC e Comando Vermelho – CV) e seus parceiros locais, que eclodiu em meados de 2016, gerando número recorde de mortes no Acre, Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte. A partir de 2018 houve uma trégua entre os conflitos pelas facções e o subsequente armistício, esses conflitos são

notados como um fator explicativo para o aumento súbito das mortes e o decréscimo no outro ano. Em 2017 o Norte e Nordeste experimentaram os piores aumentos de mortes, e no ano seguinte registraram as maiores quedas das taxas de homicídios.

Ao observar os dados recentes do SIM, em 2019 muitas Unidades Federativas apontaram uma diminuição inédita, como o Ceará que registrou uma redução quase de 50% retornando à tendência de aumento em 2020. Para o Ceará, uma das justificativas para o aumento, mas não suficiente para explicar o evento quantitativo nacional, foi a greve de 13 dias da Polícia Militar em 2020. Um outro fator pode estar relacionado às mortes com causas indeterminadas que também se repetiu de maneira relevante no Ceará – que em 2018 registrou 535 e em 2019 foram levantados 995 óbitos de causa indeterminada. Contudo, o estado em 2020 teve um aumento da taxa de letalidade em 81%, concedendo ao estado o maior índice do país, com 43,9 por 100 mil habitantes. Por outro lado, o Piauí indica a menor taxa do Nordeste com 21,4 por 100 mil habitantes. (Secretaria de Defesa Social, 2021).

Pernambuco tem experimentado uma redução das taxas de violência desde 2007, resultado que podemos atribuir em parte ao sucesso do programa Pacto pela Vida, lançado em 2007, e que contribuiu para este efeito positivo até 2013. Como dito anteriormente, entre 2016 e 2017 houve aumento das taxas de homicídio no estado devido aos conflitos de facção na região. Mas em 2018, volta a redução das taxas, em parte pela continuação do programa social, pela interiorização da polícia e contratação de 4.240 integrantes para as forças de segurança entre policiais militares, civis, bombeiros e polícia técnica. Porém, não fica claro como essas contratações estão relacionadas com a redução da criminalidade, visto que como a própria secretaria identificou que entre 65% a 75% dos crimes violentos letais intencionais estão relacionados ao tráfico de drogas. O que faz supor que apesar dos esforços do estado, os efeitos foram ocasionados pelos motivos citados anteriormente, relacionados com uma desistência das facções de manterem o conflito que iniciaram em 2016 e sustentaram em 2017.

Em Pernambuco, de acordo com o Atlas, desde 2018 as taxas de homicídio seguiam em decréscimo com o sucesso, com uma redução de 22,9% em relação ao ano anterior, com destaque para redução de assassinatos entre mulheres e jovens, mas a partir de 2020 os índices de violência voltaram a subir. O aumento certamente está relacionado à pandemia e seus impactos socioeconômicos que estão potencializando o desemprego e a pobreza e dificultando o enfrentamento à violência. Em suma, a partir de 2018, a desigualdade em

verdade, diminuiu no Norte, mas aumentou no Nordeste. Uma das principais consequências do aumento da pobreza desde o início da pandemia se traduz no aumento as taxas de criminalidade na maior parte dos Estados brasileiros. Vale ressaltar, que não somente a letalidade tem aumentado, em termos de mortes com intenção determinada, mas também do auto violência urbana, com o aumento das taxas de suicídio em todo país (SIM, 2019).

Esse crescimento nacional tem participação maior do incremento da região Nordeste, que além de seguir em tendência de aumento, com a pobreza possivelmente tem mais dificuldades em enfrentar a pandemia. É importante prudência na análise e interpretação dos dados históricos no contexto da pandemia, pois os estados e regiões estão oscilando em relação a tendência e houve um aumento das mortes violentas por causa indeterminada (MVCI). O aumento das MVCI também pode ter sido afetado pelo aumento de corpos que chegavam aos Institutos Médico-Legais (IMLs), pois quando as pessoas vão a óbito dentro de suas residências é obrigatório que o corpo seja levado para o IML para o laudo. Desta maneira, com um quantitativo inesperado nas instituições pode ter consequências sobre a qualidades das perícias de mortes violenta.

## **2.2 Mudanças: cidades, demografia e taxas de violência.**

Apesar da falta de confiança nos dados, os estados que implementaram políticas públicas de segurança como São Paulo, Rio de Janeiro e em especial Pernambuco, segundo último levantamento do Atlas da Violência contemplavam diminuição das taxas antes da pandemia. Na contramão, algumas cidades com menos de 100 mil habitantes começaram a ter seus índices em constante aumento.

Segundo o Atlas da Violência, no período entre 2007 e 2017, municípios com menos de 100.000 habitantes tiveram um crescimento de 113,0% na taxa de homicídios dolosos, em cidades médias (100.000 a 500.000 habitantes), o crescimento das mortes violentas foi de 12,5%, enquanto nas cidades grandes (acima de 500.000 habitantes), tiveram uma redução de aproximadamente - 4,5% (Atlas, 2017, p. 10). É interessante notar que os municípios menores tiveram crescimento forte, ao passo que os maiores estão reduzindo suas taxas, fazendo com que elas se aproximem.

As cidades pequenas cresceram, mas a estrutura social não acompanhou a nova configuração demográfica, os antigos moldes de combate à violência na região que

cresceram se mantiveram os mesmos, também não houve investimentos nas polícias e no sistema prisional. Segundo o professor João Trajano, coordenador do Laboratório de Análise da Violência “O que temos é uma estrutura de segurança atrasada diante de uma economia em ascensão” (Mariz e Caprioli Apud Trajano, 2012, p 6). A diminuição da desigualdade de renda não foi suficiente para sustentar a segurança, pois a origem da criminalidade é complexa e multicausal. A desigualdade de renda diminuiu, mas não foi erradicada, a pobreza continuou existindo, com o incremento da circulação de riquezas, seguindo a lógica de que a criminalidade vai ao encontro de onde tem valor a ser subtraído, contexto oportuno de impunidade, somado a falta de mudanças sociais relativas ao aumento da população são explicações possíveis para o aumento da violência nestas cidades de até 100 mil habitantes.

No Atlas da Violência dos Municípios Brasileiros, em termos de taxas de homicídios, 18 das 20 cidades mais violentas do país se encontram todas no Norte e Nordeste. De outro modo, as 11 cidades mais violentas do país também se encontram nas mesmas regiões, depois vem o Rio de Janeiro vem 12º lugar. O município de Maracanaú (CE) é o mais violenta do país, com um índice de 145,7 mortes por 100 mil habitantes. Em seguida, Altamira (PA), que nos anos 2000 computava 11,3 homicídios por 100 mil, mas em 2017 foi registrado 135,5 por 100 mil e em terceiro São Gonçalo do Amarante (RN) com uma taxa de 131,2 por 100 mil habitantes (Atlas, 2019, p. 17). Entre as capitais mais violentas, Fortaleza (CE) está em primeiro lugar com 87,9 por 100 mil habitantes, com aumento de 120,1% de 2007 a 2017. Em seguida, Rio Branco (AC), com 85,3 e em terceiro Belém com 74,3 por 100 mil habitantes.

Sobre as cidades menos violentas, dos 20 municípios registrados, 14 pertencem a São Paulo. Nestas cidades, foi verificado que os indicadores de desenvolvimento humanos são maiores, em semelhança com países desenvolvidos. As três cidades com menor taxa de letalidade são Jaú, com 2,7, seguida por Indaiatuba com 3,5 e Valinhos com 4,7 mortes por 100 mil habitantes – todas localizadas em São Paulo. As capitais com menor taxa, estão as cidades de São Paulo com 13,2, Campo Grande com 18,8 e Brasília com 20,5 por 100 mil habitantes. (Atlas, 2019).

Ao analisar a série histórica dos homicídios entre 2016 e 2017, as dez cidades com maior crescimento das CVLI são Florianópolis, com aumento de 70,9% e Fortaleza com crescimento de 69,5%. As que reduziram mais foram Campo Grande -28,9% e Cuiabá com -26,3%. Ao voltar o olhar para década de 2007 a 2017, as dez capitais que tiveram

maior incremento estão nas Regiões Norte e Nordeste, enquanto as que tiveram maior diminuição se observou que incluem todas as capitais do Sul, Sudeste e excepcionalmente Porto Velho no Norte e Maceió no Nordeste. (Atlas, 2019).

Segundo Nobrega, o crime violento surge e cresce como novo fenômeno em cidades do interior dos estados nordestinos, como Petrolina e Caruaru (PE), Campina Grande e Patos (PB), cidades do semiárido e do sertão agora convivem com o tráfico de drogas, cidades que antes eram consideradas tranquilas agora convivem com a violência e a letalidade violenta (2017).

Em relação as cidades do Norte e Nordeste, o Rio de Janeiro que sempre foi referência em termos de violência, ocupa a décima segunda colocação no ranking dos homicídios dolosos com 35,6 por 100 mil. Macaé, por exemplo, cidade do Rio de Janeiro, experimentou uma explosão demográfica sem os devidos preparos de apoio social aos efeitos do desenvolvimento econômico. Após a exploração de gás e petróleo, atingiu uma taxa de 50,9 mortes por 100 mil habitantes, quase o dobro da média nacional. A cidade recebeu maior circulação de riquezas, maior número de mão de obra especializada, sem necessariamente participar das oportunidades desse desenvolvimento.

A cidade de Camaçari, conhecida como “Cidade Industrial” por se tornar o Polo Industrial em 1978, se tornou o quarto município mais populoso da Região Metropolitana de Salvador. Ele é responsável por 15% do PIB da Bahia com seu polo petroquímico (Nóbrega, 2013). Entre 2000 e 2010, a taxa de homicídios passou de 14,2 para 50,6 por 100 mil habitantes.

Em Rondônia, entre 2008 e 2012, com as obras das usinas de Jirau e Santo Antônio – Porto Velho, os primeiros efeitos foram ambientais e sociais, muitas pessoas perderam sua fonte de renda que era a pesca, além da moradia. Com a explosão demográfica, sem investimento na área social, houve o aumento da criminalidade, consumo de álcool e o advento da exploração sexual de crianças e adolescentes como problema local (Araújo, 2017).

Segundo o professor Sergio Adorno, coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP), as “práticas violentas, relacionadas ao crime organizado, estão migrando para o interior do país e para as zonas de fronteira, onde a proteção social é mais frágil” (Mariz e Caprioli, Apud Adorno, 2012, p 6). É necessário um planejamento social de segurança e desenvolvimento urbano para cidades onde se

identifique explosão demográfica para que os municípios não fiquem em situação de vulnerabilidade aos efeitos do desenvolvimento econômico desordenado. Essas cidades são atrativas para pessoas que buscam uma vida melhor, já que a migração tem como característica atrair indivíduos com baixa instrução que buscam estabelecer residência do jeito que for possível. Ressalta o professor Trajano: “Se o município não conta com investimentos na área social, problemas de prostituição, consumo de álcool e drogas, agressão e até acidentes de trânsito vão se intensificar” (Mariz e Caprioli APUD Trajano, 2012, p 6).

Sobre as reduções nas grandes cidades, Daniel Cerqueira afirma que a cidade de São Paulo teve diminuição de suas taxas de homicídio a partir dos anos 2000 influenciado pelo declínio do tráfico de cocaína e crack exatamente nesse período (2014). Apesar de mais da metade dos crimes de homicídios serem atribuídos às atividades do tráfico, existem críticas à qualidade dos dados no período que podem estar influenciando estes resultados de diminuição. Na cidade de São Paulo, por exemplo em 2017 o SUS registrou 842 e em 2018 2.163 mortes violentas com intenção indeterminada. Esse aumento pode esconder um aumento no número de homicídios no período, que, no entanto, vem sendo publicado com percentuais anuais de queda nos últimos anos.

De acordo com dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ), em 2019, a letalidade violenta caiu 15,1% no primeiro semestre, mas o estado teve aumento do número de mortes em confrontos com agentes de segurança de 14,6%, entre janeiro e junho de 2019. O total é o mais elevado da série histórica desde 2003. Na cidade do Rio de Janeiro, em 2018 foram registradas 1.432 letalidades, enquanto em 2019 tivemos 663. Contudo, ao comparar o mesmo período, as MVCI, observamos que de 654 letalidades em 2018, saltou para 2.275 em 2019 – mais que a metade de todo o estado em termos de mortes violentas com causa indeterminada. Essa informação é muito importante, pois oculta problemas na elucidação dos crimes, de gestão pública dos dados, de violação dos direitos humanos e interferência político-ideológica no intuito de camuflar a realidade (SIM, 2019).

Esses exemplos chamam atenção para duas necessidades, diagnosticar pequenas e médias cidades onde o surgimento de iniciativas públicas ou privadas sejam um potencial atrativo para o desenvolvimento econômico ou circulação monetária, e prever todos os impactos específicos no local, caso haja um crescimento demográfico socialmente desprotegido. Com o objetivo de se criar estratégias em termos de apoio social, meio ambiente e



segurança pública. Para que se possa antecipar por meio de estudos as consequências, para que medidas que minimizem os problemas sejam pensadas, discutidas e implementadas. Ressalta-se a importância da transparência e qualidade dos dados de violência para a manutenção da democracia, proteção dos direitos humanos e gestão do território com base em evidências. Criar mecanismos de controle federal, consolidados em atos normativos e diretrizes para que os estados possam enviar e publicar os dados dentro de prazos definidos, e para que se realize o monitoramento por meio da cobrança da qualidade das informações enviadas pelas secretarias de segurança.

### **2.3 Políticas de segurança e redução das taxas**

Influenciados por políticas e programas internacionais de prevenção ao crime e à violência, estados e municípios de todo o país passaram a assimilar essas experiências. O Atlas da Violência 2020 lista como exemplos desde os anos 2000 políticas e ações inovadoras neste sentido: o Infocrim (2000), em São Paulo; o Programa “Fica Vivo” (2002) e o Igesp (2008), em Minas Gerais; o Pacto pela Vida (2007), em Pernambuco; as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) (2008), no Rio de Janeiro; o “Paraíba Unidos pela Paz” (2011); o “Estado Presente” (2011), no Espírito Santo; sem contar as ações e planos de segurança pública no âmbito municipal em várias cidades no Sul do país, no interior de São Paulo e em outros estados.

Em 2019, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, a cidade apresentou redução no número de homicídios. Desde 2001 a Capital tem experimentado redução significativa do número de homicídios dolosos, saltando neste período de 5.174 para 650 registros por ano. Porém em 2020 o número de registros havia sido de 659, indicando um leve aumento. Neste período também houve redução no número de furto, roubo, furto e roubo de veículo. Em 2002 foi implementado o InfoCrim em São Paulo, sistema de dados que permite o mapeamento de crimes, tendo como meta servir de subsídio para as polícias distribuírem seus efetivos e recursos. Existe a possibilidade de extrair as informações, entretanto o que é disponibilizado são apenas as taxas de criminalidade, não contemplando escalas menores, como de bairro para análise. Sobre a letalidade violenta, segundo dados do InfoCrim, em 2020 ocorreu um aumento das mortes, que desde 2012 se sustentava em declínio. Entretanto, como se trata no início da pandemia, outros fatores que fogem à tendência podem estar envolvidos e demandam estudos.

Inspirados nas diversas modalidades de atividades de urbanismo social em Medellín, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) foram implementadas em 2009 em diversas comunidades da cidade do Rio de Janeiro. O objetivo do programa foi ocupar os territórios ocupados por grupos criminosos, estabelecer um policiamento comunitário, diminuir a letalidade policial e abrir campo para que os serviços de estado possam chegar. Apesar de promissor, o programa foi seguido de alguns fracassos que geram críticas. Entre 2008 e 2014 o índice de mortos em confronto nas áreas das UPP se reduziu, houve redução do registro de letalidade de 76,3%, roubo de rua de 57,3% e de armas apreendidas de 70,1%. A estabilidade se sustentou até 2014, ano em que o índice começa a ter uma ligeira alta de 3,5% e segue em crescimento (ISP, 2015).

Em análise preliminar, verificamos que uma característica das UPPs é a presença policial intensa nos locais, com objetivo também de aumentar a integração com as comunidades. Enquanto a razão de policiais militares por habitante é de 2,3 por mil habitantes no Estado do Rio de Janeiro, essa estatística é de 18 por mil no conjunto das primeiras 13 UPPs. A implementação teve impacto positivo em outros equipamentos de estado, posto que diminuiu a conflagração de conflitos armados. Artigo publicado, com origem na tese de doutoramento de Eduardo Ribeiro, cuja pesquisa teve como objetivo observar os impactos das UPPs sobre as escolas, apontou que os territórios onde foram implementadas, houve grande impacto na frequência, com aumento da presença escolar (2020, p.155).

Segundo Ignacio Cano, apesar de ter diminuído a letalidade policial, o que é positivo em termos de objetivo do programa, um problema foi a falta de critérios baseados em evidências sobre a criminalidade. As UPPs foram implementadas em favelas de bairros de classe alta, houve uma seletividade geográfica abrangendo, sobretudo, a Zona Sul, o Centro e a Tijuca em torno do estádio do Maracanã, deixando, portanto, em segundo plano as áreas mais violentas da Região Metropolitana do Rio, que são a Baixada Fluminense e as Zonas Oeste e Norte. (Cano, Borges e Ribeiro, 2012). Não temos informações suficientes para mensurar o deslocamento do crime, mas é debatido que talvez a taxa de criminalidade tenha se deslocado para Zona Oeste no período.

O programa Fica Vivo, implementado em 2002 no Estado de Minas Gerais, com seu principal foco a capital Belo Horizonte, e verificou uma evolução na taxa de homicídio de 1996 até 2003, quando, então, entra em queda até 2015. O diagnóstico verificou que em geral, maior taxa de letalidade se localizava em regiões mais pobres, e maior taxa de roubo em maiores conglomerados, também foi mensurado que sem o programa, de acordo

com a tendência estatística, as taxas estariam maiores na cidade de Belo Horizonte (Giraldi, 2018). Em 2009, foi cunhado o “Projeto Olho Vivo”, que consiste no monitoramento de imagens por meio de câmeras distribuídas em regiões com alto registro de ocorrências (“hot spots”), com foco nos crimes contra o patrimônio, segundo a SEDS é “Projeto Olho Vivo” é uma “ferramenta importante para a prevenção e repressão deste tipo de criminalidade nas áreas em que foi instalado” (Minas Gerais, 2009, p.48). Os vídeos registrados com essa iniciativa são enviados em tempo real aos centros de monitoramento, que podem visualizar, gravar e reproduzir cópias das imagens. O problema é que o sistema faz parte de uma ação não preventiva, após o acontecimento do crime, e apesar de ser parceria com a SEDS, a coordenação é da Polícia Militar de Minas Gerais.

Em termos de política estadual para Minas Gerais, a integração foi um dos elementos que consumiam os debates se tornando política pública – Integração em Gestão de Segurança Pública (IGESP), o projeto tem como objetivo realizar uma integração entre diversos agentes de segurança pública no intuito de melhorar a sensação de segurança na população. Implementado em 2008, é um modelo idealizado para a gestão operacional do trabalho policial proposto pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (SEDS), integrando Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiros, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Subsecretaria de Administração Penitenciária, aumentando a cooperação entre os órgãos e sua eficiência no combate à criminalidade. Entretanto, não previu a integração das guardas municipais.

Em Recife, no ano de 2019 registrou-se redução no número de homicídios. Em 2018, a cidade havia registrado, em números absolutos o total de 601 homicídios, em 2019 o número registrado foi de 493, atingindo redução de 17,9%. Entre os motivos apresentados para a redução do número de homicídios está a contração de efetivo policial. Entretanto, a cidade está sendo considerada referência de redução a letalidade nos locais onde foram implementados os Centros Comunitários da Paz (COMPAZ), política pública de prevenção a violência urbana que tem o território como foco de atuação, integração de políticas públicas setoriais e a guarda municipal.

O Anuário da Segurança Pública na Paraíba, divulgado no final de janeiro de 2020 pela Secretaria da Segurança e da Defesa Social, apresentou dados de redução de crimes violentos. O comparativo desses dados com 2019 mostra a redução da criminalidade no Estado sob vários aspectos e ainda que, dos 223 municípios paraibanos, 56 não

registraram assassinatos. A Paraíba implementou em 2014 uma premiação pela redução dos índices e os servidores do Sistema de Segurança paraibano terão direito a receber o Prêmio Paraíba Unida pela Paz (PPup). Trata-se de um programa visando metas de redução dos crimes contra a vida. João Pessoa tem a secretaria de Segurança Urbana e Cidadania, cujo objetivo é promover segurança preventiva na cidade, com medidas que têm como enfoque a cultura da paz. Em 2019, as duas maiores cidades da Paraíba, João Pessoa e Campina Grande, tiveram diminuição de até 36% das taxas de crimes contra o patrimônio. Uma das ações é Base Comunitária de Segurança que fomenta a interação e confiança das guardas municipais e a população, foram implementados pontos de apoio através dos quais a população pode chegar com suas demandas à guarda nas localidades. De acordo com o SIM, no Espírito Santo, assim como em Vitória, na capital, vem experimentando uma suave diminuição dos homicídios desde 2010, com poucas oscilações. A Polícia Militar do estado fez uma greve em 2017 que produziu forte impacto na segurança pública, inclusive produzindo um planejamento e investimento, no conceito de Estado Presente. Entre os possíveis motivos apresentados para a redução do número foi a implementação do Programa Estado Presente em Defesa da Vida, que foi construído com o propósito de promover a articulação entre secretarias e órgãos do Estado, priorizando a implementação de ações e projetos voltados para o enfrentamento e prevenção da violência, a partir da ampliação do acesso aos serviços básicos e promoção da cidadania em regiões caracterizadas por altos índices de vulnerabilidade social.

#### **2.4 Perfil da Violência Urbana**

Segundo o relatório Diagnóstico dos Homicídios no Brasil, publicado pelo Ministério da Justiça em 2015, os estudos sobre homicídio possuem um consenso de que a ordem das causas jurídicas desses são: tráfico de drogas, crime contra o patrimônio, violência interpessoal e violência doméstica. Como causas transversais o relatório aponta a vulnerabilidade social e o acesso a armas de fogo (2015, p. 10). Entretanto, para além destas causas associadas às consequências do desenvolvimento do capitalismo, existem outras enraizadas na cultura, relacionadas à intolerância, discriminação, exclusão social e ao extermínio de determinados grupos sociais.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, que apresenta os dados de 2019, informa que 66,6% das vítimas de feminicídio no Brasil eram negras. O Atlas da Violência 2020 havia mostrado que, em 2018, a taxa de homicídio de mulheres negras foi

quase o dobro da de mulheres não negras. No que se refere à morte de adolescentes, no período de 1996 a 2017, 91 mil crianças e adolescentes de 10 a 19 anos foram vítimas de homicídio no Brasil. Em 2015, 11.403 adolescentes de 10 a 19 anos foram assassinados no Brasil, dos quais 10.480 eram meninos (UNICEF).

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020 pela primeira vez trouxe dados sobre mortes violentas de crianças e adolescentes em uma parceria com o Unicef. Os dados mostram que o Brasil teve ao menos 4.971 crianças e adolescentes mortos de forma violenta em 2019. O número representa aproximadamente 10% do total de mortes violentas do ano passado (47.773). Os dados são referentes a 21 estados (AL, CE, DF, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RO, RR, RS, SC, SE, SP e TO), que concentram 85% da população brasileira. Os estados com a maior taxa de mortes violentas de crianças e adolescentes são Espírito Santo (6,79 a cada 100 mil), Pernambuco (6,22) e Sergipe (6,09). As mortes entre 15 e 19 anos representam 90% do total.

Os dados do Índice de Homicídios na Adolescência (IHA) – índice inédito, desenvolvido pelo Programa de Redução da Violência Letal – PRVL, iniciativa do Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, foi elaborado pelo Laboratório de Análise da Violência pela UERJ, com apoio da UNICEF, e aponta que as pessoas que mais morrem de homicídios na população têm entre 12 e 18 anos.

O estudo, ainda, indica que o Nordeste integra sete das 10 cidades mais violentas do Brasil. Fortaleza se destaca com o maior índice de homicídios de adolescentes do País (10,9 por 100 adolescentes), seguido de Maceió com 10,9 para cada 1.000. No Sudeste, Rio de Janeiro (com 2,71/1.000) e São Paulo com (2,19/1.000) (IHA, 2014). Entretanto, quando é diminuída a faixa etária para 15 a 18 anos, as mortes violentas em São Paulo são proeminentes, sendo as chances de um adolescente morrer no estado sobre para 3,7 para 1.000 adolescentes (Estado de São Paulo, 2020).

De acordo com a Nota Técnica Vidas Perdidas e Racismo no Brasil homens negros, principalmente jovens, constituem o perfil de quem mais mata e morre no Brasil. Segundo Daniel Cerqueira, a discriminação combinada com cenário socioeconômico deve ser considerada para se avaliar as taxas de homicídio (IPEA, 2013). A análise puramente econômica é reducionista do ponto de vista da discriminação racial, que é uma das faces da violência, e seus efeitos sobre a vitimização, segurança urbana e desigualdade não devem ser negligenciados.

Segundo o Atlas da Violência, os negros representam 75% das crianças e adolescentes de 0 a 19 anos vítimas que morrem de mortes violentas intencionais no Brasil. No mesmo relatório, para a faixa etária entre 15 e 19 anos a taxa de óbitos por homicídio é 185,5 por 100 mil, na sua maioria negros, moradores de comunidades periféricas e com baixa escolaridade. O número de homicídios de jovens negros é três vezes maior do que de brancos na mesma faixa de idade com 63,5 por 100 mil habitantes. Esses resultados nos direcionam à relação com atividades associadas ao tráfico de drogas e as consequências dos conflitos armados para combater os varejistas do tráfico nos locais em que se localizam, que se dão tanto no enfrentamento com a polícia como entre os próprios grupos criminosos.

Segundo Índice de Homicídios na Adolescência, 60% dos adolescentes mortos estavam fora da escola há pelo menos 6 meses (IHA, 2014), o que é um alerta para o fato de que a evasão escolar e qualidade do ensino afeta toda a estrutura social, atravessando o discurso de acesso, uma vez que este é insuficiente para sustentar a permanência do aluno (IHA, 2014). Segundo os dados do Comitê de Prevenção de Homicídios na Adolescência, 73% dos jovens mortos em Fortaleza não estudavam, em Horizonte, região metropolitana de Fortaleza, 89% dos que morreram não estavam na escola. E outro trabalho sobre sistema socioeducativo do Centro de Segurança e Cidadania (CESEC) afirma que mais da metade dos jovens e adolescentes que foram presos por acusação de tráfico passaram por algum tipo de trabalho infantil (Napoleão e Lyra, 2020). Esses fatores envolvidos demandam mais coleta de dados para realização de estudos e diagnósticos.

O tráfico de drogas, é reconhecido nacional e internacionalmente<sup>6</sup> como uma das piores formas de trabalho infantil. Em pesquisas (Lyra, 2013; Julião, 2019), sobre o sistema socioeducativo, os jovens apontaram nas entrevistas que antes de entrar para o tráfico trabalhavam fazendo bicos para ajudar nas finanças da casa. Adolescentes e jovens privados de liberdade relataram que a partir dos 5 anos trabalhavam vendendo balas no sinal, como engraxates ou fazendo outros pequenos bicos, sendo convidadas pelo tráfico poderiam ganhar mais, com a vantagem de se deslocar menos em relação a residência, pois ficariam próximo de casa nas periferias onde a organização estava localizada (Lyra, 2013, Julião, 2019). Os jovens que foram empobrecidos socialmente pelo contexto em que nasceram, fazem deles alvo da mortalidade, com relação às atividades pelas quais se

---

<sup>6</sup> A Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), associa o recrutamento e oferta de trabalho no tráfico a crianças equivalente a abuso sexual e à trabalho escravo.

envolvem e a falta de amparo do estado e da família desprovida de acesso a direitos, educação e subsistência digna.

A maioria dos jovens que morrem por homicídio no Brasil são negros, moradores das periferias, o tema lentamente vem ganhando espaço nos debates sobre democracia e segurança pública. A transição do Brasil para o modelo capitalista, com suas bases históricas escravocratas, após a abolição construiu uma territorialidade em que a segregação foi proposital, a estratégia de branqueamento da população e os incentivos para importação de mão de obra europeia bloquearam o acesso dessa população a oportunidades de sobrevivência após a abolição (Moura, 1989). Os negros, então, ocuparam os locais possíveis, muitas vezes foram expulsos e desalojados, lutando para sobreviver, enquanto imigrantes europeus tinham a subsistência garantida. As comunidades periféricas, em especial as favelas, foram se expandindo aos poucos, de maneira improvisada, construindo sua própria ordem, com aqueles que não se enquadravam racialmente no modelo de cidadão que o Estado Brasileiro planejou.

Estes territórios também integram aqueles que, em busca de melhores oportunidades nas cidades, migram de outros lugares na esperança de conseguir um trabalho e se encaixar no modelo tradicional de produção capitalista. De acordo com IBGE, 76% das pessoas mais pobres no Brasil são negros, herança histórica de um país que foi o último a abolir a escravidão e dão deus nenhum suporte social após a abolição, pelo contrário, os forçou a se organizarem em espaços segregados e a sobreviverem sem o amparo e acesso aos direitos fundamentais. Conforme levantamentos, nas favelas há um percentual aproximado de 70% ou mais de pessoas que se autodeclaram negros ou pardos. A estratégia que inicialmente foi de segregação se tornou de extermínio de diversas maneiras possíveis.

