



Willian Andrion do Valle

Geografia e Segurança Pública:
diferenciação sócio-espacial, participação
popular e governança na Baixada Fluminense
(Rio de Janeiro)

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutor em Geografia pelo
Programa de Pós-graduação em Geografia, do
Departamento de Geografia da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Augusto César Pinheiro da Silva

Rio de Janeiro,
Fevereiro de 2023



Willian Andrion do Valle

Geografia e Segurança Pública:
diferenciação sócio-espacial, participação
popular e governança na Baixada Fluminense
(Rio de Janeiro)

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-
Graduação em Geografia da PUC-Rio. Aprovada pela
Comissão Examinadora abaixo:

Prof. Dr. Augusto César Pinheiro da Silva

Orientador

Departamento de Geografia e Meio Ambiente – PUC-Rio

Prof. Dr. Jorge Luiz Barbosa

Departamento de Geografia – UFF

Prof. Dr. Gláucio José Marafon

Departamento de Geografia e Meio Ambiente – PUC-Rio

Prof. Dr. João Trajano Sento-Sé

Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais-UERJ

Prof. Dr. Nilo Sérgio d'Ávila Modesto

Departamento de Geografia – FFP/UERJ

Rio de Janeiro, 08 de fevereiro de 2023

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Willian Andrion do Valle

Bacharel e Licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Especialista em Sociologia Urbana e Mestre em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Tem experiência com estudos relacionados à segurança pública. É professor da educação básica e pesquisador no GeTERJ PUC Rio.

Ficha Catalográfica

Valle, Willian Andrion do

Geografia e segurança pública: diferenciação sócio-espacial, participação popular e governança na Baixada Fluminense (Rio de Janeiro) / Willian Andrion do Valle; orientador: Augusto César Pinheiro da Silva. – 2023.

199 f.: il. color; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia e Meio Ambiente, 2023.

Inclui bibliografia

1. Geografia e Meio Ambiente – Teses. 2. Segurança Pública. 3. Baixada Fluminense. 4. Diferenciação sócio-espacial. 5. Participação popular. 6. Governança. I. Silva, Augusto César Pinheiro da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Geografia e Meio Ambiente. III. Título.

CDD: 910

Dedico esta tese à Beatriz, minha querida filha. Ela me faz percorrer a vida por vertentes melhores e mais felizes.

Dedico esta tese ao saudoso Andrelino Campos, meu estimado orientador de mestrado. Sua partida deixou o mundo menos humilde e menos gentil.

Agradecimentos

Agradecer é reconhecer a importância de uma dívida recebida. Minha trajetória acadêmica, que culmina na produção dessa tese, foi acompanhada pelo recebimento de muitas dívidas. Algumas apareceram de forma objetiva, como orientações e auxílios no curso da pesquisa, outras dívidas foram subjetivas e ganharam expressão através de elogios generosos, incentivos e sorrisos transformadores.

À Deus, pela oportunidade de experimentar a vida, a maior de todas as dívidas.

Aos meus familiares, principalmente, minha avó *in memoriam* e minha mãe, pelo apoio incondicional que sempre prestaram, por usarem seus poucos recursos para financiar a minha estadia em uma boa escola e por não terem economizado em exemplos de como a vida é difícil e precisa ser encarada com honestidade e dedicação.

À minha companheira Lidnes, pelo carinho cotidiano e pelos incentivos para que eu fizesse a seleção para o doutorado, trilhando o caminho que eu ambicionava fazer tempo.

Ao querido Augusto, meu orientador e amigo, não apenas pelos direcionamentos precisos e competentes no âmbito da pesquisa, mas pelas férteis e agradabilíssimas reuniões do GeTERJ, por ter explorado minhas poucas virtudes e administrado com maestria minhas dificuldades e meus atrasos, pelo grande aprendizado.

Aos participantes do GeTERJ, por terem contribuído com a minha pesquisa através de volumosas críticas e sugestões. Destaco os queridos Hilton, Fábio, Marco Antônio, André, Marcelo Souza, Rafael e Marcelo Orozco. Os dois últimos, inclusive, ajudaram-me, respectivamente, com a produção dos mapas da tese e com a realização de um importante trabalho de campo.

