

APOIO À PNDU: SEGURANÇA PÚBLICA



APOIO À PNDU: SEGURANÇA PÚBLICA



Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

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

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

APOIO À PNDU: SEGURANÇA PÚBLICA



EQUIPE TÉCNICA

Andreia Cidade Marinho

Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e pesquisadora do Laboratório de Análise da Violência. *E-mail*: andreiacmari@gmail.com.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ri-seguranca-publica>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 A IMPORTÂNCIA DE SE MAPEAR A SEGURANÇA URBANA	9
2.1 Mapeamento da segurança.....	12
2.2 Mudanças: cidades, demografia e taxas de violência.....	19
2.3 Políticas de segurança e redução das taxas.....	22
2.4 Perfil da violência urbana.....	25
2.5 A polícia nas cidades.....	29
3 PERCEPÇÃO, MEDO E SEGURANÇA PÚBLICA	32
3.1 Controle e segregação: configuração espacial e criminalidade.....	32
3.2 Arquitetura do medo: desenho do território	34
3.3 Espaço e criminalidade: o lugar do crime	36
3.4 A escala local como foco.....	38
3.5 A cidade contra os indivíduos.....	41
4 ESPAÇO URBANO E SEGURANÇA PÚBLICA	44
4.1 Efeitos de vizinhança: eficácia coletiva.....	44
4.2 Urbanismo social: experiências que apontam a solução	51
5 TERRITÓRIOS NEGLIGENCIADOS	57
5.1 As comunidades periféricas	57
5.2 Violência nas comunidades periféricas.....	63
6 PACTO FEDERATIVO E SEGURANÇA PÚBLICA.....	69
6.1 Pacto federativo e segurança pública.....	69
6.2 Papel dos entes federativos: impacto na gestão pública da segurança pública	73
6.3 Iniciativas de integração territorial na segurança pública.....	75
6.4 Policiamento comunitário e segurança cidadã.....	76
6.5 Articulação interinstitucional	76
6.6 Integração das polícias.....	78
6.7 O Susp	83
REFERÊNCIAS.....	85
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	96

1 INTRODUÇÃO¹

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 se vinculam às formas através das quais os indivíduos conferem sentido ao espaço, com ele se relacionam, o constroem e o definem. Este documento se fundamenta na construção do conhecimento e nas políticas de prevenção em diálogo com o desenvolvimento urbano.

A segurança, desde os anos 2000, tem sido objeto de 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 tematizou a questão como fundamental na formulação de cidades. Em 2003, a publicação da I Conferência das Cidades esboçou as bases iniciais para a elaboração da PNDU, agregando diversas políticas setoriais, entre 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, pela primeira vez trouxe a segurança como um de seus compromissos transformadores para o desenvolvimento urbano sustentável (ONU, 2019). Dessa forma, podemos perceber que, nos últimos vinte anos, o assunto vem sendo documentado e desenvolvido para se pensar o desenvolvimento urbanístico.

Este trabalho também discorre sobre as principais correntes de pensamento e os elementos apontados pelas pesquisas e debates públicos, identificados como entraves para salvaguarda das populações no meio urbano. Neste documento, são abordadas questões atinentes à percepção social da segurança, que afetam a configuração do local e a oferta de serviços no território. Observa-se a relação dialógica entre criminalidade, violência e território, ou seja, como a violência simbólica e física interferem no espaço, assim como as condições e interações sociais produzem efeitos sobre a segurança. Sempre que possível, abordam-se as narrativas acerca do espaço urbano, que estrutura a vida social e sofre os efeitos das relações estabelecidas nele mesmo.

Serão elencadas as questões frequentemente mais relacionadas à 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 são apresentados em perspectiva multiescalar e discutidos no percurso da presente nota técnica, mas o foco principal é a delimitação e participação local como estratégia para uma política mais assertiva de desenvolvimento urbano no país.

São discutidas políticas de prevenção, assim como os efeitos da estratégia de segurança ostensiva, que historicamente tem se mostrado ineficaz. A segurança urbana deve ser entendida como tema transversal, que, como tal, requer respostas multissetoriais e integradas que vão muito além da ação da polícia e do sistema de justiça. De acordo com o que foi dito

1. Este relatório é um produto referente ao 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).

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, agregadas a diversas políticas setoriais e ao apoio social, são estratégicas para isso.

Com relação às políticas ostensivas de segurança, discutir-se-á a abordagem policial violenta, bem como sua distribuição desigual e as características socioeconômicas dos bairros que recebem os efetivos policiais. 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 a análise da relação entre as ações truculentas e os territórios que mais sofrem com estas ações do Estado, bem como suas motivações.

Os grupos sociais marcados pela exclusão social devem ganhar destaque, pois alguns ocupam espaços físicos bem definidos que reforçam a estratificação. Desse modo, 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 à pobreza, o acesso a direitos fundamentais, como educação, saúde e outros elementos, estão na base das causas da violência urbana, e as iniciativas neste âmbito são pouco pensadas em termos estratégicos.

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

A PNDU, discutida desde 2003, trata da inserção das cidades na dinâmica regional e no território nacional, orientando-se pelos valores democráticos e a promessa de diminuição das desigualdades no espaço urbano. E, por este motivo, compreendemos que 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 a 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 reside 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 em 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 instrumentos essenciais para uma PNDU efetiva. E, para os planos diretores voltados à segurança, adotamos abordagens para gerar subsídios assertivos, pavimentadas na produção de conhecimento, diagnósticos em nível local, em políticas de prevenção, diminuição da estratificação socioespacial, articulação integrada entre os setoriais, assim como no fortalecimento dos conselhos comunitários e da participação popular.

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, o que imprime nesses espaços uma variedade de desigualdades socioespaciais expressas 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 tematize 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, visando combater a desigualdade territorial por meio de ações que reduzam a criminalidade, promovendo a inclusão social, econômica, e o desenvolvimento urbano. Prevendo, ademais, ações específicas de combate ao racismo, à misoginia, à homofobia, à LGBTQIA+fobia, à xenofobia e a todo tipo de discriminação e violência baseada na intolerância, com inclusão da pauta da diversidade nas estratégias.

Para tanto, é importante realizar diagnósticos assertivos sobre a localização dos diversos tipos de violência que comprometem a vida nas cidades, com mapeamentos que subsidiem os gestores em sua atuação. Os crimes contra a vida, as taxas de crimes violentos letais e intencionais (CVLIs) – 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, Ribeiro e Sordi, 2008; Schraiber, D'Oliveira e Couto, 2006), do contrabando, da posse e porte de armas de fogo (Lima, 2005), de conflitos decorrentes do tráfico de drogas. Citemos ademais a legitimação estatal e social de que alguns territórios não merecem atenção pública, sendo seus habitantes oprimidos, humilhados e mesmo assassinados por agentes do Estado, com apoio das instituições e da lei, e vitimados pelas forças ilegais que dominam estas áreas (Portella, 2009).

Muitos estudos têm discutido a relação entre o aumento da violência e o processo de urbanização no Brasil, apontando, como causas possíveis, o crescimento 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 (Cerqueira e Bueno, 2020; Beato Filho e Assunção, 2008; Araújo e Chagas, 2020).

A coleta de dados para a localização das áreas que necessitam de mais atenção é essencial para a realização de diagnósticos nas políticas públicas de segurança urbana, pois 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 os profissionais que atuam na ponta da segurança pública – a fim de 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 que os dados são importantes como auxiliares no combate à violência e prevenção da criminalidade urbana, estudos apontam que planejamentos com essa perspectiva são algo relativamente novo no Brasil (Beato Filho e Assunção, 2008; Araújo e Chagas, 2020). Um dos obstáculos para a realização de bons mapeamentos é a baixa confiabilidade ou a 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 (por meio do Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde – DataSUS).

A falta de informação adequada é um dos problemas enfrentados para a realização de mapeamentos de qualidade. Muitas vezes, os dados existem, mas não estão sistematizados, as instituições não os disponibilizam ou eles estão inacessíveis. Um dos primeiros passos é a criação de uma cultura de coleta de dados em todas as instituições, com o fortalecimento da confiança entre os órgãos e a integração de informação. Por fim, a transparência, para que a população civil, pesquisadores e gestores possam acessar os dados para tomada de decisão, e para que os profissionais possam realizar análise criminal, distribuição dos efetivos e planejamento.

O mapeamento da criminalidade é relevante não somente para a 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 de acesso a direitos. Todos esses elementos associados à desigualdade social estão agrupados em locais onde a criminalidade e a vitimização se concentram. Os dados e órgãos não dialogam suficientemente, havendo distância entre pessoas e instituições, desde aqueles que trabalham 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 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 nas democracias, para prestação de contas à população, para o combate à corrupção e a 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. Entende-se a necessidade de algumas informações precisarem ser sigilosas, principalmente as que envolvem a segurança do Estado e as investigações em curso. Todavia, é frequente que o monopólio da informação e a falta de confiança acarretem a ausência de colaboração entre agentes da segurança, sendo difícil o compartilhamento de informações entre as instituições.

Um exemplo de boa prática foi a criação do Índice de Dados Abertos (Open Data Index – ODI) para cidades, um indicador elaborado pela Open Knowledge Brasil e a Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (DAPP/FGV). O ODI foi desenvolvido com o propósito de mensurar a transparência das informações da esfera federal até a municipal, e utiliza como critérios: i) o tipo de dado que é divulgado; ii) os formatos; iii) a facilidade de acesso; e iv) a transformação dos dados em informação (2018, p. 9). Também é aplicado a diversos países e feitas comparações entre eles. A iniciativa é pioneira no âmbito da promoção da transparência e na promoção dos dados abertos no mundo (Ruediger e Mazotte, 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 o ODI, agregando às análises municipais outras políticas setoriais que existiam no índice para as cidades, 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, por meio do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP), e se tornou referência de transparência em dados no tema. Além do Rio de Janeiro, 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 relativamente às taxas de criminalidade e ao desenvolvimento social. Os dados também são necessários para delimitações dentro do espaço urbano das cidades, como, por exemplo, para criar tipologias que dialoguem com o conceito de *efeito de vizinhança* (tema que será explorado nas seções seguintes deste relatório).

Com sistemas de coleta de dados confiáveis e monitoramento, também é possível mensurar a letalidade policial e outras violações dos direitos humanos, verificando-se onde estas estão ocorrendo e quem as está perpetrando. Mas não basta a coleta de dados; são necessárias qualidade e sistematização, que só podem ser aprimoradas com levantamentos responsáveis, conforme as demandas das políticas públicas. Com sistemas de dados confiáveis, é possível traçar o perfil social das vítimas e autores, o que poderá subsidiar políticas de segurança que assegurem os direitos e a salvaguarda de grupos específicos vitimizados, como negros, mulheres, jovens, LGBTQIA+, refugiados e outros. O perfil social dos autores e das vítimas de violência é de suma importância para a 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 na maioria das pesquisas sobre o tema, será apresentado um mapa da violência com base na letalidade violenta, 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 a base de dados da série histórica de 2008 a 2018, no período tivemos um aumento de 4,0% na taxa de homicídios. 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 várias hipóteses para essa redução, inclusive de problemas na qualidade e ocultação de dados; entretanto, mesmo se considerando que seja verossímil, essa redução muito 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 os não negros (Cerqueira e Bueno, 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 na 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. Assim, daremos prioridade aos números anteriores à pandemia de covid-19.

De acordo com o *Atlas da Violência* 2020,² o Brasil vem experimentando, desde 2018, uma redução do número de CVLIs; nesse ano de referência, a taxa nacional foi de 27,8 mortes por 100 mil habitantes. Esse quantitativo é o menor registro em quatro anos, e este 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 todas as Unidades da Federação (UFs) de maneira homogênea. Em algumas regiões, as taxas foram reduzidas, 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 analisados separadamente.

2. O ano de referência para elaboração é de 2018.

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 teve leve aumento, invertendo o esperado, e o Sudeste, o Centro Oeste e o Norte tiveram redução.

No *Atlas*, podemos observar que as maiores taxas se concentram no Norte e Nordeste. As UFs que apresentam os piores índices são, em ordem decrescente: Roraima com 71,8 por 100 mil habitantes; Ceará, com 54; Pará, com 53,2; Rio Grande do Norte, com 52,5; Amapá, com 51,4; e Sergipe, com 49,7 por 100 mil. Os menores índices são os de São Paulo (8,2 por 100 mil habitantes), Santa Catarina (11,9), Minas Gerais (16), Distrito Federal (17,8), Piauí (19) e Mato Grosso do Sul (índice de 20,8 por 100 mil habitantes). Ressalte-se, no entanto, que a interpretação das causas deve ser feita com cautela, com um olhar contextual particular em escalas menores em cada estado (Cerqueira e Bueno, 2020, p. 18).

A região Nordeste passou por um processo de crescimento econômico na década de 2000, porém com ausência de estruturas preparadas para receber os efeitos da nova configuração resultante; as cidades pequenas cresceram rapidamente, e o desenvolvimento econômico trouxe 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. Gera-se 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 se deslocar 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, relacionado a este problema. Os municípios 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 o desemprego, a pobreza e o efetivo policial, com impacto médio. Indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Estatuto do Desarmamento e número de prisões não tiveram impacto, ou seja, não passaram pelo teste de significância controlado pelas variáveis do modelo (Nóbrega, 2019). Esse resultado corrobora a literatura, que apresenta os níveis de desemprego como ponto catalisador da criminalidade (Freeman, 1994; Cerqueira, 2014; Cerqueira e Moura, 2016). Outro aspecto importante: estudos apontam que até 80% dos homicídios dolosos estão relacionados à região onde existe pobreza e tráfico de drogas (Portella *et al.*, 2019; Barata, Ribeiro e Sordi, 2008).

Segundo estudo do Ipea, em 2019, no Norte a desigualdade econômica diminuiu, porque todas as faixas perderam renda – inclusive aquelas que estão no topo da pirâmide, constituída dos 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, os mais pobres continuaram com os menores rendimentos, aumentando a desigualdade no período. Uma das explicações foi a redução dos beneficiários do Programa Bolsa Família, que vêm diminuindo 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 *et al.*, 2019).

Com ênfase na redução de homicídios dolosos anterior à 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 dos elementos para cuja sustentação temos alguma base empírica: i) problemas da coleta de dados; ii) políticas públicas de prevenção; e iii) políticas públicas de combate à pobreza e transferência de renda.

A implementação do projeto do Sistema Único de Segurança Pública (Susp)³ 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, também não conhecemos ao certo seu efeito sobre os homicídios por arma de fogo. Apesar de o Estatuto dificultar a circulação dos artefatos, muitas vezes o acesso se dá por meios ilegais de compra. Segundo projeções do pesquisador Daniel Cerqueira, o Estatuto teria poupado o país de 11% a mais de MVI. 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 rastreio da munição utilizada em crimes.

Algumas hipóteses transversais também são apontadas, como a mudança demográfica no país. Com a redução do número de jovens, há uma transição demográfica que enca-minha o Brasil 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-se, de maneira significativa, as 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 suicídios de idosos (Cidade, 2012). 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, raça/cor da pele e outros. Portanto, pelo canal demográfico, espera-se uma influência no sentido de diagnósticos precisos, a fim de que se possam pensar estratégias de atuação para redução da violência urbana nos próximos anos.

2.1.2 Sudeste

De acordo com o *Atlas da Violência*, os dois estados com as menores taxas do país estão no Sudeste: São Paulo, com 8,2; e Minas Gerais, com 16,0 por 100 mil habitantes. Por sua vez, 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 por 100 mil (2019).

3. Inspirado no Sistema Único de Saúde, mas que, contrariamente ao SUS, foi idealizado de cima para baixo – da esfera nacional para o local –, o que o torna potencialmente disfuncional e desintegrado com os outros entes da Federação.

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. Naquele ano, as mortes violentas com causa indeterminada (MVCIs) aumentaram 61,4%, e a taxa de MVCIs atingiu 9,4 por 100 mil habitantes, superior à de homicídios no estado, que foi de 8,2. Isso 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 quanto à qualidade da informação e à capacidade de elucidação dos crimes.

Em termos de mortes por causas indeterminadas, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro lideram o *ranking* brasileiro. Em 2017, São Paulo contabilizava 2.603; em 2018, registram-se 4.136, uma diferença quase duas vezes maior. No Rio de Janeiro, em 2018, tínhamos 1.440; em 2019, 4.793, quase quatro 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 de a 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 MVCIs, de 839 para 308 óbitos nessa categoria. Por desconfiança dos dados e pela 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, registrou uma redução de 48%, sendo o terceiro do país que mais reduziu o percentual de mortes violentas. Em 2008, o estado aparecia como o segundo mais violento do país, com uma taxa de 56,4 homicídios por 100 mil habitantes (Cerqueira e Bueno, 2020).

No Espírito Santo, desde 2010, vinham sendo alcançados 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 anteriores e do fim da greve iniciada em 2017. Ainda assim, o número de mortes violentas com causa indeterminada aumentou 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 (Cerqueira e Bueno, 2019). Também é importante lembrar que, no período de 2008 a 2018, quanto aos feminicídios, 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%, destacando-se essas UFs nessa 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, Mato Grosso, entre 2008 e 2018, teve uma redução de 9,3%. As UFs 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 seguiu tendência de aumento, todas as UFs tiveram redução das suas taxas de letalidade violenta, destacando-se o Distrito Federal, 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, tendo, na década estudada, o maior percentual – um acréscimo de 30,4% entre 2008 e 2018.⁴ Entre 2019 e 2020, de acordo com a Secretaria de Estado de Segurança, os feminicídios aumentaram 59% (Assis, 2021).

Goiás que é estado da região que exclusivamente segue com crescimento das taxas de homicídio, e é também o único que não divulga as mortes em decorrência de ação policial, por motivos de segurança, nem divulga os dados atualizados. O estado se recusou inúmeras vezes a passar informações públicas relativas a crimes e sobre o sistema prisional. A justificativa da Secretaria de Segurança Pública (SSP) é que ela “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” (Goiás..., 2021). A SSP de Goiás justifica juridicamente sua falta de transparência com a Portaria nº 750/2016, que regulamenta o sigilo, e com a Lei Federal nº 12.527/2011, que prevê, em casos específicos, uma classificação do que deve ser mantido em segredo por razões de Estado. (FBSP, 2019). De acordo com os dados do SIM/MS, 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 – anteriormente, a série histórica desta modalidade de violência estava em branco na plataforma (SIM-2019).⁵

2.1.4 Sul

Na região Sul, Santa Catarina é o estado com menor índice, ostentando a segunda menor taxa de homicídios do país, com 11,9 por 100 mil habitantes. O Paraná registrou 21,5, e o Rio Grande do Sul, 23,8 em 2018. Entre 2008 e 2018, exceto o Rio Grande do Sul, que segue com alta gradativa, os outros estados caminham em tendência de queda. O Paraná

4. Informações retiradas da base de dados do SIM-Datasus. Disponível em: <http://sim.saude.gov.br/default.asp>.

5. Informações retiradas da base de dados do SIM-Datasus. Disponível em: <http://sim.saude.gov.br/default.asp>.

teve uma diminuição de 33,8% no período. Por outro lado, exatamente Paraná e Santa Catarina são os estados que têm aumentado os índices de morte violenta por causa indeterminada desde 2008, mas o indicador não é suficiente para invalidar a queda dos crimes contra a vida nestes estados.⁶ Em especial, de acordo com os dados Ministério da Saúde, o Paraná é o terceiro estados do país com maior número de mortes em decorrência de ação policial, com aumento que se destaca nos últimos anos.⁷

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 o estado, em número de vítimas, o quarto neste perfil de assassinatos no país (FBSP, 2020). O aumento do conservadorismo no país encoraja esse tipo de violência. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 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 (FBSP, 2020).