No livro *Territórios da Morte: homicídio, raça e vulnerabilidade social*, Claudia Rosalina Adão apresenta que na constituição do espaço urbano, existem territórios da morte, traduzidos pelas periferias e favelas, onde as pessoas viveriam em “estado de sítio”, espaços onde se exerce a Necropolítica. Os territórios da morte são aqueles, segundo a autora, que se concentram todo tipo de exclusão social, e não é por acaso, que é espaço onde reside a maior parcela da população negra nacional. Essa política, segundo o filósofo

camaronense Achille Mbembe<sup>7</sup>, de locais onde não existem limites normativos e há uma liberdade do poder de decisão de quem deve viver ou morrer. Uma das dimensões da necropolítica é o controle e a destruição dos corpos, das populações objetificadas (Adão, p.65). Desta maneira, além das questões de exclusão social e estratificação fruto das consequências das desigualdades econômicas, é necessário voltar o olhar para as questões raciais, que atravessam o tempo, posto que não são exclusivas dos meios de produção capitalista, mas que também sofrem suas consequências.

A questões do patriarcado, característica nefasta da sociedade brasileira, também coloca a mulher em uma situação de submissão e risco de violência perante os homens, principalmente as mulheres negras. Segundo o Atlas da violência, a desproporção entre os perfis das vítimas chama a atenção, especialmente em relação à raça. Sobre os dados de feminicídio e cor, se destacam pesquisas que comparam o perfil dos dados das denúncias de violência doméstica com aqueles que correspondem à mortalidade de fato. O relatório Saúde Brasil 2018, publicado pelo Ministério da Saúde, indica que mulheres que sofreram violência anteriormente possuem 151,5 vezes mais chance de morrer por homicídio ou suicídio (2018, p. 224). O relatório foi produzido com os dados do período de 2011 a 2016, com as vítimas fatais de suicídio e homicídios do SIM que sofreram violência prévia conhecida por meio dos registros documentados no SINAN. No período da pesquisa, 6.393 mulheres com notificação de violência pelo Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) morreram por causas externas. Segundo relatório do Ministério da Saúde, causas externas<sup>8</sup> correspondem a 83% das mortes por suicídio e homicídio em mulheres que foram vítimas de agressões anteriores (2018, p. 234). O SINAN é alimentado pelos profissionais de saúde que atendem suas pacientes que sofreram violência.

Na edição de 2019 do Atlas da Violência, com estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Cerqueira et al, 2019), revela que, houve um aumento na taxa de homicídios de 20,7%, na década 2007 a 2017. Em relação à evolução da taxa, esta passou de 3,9 para 4,7 mortas por 100 mil habitantes mulheres (2019, p. 35). A publicação aponta com nitidez a desigualdade racial, mulheres não negras tiveram um crescimento de 3,2

---

<sup>7</sup> Necropolítica, expressão cunhada pelo pensador Achille Mbembe é um conceito filosófico que faz referência ao uso do poder social e político para designar como algumas pessoas podem viver e como outras devem morrer.

<sup>8</sup> Mortes não naturais, suicídio, homicídio, operações de segurança e acidentes de todo tipo.



para 5,6 para cada 100 mil mulheres no período estudado. Entre 2007 e 2017, a taxa de mortalidade das mulheres não negras teve um aumento de 4,5%, enquanto das mulheres negras aumentou em 29,9% (2019, p. 38). No relatório Saúde Brasil 2018, 58% das mulheres que morreram com histórico de violência eram brancas, o resultado pode indicar racismo institucional no atendimento médio, ou que mulheres negras tem menos acesso a serviços de saúde. Desta maneira, há um número maior de óbitos, mas menor de notificações no SINAN, em que os resultados devem ser refletidos com cautela.

A violência doméstica é uma das principais facetas dentro das relações de desigualdade de gênero que demandam medidas emergenciais, destruindo a saúde física e mental das vítimas, e causando a morte de mulheres. Desta maneira, mapear os locais onde há maior prevalência de suicídio e homicídio feminino é importante para localizar com assertividade o problema. A subnotificação e a falta de qualidade dos dados públicos demandam críticas que possam aperfeiçoar o debate e as ferramentas de coleta de informações. Assim como a divulgação dos meios de registro de denúncias. Os locais que se apresentarem deficientes nesse sentido de oferta de informação e dados devem ganhar o foco das políticas públicas. O mapeamento das denúncias e mortes é capaz de indicar características locais que perpetuam a violência de gênero. Esta divergência entre os dados das denúncias e de feminicídio confirmado indica também um viés racial e socioeconômico, pois as mulheres brancas têm mais apoio social, financeiro e de informação no sentido de poder se desvencilhar do agressor. Além disso, a mulher negra também tem menos acesso à saúde, sendo outro viés a se considerar, por último, um fator explicativo é o possível racismo dos profissionais de saúde no momento de registrar a denúncia.

A relação da violência com a desigualdade é indicada por vários estudos como intimamente ligados, sendo o apoio social um forte instrumento de combate à pobreza, com consequências na segurança das cidades. Entre 2004 e 2012, um trabalho inédito da FioCruz intitulado “Conditional cash transfer programme: Impact on homicide rates and hospitalisations from violence in Brazil” publicado na revista PLOS One analisou 5.507 municípios do Brasil. Identificou-se que as taxas de homicídios e de pessoas internadas por vitimização violenta decaíam à medida que a cobertura do Bolsa Família se expandia e prolongava. Como metodologia, a equipe usou dados do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e gerou a taxa de cobertura de todos os municípios do país na época.

Nos municípios em que o programa de transferência de renda alcançou 70% das pessoas consideradas elegíveis para receber o apoio, a redução dos homicídios foi, em média, de 17% em 12 meses. Após quatro anos, a letalidade violenta diminuiu 24%. A mesma tendência foi notada no quantitativo de internações por agressão nos municípios contemplados: em um ano, o índice recuou, em média, 8% e, após quatro anos, diminuiu 25% (Machado, Rasella e Lima, 2018). Em relação aos territórios empobrecidos, posto que o sistema capitalista é incompetente em conceder bases e oportunidades a todos, é necessário pensar estratégias alternativas a produção de renda local, com sustentabilidade e autonomia das pessoas que residem em áreas onde se concentram pobreza e violência. Para que seja possível garantir a subsistência nas comunidades periféricas, que essas zonas dependam cada vez menos de se enquadrar no sistema de produção de renda atual, com oferta de equipamento público de qualidade, acesso a direitos e policiamento comunitário.

## **2.5 A polícia nas cidades**

Nesta seção será discutido sobre a abordagem policial violenta e a distribuição desigual do efetivo policial e as características socioeconômicas de zonas dentro dos bairros, em detrimento das necessidades efetivas de segurança (Machado e Noronha, 2002). Há evidências de que a distribuição do policiamento nos municípios, tal como nos estados, ocorre em prejuízo das áreas mais pobres, apesar de serem elas, em geral, as mais expostas à criminalidade violenta. Existem poucos estudos sobre a distribuição do policiamento porque essas informações não são disponibilizadas (Machado e Noronha, 2002).

Segundo a International Statistics on Crime and Justice, estudo realizado em 2010, por dois institutos da Organização das Nações Unidas, que constatou que existem uma média mundial de 300 policiais para 100 habitantes. A recomendação da ONU é de quantitativo de 250 policiais por 100 mil habitantes (Lopes, 2007). Segundo o IBGE, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais há uma média de 473 policiais para 100 mil habitantes no Brasil, havendo desigualdade na distribuição dentre as unidades da federação. As discrepâncias no nível local, nas cidades, principalmente no que diz respeito a polícia militar, eventualmente é noticiada, onde o efetivo policial estaria mais concentrado nos bairros e zonas nobres, em detrimento dos indicadores de criminalidade (Seara, 2019, Ribeiro, 2017 e Cárdua 2003).

Não é só em relação à distribuição do policiamento que o território confere indícios de viés de classe social, mas também na maneira como as instituições de segurança pública operam e nos tipos de relação com aqueles que residem em determinados locais. Sendo concretizado e visibilizado pelos indicadores de violência policial e racismo, nas operações armadas em comunidades periféricas onde os moradores sofrem diversas violações contra suas mentes e corpos, assim como contra seus patrimônios, com invasões e destruições. Desta maneira, é de suma importância que estes espaços sejam mapeados para que medidas sejam tomadas, no sentido de transformar as relações que o Estado tem com os territórios pobres. Muitas vezes esses lugares são considerados fonte de criminalidade, estigmatizando os moradores que se tornam vulneráveis por meio das diversas negligências do estado.

Aumentar o policiamento, implementar polícias pacificadoras e comunitárias, assim como melhorias no espaço público, sem políticas públicas de prevenção e apoio social em diálogo com políticas setoriais pode deslocar a criminalidade para outros espaços, entretanto não temos acesso e informações públicas para esse monitoramento. Nos territórios onde as políticas públicas não estão totalmente presentes, aumentam as chances de formação de milíciais e estabelecimento de outros controles ilegais como o tráfico de drogas. (Cano, 2006).

Como consequência da má distribuição da segurança, quando uma localidade recebe maior intensidade de controle, é possível que haja a migração do crime enfrentado para outro espaço, os indivíduos se transferem para outros bairros, mudam suas formas de atuação e de delito. Desta maneira, qualquer avaliação local deve considerar a possibilidade do impacto nas áreas vizinhas (Cano, 2006, Campagnac e Quaresma, 2016, Matsunaga e Lino, 2018). O deslocamento do crime também afeta a realidade local em relação ao desenvolvimento econômico, ao valor dos imóveis, ao consumo de tecnologia de segurança e ao trânsito das pessoas.

Essa distribuição desigual da segurança, também consequência de uma sociedade pavimentada pela luta de classes, pode ser vista com maior força no âmbito estadual, em especial nas polícias militares. Na pesquisa Avaliação de Impacto das Guardas Municipais sobre a criminalidade (GM) (Pereira, Sampaio de Sousa e Alves, 2018), os resultados apontam que pequenos e médios municípios que adotaram a GM como principal estratégia de policiamento, após alguns anos obtiveram 30% de redução de suas taxas de homicídio, com pouco impacto sobre os crimes de roubo e furto.

Com intenção propositiva, além do policiamento de proximidade, os municípios devem investir mais em suas guardas municipais no âmbito da prevenção ao crime. Toda nova forma de exercício de atuação em termos de policiamento preventivo exige que os agentes da segurança e suas práticas sejam reconhecidas e valorizadas. Em situações em que os valores fundamentais do exercício de uma cultura de paz não sejam reconhecidos, cabe o estabelecimento de planejamentos políticos que permitam a transformação social. Para tanto, são necessárias estratégias integradas entre entes federativos, das políticas setoriais, dos agentes de segurança, instituições privadas, lideranças comunitárias, participação dos grupos que representam os papéis de fala das políticas transversais e organizações sociais. A partir dos mapeamentos e análise de dados realizados por pesquisadores é possível elencar algumas medidas que devem contemplar as estratégias de atuação dentro das políticas públicas de desenvolvimento urbano com base na segurança nas cidades, são elas:

- 1) Sistemas de ação com base no conhecimento
- 2) Delimitação da área de planejamento em escala local
- 3) Criação de grau prioridade com base em indicadores de vulnerabilidade, perfil sociodemográfico e das taxas de criminalidade.
- 4) Criação de estratégias de combate ao trabalho infantil nas comunidades periféricas;
- 5) Ações para reduzir a evasão escolar, com ações de busca ativa<sup>9</sup>, tornando as escolas mais atrativas, investindo em creches e escolas em tempo integral.
- 6) Prevenção do contato precoce com drogas e mediação de conflitos e proteção a ameaçados por meio da esfera federal e com a implementação do tema no currículo do ensino básico.
- 7) Criação de estratégias de combate ao racismo, desigualdade de gênero e misoginia, LGBTQIA+ fobia, xenofobia e outros de acordo com o diagnóstico do território. Por meio da esfera federal, implementar os temas no currículo escolar do ensino básico.

---

<sup>9</sup> Busca ativa: Identificação e acompanhamento dos alunos que estão em risco de evasão por meio de comunicação com as escolas.

- 8) Criação de alternativas de desenvolvimento econômico nos territórios que possam absorver a população local e gerar renda;
- 9) Políticas de transferência de renda e monitoramento dos beneficiados;
- 10) Aperfeiçoamento das políticas afirmativas de inclusão social nas instituições;
- 11) Monitoramento das cidades pequenas em processo de crescimento para se pensar estratégias de mudanças no policiamento e implementação de políticas sociais.
- 12) Sistema de apoio social a familiares a vítimas de violência
- 13) Sobre a criminalidade e violência:
- 14) Criar um banco de dados integrado entre Guarda Municipal, Polícia Militar, Polícia Civil e de Justiça;
- 15) Criar um banco de dados integrado de segurança pública com secretarias – municipais e estaduais de educação, saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano.
- 16) Investimento e treinamento em Tecnologia de Informação para as polícias
- 17) Obrigatoriedade de transparência dos municípios, estados e União em relação aos dados de segurança pública.
- 18) Reestruturação dos SUSP com base nas secretarias municipais de segurança pública.
- 19) Reforçar as restrições legais de acesso e porte de armas de fogo.
- 20) Ato normativo com diretrizes claras da distribuição das polícias estaduais com base na tipologia dos crimes, taxas de criminalidade

Também se sugere atenção especial para pequenas e médias cidades que estão em processo de desenvolvimento econômico e demográfico para que se possa pensar estratégias para mitigar as consequências negativas desse crescimento. Para tanto, é necessário diagnóstico das cidades que estão sofrendo este fenômeno, e, após esta localização, estudar estratégias de investimento e policiamento que acompanhem a taxa demográfica e estudar dispositivos de apoio social para os habitantes destas cidades e dos trabalhadores sazonais. A coleta de dados, a sistematização e transferência são de suma importância para o mapeamento da criminalidade pois são ferramentas auxiliam o

controle da violência urbana. Desta maneira, deve existir uma regulação com diretrizes para os estados em termos de coleta, qualidade e transparência de dados. A tecnologia de Sistema de Informação Geográfica (SIG), as análises espaciais e de rede podem localizar as áreas e informar o perfil da violência que ocorre nelas. Também são ferramentas essenciais para a distribuição estratégica das policiais de acordo com a gravidade e perfil dos crimes locais onde roubo e furto são mais proeminentes.

### **3 PERCEPÇÃO, MEDO E SEGURANÇA PÚBLICA**

#### **3.1 Controle e Segregação: configuração espacial e criminalidade**

A constituição das metrópoles e seus problemas sociais modelaram e modelam o espaço público, assim como o lugar onde a interação social ocorre. O crescimento da violência urbana, aliado a crise das instituições públicas e a desigualdade social corroboram para a segregação do espaço nas cidades que vão se configurando na dicotomia clássica periferia e centro.

É comum afirmar que nas metrópoles a origem dos crimes está ligada às periferias, perpetrados por pessoas oriundas destes locais, caracterizados pela pobreza, falta de serviços públicos e oportunidades. As periferias são os supostos lugares que dão origem à criminalidade, sua configuração espacial se localiza às margens dos centros urbanos, e é fenômeno frequente nas cidades contemporâneas. Entretanto, as causas têm bases sólidas na ausência de políticas públicas, direitos fundamentais e pobreza. Não é possível combater a violência urbana apenas com a revitalização da infraestrutura do território, mas com políticas públicas estruturais e de longo prazo.

No Brasil, cada cidade tem sua arquitetura singular, desta maneira são necessários estudos específicos sobre as questões que cada uma carrega em relação à divisão social do território. Por exemplo, em algumas cidades, as periferias não se espalham no entorno dos aglomerados urbanos, mas se localizam dentro deles, por meio de formação de favelas, assentamentos precários, conjuntos habitacionais e outros espaços marcado por problemas sociais graves. Estudos locais, em territórios dentro dos municípios, devem gerar conhecimento necessário e assertivo para que se possa pensar numa articulação com a PNDU e em ações que fortaleçam as cidades para criarem seus instrumentos de intervenção.

É possível observar como exemplo a cidade do Rio de Janeiro, na qual os prédios de classe média têm a favela como plano de fundo. Essa segmentação do espaço urbano, com a formação dos territórios vulneráveis, contribui para o surgimento de grupos caracterizados por um poder ilegal e que fazem a gestão do território. As periferias, localizadas fora ou dentro dos espaços das cidades, são em si marginalizadas, há uma criminalização e estigmatização da pobreza, pois é o local no qual, normalmente, as organizações criminosas estão localizadas (Amaral, 2010).

Como muitos defendem não há uma ausência de Estado, pois nos bairros pobres onde há a oportunidade do crime organizado se consolidar a polícia frequentemente surge apenas para exercer o poder por meio da coerção, constrangimento e violação dos direitos das pessoas que residem no local.

Nas cidades, por outro lado, pessoas que tem maior poder sociocômico e sensação de insegurança, criam estratégias caracterizadas pela separação, nos condomínios fechados, dos quais Teresa Caldeira, autora do Cidade de Muros, define como “enclaves” fortificados”, se formam empreendimentos urbanos com residências cercadas por grandes muros e sistema de segurança. A autora, ainda, defende que a configuração do espaço público e as interações sociais estão mudando por conta dessa estratificação (2003).

Todo tipo de enclave é caracterizado pela valorização do que é privado, desvalorizando o que é aberto e público nas cidades. São direcionados ao interior, contrários à rua, sua existência é um símbolo forte da rejeição da vida pública. Com essas construções e transformações no interior das cidades, com grupos residenciais que estão excluídos da convivência pública, o aumento da segregação é mais nítido e grave, reproduzindo o sentimento de desconfiança no território urbano. Os condomínios são marcados por muros, grades, cercas eletrificadas, espaços vazios e especificidades arquitetônicas (Caldeira, 2003).

Os estudos sobre segregação têm demonstrado que o problema da segurança urbana, está ligado a pobreza, escassez de oportunidades, acesso ao emprego e aumento da violência urbana (Minayo, 1994; Beato, 1998; Cano e Santos, 2001; Adorno, 2002; Cardia, 2002)

Há um estreitamento dos horizontes da expectativa de mobilidade social para quem vive na precariedade. Em relação à segregação, cada cidade tem uma configuração singular, desta forma é necessário estudo aprofundado sobre segregação considerando as

características dos locais que mais necessitam de atenção dentro dos municípios, seus problemas específicos que demandam ações endereçadas a essas particularidades.

Portanto, diagnósticos espaciais em escalas de bairro sobre segregação são de grande importância para o planejamento e implementação de políticas públicas voltadas a criação de medidas alternativas ao desenvolvimento econômico para criação de ações socialmente autossustentáveis com objetivo de diminuição da pobreza. Um exemplo, é a legalização dos espaços das favelas e a implementação de serviços públicos para aumentar a entrada do Estado nos territórios em situação de deficiência de direitos fundamentais (Torres, 2003). Outro exemplo é o replanejamento dos programas de moradia existentes para que se tornem programas de habitação.

Um estudo sobre segregação nos países da América Latina realizado por Kaztman, (2001), sustenta que o isolamento social dos pobres urbanos é característico das transformações associadas ao avanço das desigualdades. O autor afirma que “a pobreza urbana socialmente isolada se constitui no caso paradigmático da exclusão social” (2001, p.177).

É possível elencar os principais fatores que fortalecem a segregação espacial, que vão culminar no isolamento e separação dos pobres, dos que sentem insegurança, gerando a divisão no mapa das cidades. Uma sociedade de classes, repleta de conflitos, desconfiança, distinção e competição, com valores depositados no capital, agregado ao racismo histórico planejado para isolar ou massacrar esse público empurra estas pessoas a se concentrarem em determinados locais, é a base da segregação espacial brasileira. Este público só é tolerado quando presta serviços às pessoas que estão na hierarquia de classes sociais acima. E os locais onde residem, considerados como produtores de criminalidade, somam mais desconfiança e desejo de distanciamento dos outros. Entretanto, ainda existem outros efeitos da pobreza em termos de fortalecimento da segregação e impossibilidade de transformação, como o acesso a educação, justiça, mobilidade pela cidade e outros.

A segmentação no acesso à educação – onde temos escolas para pobres, para classe média e alta, caracterizando um sistema educativo que não é socialmente integrador, tampouco de qualidade isonômica, afetando o acesso dos mais pobres a oportunidades de emprego mais formais (2001, p. 177). A segregação no trabalho, onde os mais pobres por terem uma formação de qualidade inferior e menos acesso ao capital cultural contemplam em



massa ocupações marcadas pela precarização do emprego, informalidade e flerte com atividades ilegais. A ausência de educação dificulta a mobilidade social, mas não resolve o desemprego, a falta de oportunidades deve ser gerada por meio de alternativas ao desenvolvimento econômico focada na sustentabilidade dos locais. Essas questões sociais que fazem os pobres e negros permanecerem onde estão há gerações, e a violência urbana em conjunto com os noticiários aumentando os medos urbanos, vão gerando processos de segregação, através dos quais os pobres vão se localizar em determinados bairros, periferias, assentamentos precários ou ilegais, favelas e outros (2001, p. 178).

### **3.2 Arquitetura do Medo: desenho do território**

Nesta seção serão elencados os impactos subjetivos da percepção social sobre a segurança pública. O medo é vivenciado no cotidiano das cidades por diversos fatores, influenciando o comportamento das pessoas e moldando a arquitetura dos espaços. A busca por segurança se traduz nos locais, com a construção de grandes fortificações, utilização de sistemas de vigilância e a contratação de segurança privada – legal e ilegal. Também com impacto na mobilidade e sociabilidade, onde as pessoas se esforçam para evitar caminhos, lugares e segmentos sociais (Caldeira, 2000; Lemos, 2017 Magrini, 2018).

O sentimento de insegurança muitas vezes não tem relação com os dados reais, mas é influenciado pela maneira como os veículos de comunicação retratam as notícias, pelas relações sociais locais construídas e pelas experiências particulares das pessoas. Desta maneira, este sentimento reforça preconceitos, estigmatização e segregação territorial (Gaviria, 2011). A frase clássica “Se as pessoas definem certas situações como reais, elas são reais em suas consequências”, cunhada pelo sociólogo americano Willian Thomas, pode ser utilizada para esclarecer o efeito da criminologia midiática na população.

Um dos efeitos da violência e da maneira como é comunicada é o sentimento de insegurança que muitas vezes não tem relação com a realidade. As notícias sobre violência, da maneira como são disseminadas aumentam o chamado medo imaginário e esse sentimento tem efeitos sobre o território físico social. Com medo as pessoas levantam seus muros e colocam cercas, surgem enormes condomínios, se isolam, evitam transporte público, evitam andar a pé, mudam seus trajetos, seus horários e diminuem sua sociabilidade.

Por sua vez, assim como o sentimento de medo afeta o território, as condições do espaço físico também têm influência sobre a percepção de segurança. Locais degradados podem

aumentar as chances de criminalidade e o sentimento de medo das pessoas, como ruas sem iluminação, casas e construções abandonadas e grandes áreas vazias no espaço corroboram para a violência ou afetam a mobilidade urbana. O medo afeta o território, assim como o espaço físico alimenta o temor social.

Para alguns autores, as ameaças e os perigos são frutos de processos sociais, baseados em crenças do que é perigoso, com isso o sentimento adquire proporções e impactos particulares (Borges, 2011). Para outros, responsáveis pela constituição o medo seria uma resposta a símbolos tidos como perigosos no ambiente (Ferraro, 1995). Entendo, no entanto, que distintas configurações sociais operam com elementos específicos, neste caso, as representações sociais da violência urbana, utilizadas pelos atores sociais para expressar o medo têm base nas notícias sobre crime, nas relações sociais e no território.

Um efeito comum é as pessoas evitarem sair na a rua à noite por medo de se tornarem vítimas de algum crime e com isso as ruas ficaram vazias e, portanto, mais perigosas. Optarem mais por veículos particulares do que os públicos ou mesmo alternativos como bicicletas, pois a segurança no trânsito também é um dos problemas que as cidades enfrentam.

O mal aproveitamento dos espaços públicos também é alvo das práticas de criminalidade. O que vai ao encontro da Teoria da Oportunidade, segundo a qual determinados delitos ocorrem em função da oportunidade que o contexto oferece, devido a localização e as características físicas desta localização (Beato, 2004; Souza; Compans, 2009).

Uma das questões que envolvem a segurança pública e o território diz respeito às percepções subjetivas que as pessoas têm em relação à realidade, o que é percepção subjetiva? É como as pessoas acreditam que o mundo funciona, é a construção de crenças, que tem como consequência uma serie de emoções que envolvem medo e insegurança. Mas essas percepções nem sempre tem relação com a realidade, entretanto, há efeitos sobre o território, pois as pessoas normalmente se movem a partir das expectativas que têm sobre o meio em que elas vivem.

Quando as pessoas sentem que alguma coisa (notícias ou algum evento particular) no seu ambiente é interpretada como um alerta, elas se tornam mais inseguras e podem passar a procurar sinais de perigo no território em que vivem. A diferença entre esses sinais serem reais ou apenas produto da imaginação estimulada pela insegurança é irrelevante. A emoção de medo muda o comportamento dos indivíduos do mesmo jeito. Esses

sentimentos influenciam condutas, e a maneira como se relacionam e configuram um ideal de espaço seguro dentro de suas mentes. O sentimento de medo e insegurança é responsável por moldar a configuração das habitações, da mobilidade, do uso do espaço público e do território.

Segundo Baumann, autor do Medo Líquido, a ameaça à segurança é um fenômeno socioespacial, com fatores específicos sobre o medo nas cidades e seus efeitos sobre a violência, envolvem elementos de como as pessoas se relacionam e vivem (2009, p. 2). Quando o sentimento de insegurança cresce, as estratégias sociais de proteção afetam toda o espaço físico, as formas de lidar com a insegurança vão gerar exclusões espaciais do espaço urbano. Os medos urbanos estão relacionados aos locais onde vivem, a divulgação dos dados de criminalidade na imprensa, potencializando a tensão social.

Um estudo dentro do campo da ecologia do medo apontou que a coesão social, nível de sociabilidade e confiança que as pessoas têm entre si, têm consequências sobre o medo do crime e a taxa de criminalidade no território (Silva e Beato, 2013). Os medos contemporâneos, diferente dos que conduziram à construção das cidades, tem como foco um inimigo que existe no interior dos territórios (Baumann, 2009). Esses sentimentos mobilizam ações que se preocupam mais com a segurança da propriedade privada, da segurança individual, em prejuízo da integridade da coletiva e do desenvolvimento social das cidades (Moraes, 2008). Os muros que antes eram construídos para proteger limites públicos, são há algum tempo construídos para separação de classes dentro das cidades, o que provoca segregação e isolamento.

O medo enfraquece os laços sociais, torna o outro um suspeito permanente, reforça estereótipos e a discriminação, faz com que as pessoas desejem comprar armas de fogo, tem um potencial de inspirar o conflito dentro das cidades. O medo torna o outro mais violento, todos são uma ameaça constante. O medo cria uma distância entre a “realidade” e a percepção, afeta a saúde mental das pessoas, pode gerar síndrome do pânico, afetar a saúde física. O que isto significa? Que a percepção sobre a violência além de enfraquecer os laços sociais, criar estigmatização, também diminui a qualidade de vida dos locais, bairros e cidades.

### **3.3 Espaço e criminalidade: o lugar do crime.**

A criminologia da Escola de Chicago, com sua linha de pensamento chamada de ecologia social, credita ao espaço físico um atrativo para que ocorra a violência. A Escola

de Chicago, apesar de muitas críticas por não contemplar todos os fatores que envolvem as causas da criminalidade é um marco histórico para se pensar a violência urbana com um olhar voltado para o território. Os estudos sobre a violência urbana nesta escola de pensamento têm como foco os fatores de origem ambiental e situacional. Segundo Beato, as condições físicas, as atividades rotineiras, o acesso a armas de fogo e serviços de emergência são os fatores que afetam imediatamente as taxas de criminalidade (2012, p. 28).

No âmbito da ecologia social aponta-se que locais degradados podem aumentar as chances de criminalidade. Assim, ruas sem iluminação, casas e construções abandonadas e grandes áreas vazias nas cidades podem corroborar a violência, afetar a mobilidade e a sociabilidade no meio urbano. O mal aproveitamento dos espaços públicos também é alvo das práticas de criminalidade.

Esse raciocínio vai ao encontro da Teoria da Oportunidade, segundo a qual, conforme mencionado anteriormente, determinados delitos ocorrem em função da oportunidade que o contexto oferece, devido a localização e as características físicas da localização. Que são lugares desertos, com poucas construções próximas, escuros, depredados. O que fazemos com isso? Temos que pensar como mapear esses locais para criar estratégias de revitalização. E esses espaços não necessariamente estão em territórios vulneráveis.

Existem algumas teorias que têm como pressuposto que as condições sociais e institucionais de certas áreas funcionam como um fomento para casos de violações da lei e perpetração da violência. O território seria responsável pela degradação das relações sociais (Sento Sé, 2011). Formulada por Kelling e Coles, a Teoria das Janelas Quebradas ganha destaque entre as modalidades explicativas dentro da criminologia, em que os espaços descuidados dão permissividade a condutas ilegais, ao desrespeito ao patrimônio e ao espaço público (2011). E por conta das características destes locais, esses comportamentos também são tolerados pela população.

A interpretação adotada pelo campo mais truculento da segurança urbana utilizou, sem efeito, fundada pelo prefeito de Nova York em 1990, Rudolph Giuliani, transformou a teoria na justificativa para implementação de uma política de tolerância zero, onde crimes menores deveriam ser punidos com severidade para servir de exemplo à população. Por outro lado, a mesma teoria inspirou a postulação de iniciativas de fortalecimento dos laços sociais, com programas sociais que foram exportados para várias partes do mundo. Por

fim, outras leituras da teoria, deram origem a ações com foco no investimento social e recuperação de áreas degradadas (Sento, Sé; 2011).