Ao Programa de Pós-graduação em Geografia da PUC Rio, na figura de seu coordenador, Alvaro Ferreira, e secretários, Márcia (até recentemente) e Guilherme, não apenas pelos atendimentos gentis e despachos necessários ao andamento do doutorado, mas também pela concessão de uma bolsa CCPG, imprescindível para o financiamento da pesquisa de tese.

Aos professores João Rua, Rogério de Oliveira, Felipe Guanaes *in memoriam* e ao meu próprio orientador, pela qualidade, em termos analíticos, das disciplinas que cursei na primeira metade do curso.

Aos professores João Trajano, Gláucio Marafon, Jorge Barbosa e Nilo Modesto oferto um agradecimento especial, por terem aceitado avaliar essa tese e dialogar sobre as ideias e propostas que ela veicula.

Aos meus interlocutores, policiais civis e militares, membros dos Conselhos Comunitários de Segurança da Baixada Fluminense e profissionais do Instituto de Segurança Pública, por viabilizarem a aquisição de importantes materiais de pesquisa, concederem entrevistas, fazerem indicações relevantes e até subsidiarem a realização de trabalhos de campo. Suas contribuições foram imprescindíveis para a pesquisa chegar ao formato proposto.

Aos amigos Sérgio Campello, Flávio Motta, Wilson Norberto, Marco Malta, Flávia Valim e Sandro Spíndola, por me acompanharem, de diferentes maneiras, nessa aventura de produzir conhecimento científico no Brasil.

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

Resumo

Valle, Willian Andrion do; Silva, Augusto César Pinheiro da. **Geografia e Segurança Pública: diferenciação sócio-espacial, participação popular e governança na Baixada fluminense (Rio de Janeiro)**. Rio de Janeiro, 2023. 198p. Tese de Doutorado – Departamento de Geografia e Meio Ambiente, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente tese propõe uma abordagem geográfica da segurança pública, tema muitíssimo relevante tanto no cotidiano de muitos moradores das regiões metropolitanas como no debate político realizado em todo o país. Foram analisadas as potencialidades e limitações da construção de uma governança da segurança pública que focalize a Baixada Fluminense, importante fração da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), considerando o funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) e as ações policiais na região. Os procedimentos e técnicas empregados para o desenvolvimento da pesquisa doutoral compreenderam *grosso modo* levantamentos bibliográfico e documental, além da produção de farto material empírico. Foram analisadas 66 atas de reuniões dos CCS da Baixada Fluminense, no período compreendido entre julho de 2016 e junho de 2019; feitas mais de 15 entrevistas com policiais, membros permanentes dos mencionados conselhos, um prefeito e um secretário municipal de segurança; acompanhadas *in situ* 15 reuniões dos CCS, entre agosto de 2019 e julho de 2021; realizados dois extensos trabalhos de campo: o primeiro nas imediações do Arco Metropolitano (em Nova Iguaçu) e o outro no Complexo do Roseiral (em Belford Roxo). Além disso, foram produzidos 11 mapas e 3 séries temporais sobre a incidência da letalidade violenta e dos roubos de rua e roubos de carga na região estudada, importantes indicadores estratégicos para o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP). Os resultados da pesquisa mostram que os CCS da Baixada Fluminense podem se tornar um vetor de construção de uma governança da segurança pública, desde que a parceria seja adotada como nível preferencial de abertura à participação popular nesses espaços e as diferenciações sócio-espaciais sejam consideradas quando da elaboração de políticas públicas orientadas à redução da incidência criminal e também da sensação de insegurança.

Palavras-chave

Segurança Pública; Baixada Fluminense; Diferenciação Sócio-espacial; Participação Popular; Governança.