A Secretaria de Estado de Segurança Pública do Paraná (SESP-PR) contabilizou aumento, entre 2019 e 2020, de 5,3% de mortes violentas intencionais, enquanto 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). Dessa maneira, devemos atentar para o fato de o aumento das taxas no Rio Grande do Sul poder estar em parte relacionado à qualidade dos dados, que parecem estar caminhando para uma melhora.

2.1.5 Norte

Segundo o *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 aumentos de 140,6% e 182,3%, respectivamente, na década. Rondônia é o estado com a menor taxa registrada (27,1 por 100 mil), observando-se 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 drogas, que acontecia antes mesmo da 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.

6. Informações retiradas da base de dados do SIM-Datasus. Disponível em: <http://sim.saude.gov.br/default.asp>.

7. Informações retiradas da base de dados do SIM-Datasus. Disponível em: <http://sim.saude.gov.br/default.asp>.

Apesar de a 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 todas as UFs. Registramos que, de 2019 a 2020, houve uma queda de 19% da letalidade violenta; na Região Metropolitana de Belém, a redução foi de 55% dos CVLIs, e as outras taxas de criminalidade também diminuíram (Saavedra, 2021). O Acre, por sua vez, apesar de indicar uma taxa muito alta de homicídios 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 no país, depois do Ceará. Mesmo com a redução promissora, o Acre ainda é um dos estados com maior taxa de letalidade violenta do país, sendo o quarto no *ranking* de óbitos da região Norte (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 Universidade de São Paulo (USP), que apontam esse estado como tendo a maior taxa de feminicídios do país (em 2018 e 2019, o estado tinha uma taxa de feminicídios 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 a 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 ao 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 o Ceará, com 54,0, o 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 (Cerqueira e Bueno, 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 seria 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 as facções e o subsequente armistício. Esses conflitos são citados como um fator explicativo para o aumento súbito das mortes e o decréscimo no ano posterior. Em 2017, o Norte e o Nordeste experimentaram os piores aumentos de mortes, e, no ano seguinte, registraram as maiores quedas das taxas de homicídios.

Ao observarmos os dados recentes do SIM/MS, em 2019 muitas UFs apontaram uma diminuição inédita, como o Ceará, que registrou uma redução de quase 50%, retornando à tendência de aumento em 2020. Para o Ceará, uma das justificativas para o crescimento, mas não suficiente para explicar o evento quantitativo nacional, foi a greve de treze dias da Polícia Militar, em 2020. Um outro fator pode estar relacionado às mortes com causas indeterminadas no Ceará – que, em 2018, registrou 535, e em 2019, 995

óbitos de causa indeterminada. Contudo, em 2020 o estado teve um aumento da taxa de letalidade de 81% (o maior índice do país), atingindo 43,9 por 100 mil habitantes. Por outro lado, o Piauí ostenta a menor taxa do Nordeste, com 21,4 por 100 mil habitantes (Cerqueira e Bueno, 2019).

Pernambuco tem reduzido as 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 facções. Mas, em 2018, volta a redução das taxas, em parte pela continuação do programa social, 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 se relacionam à redução da criminalidade, visto que, como a própria secretaria identificou, entre 65% e 75% dos CVLIs estão relacionados ao tráfico de drogas. Isso faz supor que, apesar dos esforços do estado, os efeitos foram ocasionados pelos motivos citados anteriormente, vinculados à 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 sucesso, com uma redução de 22,9% em relação ao ano anterior, destacando-se na redução de assassinatos entre mulheres e jovens. Porém, a partir de 2020, os índices de violência voltaram a subir. O aumento certamente está relacionado à pandemia e aos seus impactos socioeconômicos, que estão potencializando o desemprego e a pobreza, e dificultando o enfrentamento da violência. Em suma, a partir de 2018, a desigualdade diminuiu no Norte, mas aumentou no Nordeste. Uma das principais consequências do aumento da pobreza, desde o início da pandemia, é o aumento das taxas de criminalidade na maior parte dos estados. Vale ressaltar que não somente a letalidade tem aumentado, em termos de mortes com intenção determinada, mas também dos autos de violência urbana, com o aumento das taxas de suicídio em todo o país.⁸

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

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 o último

8. Informações retiradas da base de dados do SIM-Datasus. Disponível em: <http://sim.saude.gov.br/default.asp>.

levantamento do *Atlas da Violência*, apresentavam diminuição das taxas antes da pandemia. Diferente movimento se observa em nível municipal. Assim, 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 mil habitantes tiveram um crescimento de 113,0% nas taxas de homicídios dolosos; em cidades médias (100 mil a 500 mil habitantes), o crescimento das mortes violentas foi de 12,5%; enquanto as cidades grandes (acima de 500 mil 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 se aproximem.

As cidades pequenas cresceram, mas a estrutura social não acompanhou a nova configuração demográfica. Os antigos moldes de combate à violência nas regiões que cresceram se mantiveram os mesmos, e 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, 2012). A diminuição da desigualdade de renda não foi suficiente para sustentar os índices de 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 existe valor a ser subtraído, um contexto oportuno e a impunidade, somados à falta de mudanças sociais relativas ao aumento da população, são explicações possíveis para o aumento da violência em cidades de até 100 mil habitantes.

No *Atlas da violência dos municípios brasileiros*, em termos de taxas de homicídios, dezoito das vinte cidades mais violentas do país se encontram no Norte e no Nordeste, e as onze cidades mais violentas do país também se encontram nas mesmas regiões, vindo depois o Rio de Janeiro, em 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 que em 2017 registrou 135,5 por 100 mil; e em terceiro, São Gonçalo do Amarante-RN, com uma taxa de 131,2 por 100 mil habitantes (Cerqueira e Bueno, 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, vem Rio Branco (AC), com 85,3; e em terceiro Belém, com 74,3 por 100 mil habitantes.

Sobre as cidades menos violentas, dos vinte municípios registrados, catorze pertencem a São Paulo. Nestas cidades, foi verificado que os indicadores de desenvolvimento humano são maiores, semelhantes aos de 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 são as cidades de São Paulo, com 13,2, Campo Grande, com 18,8, e Brasília, com 20,5 por 100 mil habitantes (Cerqueira e Bueno, 2019).

Ao se analisar a série histórica dos homicídios entre 2016 e 2017, vê-se que as duas cidades com maior crescimento dos CVLIs 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 (-26,3%). Ao voltarmos o olhar para década de 2007 a 2017, as dez capitais que tiveram maior incremento estão nas regiões Norte e Nordeste, enquanto entre as que tiveram maior diminuição se incluem todas as capitais do Sul, Sudeste e, excepcionalmente, Porto Velho, no Norte, e Maceió, no Nordeste (Cerqueira e Bueno, 2019).

Segundo Nóbrega, o crime violento surge e cresce como novo fenômeno em cidades do interior dos estados nordestinos, como Petrolina e Caruaru (em Pernambuco), Campina Grande e Patos (na Paraíba). 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 às 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 o início da 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 quantidade de mão de obra especializada, sem necessariamente a população participar das oportunidades desse desenvolvimento.

A cidade de Camaçari, conhecida como Cidade Industrial, por passar a ser polo industrial em 1978, se tornou o quarto município mais populoso da Região Metropolitana de Salvador. Ele é responsável por 15% do produto interno bruto (PIB) da Bahia, com seu polo petroquímico (Bahia, 2007). Entre 2000 e 2010, a taxa de homicídios passou de 9,4 para 41,1 por 100 mil habitantes (Cerqueira e Bueno, 2000).

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

Segundo o professor Sergio Adorno, coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da 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, 2012). 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 atraem pessoas que buscam uma vida melhor, já que a migração tem como característica atrair indivíduos com baixa instrução que buscam estabelecer residência onde 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, 2012).

Sobre as reduções nas grandes cidades, Cerqueira (2014) afirma que a cidade de São Paulo teve diminuição de suas taxas de homicídio a partir dos anos 2000, influenciada pelo declínio do tráfico de cocaína e *crack* exatamente nesse período. Apesar de mais da metade dos homicídios serem atribuídos às atividades do tráfico, existem críticas à qualidade dos dados no período, que podem estar influenciando estes resultados. 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 acréscimo 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, observamos que as MVCIs, de 654 letalidades, em 2018, saltaram para 2.275 em 2019 – mais que a metade de todas as MVCIs do estado. 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.⁹

Esses exemplos chamam atenção para duas necessidades: i) diagnosticar pequenas e médias cidades, onde o surgimento de iniciativas públicas ou privadas seja um potencial atrativo para o desenvolvimento econômico ou a circulação monetária; e ii) prever todos os impactos específicos nos locais, caso haja um crescimento demográfico socialmente desprotegido. O objetivo deve ser criar estratégias em termos de apoio social, meio ambiente e segurança pública, a fim de que se possa antecipar as consequências, por meio de estudos, e de que sejam pensadas, discutidas e implementadas medidas que minimizem os problemas. 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. É urgente criar mecanismos de controle federal, consolidados em atos normativos e diretrizes, para que as UFs enviem e publiquem os dados nos prazos definidos, e para que se realize o monitoramento, por meio da cobrança da qualidade das informações provenientes das 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 Pacificadora (UPPs), no Rio de Janeiro (2008); 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.

9. Informações retiradas da base de dados do SIM-Datasus. Disponível em: <http://sim.saude.gov.br/default.asp>.

Em 2019, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, na cidade foram reduzidos os 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 de furtos, roubos, furtos e roubos de veículos. 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 a de bairro – para análise. Sobre a letalidade violenta, segundo dados do Infocrim, em 2020 ocorreu um aumento das mortes, que declinavam desde 2012. Entretanto, como se tratava do 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 UPPs 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 policiamento comunitário, diminuir a letalidade policial e abrir campo para que os serviços do Estado pudessem chegar. Apesar de promissor, o programa foi seguido de alguns fracassos, que geraram críticas. Entre 2008 e 2014, o índice de mortos em confronto nas áreas das UPPs se reduziu; houve redução do registro de letalidade (de 76,3%), de roubo de rua (de 57,3%), e de armas apreendidas (de 70,1%). Houve estabilidade até 2014, ano em que o índice começa a ter uma ligeira alta (de 3,5%), e segue em crescimento (Maia e Marinho, 2021).

Em análise preliminar, verificamos que uma característica das UPPs é a presença policial intensa, com objetivo também de aumentar a integração com as comunidades. Enquanto a razão de policiais militares por 1 mil habitantes é de 2,3 por no estado do Rio de Janeiro, essa estatística é de 18 por 1 mil no conjunto das primeiras treze UPPs. A implementação teve impacto positivo em outros equipamentos de Estado, posto que diminuiu os conflitos armados. Artigo publicado, com origem na tese de doutoramento de Eduardo Ribeiro (2020, p. 155), cuja pesquisa teve como objetivo observar os impactos das UPPs sobre as escolas, apontou que, nos territórios onde foram implementadas, houve grande efeito na frequência, com aumento da presença escolar.

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 se supõe que talvez a criminalidade tenha se deslocado para a Zona Oeste no período.

O programa Fica Vivo, implementado em 2002 em Minas Gerais, tem seu principal foco na capital Belo Horizonte, e com ele se verificou uma evolução na taxa de homicídio

de 1996 até 2003, quando, então, entra em queda até 2015. O diagnóstico constatou que, em geral, maiores taxas de letalidade se observavam em regiões mais pobres, e maiores taxas 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 criado 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. Conforme a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (Seds), o 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 debatidos, se tornando política pública – Integração em Gestão de Segurança Pública (Igesp). O projeto objetiva integrar os diversos agentes públicos, 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 Seds, integrando Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de 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 601 homicídios; em 2019, o número foi de 493, com redução de 17,9%. Entre os motivos apresentados para a redução do número de homicídios, está a contratação de efetivo policial. Entretanto, a cidade está sendo considerada referência de redução da letalidade nos locais onde foram implementados os Centros Comunitários da Paz (Compaz), política pública de prevenção à violência urbana que tem o território como foco de atuação, com integração de políticas públicas setoriais e participação da 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 enfoque na 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 a Base Comunitária de Segurança, que fomenta a interação e confiança entre as guardas municipais e a população, tendo sido implementados pontos de apoio através dos quais a população pode chegar com suas demandas à Guarda nas localidades.

De acordo com o SIM/MS, o Espírito Santo – assim como a capital Vitória – 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 resultando em um planejamento e investimento, no conceito de *Estado presente*. Entre os possíveis motivos apresentados para a redução, cita-se 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 da promoção da cidadania, em regiões com 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, é consenso entre os estudos sobre homicídios que a ordem das causas jurídicas destes são o tráfico de drogas, o crime contra o patrimônio, a violência interpessoal e a violência doméstica. Como causas transversais, o relatório aponta a vulnerabilidade social e o acesso a armas de fogo (Engel *et al.*, 2015, p. 10). Entretanto, para além destas causas associadas ao desenvolvimento do capitalismo, existem outras enraizadas na cultura, relacionadas à intolerância, à discriminação, à 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 (conforme o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF).

O *Anuário brasileiro de segurança pública* de 2020 trouxe, pela primeira vez, 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 (47.773). Os dados são referentes a 21 UFs (Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins), que concentram 85% da população brasileira. Os estados com as maiores taxas 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 Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com apoio do UNICEF, e aponta que as pessoas que mais morrem de homicídios têm entre 12 e 18 anos.

O estudo indica que o Nordeste tem sete das dez cidades mais violentas do Brasil. Fortaleza se destaca com o maior índice de homicídios de adolescentes do país (10,9 por 1.000 adolescentes), seguida de Maceió, com 10,9 para cada 1.000. No Sudeste, sobressaem Rio de Janeiro (com 2,71/1.000) e São Paulo com (2,19/1.000) (Borges e Cano, 2017). Entretanto, quando é diminuída a faixa etária para 15 a 18 anos, as mortes violentas em São Paulo são proeminentes, sendo que as chances de um adolescente morrer no estado sobem 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 o cenário socioeconômico, deve ser considerada para se avaliar as taxas de homicídio (Cerqueira e Moura, 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, a segurança urbana e a desigualdade não devem ser negligenciados.

Segundo o *Atlas da Violência*, os negros representam 75% das crianças e adolescentes de 0 a 19 anos vítimas 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 o de brancos na mesma faixa de idade (63,5 por 100 mil habitantes). Esses resultados nos direcionam à relação com atividades associadas ao tráfico de drogas e às consequências dos conflitos armados em que participam os varejistas do tráfico em seus locais de atuação, tanto no enfrentamento com a polícia como entre os próprios grupos criminosos.

Segundo o Índice de Homicídios na Adolescência, 60% dos adolescentes mortos estavam fora da escola há pelo menos seis meses (Borges e Cano, 2017), o que é um alerta para o fato de que a evasão escolar e a qualidade do ensino afetam toda a estrutura social, pondo em xeque o discurso de acesso, uma vez que este é insuficiente para sustentar a permanência do aluno (Borges e Cano, 2017). 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 o 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 (Napolião, Menezes e Lyra, 2020). Esses fatores demandam mais coleta de dados para a elaboração de estudos e diagnósticos.

O tráfico de drogas é reconhecido nacional e internacionalmente¹⁰ como uma das piores formas de trabalho infantil. Em pesquisas (Lyra, 2013; Mendes e 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 de idade, trabalhavam vendendo balas em sinais, como engraxates ou fazendo outros pequenos “bicos”. Associando-se ao tráfico, poderiam ganhar mais, com a vantagem de se deslocar menos em relação à residência,

10. A Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) associa o recrutamento e oferta de trabalho no tráfico a crianças equivalente a abuso sexual e a trabalho escravo.

pois ficariam próximos de casa, nas periferias, onde a organização se localizasse (Lyra, 2013; Mendes e Julião, 2019). Os jovens empobrecidos socialmente pelo contexto em que nasceram são alvo da mortalidade, dadas as atividades nas quais se 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 daquela população a oportunidades de sobrevivência após a Abolição (Moura, 1989). Os negros, então, ocuparam os locais possíveis, e 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 os 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 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 76% das pessoas mais pobres no Brasil são negros, herança histórica de um país que foi o último a abolir a escravidão e não deu aos ex-escravos nenhum suporte social após a Abolição; pelo contrário, os forçou a se organizarem em espaços segregados e a sobreviverem sem amparo e acesso aos direitos fundamentais. Conforme levantamentos, nas favelas há um percentual aproximado de 70% ou mais de pessoas que se autodeclararam negros ou pardos. A estratégia, que inicialmente foi de segregação, se tornou de extermínio, de diversas formas.

No livro *Territórios da morte: homicídio, raça e vulnerabilidade social*, Claudia Rosalina Adão assevera 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, em que se concentra todo tipo de exclusão social, e não é por acaso que são espaços onde reside a maior parcela da população negra nacional. Essa política, segundo o filósofo camaronense Achille Mbembe,¹¹ é típica 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, 2021, p. 65). Dessa maneira, além da exclusão social e da estratificação, fruto 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 expressam suas consequências.

O patriarcado, característica nefasta da sociedade brasileira, coloca as mulheres — principalmente as negras — em uma situação de submissão e risco de violência perante os homens. Segundo o *Atlas da violência*, a desproporção entre os perfis das vítimas chama a

11. “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.

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 já sofreram violência têm 151,5 vezes mais chance de morrer por homicídio ou suicídio (Brasil, 2019, p. 224). O relatório foi produzido com os dados do período de 2011 a 2016, com as vítimas fatais de suicídios e homicídios do SIM/MS que sofreram violência prévia, conhecida por meio dos registros documentados no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan).¹² No período da pesquisa, 6.393 mulheres com notificação de violência pelo Sinan morreram por causas externas. Segundo o relatório do Ministério da Saúde, causas externas¹³ correspondem a 83% das mortes por suicídio e homicídio em mulheres que foram vítimas de agressões anteriores (Brasil, 2019, p. 234).