A Teoria das Janelas Quebradas, baseada no experimento de Zimbardo, na verdade comprova que a ordem social – a norma, é mais frágil que as formas de socialização, apesar de ser mais provável que delitos ocorram em ambientes degradados, em que as crenças sociais e naturalização da violência sejam frequentes, a ordem pode ser corrompida em qualquer território na medida em que a barreira simbólica da “civilidade” é rompida por um membro que influencia a conduta dos outros. Desta forma, o fortalecimento dos vínculos baseados em crenças compartilhadas ancoradas na salvaguarda da cidade se torna estratégia de suma importância para todas as políticas públicas.

Um estudo intitulado "Moradia precária e violência na cidade de São Paulo", apontou que somente a renda não é suficiente como variável explicativa em relação a violência, existe uma gama de fatores que contribuem para que os locais mais pobres nas cidades se tornem extremamente violentos. Segundo estudo do IPEA, a ausência de serviços públicos, como saúde, educação, segurança, estimulam a violência nas periferias. A medida que as pessoas tenham transformações em termos de qualidade de vida no território, as mobilizações populares comprovam que é possível reduzir a criminalidade, ainda que os níveis de renda do local não melhorem o suficiente (Rodrigues, 2006). O corte espacial permitiu observar que a dinâmica da violência é multicausal, diferindo de acordo com tipos de sociabilidade, crenças compartilhadas, sentimento de segurança e pertencimento e acesso a direitos fundamentais.

O que vai ao encontro do experimento de Zimbardo, no qual demonstrou-se que apesar dos territórios pobres serem mais suscetíveis, basta que uma barreira simbólica de civilidade seja rompida – o que é difícil ocorrer, para que um bairro de elite também possa aderir à desordem, mas as chances são infinitamente menores. Isto se explica porque as relações sociais, as formas simbólicas de vínculo são mais fortes do que a ordem formal – a lei. A importância dessa descoberta deve ser aplicada a políticas públicas, pois o sentimento de pertencimento e confiança dentro de um grupo social em um território é mais eficaz que a ordem normativa, a justiça e a ostensividade policial.

Em 1990, Wesley Skogan, coletou dados de quarenta comunidades em innercities de várias cidades estadunidenses, com objetivo de estudar as dinâmicas e a relação da

degradação do espaço com as taxas de desordem social. Embora não tenha conseguido relacionar exatamente com o comportamento criminoso e desordem, especulativamente afirmou que as condutas associadas à desordem podem ocorrer em decorrência do afrouxamento de laços sociais de pertencimento e solidariedade. Para esse tipo de visão de território e comportamento, existem duas categorias de atuação: 1) policiamento de aproximação, onde a polícia trabalha identificando no local quais são os fatores que enfraquecem os laços comunitários e 2) integração social, ações de estímulo à criação de redes de cooperação com a população para diminuir os casos de perturbação da ordem pública (Sento Sé, 2011). Nesse sentido, a guarda municipal e outras forças policiais deveriam atuar, com cursos de formação e treinamento especial para o policiamento comunitário.

Já se observou que o entorno social, o ambiente, é um elemento relacionado aos níveis de incidência criminal. A narrativa que defende que o território, suas condições físicas, tanto quanto suas interações sociais, estimulam ou desfavorecem a formação da criminalidade confere um suporte prático e teórico que ancora a lógica de que a prevenção comunitária tem eficiência na segurança pública. Territórios, onde as comunidades detêm laços de pertencimento, composta por indivíduos imbuídos de valores compartilhados tendem a reproduzir comportamentos coletivos que mitigam a conduta criminal. E que, indivíduos em territórios degradados, tendem a reproduzir e naturalizar a precariedade do local e da sua própria existência.

O investimento no espaço físico é um desdobramento óbvio dentro desta linha de pensamento, vale destacar que essa abordagem dialoga com a PNDU, pois visa a redução das desigualdades territoriais. Apenas para sublinhar, deve-se ter em mente que investimentos locais são positivos, mas as necessidades devem ser atendidas por meio de produção de conhecimento local dentro dos municípios, de maneira que possa contribuir para que os planos diretores sejam instrumentos e subsídios para as políticas nacionais de desenvolvimento urbano.

### **3.4 A escala local como foco**

O processo de urbanização, no Brasil e em outros países da América Latina, tem sido construído historicamente com o deslocamento das pessoas para as cidades em busca de oportunidades, com formação de moradias em áreas ilegais, potencializando o crescimento urbano desordenado e com vários problemas decorrentes da deterioração da

qualidade de vida nas cidades. Essa forma de ocupação reflete um tipo de urbanismo difuso, desigual e desorganizado (Davis, 2006, p. 20). Esse processo tem como consequência o surgimento de territórios invisíveis dentro dos municípios, como exemplo desses territórios temos as favelas, assentamentos precários, loteamentos ilegais, conjuntos habitacionais e outros locais que simbolicamente são periferias.

Os territórios “invisíveis” à gestão pública nas cidades possuem características demográficas próprias, são delimitados pelas precárias condições de vida, ausência de políticas habitacionais, precariedade dos serviços públicos, saneamento básico, segurança pública e outros serviços e direitos essenciais para que as pessoas possam viver de maneira digna. Ainda sobre a situação precária dos espaços, podemos considerar que dentro dos municípios existem várias áreas dentro dessa situação, como assentamentos marcados por miséria, conjuntos habitacionais, favelas, necessitam de um olhar especial.

Realizar estudos voltados para o município, não é suficiente para mapear as necessidades que esses espaços demandam, que são os que mais precisam de atenção e medidas emergenciais no que tange os direitos fundamentais dos seus habitantes, assim como a prevenção na esfera da segurança urbana. Os limites invisíveis intraurbanos, mascaram realidades sociais muito distintas do restante do município em que estão inseridos, como a concentração de pobreza e, por consequência, a criminalidade. O mapeamento desses territórios é de grande importância para a tomada de decisão e construção de planos diretores assertivos. Gerar indicadores e conhecimento municipal que não levem em conta essas disparidades locais deixa uma lacuna importante na promoção do desenvolvimento urbano e da segurança pública. (Davis, 2006).

E é exatamente nestes espaços que as políticas públicas de desenvolvimento urbano, em conjunto com a segurança pública e outras políticas transversais deveriam atuar de maneira integrada. É onde demanda-se maior atenção, sensibilidade e emergência. Diagnósticos voltados para segurança devem sempre analisar em separado estes espaços para se pensar estratégias, caso contrário os resultados estarão enviesados pelo caráter de “outlier” desses lugares, de um espaço que está muito diferente da média do seu entorno.

A esfera governamental ideal para realizar esse diagnóstico local é o município, com criação de gabinetes de gestão integrada, com sistema de coleta, tratamento, análise e transparência da informação municipal, contendo os locais vulneráveis como categoria territorial ou tipologia dentro dos bairros para se pensar estratégias. Os dados devem ser

monitorados para se identificar quando intervenções territoriais tiverem como consequência o deslocamento do crime para outro espaço. Essas iniciativas são sugeridas para criar subsídios para construção de planejamentos municipais que possam prever o desenvolvimento urbano, a promoção da segurança e a integração com a PNDU.

As favelas foram, e ainda são apresentadas como "territórios da violência", imbuídas de narrativas quase exclusivamente associadas a violência e insegurança que trariam aos moradores dos bairros (Chevalier, 1984). A partir da década de 80, os pontos de venda do tráfico de drogas se instalam nas favelas observando que era uma área propícia, posto que nela praticamente não havia vigilância e presença do estado. O comércio ilegal começa a gerar grandes fluxos financeiros e os traficantes varejistas dominam e disputam os locais com outros para realizar suas vendas. Vale ressaltar que estes pequenos traficantes, são apenas a ponta da organização do processo de produção, distribuição e venda.

Desta maneira, a periferia também representa um risco para a cidade, pois esses locais contemplam trabalhadores na informalidade, em locais insalubres, com baixo nível de educação, cuja presença deve ser evitada, somente tolerada quando prestam serviços aos moradores dos bairros. A existência e proximidade de favelas, também coloca o sentimento de insegurança dos moradores em evidência, que sentem que sua integridade física e patrimonial está em perigo. Vale ressaltar, que mesmo antes da atuação dos pequenos traficantes e de todos os conflitos e violência que decorrem destas organizações, a favela também era considerada perigosa para a cidade, porque sempre foi composta por pessoas que não estavam plenamente inseridas na lógica do mercado, de maioria negra – em que o racismo estrutural se esforça até hoje para que se concentrem longe dos brancos e pelo ódio e temor de classe.

Por serem espaços que oportunizam a instalação de poderes ilegais, como do tráfico de drogas, as representações sociais desses locais implicam uma relação entre os moradores das favelas e certa cumplicidade simbólica com as facções criminosas. Também a pobreza dos seus moradores é vista como uma possibilidade maior de adesão a criminalidade (Machado da Silva, 2008). A representação social da favela como "território da violência" criou um tipo de divisão, expressa na fala dos moradores, uma separação chamada favela e asfalto. E as reivindicações dos moradores por bens e direitos passaram a ser olhados como problemas estritamente de segurança pública, com um reducionismo do conceito de cidadania.



Inclusive, seguindo alguns critérios, algumas favelas têm recebido o status de bairro, entretanto, sem intervenção, o local deixa de ser invisível à gestão pública, mas se torna um espaço formal dotado dos mesmos problemas. A revitalização e a legalização do espaço não são suficientes, obras de urbanização nas favelas muitas vezes geram um ônus para população. Por exemplo, a urbanização de favelas que geraram áreas em que as empresas de energia elétrica colocaram o relógio de luz e outros deveres, com suas devidas obrigações de contas a pagar, fizeram algumas pessoas se mudarem para outros locais degradados. É ineficiente realizar intervenções de infraestrutura para um público pobre se não existir programas de sustentabilidade social para abarcar com os compromissos legais que o Estado demanda. Os programas de revitalização do espaço para esses territórios invisíveis devem ser realizados com amparo socioeconômico voltado para a legitimação do espaço, com a expectativa de conceder dignidade aos moradores.

Um outro exemplo de territórios invisíveis são os conjuntos habitacionais, que foram implementados como programas de moradia. Estudos realizados em diversos países desde a década de 70, tem comprovado que moradores de conjuntos habitacionais sofrem com altas taxas de violência. (Varady e Walker, 1999; Farley, 1982; Newman, 1972). Segundo o estudo de Varady e Walker (1999), os índices de criminalidade estavam entre as principais razões para a desocupação ou demolição de conjuntos habitacionais em algumas cidades americanas e outros de diversos países (Vieira, 2002).

No Brasil, tem sido observado, como no restante das experiências internacionais, que conjuntos habitacionais também possuem alta criminalidade, com destaque para o crime contra a vida. Segundo diversas investigações, os crimes mais comuns são conflitos de facções, homicídios, depredação de alguns imóveis e dos espaços comuns dos empreendimentos (Ongaro, 2015; Sanches et al, 2013, p. 2; Vieira, 2002, p. 6; Martins, 2003, p. 7). Há um misto de fatores explicativos, os estudos sobre os conjuntos habitacionais no Brasil apontam fragilidades existentes nas relações sociais dentro desses espaços, falta de sentimento de pertencimento, ausência de ações coletivas voltadas ao território e vulnerabilidade socioeconômica. Essa ineficácia dos programas de moradia imputado pela alta taxa de criminalidade, ocorre por conta de uma infinidade de carências habitacionais, que devem ser compreendidas pelo Estado na formulação de suas políticas de moradia. É necessária realização de diagnósticos para que as políticas de moradia se tornem políticas habitacionais, a visão reducionista da moradia enquanto apenas um

abrigo – um teto para as pessoas de baixa renda, tem como consequência o deslocamento dos problemas, assim como da violência de um espaço para outro.

### **3.5 A cidade contra os indivíduos**

Arranca metade do meu corpo, do meu coração, dos meus sonhos.

Tira um pedaço de mim, qualquer coisa que me desfaça.

Me recria, porque eu não suporto mais pertencer a tudo, mas não caber em lugar algum.

José Saramago

Crime e violência são conceitos muito próximos, se relacionam com boa parte do mundo social, mas não são a mesma coisa. Na contemporaneidade a maioria das ações consideradas violentas passou por processos de criminalização (Misse, 2016; 2019). Embora intimamente relacionados por meio do Estado moderno que confere a si o poder (também de criminalizar), a violência muitas vezes não é crime, sendo comum ser praticada enquanto não for legalizada como crime. Nesta seção, será discutido exemplos de ações violentas perpetradas pela gestão pública e pelo desenho urbano contra a presença de determinados grupos de pessoas indesejadas por outros habitantes das cidades.

O conceito de “arquitetura hostil” ou “arquitetura defensiva”, cunhado pelo repórter britânico Bem Quinn, envolve projetar espaços urbanos de forma que o próprio local desencoraje comportamentos considerados negativos para a organização e harmonia social das pessoas. A arquitetura hostil é utilizada para segregar grupos específicos de indivíduos, como jovens, usuários de drogas e Pessoas em Situação de Rua (PSR). Estudo sobre a cidade de Boston (Carey, 2018), baseado no conceito de Direito a Cidade de David Harvey, investiga os tipos intervenção na cidade com foco em pessoas desprovidas de um espaço individualizado ou coletivo que as abrigue.

O mapeamento do desenho urbano indicou que a arquitetura hostil é propensa a aparecer mais longe de abrigos, em áreas mais residenciais que comerciais, e em locais onde a renda média da população é mais baixa. Pessoas que dormem nas ruas correm riscos que incluem ataques físicos, resultando em mortes documentadas em todo mundo. Além do desconforto, da hostilidade e falta de apoio social, as cidades começaram a expressar a hostilidade em seus desenhos, com elementos que os impedem de buscar refúgio nos espaços públicos (Carey, 2018).

Em Londres uma série de medidas foram tomadas dentro dessa lógica, com assentos inclinados, divisórias em bancos para evitar que as pessoas deitem; trilhas de chuveiro que molham as pessoas, música para tornar o sono impossível e até pregos de metal em Selfridges em Manchester para impedir que alguns espaços sejam utilizados por pessoas em situação de rua. As intervenções geraram protestos e petição com uma longa lista de signatários que se posicionaram contra as medidas.

Não existe exemplo mais contundente de exclusão social na arquitetura urbana e violação do direito a cidade do que as ações do Estado voltadas para impedir que pessoas em situação de rua, possam conviver e se abrigar nas cidades. De acordo com o pensamento de Augé (1994), práticas que excluem dos espaços as interações sociais, suas propriedades relacionais e identitárias os torna não-lugares (1994, p. 95). Segundo o autor, o não lugar são espaços efêmeros, que não criam identidade, laços ou vínculos, são espaços de comunicação, passagem e consumo das pessoas. São coletivos, mas não detem o objetivo de criar interação e laços sociais. O conceito de lugar não está ligado ao que os espaços são, mas como são praticados e para quem são arquitetados (Matias, 2011). As ruas, dentro desta leitura, podem ser interpretadas como “não-lugares”, espaços rotineiros para a maioria das pessoas, mas para a população em situação de rua são de convivência diária e integral. As práticas arquitetônicas que são projetadas para afastar os desabrigados, conduz as PSR ao estatus de “não pessoas” – é a desumanização do meio urbano.

Segundo a classificação da European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA), as tipologias do desabrigo seriam: Sem Teto (a viver em espaço público ou alojado em abrigo de emergência), Sem Casa (a viver em Centros de Acolhimento, Alojamentos, Casas-Abrigo), Habitação Insegura (a viver em espaços temporários, sem arredamento legal, ameaçados de despejo, vítimas de violência doméstica), Habitação Inadequada (estruturas temporárias, ocupações ilegais de terrenos e prédios, alojamentos sem condições ou não adequados, sobreocupações) (Secretaria de Direitos Humanos, 2013). O desabrigo que estamos ressaltando são as ruas e as práticas endereçadas a pessoas nas ruas.

Um estudo sobre o perfil dos moradores de rua aponta que a maior parte destes são oriundos do interior dos estados e das favelas metropolitanas, são pessoas que transitam entre a rua e outras sub-habitações, afirmada num circuito territorial e existencial. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Economia Aplicada (IPEA) em 2016, a estimativa da população de rua no país para aquele momento estava em torno

de 101 mil. A pobreza urbana, resulta nos movimentos de dispersão segregação, periferização e ruralização da cidade (Cunda, 2020).

O conflito de classe, apresentado pela demanda do comércio e dos moradores dos bairros mais valorizados, surgem nas demandas por remover da vista das cidades essas pessoas. Não é incomum notícias de assassinatos e espancamento de pessoas em situação de rua enquanto dormem por jovens de classe média em todo país. Entre muitos, podemos lembrar como exemplos, a tentativa de jovens de classe alta no Rio de Janeiro de tentarem enterrar uma pessoa viva e o assassinato do índio Galdino que foi queimado vivo em Brasília. Estes são alvo fácil de violência e extermínio, também porque ocupam essa categoria simbólica de “não pessoa”, é um processo de objetificação de um grupo social exatamente porque não possuem, neste caso especial, literalmente um lugar no mundo, sinalizando o quanto a condição de indivíduo se entrelaça com o território.

Em 2012, foi computado que um morador em situação de rua era assassinado a cada dois dias, foi discorrido que este perfil de vítimas que sofrem brutalidades atribuídas ao poder público e a sociedade civil é pouco estudado. A presença destas pessoas nos espaços de convívio público traz a mente a existência da pobreza e decadência, elementos do mundo que as pessoas não querem ver, com o objetivo de se alienar dos problemas sociais estes se mobilizam para a retirada de parques e ruas porque o cenário “enfeia” o ideal fantasioso de paisagem urbana perfeita, evocando também o sentimento de insegurança (Cunda, 2020). Uma informação importante é que estudos apontam que mais da metade da população em situação de rua tem problemas de saúde mental, como esquizofrenia, depressão e outros. (Patrício, 2019; Carneiro Junior, 1998). Esse dado aponta uma necessidade de diagnóstico por meio de levantamento de informação e integração de políticas de assistência social com de saúde mental voltadas ao atendimento para essa população.

Além de serem vítimas frequentes de violência, a demanda das classes mais altas por removerem essas pessoas implica em políticas públicas hediondas nas cidades para impedir que essas pessoas possam se abrigar. Em muitos lugares, os bancos das praças tiveram intervenções para não servir de dormitório e abrigo da chuva, rampas e pedras foram colocadas pelas prefeituras embaixo de viadutos, construção de prédios sem marquise, com rampas ou com “chuveirinhos”, óleo queimado em portas de lojas e outros produtos químicos, tudo para que não possam se abrigar. Quando esses recursos não são efetivos para o controle da população de rua, pode-se chegar a recorrer à Guarda

Municipal ou à Polícia Militar para expulsá-los. Moradores em situação de rua entrevistados relatam revolta com os artifícios usados para expulsá-los de locais cobertos na cidade (Ferraz, 2015). Toda esta arquitetura e ação para expulsar moradores de rua é a materialização do desrespeito do direito a cidade.

A prática de remover pessoas que não se enquadram no meio social é antiga, internações psiquiátricas e prisões eram realizadas como meio de controle social dessa população, após estas práticas se tornarem ilegais, novas exercícios de exclusão vão surgindo nas cidades. As técnicas de arquitetura hostil, tem como objetivo criar cidades com um cenário de alto padrão, com ações segregadoras que marcam as cidades como desumanas, com efeito psicológico sobre os indivíduos que estão em vulnerabilidade. Um dos argumentos que defende essas ações é que as pessoas que vivem nas cidades se sentem mais seguras sem a presença dos moradores de rua, mas na verdade a prática gera ambientes hostis, violência e perpetuação da pobreza.

A PNDU tem como objetivo reduzir as desigualdades socioespaciais, as características dispersas e sem lugar definido, mas não contempla esse perfil de pessoas em situação de rua. Entretanto, essas ações promovidas por algumas cidades estão em desacordo com o Ministério das Cidades, que prevê a integração social e urbana e o direito a cidade. É necessário que sejam criadas diretrizes que orientem os municípios a lidar com esse cenário urbano do não lugar com políticas públicas inclusivas e transversais para o mapeamento e atendimento dessas pessoas vitimizadas pelo poder público e por uma parcela da população inspirada pelo ódio de classe, intolerância e truculência. A exclusão das pessoas por meio de intervenções nas cidades é uma tipologia de violência urbana cometida pelo poder público e privado. O ordenamento do território nas cidades deve ser feito pelo Estado, com projetos políticos municipais com foco nos problemas locais, ancorado nos valores ligados a dignidade humana e justiça social.

## 4 ESPAÇO URBANO E SEGURANÇA PÚBLICA

### 4.1 Efeitos de vizinhança: eficácia coletiva

Pesquisadores há muito tempo procuram explicar por que as taxas de criminalidade variam entre as paisagens urbanas. Territórios sem infraestrutura, dominados por poderes ilegais, sem acesso a direitos e orquestrados por um cenário de pobreza tem maiores chances de produzir direta ou indiretamente ocorrências criminais. Entretanto, essas variáveis não são suficientes para explicar o comportamento criminoso, não contemplam o caráter multicausal dos fatores que envolvem todo o tema da segurança urbana. Nas últimas décadas, os estudos mais promissores tentaram examinar a cidade em escalas menores e o comportamento humano, considerando os efeitos dos tipos de relações sociais sobre as taxas de violência.

Ao examinar a cidade em escalas menores, características dentro do escopo das relações sociais podem orientar na explicação sobre o motivo das taxas de violência serem maiores em certas áreas do que em outras. Alguns, da perspectiva socioespacial, argumentam que a composição sociodemográfica de um local influencia os processos sociais dentro dele. Processos estes que são relevantes para a desorganização social e por isso, ocorre uma incidência maior do crime. Embora essas explicações professem um suporte empírico relevante, pouco foi feito para investigar como essas influências podem vir a explicar a criminalidade nos locais que a concentram (Matos, 2018). Um dos modelos explicativos atuais, dentro da abordagem comportamental, que versa sobre o poder das influências sociais e suas consequências nos territórios, é a abordagem teórica e empírica do que chamamos de “efeitos de vizinhança”.

O que é a vizinhança? De maneira geral, é a percepção que cada pessoa tem sobre os limites do território próximo a sua moradia. Entretanto, vizinhança será compreendida como o conjunto de interações diretas e indiretas, dotadas de teor simbólico e endereçadas para a formação de uma identidade espacial por meio do sentimento de pertencimento local. E a perspectiva de pertencimento é importante para que a população de determinado ambiente tenha um desejo de valorização dos espaços. Desta maneira, a vizinhança não é limitada a pontos nas áreas relacionadas à residência de referência, mas uma importante tipologia escalar com potencial de expansão por todo um território que compartilhe das mesmas características sociais.

A interpretação comum de vizinhança é entendida como o grupo de locais próximos de cada residência, sendo um dos desafios definir a priori quais são esses grupos, sendo que o limite pode ser móvel à medida que o ponto de referência muda, com certa sobreposição em que cada residência compartilha em alguma medida de um mesmo grupo de vizinhos. E vizinhos mais

distantes, com vizinhanças maiores, em termos de escala geográfica, dificultariam a relação entre os moradores do local. Embora, Lindahl (2010) defenda que apesar de vizinhanças menores terem mais chances de criarem ligações de confiança, também é possível pressupor que indivíduos sejam influenciados pelo seu entorno ainda que de maneira indireta. Desta maneira, apesar da dificuldade em termos de dimensão territorial, é possível induzir por meio de políticas públicas um efeito de vizinhança em territórios maiores, pois não pressupõe a proximidade como paradigma, mas o sentimento de pertencimento. Quando pensamos em Brasil, é cabível imaginar favelas, assentamentos precários, conjuntos habitacionais, e outras variedades de periferia enquanto tipologias com potencial de gerar efeitos de vizinhança, pois compartilham de diversas características socioeconômicas que favorecem essa delimitação e ações com o objetivo de torná-los munidos de uma identidade fortalecida entre os seus moradores.

Apesar do foco na "vizinhança" como unidade de análise ser uma abordagem com efeitos positivos, os criminologistas não têm um consenso sobre as características que consideram mais relevantes para explicar as variações do crime nos territórios. Alguns, da perspectiva socioespacial (Bottoms, 2012), enfocam os aspectos sociais dos ambientes, com atributos sociodemográficas agregados a vizinhança que influenciam os processos sociais que facilitam ou dificultam a ação criminosa. Outros, que defendem a prevenção por meio da arquitetura do território, analisam como as características físicas de um ambiente - como construção, configuração e desenho das ruas - e adaptações que "visam endurecer" os aspectos construídos contra a violência, criam um efeito desencorajador às ações criminosas. Estudadas juntas, essas duas perspectivas demonstram um efeito situacional da vizinhança sobre o crime (Tseloni et al. 2004; Reynald 2011; Weisburd et al. 2012). Muitas das supostas explicações socioespaciais podem ser influenciadas pelas características das unidades de vizinhança estudadas; e os recursos físicos no projeto do local também podem depender da composição social necessária para promover uma eficácia coletiva que pode ser interpretada como um tipo de cidadania ativa.

No início da década de 1990, estas perspectivas defendiam que locais mais pobres, necessitavam de intervenções no sentido de melhorar as relações sociais entre as pessoas, aumentando o sentimento de pertencimento, os autores discorriam que esse engajamento poderia ter uma influência indutiva para o poder público olhar para um determinado território (Mayer e Jencks, 1989). Essa base deu origem a vários estudos, chamados de "efeito de vizinhança" que identificaram processos sociais positivos em diversos locais, em que os tipos de relação direta e indireta que os moradores cunhavam seria de suma importância para manutenção da ordem. Houve uma explosão de estudos voltados aos bairros, que fundaram os

estudos de vizinhança como um campo específico do conhecimento dentro do desenvolvimento urbano. (Matos, 2018, Sampson et al. 2012)

Na perspectiva da teoria da "desorganização social" a variação da violência urbana pode ser explicada por meio do estudo das características sociais e demográficas dos residentes de determinados bairros identificados como alta taxa de criminalidade. Ruth Kornhauser (1978) foi uma das pioneiras a especificar e delinear alguns dos processos sociais que conectam características da população do bairro - como fragilidades socioeconômica, alta rotatividade da população e heterogeneidade da população - com o envolvimento dos residentes no crime (Bursik, 2015). Bairros socialmente desorganizados não são capazes de estimular um controle social interno de seus moradores, que também necessário para combater a delinquência; e uma rotatividade nas populações residentes significa um potencial fraco para gerar identidade, pois os residentes não permanecem tempo suficiente e as normas compartilhadas pela vizinhança são insustentáveis (Bursik, 2015). É claro que locais sem infraestrutura, com insegurança não são um convite para as pessoas residirem por muito tempo.

Esta perspectiva influenciou o trabalho do que Anthony Bottoms (2012), destacado criminologista britânico, defensor da ideia de que as características da vizinhança se conectam a dispositivos sociais-interacionais e institucionais que ocorrem dentro delas (Sampson et al. 2002). Portanto, os debates mais atuais, têm discutido intervenções a nível escalar local, como uma lente fundamental para investigar a organização das comunidades e os efeitos da vizinhança sobre o crime em bairros de diversos países. Robert J. Sampson é o autor mais importante no tema, e em seus estudos explora com profundidade os efeitos da vizinhança. O autor sustenta que comunidades mais engajadas, onde há maior percepção de pertencimento, orquestram determinantes importantes que influenciam o comportamento individual. Também, é possível observar nestas comunidades como as pessoas compreendem e lidam com seus próprios direitos (p. 358). Sampson leva especialmente a sério a definição de vizinhança como unidade de análise, que seria materializado como um produto de processos sociais com realidades e características específicas, que prescinde um diagnóstico específico para cada local. A vizinhança, constitui, em todos seus estudos, um mecanismo que estrutura a vida social da cidade. A influência dos conceitos apresentados por Robert Sampson tem sido especialmente relevante em pesquisas nas áreas de segurança urbana, saúde pública e educação. (Sampson, 2002).

O efeito de vizinhança é marcado pelo sentimento de pertencimento, pelo relacionamento social direto ou indireto – impulsionado por características simbólicas relacionadas ao local, como a



confiança que uma pessoa tem na outra e nas instituições, traduzindo um tipo de convívio positivo com efeito na organização do território. O efeito de vizinhança tem como premissa relações pautadas no pertencimento local entre sujeitos, não tem como obrigação a interação direta entre as pessoas, a intensidade íntima dos laços sociais – como relações familiares, de amizade ou proximidade espacial, apenas demanda que partilham os mesmos valores que irão alimentar o pertencimento e a identidade. O que queremos dizer, é que quando as pessoas passam a agir como se o espaço fosse um lugar delas forças de controle social são postas em movimento.

Para Sampson, para que o efeito de vizinhança seja estimulado é necessário a relação entre dois construtos: coesão e controle social – que vão compor a eficácia coletiva, na realidade a coesão irá criar as condições para que o controle social se desenvolva. A noção de coesão social no autor se baseia na confiança, valores compartilhados e proximidade em menor intensidade, mas que também pode compor o quadro de construção da identidade local (2006). O autor, afirma que a comunidade moderna - Urban Village, o compromisso coletivo com o bem-estar das pessoas que pertencem a um território, não se baseia exclusivamente na confiança afetiva, de proximidade com determinadas pessoas, nem de relacionamentos que envolvem reciprocidade direta, mas do que ele chama de motivação racional voltada ao espaço comum (2006, p. 117).