Abstract

Valle, Willian Andrión do; Silva, Augusto César Pinheiro da (advisor). **Geography and Public Security: socio-spatial differentiation, popular participation and governance in Baixada Fluminense (Rio de Janeiro).** Rio de Janeiro, 2023. 198p. Tese de Doutorado – Departamento de Geografia e Meio Ambiente, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis proposes a geographical approach to public security, a very relevant topic both in the daily lives of many residents of metropolitan areas and in the political debate held throughout the country. The potentialities and limitations of building a public security governance that focus on the Baixada Fluminense, an important part of the Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), were analyzed, considering the functioning of the Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) and police actions in the region. The procedures and techniques employed for the development of doctoral research broadly comprised bibliographical and documental surveys, in addition to the production of abundant empirical material. 66 minutes of meetings of the CCS of Baixada Fluminense were analyzed, in the period between July 2016 and June 2019; more than 15 interviews were conducted with police officers, permanent members of the aforementioned councils, a mayor and a municipal security secretary; 15 CCS meetings were monitored *in situ*, between August 2019 and July 2021; two extensive fieldworks were carried out: the first in the vicinity of the Arco Metropolitano (in Nova Iguaçu) and the other in Complexo do Roseiral (in Belford Roxo). In addition, 11 maps and 3 time series were produced on the incidence of violent lethality and street robberies and cargo thefts in the region studied, important strategic indicators for the Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP). The research results show that CCS in Baixada Fluminense can become a vector for building public security governance, as long as the partnership is adopted as a preferred level of openness to popular participation in these spaces and socio-spatial differences are considered when the elaboration of public policies aimed at reducing the incidence of crime and also the feeling of insecurity.

Keywords

Public Security; Baixada Fluminense; Socio-spatial Differentiation; Popular Participation; Governance.

Sumário

Introdução	17
1. A segurança pública como campo de estudos da Geografia: uma abordagem propositiva	27
1.1 Introduzindo a temática da (in)segurança pública na Região Metropolitana do Rio de Janeiro	27
1.2 As dimensões fundamentais da segurança pública	38
1.3 Da Geografia do crime e da violência à proposta de uma Geografia que focaliza a segurança pública	57
2. A diferenciação sócio-espacial e sua discussão no âmbito da segurança pública	62
2.1 Do caráter inevitável da diferenciação sócio-espacial ao planejamento territorial	62
2.2 A Baixada Fluminense como região: explorando limites conceituais -	68
2.3 Uma radiografia da manifestação da violência na Baixada Fluminense	81
2.4 As RISPs e AISPs ou como foi elaborada a regionalização da segurança pública no estado do Rio de Janeiro	108
3. Participação Popular no planejamento e execução das ações de segurança pública	113
3.1 Introduzindo a temática da participação nos conselhos comunitários de segurança	113
3.2 Sobre os Conselhos Comunitários de Segurança do Rio de Janeiro-	119
3.3 Analisando os níveis de participação popular nos CCS da Baixada Fluminense	134
3.4 O que vem sendo discutido nos conselhos comunitários de segurança? Um breve exame dos assuntos tratados nas atas de reunião	154
3.5 O que se pretende para os conselhos comunitários de segurança na Baixada Fluminense?	161
4. Por uma governança da segurança pública na região metropolitana fluminense	166
4.1 A governança metropolitana e as escalas de análise da segurança pública	166
4.2 O que podem os municípios da Baixada Fluminense diante da (in)segurança pública?	173
4.3 Propostas para a reestruturação da segurança pública fluminense --	179