A edição de 2019 do *Atlas da violência*, com estudo feito pelo Ipea (Cerqueira e Bueno, 2019), revela que houve um aumento na taxa de homicídios de 20,7%, na década de 2007 a 2017. Em relação à evolução da taxa, esta passou de 3,9 para 4,7 mortas por 100 mil mulheres (Brasil, 2019, p. 35). A publicação aponta com nitidez a desigualdade racial; mulheres não negras tiveram um crescimento de 3,2 para 5,6 para cada 100 mil mulheres no período estudado. Entre 2007 e 2017, a taxa de mortalidade das mulheres não negras aumentou 4,5%, enquanto a das mulheres negras cresceu 29,9% (Brasil, 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 médico, ou que mulheres negras têm menos acesso a serviços de saúde. Assim, há um número maior de óbitos, mas menos notificações no Sinan; portanto, deve-se refletir com cautela sobre os resultados.

A violência doméstica é uma das principais facetas das relações de desigualdade de gênero que demandam medidas emergenciais, pois destroça a saúde física e mental das vítimas, causando a morte de mulheres. Portanto, mapear os locais onde há maior prevalência de suicídios e homicídios femininos é importante para situar 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, bem como a divulgação dos meios de registro de denúncias. Os locais deficientes na oferta de informação e de 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 feminicídios confirmados indica também um viés racial e socioeconômico, pois as mulheres brancas têm mais apoio social, financeiro e de informação, no sentido de poderem se desvencilhar dos agressores. Além disso, as mulheres negras também têm 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 violência e a desigualdade são indicadas por vários estudos como intimamente ligadas, sendo o apoio social um forte instrumento de combate à pobreza, com consequências

¹² O Sinan é alimentado pelos profissionais de saúde que atendem pacientes que sofreram violência.

¹³ Mortes não naturais, suicídios, homicídios, operações de segurança e acidentes de qualquer tipo.

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,¹⁴ 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 Programa 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 doze 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 *et al.*, 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 à produção de renda local, com sustentabilidade e autonomia das pessoas que residem em áreas onde se concentram pobreza e violência. Isso para ser possível garantir a subsistência nas comunidades periféricas, com o intuito de que essas zonas dependam cada vez menos de se enquadrar no sistema de produção de renda atual, com oferta de equipamentos públicos de qualidade, acesso a direitos e policiamento comunitário.

2.5 A polícia nas cidades

Nesta seção, será discutida a abordagem policial violenta, 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 (ONU), constatou que a média mundial é de 300 policiais para 100 mil habitantes. A recomendação da ONU é de quantitativo de 250 policiais por 100 mil habitantes (Lopes, 2007). Segundo o IBGE, na Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, há uma média de 473 policiais para 100 mil habitantes no Brasil, havendo desigualdade na distribuição entre as UFs. As discrepâncias no nível local, nas cidades, principalmente no que diz respeito à Polícia Militar, eventualmente é noticiada: o efetivo policial estaria mais concentrado nos bairros e zonas nobres, em detrimento de locais em que são maiores os indicadores de criminalidade (Seara, 2019; Ribeiro, 2017; 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

14. Disponível em: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0208925>.

operam e nos tipos de relação com aqueles que residem em determinados locais. O que vemos na realidade – 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, assim como demonstrações de racismo – se expressa nos indicadores de violência policial. Por conseguinte, 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, dadas as diversas formas de negligência do Estado.

Nos territórios onde as políticas públicas não estão totalmente presentes, aumentam as chances de formação de milícias e o estabelecimento de outros controles ilegais, como o tráfico de drogas (Cano, 2006). Assim, 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.

Como consequência da má distribuição da segurança, quando uma localidade é mais controlada, é possível que haja a migração do crime enfrentado para outro espaço, pois os indivíduos se transferem para outros bairros, e 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; Lino e Matsunaga, 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* (Pereira Filho, Sousa e Alves, 2018), os resultados apontam que pequenos e médios municípios que adotaram a Guarda Municipal 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 na 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 reconhecidos e valorizados. 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 de entes federativos, políticas setoriais, agentes de segurança, instituições privadas, lideranças comunitárias e organizações sociais, com a participação dos grupos que representam as políticas transversais.

A partir dos mapeamentos e análise de dados realizados por pesquisadores, é possível elencar algumas medidas que devem contemplar as estratégias de atuação das políticas

públicas de desenvolvimento urbano, com foco na segurança nas cidades, conforme explicitado a seguir.

- 1) Sistemas de ação com base no conhecimento.
- 2) Delimitação da área de planejamento em escala local.
- 3) Criação de graus de prioridade com base em indicadores de vulnerabilidade, perfil sociodemográfico e 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,¹⁵ 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, é preciso implementar os temas no currículo escolar do ensino básico.
- 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 serem pensadas estratégias de mudanças no policiamento e a implementação de políticas sociais.
- 12) Sistema de apoio social a familiares e a vítimas de violência.

Sobre a criminalidade e violência, são enunciadas as medidas a seguir.

- 1) Criação de um banco de dados integrado entre Guarda Municipal, Polícia Militar, Polícia Civil e Justiça.
- 2) Criação de um banco de dados integrado de segurança pública com secretarias municipais e estaduais de educação, saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano.
- 3) Investimento e treinamento em tecnologia de informação para as polícias
- 4) Obrigatoriedade de transparência dos municípios, estados e União em relação aos dados.
- 5) Reestruturação dos Susp, com base nas secretarias municipais de segurança pública.
- 6) Reforço das restrições legais de acesso e porte de armas de fogo.
- 7) Elaboração de ato normativo com diretrizes claras da distribuição das polícias estaduais, com base na tipologia dos crimes e nas taxas de criminalidade.

15. Busca ativa: identificação e acompanhamento dos alunos que estão em risco de evasão, por meio de comunicação com as escolas.

Também se sugere atenção especial para pequenas e médias cidades que estão em processo de desenvolvimento econômico e demográfico, a fim de que se possam pensar estratégias para mitigar as consequências negativas desse crescimento. Para tanto, é necessário diagnosticar as cidades que sofrem com este fenômeno, e então desenvolver estratégias de investimento e policiamento que acompanhem a taxa demográfica, estudando dispositivos de apoio social para os habitantes destas cidades e os trabalhadores sazonais. A coleta de dados, a sistematização e a transferência são de suma importância para o mapeamento da criminalidade, pois são ferramentas que 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 dos policiais, de acordo com a gravidade e o perfil dos crimes e locais onde roubos e furtos 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 à crise das instituições públicas e à desigualdade social, contribuem 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 e de direitos fundamentais, e na 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, sendo necessários estudos 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 marcados por problemas sociais graves. Estudos locais, em territórios no interior 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, a fim de que elas criem seus instrumentos de intervenção.

Um exemplo é a cidade do Rio de Janeiro, na qual os prédios de classe média têm a favela como pano de fundo. Essa segmentação do espaço urbano, com a formação dos territórios vulneráveis, contribui para o surgimento de grupos caracterizados por um poder ilegal que fazem a gestão do território. As periferias, situadas fora ou dentro dos espaços das

cidades, são em si marginalizadas, havendo uma criminalização e estigmatização da pobreza, pois as regiões periféricas são os locais em que, normalmente, se abrigam as organizações criminosas (Amaral, 2010).

Como muitos defendem, não há completa ausência de Estado, pois, nos bairros pobres onde há a oportunidade do crime organizado se consolidar, a polícia surge com frequência, infelizmente apenas para exercer o poder por meio da coerção, constrangimento e violação dos direitos dos moradores.

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

Todos os tipos de enclave se caracterizam pela valorização do que é privado, desvalorizando o que é aberto e público. São direcionados ao interior, contrários à rua; sua existência é um símbolo forte da rejeição da vida pública. Com essas construções e transformações nas cidades, com grupos residenciais excluídos da convivência pública, o aumento da segregação é mais nítido e grave, reproduzindo, no território urbano, o sentimento de desconfiança. 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 à pobreza, escassez de oportunidades, acesso ao emprego e aumento da violência urbana (Minayo, 1994; Beato Filho, 1998; Cano e Santos, 2001; Adorno, 2002; Cardia e Schiffer, 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. Dessa forma, é necessário estudar profundamente a segregação, considerando-se as características dos locais que mais necessitam de atenção, e 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 a implementação de políticas públicas voltadas à criação de medidas alternativas ao desenvolvimento econômico, e para a criação de ações socialmente autossustentáveis objetivando a 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 carentes de direitos fundamentais (Torres *et al.*, 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” (*op. cit.*, p. 177).

É possível elencar os principais fatores que fortalecem a segregação espacial, que vão culminar no isolamento e separação entre os pobres e os que sentem insegurança, gerando a divisão no mapa das cidades. A sociedade de classes – repleta de conflitos, desconfiança, distinção e competição, com valores depositados no capital – e o racismo histórico, planejado para isolar ou massacrar esse público, empurram estas pessoas a se concentrarem em determinados locais, sendo a base da segregação espacial brasileira. Este público só é tolerado quando presta serviços às pessoas situadas em níveis superiores da hierarquia de classes sociais. 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, entre outros.

A segmentação no acesso à educação – temos escolas para pobres, para as classes média e alta, caracterizando um sistema educativo que não é socialmente integrador, em que não há isonomia – afeta o acesso dos mais pobres a oportunidades de emprego mais formais (Kaztman, 2001, p. 177). Cite-se ademais a segregação no trabalho, em que os mais pobres, por terem uma formação de qualidade inferior e menos acesso ao capital cultural, ocupam em massa postos marcados pela precarização do emprego e pela informalidade, propiciando o “flerte” com atividades ilegais. A ausência de educação dificulta a mobilidade social e contribui para o desemprego, pois as oportunidades devem ser geradas por meio de alternativas ao desenvolvimento econômico focadas 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 que exacerbam os medos urbanos, vão criando processos de segregação, através dos quais os pobres vão se localizar em determinados bairros, periferias, assentamentos precários ou ilegais, favelas, entre outros (Kaztman, 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 residências altamente protegidas, utilização de sistemas de vigilância e a contratação de segurança privada – legal e ilegal. Também há impacto na mobilidade e sociabilidade, pois as pessoas se esforçam para evitar caminhos, lugares e segmentos sociais (Caldeira, 2003; Lemos, 2017; Magrini, 2018).

O sentimento de insegurança muitas vezes não tem relação com os dados reais, mas é influenciado pelo modo 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 (Gavíria, 2008). 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 forma 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 e o social. Com medo, as pessoas levantam muros e cercas – surgindo 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; ruas sem iluminação, casas e construções abandonadas e grandes áreas vazias no espaço concorrem 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 acerca do que é perigoso, e com isso o sentimento adquire proporções e impactos particulares (Borges, 2011). Para outros, responsáveis pela constituição do temor de acordo com sua personalidade, emocional, subjetividade e percepção de risco, o medo seria uma resposta a símbolos tidos como perigosos no ambiente (Ferraro, 1995). Entendemos, no entanto, que distintas configurações sociais operam com elementos específicos. Nesse 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 à noite, por medo de se tornarem vítimas de algum crime, e com isso as ruas ficam vazias e, portanto, mais perigosas. Preferirem os veículos particulares aos públicos (ou mesmo alternativos, como bicicletas), pois a segurança no trânsito também é um dos problemas que as cidades enfrentam.

O mau 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 à localização e às características físicas desta localização (Beato Filho e Peixoto, 2005; Souza e 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 seria percepção subjetiva? É como as pessoas acreditam que o mundo funciona, é a construção de crenças, que tem como consequência uma série de emoções que envolvem medo e insegurança. Essas percepções nem sempre têm 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 vivem.

Quando as pessoas sentem alguma coisa (notícias ou algum evento particular), no seu ambiente, isso é interpretado 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 em 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 Bauman, autor do livro *Medo líquido*, a ameaça à segurança é um fenômeno socioespacial, com fatores específicos sobre o medo nas cidades e seus efeitos sobre a violência, que envolvem elementos de como as pessoas se relacionam e vivem (Bauman, 2009, p. 2). Quando o sentimento de insegurança cresce, as estratégias sociais de proteção afetam todo o espaço físico, e as formas de lidar com a insegurança vão gerar exclusões espaciais no meio urbano. Os medos urbanos estão relacionados aos locais onde elas vivem, e a divulgação dos dados de criminalidade na imprensa potencializa a tensão social.

Um estudo do campo da ecologia do medo apontou que a coesão social, o nível de sociabilidade e a confiança que as pessoas têm entre si trazem consequências sobre o medo do crime e a taxa de criminalidade no território (Silva e Beato Filho, 2013). Os medos contemporâneos, diferentemente dos que conduziram à construção das cidades, têm como foco um inimigo que existe no interior dos territórios (Bauman, 2009). Esses sentimentos mobilizam ações que focalizam mais a segurança da propriedade privada, dos indivíduos, em prejuízo da integridade da coletividade e do desenvolvimento social das cidades (Moraes, 2008). Os muros, que antes eram construídos para proteger limites públicos, são, há algum tempo, erguidos para separar 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 nas cidades. O medo torna o “outro” mais violento; todos seriam 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. Isto significa que a percepção sobre a violência, além de enfraquecer os laços sociais e criar estigmatização, também diminui a qualidade de vida nos bairros e cidades.

3.3 Espaço e criminalidade: o lugar do crime

A criminologia da Escola de Chicago, com sua linha de pensamento denominada *ecologia social*, credita ao espaço físico um atrativo para que ocorra a violência. A Escola de Chicago, apesar de ser alvo 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, focalizam os fatores ambientais e situacionais. Segundo Beato Filho (2012, p. 28), 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.

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 incentivar a violência, afetar a mobilidade e debilitar a sociabilidade no meio urbano. O mau 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 à localização e às suas características físicas. Assim, é necessário conhecer os lugares desertos, com poucas construções próximas, escuros, depredados, e pensar no que fazer com eles; mapeá-los e 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, 2011b). Formulada por Kelling e Coles, a “teoria das janelas quebradas” ganha destaque entre as modalidades explicativas da criminologia, ao propugnar que os espaços descuidados dão permissividade a condutas ilegais, ao desrespeito ao patrimônio e ao espaço público (2011b). E, por conta das características destes locais, esses comportamentos também são tolerados pela população.

A interpretação adotada pelo campo mais truculento da segurança urbana, fundada em 1990 pelo prefeito de Nova York, Rudolph Giuliani, transformou a teoria na justificativa para implementação de uma política de “tolerância zero”, segundo a qual 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, 2011b).

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 a naturalização da violência sejam frequentes; a ordem pode ser corrompida em qualquer território, na medida em que a barreira simbólica da “civildade” é rompida por um membro que influencia a conduta dos outros. Dessa 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.

O estudo *Moradia precária e violência na cidade de São Paulo* apontou que somente a renda não é suficiente como variável explicativa em relação à violência, dado que existe uma gama de fatores que contribuem para que os locais mais pobres se tornem extremamente violentos. Segundo estudo do Ipea, a ausência de serviços públicos estimula a violência nas periferias. À 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 citamos acima vai ao encontro do experimento de Zimbardo, no qual se demonstrou que, apesar de os territórios pobres serem mais suscetíveis, basta que uma barreira simbólica de civildade seja rompida – o que é difícil ocorrer –, para que um bairro

de elite também possa aderir à desordem; as chances são, porém, 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 *inner-cities* de várias cidades estadunidenses, com o 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, conforme resumido a seguir.

- 1) Policiamento de aproximação, onde a polícia trabalha identificando no local quais são os fatores que enfraquecem os laços comunitários.
- 2) Integração social, ações de estímulo à criação de redes de cooperação com a população, para diminuição dos casos de perturbação da ordem pública (Sento-Sé, 2011b).

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, compostas por indivíduos imbuídos de valores compartilhados, tendem a reproduzir comportamentos coletivos que mitigam a conduta criminal. E 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 desta linha de pensamento. Vale destacar que essa abordagem dialoga com a PNDU, pois visa à 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 a 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 a 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 no interior dos municípios, a exemplo de 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, debilidade dos serviços públicos, do saneamento básico, da segurança pública e pela fragilidade de outros serviços e direitos essenciais para as pessoas viverem dignamente. Ainda sobre a situação precária dos espaços, podemos considerar que, dentro dos municípios, existem várias áreas em tal situação, como assentamentos marcados por miséria, conjuntos habitacionais e favelas, que necessitam de um olhar especial.

Realizar estudos voltados para o município não é suficiente para mapear as demandas desses espaços, que são os que mais precisam de atenção e medidas emergenciais no que tange aos direitos fundamentais dos seus habitantes, assim como de 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 de desenvolvimento urbano, em conjunto com a segurança pública e outras políticas transversais, deveriam atuar de maneira integrada. É onde se demanda maior atenção, sensibilidade e emergência. Diagnósticos dessa natureza devem sempre analisar em separado estes espaços, para serem pensadas estratégias; caso contrário, os resultados estarão enviesados pelo caráter de *outlier* desses lugares, de espaços muito diferentes da média do seu entorno.

A esfera governamental ideal para realizar esse diagnóstico 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 pensarem estratégias. Os dados devem ser monitorados para se identificar quando intervenções territoriais tiverem como consequência o deslocamento do crime para outros espaços. Essas iniciativas são sugeridas para a criação de 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”, a partir de narrativas quase exclusivamente associadas à violência e insegurança que trariam aos moradores dos bairros (Chevalier, 1984). A partir da década de 1980, os pontos de venda do tráfico de drogas se instalaram nas favelas, observando que eram áreas propícias, posto que nelas praticamente não havia vigilância e presença do Estado. O comércio ilegal começou a gerar grandes fluxos financeiros e os traficantes varejistas dominavam e disputavam entre si os locais de vendas. Vale ressaltar que estes pequenos traficantes são apenas a ponta da organização do processo de produção, distribuição e venda.

Dessa maneira, a periferia também representa um risco para a cidade, pois nesses locais há muitos 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 – indivíduos que o racismo estrutural se esforça até hoje para manter longe dos brancos pelo ódio e temor de classe.

Por serem espaços que oportunizam a instalação de poderes ilegais, como o 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 à criminalidade (Silva, 2008). A representação social da favela como “território da violência” criou um tipo de divisão, expressa na fala dos moradores, entre “favela” e “asfalto”. E as reivindicações dos moradores por bens e direitos passaram a ser olhadas como problemas estritamente de segurança pública, com uma redução do conceito de cidadania.