Um dos instrumentos utilizados por Sampson para interpretar e avaliar as diferenças entre as vizinhanças é a utilização de um segundo conceito, o de eficácia coletiva. Este foi elaborado e publicado em artigos amplamente conhecidos no campo criminológico (Sampson, Morenoff & Earls, 1999; Sampson, Morenoff & Gannon-Rowley, p. 2002). Quando uma vizinhança possui a característica forte de engajamento, a eficácia coletiva pode ser percebida, caso contrário, poderá ser induzida pela esfera pública com políticas que estimulem ao seu desenvolvimento.

Esse compromisso coletivo levaria ao sentimento de pertencimento, que é uma das bases da eficácia coletiva. Para mensurar essa perspectiva do efeito de vizinhança, é importante o estudo da existencia de ações de intervenção social nas comunidades e a análise das relações em cada território, o que vai indicar o nível de coesão social e as necessidades do espaço. Esta coesão será comparada com o nível de participação e envolvimento ativo informal na área estudada – controle social, das pessoas do lugar.(Sampson et al, 1997).

De acordo com a criminologia e outras áreas do conhecimento como a educação, a eficácia coletiva é uma maneira de mensurar o efeito de vizinhança que se refere a certa disposição das pessoas que são membros de uma comunidade em influenciar comportamento de indivíduos que residem no território. Essa influência tem como consequência um tipo de controle

ordenador do espaço que o torna mais seguro, inibindo ações criminosas. Tem também efeito comprovado na evasão escolar e também contribui para a melhoria física do espaço em si (Ribeiro, 2013; Sampson, Raudenbush e Earls, 1997). Com a falta de confiança, regras claras e integração, há dificuldade para que as pessoas de um local cooperem entre si, desta maneira é necessário que os membros da comunidade se sintam ligados uns aos outros. Para que a eficácia coletiva se promova são necessárias ações que estimulem sentimentos de pertencimento e identidade, no intuito de gerar confiança e essa interação social simbólica entre os membros dos grupos no espaço de convivência. (Sampson e Raudenbush, 1999). Vale ressaltar, que esta confiança deve também existir entre a população residente sobre a esfera pública, para promoção da cidadania, legitimação da segurança e justiça do estado e enfraquecimento de organizações ilegais. Desta maneira, é possível criar relações de cooperação entre comunidades e poderes policiais.

A noção de eficácia coletiva, com origem na Teoria da Desorganização Social<sup>10</sup>, defende que existem expectativas compartilhadas que motivam o comportamento dos grupos sociais. A eficácia coletiva se caracteriza por um engajamento de grupo que influencia comportamentos e acaba por melhorar as condições de vida dos locais, tendo como uma das consequências a redução da violência (Matos, 2018). Contudo, Sampson se distancia da importância dos laços sociais como análise e privilegia interações sociais ancoradas em confiança e expectativas compartilhadas. É uma atualização da urban village, em que as expectativas em torno da ação social são fundamentais para o controle social – os vizinhos não precisam necessariamente se conhecer diretamente ou ter laços intensos e íntimos. O autor destaca áreas onde a relação entre a alta eficácia coletiva e a redução dos indicadores criminais foi observada na cidade de Chicago.

O foco na eficácia coletiva merece especial atenção, pois desloca o enfoque analítico do âmbito privado para o público, para a capacidade de ação coletiva (que são produtos de interações sociais simbólicas), as quais caracterizam as vizinhanças. Em última medida, os laços sociais afetivos são componentes da análise, mas sozinhos não definem as vizinhanças como dotada de eficácia coletiva (Sampson, Raudenbush & Earls, 1997).

Uma das críticas a Sampson, resultado de estudo sobre eficácia coletiva em quatro comunidades de Trinidad e Tobago, desenvolvido por Margaret Knights (2014), sustenta que as motivações relacionadas à racionalidade foram menos observadas e que o autor não considerou a

---

<sup>10</sup> Teoria criminalista da escola de Chicago que pensa que desordens aumenta as chances da criminalidade – desordem gera desordem, também relacionada a Teoria das Janelas Quebradas.

importância de líderes influenciadores locais para a eficácia coletiva. A autora defende que o fator da racionalidade teve menor participação nas motivações que geram valores compartilhados observados nas comunidades. O que se destacou, teria sido o sentimento de solidariedade e a presença de líderes locais capazes de organizar o território e influenciar a população. Segundo a autora, o sentimento de solidariedade e a capacidade indutora de líderes locais forneceram a oportunidade para trabalhar a confiança no território. Ainda, sugere, que a solidariedade pode ser a base para a eficácia coletiva, explicando em parte sua sustentabilidade como uma característica da comunidade que gera coesão social e controle social. (2014, p.121). Esse estudo aponta como é importante diagnósticos locais para a formulação de ações e políticas públicas em consonância com as pluralidades que existem, que vão sinalizar as demandas específicas para eficácia coletiva. Outra crítica aos modelos de eficácia coletiva discorre que estes não preveem nas discussões as questões das minorias, como gênero, raça, homofobia e outras formas de violência voltadas as minorias em suas descrições praticas ou teóricas.

A teoria da eficácia coletiva como um conceito central dentro da Teoria da Organização Social, pode orientar os pesquisadores a desenvolverem práticas com base em descobertas atuais. Os estudos têm como ancora a relevância da coesão social – das crenças compartilhadas, pertencimento e percepção de segurança é responsável por um tipo de ativação do controle social das pessoas residentes em um território (Cole, 2019). As implicações do território, assim como as noções análogas de efeito do lugar (Bourdieu, 2011) ou efeito vizinhança (Sampson et al., 1997, 2002) fazem parte de um quadro geral de modelos explicativos que se moldam na hipótese da existência de combinações de relações causais entre determinados fatos, comportamentos dos indivíduos e os contextos sociais dentro de determinados espaços físicos (Ribeiro, 2013).

A noção de eficácia coletiva, defende que a coesão e controle social motivam a cooperação, há grandes chances das pessoas se organizarem em prol da melhoria dos espaços e do contexto em que vivem. Há influencia no comportamento coletivo, com efeitos positivos no desenvolvimento do território. A existência de espaços de convivência pública também fortalece as relações de confiança, diminuem a insegurança e previne a violência. Se trata aqui de uma narrativa lógica apresentada anteriormente, em que o espaço influencia e é influenciado pelos indivíduos. Assim, é consenso, que áreas abandonadas, degradadas, não são um convite para socialização, neste sentido, a revitalização não só desencorajaria ao crime, mas estimularia a convivência social, e o fortalecimento da interação social diminui o sentimento de medo. Territórios revitalizados, com espaços de convivência pública, fortalecem a identidade e

pertencimento, porque as pessoas passam a ter orgulho do local onde residem, também diminuindo a transitoriedade.

Uma das características do efeito de vizinhança, como foi mencionado antes, é o controle social informal, que consiste na mobilização das pessoas em supervisionar o comportamento dos residentes e visitantes que habitam no espaço (Bursik; Grasmick, 1993; Hunter, 1985). O controle social informal pode se expressar de diversas maneiras, como vizinhos que colaboram uns com os outros e chamam a polícia ao primeiro alerta de problema (Bursik; Grasmick, 1993; Sampson; Groves, 1989). O controle social da vizinhança se refere à capacidade de uma comunidade se autorregular por meio do controle do comportamento dos outros (Bursik; Grasmick, 1993). A teoria da desorganização social sugere que a interferência do controle social comunitário afeta a redução da criminalidade na vizinhança, com um efeito mais estável que a existência da norma.

Na pesquisa de Dorian Borges (2014), “Uma análise comparativa do impacto dos fatores individuais e de vizinhança sobre os riscos de vitimização”, os resultados sugerem três principais conclusões: (1) que os efeitos de vizinhança são importantes para explicar o risco de vitimização de roubo ou furto, (2) que os efeitos das características individuais e de vizinhança não são generalizáveis em contextos sociais distintos, e (3) que, controlando por fatores dos indivíduos, e com a adição de características da vizinhança nos modelos, o fenômeno da vitimização por roubo e furto pode ser mais bem explicado (2014, p. 404). O autor apresenta um estudo empírico com modelo de regressão que compara “controle social público” e o risco de vitimização em diversos locais no Brasil<sup>11</sup>. O autor define controle social público como a integração entre os moradores e as esferas de governo, como efeito desta relação há um poder cidadão de reivindicação em torno das políticas públicas na vizinhança ou no bairro. Sustenta-se que o controle social público é uma perspectiva teórica relevante, tendo em vista que esta apresenta a vizinhança como um espaço com condições politicamente viáveis para o desenvolvimento de políticas públicas para a redução da vitimização criminal. (2014, p. 403).

Os estudos sobre a mobilização local apontam a influência que os moradores podem ter nas políticas locais, em especial quando se organizam e praticam estratégias de indução (Rooney, 1995; Rabrenovic, 1996). Tais atuações, frequentemente, têm obrigado as autoridades a alocarem recursos nesses territórios. As pesquisas têm demonstrado boas práticas locais com resultados relevantes na prevenção da violência urbana, promoção da saúde, educação e outros

---

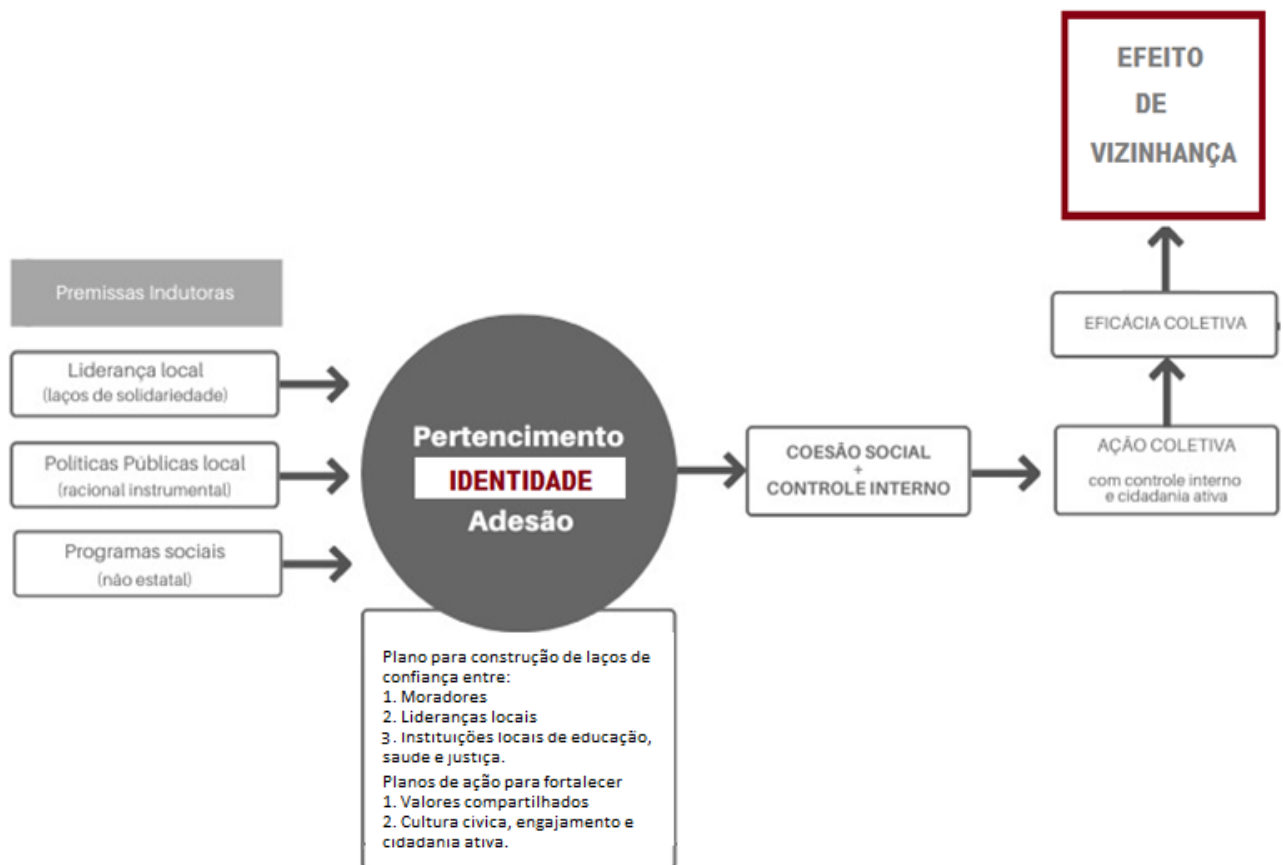
<sup>11</sup> Em três escalas: Estado, Região Metropolitana e bairro no Rio de Janeiro, Mato Grosso, Santa Catarina e Recife.

setoriais. Sugere-se, nos estudos, que a condução de políticas públicas e programas sociais de desenvolvimento urbano tenham como previsão o empoderamento da cidadania ativa dentro do conceito de efeito de vizinhança.

A dimensão que deve ser destacada é o potencial comprovado que o modelo carrega para área das políticas públicas de desenvolvimento urbano em integração com outras políticas como segurança, sustentabilidade, educação, saúde, etc. A eficácia coletiva é uma política preventiva, prevendo os locais mais pobres, prima pela redução das desigualdades, e propõe que as organizações governamentais conduzam o movimento de transformação integrado com a sociedade.

Ao considerar o surgimento de um sentimento de pertença, ações de colaboração na vizinhança, aumento da confiança dos residentes nos agentes de segurança e nas instituições de Estado, por meio de ações indutoras e de promoção da cidadania pelas políticas públicas é possível traçar diagnósticos que utilizem a vizinhança como unidade escalar, no intuito de alimentar os planos diretores municipais visando a eficácia coletiva. As políticas públicas devem estar voltadas para a diminuição das desigualdades, promoção de direitos, revitalização dos espaços, intervenção na infraestrutura, criação de ambientes de convivência pública e articulação comunitária para estimular a participação da população no território, na formulação e cobrança do poder público – controle informal. Em bairros de classe média ou mais nobres, as melhorias em termos de controle social público não apresentaram resultados significativos, pois o ambiente contempla e desfruta desse controle público. O que sugere uma solução politicamente viável com foco nos locais que possuem níveis mais baixos de desenvolvimento socioeconômico e taxa de criminalidade (Borges, 2014). Desta maneira, primeiro sugere-se que os limites das vizinhanças sejam delimitados – com critérios socioeconômicos e taxas de criminalidade, com objetivo de realizar a diagnósticos baseados na eficácia coletiva – coesão e controle interno, assim como o levantamento das demandas por direitos e serviços públicos. Após a delimitação dos espaços e realização da avaliação, gerar critério de hierárquico que aponte o nível de emergência territorial, para se criar estratégias de atuação, que irão poder aperfeiçoar as políticas de desenvolvimento urbano nacional, respeitando as particularidades.

Imagem 1: urbanismo social



Fonte: autoria própria

#### 4.2 Urbanismo Social: experiências que apontam a solução

*Entre muitas outras coisas, tu eras para mim uma janela através da qual podia ver as ruas. Sozinho não o podia fazer.*

*Franz Kafka*

Com esse embasamento prático e teórico de algumas iniciativas dentro do escopo da eficácia coletiva, enquanto ação coletiva de mobilização e engajamento faz surgir o chamado urbanismo social. São intervenções com base em planos, programas e projetos que buscam atuações integrais para problemas multidimensionais, são estratégias de transformação física e simbólica nos locais, que confere à cidade contextos que potencializam a transformação social. (Arq.Futuro, 2019; Arrete, 2017). Desta maneira, iremos fazer um levantamento de algumas práticas de urbanismo social na América Latina e Brasil, endereçadas diretamente ou indiretamente para a segurança urbana e pensar como o poder público pode gerar, fomentar e incentivar ações desta natureza.

Uma das alternativas às ações ostensivas de combate a criminalidade que há décadas não promovem resultados, é um conjunto de políticas públicas preventivas e práticas promissoras que integra a esfera pública com a população civil, por meio do estímulo à cidadania ativa, estes eixos vão definir o que é Urbanismo social. A segurança cidadã, inserida neste conjunto de práticas, possui base nos valores democráticos e nas iniciativas que fortalecem a eficácia coletiva, encorajando a cobrança de direitos negligenciados em alguns territórios. (Muggah, 2017). Desta maneira, é importante que as políticas de desenvolvimento urbano tenham como premissa as iniciativas de eficácia coletivas dentro de seus planejamentos de atuação.

O urbanismo social é constituído por alguns princípios, a responsabilidade do Estado em relação a segurança é uma das principais preocupações na criação de planos estratégicos. Na prática, em locais marcados pelo estigma da pobreza, a obrigação do estado não é executada, pelo contrário, a falta de segurança e de outras políticas públicas é a principal característica, muitas vezes a violência é perpetrada pelo próprio estado por meio da ação da polícia. As ações truculentas e sistemáticas violações dos direitos humanos nesses territórios é mais uma motivação para que a população desenvolva falta de confiança nas instituições públicas.

Em primeiro lugar, a importância do fator comunitário deve ser pensada por fortalecer a participação da população e a cidadania ativa. Posteriormente, a fragilidade das normas sociais em detrimento da força das relações sociais é um alerta para o rompimento, a manutenção ou aperfeiçoamento da ordem, comprovado em diversos estudos sociais, fortalece a importância da eficácia coletiva. E além da participação nas decisões da comunidade, outro pilar da cidadania ativa é o direito e a aplicação da cobrança de respostas do poder público quando suas atribuições são descumpridas. Para tanto, também é necessário que a população conheça seus direitos, que tenha certo letramento cívico das cidades, diante dessa segunda lacuna para executar com sucesso uma cidadania ativa, é possível envolver a questão da educação de qualidade, com conteúdo específico voltada aos direitos e cidadania nas escolas.

É necessário a construção da confiança da população nas instituições públicas, desta maneira, o sucesso de algumas políticas de segurança urbana contemplou o desenvolvimento de uma interação positiva entre a polícia e o local. Para uma eficácia coletiva que envolva as instituições públicas como atores sociais detentores de confiança, é importante criar estratégias de aproximação da política com a população, para criar redes de colaboração e realizar um policiamento preventivo. A chamada segurança cidadã, incluída dentro das ações do urbanismo social, é formulada pelo Estado, que detém sua gestão, mas implementada com a participação da sociedade civil.

A segurança cidadã é formada principalmente por táticas diferenciadas de policiamento, com ações destinadas ao desenvolvimento de territórios mais seguros dentro das cidades, voltados a prevenção e a redução da criminalidade (Alvarado e Muggah, 2018; Muggah et al., 2016). Essas iniciativas podem conter, mas não somente, a revitalização das áreas urbanas, modernização de alguns ambientes, programas de geração de emprego ou iniciativas alternativas ao desenvolvimento econômico, cursos profissionalizantes e medidas de intervenção escolar, ações de apoio à primeira infância e iniciativas de acesso a justiça (Muggah, 2018b).

As experiências de sucesso em termos de segurança cidadã, com diminuição dos indicadores de criminalidade, algumas cidades que antes eram conhecidas como lideradas pela violência, como Bogotá, Medellín, San Pedro Sula, tiveram uma redução dos homicídios de até 90% no período de duas décadas. (Muggah e Alvarado, 2016). A segurança cidadã contempla a integração de diversas esferas governamentais, com planejamento com participação multissetorial. As iniciativas são apoiadas em diagnósticos por meio de sistema de informações de qualidade, a seleção dos dados que serão coletados deve ser elaborada com a participação das populações dos locais. Embora, os cenários sejam distintos, é essencial delimitar e mapear os locais com os piores indicadores de risco, para depois atuar de maneira voltada para o ambiente territorial. (Muggah e Aguirre Tobón, 2018). Segundo alguns estudos, o maior desafio é a criar soluções para prevenção, como: desigualdade persistente, desemprego juvenil, instituições de segurança e justiça frágeis e grupos do crime organizado impulsionados pelo tráfico de drogas. Também existem diversas práticas — como estratégias de dissuasão focada, terapia cognitiva para jovens em situação de risco, apoio à primeira infância e à atividade parental — com um histórico positivo (Cano e Rojido, 2016; Garzón, 2017, Muggah, 2019).

A Colômbia foi pioneira nas ações de segurança cidadã, com relevância para o Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, popularmente conhecido como Plan Cuadrantes. O plano foi implementado nas cidades de Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín e Pereira. Em torno de nove mil policiais foram escalados para policiamento comunitário, com foco nas infrações locais, o efetivo policial foi dividido pela tipologia territorial chamada de quadrantes. (Muggah et al., 2016). Neste contexto, muitas iniciativas locais são consideradas mais importantes que os planos nacionais na eficácia do controle da criminalidade. Um exemplo, foi a cidade de Bogotá, onde a prefeitura criou e implementou as intituladas políticas de convivência e segurança cidadã. Ao passo, que as prefeituras de Medellín introduziram o urbanismo social e o conceito de “acupuntura urbana”, agregando também medidas de transparência de informação.



O conceito de acupuntura urbana, tem relação a intervenções em menor escala e baixo custo, por este motivo são mais rápidas de execução e desconstrução, são ações pontuais e estratégicas. A prática tem se tornado uma alternativa frente às transformações urbanas, que demandam medidas que exigem longo processo decisório e burocrático dentro da tomada de decisão. Existem algumas críticas, pois a rapidez da aplicação da acupuntura urbana muitas vezes deixa de lado a participação dos habitantes nos projetos. (Burdett, 2012, Lerner, 2003). Um exemplo de acupuntura urbana é a transformação dos espaços livres públicos em locais para realização de atividades de esporte e lazer.

As medidas de urbanismo social aplicadas nas cidades tiveram resultados incríveis. Entre 1991 e 2017, as taxas de homicídios em Medellín diminuíram de 381 para 21 por 100 mil/habitantes. Em Bogotá, entre 1993 e até 2017, a queda foi de 80 para 16 por 100 mil habitantes. Em outras cidades como Cali e Barranquilla, as taxas atingiram quedas históricas. (Muggah, 2017b). Sobre Medellín, uma ação importante é o investimento em inteligência, inovação e tecnologia que foi essencial para que a transformação da cidade fosse rápida em um intervalo de duas décadas (Muggah, 2019. P. 35). Entre outros elementos explicativos do sucesso do país está “a instalação de sistemas de monitoramento da segurança e de criminalidade. Os sistemas facilitaram a alocação de recursos para áreas geográficas estratégicas, onde vivem as populações mais vulneráveis à violência, e os tornaram mais eficazes”. (Munhoz e Santander, p. 93, 2018).

É importante destacar que experiência de Medellín inseriu como principal premissa as políticas de educação para ancorar todas as outras ações. E, diante das necessidades topográficas de Medellín, houve um investimento massivo em infraestrutura de mobilidade urbana, teleféricos e escadas rolantes que agora podiam ligar a periferia ao centro da cidade. O orçamento para as áreas ganhou incremento com a visibilidade positiva nas mídias, com o Movimento Compromisso Cidadão, os investimentos foram revertidos pelo crescimento do turismo. (Molina, p. 76) O urbanismo social surge como um conjunto de medidas que integra os órgãos governamentais com a meta de garantir o acesso da população residente nas áreas periféricas a serviços públicos, objetivando a transformação social e integral da cidade.

Entre as diversas medidas dentro do urbanismo social, o policiamento comunitário foi uma delas, consistia na formação de duplas de pessoas que desejavam entrar para a polícia, que viviam nos próprios bairros, considerados inicialmente como auxiliares da segurança na cidade e que realizavam o patrulhamento a pé. (Muggah, 2019, p. 36). Medellín também aplicou como instrumento de redução da criminalidade a reurbanização das áreas mais vulneráveis. Todo o

planejamento a atuação dentro do escopo do Urbanismo Social, inspirou outras cidades no mundo, inclusive no Brasil, como as UPPs no Rio de Janeiro e o COMPAZ, no Recife, utilizados como ação de combate à violência urbana. (Molina, p. 75)

Apesar das notícias de criminalidade não serem satisfatórias, desde o início dos anos 1990, o Brasil contempla uma série de experiências dentro do âmbito da segurança cidadã. Os programas implementados combinam atuações em locais caracterizados pela pobreza, integrando policiamento e algum investimento social. No Rio de Janeiro, entre 2009 e 2015 dois programas foram reconhecidos pela redução da letalidade violenta, o primeiro foi o sistema estadual de metas para polícia militar, com incentivo de premiações, que aferia o desempenho do policiamento de acordo com a diminuição dos crimes. E em segundo lugar, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), envolveram o recrutamento de nove mil policiais, distribuídos por 38 regiões na metrópole fluminense.

As UPP foram instaladas nas favelas cariocas, comandadas pelo tráfico de drogas, com o objetivo de retomar o controle estatal do território, com o objetivo de devolver o controle da área ao estado e diminuir as violações dos direitos humanos, com principal foco a redução da letalidade violenta e devolver à população seus direitos de cidadania. Segundo Ignacio Cano, “na prática, as UPPs implicam a substituição da velha estratégia de invasões policiais periódicas das favelas, que frequentemente resultavam em confrontos armados, pela presença continuada de um contingente policial fixo, composto pelos mesmos policiais, e inspirado, a princípio, por uma abordagem mais comunitária” (2012, p.20). No período entre 2009 e 2015 as taxas de homicídios diminuíram em 66%, retornando a aumentar em 2016, o policiamento em integração com as comunidades, sem estratégias de pertencimento, investimentos sociais e econômicos locais entre outros não foi suficiente para sustentar a estabilidade dos índices. Com o tempo, uma série de violações foram registradas pelas próprias UPPs (Molina, 51).

Um exemplo de iniciativa que visa minimizar as violações por parte da polícia foi o Projeto “Smarting Policing”, do Instituto Igarapé, apoiado pelo Departamento Internacional do Reino Unido. O chamado CopCast (Instituto Igarapé, 2018), dentro do escopo da Smarting Policing, consiste em tecnologias cujo objetivo é monitorar e melhorar a transparência das ações policiais. Inicialmente, se tratou de um aplicativo Android – com assistência técnica da empresa Google, para que celulares realizassem e gravassem vídeos, áudio, contando também com localizador de GPS, implantado nas viaturas das UPPs no período 2013 e 2016, também testado em Nova Jersey e na África do Sul nas cidades do Cabo (desde 2013) e em Johannesburgo (desde 2014). Em 2016, o projeto foi recomendado pelo Human Rights Watch, a mais importante

organização de direitos humanos do mundo, que recomendou que a polícia militar do Rio de Janeiro implementasse a tecnologia. Também foi previsto equipar com câmeras as fardas dos policiais no Rio de Janeiro, entretanto o projeto não saiu do papel. No Rio de Janeiro, o Batalhão de Operações Especiais (BOPE) utiliza óculos com visão noturna e câmeras desde 2014, capazes de filmar ações em tempo real, mas somente a corporação tem acesso as gravações. (Instituto Igarapé, 2018)

As novas tecnologias podem ser uma saída para as cidades inteligentes e o controle social das polícias, auxiliando os governos na aplicação da lei, podendo ser considerada uma forma de prevenção ao crime, mas não de solução da criminalidade, é uma boa ferramenta em termos de transparência e inibição do comportamento violento. Apesar de ser discutível a nível de privacidade individual, os chamados Body Worn Câmeras (BWC) – sistemas de gravação oficiais acoplados no corpo, estão sendo implementados em diversos países do mundo, com potencial empírico de transformação do policiamento, apoiado no fortalecimento da supervisão das ações policiais e aumentando a confiança perante os cidadãos. (Tait, 2015).

Apesar da tentativa de políticas de segurança pública no âmbito do urbanismo social não terem se sustentado por muito tempo nas UPPs, e existem motivos para seu fracasso, pois não foi realizado em integração com outras políticas setoriais e a participação da população local, no Brasil tivemos exemplos de iniciativa com êxito, o Compaz - Centro Comunitário da Paz, amplamente inspirado em diversas ações do modelo de Medellín, em 2019 ganhou o 3º prêmio Cidades Sustentáveis. O Compaz experiência implantada na Cidade do Recife - Pernambuco, que se tornou referência nacional de sucesso, foi considerado melhor projeto de combate à desigualdade no país, com efeito sobre a violência urbana. O Compaz é um programa que oferta cultura, cidadania, lazer e diversas assistências gratuitas para locais periféricos de Recife. A iniciativa é chamada popularmente de fábrica de cidadania e tem como base ações voltadas para o fortalecimento comunitário com a meta de combater a violência. O Compaz reduziu os índices de violência com políticas setoriais integradoras no âmbito de serviços de cidadania, cultura e uma segurança pública guiada por uma perspectiva política de prevenção e cultura da paz. Antes de ser pensado, os responsáveis pela secretaria de segurança urbana do Recife visitaram a cidade Colombiana diversas vezes.