Considerações finais -----	185
Bibliografia -----	190
Apêndices -----	197

Lista de figuras

Figura 01: Traficantes, milicianos e operações policiais na cidade do Rio de Janeiro -----	30
Figura 02: Concentração de roubos de carga na RMRJ -----	33
Figura 03: Arranjo institucional da segurança pública -----	49
Figura 04: Proposta de um novo arranjo institucional para a segurança pública -----	55
Figura 05: A Geografia do crime e suas interfaces -----	59
Figura 06: Geografia e segurança pública -----	61
Figura 07: Os vetores dos assaltos realizados em Nilópolis -----	64
Figura 08: Tenório Cavalcanti e seus aliados -----	84
Figura 09: Investigação do Departamento e Ordem Política e Social -----	86
Figura 10: Limites das Regiões integradas de segurança pública -----	108
Figura 11: Divisão territorial: RISP, AISP e CISP -----	110
Figura 12: Os setores de atuação do 39º BPM -----	110
Figura 13: Territorialização de grupos criminosos em Belford Roxo -----	111
Figura 14: Novo Guia Prático dos CCS -----	126
Figura 15: Convite para reunião do CCS – AISP 06 -----	132
Figura 16: Graus de abertura para a participação popular -----	137
Figura 17: Postagem sobre apreensões e prisões do 20º BPM -----	141
Figura 18: Postagem sobre produtividade policial do 39º BPM – Fevereiro de 2022 -----	142
Figura 19: Postagem sobre produtividade policial do 39º BPM – Junho de 2022 -----	142
Figura 20: Postagem sobre a descentralização das reuniões do CCS Mesquita (2016 - 2018) -----	157
Figura 21: Proposta de descentralização dos CCS -----	162
Figura 22: Cerimônia de lançamento do Programa Segurança Presente em Nova Iguaçu -----	176

Lista de mapas

Mapa 01: A RMRJ e suas subdivisões -----	75
Mapa 02: PIB per capita na RMRJ (2019) -----	76
Mapa 03: Mortalidade infantil na RMRJ (2020) -----	77
Mapa 04: IDH Municipal na RMRJ (2010) -----	78
Mapa 05: Urbanização de vias públicas na RMRJ -----	79
Mapa 06: Letalidade violenta em fração da RMRJ (2017 - 2022) -----	99
Mapa 07: Letalidade violenta na Baixada Fluminense (2021) -----	100
Mapa 08: Roubo de carga em fração da RMRJ (2021) -----	101
Mapa 09: Roubo de carga na Baixada Fluminense (2021) -----	102
Mapa 10: Roubo de rua em fração da RMRJ (2021) -----	103
Mapa 11: Roubo de rua na Baixada Fluminense (2021) -----	104

Lista de gráficos e tabela

Gráfico 01: Letalidade violenta na RMRJ (2003 – 2021) -----	94
Gráfico 02: Roubo de carga na RMRJ (2003 – 2021) -----	94
Gráfico 03: Roubo de rua na RMRJ (2003 – 2021) -----	95
Gráfico 04: Assuntos transcritos nas atas de reunião dos CCS da Baixada Fluminense (07/2016 – 06/2019) -----	155
Tabela 01: Atas de reunião dos CCS analisados -----	123

Lista de abreviaturas e siglas

AISP – Área Integrada de Segurança Pública

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

BPM – Batalhão de Polícia Militar

CCS – Conselho Comunitário de Segurança

CISP – Circunscrição Integrada de Segurança Pública

CONSEG – Conselho Comunitário de Segurança do DF

CPA – Comando de Policiamento de Área

DCAV – Delegacia da Criança e Adolescente Vítima

DP – Delegacia de Polícia

GeTERJ – Grupo de Pesquisa Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ISP – Instituto de Segurança Pública

MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

MP – Ministério Público

RISP – Região Integrada de Segurança Pública

RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

SEPM – Secretaria de Estado de Polícia Militar

SEPOL – Secretaria de Estado de Polícia Civil

SIM – Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

Preciso escrever por necessidade profissional e por necessidade existencial, embora eu sofra muito no processo, a ponto de dizer que melhor do que escrever é ter escrito. Vou continuar a escrever, para ter a alegria de depois poder dizer: – Escrevi, confesso que escrevi!

Armando Nogueira

Introdução

Essa tese foi desenvolvida, no *Programa de Pós-graduação em Geografia e Meio Ambiente (PGE)* da PUC Rio, em consonância com as diretrizes gerais da linha de pesquisa *Espaço, Cotidiano e Sustentabilidades*. Teve como sustentáculos principais: 1) as discussões realizadas no *GeTERJ* – Grupo de Pesquisa *Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro*, coordenado pelo Prof. Dr. Augusto César Pinheiro da Silva –, onde as ideias iniciais do autor foram, em diferentes oportunidades, apresentadas e levadas à exame; 2) as leituras e reflexões que o autor acumulou ao longo de sua trajetória acadêmica e que foram revistas e ampliadas durante o doutoramento; 3) a empiria obtida através das atividades de pesquisa previstas no projeto de tese (entrevistas, trabalhos de campo, consultas em arquivos), sobretudo no que se refere ao funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) da Baixada Fluminense.