Inclusive, seguindo alguns critérios, algumas favelas têm recebido o *status* de bairro; o local deixa de ser invisível à gestão pública, entretanto, sem intervenção, torna-se um espaço formal dotado dos mesmos problemas. A revitalização e a legalização do espaço não são suficientes, pois obras de urbanização nas favelas muitas vezes geram ônus para a população. Por exemplo, a urbanização de favelas, que gerou áreas em que as empresas colocaram medidores de energia elétrica ou de água e se estabeleceram outras obrigações e contas a pagar, fez algumas pessoas se mudarem para outros locais degradados. É ineficiente realizar intervenções de infraestrutura para um público pobre se não existirem programas de sustentabilidade social para fazer face aos 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 1970, têm comprovado que moradores de conjuntos habitacionais sofrem com altas taxas de violência (Varady e Walker, 1999; Farley, 1982; Newman, 1972). Segundo 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 de outros 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, Arruda e Mariani, 2021, p. 2; Vieira, 2002, p. 6; Martins, 2003, p. 7). Há um misto de fatores explicativos, e os estudos sobre os conjuntos habitacionais no Brasil apontam fragilidades nas relações sociais nesses espaços, falta de sentimento de pertencimento, ausência de ações coletivas voltadas ao território e vulnerabilidade socioeconômica. Essa ineficácia dos

programas de moradia, atribuída à alta taxa de criminalidade, ocorre por conta de uma infinidade de carências habitacionais, que devem ser compreendidas pelo Estado na formulação de suas políticas. É necessária a realização de diagnósticos para que as políticas de moradia se tornem políticas habitacionais, dado que 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 relacionada ao Estado moderno, que confere a si o poder de criminalizar, a violência muitas vezes não é crime, sendo comum ser praticada enquanto não for legalmente enquadrada como crime. Nesta seção, serão discutidos 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), embasado no conceito de *direito a cidade*, de David Harvey, investiga os tipos de 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 o mundo. Além do desconforto, da hostilidade e falta de apoio social, as cidades começaram a expressar a hostilidade em seus desenhos, com elementos que impedem esses indivíduos de buscar refúgio nos espaços públicos (Carey, 2018).

Em Londres, uma série de medidas foram tomadas seguindo essa lógica, como assentos inclinados, divisórias em bancos para evitar que as pessoas se deitem, trilhas de chuveiro que molham as pessoas, música para tornar o sono impossível e até pregos de metal, bem como 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 estatais impeditivas de 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* (Augé, 1994, p. 95). Segundo o autor, os não lugares são espaços efêmeros, que não criam identidade, laços ou vínculos; são espaços de comunicação, passagem e consumo das pessoas; são coletivos, mas não objetivam 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, nesta 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 projetadas para afastar os desabrigados conduzem-nas ao *status* 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 conforme se enuncia a seguir.

- 1) Sem teto: vive em espaço público ou alojado em abrigo de emergência.
- 2) Sem casa: vive em centros de acolhimento, alojamentos, casas-abrigo.
- 3) Habitação insegura: espaços temporários, sem arrendamento legal, em que habitam pessoas ameaçadas de despejo, vítimas de violência doméstica etc.
- 4) Habitação inadequada: estruturas temporárias, ocupações ilegais de terrenos e prédios, alojamentos sem condições ou não adequados, sobreocupações (Brasil, 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, pessoas que transitam entre a rua e outras sub-habitações, num circuito territorial e existencial. Segundo estudo do Ipea, em 2016, a estimativa da população de rua no país estava em torno de 101 mil. A pobreza urbana resulta nos movimentos de dispersão, segregação, periferação e rualização da cidade (Cunda e Silva, 2020).

O conflito de classes, apresentado pela demanda do comércio e dos moradores dos bairros mais valorizados, surge nos pedidos por remover das cidades essas pessoas. Não são incomuns notícias de assassinatos e espancamento de pessoas em situação de rua enquanto dormem, por jovens de classe média, em todo o país. Lembremos, como exemplos, a tentativa de jovens de classe alta no Rio de Janeiro de enterrar uma pessoa viva e o assassinato do índio Galdino, queimado vivo em Brasília. Estes cidadãos são alvo fácil de violência e extermínio, também porque ocupam a categoria simbólica de “não pessoa”. É um processo de objetificação de um grupo social exatamente porque não possui, neste caso especial, literalmente um “lugar no mundo”, sinalizando o quanto a condição de indivíduo se entrelaça com o território.

Em 2012, calculou-se que um morador em situação de rua era assassinado a cada dois dias, afirmando-se que este perfil de vítimas que sofrem brutalidades atribuídas ao poder público e à sociedade civil é pouco estudado. A presença destas pessoas nos espaços de convívio

público traz à mente a existência da pobreza e decadência, elementos do mundo que muitos não querem ver. Com o objetivo de se alienar dos problemas sociais, moradores se mobilizam para a retirada dessas “não pessoas” de parques e ruas, porque o cenário “enfeia” o ideal fantasioso de paisagem urbana perfeita, evocando também a insegurança (Cunda e Silva, 2020). Saliente-se 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; Cunda e Silva, 2020). Esse dado sinaliza uma necessidade de diagnóstico, por meio de levantamento de informação e integração de políticas de assistência social com as de saúde mental para essa população.

Tais pessoas, além de serem vítimas frequentes de violência, são objeto da demanda das classes mais altas por sua remoção, o que resulta em políticas públicas hediondas nas cidades, para impedir que elas 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 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 à cidade.

A remoção de pessoas que não se enquadram no meio social é antiga. Internações psiquiátricas e prisões eram realizadas como meio de controle social dessa população, e, após estas práticas se tornarem ilegais, novas exercícios de exclusão vão surgindo nas cidades. As técnicas de arquitetura hostil objetivam 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 à 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 por entes privados. O ordenamento do território nas cidades deve ser feito pelo Estado, com projetos políticos municipais com foco nos problemas locais, ancorados nos valores ligados à dignidade humana e à 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 têm 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 de as 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 em seu interior. Tais processos 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 (Mattos, 2018). Um dos modelos explicativos atuais, na 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? Em 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 a entende como o grupo de locais próximos de cada residência. Um dos desafios é definir *a priori* quais são esses grupos, sendo que o limite pode ser móvel, à proporção 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 (2011) 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 indiretamente. Desse modo, 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 se 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 de o 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 sociodemográficos agregados à vizinhança que influenciam os processos sociais que facilitam ou dificultam a ação criminosa. Outros defendem a prevenção por meio da arquitetura do território, analisam como as características físicas de um ambiente – a exemplo da 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, Groff e Yang, 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 sustentavam que locais mais pobres necessitavam de intervenções no sentido de melhorar as relações sociais entre as pessoas, aumentando o sentimento de pertencimento. Vários autores defendiam 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 seriam de suma importância para a 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 (Mattos, 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 de alta taxa de criminalidade. Kornhauser (1978) foi uma das pioneiras a especificar e delinear alguns dos processos sociais que conectam características da população do bairro – como fragilidades socioeconômicas, 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 o controle social interno de seus moradores, que também é 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.

Essa perspectiva influenciou o trabalho de Anthony Bottoms (2012), destacado criminologista britânico, defensor da ideia de que as características da vizinhança se conectam

a dispositivos sociointeracionais e institucionais que nela ocorrem (Sampson, Morenoff e Gannon-Rowley, 2002). Portanto, os debates mais atuais têm discutido intervenções em 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 (Sampson, Morenoff e Gannon-Rowley, 2002, p. 358). Sampson leva especialmente a sério a definição de vizinhança como unidade de análise, que seria materializada como um produto de processos sociais com realidades e características específicas, que prescinde de 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, 2012).

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 tendo 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 partilhem 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.

Conforme Sampson (2012), para que o efeito de vizinhança seja estimulado, é necessária 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 do autor se baseia na confiança, em valores compartilhados e na proximidade, em menor intensidade, mas que também pode compor o quadro de construção da identidade local. Ele afirma que, na 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 no que ele chama de motivação racional voltada ao espaço comum (2012, 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 e Earls, 1999; Sampson, Morenoff e Gannon-Rowley, 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 o 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 existência 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 e Morenoff, 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 o 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 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; assim, é necessário que os membros da comunidade se sintam ligados uns aos outros. Para que se promova a eficácia coletiva, são imprescindíveis 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 (Raudenbush e Sampson, 1999). Vale ressaltar que a confiança deve também existir entre a população residente 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,¹⁶ 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 (Mattos, 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 (produto de interações sociais simbólicas), que caracteriza as vizinhanças. Em última medida, os laços sociais afetivos são componentes da análise, mas sozinhos não definem as vizinhanças como dotadas de eficácia coletiva (Sampson, Raudenbush e Earls, 1997).

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

16. Teoria criminalista da escola de Chicago, segundo a qual desordens aumentam as chances da criminalidade – desordem gera desordem –, também relacionada à *teoria das janelas quebradas*.

tância 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 e controle social (Knights, 2014, p. 121). Esse estudo aponta como são importantes diagnósticos locais para a formulação de ações e políticas públicas em consonância com as pluralidades que existem, que vão sinalizar as demandas específicas para a eficácia coletiva. Outra crítica aos modelos de eficácia coletiva é que estes não preveem nas discussões as questões das minorias, como gênero e raça, assim como a homofobia e outras formas de violência, em suas descrições práticas ou teóricas.

A teoria da eficácia coletiva, como um conceito central da teoria da organização social, pode orientar os pesquisadores a desenvolver práticas com base em descobertas atuais. Os estudos têm como âncora a relevância da coesão social – as crenças compartilhadas, o pertencimento e a percepção de segurança seriam responsáveis 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, Raudenbush e Earls, 1997; Sampson, Morenoff e Gannon-Rowley, 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 contextos sociais em determinados espaços físicos (Ribeiro, 2013).

A noção de eficácia coletiva defende que a coesão e o controle social motivam a cooperação, havendo grandes chances de as pessoas se organizarem em prol da melhoria dos espaços e do contexto em que vivem. Há influência no comportamento coletivo, com efeitos positivos no desenvolvimento do território. A existência de espaços de convivência pública também fortalece as relações de confiança, diminui a insegurança e previne a violência. Trata-se 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; nesse sentido, a revitalização não só desencorajaria o crime, mas estimularia a convivência social, e o fortalecimento da interação social diminuiria o sentimento de medo. Territórios revitalizados, com espaços de convivência pública, fortalecem a identidade e o 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 Junior e 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 Junior e Grasmick, 1993; Sampson e 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 Junior e 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, p. 404), *Uma análise comparativa do impacto dos fatores individuais e de vizinhança sobre os riscos de vitimização*, os resultados sugerem três principais conclusões, conforme resumido a seguir.

- 1) Os efeitos de vizinhança são importantes para explicar o risco de vitimização de roubo ou furto.
- 2) Os efeitos das características individuais e de vizinhança não são generalizáveis em contextos sociais distintos.
- 3) Controlando-se 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.

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.¹⁷ 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 que o controle social público é uma perspectiva teórica relevante, tendo em vista que apresenta a vizinhança como um espaço com condições politicamente viáveis para o desenvolvimento de políticas públicas para a redução da vitimização criminal (Borges, 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 (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 setores. 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.

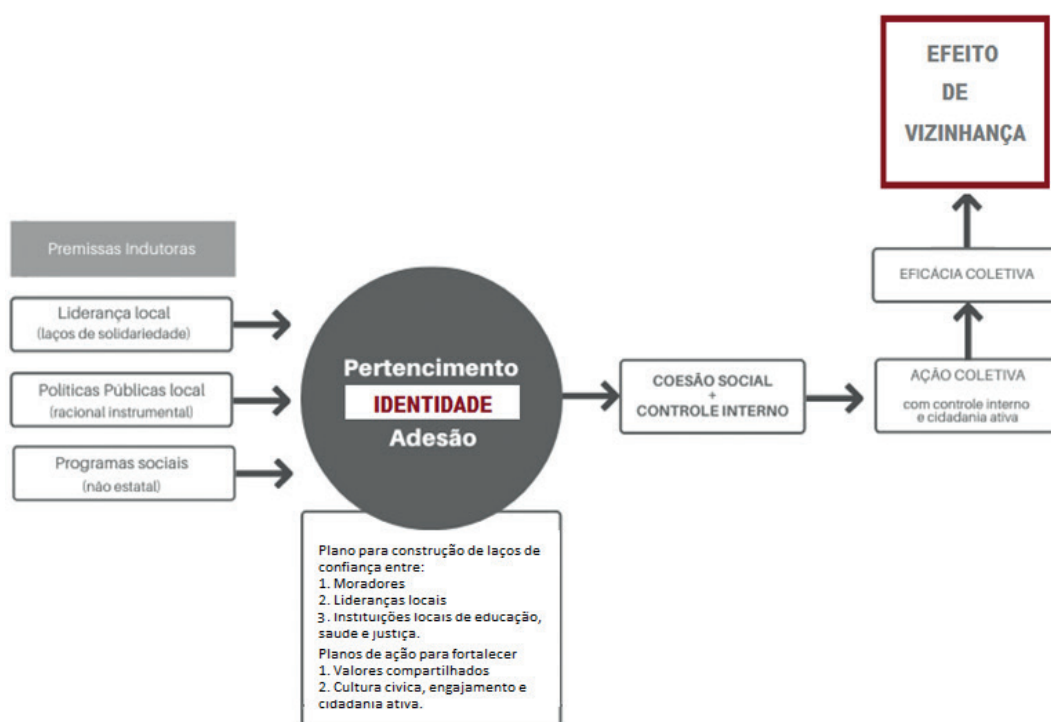
A dimensão que deve ser destacada é o potencial comprovado que o modelo carrega para a área das políticas públicas de desenvolvimento urbano, em integração com outras políticas, como segurança, sustentabilidade, educação, saúde etc. A eficácia coletiva é uma política preventiva: prevendo os locais mais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

Ao se 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 estatais, 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 se alimentarem os planos diretores municipais, visando à eficácia coletiva. As políticas públicas devem estar voltadas para a diminuição das desigualdades e a promoção de direitos, revitalização dos espaços, intervenção na infraestrutura, criação de ambientes de convivência pública e articulação comunitária, a fim de se estimular a participação da população no território, na

17. Em três escalas: estado, região metropolitana e bairro, no Rio de Janeiro, em Mato Grosso, em Santa Catarina e no Recife.

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 já desfruta desse controle público. Isso sugere uma solução politicamente viável, com foco nos locais que possuem níveis mais baixos de desenvolvimento socioeconômico e altas taxas de criminalidade (Borges, 2014). Desta maneira, primeiro se sugere que os limites das vizinhanças sejam delimitados, com critérios socioeconômicos e taxas de criminalidade, com o objetivo de se realizarem diagnósticos baseados na eficácia coletiva – coesão e controle interno –, e se proceda ao levantamento das demandas por direitos e serviços públicos. Após a delimitação dos espaços e a realização da avaliação, convém gerar critérios hierárquicos que apontem o nível de emergência territorial, para se criarem estratégias de atuação, que irão poder aperfeiçoar as políticas de desenvolvimento urbano nacional, respeitando-se as particularidades.

FIGURA 1
Urbanismo social



Elaboração da autora.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

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 no escopo da eficácia coletiva, enquanto ação coletiva de mobilização e engajamento, surge o chamado urbanismo social. São intervenções com base em planos, programas e projetos que buscam atuações integrais para a resolução de problemas multidimensionais; são estratégias de transformação física e simbólica nos locais, que conferem à cidade contextos que potencializam a transformação social (Mattos, 2018; Sampson, 2012). Desta maneira, iremos fazer um levantamento de algumas práticas de urbanismo social na América Latina e no Brasil, endereçadas direta 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 à 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, 2017a). Logo, é importante que as políticas de desenvolvimento urbano tenham como premissa as iniciativas de eficácia coletivas em seus planejamentos de atuação.

O urbanismo social é constituído por alguns princípios; a responsabilidade do Estado em relação à 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 cumprida; pelo contrário, a falta de segurança e de outras políticas públicas é a principal característica, muitas vezes sendo a violência perpetrada pelo próprio Estado, por meio da ação da polícia. As ações truculentas e sistemáticas violações dos direitos humanos nesses territórios constituem mais uma motivação para que a população não confie 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 o aperfeiçoamento da ordem. A importância do fortalecimento da ação coletiva é comprovada em diversos estudos sociais. 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 haja certo letramento cívico nas cidades. Diante dessa segunda lacuna para executar com sucesso uma cidadania ativa, é possível envolver a questão da educação de qualidade, com conteúdo específico voltado aos direitos e cidadania nas escolas.

É necessária 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 que se formem redes de colaboração e se realize policiamento preventivo. A chamada segurança cidadã, incluída nas 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, voltados à prevenção e à redução da criminalidade (Alvarado e Muggah, 2018; Muggah *et al.*, 2016). Essas iniciativas podem conter, mas não somente, a revitalização das áreas urbanas, a 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 à justiça (Muggah, 2018b).

As experiências de sucesso em termos de segurança cidadã, com diminuição dos indicadores de criminalidade, em algumas cidades que antes eram conhecidas como extremamente violentas, como Bogotá, Medellín, San Pedro Sula, tiveram uma redução dos homicídios de até 90% no período de duas décadas (Muggah *et al.* 2016). A segurança cidadã contempla a integração de diversas esferas governamentais, com planejamento e participação multissetorial. As iniciativas são apoiadas em diagnósticos por meio de sistemas de informações de qualidade, e 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 se voltar a atuação para o ambiente territorial (Muggah e Aguirre, 2018). Segundo alguns estudos, o maior desafio é criar soluções para prevenção de problemas 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; Muggah, Garzon e Suarez, 2019).

A Colômbia foi pioneira nas ações de segurança cidadã, com relevância para o Plan Nacional de Vigilancia Comunitária por Cuadrantes, popularmente conhecido como Plan Cuadrantes. O plano foi implementado nas cidades de Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cáli, Cartagena, Cúcuta, Medellín e Pereira. Em torno de 9 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 a prefeitura de Medellín introduziu o urbanismo social e o conceito de “acupuntura urbana”, agregando também medidas de transparência de informação.

O conceito de acupuntura urbana remete a intervenções em menor escala e baixo custo, que, por este motivo, são de mais rápidas execução e desconstrução, constituindo 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 na tomada de decisão. Existem algumas críticas, pois a rapidez da aplicação da acupuntura ur-

ba na 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 2017, a queda foi de 80 para 16 por 100 mil habitantes. Em outras cidades, como Cáli 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 rápida transformação da cidade, 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, 2018, p. 93).

É importante destacar que a 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 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 (García-Pablos de Molina, 2000, 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 no âmbito do urbanismo social, o policiamento comunitário foi uma delas, consistindo 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 da atuação no escopo do urbanismo social inspirou projetos em outras cidades no mundo, inclusive no Brasil, como as UPPs no Rio de Janeiro e o Compaz, no Recife, utilizados como ações de combate à violência urbana (Molina, p. 75).

Apesar de as notícias acerca de criminalidade não serem satisfatórias, desde o início dos anos 1990, o Brasil contempla uma série de experiências no 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 a Polícia Militar, com incentivo de premiações, que aferia o desempenho do policiamento de acordo com a diminuição dos crimes. E, em segundo lugar, as UPPs, que envolveram o recrutamento de 9 mil policiais, distribuídos por 38 regiões na metrópole fluminense.

As UPPs foram instaladas nas favelas cariocas comandadas pelo tráfico de drogas, objetivando retomar o controle estatal do território e diminuir as violações dos direitos humanos, com principal foco na redução da letalidade violenta, e devolver à população seus direitos de cidadania. Segundo Cano, Borges e Ribeiro (2012, p. 20),

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.