De acordo com os dados da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco, os bairros no raio de um quilometro dos Compaz apresentaram uma redução grande dos índices de violência. Por exemplo, de 2017 e 2018, no bairro de Cordeiro – Compaz Ariano Suassuna, a letalidade violenta diminuiu 35%. No mesmo período, o Compaz do Eduardo Campos, obteve uma

redução de 22%, enquanto no bairro do Alto Santa Terezinha, não houve nenhum homicídio em 2018. No Compaz, a Secretaria de Segurança Urbana atua com nove secretarias e dois órgãos municipais, como a Secretaria da Mulher, do Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e outras. Os Centros Comunitários da Paz também fizeram intervenções de revitalização dos locais, com construção de biblioteca, espaços para esportes, também criou uma estratégia de policiamento comunitário com base na guarda municipal. (Muggah; Badran; Siqueira e Kosslyn 2016)

Um outro exemplo foi o Programa Conjunto Segurança com cidadania: prevenindo a violência e fortalecendo a cidadania, com ênfase em crianças, adolescentes e jovens em condições de fragilidade social nas comunidades brasileiras, em parceria com seis agências da Organização das Nações Unidas (ONU), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Ministério da Justiça. O programa foi aplicado aos municípios brasileiros de Vitória (ES), Lauro de Freitas (BA) e Contagem (MG), conseguindo reduzir os homicídios significativamente entre os jovens e também contribuir para uma melhorar a relação social entre as pessoas nas comunidades (PNUD, 2014). Entre 2010 e 2019, na Região chamada de Nacional, dentro do Município de Contagem (MG), enquanto as taxas de violência aumentavam em todas as outras regiões, a iniciativa conseguiu alcançar zero homicídios no território onde foi implantado. O programa contou com agentes comunitários em todo o processo decisório e executório de projetos, programas, serviços e políticas públicas. Realizaram um fortalecimento entre moradores e policiais no conselho, onde de fato as decisões eram feitas em conjunto, aproximou os dois, diminuiu a desconfiança, aumentando os laços.

Todas essas experiências sinalizam um tipo de compreensão da segurança pública que possui como premissa a integração com direitos e cidadania, o que vai delinear o conceito do que se intitula de Segurança Cidadã, que é uma maneira ampla de olhar a questão. Se voltar para ações municipais bem-sucedidas nesse campo. (Carbonari e Lima, 2016, p. 97). Após longo tempo de combate à criminalidade, com metodologias ostensivas sem efeito, a discussão sobre ações preventivas ganha notoriedade na América Latina, conforme as experiências vão se desenvolvendo e os resultados de sucesso são expostos ao público. Mesmo que com menos intensidade no Brasil, também temos alguns exemplos de tentativas de realização de iniciativas voltadas a ideia de Urbanismo Social. O que indica que a segurança urbana voltada apenas ao sistema repressivo e de justiça é ineficiente, demanda o envolvimento de uma série de atores da gestão pública e da sociedade civil a nível escalar local.

É sugerido que as políticas de segurança urbana devem ser feitas no intuito de combater a violência na sua origem, promovendo segurança por meio de estratégias políticas integradas e oferecendo serviços de cidadania a população. As políticas de segurança urbana necessitam prever educação, saúde, trabalho, esporte, lazer e habitação, entende-se que nas áreas onde há carência desses elementos coexistem uma série de fatores que tornam os territórios mais suscetíveis à violência e formação de grupos de gestão do espaço ilegais.

As experiências apresentadas traduzem uma gama de reflexões que demandam estudos para diagnósticos visando um urbanismo social aplicado em escala de vizinhança como solução mais promissora dentro da segurança urbana. As boas práticas de urbanismo social apontam a importância de intervenções baseadas em coleta, análise e transparência de informações. Elas sinalizam que os esforços devem buscar a integração de políticas públicas e o foco em diagnósticos locais para alimentar os planos diretores municipais – instrumento fundamental de orientação para políticas nacionais. Também que o controle dos territórios deve ser retomado pelas autoridades, com uma polícia em diálogo com a comunidade para que se crie uma relação de confiança e colaboração. Em suma, a abordagem defende que as autoridades precisam ultrapassar a visão restrita do cumprimento da lei, atuando sobre os fatores sociais e econômicos que estão na base das causas da criminalidade

Imagem 2: Diagnósticos para o território

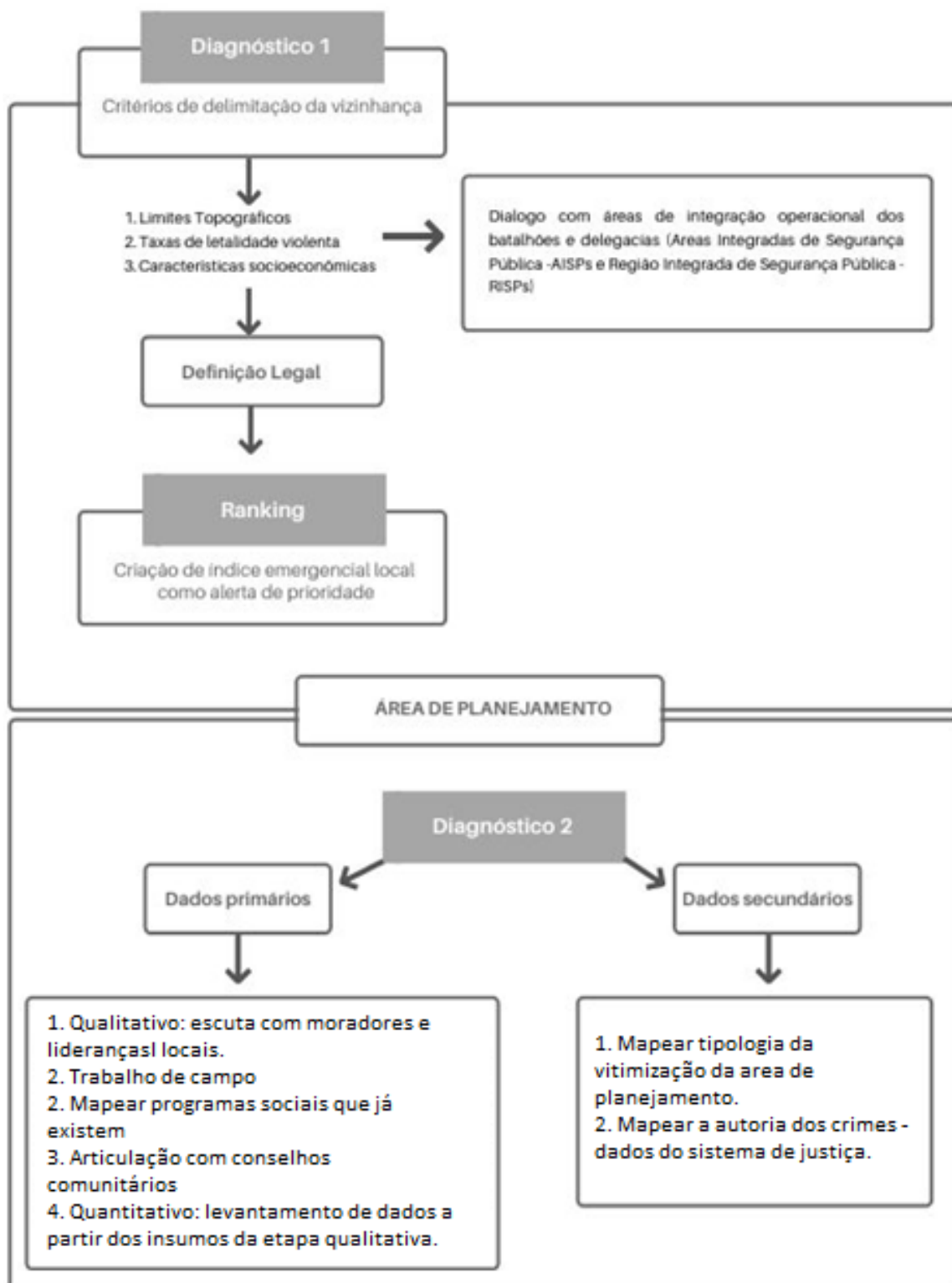
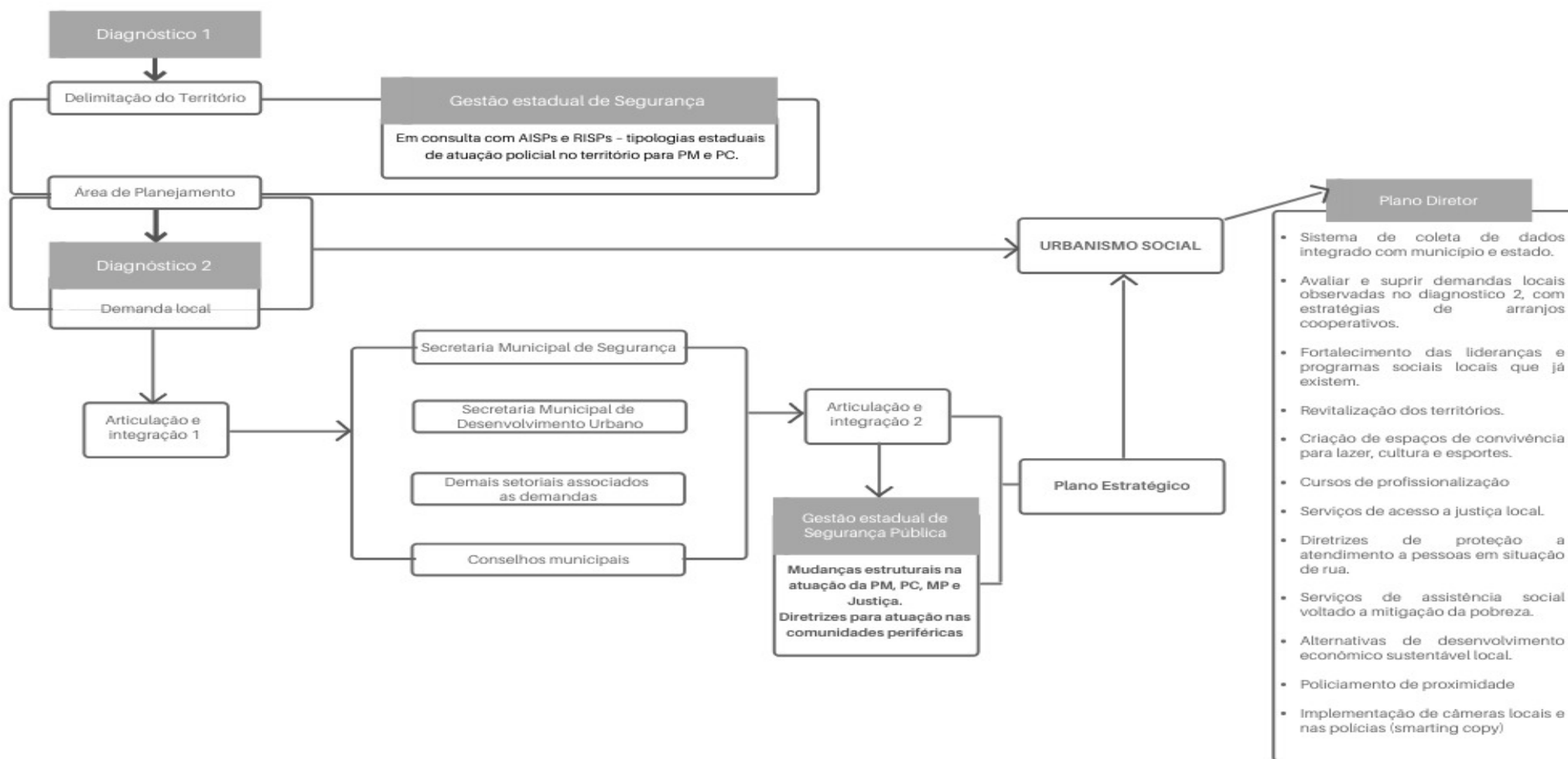


Imagem 3: Insumos para Plano Diretor



As comunidades que não conseguem construir vínculos de confiança que ultrapassam seus círculos familiares, são caracterizadas por relações de cooperação limitadas aos seus pequenos núcleos de convivência e proximidade. Não há ação coletiva, nem colaboração entre pessoas, instituições e agentes de estado sem confiança. Quando é possível construir sentimentos de pertencimento e confiança que ultrapassam as fronteiras dos laços íntimos, é possível criar as condições para promoção da cooperação, pactos políticos e ações coletivas. Há com isso a ampliação dos laços de solidariedade do âmbito privado para a vizinhança.

## **5 TERRITORIOS NEGLIGENCIADOS**

### **5.1 As Comunidades Periféricas**

Antes de iniciar, vamos rapidamente problematizar a expressão populações ou territórios vulneráveis, há uma boa justificativa boa para se pensar aqui. Posto que ao afirmar que as populações são vulneráveis, corre-se o risco de naturalizar essa condição, que não existe por si, mas por conta de um abandono e negação de direitos por parte do estado. Estas populações não são essencialmente vulneráveis, somente se encontram em situação de vulnerabilidade, foram empobrecidas por gerações por forças externas a elas. Trata-se de uma condição não permanente, que afeta temporalmente territórios e pessoas negligenciadas pelo estado. De acordo com Bronzo (2009), a vulnerabilidade geralmente se associa à pobreza, mas não se reduz a esta consistindo, de fato, em uma soma de diversas fragilidades. Dentro deste escopo, o acesso precário a serviços básicos, a exposição à violência, a discriminação, a estigmatização, a ausência ou a precariedade de trabalho são fatores produtores de vulnerabilidade.

A vulnerabilidade, em verdade remete a diversas dimensões objetivas de exclusão social, não define o que as pessoas são em si. O uso indiscriminado e sem reflexão deste termo pode ocasionar a naturalização da miséria, do racismo, da misoginia, da homofobia, da criança, do jovem, do idoso. Quando se naturaliza um fenômeno, impede-se que se olhe e combata suas causas. Em relação à situação de vulnerabilidade, todas são decorrentes das relações desiguais produzidas pela lógica capitalista. A naturalização também remove dos sujeitos a capacidade de empoderamento e transformação, subtrai da população a percepção de sua importância, do seu papel no mundo e do potencial da participação coletiva, posto que ser vulnerável se torna imutável.

Desta maneira, a noção de vulnerabilidade pode forjar vários significados e sentidos que podem contribuir tanto para uma manutenção da população num lugar de risco, como uma população



naturalmente frágil, quanto para construir estratégias de empoderamento dos sujeitos na construção de mudanças no território. (Torosian e Rivero, 2012, p. 56). A vulnerabilidade possui causas, não é natural, não é estática, é situacional, localizada no tempo, no espaço, é um fenômeno que pode deixar de existir com os estímulos necessários. Definir toda uma população como vulnerável, causa o engessamento dessa condição, limitando o desenvolvimento de suas potencialidades, mesmo sejam provisoriamente destinatários de proteção social e políticas públicas. Desta maneira, os territórios dos quais faremos a análise – comunidades periféricas, favelas, conjuntos habitacionais e outros, são unidades de análise em situação de vulnerabilidade, com todo potencial de mudanças.

Na perspectiva de Lefebvre, as comunidades periféricas, mais especificamente as favelas, ganham destaque no respeito à definição do direito à cidade, que para o autor se refere às formas de organização e atuação das práticas sociais (2001). A noção de existência de uma sociedade desigual, uma sociedade de classes, vai se traduzindo na configuração do espaço urbano. É um aprofundamento da divisão do trabalho, que gera espaço especializados, fragmentando um dos outros, isolados por classe e função social, o que é pertinente e eficaz para o capitalismo. O foco não é o desenvolvimento humano, mas a proteção e reprodução do capital.

As comunidades periféricas ou/e favelas são fruto do desenvolvimento de um urbanismo pavimentado pelo capitalismo, com a vida social organizada em espaços diferenciados e segregados. As identidades dentro destes locais se constroem de acordo com as representações de cidade, de si e dos outros grupos sociais. No Censo de 1950, as favelas eram definidas como aglomerados urbanos que tinham como principal característica a ausência, como: construções sem licenciamento; deficiência de saneamento, luz e água encanada; área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração e emplacamento (Censo de 1950, apud Silva. 2002, p.).

Segundo o trabalho de tese “O contexto das práticas policiais nas favelas da Maré: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas”, de Eliana Souza Silva (2009), muita coisa mudou nas favelas em termos de características, no que diz respeito ao acesso a equipamentos públicos e serviços urbanos, e em menor proporção a regularização das propriedades. A questão é que apesar dos locais ainda contarem com diversos problemas de infraestrutura, a maioria não é mais caracterizada pela ausência absoluta do Estado. Entretanto, mesmo com a melhoria da infraestrutura e a implementação de alguns equipamentos públicos e apoio em relação a acesso a direito por meio de organizações da sociedade civil, o problema da segurança segue aumentando.

Com o tempo, a necessidade de serviços gerou uma infinidade de ações criativas, apesar de indevidas, das populações locais para o uso da água e esgoto e energia. E a falta de regulamentação das moradias, assim como seu crescimento, ainda segue comum nas favelas, com consequências na sua configuração. Essa ausência de implementação dos aparelhos públicos básicos de infraestrutura tem como efeito a precarização da oferta e qualidade dos serviços, em especial o saneamento básico. Entretanto, apesar dos moradores desejarem melhorias, temem pelos impactos nos valores das taxas e impostos que possam ser cobrados. A cobrança regular de todos esses serviços em um território marcado pela pobreza vai obrigar as pessoas a se deslocarem para outros espaços, gerando outras zonas com as mesmas características que as anteriores e mais distantes dos centros. (Silva, 2019, p. 188)

Desta maneira, segundo Eliana Silva, os moradores defendem a necessidade de construir uma estratégia de oferta dos serviços que considere o perfil social dos residentes das comunidades periféricas, que leve em conta a realidade econômica dos que habitam para garantir o pagamento das taxas das empresas e órgãos estatais, com tarifas sociais, e, dependendo da situação, conceder a isenção a famílias que se encontram em situação de extrema miséria. Por isso é tão importante o levantamento de dados e monitoramento com perícias locais.

Incentivas alternativas ao desenvolvimento econômico local e autossustentáveis também devem ser consideradas. Um exemplo, é a cooperativa de energia solar para favelas, que foi implementada em duas comunidades do Rio de Janeiro, o projeto chamado Revolusolar e ganhou o prêmio Jovens Campeões da Terra na América Latina e Caribe, organizado pela ONU. Outro problema que as comunidades periféricas têm é de acesso digital, identificado com força na pandemia de Covid-19, com impactos na educação dos jovens estudantes. Uma solução seria a implementação de provedores comunitários. Enfim, uma série de alternativas voltadas ao perfil desses territórios podem ser tomadas para melhorar a qualidade de vida e o direito de acesso à cidade com dignidade.

O desenvolvimento urbano desses territórios deve ser previsto considerando o perfil econômico dos moradores, tornando o espaço mais democrático, possibilitando a cidadania ativa, pois os moradores poderão se encorajar a cobrar do poder público os seus direitos. Desta maneira, a melhoria das comunidades periféricas demanda uma postura do estado que não siga as regras comuns dos espaços historicamente munidos de infraestrutura. Mas é necessária uma atitude propositiva, considerando a realidade local, com criatividade para pensar maneiras alternativas de implementar os serviços públicos e qual apoio social a área demanda.

É frequente pessoas que residem em comunidades faveladas sofrerem um tipo de violência que não é física nas suas interações sociais rotineiras. Pessoas que trabalham em organizações sociais nestes espaços relatam um cotidiano de preconceito, grosserias e exigências sem nexos pelo simples fato de residirem nas periferias. As representações tradicionais das favelas geram medo naqueles que moram fora dela, como um espaço produtor de crime e morte, não só impedindo que estes circulem dentro do local, mas também afetando nas interações sociais que se tornam estratificadas. O medo gera violências simbólicas nas pessoas que moram ou trabalham nas favelas. Os locais são evitados, o transporte público e particular também não entra para buscar ou deixar moradores e outras pessoas que desejam visitar a área (Silva, p. 189). Este estereótipo cria um sentimento dúbio no próprio morador da favela em relação ao reconhecimento de si, enquanto residente do local, promovendo um obstáculo para o sentimento de valorização do espaço. Pelo contrário, fomenta muitas vezes vergonha e tristeza. Para solicitar algum benefício social o sujeito se declara morador, contudo, muitas vezes quando busca emprego, registra outro endereço com medo de ser rejeitado (Silva, p. 190).

A diminuição do sentimento de identidade, pertencimento é um obstáculo para mobilização ou ação coletiva em torno de melhorias. O preconceito de classe, com base na visão de que as pessoas desses lugares carregam o estigma do crime, agregado ao racismo estrutural, aumenta a segregação socioespacial, tornando o morador da favela isolado, com menos coragem de circular por espaços da cidade que não considera como parte de sua realidade, quiçá seu direito. São territórios afetados negativamente pelo olhar do outro, mais precisamente, em termos simbólicos, as pessoas se tornam o espaço onde residem.

Os sujeitos que supostamente podem circular mais livremente, acabam por ter seu direito de transitar pelas comunidades violado, também diminuindo seu acesso a totalidade da cidade. Além do preconceito de classe e racismo que são obstáculos para uma socialização mais ampla nas cidades, a maioria das favelas são dominadas por grupos criminosos armados, palco de conflitos sistematicamente publicados nos jornais como áreas de risco, impedindo as pessoas de fora de entrar. Esses fatores reforçam aqueles que estão dentro das comunidades permaneçam sem conhecer e usufruir do resto da cidade, assim como as que estão fora por diversos motivos não tenham interação com estes, diminuindo o direito a cidade a todos, pois as práticas sociais que o define estão limitadas pelo preconceito, insegurança e medo.

Após o período de democratização do país, o que vai demarcar a diferença de tratamento entre bairros pobres e nobres, não são mais necessariamente a oferta de serviços. Pois o acesso a serviços como políticas de saúde, assistência social, educação, lazer e cultura também

aumentou. Segundo Silva, fato que merece reflexão, os moradores da favela não reconhecem, mesmo após a implementação de vários serviços públicos na região, que essas melhorias tenham aumentado de forma significativa sua qualidade de vida. Tampouco diminuiu a representação negativa que a favela carrega nos bairros não periféricos. Principalmente no que diz respeito ao direito à segurança dentro de seus territórios e ao imaginário de que são produtoras de crime (Silva, 2019, p. 182).

A cegueira do olhar público para esses territórios favorece a dominação por facções criminosas relacionadas ao tráfico de drogas e milícias que exercem o poder sobre o espaço e a população. Impõem regras, punições, limitações de mobilidade, cobram taxas e obrigam as pessoas a conviver em um ambiente de insegurança constante. Contudo, em relação ao patrimônio, os moradores não precisam ter medo de serem assaltados, os poderes ilegais garantem a proibição de roubo e furtos nos locais, mas também punem severamente, muitas vezes com execuções, aqueles que rompem as regras. E, muitas vezes, essa violência ultrapassa as fronteiras dessas comunidades, alcançando os bairros do entorno.

No Brasil, o aumento das mortes violentas é observado nas cidades em que o tráfico de drogas possui maior amplitude e inserção. (Mello, 1998; Beato, 1998). Segundo estudos (Kilstajn et al, 2003; Portella, 2019) as taxas de homicídios caminham junto do crescimento do tráfico e consumo de drogas, como, por exemplo, nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo. Segundo Beato et al, esta relação foi evidenciada na cidade de Belo Horizonte (1998). No Brasil, atualmente, em torno de 80% dos homicídios no país tem relação com conflitos entre facções ou da polícia contra os pequenos traficantes das comunidades. Estes pequenos traficantes que trabalham no varejo são mortos ou presos e devido a pobreza local são rapidamente substituídos.

O tráfico oferta postos de trabalho aos jovens, que aceitam pela oportunidade de ter uma fonte de renda. Desde 2000, o tráfico de drogas, lentamente está sendo substituído pelas milícias, e, desta maneira, existem conflitos entre milícias e facções do tráfico, com intuito de dominar o território e explorar as possibilidades de geração de renda por meios ilegais. As milícias, grupos paramilitares que também dominam ilegalmente espaços empobrecidos da cidade tem uma diversidade maior que o tráfico em termos de atividades, oferecem toda uma sorte de serviços no território, como distribuição de gás, transporte, TV a cabo, etc. Os grupos milicianos impõem regras, fazem uso da violência, aterrorizam, expulsam e executam quem não cumpre as regras. (Cano, Borges e Ribeiro, 2012). Mas muitas vezes o morador não tem a quem recorrer em termos de segurança, sendo o tráfico e a milícia a única “autoridade” no território, sendo obrigados a recorrer a estas instancias ilegais para reivindicar segurança. E por este motivo,

muitos apoiaram os grupos milicianos porque habitavam locais nos quais o sentimento de insegurança e medo imperava em função dos conflitos entre policiais e traficantes.

As milícias<sup>12</sup> atuais se desenvolveram inicialmente com a alegação de combate ao crime, em especial o tráfico de drogas, os grupos eram formados por policiais, ex-policiais, bombeiros, agentes penitenciários e outros agentes de segurança de estado, da ativa, afastados ou aposentados, em bairros da periferia, conjuntos habitacionais e favelas do Rio de Janeiro.

No início as milícias cobravam uma taxa de segurança apenas a quem era dono de comércio local, com o tempo essas extorsões aumentaram o público-alvo e outras regras foram impostas a todos os moradores. Por meio do controle armado dominam todo o território e cada vez mais diversificam o número de atividades ilegais e também os tipos de serviços que oferecem as pessoas.

Uma das atividades das milícias diz respeito a transações ilegais em relação ao comércio de terrenos e habitações. Várias denúncias sustentam que as milícias vendem lotes irregulares, frequentemente em áreas de preservação ambiental, promovem construções clandestinas sem segurança, expulsam pessoas de suas casas e colocam os imóveis à venda. As atividades de venda de habitações pelas milícias tem impacto em diversas esferas públicas.

As construções ilegais também são feitas sem nenhuma fiscalização em termos de segurança e infraestrutura, os apartamentos são levantados rapidamente, com valor acessível, sendo comum alguns casos de desabamento com morte noticiados. Em 2019, no Rio das Pedras, Zona Oeste do Rio de Janeiro, um prédio em área dominada por milícias desabou matando 24 pessoas. Em junho de 2021, em um bairro vizinho, outra ocorrência idêntica acarretou a morte de um pai e seu filho de 2 anos, enquanto outras pessoas foram resgatadas com vida. Em ambos a Secretaria Municipal de Habitação já havia alerta que estavam em situação irregular (Lang, 2021). 13

Com o tempo, também entraram na política, não é raro milicianos se elegeram vereadores, e contam com apoio de muitos pastores das igrejas evangélicas locais. Mais recentemente, criminosos fora deste eixo descrito, como traficantes de drogas, também estão adentrando na organização. Desta maneira, é possível afirmar que não é a ausência de estado, é a presença ilegal, criminosa, de atores sociais que pertencem ao aparato estatal de segurança pública, e que ocupam posições na política que compõem as milícias e ocupam os territórios.

---

<sup>12</sup> Herança dos antigos grupos de extermínio.

<sup>13</sup> <https://veja.abril.com.br/brasil/predio-desaba-em-comunidade-dominada-por-milicianos-no-rio-de-janeiro/>

No Rio de Janeiro, capital, a atuação das milícias superou o tráfico, segundo o Mapa dos Grupos Armados do Rio de Janeiro, segundo a pesquisa, atualmente 57,5% do território da capital é controlado por milícias. As três facções do tráfico atuam, cada uma, em 11,4% (Comando Vermelho), 3,7% (Terceiro Comando) e 0,3% (Terceiro Comando Puro) da área do município. A área total dos bairros onde atuam traficantes é de aproximadamente um quarto do território carioca (25,2%), e está em disputa entre tráfico e milícia; e em apenas 1,9% não foi constatada a ação de qualquer grupo criminoso. (MGARJ, 2019).

O aumento desse poder das milícias, conta com a adesão e participação do tráfico, que foi atraído pelo grupo criminoso, seja por falta de opção ou por considerarem tratar de uma organização mais sólida, que carrega um falso status de legalidade, ou conferindo mais confiança e solidez a venda de drogas. Também é uma maneira de minimizar os inúmeros conflitos com a polícia que gera prejuízo a todos. Hoje, uma parte dos donos de milícia são oriundos do tráfico. E muitos que antes entrariam para o tráfico, agora se recrutam nas milícias. A substituição do tráfico pelas milícias não afetou as taxas de criminalidade, as de homicídios não diminuíram, pelo contrário, tem aumentado. Vale ressaltar que nos anos 2000 só havia milícias no Rio de Janeiro, mas atualmente estas se expandem, sendo registrada no último levantamento sua presença em 16 estados do país (Carvalho, 2016).

Na prática, sem generalizar, no Rio de Janeiro há duas polícias, uma que combate o tráfico e outra que é considerada leniente em relação as milícias, não obstante, muitas vezes são as mesmas. De acordo com o levantamento do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI) da Universidade Federal Fluminense (UFF), as polícias na cidade do Rio de Janeiro fazem quatro vezes mais operações em territórios controlados pelo tráfico do que pelas milícias. (Albuquerque, 2021)<sup>14</sup>.

A própria falta de qualquer representação de uma “autoridade”, mesmo que ilegal, causa sentimento de insegurança na população, em favelas onde o tráfico enfraqueceu e migrou para outras. Os moradores reclamam que vivem com medo, porque antes estupro e roubo eram controlados pelos antigos traficantes. Essa narrativa foi relatada por moradores da Comunidade Faz Quem Quer, Zona Norte do Rio de Janeiro, na época em que o tráfico foi embora, no contexto dos jogos Pan Americanos de 2007. Os moradores contavam que se tinha uma briga de vizinho ou alguém passava mal ou vinha a óbito, ligavam para polícia e bombeiros que não

entravam na favela, que tinham que colocar a pessoa em um carrinho de mão até o local que a ambulância achava seguro entrar.