O interesse do autor por temáticas relacionadas à segurança pública foi desperto ainda quando cursava, na primeira metade dos anos 2000, sua graduação em Geografia, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Na oportunidade, sob orientação do Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza, foi iniciada uma pesquisa acerca da ingerência do tráfico de drogas nos projetos do Favela-Bairro, considerado o maior programa de urbanização de favelas da América Latina.

A referida pesquisa compreendeu a desafiadora realização de um trabalho de campo¹ numa favela territorializada pelo tráfico de drogas, além de mais de vinte entrevistas formais abertas com técnicos da prefeitura do Rio de Janeiro e profissionais de escritórios e construtoras envolvidos nas intervenções previstas pelo mencionado programa de urbanização. Embora as atividades de pesquisa tenham apresentado riscos consideráveis à segurança pessoal do autor – levando-se em conta o trânsito por um território conflagrado pelo tráfico e também o teor do roteiro de entrevista elaborado –, elas foram muito oportunas para o entendimento da complexidade e relevância do tema analisado.

¹ No Morro da Fé, zona norte do Rio. O trabalho de campo foi realizado em 2005 e exigiu um planejamento de atividades muito metuculoso, que dependia da colaboração da presidente da associação de moradores da favela.

Ao longo dos três anos de desenvolvimento dessa pesquisa de graduação (2003-2005), o autor integrou o *Núcleo de Pesquisas sobre Desenvolvimento Sócio-espacial (NuPeD-UFRJ)*, foi bolsista de iniciação científica pelo CNPQ e ainda cumpriu um estágio na gerência de assuntos policiais do Programa Delegacia Legal (ainda recém criado), o que também lhe permitiu observar a problemática do crime e da violência no Rio de Janeiro de uma outra perspectiva, a da administração pública.

A *expertise* obtida pelo autor foi utilizada na confecção de sua monografia de graduação, onde há uma proposta de sistematização das ações dos traficantes no programa Favela-Bairro. Essa classificação foi retomada e ligeiramente ampliada no livro *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana* (SOUZA, 2008, p. 65). O referido livro, aliás, apresentou os resultados do projeto de pesquisa intitulado “Desenvolvimento urbano e (in)segurança pública”, que investigou os efeitos da criminalidade urbana violenta sobre o planejamento e gestão das cidades e contou com a participação do presente autor.

Entre os anos de 2007 e 2009, o autor se especializou em Sociologia Urbana, no *Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*, o que lhe permitiu conhecer importantes discussões teóricas e metodológicas sobre Sociologia e Antropologia urbanas. A leitura de textos oriundos das ciências sociais clássicas ampliou a formação básica do autor, possibilitando-lhe uma melhor compreensão de fenômenos como a violência e a criminalidade urbana.

Em 2013, após um período de dedicação exclusiva ao magistério na educação básica e tecnológica², o autor voltou a dedicar tempo de forma mais sistemática ao estudo da segurança pública. O seu interesse pelo entendimento da relação conflitiva entre a polícia e os traficantes nas favelas cariocas, alimentado pela leitura de artigos científicos e reportagens sobre o tema, acabou se materializando em um anteprojeto de pesquisa, que, em 2014, foi utilizado para ingresso no mestrado em Geografia pela *FFP – UERJ (Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro)*.

² Que incluiu sua participação, como bolsista de apoio técnico da *FAPERJ*, em projeto de ensino desenvolvido no *Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (IM/UFRRJ)*.