No período entre 2009 e 2015, as taxas de homicídios diminuíram em 66%, voltando 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, p. 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* (Hurel e Lobato, 2018), no 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 e áudios, contando também com localizador de GPS, implantado nas viaturas das UPPs no período entre 2013 e 2016. O projeto também foi testado em Nova Jersey e na África do Sul, nas cidades do Cabo (desde 2013) e em Johannesburgo (desde 2014). Em 2016, foi recomendado pelo Human Rights Watch, a mais importante organização de direitos humanos do mundo, que sugeriu que a Polícia Militar do Rio de Janeiro implementasse a tecnologia. Também se previu equipar com câmeras as fardas dos policiais no Rio de Janeiro; entretanto, isso não aconteceu. 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 às 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 consideradas uma forma de prevenção ao crime, mas não de solução da criminalidade; são boas ferramentas em termos de transparência e inibição do comportamento violento. Apesar de ser discutível em nível de privacidade individual, os chamados *body worn cameras* (BWC) – sistemas de gravação oficiais acoplados no corpo – estão sendo implementados em diversos países do mundo, com potencial empírico de transformação do policiamento, apoiada no fortalecimento da supervisão das ações policiais e aumento da confiança dos cidadãos (Bruce e Tait, 2015).

Apesar de as tentativas 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 se integraram com outras políticas setoriais e com a 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 III Prêmio Cidades Sustentáveis. Experiência implantada em Recife-PE, tornou-se referência nacional de sucesso, tendo sido considerado o melhor projeto de combate à desigualdade

no país, com efeito sobre a violência urbana. Trata-se de 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 o projeto 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 1 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 Governador 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, dos Direitos Humanos e outras. Os Compaz fizeram intervenções de revitalização dos locais, com construção de bibliotecas, espaços para esportes, criando uma estratégia de policiamento comunitário com base na Guarda Municipal (Muggah *et al.* 2016).

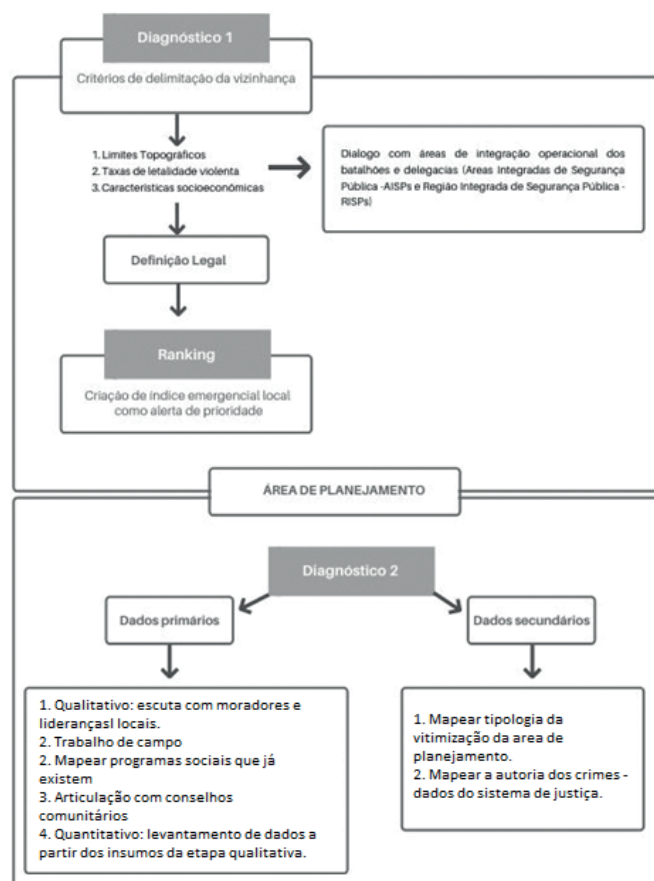
Um outro exemplo foi o Programa Conjunto Segurança com Cidadania: Prevenindo a Violência e Fortalecendo a Cidadania, com ênfase em crianças, adolescentes e jovens em condições de fragilidade social nas comunidades brasileiras, em parceria com seis agências da ONU, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) 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 contribuir para melhorar a relação social entre as pessoas nas comunidades (PNUD, 2014). Entre 2010 e 2019, na região denominada 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. Realizou-se um fortalecimento entre moradores e policiais no conselho, sendo de fato as decisões feitas em conjunto; aproximou-os, 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 denomina *segurança cidadã*, que é uma maneira ampla de olhar a questão, voltar-se 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 à ideia de urbanismo social, o que indica que a segurança urbana voltada apenas ao sistema repressivo e de justiça é ineficiente, demandando, pelo contrário, o envolvimento de uma série de atores da gestão pública e da sociedade civil em nível escalar local.

Sugere-se que as políticas de segurança urbana sejam feitas no intuito de combater a violência na sua origem, promovendo segurança por meio de estratégias políticas integradas e oferecendo serviços de cidadania à 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 à formação de grupos ilegais de gestão do espaço.

As experiências apresentadas traduzem uma gama de reflexões que demandam estudos para diagnósticos visando a um urbanismo social aplicado em escala de vizinhança, como solução mais promissora na 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.

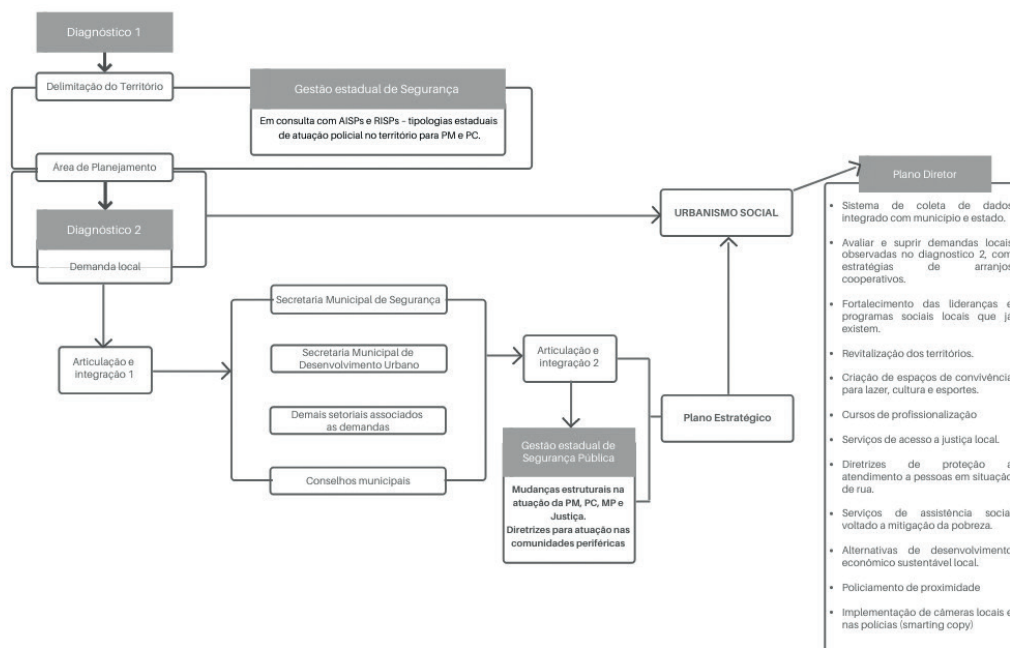
FIGURA 2
Diagnósticos para o território



Elaboração da autora.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 3
Insumos para um Plano Diretor



Elaboração da autora.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

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. Assim, não há ação coletiva, nem colaboração entre pessoas, instituições e agentes de Estado. Quando é possível construir sentimentos de pertencimento e confiança que ultrapassam as fronteiras dos laços íntimos, é viável criar as condições para promoção da cooperação, de pactos políticos e de ações coletivas. Há com isso a ampliação dos laços de solidariedade, do âmbito privado para a vizinhança.

5 TERRITÓRIOS NEGLIGENCIADOS

5.1 As comunidades periféricas

Antes de iniciar, vamos rapidamente problematizar a expressão “populações” ou “territórios vulneráveis”. Há uma boa justificativa para se pensar aqui, posto que, ao se afirmar que as populações são vulneráveis, corre-se o risco de naturalizar essa condição, que não existe por si, mas por conta de abandono e negação de direitos por parte do Estado. Estas populações não são essencialmente vulneráveis, somente se encontram em situação de vulnerabilidade – foram empobrecidas historicamente por forças externas a elas. Trata-se de uma condição não permanente, que afeta temporariamente 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 produzem vulnerabilidade.

A vulnerabilidade 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, bem como do desamparo de crianças, jovens e idosos. Quando se naturaliza um fenômeno, impede-se que se olhem e se combatam 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.

Dessa maneira, a noção de vulnerabilidade pode forjar vários significados e sentidos que podem contribuir tanto para a manutenção de uma população num lugar de risco, como uma população naturalmente frágil, quanto para construir estratégias de empoderamento dos sujeitos na construção de mudanças no território (Torossian e Rivero, 2009, p. 56). A vulnerabilidade possui causas. Não é natural, não é estática; é situacional, localizada no tempo e 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 que seja provisoriamente destinatária 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 o potencial de mudanças.

Na perspectiva de Lefebvre (2001), as comunidades periféricas, mais especificamente as favelas, ganham destaque no que diz respeito à definição do direito à cidade, que, para o autor, se refere às formas de organização e concretização das práticas sociais. A noção da 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 espaços especializados, fragmentados, 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 e/ou favelas são fruto do desenvolvimento de um urbanismo pavimentado pelo capitalismo, com a vida social organizada em espaços diferenciados e segregados. As identidades nestes locais se constroem de acordo com as representações de cidade, de si e dos outros grupos sociais. No Censo 1950, as favelas eram definidas como aglomerados urbanos que tinham como principal característica a ausência de construções sem licenciamento; a deficiência de saneamento, luz e água encanada; eram áreas não urbanizadas, sem arruamento, numeração e emplacamento (Censo de 1950, *apud* Machado da Silva, 2002).

Segundo a tese doutoral *O contexto das práticas policiais nas favelas da Maré: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas*, de 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, à regularização das propriedades.

A questão é que, apesar de os 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 de 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 de energia elétrica. 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 da qualidade dos serviços, em especial o saneamento básico. Entretanto, apesar de os 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 das cidades (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 nelas 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 o monitoramento com perícias locais.

Alternativas para o 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 Revolusolar 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-se o perfil econômico dos moradores, tornando-se o espaço mais democrático e possibilitando a cidadania ativa, pois os moradores poderão ser encorajados 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 alternativas de implementar os serviços públicos, e qual apoio social a área demanda.

É frequente pessoas que residem em favelas 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 nexo, pelo simples fato de elas residirem nas periferias. As representações tradicionais das favelas geram medo naqueles que moram fora delas, como espaços produtores de crime e morte, não só impedindo que circulem nesses locais, mas também afetando as interações sociais, que se tornam estratificadas. O medo gera violências simbólicas nas pessoas que moram ou trabalham nas favelas. Os locais são evitados, os transportes públicos e particulares também não entram para buscar ou deixar moradores e outras pessoas que desejam visitar a área (Silva, 2009, p. 189). Este estereótipo cria um sentimento dubio 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, 2009, p. 190).

A diminuição do sentimento de identidade e 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, quicá 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 à totalidade da cidade. Além do preconceito de classe e do racismo, que são obstáculos para uma socialização mais ampla nas cidades, grande parte 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 estimulam aqueles que estão nas comunidades a permanecerem 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 à cidade a todos, pois as práticas sociais estão limitadas por preconceito, insegurança e medo.

Após o período de redemocratização do país, o que vai demarcar a diferença de tratamento entre bairros pobres e nobres não é 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 de que as favelas padecem nos bairros não periféricos, principalmente no que diz respeito ao direito à segurança de seus territórios e ao imaginário de que são produtoras de crime (Silva, 2009, p. 182).

A cegueira do olhar público para esses territórios favorece a dominação por facções criminosas relacionadas ao tráfico de drogas e por 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 assaltos: os poderes ilegais

garantem a proibição de roubo e furtos nos locais, também punindo severamente, muitas vezes eliminando aqueles que rompem as regras. E frequentemente 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 Jorge, 1998; Beato Filho, 1998). Segundo alguns estudos (Kilstajn *et al.*, 2003; Portella *et al.*, 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 Filho (1998), esta relação foi evidenciada em Belo Horizonte (1998). No Brasil, atualmente, em torno de 80% dos homicídios têm 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 à pobreza local, são rapidamente substituídos.

O tráfico oferta postos de trabalho aos jovens, que os aceitam pela oportunidade de terem 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 o 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, têm uma diversidade maior que o tráfico em termos de atividades, oferecendo toda sorte de serviços no território, como distribuição de gás, transporte, TV a cabo etc. Os grupos de milicianos impõem regras, usam a 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, dado que o tráfico e a milícia são as únicas “autoridades” no território, sendo obrigado a recorrer a estas instâncias ilegais para reivindicar segurança. E, por este motivo, muitos apoiaram os grupos de milicianos, porque habitavam locais nos quais o sentimento de insegurança e medo imperava, em função dos conflitos entre policiais e traficantes.

As milícias¹⁸ 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, esses grupos dominam todo o território e cada vez mais diversificam o número de atividades ilegais e também os tipos de serviços que oferecem às pessoas.

Uma das atividades das milícias diz respeito a transações ilegais no 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 impactam diversas esferas públicas.

18. Herança dos antigos grupos de extermínio.

As construções ilegais também são feitas sem nenhuma fiscalização em termos de segurança e infraestrutura; 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 alertado quanto às irregularidades (Lang, 2021).¹⁹

Com o tempo, as milícias também começaram a exercer atividades políticas. Não é raro milicianos se elegeram vereadores, e contaram com apoio de muitos pastores das igrejas evangélicas locais. Mais recentemente, criminosos fora deste eixo descrito, como traficantes de drogas, também estão adentrando nessas organizações. É possível então afirmar que não é a ausência de Estado, mas a presença ilegal, criminosa, de atores sociais que pertencem ao aparato estatal de segurança pública, e que ocupam posições políticas, que compõem esses grupos e ocupam os territórios.

No Rio de Janeiro, capital, a atuação das milícias superou o tráfico, segundo o *Mapa dos Grupos Armados do Rio de Janeiro*. Conforme 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 (Geni, 2019).

O aumento desse poder das milícias conta com a adesão e participação do tráfico, que foi atraído por esses grupos criminosos, seja por falta de opção ou por considerarem se tratar de organizações mais sólidas, que carrega um falso *status* de legalidade, ou conferindo mais confiança e solidez à 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 milícias 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, têm 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 dezesseis 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 às milícias; não obstante, muitas vezes se confundem. 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).

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

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

para outras. Os moradores reclamam que vivem com medo, porque antes estupro e roubo eram controlados pelos antigos traficantes. Isso foi relatado 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 havia uma briga de vizinhos ou alguém passava mal ou falecia, ligavam para polícia e bombeiros, que não entravam na favela. Então, a pessoa devia ser transportada em um carrinho de mão até o local em 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*

João Bosco

Uma das manifestações da violência urbana no Brasil é a letalidade policial, que se apresenta em maior frequência em territórios pobres, onde existem organizações criminosas. A violência policial não é fenômeno exclusivo brasileiro, pois outros países também contam com o mesmo problema. Entretanto, no Brasil, cada vez mais sobressai no 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 em 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 *et al.*, 2020).

A justificativa é a de uma suposta “guerra às drogas”, expressão que deve ser problematizada, pois não vivenciamos conceitualmente um contexto de guerra, mas do massacre de 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 seu trabalho é perigoso, estafante e mal remunerado. Pesquisas sobre suicídios observam que agentes de segurança são a segunda profissão que mais se mata em todo o 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 uma demanda de classe para que a segurança pública funcione dessa forma.

Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2017, foram contabilizadas 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 UF 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 100 mil habitantes. Como foi mencionado no início desta nota técnica, Goiás não enviou os dados (FBSP, 2019).

No Brasil, no que concerne à letalidade violenta registrada em 2018, segundo o *Anuário brasileiro de segurança pública*, entre 75% e 80% dos homicídios ocorreram em decorrência dos conflitos internos entre facções criminosas em busca do domínio local do comércio ilegal (FBSP, 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, em mortes decorrentes de ação policial: no ano de 2018, na Bahia, 97% dos mortos eram negros; no Ceará, não se registra a cor nos óbitos; em Pernambuco, 9 em cada 10 óbitos eram de negros; e em São Paulo, 64% dos mortos em conflitos policiais eram negros. No mesmo período, 86% dos mortos pela polícia carioca foram negros, o maior número absoluto registrado em trinta anos – 1.814 (Ramos, 2020).

Além da violação dos direitos humanos nas comunidades pobres dominadas pelo tráfico, das constantes vítimas de balas perdidas, das execuções sumárias, do pânico generalizado em todo um território, também há perdas materiais nas residências que são arrombadas, pequenos comércios destruídos, perfurações em caixas d'água, paredes e móveis perfurados por conta das ações truculentas. Os conflitos também suspendem as atividades escolares, de 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, Cano e Marinho, 2006).

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 rapidamente 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, Cano e Marinho, 2006, p. 4).

O Estado não reconheceu o direito à segurança pública em 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 da cidade. O Estado não garantiu o direito à cidade e se eximiu de criar políticas isonômicas, 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 abando-

nados à própria sorte nas periferias, sendo colocadas em risco sistematicamente a vida de milhares de pessoas, incluindo as dos próprios policiais.

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 R\$ 1 bilhão por ano são gastos em estrutura judiciária e operações policiais contra o tráfico de drogas no estado do Rio de Janeiro. Isto significa que, nos últimos vinte anos, o Estado perdeu R\$ 20 bilhões, montando 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 R\$ 5 bilhões no Rio de Janeiro e São Paulo para o combate às drogas, em uma perspectiva ineficiente em relação à segurança urbana (Lemgruber, 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 eram provisórios, ou seja, sem condenação, aumentando as chances de graves violações e prisões injustas pela falta de acesso à justiça, o racismo e a criminalização da pobreza. Assim, 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 têm condenação. Além das tornozeleiras eletrônicas, como formas alternativas às prisões, temos como possibilidades penas diferentes para crimes leves, que reduzam a população carcerária, minimizem a violência e tenham como foco a readaptação do sujeito ao mundo.

Para termos uma democracia madura, isonômica, é necessário e emergencial que cesse a ocorrência de práticas inaceitáveis que afetam os direitos fundamentais. 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 com o constante risco à vida, não se tem o direito pleno à cidade. As pesquisas apontam que as pessoas não têm confiança na polícia, nem as que estão nas periferias, e nem as que estão fora, e sem confiança é impossível estabelecer um território de paz. O que determina o direito de ser cidadão são as condições materiais e a raça/cor da pele 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 635,²⁰ em sua fala, explicitou: “viver em uma favela onde existe esta política pública é como viver um estado de exceção permanente” (DPE-RJ, 2020). O Rio de Janeiro é considerado por muitos um “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, em uma intervenção federal, que ocorreu após um roubo de fuzis no morro da Providência, levando

20. Restrições, pelo STF, à realização de operações policiais nas comunidades do estado do Rio de Janeiro durante o período da pandemia. Necessidade de comunicação e justificativa da excepcionalidade da medida ao Ministério Público.

o Exército a ocupar o local por diversos dias. O pesquisador João Trajano Sento-Sé estudou o impacto da ocupação (Sento-Sé *et al.*, 2006).