## 5.2 Violência nas Comunidades Periféricas

*Tá lá o corpo estendido no chão  
Em vez de rosto, uma foto de um gol  
Em vez de reza, uma praga de alguém  
E um silêncio servindo de amém*

*Joao Bosco*

Uma das manifestações da violência urbana é a letalidade policial no Brasil, que se apresenta em maior frequência em territórios pobres, onde existem organizações criminosas. A violência policial não é fenômeno exclusivo brasileiro, outros países também contam com o mesmo problema, entretanto no Brasil, cada vez mais ganha parcela maior dentro do total de homicídios registrados. (Nunes, 2018, p. 69). As políticas de segurança pública baseadas no extermínio e no sistema de privação de liberdade se ancoram sobre uma longa tolerância social e institucional, pois há uma demanda, baseada no ódio de classe, o medo, a insegurança e o desejo de distinção legitimam o uso da força pelos agentes de segurança do Estado. É claro, corroborado pelas concretas taxas de criminalidade, principalmente contra o patrimônio e pela publicidade da violência urbana. Esta sociedade orientada por uma cultura construída por uma naturalização da desigualdade, crença na meritocracia, racismo e intolerância, é responsável pela cultura truculenta das forças policiais, que culminam nas altas taxas de violência policial. (Godoi, 2020)

A justificativa da “guerra” às drogas, expressão que deve ser problematizada, pois não vivenciamos conceitualmente um contexto de guerra, mas de um massacre a uma parcela da população dentro de um território, que coloca em risco a vida do próprio policial. Além da integridade física do policial que atua na ponta, os mecanismos costumeiros de ação também afetam sua saúde mental, posto que é um trabalho perigoso, estafante e pouco remunerado. Pesquisas sobre suicídios, observam que agentes de segurança são a segunda profissão que mais se mata em todo mundo. No Brasil, em especial nas grandes capitais do Sudeste, o suicídio de policiais militares, principalmente de baixa patente, se destaca no Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo (Miranda e Guimarães, 2016). O peso da responsabilidade destas violações não deve cair exclusivamente sobre os agentes de segurança, que são treinados e subjetivados a se comportar desta maneira, que também são vítimas fatais destes conflitos direta ou

indiretamente, posto que convivem em extremo estresse. Por detrás de uma polícia truculenta existem instituições e demanda de classe para que a segurança pública funcione desta maneira. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2017 contabilizou-se 5.804 mortes em consequência de ação policial, enquanto em 2018 foram registrados 5.716 óbitos pela ação dos agentes do estado. O Amapá é a unidade da federação com maior taxa de mortes por policiais na ativa – 15,1 para cada 100 mil habitantes. Por outro lado, em 2018 tivemos 326 policiais mortos em serviço, e uma boa diminuição em 2019 com 159 óbitos registrados. Os estados com maior taxa de policiais mortos são Rio Grande do Norte e Tocantins – 1,3 a cada mil habitantes. Como foi mencionado no início desta nota técnica, Goiás não enviou os dados. (FNISP, 2019).

No Brasil, a letalidade violenta registrada em 2018, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, entre 75% a 80% dos homicídios são em decorrência dos conflitos internos entre facções criminosas em busca do domínio local do comércio ilegal. (FNISP, 2019) Entretanto, quando se trata de violência policial, o perfil tem território, cor e classe social. Segundo os dados da Rede de Observatório de Segurança, algumas informações são importantes para reforçar a questão racial, sobre mortes em decorrência de ação policial: no ano de 2018, na Bahia, 97% dos mortos são negros, no Ceará não se registra a cor nos óbitos, em Pernambuco, 9 em cada 10 óbitos são de negros e em São Paulo 64% dos mortos em conflitos policiais são negros. No mesmo período, 86% dos mortos pela polícia carioca foram negros, o maior número absoluto registrado em 30 anos – 1.814 almas. (CESEC, 2020).

Além da violação dos direitos humanos nas comunidades pobres dominadas pelo tráfico, das constantes vítimas de balas perdidas, das execuções sumárias, o pânico generalizado e em todo um território, também há perdas materiais nas residências que são arrombadas, pequenos comércios destruídos, perfurações nas caixas d'água, paredes e móveis perfurados por conta das ações truculentas. Os conflitos também suspendem as atividades escolares, postos de saúde e outros dispositivos públicos existentes nos locais. A ação da polícia, eventualmente leva à prisão chefes do tráfico, o que acaba por propiciar canais de comunicação e administração entre o tráfico, a população carcerária e os que estão fora. (Sento Sé, 2006a).

Prisões e disputas sistemáticas também levam a baixas frequentes nos primeiros escalões da venda de drogas, o que, associado a um cenário de pobreza, falta de apoio social e oportunidades, amplia de maneira rápida o poder de recrutamento das facções. Com as prisões e baixas entre pequenos traficantes é gerado um ambiente propício para pessoas com menos idade entrarem para os grupos criminosos, inclusive nos comandos das bocas de fumo. Eventualmente, também são realizados acordos informais, entre polícia e tráfico: para que as



ações possam ser mais brandas são cobradas taxas de acordo com cada caso. (Sento Sé, 2006a, p. 4).

O Estado não reconheceu o direito à segurança pública às favelas e periferias, permitindo que estas se tornassem áreas de conflito bélico e de grupos armados. E com isso também permitiu o tratamento diferenciado dos moradores destes locais em relação a outros territórios da cidade. O Estado não garantiu o direito à cidade e se evadiu de criar políticas de segurança pública isonômica, uniformes em todo território. O ponto de partida é o tratamento desigual que o poder público aplica nos espaços das cidades.

A grande maioria das mortes nas favelas ocorre durante operações policiais com uso excessivo da força, com a justificativa de guerra às drogas. Os pobres e negros são abandonados à própria sorte nas periferias, colocando em risco sistematicamente a vida de milhares de pessoas, incluindo a do próprio policial.

Segundo estudo inédito sobre os custos da violência, realizado pelo CESEC, intitulado “Um Tiro no Pé”, que discorre sobre o custo para o estado da proibição e do combate ao comércio de drogas, em torno de 1 bilhão de reais por ano são gastos em estrutura judiciária e operações policiais contra o tráfico de drogas no Estado do Rio de Janeiro. Isto significa dizer que nos últimos 20 anos o estado perdeu 20 bilhões de reais para montar um aparato repressivo que gerou apenas efeitos perversos, como o terror para determinadas populações, mortes e o encarceramento em massa. De acordo com o relatório, somente em 2017, foram investidos 5 bilhões de reais no Rio de Janeiro e São Paulo para o combate as drogas, dentro de uma perspectiva ineficiente em relação à segurança urbana. (CESEC, 2021).

O Brasil é o terceiro país com maior população carcerária do planeta, outro problema de segurança pública, efeito de uma política que age da mesma maneira há décadas esperando resultados diferentes. O sistema prisional é outro ambiente onde ocorrem diversas violações dos direitos humanos e acordos ilegais para que a ordem se estabeleça e se sustente sem grandes tumultos. Em 2019, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgou que na época 41,5% dos presos são provisórios, ou seja, sem condenação, aumentando as chances de graves violações e prisões injustas pela falta de acesso a justiça, racismo e criminalização da pobreza. Desta maneira, há todo um empenho do CNJ para ampliar a utilização da tornozeleira eletrônica para estes perfis de presos, entretanto, a tecnologia tem sido usada para o contrário do proposto, aplicando-a àqueles que já tem sua condenação. Além das tornozeleiras eletrônicas, como formas alternativas às prisões, temos como possibilidades penas alternativas para crimes leves,

que reduzam a população carcerária, minimizem a violência e que tenham como foco a readaptação do sujeito ao mundo.

Para termos uma democracia madura, isonômica, é necessário e emergencial que práticas inaceitáveis que afetam os direitos fundamentais, não continuem ocorrendo. Temos os meios institucionais para superar estratégias baseadas na violência. Não há uniformidade na distribuição da Segurança Pública no país, sem o direito à segurança e o constante risco à vida não se tem o direito pleno à cidade. As pesquisas apontam que as pessoas não tem confiança na polícia, nem as que estão dentro das periferias, e nem as que estão fora, sem confiança é impossível estabelecer um território de paz. O que determina o direito de ser cidadão nas cidades são as condições materiais e a raça dos que vivem nos locais, principalmente no que diz respeito à justiça criminal.

Joel Luiz Costa, do Instituto de Defesa da População Negra, na audiência pública sobre a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635, 15 em sua fala explicitou: “viver em uma favela onde existe esta política pública é como viver um estado de exceção permanente” (STF, 2021). O Rio de Janeiro, é chamado por muitos como laboratório, foi capital da república, convive com uma diversidade de facções criminosas e experiências inéditas de combate, como a ocupação da favela da Maré, em 2014 pelas forças armadas do exército em uma intervenção federal, que ocorreu após um roubo de fuzis no morro da Providência, levando o exército a ocupar o local por diversos dias. O pesquisador João Trajano Sento Sé estudou o impacto da ocupação. (2006).

Vale ressaltar que não houve nenhum confronto armado, apenas a busca pelos fuzis armados. Segundo Sento Sé, o prejuízo mais forte foi da inutilização de dezenas de caixas-d'água alvejadas. De acordo com uma liderança local, meses depois da operação, muitas famílias ainda desciam o morro para pegar água (2006). Como foi mencionado antes, não é considerada exclusiva responsabilidade da polícia, mas no projeto política de segurança pública desigual, cruel e ineficiente. Uma das aberrações da justiça em termos do tratamento desigual nos territórios empobrecidos pode ser expressa pela existência do Mandato de Busca e Apreensão Coletivos, deferidos pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em 2017, operação de invasão de casas, que ocorria de forma genérica, indiscriminada e violenta, que em 2019, de acordo com um entendimento do STJ foi considerada ilegal.

---

<sup>15</sup> Restrições à realização de operações policiais nas comunidades do Estado do Rio de Janeiro durante o período da pandemia pelo STF. Necessidade de comunicação e justificativa da excepcionalidade da medida ao Ministério Público.

O processo contínuo de exclusão socioespacial pode ser observado na descrição da juíza que assina o mandado de busca e apreensão coletiva, que “à forma desorganizada como as comunidades pobres ganham novas casas constantemente, sem registro ou numeração que as individualize”<sup>16</sup> justifica que seja emitido mandados de busca e apreensão coletivos (STJ, 2019), é a marca da seletividade do sistema de justiça brasileiro. Um outro exemplo proclamado por diversos especialistas em segurança pública é a súmula 7017, que se descreve como “O fato de restringir-se a prova oral a depoimentos de autoridades policiais e seus agentes não desautoriza a condenação.”, traduzindo, é possível condenar tendo por base exclusivamente o depoimento policial.

O emplacamento das ruas nas favelas, assim como sua numeração é uma demanda do território de suma importância, sem ela não é possível receber correspondências e encomendas e os moradores precisam pagar taxas à associação de moradores e a outros atores para recebê-las, caso contrário, a correspondência é devolvida aos correios. A mesma falta de identificação das habitações que corroborou a justificativa de apreensão coletiva da juíza, que promove a liberdade para a violência indiscriminada e dificulta acesso a identificação do imóvel, com diversas consequências, enquanto política de desenvolvimento urbano focada nas moradias, esbarra em questões complexas do território conflagrado por estes conflitos.

Que pese o fato de que o tráfico obriga os moradores a removerem a numeração e os nomes das ruas instaladas por iniciativa comunitária ou pelo estado para que os agentes de segurança tenham dificuldades de se localizar no território. Desta forma, não adianta planejamento de ruamento em determinadas periferias e favelas sem prever a complexidade dos conflitos entre polícia e tráfico de drogas. Não ter identificação nas ruas e casas dificulta a ação de polícia, também vai afetar uma série de serviços que demandam um endereço formal. Os traficantes também fazem fendas na entrada das favelas, geralmente na parte asfaltada para inserir obstáculos para impedir as viaturas de entrar, entretanto, esse movimento também afeta a entrada e saída de ambulância, carro dos bombeiros, de visitantes e dos próprios moradores.

Em uma pesquisa elaborada pela defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro foram analisadas 3.735 sentenças de crime relacionados ao tráfico<sup>18</sup> no período entre 2014 e 2015. Como resultado constatou-se que 62,3% dos processos tinham apenas os policiais como

---

<sup>16</sup><https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/Sexta-Turma-considera-ilegal-busca-e-apreensao-coletiva-em-comunidades-pobres-do-Rio.aspx>

<sup>17</sup> Súmula da Jurisprudência Predominante (Art. 122 RI) nº 2002.146.00001 (Enunciado Criminal nº 02, do TJRJ) - Julgamento em 04/08/2003 - Votação: unânime - Relator: Des. J. C. Murta Ribeiro - Registro de Acórdão em 05/03/2004 - fls. 565/572.

<sup>18</sup> Lei 11.343/2006, com os critérios estabelecidos no Art. 28 §2º da mesma lei - artigos 33 (tráfico de drogas), 34 (uso de objetos em geral para fabricação, produção e distribuição de drogas), 35 (associação para o tráfico) e 37 (colaboração com o tráfico) da Lei de Drogas

testemunha e 23% têm a testemunha policial e alguma outra de defesa, ou seja, 85% das sentenças são realizadas com condenação tem como única prova o testemunho de policiais (Haber, 2017). Tratando-se de um crime sem vítima, temos como único envolvido no fato além do próprio acusado, o policial como testemunha e fiscal da sua própria atuação. A súmula 70 precisa ser erradicada do ordenamento jurídico, assim como foi o mandado de busca e apreensão coletivo nas favelas para que tenhamos uma democracia de fato.

O problema é grave, se tratando de uma polícia comprovadamente violenta, é necessário atentar para o fato de que quando uma instância do estado atua de maneira ilegal, sem compromisso com a sociedade, é porque algo que está além dela não está funcionando em termos de cultura democrática. É possível constatar, neste sentido dos atos normativos descritos, que mesmo dentro dos mecanismos legais de controle, dentro do estado legal e democrático, é possível criar estados sistemáticos de exceção. O que a ilegalidade das instâncias estatais e os mecanismos legais que criam o estado de exceção tem em comum? A legitimidade implícita, a permissividade e demanda de grupos sociais que concordam na permissão de invadir, violar e matar nas comunidades periféricas.

Daí, novamente, repetimos a questão da fragilidade das normas frente a articulação e força das relações sociais, reconhecer o problema e pensar estratégias de enfrentamento que usem essa perspectiva. São necessárias ações para pavimentar a melhoria dos níveis de confiança entre classes, instituições e polícia. É necessária educação cívica para a população, e empoderamento popular para ação coletiva e cobrança do estado e do combate ao racismo e outras formas de discriminação e violência.

A polícia carioca é considerada a mais violenta de todo país, apesar do Rio de Janeiro representar 8% da população nacional, em 2019, de acordo com o Centro de Estudos da Segurança e Cidadania (CESeC) 32% das mortes em decorrência de ação policial do país foram neste estado – 1814 óbitos, com dados obtidos das secretarias de estado de segurança (2021).

Os dados não apresentam apenas um retrato de uma polícia despreparada. Quando falamos do âmbito da justiça criminal, a banalização dos homicídios ocorridos, da tolerância social e institucional proposital, há um descontentamento do Ministério Público do Rio de Janeiro no que diz respeito a investigar, processar e julgar agentes do estado que tenham cometido crimes. A lógica mais comum é pensar que esses dados mostram uma polícia despreparada, mas na verdade encobre a ineficiência de outras instancias do sistema de justiça criminal. A naturalização das mortes ocorridas em decorrência de ações policiais, que produzem a expressão popular de que a “polícia não mata sozinha”, ocorre porque os agentes só atuam se

tem apoio da lei, das instituições e infelizmente de parcela da população. É exatamente essa demanda social que chancela simbolicamente a violência policial, é uma das condições basilares para a sustentação dos mecanismos legais e ilegais que toleram as ações perversas nas favelas. Há uma inversão de valores proveniente da lógica capitalista, que favorece o patrimônio em detrimento da vida. Existe uma classe que deseja proteger seu patrimônio, mesmo que para isso o custo sejam vidas humanas.

O sistema de justiça e os órgãos reguladores também precisam de mudanças, o laudo pericial é fundamental na construção da verdade jurídica, na defesa dos direitos e na garantia da justiça. E nesse sentido que o papel do Ministério Público, como órgão que monitora as ações policiais tem sido constantemente cobrado por atitudes mais duras em relação a violência. É função do Ministério Público, no âmbito do processo penal, salvaguardar o interesse social, gerando as acusações e punindo quem arbitre contra e lei neste sentido. Os assistentes técnicos dos Ministérios Públicos estaduais, são os peritos, que na verdade são os atores sociais envolvidos em todo processo de acusação. Os peritos devem contar com condições adequadas a cadeia de custódia, da gestão de evidências e elucidação dos crimes contra vida. Por este motivo, é demanda social das comunidades periféricas, documentada na Audiência Pública do Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635, sobre letalidade policial nas favelas a necessidade de uma polícia técnica científica autônoma, independente da polícia civil.

Atualmente, em oito unidades da federação os peritos são subordinados à Polícia Civil, que são: Acre, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro e Roraima. Só é possível garantir a imparcialidade de um órgão regulador se esta autoridade não estiver vinculada à instituição pela qual tem o objetivo de investigar, seja Polícia Militar, Civil ou o próprio Ministério Público. A falta de confiança no trabalho pericial só vai deixar de existir quando a Polícia Científica for autônoma em todos os estados. Para que isso ocorra, é necessária a aprovação da PEC 76/2019, que inclui a polícia científica no rol dos órgãos de segurança, concedendo a exclusividade na realização das perícias de natureza criminal, o que é crucial para a Justiça.

Esta polícia técnica científica deve ser vinculada aos Direitos Humanos com ampla participação da sociedade civil, como vítimas, familiares, instituições e pesquisadores. O Instituto Médico Legal (IML) no Brasil é subordinado à Superintendência da Polícia Técnico-Científica, também ligado à Polícia Civil. O médico legista anuncia a morte biológica com a perícia, mas quem legitima e documenta a morte jurídica é o delegado e muitas vezes há divergências entre

os dois, mas em última instância é a polícia civil que dita a causa da morte. Em diversos países os Institutos Médico Legais são ligados ao Ministério da Saúde. É importante ter como base a adoção do Protocolo de Minnesota que versa sobre diretrizes para investigações sobre mortes suspeitas, garantindo a responsabilização sobre as violações e a reparação para as famílias.

Em suma, do ponto de vista dos territórios em situação de vulnerabilidade social dominados pela antiga política de segurança, as consequências podem ser enumeradas como: morte de pessoas associadas ou não ao tráfico; morte dos agentes de segurança; expulsão de pessoas de suas residências quando há troca de facções; cobranças ilegais de taxas por inúmeros agentes; limitação do direito de ir e vir; toque de recolher; invasão das casas e revistas humilhantes aos moradores; impedimento das políticas de ruamento; suspensão das aulas nas escolas; suspensão das atividades dos postos de saúde; impedimento de entrada e saída de veículos; vítimas fatais sem qualquer vínculo com o tráfico; destruição de residências, estabelecimentos, caixas d'água por meio da troca de tiros; fomento do medo e negação do direito a segurança nos territórios.

No âmbito do policiamento é preciso da criação de planos de redução que contenham ações específicas, os recursos necessários e um cronograma. Como ações pontuamos que haja: policiamento comunitário para aumentar o nível de confiança coletiva na polícia; melhoria no treinamento das polícias; protocolos no uso da força policial – proporcional e progressivo conforme a CF e os parâmetros internacionais; diretrizes que organizem a distribuição do efetivo de acordo com a tipologia do crime e taxa de violência no território; ênfase na guarda municipal para prevenção e atuação em locais onde os crimes são de baixa teor ofensivo; câmeras nas viaturas, fardas – Smarting Copy; autonomia da Polícia Técnico Científica ou vinculação a secretaria estadual de saúde – adoção do Protocolo de Minnesota; Corregedorias Móveis; Anulação da Súmula 70; controle de venda de armas pela Polícia Federal, obrigatoriedade de todos os estados de passarem informações sobre letalidade policial e monopólio da governabilidade e controle da segurança urbana por parte do Estado.

## **6 PACTO FEDERATIVO E SEGURANÇA PÚBLICA**

### **6.1 Pacto Federativo e Segurança Pública**

Após a promulgação da Constituição de 1988, as relações federativas no Brasil têm sido assinaladas por um panorama de complexidade, no qual convivem simultâneas e conflituosas forças centralizadoras e descentralizadoras. Na ausência de diretrizes que esclareçam as atribuições e competências das instituições e agentes sociais, essa situação tem impacto em muitas políticas públicas, inclusive na Segurança Pública (Peres e Bueno, 2007). Nesta seção,

será desenvolvida análise sobre as atribuições dos governos estaduais e municipais na segurança pública.

Neste contexto, será abordado os obstáculos na cooperação e a comunicação efetiva das instituições de Segurança Pública, como: Ministério Público, Polícia Militar, Polícia Civil e outros atores envolvidos. A integração das polícias, como consequência dos conflitos federativos é debatido como um dos problemas de segurança, onde a Polícia Militar e Polícia civil são os focos de discussão<sup>2</sup>. A existência de diferentes policiais, e o conflito de atribuição e desconfiança afeta as operações práticas, a comunicação e compartilhamento de dados (Bottino, et all, 2020). A falta de um banco de dados sobre violência também afeta as políticas públicas, onde a Polícia Militar tem um tipo de informação em seus batalhões e nas delegacias a Polícia Civil possui outras. As unidades prisionais e socioeducativas também não realizam a coleta de dados de forma integrada, muitos estados não enviam as informações para Departamento Nacional de Informação Penitenciária (DEPEN).

A proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), foi desenvolvida para resolver os problemas advindos do modelo federativo adotado no Brasil, com objetivo de articular as ações federais, estaduais e municipais na área da Segurança Pública e da Justiça Criminal, agregando com a autonomia dos estados (FNSP, 2017). Entretanto, este projeto não teve impacto na integração das instituições de Segurança (Soares, 2007).

Inicialmente, cabe recordar aspectos da organização federativa nacional, assim fica mais claro compreender porque não existe estas atribuições ainda se sobrepõem. Segundo Marta Arretche (2000) o processo de descentralização foi complexo e heterogêneo, com resultados variados de acordo com as políticas e as localidades em que foram implementadas. Deste modo, cada grande área, como saúde, educação e segurança pública, desenvolveu a seu modo processos próprios e políticas características, embora seja possível encontrar semelhanças entre elas. Descentralização, portanto, significa a implementação em nível local de tarefas de gestão de políticas sociais, de uma maneira geral.

Historicamente esta foi uma grande conquista, afinal significou a autonomia dos entes federados, inclusive financeiramente. Porém, também implicou em enorme desafio, afinal estados e municípios brasileiros são marcados pela desigualdade quanto às suas capacidades técnicas, administrativas e de execução de gastos, o que os mantém dependentes da união. Por isso a tensão entre centralização e descentralização, muitas atribuições e políticas são organizadas, financiadas e monitoradas pelo Governo Federal, o que de certa maneira reduz a

autonomia dos entes federados. De outro lado, desde a Constituição de 1988 existe um processo de descentralização em que estados e municípios assumem cada vez mais responsabilidades.

Embora a reforma política e o processo de municipalização tenham acontecido ao longo dos anos 1990 e estejam em andamento de certa forma até os dias atuais, o Art. 23 da Constituição Federal que trata das responsabilidades dos entes federados não foi regulamentado. Para Ursula Dias Peres e Samira Bueno (2013), a não regulamentação das atribuições concorrentes entre estados e municípios afeta principalmente a segurança pública. As autoras destacam que a proeminência dos estados na implementação de políticas de segurança pública e a baixa capacidade de indução e coordenação do governo federal estão muito relacionadas a esse vácuo constitucional. Além disso, não existem regras claras sobre a regulamentação das funções e do relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, por exemplo, o que produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência, o que não resulta em polícias eficientes e que desempenham seus papéis com clareza.

Ao longo dos anos 1990, novos modelos de segurança pública foram desenvolvidos no sentido de conferir maior participação dos municípios e também da sociedade civil. Ações como a criação de secretarias de ordem urbana, treinamento das guardas municipais, desenvolvimento de conselhos comunitários e de policiamento comunitários, assim como programas de segurança pública que envolvem os municípios foram criados para promover políticas de segurança pública fundamentadas na cidadania, na garantia do direito e no acesso à justiça, bem como no intuito de prevenir à violência.

Em âmbito nacional, os investimentos em políticas de segurança pública foram marcados na década de 1990 pela criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em 1997, que sempre se pautou pelo respeito à autonomia dos entes federados. A criação da Senasp também significou a estruturação de mecanismos de gestão capazes de modificar o arranjo institucional da organização administrativa da segurança pública no âmbito governamental federal. Desde então, seu principal papel tem sido a cooperação intergovernamental.

Ainda no governo Fernando Henrique Cardoso também foi criado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). A política de segurança pública deste governo foi resultado do os desdobramentos da Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, que resultou, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), aperfeiçoando-o em 2000, com a instituição do II Programa Nacional de Direitos Humanos, após a IV conferência Nacional de Direitos Humanos, ocorrida em 1999. O PNSP estabeleceu um marco



na reflexão e nas políticas de segurança pública no país. Como se verá a seguir, logo após sua publicação outras políticas foram criadas para a área e sua abordagem focada no respeito aos direitos humanos, na interlocução com a sociedade civil, na prevenção da violência, na redução dos homicídios, na centralidade da infância e da juventude como segmentos privilegiados de vitimização e o enfrentamento ao tráfico se tornaram referência (Sento-Sé, 2011).

A formulação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) era um dos propósitos do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, criado em 1989, estabelecido através do Decreto nº 2.169, de 1997, revogado pelo Decreto nº 6.950, de 2009, que regulamentou o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, que também estabeleceu que este seria um órgão colegiado de colaboração técnica no combate à criminalidade, subordinado ao próprio Ministério (Cruz, 2013; Marques, 2015).

Dentre as ideias de destaque do PNSP, Soares (2007) destacava o reconhecimento da importância da prevenção da violência, tanto que derivou daí o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps). De acordo com Carvalho e Silva (2011) o PNSP também era voltado para o enfrentamento da violência no país, especialmente em áreas com elevados índices de criminalidade, tendo como objetivo aperfeiçoar as ações dos órgãos de segurança pública. A principal crítica ao PNSP se referia a sua abrangência, o que tornava difícil de operacionalizá-lo, o que também redundou em dificuldade de foco e ausência de coordenação, dificultando a eficácia de implementação do plano.

Como resultado de um processo democrático, de construção em conjunto com a sociedade civil, destacamos que o Plano Nacional de Segurança Pública foi uma conquista e um marco. Significou um ponto de inflexão para a proposta de política de segurança pública brasileira, estabelecendo como objetivo a articulação de ações de repressão e prevenção à criminalidade no país. De outro modo marcava também a necessidade de criar metas e de planejar a política de segurança pública em todo território nacional, incluindo os entes federados, o que também significaria investir recursos para tal. Portanto, significava também identificar os limites orçamentários, os fluxos de trabalho e de gestão, de ações conjuntas entre órgãos e pessoas, não só no âmbito policial, mas na esfera administrativa e burocrática, instâncias de avaliação e de monitoramento da qualidade decisória governamental e policial (Bottino et al, 2020, p. 14).

No ano 2000, como resultado do PNSP foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que significou um passo importante para o fomento da cooperação intergovernamental. O fundo tinha como finalidade financiar projetos de estados e municípios que cumprissem

determinados requisitos - eficiência, transparência, respeito aos direitos humanos - e que o governo federal julgasse prioritários (Cano, 2006). Os governos estaduais vêm sistematicamente recorrendo ao FNSP para incrementar os gastos com a política estadual, fato que intensificou as relações intergovernamentais no setor.

O FNSP foi instituído no âmbito do Ministério da Justiça através da Lei nº 13.756/2018. Em seu art. 5º, inciso VII, a referida Lei estipula que os recursos do FNSP serão destinados para a “integração de sistemas, base de dados, pesquisa, monitoramento e avaliação de programas de segurança pública”. Este aspecto é importante porque garante alocação de recursos para tecnologias e sistemas de informações, estatística para segurança pública, inteligência, investigação, perícia e policiamento; integração de sistemas, base de dados, pesquisa, monitoramento e avaliação de programas de segurança pública. Assim, o fundo também foi pensado para contribuir para a integração entre as unidades federativas e a efetivar ações estratégicas entre os órgãos que compõe a Administração Pública e concretizam o direito à Segurança (Bottino et al., 2020, p. 58).

Em 2004, através do Decreto nº 5.289, durante o primeiro governo Lula, a Força Nacional de Segurança Pública foi criada pelo governo federal como um programa de cooperação entre os estados-membros e a União Federal, com objetivo de, através de convênio, realizar atividades e serviços para preservar a ordem pública, a segurança das pessoas e do patrimônio, atuando também em situações de emergência e calamidades públicas. Deste modo, a União destaca profissionais das forças de segurança pública estaduais que ficam à disposição da União no Distrito Federal e, além dos salários em seus respectivos estados, recebem diárias do governo federal (Bueno, 2017).

Também data deste período as discussões e a criação, em 2003 pelo Ministério da Justiça, do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Seu objetivo era integrar, e não unificar, ações das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), sem interferir na autonomia de cada um. Desde sua concepção, o SUSP foi pensado como uma maneira de organizar as polícias, coordenar as ações e de conferir transparência à segurança pública.

A criação do SUSP e o desenvolvimento de uma política pública de segurança pública estruturada e sistematizada teve como objetivo reduzir a característica fragmentada do modelo de segurança pública brasileiro organizado pelo artigo 144 da Constituição Federal. Por isso, temas como integração, valorização dos profissionais de segurança pública, implantação de sistemas são tão importantes e frequentes em diretrizes, estudos, manuais e documentos sobre o assunto de uma maneira geral.