Com a orientação do saudoso professor Andreelino Campos, o presente autor estudou as implicações territoriais da instalação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) na favela da Mangueira, zona norte do Rio de Janeiro. A pesquisa de dissertação abriu caminho para o entendimento da principal política de segurança pública fluminense, pautada na policialização de algumas favelas territorializadas por traficantes de drogas. Na verdade, o autor percebeu que a UPP nada mais é do que a reedição de experiências fluminenses de policiamento³ – devidamente ajustadas ao contexto político vivido pelo Rio de Janeiro, em fins da primeira década deste século – e que não tem, portanto, uma relação genética com a experiência de segurança praticada em Medellín (VALLE, 2016, p. 52-54).

A pesquisa de mestrado trouxe elementos relevantes para o entendimento da ação policial nas UPPs, a começar por sua perspectiva moralizante, que desconsidera as formas com que os moradores das favelas percebem e vivem o seu lugar. Além disso, o *modus operandi* das UPPs não ambicionou o desmantelamento do tráfico de drogas de varejo, que se reorganizou de forma mais pulverizada diante da policialização de algumas favelas cariocas.

Durante a pesquisa de mestrado, além de acompanhar as discussões e publicações pertinentes ao tema, o autor participou do *VII Congresso Brasileiro de Geógrafos* (em Vitória – ES, 2014), onde pôde compartilhar suas reflexões acadêmicas e, ao mesmo tempo, tomar conhecimento de diversos estudos sobre segurança pública, produzidos por geógrafos de todo o país.

Logo após a defesa de sua dissertação de mestrado, o autor – por conta de sua boa interlocução com o Prof. Dr. Augusto César Pinheiro da Silva – foi convidado a participar do Grupo de Pesquisa *Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ – PUCRJ)*, o que possibilitou uma maior aproximação de suas reflexões sobre segurança pública ao campo da Geografia Política, principalmente no que se refere ao conceito de governança.

Em pouco tempo, as leituras realizadas pelo autor, somadas às discussões feitas no *GeTERJ*, possibilitaram a produção de um anteprojeto de pesquisa marcado por uma perspectiva geográfica mais pragmática e sensível à compreensão da relativa ineficiência das políticas de segurança pública fluminenses.

³ Como o GPAE (Grupamento de Policiamento de Áreas Especiais) e o Projeto Mutirão pela Paz.

O ingresso no doutorado, em meados de 2017, abriu caminho para o início de uma investigação sobre a incidência criminal na Baixada Fluminense e a necessidade de serem levadas em conta a diferenciação sócio-espacial e a participação popular, através dos CCS, como formas de se mitigar o quadro de insegurança pública na região.

Em 2018, o autor teve a oportunidade de apresentar algumas de suas reflexões preliminares sobre a dimensão espacial da violência na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) em dois importantes eventos. O primeiro foi a *XIX edição das Jornadas Ibero-americanas*, realizado durante do mês de maio, nas cidades de Pécs e Budapest, na Hungria, onde também estiveram presentes seu orientador e outros doutorandos do *GeTERJ*. A experiência de apresentar trabalho em um encontro internacional, com congressistas de diferentes formações e oriundos de diversos países, se mostrou muitíssimo enriquecedora para o autor. Em setembro, foi a vez de participar do *III Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*, realizado na Universidade Federal Fluminense, em Niterói, outro fértil espaço de discussão, onde algumas ideias do anteprojeto de tese foram levadas à escrutínio.

O engajamento com a pesquisa doutoral, no entanto, não inibiu o envolvimento do autor em outras atividades acadêmicas relevantes, como a avaliação de monografias de graduação⁴ e a apresentação de palestras⁵.

Além disso, participou, em setembro de 2019, do *XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Geografia (XIII Enanpege)*, na Universidade de São Paulo, oportunidade em que discutiu a reorganização do tráfico de drogas no Rio de Janeiro após a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora. Esse evento apresentou um bom número de trabalhos que demonstram uma apropriação – ainda lenta, mas gradual – das temáticas da segurança pública por geógrafos (oriundos, principalmente, do Brasil setentrional).