Vale ressaltar que não houve nenhum confronto armado, apenas a busca pelos fuzis. Segundo Sento-Sé *et al.* (2006), o prejuízo mais forte foi a 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. Como foi mencionado antes, não é exclusiva responsabilidade da polícia, mas da política de segurança desigual, cruel e ineficiente. Uma das aberrações da justiça, em termos do tratamento desigual nos territórios empobrecidos, é expressa na existência dos mandatos de busca e apreensão coletivos, deferidos pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em 2017, em uma 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.

O processo contínuo de exclusão socioespacial pode ser observado na descrição da juíza que assina o mandado de busca e apreensão coletiva: a “forma desorganizada como as comunidades pobres ganham novas casas constantemente, sem registro ou numeração que as individualize”²¹ justifica que sejam emitidos mandados de busca e apreensão coletivos (Sexta..., 2019). Vê-se aí a marca da seletividade do sistema de justiça brasileiro. Um outro exemplo proclamado por diversos especialistas em segurança pública é a Súmula 70,²² 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 de suma importância. Sem eles, 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 à identificação do imóvel, com diversas consequências, enquanto política de desenvolvimento urbano focada nas moradias, esbarra em questões complexas em territórios conflagrados por conflitos.

Ressalte-se que o tráfico obriga os moradores a removerem a numeração e os nomes das ruas, instalados 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 se prever a complexidade dos conflitos entre polícia e traficantes. Não ter identificação nas ruas e casas dificulta a ação da polícia e afeta 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 que impeçam a entrada de viaturas. Entretanto, esse movimento também afeta a entrada e saída de ambulância, carro dos bombeiros, de visitantes e dos próprios moradores.

21. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-05/stj-considera-ilegal-busca-apreensao-coletiva-rio/#:~:text=Autor&text=%C3%89%20ilegal%20a%20decis%C3%A3o%20judicial,favelas%20do%20Rio%20de%20Janeiro.&text=Helic%C3%B3ptero%20da%20PM%20em%20a%C3%A7%C3%A3o%20em%20comu.>

22. Súmula da jurisprudência predominante (art. 122 RI) nº 2002.146.00001 (Enunciado Criminal nº 02, do TJRJ); julgamento em: 4 ago. 2003; votação: unânime; relator: Des. J. C. Murta Ribeiro; registro de acórdão em: 5 mar. 2004 – fls. 565/572.

Em uma pesquisa elaborada pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, foram analisadas 3.735 sentenças de crime relacionados ao tráfico,²³ no período entre 2014 e 2015. Como resultado, constatou-se que 62,3% dos processos tinham apenas os policiais como testemunhas, e 23%, a testemunha policial e alguma outra de defesa. Ou seja, 85% das sentenças são realizadas com condenação tinham 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. Tratando-se de uma polícia comprovadamente violenta, é necessário atentar para o fato de que, quando uma instância do Estado atua ilegalmente, sem compromisso com a sociedade, é porque algo que está acima dela não funciona em termos de cultura democrática. Nesse sentido, é possível constatar, dos atos normativos descritos, que mesmo dentro dos mecanismos legais de controle, em um 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 têm em comum? A legitimidade implícita, a permissividade e demanda de grupos sociais que concordam na permissão de invadir, violar e matar nas comunidades periféricas.

Dai, novamente citamos a fragilidade das normas frente à articulação e força das relações sociais, e a urgência de reconhecer o problema e pensar estratégias de enfrentamento que adotem essa perspectiva. São necessárias ações para pavimentar a melhoria dos níveis de confiança entre classes, instituições e polícia. É vital prover educação cívica para a população e empoderamento popular, para ações coletivas e cobrança ao Estado quanto ao combate ao racismo e outras formas de discriminação e violência.

A polícia fluminense é considerada a mais violenta de todo o país, apesar de o Rio de Janeiro representar apenas 8% da população nacional, sendo a terceira UF mais populosa. Em 2019, de acordo com o CESeC (Lemgruber, 2021), 32% das mortes em decorrência de ação policial do país foram naquele estado – 1.814 óbitos, com dados obtidos das secretarias estaduais de segurança.

Os dados não apresentam apenas o 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 encobrem a ineficiência de outras instâncias 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 têm 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,

23. Lei nº 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.

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, o papel do Ministério Público, como órgão que monitora as ações policiais, tem sido constantemente cobrado por atitudes mais duras em relação à violência. É função do Ministério Público, no âmbito do processo penal, salvaguardar o interesse social, gerando as acusações e punindo quem arbitre contra a lei. Os assistentes técnicos dos Ministérios Públicos estaduais são os peritos, que na verdade são os atores sociais envolvidos em todo o processo de acusação. Os peritos devem contar com condições adequadas à cadeia de custódia, na gestão de evidências e elucidação dos crimes contra a vida. Por este motivo, é demanda social das comunidades periféricas, documentada em Audiência Pública do STF, no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635, sobre letalidade policial nas favelas a necessidade de uma polícia técnica e científica autônoma, independente da Polícia Civil.

Atualmente, em oito UFs os peritos são subordinados à Polícia Civil, a saber: 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 a qual tem o objetivo de investigar, seja a Polícia Militar, a Civil ou o próprio Ministério Público. A confiança no trabalho pericial só vai existir quando a Polícia Científica for autônoma em todos os estados. Para que isso ocorra, é necessária a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 76/2019, que inclui a Polícia Científica no rol dos órgãos de segurança, concedendo a ela a exclusividade na realização das perícias de natureza criminal, o que é crucial para a Justiça.

Esta polícia técnico-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 ligada 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 médicos 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: 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 nos 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, de

estabelecimentos comerciais e caixas d'água, por meio da troca de tiros; fomento do medo e negação do direito à segurança nos territórios.

No âmbito do policiamento, é preciso criar planos de redução que contenham ações específicas, os recursos necessários e cronogramas. 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/1988 e os parâmetros internacionais; diretrizes que organizem a distribuição do efetivo, de acordo com a tipologia do crime e as taxas de violência no território; ênfase na Guarda Municipal, para prevenção e atuação em locais onde os crimes são de baixo teor ofensivo; câmeras nas viaturas, fardas – *smarting copy*; autonomia da Polícia Técnico-Científica ou vinculação à 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; 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 CF/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, 2013). Nesta subseção, será desenvolvida uma análise sobre as atribuições dos governos estaduais e municipais na segurança pública.

Nesse contexto, serão abordados os obstáculos na cooperação e na comunicação efetiva entre as instituições responsáveis, como o Ministério Público, a Polícia Militar, a Polícia Civil e outros atores envolvidos. A integração das polícias, como consequência dos conflitos federativos, é debatida como um dos problemas de segurança, sendo a Polícia Militar e a Polícia civil os focos de discussão. A existência de diferentes categorias de policiais e o conflito de atribuição e desconfiança afetam as operações práticas, a comunicação e o compartilhamento de dados (Bottino *et al.*, 2020). A falta de um banco de dados sobre violência também afeta as políticas públicas, em que a Polícia Militar tem um tipo de informação em seus batalhões e 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 o Departamento Nacional de Informação Penitenciária (Depen).

A proposta de criação do Susp foi desenvolvida para resolver os problemas advindos do modelo federativo adotado no Brasil, com o objetivo de articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal, agregando com a autonomia dos estados (FBSP, 2019). Entretanto, este projeto não teve impacto na integração das instituições (Soares, 2007).

Inicialmente, cabe recordar aspectos da organização federativa nacional, pois assim fica mais claro compreender por que 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 à sua feição 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, que afinal significou a autonomia dos entes federados, inclusive financeiramente. Porém, também implicou enorme desafio; afinal, estados e municípios brasileiros são marcados por desigualdades quanto às suas capacidades técnicas, administrativas e de execução de gastos, o que os mantém dependentes da União. Por isso há tensão entre centralização e descentralização; muitas atribuições e políticas são organizadas, financiadas e monitoradas pelo governo federal, o que, de certo modo, reduz a autonomia dos entes federados. De outro lado, desde a promulgação da CF/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 CF/1988, 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 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, não resultando em polícias eficientes e que desempenham seus papéis com clareza.

Ao longo dos anos 1990, novos modelos foram desenvolvidos, no sentido de se conferir maior participação aos municípios e à sociedade civil. Ações como a criação de secretarias de ordem urbana, treinamento das guardas municipais, desenvolvimento de conselhos comunitários e de policiamento comunitário, assim como programas de segurança pública que envolvem os municípios, foram criados para promover políticas fundamentadas na cidadania, na garantia do direito e no acesso à justiça, bem como para a 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, foi criado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). A política de segurança pública deste governo foi resultado dos desdobramentos da Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, que resultou, em 1996, no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), aperfeiçoado 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 no enfrentamento ao tráfico se tornaram referência (Sento-Sé, 2011a).

A formulação do 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 Conasp, que também estabeleceu que este seria um órgão colegiado de colaboração técnica no combate à criminalidade, subordinado ao próprio Ministério da Justiça (Cruz, 2013; Marques, 2015).

Entre 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 responsáveis pelo setor. A principal crítica ao PNSP se referia a sua abrangência, que tornava difícil sua operacionalização, 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 PNSP 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 a necessidade de criar metas e de planejar a políticas em todo o território nacional, incluindo os entes federados, o que também significaria investir recursos para tal. Portanto, significava identificar os limites orçamentários, os fluxos de trabalho e de gestão, de ações conjuntas entre órgãos e pessoas, não só no âmbito policial, mas também nas esferas 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), 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. 4º, 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 a alocação de recursos para tecnologias e sistemas de informações, estatísticas para a segurança pública, inteligência, investigação, perícia e policiamento; integração de sistemas, bases de dados, pesquisas, monitoramento e avaliação de programas. Assim, o fundo também foi pensado para contribuir para a integração entre as UFs e efetivar ações estratégicas entre os órgãos que compõem a administração pública e concretizem 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, com o 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, seus integrantes recebem diárias do governo federal (Bueno, 2017).

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

A criação do Susp e o desenvolvimento de uma política pública estruturada e sistematizada teve como objetivo reduzir a característica fragmentada do modelo de segurança pública brasileiro organizado pelo art. 144 da CF/1988. Por isso, temas como integração, valorização dos profissionais de segurança pública e implantação de sistemas são tão importantes e frequentes em diretrizes, estudos, manuais e documentos sobre o assunto.

Movido por este interesse de integrar as ações, em 2007, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Regido pela Lei nº 11.530/2007, 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, uma parceria entre os órgãos de segurança pública, de justiça criminal e do sistema prisional, cujo objetivo era estimular a dinâmica das relações intergovernamentais. Também era parte dos

seus objetivos auxiliar os estados na implementação da Câmara de Monitoramento de Inquéritos e Processos Judiciais e orientar os órgãos de justiça criminal a estabelecerem 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 para as regiões metropolitanas, em 2015, foi instituído o Plano Nacional para Redução de Homicídios (PNRH). Além disso, a proposta previa a identificação dos locais com maior concentração de homicídios e a elaboração de diagnósticos que identificassem as causas dessas taxas. A partir desses diagnósticos, o poder público poderia sugerir estratégias de intervenção que envolvessem diferentes fatores, entre eles a alteração dos padrões de policiamento e o aperfeiçoamento da estratégia de controle de armas.

Em geral, todas as iniciativas apresentadas até aqui, que se iniciam desde a aprovação da CF/1988, podem ser lidas através do tensionamento de algumas chaves interpretativas, como centralização e descentralização, público e privado, e integração. De acordo com Sento-Sé (2011a), 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 CF/1988 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, para tornar o governo federal protagonista na coordenação de diagnósticos, pactos e programas entre os entes federados. Desse modo, as políticas 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

Sabe-se que o desenho institucional dos países afeta o modo 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 do Legislativo, são fundamentais neste processo (Abrucio, 1998). A distribuição do poder pelo território e a autonomia das diferentes entidades que compõem o todo são fatores essenciais 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, assim como o papel da integração entre estes entes para garantir o bom funcionamento

dos mecanismos para esta política. Assim, o problema da integração tem destaque como decisório (Bottino *et al.*, 2020) para a garantia do bom funcionamento de fluxos de trabalho, gestão e ações conjuntas entre órgãos.

De acordo com o art. 144 da CF/1988, que define as competências de cada ente federado 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 a outros direitos sociais, à CF/1988 não esmiúça as competências nem 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).

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, mas a sociedade cria e estimula os canais para participação. Todavia, fica claro que a força de segurança dos municípios continua sendo a Guarda Municipal, embora eles possam 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, conforme resumido a seguir.

- 1) O desenho federativo.
- 2) A lacuna constitucional sobre o direito à segurança pública.
- 3) A ausência de grandes reformas nacionais direcionadas ao setor, 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.

Estudos sobre a relação entre entes federados e impactos na gestão da segurança urbana (Sento-Sé, 2011b; Adorno, 2008; Bottino *et al.*, 2020) 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 Susp, 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 UFs, 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 do setor.

Por fim listamos, como consequências para a gestão da segurança pública, a falta de políticas de prevenção de violência e a manutenção de respostas repressivas, focadas nas polícias e em medidas imediatas; a tensão 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 UFs (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 UFs possuem divisões territoriais,²⁴ que são representações normativas para a organização de algumas atuações, principalmente para que as polícias Civil e Militar possam atuar com uma tática integrada, pois há historicamente conflitos entre estas corporações.

No Rio de Janeiro, a divisão se dá do seguinte modo: 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 ou município possui particularidades. Alguns estados, como Minas Gerais, Bahia e Paraná, também contam com áreas integradas para organização da atuação das duas polícias em nível territorial.

No Ceará, em 2021, as Áreas Integradas de Segurança ganham novas formulações. O objetivo é que 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 UFs e 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 (Benevides *et al.*, 2020). Sugere-se que as políticas de desenvolvimento urbano sejam previstas considerando as áreas de atuação delimitadas pelas instituições de segurança das respectivas UFs.

Essas divisões geográficas promovem o planejamento conjunto das ações das diferentes forças policiais, além de se definirem previamente funções dos coordenadores. Ao se definir territorialmente as áreas geográficas, reduzem-se os conflitos de competências e promove-se a articulação territorial e regional, tanto no nível tático da Polícia Civil quanto da Polícia Militar (Bottino *et al.*, 2020, p. 45). Ainda em nível estadual, a divisão territorial promoveu o acúmulo normativo que conduziu ao aperfeiçoamento na alocação de recursos humanos e materiais para cada área policiada.

24. O estado do Rio de Janeiro, neste momento (2021), não dispõe de Secretaria de Segurança Pública.

6.4 Policiamento comunitário e segurança cidadã

O policiamento comunitário, de acordo com a literatura (Skolnik e Bayley, 1988; Bayley, 1985; Skolnick e Bayley, 2002; Skogan, 2004) e com os documentos oficiais, como o PNSP, 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 preventiva que antecede o crime, ou seja, que promove intervenções no espaço público e no tecido social a fim de evitar atos infracionais.

Também envolve a comunidade em ações conjuntas com as forças policiais, como os Conselhos de Segurança Pública, no sentido de serem promovidas ações de participação social, interessadas 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 objetivos qualificar as políticas e a democratizar seus processos em diferentes áreas temáticas, e o mesmo se deu na segurança pública.

Em todo o país, foram experimentados 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 (Sento-Sé *et al.*, 2017). O caso mais recente e emblemático de uma tentativa sistemática neste sentido foi a experiência das UPPs, no Rio de Janeiro. De acordo com o relatório *Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)*, de Cano, Borges e Ribeiro (2012), de dezembro de 2008 a janeiro de 2012, foram implantadas dezenove UPPs, em diversas comunidades. A existência legal das UPPs está baseada numa estrutura normativa muito enxuta, composta apenas de alguns decretos (Ribeiro, 2020). Como foi mencionado antes nesta nota, a política tinha dois objetivos principais: i) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada; e ii) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garantisse 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 nas favelas. O resultado dessa política é conhecido: infelizmente houve descontinuidade, não apenas na parte social da política, mas também do financiamento e da manutenção de seus princípios. Porém, foi experiência notória e de aprendizado para todo o país, para o gerenciamento, a governança e o fazer de políticas públicas de segurança. 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 que identificamos nas seções anteriores, está relacionado com a articulação, ou seja, com o funcionamento das engrenagens. Daí 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 existem fontes regulatórias das atividades policiais e uma estrutura jurídica correlata.

A discussão sobre a articulação interinstitucional abarca, portanto, a maneira como as UFs 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 prevê limitações do uso da força pelos agentes estatais, 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 (Executivo, Legislativo e Judiciário), as diferentes esferas de governo e administração do Estado são fundamentais para garantir o bom funcionamento do setor. No que tange às polícias, elas estão no âmbito do Executivo nos estados, conforme determina o art. 144 da CF/1988. 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 dos governadores.²⁵

Dito isso, a responsabilidade não é 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, consoante os princípios do Susp. Para isso, é urgente se estabelecer uma atuação coordenada entre os diferentes níveis de governo, entes federados e instituições vinculadas à 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 e de coordenação no trabalho, sem relações de subordinação e com objetivo de prevenção.

As políticas de integração devem considerar o arcabouço legal e regimental, estatutário, das instituições. Assim, é preciso compreender os limites institucionais e administrativos das polícias para se reconhecer sua autonomia e a natureza jurídica do poder policial. O mapeamento e o conhecimento sobre a territorialidade da ação policial em 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 articulação interinstitucional é fundamental para a implementação das políticas. De forma simplificada, esta questão pode ser abordada através de temas como a questão organizacional federativa, o papel das polícias, as responsabili-

25. Ver ADI nº 2.819, rel. min. Eros Grau, j. 06/04/2005, P, DJ de 02/12/2005.

des das UFs, até a maneira como as competências policiais são repartidas geograficamente, através de áreas integradas de segurança pública. Em cada tipo de abordagem, encontraremos diferentes modos de articulação e de impacto da segurança pública em outras grandes áreas de políticas públicas; por isso, os documentos apresentados anteriormente, e ao longo deste trabalho, insistem na necessidade de integração, de uma visão sistêmica e articulada.

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 é a redução da criminalidade a partir de Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC). Os principais marcos legais do programa são o Decreto nº 41.931/2009; o Decreto nº 42.780/2011; o Decreto nº 43.989/2012; o Decreto nº 45.567/2016; a Resolução da Secretaria de Estado de Segurança (Seseg) nº 305/2010 e a nº 932/2016; a Resolução nº 1.121/2016; e a 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 baseado em estatísticas e em comportamentos do crime do local, estabelecendo-se indicadores e metas. O objetivo é reduzir ações de combate ou operações policiais injustificadas.