Movido por este interesse de integrar as ações que em 2007, o Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Regido pela Lei nº 11.530/07, o programa era destinado à prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas, por meio da integração entre União, estados e municípios em regime de cooperação e com participação das famílias e da comunidade. De acordo com o estudo “Segurança Pública e Cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci” (INESC, 2010), este foi o primeiro programa de segurança pública em âmbito nacional a articular ações de prevenção para produzir qualificação nas ações de polícia (repressão e investigação). O Pronasci também foi o primeiro programa a gerir recursos através de indicadores objetivos de vitimização por violência em estados e municípios e avaliar os efeitos do Programa utilizando os mesmos indicadores e aferindo sua redução.

Em 2012, o Governo Federal lançou o Programa Brasil Mais Seguro. O programa era uma parceria entre os órgãos de Segurança Pública, de Justiça Criminal e do Sistema Prisional e seu objetivo era estimular a dinâmica das relações intergovernamentais. Também era parte dos seus objetivos auxiliar os estados na implementação da Câmara de Monitoramento Inquérito e Processos Judiciais e orientar os órgãos de Justiça Criminal a estabelecer parâmetros para operacionalizar as ações de proteção social.

Tendo como um de seus objetivos estabelecer prioridade para os entes federados que apresentem taxas de homicídio superiores ao dobro da taxa nacional e também para as regiões metropolitanas, em 2015 foi instituído o Plano Nacional para Redução de Homicídios (PNRH). Além disso, a proposta também previa a identificação dos locais com maior concentração de homicídios e a elaboração de diagnósticos que identifiquem as causas dessas taxas. A partir desses diagnósticos, o poder público poderia sugerir estratégias de intervenção que envolvam diferentes fatores, entre eles a alteração dos padrões de policiamento e o aperfeiçoamento da estratégia de controle de armas.

De maneira geral, todas as iniciativas apresentadas até aqui, que se iniciam desde a aprovação da Constituição de 1988, podem ser lidas através do tensionamento de algumas chaves interpretativas, como centralização e descentralização, público e privado, integração. De acordo com João Trajano Sento Sé (2011) estes documentos também apontam que a violência criminal nas grandes cidades entrou definitivamente na agenda pública brasileira. Além disso, a questão da segurança pública foi alçada às primeiras posições entre os principais problemas políticos e sociais do país.

O discurso e a maneira como os documentos e iniciativas decidem lidar com o problema da criminalidade desde os anos 1990 também apontam para, senão a vitória, a liderança de um discurso de respeito aos direitos humanos e à agenda cidadã. Embora a Constituição e os esforços iniciais de sua implementação sejam de descentralização e delegação de responsabilidades para os entes federados, o que se percebe é um esforço, pelo menos no sentido normativo, que torna o governo federal protagonista na coordenação de diagnósticos, pactos e programas entre os entes federados. Deste modo, as políticas de segurança criadas até o momento tiveram como objetivo estruturar, criar protocolos, organizar e incentivar orçamentos e processos de racionalização de gestão, bem como integrar as diferentes instituições policiais e promover a articulação interinstitucional.

## **6.2 Papel dos entes federativos: impacto na gestão pública da segurança pública**

É sabido que o desenho institucional dos países afeta a maneira como as políticas públicas são executadas. Logo, fatores tais quais os modelos políticos partidários, os sistemas de governo, os modelos burocráticos, e o papel desempenhado pelo Judiciário, assim como os pesos do Executivo e Legislativo são fundamentais neste processo (Abrucio, 1998). A maneira como o poder é distribuído pelo território e a autonomia das diferentes entidades que compõem o todo, são fator fundamental para entender o impacto e o modo como uma política pública nacional atingirá cada um, por exemplo, dada a influência das decisões dos gestores governamentais.

Deste modo, o papel dos entes federativos está relacionado com o desenho federativo nacional. No que se refere à segurança pública, o papel dos entes federados também está relacionado com o que é determinado legalmente como responsabilidade de cada ente federado assim como o papel da integração entre esses entes para garantir o bom funcionamento dos mecanismos para esta política. Assim sendo, o problema da integração tem é destacado como decisório (Bottino et al 2014) para a garantia do bom funcionamento de fluxos de trabalho, gestão e ações conjunta entre órgãos.

De acordo com o Artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que define as competências de cada ente federada em relação à segurança pública, assim como das polícias, a polícia federal é de competência da União, as polícias militares são de competência dos governos dos estados e as guardas municipais de competência dos municípios. Ao contrário do que acontece em relação à outros direitos sociais, à Constituição Federal de 1988 não esmiúça as competências e caracteriza extensamente o direito à segurança pública. Segundo Paula Rodriguez Ballesteros (2014), no artigo Gestão de políticas de Segurança Pública, esta limitação constitucional está relacionada com a ditadura e com um possível trauma. Porém, a falta de diretrizes claras e de

continuidades organizacionais, somadas à falta de indicação sobre diretrizes de coordenação ou articulação, produziram um modelo federalista compartimentalizado que fortaleceu o poder dos estados, produzindo relações intergovernamentais predatórias e não cooperativas (Ballesteros, 2014).

De acordo com a Nota Técnica Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil do Fórum de Segurança Pública (2017) destaca que apesar de todos os avanços institucionais, não há clareza sobre o papel dos municípios na segurança pública, mas estimulam e criam canais para essa participação. Mas, fica claro que a força de segurança dos municípios continua sendo a guarda municipal, embora possa implementar outras formas de segurança cidadã como os conselhos comunitários.

Na revisão realizada pela autora, alguns fatores são apresentados como fundamentais para refletir sobre o impacto do papel dos entes federativos e o impacto na gestão da segurança pública: 1. o desenho federativo; 2. a lacuna constitucional sobre o direito à segurança pública; 3. a ausência de grandes reformas nacionais direcionadas para a segurança pública, a exemplo do que aconteceu em outras áreas como saúde e educação, o que manteve a área sob forte influência local; 4. a agenda de segurança pública assume relevância por clamor popular devido ao aumento da criminalidade e termina por conferir protagonismo à coordenação federal nos anos 1990.

Dos estudos sobre a relação entre entes federados e impactos na gestão da segurança urbana (Sento, 2011; Adorno, 2008; Bottino, 2021) indicam que muitas foram as tentativas de produzir algo orgânico e que convocasse desde as forças de segurança pública até a sociedade civil como um todo, porém, os resultados não têm sido satisfatórios. As políticas recentes apresentadas anteriormente, como a criação do Sistema Único de Segurança Pública, são peças que funcionam em separado. Faltam engrenagens.

Se refletimos sobre o papel de órgãos como o Ministério Público, as polícias, as Secretarias de Segurança Pública, nacional e estaduais, os diferentes órgãos de justiça, percebe-se que ainda há resistência e uma forte politização da agenda que se altera bruscamente com as mudanças de governo. As lógicas próprias de funcionamento de cada uma das unidades federativas, que desenvolvem culturas autônomas de funcionamento e que também trabalham sem uma coordenação nacional ou minimamente um compartilhamento de informações por exemplo, é principalmente, um desafio para a gestão da segurança pública no país.

Por fim, listamos como consequências para a gestão da segurança pública a falta de políticas de segurança pública de prevenção de violência e a manutenção de respostas repressivas, focadas

nas polícias e em medidas imediatas; a falta entre dois modelos opostos de condução de políticas públicas, um focado em medidas punitivas e outro em medidas preventivas também traz consequências para as decisões de gestão e administração das unidades federativas (Ballesteros, 2014).

### **6.3 Iniciativas de Integração Territorial na Segurança Pública**

As secretarias estaduais de segurança pública são responsáveis pela articulação e gestão das polícias na maioria dos estados. Uma parte considerável das unidades federativas possuem divisões territoriais<sup>19</sup>, que são representações normativas para organização de algumas atuações, principalmente para que a polícia civil e militar possam atuar de maneira tática integrada, pois há historicamente conflitos entre estas corporações.

No Rio de Janeiro, a divisão se dá como: (i) Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP); (ii) Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) e (iii) Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP). No Rio Grande do Sul, essas divisões são aplicadas apenas aos municípios com maior índice de criminalidade. Desta maneira cada estado/município possui particularidades. Alguns estados como Minas Gerais, Bahia e Paraná também contam com áreas integradas para organização da atuação das duas polícias a nível territorial.

No Ceará, em 2021, as Áreas Integradas de Segurança ganham novas formulações, o objetivo os delegados sejam responsáveis por áreas menores, para que os serviços tenham maior foco e atenção a trabalhos ostensivos e investigativos, aumentando a qualidade e agilidade da atuação, para isso deve ser aumentando o número de AISPs, principalmente na Região Metropolitana de Fortaleza.

Estas divisões demandam pesquisas nas unidades federativas, também nos municípios. A tipologia adapta o estado em áreas estratégicas, considerando uma correspondência geográfica, que coincide com a área de cobertura de um Batalhão de Polícia Militar e uma ou mais circunscrições de Polícia Civil (Faria, Costa e Correa, 2012). Sugere-se que as Políticas de Desenvolvimento Urbano sejam previstas considerando as áreas de atuação delimitadas pelas instituições de segurança das respectivas unidades da federação.

Essas divisões geográficas promovem o planejamento conjunto das ações das diferentes forças policiais, além de definir previamente funções definidas dos coordenadores. Ao definir territorialmente as áreas geográficas reduz-se os conflitos de competências e promove-se a articulação territorial e regional, tanto no nível tático da Polícia Civil quanto da Polícia Militar

---

<sup>19</sup> O estado do Rio de Janeiro neste momento (2021) está sem Secretaria de Segurança Pública.

(Bottino et al., 2000, p. 45). Ainda em nível estadual, a divisão territorial promoveu a acúmulo normativo que conduziu ao aperfeiçoamento na alocação de recursos humanos e materiais para cada área policiada.

#### **6.4 Policiamento Comunitário e segurança cidadã**

O policiamento comunitário, de acordo com a literatura (Skolnik & Bayley, 1988; Bayley, 1985; Bayley & Skolnick; 2001; Skogan, 2004) e com os documentos oficiais, como o Plano Nacional de Segurança Pública, se caracteriza pela participação e alguma dose de protagonismo local. Por outro lado, também é um modelo de ação policial, pois é a polícia que dispõe, do poder de decidir e da prerrogativa de definir suas estratégias. Este modelo de policiamento está relacionado com uma perspectiva de segurança pública preventiva que antecede o crime, ou seja, que promove intervenções no espaço público e no tecido social afim de evitar atos infracionais.

Também envolve a comunidade em ações conjuntas com as forças policiais, como os Conselhos de Segurança Pública, no sentido de promover ações de participação social, interessada no bem comum, no controle social e em um maior envolvimento da polícia com a sociedade civil. A criação dos Conselhos, desde os anos 1980, teve como objetivo qualificar as políticas e democratização de seus processos em diferentes áreas temáticas, e o mesmo se deu na Segurança Pública.

Em todo o país programas de policiamento comunitário e segurança cidadã, como a promoção dos conselhos comunitários de segurança pública e outras políticas de prevenção e envolvimento da sociedade civil, foram experimentados (Sento-Sé et al, 2017). O caso mais recente e emblemático de uma tentativa sistemática neste sentido foi a experiência das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. De acordo com o relatório “Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)” (Cano et al; 2012), de dezembro de 2008 a janeiro de 2012 foram implantadas 19 unidades de UPPs em diversas comunidades. A existência legal das UPPs está baseada numa estrutura normativa muito enxuta, composta apenas de alguns decretos (Ribeiro, 2014). Como foi mencionado antes nesta nota, a política tinha dois objetivos principais: consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada e devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico, de acordo com Decreto-lei no. 42.787 de 6 de janeiro de 2011.

Enquanto política pública as UPPs eram inovadoras porque implicavam a substituição da estratégia de invasões policiais pela presença fixa das polícias nos territórios de favela. O resultado dessa política é conhecido, infelizmente houve descontinuidade não apenas na parte social da política, mas também no desfinanciamento e na manutenção de seus princípios. Porém, foi experiência notória e de aprendizado para todo o país para o gerenciamento, governança e o fazer de política pública de segurança pública. Mais que isso, demonstrou que quando há um pacto entre as diferentes camadas da sociedade, as forças de segurança pública e o poder público e político é possível encontrar resultados eficazes em termos de redução e prevenção da criminalidade, além de recuperação do espaço público.

### **6.5 Articulação interinstitucional**

Um dos principais gargalos para o bom funcionamento da Segurança Pública, de acordo com o identificado nas seções anteriores, está relacionado com a articulação, ou seja, com o funcionamento das engrenagens. Por isso, a importância de debater a articulação interinstitucional no sentido de integração quanto à provisão de meios humanos e materiais. Além de todo o arcabouço federativo e do papel dos entes federativos também existe fontes regulatórias das atividades policiais e uma estrutura jurídica correlata.

A discussão sobre a articulação interinstitucional abarca, portanto, a maneira como os estados exercem e compreendem a soberania estatal que é diferente da autonomia dos entes federados. A noção de soberania pressupõe o monopólio do uso da força pelas polícias e a pretensão de exclusividade do Estado nas esferas administrativas, legislativas e jurisdicionais. Além disso, a articulação interinstitucional também prevê limitações do uso da força pelos agentes do Estado, para inclusive, garantir o direito daqueles que eles defendem.

A articulação entre as diferentes esferas de poder e suas instituições, como os Poderes da União, Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, as diferentes esferas de governo e administração do Estado são fundamentais para garantir o bom funcionamento da Segurança Pública. No que tange às polícias, elas estão no âmbito executivo no plano dos estados, conforme determinado no art. 144 da CRFB. Logo, o direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, estando no comando do dever de agir do Estado a obrigação de efetivar condições objetivas que possibilitem o real acesso a tal serviço (Bottino et al, 2020). Contudo, a regra é de plena autonomia do Executivo, com fiscalização das atividades policiais exercidas pelo Ministério Público e a gestão da segurança



pública, como parte da administração pública, é de responsabilidade e atribuição privativa do governador de Estado<sup>20</sup>.

Dito isto, a responsabilidade pela segurança pública não é de responsabilidade apenas dos órgãos policiais, mas é compartilhada por todos. Inclusive pela sociedade civil, que deve colaborar através dos conselhos comunitários e outros órgãos de controle social e participação. As universidades e centros de pesquisa também participam dessa articulação junto aos órgãos executores de Segurança Pública no plano da análise e da produção de conhecimento sobre o tema.

O combate ao crime, o monopólio do uso da força, a proteção da soberania territorial, são todas atribuições das polícias e das forças de segurança dentro dos princípios do SUSP. Para realização desses feitos é urgente trabalhar de maneira coordenada entre os diferentes níveis de governo, institucionais, entre os entes federados, os órgãos responsáveis pela segurança pública, desde as polícias até os órgãos responsáveis pelo cumprimento de medidas socioeducativas. Além disso, o que toda a literatura demonstra até aqui é a necessidade de uma visão sistêmica sobre o assunto, que trabalhe de maneira coordenada, sem relações de subordinação e com objetivo de prevenção.

As políticas de integração devem considerar o arcabouço legal, mas também o regimental, estatutário das instituições. Assim, é preciso compreender os limites institucionais e administrativos das polícias para reconhecer sua autonomia e a natureza jurídica do poder policial. O mapeamento e o conhecimento sobre a territorialidade da ação policial, as áreas integradas, também é importante para o interesse público e para o entendimento da articulação interinstitucional em nível territorial e na maneira como afeta dinâmicas próprias de cada território.

Por fim, o que se apresenta é que a dimensão de articulação interinstitucional é fundamental para a implementação das políticas públicas de Segurança Pública. De maneira muito simplificada, esta questão pode ser abordada através de temas como a questão organizacional federativa, como o papel das polícias, das responsabilidades das unidades federativas, até a maneira como as competências policiais são repartidas geograficamente, através de áreas integradas de segurança pública. Em cada tipo de abordagem encontraremos diferentes maneiras de articulação e de impacto da segurança pública em outras grandes áreas de políticas

---

<sup>20</sup> Vide ADI nº 2.819, rel. min. Eros Grau, j. 06/04/2005, P, DJ de 02/12/2005.

públicas, por isso os documentos apresentados anteriormente e ao longo deste trabalho insistem na necessidade de integração, de uma visão sistêmica e em articulação.

Um bom exemplo de articulação interinstitucional, seria a criação de um banco de dados compartilhado. No Rio de Janeiro, por exemplo, desde 2009, foi implantado o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade (SIM). O objetivo do programa foi estabelecido para redução da criminalidade a partir de Indicadores Estratégicos de Criminalidad (IEC). Os principais marcos legais do programa são o Decreto nº 41931/2009; Decreto nº 42.780/2011; Decreto nº 43.989/2012; Decreto n 45.567/2016; Resolução da Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) nº 305/2010 e nº 932/2016, Resolução nº 1121/2016 e Resolução nº 1.216/2018. Este sistema racionaliza, operacionaliza e torna eficiente o trabalho da polícia, conferindo-lhe características de gestão e governança, com planejamento estratégico, e baseado em estatísticas, em comportamentos do crime do local, estabelecendo indicadores e metas. O objetivo é reduzir ações de combate ou operações policiais injustificadas.

### **6.6 Integração das instituições policiais**

O tema da integração entre as instituições policiais no Brasil encontra ressonância há algum tempo no debate acadêmico e público. Há pelo menos duas décadas e meia, pesquisadores brasileiros têm oferecido contribuições sob as mais diversas formas, desde as reflexões encontradas em publicações acadêmicas até a intervenção prática por meio do auxílio à formulação ou implementação de programas e políticas públicas, tanto ao nível dos governos estaduais quando ao nível do governo federal.

Inserida no bojo de discussões mais amplas sobre a reforma das polícias no país, o mote da integração entre as instituições policiais é atravessado por pautas fundamentais, como: i) as questões relacionadas às dinâmicas do crime; ii) a subordinação das polícias à dimensão da governança e das decisões políticas; iii) os desenhos das estruturas das polícias; iv) o arcabouço jurídico que lhes sustenta; v) o seu lugar no arranjo do sistema de justiça criminal; e vi) as suas formas de organização interna, de atuação e interação entre si, com o público e com outras instituições.

Nesse sentido, abordar o problema da integração das polícias implica falarmos em questões fundamentais que dizem respeito tanto à dimensão normativa, quanto a dimensão executiva. É preciso considerar as limitações constitucionais, aos processos decisórios e as diretrizes que estabelecem a orientação das políticas públicas e o paradigma de atuação, gestão e

planejamento, os moldes de policiamento adotado, os fluxos de trabalhos e as funções desempenhadas pelas corporações, o papel exercido pelas instâncias de controle interno e externo do trabalho policial e os instrumentos utilizados para avaliar as decisões governamentais e dos comandos das instituições.

Um ponto comum a todas estas questões, comumente abordado pelos estudiosos e pelos profissionais que atuam da área, não raro de maneira enfocada, por vezes a partir de perspectivas conflitantes (Sapori & Andrade, 2008; Macaulay, 2012; Sapori, 2016; Beato & Ribeiro, 2016; Sette Câmara, 2016; Pinheiro, 2016; Ribeiro, 2016; Bottino et al., 2020), encontra-se na natureza do modelo de polícia adotado pelo Brasil, que estabelece uma divisão das atribuições da atividade de polícia a partir das funções de policiamento ostensivo e de investigação criminal. Esta dualidade foi fixada pela ditadura militar e permaneceu mesmo com o retorno ao regime democrático. Assim, nos termos do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, a segurança pública deve ser primordialmente exercida a partir da ação dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. As incumbências de cada um deles, definidas neste mesmo artigo, estipulam que:

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Assim, como se vê, temos um modelo de policiamento com diferentes instituições e quase todas com um “ciclo incompleto de polícia”, isto é, as polícias que operam as atividades de patrulhamento ostensivo e preventivo não realizam o trabalho de “polícia judiciária” e vice-versa. O contrário disso, um “ciclo completo de polícia”, é o sistema prevalente mundo afora, como Estados Unidos, Canadá e Portugal, por exemplo. Nestes países, a organização policial se estrutura, basicamente, a partir de dois departamentos diferentes - um dedicado ao patrulhamento das ruas, outro dedicado à investigação -, que possuem relativa autonomia, chefias distintas, mas subordinam-se à mesma autoridade.

No Brasil, a Polícia Militar é aquela que com mais frequência é associada ao emprego da força ostensiva, que, grosso modo, baseia-se na tática de vigilância intencionalmente notável a partir do uso de fardamento e viaturas, com vistas à manutenção da ordem pública. Conforme demonstrado acima, porém, tal encargo também pode ser desempenhado pelas polícias da União – e não apenas pela Rodoviária e pela Ferroviária, mas também pela Polícia Federal, cujas funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras exigem necessariamente o patrulhamento ostensivo. A Polícia Civil, por sua vez, é aquela a quem se atribui constantemente a responsabilidade pela produção e condução de investigações, coleta de evidências de materialidade que possam indicar a autoria de crimes ocorridos e/ou registrados e auxílio ao Poder Judiciário no cumprimento de diligências, como mandados de prisão, busca e apreensão, etc. Mas, do mesmo modo que ocorre com a atividade ostensiva, estas tarefas

também podem ser efetuadas pela Polícia Federal, o que nos permite considerar esta instituição como sendo uma polícia de ciclo completo.

A despeito desta rígida separação normativamente estipulada pela Constituição, há propostas, como aquelas que constam do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, que incentivam, ao menos no plano das intenções, o estabelecimento de sistemas de metas e monitoramento, a fixação de protocolos de ação compartilhados entre os órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal e a troca de informações de inteligência entre as instituições policiais dos entes federados e da União e com outros órgãos de inteligência de Estado (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2018, pp. 46-50). No plano das medidas práticas, é possível citar, por exemplo, iniciativas como as CISP (Circunscições Integradas de Segurança Pública), AISP (Área Integrada de Segurança Pública) e RISP (Regiões Integradas de Segurança Pública), além do SIM (Sistema Integrado de Metas), existentes no Rio de Janeiro desde 2009, e a criação do Sistema Integrado de Defesa Social e a constituição de centros integrados de comunicações para a aproximação das polícias em Minas Gerais a partir de 2003.

Na contramão de experiências como estas, no entanto, ainda persistem entraves importantes que têm tornado insuficientes os esforços pela integração. Um deles certamente é a instabilidade relativa à manutenção ou ao desmantelamento das diretrizes das políticas de segurança pública a depender das orientações dos governos estaduais ou federal. Neste aspecto, vigora certa oposição entre políticas de Estado e políticas de governo, muito embora, de maneira geral, haja comportamentos que atravessam décadas independentemente do espectro político ao qual pertençam chefes de Estado, como a discricionariedade e a violência das polícias, sobretudo em relação a negros e pobres.

Outro empecilho à efetiva e irrestrita integração entre as polícias encontra-se na prevalência de relações interpessoais sobre relações institucionais. A cooperação e interlocução entre as instituições policiais, não raro, depende exclusivamente do grau de aproximação e dos interesses dos atores e grupos de atores que operam as polícias, suprimindo as possibilidades de instituições guiadas por princípios republicanos e legalistas, de respeito à coisa pública e caos interesses da população e conduta baseada em preceitos de impessoalidade e isonomia.

Por fim, mas não menos importante, é preciso ainda assinalar a importância do corporativismo e da cultura individual de cada uma das instituições policiais. Aqui, uma vez mais, a diferenciação entre Polícia Militar e Polícia Civil nos fornece um bom parâmetro para o entendimento do que se diz, pois nelas é onde encontramos maior resistência. Como atestam diversos especialistas (Sapori, 1995; Muniz, 1999; Soares, 2000; Sansone, 2002; Kant de Lima,

2013; Santos, 2015; Bottino et al., 2020) entre estas polícias há uma diferença de cultura organizacional que há décadas produz uma auto-blindagem e uma rivalidade histórica na busca pela preservação de status e pela manutenção de determinados privilégios. Forjada a partir dos valores militares, as PMs brasileiras prezam por seu aquartelamento, rígida hierarquia e treinamento de guerra – embora esse também seja um padrão para determinados esquadrões da Polícia Civil. Esta última, por sua vez, valoriza a sua autonomia e não subordinação a uma hierarquia repressiva e a sua capacidade de produção da verdade jurídica em uma tradição inquisitorial (Kant de Lima, 1989).

Se somamos a estes fatores à atuação meramente “cerimonial” do ministério público (Vargas & Rodrigues, 2011), a quem cabe o papel constitucional - não cumprido efetivamente - de fiscalização das polícias, o corporativismo, o excesso de autonomia e a irredutibilidade recíproca das culturas organizacionais destas instituições têm contribuído em muito para que tenhamos forças policiais refratárias aos mecanismos de controle democrático e que, para além da ausência de comprometimento com uma comunicação republicana entre si, encontram-se em permanente disputa (sobretudo, por recursos orçamentários), ao ponto de se verem como inimigas. O resultado deste conflito, por conseguinte, gera uma disjunção no funcionamento do sistema de segurança pública: trata-se de um paradigma de ação e interação em que há pouca cooperação entre os policiais que atuam na “ponta” e aqueles que atuam na inquirição criminal e, depois na interlocução com os promotores, produzindo uma investigação que em grande parte das vezes será estéril.

Tem-se, na reunião destes elementos, portanto, uma polícia de baixa eficiência tanto do ponto de vista democrático quanto do ponto de vista da racionalidade técnica. No Brasil, as estatísticas de crimes, o mais grave dentre todos, os homicídios, cuja ordem é de aproximadamente 60 mil por ano, é inversamente proporcional a capacidade das polícias de solucionar crimes como estes, havendo estados como o Rio de Janeiro, por exemplo, com uma taxa de elucidação de homicídios de apenas 11% (Instituto Sou Da Paz, 2020).

Pesquisa recente, entretanto, desenvolvida por Bottino et al. (2020) com policiais do Rio de Janeiro, aponta para a existência de um cenário que não está completamente fechado à mudanças. E de acordo com os pesquisadores, policiais de ambas as instituições acreditam que uma maior integração entre as polícias é necessária, embora também afirmem que dificilmente realizam reuniões, cursos ou outras atividades conjuntas nas quais encontrem-se representantes da Polícia Militar e da Polícia Civil. A mesma pesquisa também assevera, por exemplo, que policiais militares, principalmente os que trabalham na ponta, compreendem a importância de

procedimentos padronizados, mas negam a importância de uma Secretaria de Segurança Pública, a quem as duas polícias deveriam se subordinar, ao passo em que policiais civis consideram fundamental a comunicação com o Judiciário, bem como a aproximação entre as culturas policiais, ainda que preservem um entendimento mais conservador sobre a separação das atribuições. Ademais, constatou-se ainda a existência de um grau de confiança considerado positivo entre as duas instituições.

Em 2018, a “Comissão Especial de Estudo Unificação das Polícias Civis e Militares”, criada na Câmara dos Deputados em 2015, assinalou a urgência da necessidade de modificações na Constituição Federal para o estabelecimento de um novo modelo de polícia baseado no conceito do ciclo completo, na unificação da doutrina policial, na desvinculação das forças armadas e nos princípios de polícia comunitária (CEEUPCM, 2018). Recentemente, no ano de 2019, a Câmara instalou outra comissão especial, a comissão da “Competência Legal para Investigação”, com o intuito de analisar especificamente as possibilidades de implementar os ciclos completos nas polícias brasileiras. Seus trabalhos foram interrompidos em virtude da pandemia mundial de Covid-19 e os seus encaminhamentos ainda não foram publicados. Com base em Saporì (2016), integrante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), que foi convocado a realizar uma apresentação sobre o tema aos deputados, poderíamos falar em três perspectivas para a implantação do ciclo completo, resumidas a seguir.

Considerando o modelo de polícias estadualizadas e a sua manutenção, a primeira delas seria a unificação das polícias civil e militar em cada unidade da federação, alterando o número atual, de 54 polícias, para 27 e haveria apenas um chefe de polícia no comando desta nova instituição. Todas estas polícias atuariam a partir do mesmo treinamento e formação, realizando policiamento ostensivo, preservação da ordem pública e atividades de polícia judiciária nos respectivos limites territoriais de seus estados, a partir de uma nova estrutura hierárquica, um novo regulamento disciplinar, um plano único de carreira. As novas polícias poderiam ser implementadas gradualmente e cada estado poderia definir se elas possuiriam caráter civil ou militar. O principal ganho com esta opção seria a otimização dos recursos públicos, humanos e materiais. Por outro lado, a dualidade ainda existente entre as duas corporações poderia ser transposta à nova instituição dificultando uma identidade organizacional (Saporì, p. 53-54).

A segunda opção seria a manutenção de duas polícias e a adoção do ciclo completo para ambas, o que demandaria pequena mudança na Constituição Federal, com as questões mais procedimentais ficando a critério de cada estado. Nesta possibilidade, novamente a disputa entre

as corporações surge como um provável empecilho. Para solucionar este problema, Sapori sugere que uma alternativa poderia ser que cada polícia ficasse responsável por atuar em cidades distintas. Neste caso, no entanto, novos obstáculos poderiam surgir a partir das divergências políticas entre o governo do estado, prefeitos, vereadores e deputados estaduais (idem, p. 55).

Uma terceira e última possibilidade seria o estabelecimento de um ciclo completo de polícia baseado numa divisão de tarefas por competência penal. A cada uma das polícias caberiam determinados tipos de crimes e contravenções estabelecidos pelo Código Penal, possivelmente com a PM atuando nos crimes de menor potencial ofensivo e a Civil operando nos crimes mais violentos. Neste modelo, o ciclo completo se aplicaria somente à Polícia Militar, que seria responsável pelo patrulhamento e pela condução de TCOs (Termo Circunstanciado de Ocorrência), bem como por inquéritos relativos a crimes de menor gravidade. Em sendo assim, seria possível prever certa resistência por parte dos delegados da polícia civil, já que com estas mudanças a PM poderia gozar de maior poder (idem, p. 56).