Em 2020, diante de um difícil cenário ofertado pela Covid 19⁶, o autor ficou impossibilitado de realizar pesquisas de campo e observar *in situ* as reuniões dos mencionados conselhos comunitários de segurança. Além disso, a ideia de

⁴ Durante sua vinculação ao PGE como discente, o autor participou da banca examinadora de mais de 10 monografias de graduação de alunos do *Departamento de Geografia da PUC RJ*.

⁵ Trataram do tema Educação Ambiental (EA) e foram realizadas nas unidades do *SESC Santos* e do *SESC Campinas*, em maio de 2019, cumprindo a programação mensal da instituição.

⁶ Com a suspensão de uma série de atividades cotidianas, na expectativa de limitar o contágio viral.

estabelecer comparações entre os CCS da Baixada Fluminense e os de outras frações da região metropolitana do Rio de Janeiro, prevista no anteprojeto de tese, acabou se tornando inexecutável.

Não obstante, as participações em eventos de grande relevância não foram negligenciadas. Ainda em 2020, no *IV Seminário Internacional de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social*, realizado virtualmente pela UNESP, o autor apresentou trabalho intitulado “Os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) e a governança metropolitana no Rio de Janeiro”. No ano seguinte, também virtualmente, participou do *XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Geografia*, com trabalho que analisou a importância das diferenciações sócio-espaciais para a segurança pública. De mais a mais, o autor ainda coordenou as atividades do aniversário de 15 anos do GeTERJ, que incluíram a composição de mesas com renomados pesquisadores fluminenses e a apresentação de trabalhos de mestrado e doutorado de ex-participantes do grupo.

Em 2021, diante do arrefecimento da pandemia e consequente retorno às atividades presenciais, a pesquisa foi retomada.

Essa tese trata *grosso modo* do tema da segurança pública na Baixada Fluminense ou, para ser minimamente rigoroso, propõe o que se poderia chamar de *Geografia da Segurança Pública*. Ela valoriza a análise das políticas públicas, dos conflitos e arranjos institucionais que podem (ou não) contribuir para o bem estar social e a promoção da segurança. Dessa forma, difere da *Geografia do Crime e da Violência*, preocupada, principalmente, com a espacialização da incidência criminal.

Nesse contexto, foram produzidas reflexões que não se limitaram a um exercício de construção epistemológica sobre o tema. Foram criados alguns balizamentos que, dentre outras coisas, poderão auxiliar na formulação e ajuste de políticas de segurança pública apoiadas na participação popular.

O caráter instrumental dessa tese apresenta relevância social – por contribuir com a apresentação de abordagens que visam a redução da incidência criminal no ambiente metropolitano fluminense – e também acadêmica, o que inclui desde a revalorização dos conceitos de região e regionalização até a proposição de discussões sobre a governança, tema que começou a ser apropriado apenas recentemente pela Geografia brasileira.

Outro aspecto digno de nota foi a perspectiva de se analisar o quadro de (in)segurança pública na Baixada Fluminense considerando os conflitos de interesse, tensões e limitações que envolvem o Estado e não tentando defini-lo *a priori* como um problema a ser vencido ou superado. Essa escolha teórica (e também metodológica) não nega a relevância do pensamento crítico-radical, mas entende que, muitas vezes, ele propõe análises e ilações que projetam a mudança sócio-espacial para a utopia, para a transformação do *status quo*, o que pode gerar certo imobilismo (não raro, quando a ocorrência criminal e a prática deliberada da violência precisam de respostas mais imediatas). É necessário que o geógrafo compreenda e acompanhe a elaboração e execução das políticas de segurança pública, principalmente a partir de uma abordagem pluralista que, como bem mencionou Rodrigues (2014, p. 157), é “mais condizente com a complexidade dos espaços políticos da atualidade”.

No sentido supracitado, essa tese e a pesquisa que lhe deu origem reforçam o entendimento de que o estudo das instituições públicas (e de sua interface com os sujeitos e organizações da sociedade civil) constitui um rico campo de investigações para a ciência geográfica brasileira na atualidade, não no sentido de uma Geografia a serviço do Estado – fundamentalmente patriótica, como no período tradicional de desenvolvimento da disciplina –, mas como uma ciência capaz de compreender e propor iniciativas que considerem o ordenamento legal⁷.