6.6 Integração das polícias

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 as mais diversas, 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 no nível dos governos estaduais quanto 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, conforme exemplificado a seguir.

- 1) As questões relacionadas às dinâmicas do crime.
- 2) A subordinação das polícias à dimensão da governança e das decisões políticas.
- 3) Os desenhos das estruturas das polícias.
- 4) O arcabouço jurídico que lhes sustenta.
- 5) O seu lugar no arranjo do sistema de justiça criminal.
- 6) 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, os 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 trabalho 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, abordado pelos estudiosos e pelos profissionais que atuam da área, não raro enfocado a partir de perspectivas conflitantes (Sapori e Andrade, 2008; Macaulay, 2012; Sapori, 2016; Beato Filho e Ribeiro, 2016; Câmara, 2016; Pinheiro, 2016; Ribeiro e Couto, 2016; Bottino *et al.*, 2020), é a 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 art. 144 da CF/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; e 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 prevalecente mundo afora, como nos Estados Unidos, no Canadá e em 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 mais frequência 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 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 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 (Brasil, 2018a, p. 46-50). Entre as medidas práticas, é possível citar iniciativas como as Cisps, as Aisps e as Risps, além do Sistema Integrado de Metas (SIM), 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 essas, 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 do federal. Neste aspecto, vigora certa oposição entre políticas de Estado e políticas de governo, muito embora, em 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 aos interesses da população e com conduta baseada em preceitos de impessoalidade e isonomia.

Por fim, mas não menos importante, é preciso assinalar a relevância 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; Lima, 2013; Santos, 2015; Bottino *et al.*, 2020), entre estas polícias há uma diferença de cultura organizacional, que há décadas produz uma autoblindagem e uma rivalidade histórica, na busca pela preservação de *status* e pela manutenção de determinados privilégios. Forjadas a partir dos valores militares, as polícias militares 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 (Lima, 1989).

Se somamos a estes fatores a atuação meramente “cerimonial” do Ministério Público (Vargas e 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 parca cooperação entre os policiais que atuam na “ponta” e aqueles que atuam na inquirição criminal e produzindo, depois na interlocução com os promotores, investigações que, em grande parte das vezes, serão estéreis.

Tem-se, na reunião desses elementos, portanto, uma polícia de baixa eficiência, tanto do ponto de vista democrático quanto do ponto de vista da racionalidade técnica. No Brasil, são registrados aproximadamente 60 mil homicídios por ano, número inversamente proporcional à capacidade das polícias de solucioná-los. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a taxa de elucidação de homicídios é 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 a 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 se encontrem representantes das polícias Militar e 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 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 CF/1988 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 (Câmara dos Deputados, 2018). Recentemente, em 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-Minas), 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-se o modelo de polícias estadualizadas e a sua manutenção, a primeira delas seria a unificação das polícias Civil e Militar em cada UF, 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 UF 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 corporações poderia ser transposta à nova instituição, dificultando uma identidade organizacional (Saporì, 2016, 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 CF/1988, com as questões mais procedimentais ficando a critério de cada UF. Nesta possibilidade, novamente a disputa entre as corporações surge como um provável empecilho. Para solucionar este problema, Saporì 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 (Saporì, 2016, 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 Polícia Militar 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 termo circunstanciado de ocorrência (TCO), bem como por inquéritos relativos a crimes

de menor gravidade. Assim, seria possível prever certa resistência por parte dos delegados da Polícia Civil, já que, com estas mudanças, a Polícia Militar poderia gozar de maior poder (Sapori, 2016, 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 os lugares onde realizasse patrulhamento.

Hoje, é possível dizer que houve avanços não desprezíveis, e que o hiato entre as polícias já foi maior do que parece. Há, contudo, muito a se fazer, pois as muitas medidas e experiências país afora, não obstante sua importância, ainda são escassas e insuficientes ante o desafio enfrentado. Os problemas são de ordem quantitativa e qualitativa, em um grau elevado. Mas se é uma segurança pública e 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 Susp

Em 2003, foi criado o Susp (Brasil, 2003), implementado pela Senasp. Apesar disso, o Susp foi instituído pela Lei nº 13.675/2018, quinze 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 (Brasil, 2018b).

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 desempenhando papel de destaque no sistema. No entanto, a existência do MSP foi bem curta, e este foi incorporado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Quanto à composição, os integrantes do Susp dividem-se em duas categorias. São integrantes estratégicos: i) União, estados, Distrito Federal e municípios; e ii) conselhos de segurança pública e defesa social (dos três entes federados). Os integrantes operacionais são mencionados a seguir.

- 1) Polícia Federal.
- 2) Polícia Rodoviária Federal.
- 3) Polícias civis.
- 4) Polícias militares.
- 5) Corpos de bombeiros militares.
- 6) Guardas municipais.
- 7) Agentes de trânsito.

- 8) Órgãos do sistema penitenciário.
- 9) Órgãos periciais.
- 10) Guarda Portuária.
- 11) Secretaria Nacional de Segurança Pública.
- 12) Secretarias estaduais de segurança pública.
- 13) Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec).
- 14) Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad).

Os órgãos operacionais são aqueles elencados no art. 144 da CF/1988, com acréscimo de outros, que, embora não lembrados pela Constituinte, são importantes no campo da segurança pública, como os braços dos executivos nacional e estaduais, que atuam conjuntamente com as instituições já previstas.

A Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Susp, também refere, em seu art. 17, o FNSP e o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), ao dispor que deverá ser produzido regulamento próprio para a aplicação de recursos dos Fundos, respeitando-se as atribuições constitucionais dos integrantes operacionais. A gestão do Fundo cabe ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, e junto a ele há 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. A Portaria nº 631/2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública estabelece a porcentagem a ser rateada para as UFs 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. Espírito Santo, Amapá, Tocantins, Paraíba e Santa Catarina são as UFs que vão receber menos.

Após esta caracterização legal e da criação do Fundo, cabe tratar dos aspectos do Susp para a resolução do pacto federativo. Como apresentado até aqui, foram criados alguns programas nacionais, no sentido de se organizarem e definirem atribuições dos entes federados, das polícias, das instituições, em termos de governança, entre outros aspectos, de uma maneira geral. Porém, a criação do Susp não resolve de uma vez todos estes programas que estavam em andamento, e ele demanda tempo para ser totalmente implementado, com o objetivo de ser gerada 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 na coordenação da política nacional de segurança pública.

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

O Susp é um avanço importante, mas é apenas um guia que tenta orientações para integração na segurança em diversas esferas. Entretanto, governadores que tentaram implementar diretrizes deste documento foram impedidos, com a justificativa de inconstitucionalidade.

Pensar a desmilitarização da Polícia Militar é importante por motivos operacionais – temos mais oficiais que soldados para patrulhamento –, pelos custos e principalmente pelos prejuízos humanos decorrentes da cultura de policiamento ostensivo. Acreditamos que reformar as polícias, criando 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

- ABRUCIO, F. L. (Org.). **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ADÃO, C. R. **Territórios de morte: homicídio, raça e vulnerabilidade social na cidade de São Paulo**. Brazil Publishing, 2021.
- ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, v. 4, n. 8, p. 84-135, jul.-dez. 2002.
- ADORNO, S. Políticas públicas de segurança e justiça penal. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 9-27, 2008.
- ALBUQUERQUE, A. L. Polícia do Rio faz quatro vezes mais operações em territórios do tráfico do que da milícia, diz estudo. **Folha de S. Paulo**, 16 abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/04/policia-do-rio-faz-quatro-vezes-maisoperacoes-em-territorios-do-trafico-do-que-da-milicia-diz-estudo.shtml>.
- ALVARADO, N.; MUGGAH, R. **Crimen y violencia: un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe**. Inter-American Development Bank, 2018.
- AMARAL, L. O imaginário do medo: violência urbana e segregação espacial na cidade do Rio de Janeiro. **Contemporânea**, v. 8, n. 1, p. 34-45, 2010.
- ARAÚJO, F. A.; CHAGAS, C. A. N. Segurança pública, criminalidade, violência e (re) produção do espaço urbano: uma breve discussão sobre sua relação. **Formação**, v. 27, n. 51, p. 85-111, 2020.
- ARAÚJO, W. dos R. M. A expansão das fronteiras amazônicas: o legado das Usinas Hidrelétricas (UHEs) Santo Antônio e Jirau no estado de Rondônia. **RELEM – Revista Eletrônica Mutações**, v. 8, n. 15, p. 91-105, jul.-dez, 2017.
- ARRETCHE, M. (Org.). **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- ASSIS, N. Registros de feminicídios aumentam 59% em Mato Grosso. **Portal Sesp-MT**, 12 fev. 2021. Disponível em: <https://www.sesp.mt.gov.br/-/16477653-registros-de-feminicidios-aumentam-59-em-mato-grosso>.
- AUGÉ, M. (Org.). **Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade**. Campinas: Papirus, 1994.
- BAHIA. Bahia que faz: densificação da base econômica e geração de emprego e renda. Salvador: Seplan, 2007. (Relatório de Atividades 2016 – Indústria).

- BALLESTEROS, P. R. Gestão de políticas públicas no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, fev.-mar. 2014. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/353/173>.
- BARATA, R. B.; RIBEIRO, M. C. S. A.; SORDI, M. Desigualdades sociais e homicídios na cidade de São Paulo, 1998. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 11, 2008.
- BAUMAN, Z. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- BEATO FILHO, C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 37, p. 1-16, 1998.
- BEATO FILHO, C.; ASSUNÇÃO, R. Sistemas de informação georreferenciados em segurança. In: BEATO FILHO, C. **Compreendendo e avaliando projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BEATO FILHO, C.; PEIXOTO, B. T. Há nada certo: Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- BEATO FILHO, C.; RIBEIRO, L. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 174-204, out.-dez. 2016.
- BENEVIDES, T. *et al.* Segurança e insegurança na cidade do Salvador: o que nos revela a AISP Tancredo Neves? In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 2020, São Paulo. **Anais...** São Paulo: SemeAd, 2020. Disponível em: <https://login.semead.com.br/23semead/anais/arquivos/2231.pdf>.
- BORGES, D. **O medo do crime na cidade do Rio de Janeiro: uma análise sob a perspectiva das crenças de perigo**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2011. 380 p.
- 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.
- BORGES, D.; CANO, I. **Índice de homicídios na adolescência: IHA 2014**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2017.
- BOTTINO, T. *et al.* (Org.). **Os desafios da integração na segurança pública no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2020.
- BOTTOMS, A. E. Developing socio-spatial criminology. In: MAGUIRE, M.; MORGAN, R.; REINER, R. (Ed.). **The Oxford handbook of criminology**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 450-489.
- BOURDIEU, P. **Capital cultural, escuela y espacio social**. Siglo XXI. 2011.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília: MJ, 2003. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Sistema%20%C3%9Anico%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica%20-%202003-2004-2005.pdf>.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Diálogos sobre a população de rua no Brasil e na Europa**. Brasília, 2013.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028**. Brasília: MJ, 2018a. 93 p.
- BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 111, p. 4, 12 jun. 2018b. Seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde Brasil 2018** – uma análise da situação de saúde e das doenças e agravos crônicos: desafios e perspectivas. Brasília: MS, 2019.

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

BRUCE, D.; TAIT, S. **A ‘third umpire’ for policing in South Africa**. Rio de Janeiro: Igarapé Institute, mar. 2015. (Strategic Paper, 14).

BUENO, S. O papel da União no financiamento das políticas de segurança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 11, p. 61-68, jan.-jun. 2017. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8076/1/BAPL_n11_Papel.pdf.

BURDETT, R. Designing urban democracy: mapping scales of urban identity. **Public Culture**, v. 25, n. 2, p. 349-367, 2012.

BURSIK, R. J. Social sources of delinquency and the second coming of Shaw and McKay. In: CULLEN, F. T. *et al.* (Ed.). **Challenging criminological theory: the legacy of Ruth Rosner Kornhauser**. Londres: Routledge, 2015. p. 105-116.

BURSIK JUNIOR, R. J.; GRASMICK, H. G. (Org.). **Neighborhoods and crime: the dimensions of effective community control**. Nova York: Lexington Books, 1993.

CALDEIRA, T. P. do R. (Org.). **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão especial de estudo: unificação das polícias civis e militares – relatório final**. Brasília: Câmara dos Deputados, jul. 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>.

CÂMARA, P. S. Considerações em torno do ciclo completo da ação policial. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, p. 28-33, fev.-mar. 2016.

CAMPAGNAC, V.; QUARESMA, F. Pesquisa sobre a utilização de ferramentas de análise criminal nos batalhões da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro. **Cadernos de Segurança Pública**, v. 8, p. 25-39, 2016.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização *versus* a guerra contra o crime. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 136-155, dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/nkKZBphPZ-CQ3ssHDHwTLN3F/?lang=pt>.

CANO, I.; ROJIDO, E. **Mapeamento de programas de prevenção de homicídios na América Latina e Caribe**. LAV/UERJ, 2016. Retrieved from: <http://www.lav.uerj.br/relat2016.html>.

CANO, I.; SANTOS, N. **Violência letal renda e desigualdade social no Brasil**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2001.

- CANO, I.; BORGES, D.; RIBEIRO, E. (Org.). **Os donos do morro**: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo: FBSP; Rio de Janeiro: LAV/UERJ, 2012.
- CARBONARI, F.; LIMA, R. S. de. Cidades seguras. In: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016.
- CARDIA, N.; SCHIFFER, S. Violência e desigualdade social. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 54, n. 1, 2002.
- CAREY, C. Hostile architecture aimed at people experiencing homelessness in Boston, Massachusetts: a spatial analysis. In: ANNUAL MEETING OF THE SOCIETY FOR THE STUDY OF SOCIAL PROBLEMS, 68., 2018, Filadélfia, Pensilvânia. **Anais...** Filadélfia: SSSP, 2018.
- CARVALHO, J. Milícia expande negócios no Rio e “exporta” modelo para outros estados. **G1**, Rio de Janeiro, 6 jan. 2016.
- CERQUEIRA, D. **Causas e consequências do crime no Brasil**. 2014. 196 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- CERQUEIRA, D.; BUENO, S. **Atlas da violência**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>.
- CERQUEIRA, D.; BUENO, S. **Atlas da violência**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L. de. **Vidas perdidas e racismo no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 10).
- CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L. de. O efeito das oportunidades no mercado de trabalho sobre as taxas de homicídios no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 43., Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: Anpec, 2016.
- CHEVALIER, L. (Ed.). **Classes labourieuses et classes dangereuses**. Paris: Hachette, 1984.
- CIDADE, A. C. **Imagens das depressões**: uma análise das relações entre crises econômicas e suicídio no Brasil (1990-2009). Dissertação (Mestrado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- COLE, S. J. Social and physical neighbourhood effects and crime: bringing domains together through collective efficacy theory. **Social Sciences**, v. 8, n. 5, p. 1-18, 2019. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2076-0760/8/5/147>.
- CRUZ, G. B da. A historicidade da segurança pública no Brasil e os desafios da participação popular. **Cadernos de Segurança Pública**, v. 5, n. 4, p. 46-54, mar. 2013. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Rev201304completa.pdf#page=44.
- CUNDA, M. F.; SILVA, R. N. Me chamam rua, população, uma situação: os nomes da rua e as políticas da cidade. **Psicologia e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 32, p. 1-17, 2020.
- DAVIS, M. (Org.). **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DPE/RJ – DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Memorial dos amici curiae na ADPF 635. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 653** – doc. 107. Brasília, 16 abr. 2020.

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. Has public housing gotten a bum rap? The incidence of crime in St. Louis Public Housing Developments. **Environment and Behavior**, v. 14, n. 4, p. 443-477, jul. 1982.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. São Paulo: FBSP, 2017. (Nota técnica). Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/FBSP_Pacto_federativo_financeiamento_seguranca_publica_brasil_2014.pdf.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2019. São Paulo: FBSP, 2019.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2019. São Paulo: FBSP, 2019.

FERRARO, K. (Ed.). **Fear of crime**: interpreting victimization risk. Albany: State University of New York Press, 1995.

FERRAZ, S. M. T. *et al.* Arquitetura da violência: a arquitetura antimendigo como eureka da regeneração urbana. **Revista Movimento**, v. 2, n. 3, p. 111-142, 2015.

FREEMAN, R. B. **Crime and the job market**. Cambridge, Massachusetts: NBER, out. 1994. (Working Paper, n. 4910).

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A. **Criminologia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

GAVIRIA, M. M. R. Controle social expresso em representações sociais de violência, insegurança e medo. **Sociologias**, v. 10, n. 20, 2008.

GENI – GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS. **Mapa dos grupos armados do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UFF, 2020. Disponível em: http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2020_apresentacao-mapa-dos-grupos-armados.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

GIRALDI, A. **Criminalidade em Minas Gerais**: uma avaliação do impacto do Programa “Fica Vivo”. 2018. 107 f. Monografia (Bacharelado) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2018.

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

HABER, C. D. (Coord.). **Pesquisa sobre as sentenças judiciais por tráfico de drogas na cidade e Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: DPGERJ, 2017.

HUNTER, A. Private, parochial and public-school orders: the problem of crime and incivility in urban communities. In: SUTTLES, G. D.; ZALD, M. N. (Ed.). **The challenge of social control**: citizenship and institution building in modern society. Norwood: Ablex Publishing, 1985. p. 230-242.

HUREL, L. M.; LOBATO, L. C. **Uma estratégia para a governança cibernética no Brasil**. São Paulo: Instituto Igarapé, 2018. (Nota Estratégica, n. 30).

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Segurança pública e cidadania**: uma análise orçamentária do Pronasci. Brasília: Inesc, 2010. Disponível em: 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/controle-de-homicidios/?show=documentos#3969>.

KAZTMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. **Revista de La Cepal**, v. 75, p. 171-189, dez. 2001.

KILSZTAJN, S. *et al.* Vítimas fatais da violência e mercado de drogas na Região Metropolitana de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 20, n. 2, p. 259-279, jul.-dez. 2003.

KNIGHTS, D.-M. M. **Collective efficacy and community-based crime prevention in Trinidad and Tobago**: contributions to the theory of collective efficacy. 2014. Dissertation (Doctoral Degree) – Washington University, Saint Louis, Missouri, 2014. Disponível: <https://openscholarship.wustl.edu/etd/1242>.

KORNHAUSER, R. R. **Social sources of delinquency**: an appraisal of analytic models. University of Chicago Press, 1978.

LANG, M. Prédio desaba em comunidade dominada por milicianos no Rio de Janeiro. **Veja**, 3 jun. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/predio-desaba-em-comunidade-dominada-por-milicianos-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 13 jun. 2021.

LEFEBVRE, H. (Org.). **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEMGRUBER, J. **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: CESeC, 2021.