Quanto às polícias federais, as questões poderiam ser muito mais simples, uma vez que a Polícia Federal já funciona a partir do ciclo completo. A mudança neste âmbito afetaria apenas as polícias rodoviária e ferroviária, imputando-lhes a responsabilidade pela função de polícia judiciária consoante aos lugares onde realiza patrulhamento.

Hoje, é possível dizer que houve avanços no campo da segurança pública que não podem ser desprezados e que o hiato entre as polícias já foi maior do que parece. Há, contudo, muito a se fazer, pois as muitas medidas e experiência país afora, não obstante sua importância, ainda são escassas e insuficientes ante ao desafio enfrentado. Os problemas são de ordem tanto quantitativa quanto qualitativa em um grau elevado. Mas se é uma segurança pública e por instituições policiais democráticas o que almejamos, então é preciso lembrar que a democracia é algo sempre inacabado, que se constrói no caminho, embora estejamos diante de um cenário que sob muitos aspectos demanda urgência de ações.

### **6.7 O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**

Em 2003, foi criado o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (Ministério da Justiça, 2003), implementado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Apesar disso, o SUSP foi instituído pela Lei 13. 675 de 11 de junho de 2018, 15 anos depois. De acordo com primeiro artigo desta lei a finalidade do SUSP é “de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica



e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade”.

O desenho institucional do SUSP se caracteriza por ter um órgão central, definido pelo Art. 9º, o Ministério Extraordinário da Segurança Pública (MSP) que deve atuar como coordenador, com a União desempenha papel de destaque no sistema. No entanto, a existência do MSP foi bem curta e esse foi incorporado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Quanto à composição, os integrantes do Susp dividem-se em duas categorias. São integrantes estratégicos: a) União, estados, Distrito Federal e municípios; b) conselhos de segurança pública e defesa social (dos três entes federados). Os integrantes operacionais são: a) Polícia Federal; b) Polícia Rodoviária Federal; c) polícias civis; d) polícias militares; e) corpos de bombeiros militares; f) guardas municipais; g) agentes de trânsito; h) órgãos do sistema penitenciário; i) órgãos periciais; j) guarda portuária; k) Secretaria Nacional de Segurança Pública; l) secretarias estaduais de segurança pública; m) Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec); n) Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad). Os órgãos operacionais são aqueles elencados no artigo 144 da Constituição Federal, com acréscimo de outros que, embora não lembrados pela constituinte, são importantes no campo da segurança pública como os braços dos Executivos Nacional e Estadual que atuam conjuntamente com as instituições já previstas.

A Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Susp, também atrela em seu Art. 17 o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) ao dispor que deverá ser produzido regulamento próprio para a aplicação de recursos dos Fundos, respeitando as atribuições constitucionais dos Integrantes Operacionais. A gestão do fundo cabe ao Ministério da Justiça e junto a ele tem-se o Conselho Gestor do Fundo que possui como competência zelar pela aplicação dos recursos do FNSP em consonância com o disposto na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. A Portaria 631/2019 do MJSP estabelece a porcentagem a ser rateada para as Unidades da Federação na modalidade Fundo a fundo, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Goiás e Amazonas são os Estados que mais receberão recursos do FNSP. Os estados de Espírito Santo, Amapá, Tocantins, Paraíba, Santa Catarina são as Unidades da Federação que vão receber menos do fundo.

Após esta caracterização legal e de criação do fundo, cabe tratar dos aspectos do SUSP para a resolução do pacto federativo. Como apresentado até aqui, foram criados alguns programas nacionais de Segurança Pública no sentido de organizar e definir atribuições dos entes federados, das polícias, das instituições, em termos de governança, dentre outros de uma

maneira geral. Porém, a criação do SUSP não resolve todos estes programas que estavam em andamento de uma vez e precisa de tempo para ser totalmente implementado. Com o objetivo de gerar uma arquitetura uniforme em âmbito nacional, além do compartilhamento de dados, operações e colaborações nas estruturas das três esferas de governo. Por fim, o que todos estes programas e incentivos demonstram é um protagonismo do governo federal no sentido de coordenar a política nacional de segurança pública.

Apesar dos avanços de ordem normativa é possível observar uma dificuldade de realizar a integração e articulação entre os órgãos e entes federados. Desde o primeiro Plano Nacional de Segurança até a criação do Sistema Único de Segurança Pública, os documentos de gestão da SENASP há uma tônica comum sobre o modelo de diferenciação entre as polícias, o que parece estar atrelado à uma ineficiência e sobreposição de suas funções. Consequentemente, diferentes autores e documentos também apontam para a limitação da articulação entre as instituições de segurança pública.

O SUSP é um avanço importante, mas é apenas um guia que tenta orientações para integração na segurança pública em diversas esferas, entretanto, governadores tentando implementar diretrizes deste documento foram impedidos, com a justificativa de inconstitucionalidade. Pensar a desmilitarização da polícia militar é importante por motivos operacionais, pois temos mais oficiais que soldados para patrulhamento, pelos custos e principalmente pelos rejuízos humanos decorrentes da cultura ostensiva. Acreditamos que reformar as policias, criar estratégias para aumentar a confiança e integração entre as instituições de segurança é de suma importância para fortalecer os laços e abrir caminho para um diálogo entre os entes federativos.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sergio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. Dossiê Violências, América Latina. Sociologias (8). Dez 2002.

ABRUCIO, F. L. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, USP, 1998.

ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

AMARAL, L. O imaginário do medo: violência urbana e segregação espacial na cidade do Rio de Janeiro. Contemporânea, v. 8, n. 1. 2010.

ARAÚJO, Wagner dos Reis Marques. A expansão das fronteiras amazônicas: o legado das Usinas Hidrelétricas (UHEs) Santo Antonio e Jirau no estado de Rondônia. RELEM – Revista Eletrônica Mutações, jul–dez, 2017.

AUGÉ, M. Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade. Campinas, SP: Papirus.1994.

BALLESTEROS, P. R. Gestão de políticas públicas no Brasil: problemas, impasses e desafios. Rev. Bras. Segur. Pública | São Paulo v. 8, n. 1, 6-22 Fev/Mar 2014. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/353/173>.

BARATA RB, Ribeiro MCSA, Sordi M. Desigualdades sociais e homicídios na cidade de São Paulo em 1998. Rev Bras Epidemiol 2008; 11(1):3-13.

BAUMAN, Z. Confiança e medo na cidade. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. Globalização – As Consequências Humanas. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 55-56.

BEATO, C. F. C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 13, n. 37, 1998.

BEATO, Cláudio; RIBEIRO, LUDMILA. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. Civitas, Rev. Ciênc. Soc. vol.16 no.4 Porto Alegre Oct./Dec. 2016.

BOTTINO, T; VARGAS, D.; PRATES, F. KHATTAR, S.; CIDADE, A. Os desafios da integração na segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020.

BORGES, Doriam. O medo na cidade do Rio de Janeiro: uma análise sob a perspectiva das crenças de perigo. Curitiba: Appris, 2011. 380 p.

BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo; CANO, Ignacio (Orgs.). Os Donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Rio de Janeiro: LAV/UERJ, 2012.

BORGES, D. Uma análise comparativa do impacto dos fatores individuais e de vizinhança sobre os riscos de vitimização. Interseções [Rio de Janeiro] v. 16 n. 2, p. 379-408, dez. 2014.

BOTTOMS, Anthony. Developing Socio-Spatial Criminology. In The Oxford Handbook of Criminology, 5th ed. Edited by Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner. Oxford: Oxford University Press, pp. 450–89, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm).

BRONZO, C. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. In Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil (pp. 171-201). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/UNESCO. 2009.

BUENO, S. O Papel da União no Financiamento das Políticas de Segurança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI), n. 11, jan./jun. 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8076/1/BAPI\\_n11\\_Papel.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8076/1/BAPI_n11_Papel.pdf).

BURDETT, R. (2012). Designing urban democracy: mapping scales of urban identity. *Public Culture*, 25(2).

BURSIK, Robert; GRASMICK, Harold. Neighborhoods and Crime: The Dimensions of Effective Community Control. New York: Lexington Books, 1993.

BURSIK, Bob J. Social Sources of Delinquency and the Second Coming of Shaw and McKay. In Challenging Criminological Theory. The Legacy of Ruth Rosner Kornhauser. Edited by Francis T. Cullen, Pamela Wilcox, Robert J. Sampson and Brendan D. Dooley. 2015.

CANO, Ignácio. “Os donos do morro”: uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora ??????, maio de 2012.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *Sur, Rev. int. direitos humanos*. São Paulo, v. 3, n. 5, p. 136-155, Dec. 2006. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000200007&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000200007&script=sci_arttext).

CANO, Ignacio, BORGES, Dorian e RIBEIRO, Eduardo. Os Donos do Morro. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, (2012).

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. CIDADE DE MUROS: Crime, segregação e cidadania em São Paulo. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

CAREY, Caitlin. *Hostile Architecture Aimed at People Experiencing Homelessness in Boston, Massachusetts: A Spatial Analysis*, 2018.

CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo; JESUS, Christiane Herold de; CREVELIM, Maria Angélica. A Estratégia Saúde da Família para a equidade de acesso dirigida à população em situação de rua em grandes centros urbanos. *Saúde e Sociedade*, v. 19, p. 709-716, 2010.

CARVALHO, Janaína. G1 (6 de janeiro de 2016). «Milícia expande negócios no Rio e 'exporta' modelo para outros estados». Consultado em 13 de junho de 2021.

CERQUEIRA, Daniel. *Causas e consequências do crime no Brasil*. Tese (doutorado), PPG Economia, PUC-Rio. 2014.

CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA (CESEC). *A cor da violência policial: a bala não erra o alvo*. Rede de observatórios da segurança. Rio de Janeiro, 2020.

\_\_\_\_\_. *Um tiro no pé: impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do rio de janeiro e são paulo*. Rio de Janeiro, 2021.

CHEVALIER, Louis. *Classes labourieuses et classes dangereuses*. Paris: Hachette, 1984.

COLE, S.J. Social and Physical Neighbourhood Effects and Crime: Bringing Domains Together Through Collective Efficacy Theory. *Soc.Sci.* 2019, 8, 147. <https://doi.org/10.3390/socsci8050147>.

COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDO UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES. *Relatório Final*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/unificacao-das-policias-civil-e-militar/documentos/outros-documentos/relatorio-final>.

CRUZ, G. B. A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular. *Cadernos de Segurança Pública*, Ano 5, N. 04. mar. de 2013. Disponível em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/Rev201304completa.pdf#page=44](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Rev201304completa.pdf#page=44).

CUNDA, Mateus Freitas; SILVA, Rosane Neves. ME CHAMAM RUA, POPULAÇÃO, UMA SITUAÇÃO: OS NOMES DA RUA E AS POLÍTICAS DA CIDADE. *Psicol. Soc.*, Belo Horizonte, v. 32, 2020 .

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

ESTADO DE SÃO PAULO. CPPHA. Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência a partir de dados do Ministério da Saúde. Unicef, 2020.

FARLEY, J. E. 1982. Has public housing gotten a bum rap? The incidence of crime in St. Louis Public Housing Developments. *Environment and Behavior*. Volume 14. Nº 4. Sage Publications Inc. PP. 443/477.

FERNANDES, C. R. Segurança para viver: propostas para uma política de redução da violência entre os adolescentes e jovens. In: In NOVAIS, Regina e Vannuchi. Paulo. (Orgs.) *Juventude e sociedade*. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

FERRARO, Kenneth (1995). “Preface”, “Whither Fear of Crime?”, “Interpreting Criminal Realities “Risky Business””. In: *Fear of crime: Interpreting victimization risk*. Albany: State University of New York Press.

FERRAZ, Sonia MT et al. ARQUITETURA DA VIOLÊNCIA: A ARQUITETURA ANTIMENDIGO COMO EURECA DA REGENERAÇÃO URBANA. *Revista Movimento*, Ano 2, nº 3, 2015.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Morar na rua: realidade urbana e problema público no Brasil. *Cad. Metrop. São Paulo*, v. 21, n. 46, p. 975-1004, Dec. 2019.

FREEMAN, Richard B. (1994), “Crime and the Job Market”. NBER Working Paper, nº 4910, pp. 9-44.

FÓRUM NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. ISSN 1983-7364. Ano 13, 2019.

FÓRUM NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Nota técnica pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. 2017. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/FBSP\\_Pacto\\_federativo\\_financiamento\\_seguranca\\_publica\\_brasil\\_2014.pdf](https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/FBSP_Pacto_federativo_financiamento_seguranca_publica_brasil_2014.pdf).

GIRALDI, ALEXANDRE. CRIMINALIDADE EM MINAS GERAIS: Uma avaliação do impacto do Programa “Fica Vivo”, Mariana, MG, UFOP, 2018.

GODOI, Rafael et al . Letalidade policial e respaldo institucional: perfil e processamento dos casos de “resistência seguida de morte” na cidade de São Paulo. *Revista Estudos Sociais*. Bogotá, n. 73, p. 58-72, July 2020.

GOMES, C. A. C. 2005. Espaço urbano e criminalidade: uma breve visão do problema. Salvador. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 7, n. 11, p. 57-67, jan.

GOUX, D.; MAURIN, E. Close neighbours matter: neighbourhood effects on early performance at school. *Economic Journal*, v. 117(523), pp. 1.193-2.015, 2007.

HABER, Carolina Dzimidas. PESQUISA SOBRE AS SENTENÇAS JUDICIAIS POR TRÁFICO DE DROGAS: na cidade e região metropolitana do rio de janeiro. Defensoria Do Estado Do Rio De Janeiro, 2017.

HUNTER, Albert. Private, parochial and public-school orders: The problem of crime and incivility in urban communities. In: Gerald Suttles; Mayer Zald (Eds.); *The Challenge of Social Control: Citizenship and Institution Building in Modern Society*. Norwood, J=NJ: Ablex Publishing.1985.

INESC. Segurança Pública e Cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci. Brasília, 2010. Disponível em: [https://br.boell.org/sites/default/files/pronasci\\_seguranlica\\_e\\_cidadania\\_2.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/pronasci_seguranlica_e_cidadania_2.pdf).

INSTITUTO SOU DA PAZ. Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2020. Disponível em: <http://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/politicas-de-seguranca-publica/control-de-homicidios/?show=documentos#3969>.

IPEA. NATALINO, Marco Antonio Carvalho. Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil. IPEA, 2016.

JENCKS, C.; MAYER, S. E. The social consequences of growing up in a poor neighborhood. *Inner-City Poverty in the United States*, v. 111, p. 186, 1990.

JULIÃO, Elionaldo. Trajetórias de vida de jovens em situação de privação de liberdade no Sistema Socio Educativo do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Degase, 2019.

KANT DE LIMA, Roberto. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 4, p. 65-84, 1989.

\_\_\_\_\_. Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* - Vol. 6 - no 3 - OUT/NOV/DEZ 2013 - pp. 549-580.

KAZTMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de La Cepal*, 75, dezembro, 2001.

KILSZTAJN S, Rossbach A, Carmo MSN, Sugahara GTL, Souza LB. Vítimas fatais da violência e mercado de drogas na Região Metropolitana de São Paulo. *Rev Bras Est Pop* 2003; 20(2):259-279.

LANG, Marina. Veja, 2021. Prédio desaba em comunidade dominada por milicianos no Rio de Janeiro. Acesso em 13/06/2021. Link: <https://veja.abril.com.br/brasil/predio-desaba-em-comunidade-dominada-por-milicianos-no-rio-de-janeiro/>

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Henri Lefebvre; Tradução Rubens Eduardo Frias São Paulo: Centauro, 2001.

LERNER, J. *Acupuntura urbana*. São Paulo: Record. 2003

LINDAHL, L. A comparison of family and neighborhood effects on grades, test scores, educational attainment and income-evidence from Sweden. *The Journal of Economic Inequality*, v. 9, n. 2, p. 207-226, 2011.

LYRA, Diogo. A república dos meninos, juventude, tráfico e virtude. Rio de Janeiro: Mauad X : FAPERJ, 2013. P. 304

MACAULAY, Fiona. Cycles of police reform in Latin America. In: David J. Francis (org.). *Policing in Africa*. New York: Palgrave Macmillan, 2012. p. 165-190.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (2004). Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. *Soc. estado.*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84.

MACHADO DA SILVA, L.A. Os avanços, limites e perigos das UPPs. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira/FAPERJ, 2008.

MARIZ, Renata e CAPRIOLI, Gabriel. Perigosa prosperidade. *Correio Brasiliense*, Brasil, 2012, p.6.

MARQUES, A. M. T. CONASP: um jovem conselho em busca de sua identidade. *Rev. bras. segur. pública*. São Paulo v. 9, n. 2, 180-197, Ago/Set 2015. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/508/215>.

MATIAS, Hugo Juliano Duarte. Jovens em situação de rua: espaço, tempo, negociações de sentido. *Psicol. Soc. Florianópolis*, v. 23, n. 2, p. 237-247, Aug. 2011

MATTOS, Marcio. Efeitos vizinhança e eficácia coletiva: a relevância do contexto na explicação sociológica. *Soc. estado*. Brasília, v. 33, n. 1, p. 293-299, Apr. 2018.



MINAS GERAIS. O Sistema de Defesa Social. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2009.

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA (Brasil). Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028. Brasília: 2018, 93p.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Sistema Único de Segurança Pública. Brasília, 2003. Disponível em:

<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Sistema%20%C3%A9Anico%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABblica%20-%202003-2004-2005.pdf>.

MISSE, Michel (1999). “Introdução”; “Violência, crime, corrupção: conceitos exíguos, objeto pleno”; “A acumulação social da violência”; “Metamorfoses do fantasma”. In: Malandros, marginais e vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese de doutorado: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

MISSE, Michel. Crime e Violência no Brasil Contemporâneo. Estudos de Sociologia do Crime e da Violência Urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p.13. MISSE, Michel. Sobre a construção social do crime no Brasil: Esboços de uma Interpretação. Em: Acusados e acusadores: Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações. Rio de Janeiro, Revan, pp. 13-32. 2008.

MIRANDA, Dayse & Guimarães, Tatiana. (2016). O Suicídio Policial: O que sabemos? Dilemas. 9. 13-34.

MORAES, Gustavo V. A ESTRUTURA URBANA E SUA INTERLIGAÇÃO SOCIAL COM O CRIME. Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

MOURA, Rodrigo L. O efeito das oportunidades no mercado de trabalho sobre as taxas de homicídios no Brasil. Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia da Anpec, Florianópolis, SC. 2016.

MONTEIRO, R. da R. P. O marco conceitual da vulnerabilidade social. Sociedade em Debate, 17 (2), 29-40. 2012.

MUGGAH, Robert. 2017a. “The Rise of Citizen Security in Latin America and the Caribbean”. International Development Policy 9: 291–322.

—. “Where Are the World’s Most Fragile Cities?” CityLab, 27 de Novembro. <https://www.citylab.com/equity/2017/11/where-are-the-worlds-most-fragile-cities/546782/>

- . 2018a. “Latin America’s Cities Are Ready to Take Off. But Their Infrastructure Is Failing Them”. Fórum Econômico Mundial 7 de Junho. <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/latin-america-cities-urbanization-infrastructure-failing-robert-muggah/>
- . 2018b. “Reviewing the Costs and Benefits of Mano Dura Versus Crime Prevention in the Americas”. Em *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*, editado por T.M. Shaw. Londres: Palgrave.
- MUGGAH, Robert. *Combatendo o Crime Organizado na América Latina: Entre Mano Dura e Segurança Cidadã*. In: *Promessas não cumpridas – América Latina Hoje*. The Dialogue, Rio de Janeiro, 2019.
- MUNIZ, Jacqueline. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser. Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999.
- NAPOLIÃO, Paula; MENEZES, Fernanda; LYRA, Diogo. *Ganhar a vida, perder a liberdade. Tráfico, trabalho e sistema socioeducativo*. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 25, julho de 2020.
- NEWMAN, O. 1972. *Defensible Space - Crime Prevention Through Urban Design*. New York, The Macmillan Company.
- NÓBREGA, José Maria Pereira da. *Violência homicida no Nordeste brasileiro: Dinâmica dos números e possibilidades causais*. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social – Vol. 10, no 3, Campina Grande, 2017, p. 553-572*.
- NUNES, Samira. 2018. “Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP”, tese de doutorado, Fundação Getúlio Vargas
- OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de et al. *Criminalidade e o Tamanho das Cidades Brasileiras: um enfoque da economia do crime*. ANPEC, 2005.
- OLIVEIRA, C. M. C., HECKERT, A. L. C. *Os Centros de Referência de Assistência Social e as artes de governar*. *Fractal*, 25(1), 145-160. 2013.
- OLIVEIRA, Alves PF. SOUZA, Maria da Conceição S e ALVES, Patrick F. *Avaliação de Impacto das Guardas Municipais sobre a criminalidade com o uso tratamentos binários*. *Artigos. Rev. Bras. Econ.* 72 (4). Oct-Dec 2018. <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20180025>.
- ONGARO, Daniella FZ. *Dissertação: Lugar e violência na habitação de interesse social: estudo de caso em Juiz de Fora/MG*, 2015.

PATRICIO, Anna Cláudia Freire de Araújo et al. Transtornos mentais comuns e resiliência de pessoas em situação de rua. *Rev. Bras. Enferm.* Brasília, v. 72, n. 6, p. 1526-1533, Dec. 2019.

PERES, S.; BUENO, S. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In.: MINGARDI, G. (Org.). *Violência e Segurança Pública*. Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: [https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/2guaracy\\_0.pdf](https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/2guaracy_0.pdf).

PINHEIRO, Marilda. Ciclo completo da Polícia Militar versus Estado Democrático de Direito. *Rev. bras. segur. pública* | São Paulo v. 10, Suplemento Especial, 44-49, Fev/Mar 2016.

PORTELLA, Daniel D A. Homicídios dolosos, tráfico de drogas e indicadores sociais em Salvador, Bahia, Brasil. *Temas Livres • Ciênc. saúde colet.* 24 (2) • Fev 2019. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018242.32412016>

REYNALD, Danielle M. 2011. Factors Associated with the Guardianship of Places: Assessing the Relative Importance of the Spatio-Physical and Sociodemographic Contexts in Generating Opportunities for Capable Guardianship. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 48: 110–42.

RIBEIRO, Eduardo; Impactos educacionais nas Unidades de Polícia Pacificadora: Explorando os efeitos sobre os fluxos docentes. In: *Revista Intratextos*, 2013, vol 4, no1, p. 27-52. DOI:10.12957/intratextos.2013.8561.

RIBEIRO, Eduardo. IMPACTOS DAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPP) SOBRE COTIDIANOS ESCOLARES. *Lua Nova*, São Paulo, 110: 155-188, 2020.

RODRIGUES, Rute Imanishi. *MORADIA PRECÁRIA E VIOLÊNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO*. IPEA, 2006.

SAMPSON, Robert J., et al. “Assessing ‘Neighborhood Effects’: Social Processes and New Directions in Research.” *Annual Review of Sociology*, vol. 28, 2002, pp. 443–478. JSTOR, [www.jstor.org/stable/3069249](http://www.jstor.org/stable/3069249). Accessed 11 Apr. 2021.

SAMPSON, Robert J.; RAUDENBUSH, Stephen W.; EARLS, Felton. Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science*, v. 277, n. 5328, p. 918-924, Ago. 1997.

SAMPSON, Robert J.; MORENOFF, Jeffrey D; EARLS, Felton. Beyond social capital: spatial dynamics of collective efficacy for children. *American Sociological Review*, n. 64, p. 633-660, 1999.

SAMPSON, Robert J ; MORENOFF, Jeffrey D; GANNON-ROWLEY, Thomas. Assessing neighborhood effects: social processes and new directions in research. *Annual Review of Sociology*, v. 28, p. 443-478, 2002.

SANSONE, Livio. Fugindo para a força: cultura corporativista e "cor" na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. *Estud. afro-asiát.* [online]. 2002, vol.24, n.3, pp.513-532. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-546X2002000300004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-546X2002000300004&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em 20 mai. 2021.

SANTOS, Iris Gomes. Agentes de mudança, contextos políticos e dinâmica institucional: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor da segurança pública no Brasil. Tese de Doutorado em Ciência Política. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

SAPORI, Luís Flávio. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 143-157, 1995.

\_\_\_\_\_. Integração policial em Minas Gerais: Desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas Porto Alegre* v. 8 n. 3 p. 428-453 set.-dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 10, Suplemento Especial, p.50-58, Fev/Mar 2016.

SCHRAIBER LB, D'oliveria AFPL, Couto MT. Violência e saúde: estudos científicos recentes. *Rev Saude Publica* 2006; 40(n. esp.):112-120.

SENTO SÉ, J; CANO, I; e MARINHO, A. Efeitos humanitários dos conflitos entre facções do tráfico de drogas numa comunidade do rio de janeiro. LAV, UERJ, 2006.

SENTO SÉ, Joao Trajano et al. A GUERRA DA PROVIDÊNCIA: Uma análise da ocupação pelo exército da favela da Providência no Rio de Janeiro em Março de 2006. LAV, UERJ, 2006.

SENTO-SE, João Trajano. Prevenção ao crime e teoria social. *Lua Nova*, São Paulo, n. 83, p. 9-40, 2011.

SENTO-SÉ, J. T. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* - Vol. 4 - no 3 - JUL/AGO/SET 2011 - pp. 501-521. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7257/5837#>.

SENTO-SÉ, J. T.; FROSSARD, M.; WERNECK, C.; BOAES, R. Os conselhos comunitários de segurança pública: dinâmicas e avanços de uma política pública no Rio de Janeiro. *Geo*

UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, p. 151-176, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32060/22978>.

SETTE CÂMARA, Paulo. Considerações em torno do ciclo completo da ação policial. Rev. bras. segur. pública | São Paulo v. 10, Suplemento Especial, 28-33, Fev/Mar 2016.

SILVA, Antonio A e CHAVES, Silbane L. Problematizações sobre vulnerabilidade social e racismo institucional nas ações desenvolvidas por CRAS quilombola. Revista Brasileira de Psicologia, 02(núm. esp.), Salvador, Bahia, 2015.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. "Violência urbana", segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. Cad. CRH, Salvador, v. 23, n. 59, p. 283-300, Aug. 2010

SOARES, Luiz Eduardo. Meu casaco de general: 500 dias no front da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Cia. das Letras, 2000.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estud. São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, Dec. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300006&lng=en&nrm=iso).

SOUZA, Eliana Souza. O contexto das práticas policiais nas favelas da Maré: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas. PUC, Rio de Janeiro, 2009. (Tese de Doutorado em Serviço Social)

SOUZA, Pedro H. G. FERREIRA DE, OSÓRIO, Rafael Guerreiro, PAIVA, Luis Henrique e SOARES, Sergei Soares. Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro, agosto de 2019. IPEA, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). DECISÃO. Sexta Turma considera ilegal busca e apreensão coletiva em comunidades pobres do Rio. Brasília, Df, 05 de novembro de 2011.

TAIT, David Bruce. A 'Third Umpire' for Policing in South Africa. IGARAPÉ INSTITUTE. Strategic Paper 14. MARCH 2015.

TOROSSIAN, S. D. & RIVERO, N. E. (2012). Políticas Públicas e Modo de Viver: A produção de sentidos sobre a vulnerabilidade. In: Cruz, L. R.; Guareschi, N. (orgs). Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas. Petrópolis, RJ: Vozes.

TORRES, H. (2002). Social Policies for the Urban Poor: The Role of Population Information. UNFPA Country Support Team for Latin American and the Caribbean. Working Papers Series CST/LAC, n. 24.

\_\_\_\_\_ (1997). Desigualdade ambiental em São Paulo. Campinas, IFCH - Unicamp, tese de doutorado.

TORRES, H. e COELHO, G. (2001). "Primary Education and Residential Segregation in the Municipality of São Paulo: A Study Using Geographic Information Systems". Trabalho apresentado no Encontro "Segregation in the City". Cambridge, EUA, Lincoln Institute of Land Policy.

TORRES, H. e MARQUES, E. (2002). "Tamanho populacional das favelas paulistanas. Ou os grandes números e a falência do debate sobre a Metrópole". Ouro Preto: trabalho apresentado no Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais - Abep, nov. 2002. \_\_\_\_\_ (2002). "Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano". Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 4, pp. 49-70.

TSELONI, Andromachi, Karin Wittebrood, Graham Farrell, and Ken Pease. 2004. Burglary Victimization in England and Wales, the United States and the Netherlands. *British Journal of Criminology* 44: 66–91.

Universidade Federal Fluminense. Mapa dos grupos armados do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020. Acesso em 13 de junho de 2021. Link: [http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2020\\_apresentacao-mapa-dos-grupos-armados.pdf](http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2020_apresentacao-mapa-dos-grupos-armados.pdf)

VARADY, D. P. and WALKER, C. C. 1999. Vouchering out Distressed Subsidized Developments: Does Moving Lead to Enhanced Feelings of Safety? *Environment and Behavior*. Volume 31. Nº 1. January. PP. 3/27

VIEIRA, Liése Basso. Dissertação. INFLUÊNCIA DO ESPAÇO CONSTRUÍDO NA OCORRÊNCIA DE CRIMES EM CONJUNTOS HABITACIONAIS, UFRS, Porto Alegre, 2002.

WEISBURD, David, Elizabeth R. Groff, and Sue-Ming Yang. 2012. *The Criminology of Place*. Oxford: Oxford University Press.

ZAJCZYK, F. (1996). "The Social Morphology of the New Urban Poor in a Wealthy Italian City: The Case of Milan". In: MINGIONE, E. *Urban Poverty and the Underclass*. Blackwell Publications.