LEMO, C. B. Violência no cárcere: a agressão moral em estabelecimentos prisionais do Distrito Federal. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 10, n. 2, p. 353-377, 2017.

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

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

LIMA, R. K. de. 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**, v. 6, n. 3, p. 549-580, out.-dez. 2013.

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, p. 207-226, 2011.

LINO, D.; MATSUNAGA, L. H. Perfil criminal geográfico: novas perspectivas comportamentais para investigação de crimes violentos no Brasil. **Revista Brasileira de Criminalística**, v. 7, n. 1, p. 7-16, 2018.

LOPES, D. E. B. A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 50, n. 1, p. 47-65, 2007.

- LYRA, D. (Org.). **A república dos meninos**: juventude, tráfico e virtude. Rio de Janeiro: Mauad X; Faperj, 2013.
- MACAULAY, F. Cycles of police reform in Latin America. *In*: FRANCIS, D. J. (Org.). **Policing in Africa**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2012. p. 165-190.
- MACHADO, E. P.; NORONHA, C. V. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 188-221, jan.-jun. 2002.
- MACHADO, D. B. *et al.* Conditional cash transfer programme: Impact on homicide rates and hospitalisations from violence in Brazil. *PLoS ONE*, v. 13, n. 12, 2018.
- MACHADO DA SILVA, L. A. A continuidade do “problema da favela”. *In*: OLIVEIRA, L. L. **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Editora FGV/CNPq, 2002. p. 220-237.
- MAGRINI, E. **A internet das coisas**. Rio de Janeiro: FGV, 2018.
- MAIA, I. A. R.; MARINHO, A. Uma nota sobre o impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no município do Rio de Janeiro com o uso de controle sintético. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 75, 2021.
- MARIZ, R.; CAPRIOLI, G. Perigosa prosperidade. **Correio Braziliense**, 13 fev. 2012.
- MARQUES, A. M. T. CONASP: um jovem conselho em busca de sua identidade. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 180-197, ago.-set. 2015. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/508/215>.
- MARTINS, M. L. R. **Metodologia consolidada para a elaboração de planos de ação e urbanos**. LabHab, 2003. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/plano_acaohaburb_metodologia.pdf.
- MATIAS, H. J. D. Jovens em situação de rua: espaço, tempo, negociações de sentido. **Psicologia e Sociedade**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 237-247, ago. 2011.
- MATTOS, M. Efeitos vizinhança e eficácia coletiva: a relevância do contexto na explicação sociológica. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 33, n. 1, p. 295-302, abr. 2018.
- MAYER, S. E.; JENCKS, C. Growing up in poor neighborhoods: How much does it matter? **Science**, v. 243, n. 4897, p. 1441-1445, 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.1126/science.243.4897.1441>.
- MELLO JORGE, M. H. P. Como morrem nossos jovens. *In*: CNPD – COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília, 1998.
- MENDES, C. L. S.; JULIÃO, E. F. (Coord.). **Trajetórias de vida de jovens em situação de privação de liberdade no Sistema Socioeducativo do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Degase, 2019.
- MINAS GERAIS. **O Sistema de Defesa Social**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2009.
- MIRANDA, D.; GUIMARÃES, T. O suicídio policial: o que sabemos? **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 9, n. 1, p. 13-34, jan.-abr. 2016.
- MISSE, M. Violência e teoria social. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 9, n. 1, p. 45-63, jan.-abr. 2016.

MISSE, M. Alguns aspectos analíticos nas pesquisas da violência na América Latina. **Estudos Avançados**, v. 33, n. 96, p. 23-38, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3396.0003>.

MORAES, G. V. A estrutura urbana e sua interligação social com o crime. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Conpedi, 2008.

MOURA, C. **História do negro brasileiro**. São Paulo: Ática, 1989.

MUGGAH, R. The rise of citizen security in Latin America and the Caribbean. In: CARBONNIER, G.; CAMPODÓNICO, H.; VÁZQUEZ, S. T. (Ed.). **Alternative pathways to sustainable development: lessons from Latin America**. Genebra: Graduate Institute Publications, 2017a. p. 291-322. (International Development Policy, n. 9).

MUGGAH, R. Where are the world's most fragile cities? **Bloomberg**, 27 nov. 2017b. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-27/fixing-the-world-s-most-fragile-cities>.

MUGGAH, R. Latin America's cities are ready to take off. But their infrastructure is failing them. **World Economic Forum**, 7 jun. 2018a. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/latin-america-cities-urbanization-infrastructure-failing-robert-muggah/>.

MUGGAH, R. Reviewing the costs and benefits of Mano Dura versus crime prevention in the Americas. In: SHAW, T. M. *et al.* (Ed.). **The Palgrave handbook of contemporary international political economy**. Londres: Palgrave, 2018b. p. 465-483.

MUGGAH, R. Combatendo o crime organizado na América Latina: entre Mano Dura e segurança cidadã. In: SHIFTER, M.; BINETTI, B. (Org.). **Promessas não cumpridas: a América Latina hoje**. Rio de Janeiro: The Dialogue, 2019. p. 29-56.

MUGGAH, R.; AGUIRRE, K. Executive summary. In: MUGGAH, R.; AGUIRRE, K. **Citizen security in Latin America: facts and figures**. Igarape Institute, 2018. (Strategic Paper, n. 33).

MUGGAH, R.; GARZÓN, J. C.; SUÁREZ, M. **Mano Dura: the costs and benefits of repressive criminal justice for young people in Latin America**. São Paulo: Igarapé Institute, 2019. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Mano-Dura-The-costs-and-benefits-of-repressive-criminal-justice-for-young-people-in-Latin-America.pdf>.

MUGGAH, R. *et al.* **Making cities safer: citizen security innovations from Latin America**. Inter-American Development Bank, 2016.

MUNHOZ, G. O.; SANTANDER, U. C. S. Políticas públicas de redução da violência na Colômbia. **Hegemonia**, v. 24, n. 16, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.47695/hegemonia.vi24.242>.

MUNIZ, J. de O. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. 1999. 289 f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

NAPOLIÃO, P.; MENEZES, F.; LYRA, D. **Ganhar a vida, perder a liberdade: tráfico, trabalho e sistema socioeducativo**. Rio de Janeiro: CESeC, jul. 2020. (Boletim Segurança e Cidadania, n. 25).

NEWMAN, O. (Ed.). **Defensible space, crime prevention through urban design**. Nova York: The Macmillan Company, 1972.

NÓBREGA, V. G. **O adimplemento da multa cumulativa como condição para a progressão de regime.** Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2019.

NUNES, S. B. **Trabalho sujo ou missão de vida?** Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. 225 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2018.

ONGARO, D. F. Z. **Lugar e violência na habitação de interesse social:** estudo de caso em Juiz de Fora/MG. 2015. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana.** Quito: Habitat III/ONU, 2019.

PATRÍCIO, A. C. F. de A. *et al.* Transtornos mentais comuns e resiliência de pessoas em situação de rua. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 72, n. 6, p. 1603-1610, dez. 2019.

PEREIRA FILHO, O. A.; SOUSA, M. da C. S. de; ALVES, P. F. Avaliação de impacto das guardas municipais sobre a criminalidade com o uso de tratamentos binários, multivalorados e contínuos. **Revista Brasileira de Economia**, v. 72, n. 4, p. 515-544, out.-dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/HHRWN5Hj4RZyBTTCnt9RC3F/?format=pdf&lang=pt>.

PERES, S.; BUENO, S. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, G. (Org.). **Política de segurança:** os desafios de uma reforma. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/2guaracy_0.pdf.

PINHEIRO, M. Ciclo completo da Polícia Militar *versus* Estado Democrático de Direito. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, p. 44-49, fev.-mar. 2016.

PORTELLA, A. P. Violência contra as mulheres: desafios para as políticas públicas. In: **Diálogos sobre violência e segurança pública:** razões e urgências. Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania, 2009.

PORTELLA, D. D. A. *et al.* Homicídios dolosos, tráfico de drogas e indicadores sociais em Salvador, Bahia, Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 24, n. 2, p. 631-639, fev. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018242.32412016>.

RABRENOVIC, G. **Community builders:** a tale of neighborhood mobilization in two cities. Philadelphia: Temple University Press, 1996.

RAMOS, S. (Coord.). **A cor da violência policial:** a bala não erra o alvo. Rio de Janeiro: CE-SeC, 2020.

RAUDENBUSH, S. W.; SAMPSON, R. J. Ecometrics: toward a science of assessing ecological settings, with application to the systematic social observation of neighborhoods. **Sociological Methodology**, v. 29, p. 1-41, 1999.

REYNALD, D. M. 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**, v. 48, n. 1, p. 110-142, fev. 2011.

RIBEIRO, E. Impactos educacionais nas Unidades de Polícia Pacificadora: explorando os efeitos sobre os fluxos docentes. **Intratextos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 27-52, 2013.

RIBEIRO, E. Impactos das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) sobre cotidianos escolares. **Lua Nova**, São Paulo, v. 110, p. 155-188, 2020.

RIBEIRO, L.; COUTO, V. (Org.). **Mensurando o tempo do processo de homicídio doloso em cinco capitais**. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça, 2016.

RODRIGUES, R. I. **Moradia precária e violência na cidade de São Paulo**. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2006. (Texto para Discussão, n. 1187).

RUEDIGER, M. A.; MAZOTTE, N. (Ed.). **Índice de dados abertos para cidades**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

SAAVEDRA, A. Em apenas dois anos, Pará reduz crimes violentos em 31%. **Portal Seplad-PA**, 5 fev. 2021. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/2021/02/05/em-apenas-dois-anos-para-reduz-crimes-violentos-em-31/>.

SAMPSON, R. J. **Great American city**: Chicago and the enduring neighborhood effect. Chicago: University Press, 2012.

SAMPSON, R. J.; GROVES, W. B. Community structure and crime: testing social-disorganization theory. **American Journal of Sociology**, v. 94, p. 774-802, 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/229068>.

SAMPSON, R. J.; MORENOFF J. Ecological perspectives on the neighborhood context of urban poverty: past and present. In: BROOKS-GUNN, J.; DUNCAN, G. J.; ABER, J. L. **Neighborhood poverty**: policy implications in studying neighborhoods. Nova York: Russell Sage Foundation, 1997.

SAMPSON, R. J.; MORENOFF, J. D.; EARLS, F. Beyond social capital: spatial dynamics of collective efficacy for children. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 633-660, out. 1999.

SAMPSON, R. J.; MORENOFF, J. D.; GANNON-ROWLEY, T. Assessing 'Neighborhood Effects': social processes and new directions in research. **Annual Review of Sociology**, v. 28, p. 443-478, 2002. Disponível em: www.jstor.org/stable/3069249. Acesso em: 11 abr. 2021.

SAMPSON, R. J.; RAUDENBUSH, S. W.; EARLS, F. Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. **Science**, v. 277, n. 5328, p. 918-924, ago. 1997.

SANCHES, A. C.; ARRUDA, D. O.; MARIANI, M. A. P. Análise da relação entre os indicadores de homicídios e a chegada de turistas estrangeiros no Brasil. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, 2021.

SANSONE, L. Fugindo para a força: cultura corporativista e “cor” na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. **Estudos Afro-Asiáticos**, v. 24, n. 3, p. 513-532, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-546X2002000300004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 maio 2021.

SANTOS, I. G. **Agentes de mudança, contextos políticos e dinâmica institucional**: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor da segurança pública no Brasil. 261 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

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

SAPORI, L. F. Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, p. 50-58, fev.-mar. 2016.

- SAPORI, L. F.; ANDRADE, S. C. P. de. 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.
- SCHRAIBER, L. B.; D'OLIVEIRA, A. F. P. L.; COUTO, M. T. Violência e saúde: estudos científicos recentes. **Revista de Saúde Pública**, v. 40, p. 112-120, 2006.
- SENTO-SÉ, J. T. Prevenção ao crime e teoria social. **Lua Nova**, São Paulo, n. 83, p. 9-40, 2011a.
- 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**, v. 4, n. 3, p. 501-521, jul.-set. 2011b. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7257>.
- SENTO-SÉ, J. T.; CANO, I.; MARINHO, A. **Efeitos humanitários dos conflitos entre facções do tráfico de drogas numa comunidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UERJ, 2006. (Artigo Laboratório de Análise da Violência).
- SENTO-SÉ, J. T. *et al.* **A guerra da Providência**: uma análise da ocupação pelo Exército da Favela da Providência no Rio de Janeiro em março de 2006. Rio de Janeiro: UERJ, 2006. (Artigo Laboratório de Análise da Violência).
- SENTO-SÉ, J. T. *et al.* 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>.
- SEXTA Turma considera ilegal busca e apreensão coletiva em comunidades pobres do Rio. **STJ**, 5 nov. 2019.
- SILVA, E. S. **O contexto das práticas policiais nas favelas da Maré**: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas. 2009. 460 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- SILVA, L. A. M. da. Os avanços, limites e perigos das UPPs. In: SILVA, L. A. M. da. (Org.). **Vida sob cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira; Faperj, 2008.
- SILVA, G. F.; BEATO FILHO, C. Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual. **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 118-153, 2013.
- SKOGAN, W. G. Impediments to community policing. In: FRIDELL, L.; WYCOFF, M. A. (Ed.). **Community Policing: The Past, Present and Future**. Washington: Police Executive Research Forum, 2004.
- SKOLNICK, J. R.; BAILEY, D. H. **Community policing**: issues and practices around the world. Washington: National Institute of Justice, 1988.
- SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário**: questões práticas através do mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- SOARES, L. E. (Org.). **Meu casaco de general**: 500 dias no *front* da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300006&lng=en&nrm=iso.

SOUZA, M. J. N.; COMPANS, R. Espaços urbanos seguros a temática da segurança no desenho da cidade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 1, maio 2009.

SOUZA, P. H. G. F. de. *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos.** Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

TOROSSIAN, S. D.; RIVERO, N. E. Políticas públicas e modo de viver: a produção de sentidos sobre a vulnerabilidade. *In*: CRUZ, L. R.; GUARESCHI, N. (Org.). **Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas.** Petrópolis: Vozes, 2009. p. 56-69.

TORRES, H. G. *et al.* Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, 2003.

TSELONI, A. *et al.* Burglary victimization in England and Wales, the United States and the Netherlands. **British Journal of Criminology**, v. 44, n. 1, p. 66-91, jan. 2004.

VARADY, D. P.; WALKER, C. C. Vouchering out distressed subsidized developments: does moving lead to enhanced feelings of safety? **Environment and Behavior**, v. 31, n. 1, p. 3-27, jan. 1999.

VARGAS, J. D.; RODRIGUES, J. N. L. Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, p. 77-96, 2011.

VIEIRA, L. B. **Influência do espaço construído na ocorrência de crimes em conjuntos habitacionais.** 2002. 310 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

WEISBURD, D.; GROFF, E. R.; YANG, S.-M. (Ed.). **The criminology of place: street segments and our understanding of the crime problem.** Oxford: Oxford University Press, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAUMAN, Z. (Org.). **Globalização: as consequências humanas.** Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

CARNEIRO JUNIOR, N.; JESUS, C. H. de; CREVELIM, M. A. A Estratégia Saúde da Família para a equidade de acesso dirigida à população em situação de rua em grandes centros urbanos. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 709-716, 2010.

FERNANDES, C. R. Segurança para viver: propostas para uma política de redução da violência entre os adolescentes e jovens. *In*: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. (Org.). **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

FILGUEIRAS, C. A. C. Morar na rua: realidade urbana e problema público no Brasil. **Cader-nos Metr pole**, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 975-1003, set.-dez. 2019.

GOMES, C. A. da C. Espaço urbano e criminalidade: uma breve visão do problema. **Revista de Desenvolvimento Econ mico**, Salvador, v. 7, n. 11, p. 57-68, jan. 2005.

GOUX, D.; MAURIN, E. Close neighbours matter: neighbourhood effects on early performance at school. **The Economic Journal**, v. 117, n. 523, p. 1193-2015, out. 2007.

JENCKS, C.; MAYER, S. E. The social consequences of growing up in a poor neighborhood. *In*: LYNN, L. E.; MCGEARY, M. F. H. (Ed.). **Inner-city poverty in the United States.** Washington: National Academy Press, 1990. p. 111-186.

MISSE, M. **Malandros, marginais e vagabundos**: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. 1999. 416 f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

MISSE, M. (Coord.). **Crime e violência no Brasil contemporâneo**: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MISSE, M. Sobre a construção social do crime no Brasil: esboços de uma interpretação. *In*: MISSE, M. (Org.). **Acusados e acusadores**: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações. Rio de Janeiro: Revan, 2008. p. 13-32.

MONTEIRO, S. R. da R. P. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 17, n. 2, p. 29-40, jul.-dez. 2011.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**. Brasília: Ipea, out. 2016. (Texto para Discussão, n. 2246).

NÓBREGA JÚNIOR, J. M. P. da. Violência homicida no Nordeste brasileiro: dinâmica dos números e possibilidades causais. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 10, n. 3, p. 553-572, set.-dez. 2017.

OLIVEIRA, C. A. de. Criminalidade e o tamanho das cidades brasileiras: um enfoque da economia do crime. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 33., Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpec, 2005.

OLIVEIRA, C. M. C.; HECKERT, A. L. C. Os Centros de Referência de Assistência Social e as artes de governar. **Fractal**, v. 25, n. 1, p. 145-160, jan.-abr. 2013.

SILVA, A. A.; CHAVES, S. L. Problematizações sobre vulnerabilidade social e racismo institucional nas ações desenvolvidas por CRAS quilombola. **Revista Brasileira de Psicologia**, Salvador, v. 2, p. 100-108, 2015.

SILVA, L. A. M. da. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84, jan.-jun. 2004.

SILVA, L. A. M. da. “Violência urbana”, segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 283-300, maio-ago. 2010.

TORRES, H. **Desigualdade ambiental em São Paulo**. 1997. 286 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

TORRES, H. **Social policies for the urban poor**: the role of population information. Nova York: UNFPA, 2002. (Working Papers Series CST/LAC, n. 24).

TORRES, H.; COELHO, G. Primary education and residential segregation in the municipality of São Paulo: a study using geographic information systems. *In*: INTERNATIONAL SEMINAR ON SEGREGATION AND THE CITY, 2001, Cambridge, Massachusetts. **Anais...** Cambridge, Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

TORRES, H.; MARQUES, E. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 4, p. 49-70, maio 2001.

TORRES, H.; MARQUES, E. Tamanho populacional das favelas paulistanas. Ou os grandes números e a falência do debate sobre a metrópole. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 8., 2002, Ouro Preto, Minas Gerais. **Anais...** Ouro Preto: Abep, 2002.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Alice Souza Lopes

Revisão

Amanda Ramos Marques Honorio

Cláudio Passos de Oliveira

Denise Pimenta de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Letycia Luiza de Souza

Nayane Santos Rodrigues

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.