Os procedimentos e técnicas empregados para a estruturação da pesquisa doutoral compreenderam *grosso modo* levantamentos bibliográfico e documental, além da produção de farto material empírico. Foram analisadas 66 atas de reuniões dos CCS da Baixada Fluminense, no período compreendido entre julho de 2016 e junho de 2019; realizadas 14 entrevistas informais com diretriz e 2 entrevistas formais; acompanhadas *in situ* 15 reuniões de conselhos comunitários de segurança (entre agosto de 2019 e julho de 2021) e realizados dois extensos trabalhos de campo: o primeiro nas imediações do Arco Metropolitano (em Nova Iguaçu) e o outro no Complexo do Roseiral (Belford Roxo).

⁷ Um exemplo interessante é oferecido pelo Laboratório de Pesquisa em Geografia da Violência e do Crime (Lab-GEOVCRIM / UEPA) – liderado pelo Prof. Clay Anderson Nunes Chagas –, que conseguiu grande inserção nas instituições públicas paraenses, chegando a se tornar uma referência em segurança no estado.

Diante da grande variedade de registros criminais disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), o autor escolheu utilizar os dados do SIM⁸ (Sistema Integrado de Metas e Acompanhamento de Resultados), que incluem: *letalidade violenta* (somatório de vítimas de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, latrocínio e também homicídio decorrente de oposição à intervenção policial), *roubo de rua* (soma dos registros de roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de aparelhos de celular) e *roubo de carga*. Como na estruturação do projeto SIM foram previstos o monitoramento e avaliação de resultados relacionados ao trabalho policial, os dados referentes aos crimes supracitados são disponibilizados de forma sistemática, além de serem bem representativos da manifestação da violência como fenômeno sócio-espacial. A partir da pesquisa na base de dados do ISP, foram produzidos 11 mapas sobre as características socioeconômicas e a incidência criminal na Baixada Fluminense; além disso, foram preparadas 3 séries históricas com dados sobre letalidade, roubo de rua e roubo de carga na região. Como os dados de roubos de veículos (que também pertencem ao SIM) não se achavam consolidados no site do ISP quando da pesquisa realizada pelo autor, foram utilizados apenas os indicadores estratégicos citados.

Também foram examinados decretos e portarias criados para instituir e/ou regular o funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) – importante ponto focal para os propósitos dessa pesquisa – e levantados os dados e informações sobre os municípios integrantes da RMRJ, através de pesquisas no portal *Cidades*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Outro procedimento relevante foi a reunião de reportagens publicadas em grandes veículos de comunicação (como os Jornais *O Globo*, *Extra* e *O Dia*) que apontam a ocorrência criminal na Baixada Fluminense durante o período considerado.

Os referidos Conselhos Comunitários de Segurança foram criados a partir de 1999, junto da implementação do Projeto Delegacia Legal⁹, e atuam nas diferentes Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs). Estas, por sua vez, são

⁸ Foi estabelecido pelo Decreto estadual 41.931/09.

⁹ Projeto que modernizou as delegacias de polícia fluminenses e trouxe avanços para a produção de estatísticas policiais.

subdivisões das 07 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs)¹⁰ que compreendem todo o perímetro estadual.

Isto posto, torna-se necessário mencionar os objetivos geral e específicos da pesquisa que orientou a produção dessa tese. O objetivo geral é: analisar as potencialidades e limitações da construção de uma governança da segurança pública que focalize a Baixada Fluminense (RMRJ), considerando o funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) e as ações policiais na região.

Os objetivos específicos são os seguintes:

1. Compreender as contribuições da Geografia para a estruturação de um campo de estudos sobre segurança pública, indo além da espacialização dos delitos e sua correlação com variáveis demográficas e econômicas;
2. Investigar a dinâmica do crime e da manifestação da violência na Baixada Fluminense, considerando as diferenciações sócio-espaciais e os contextos associados ao quadro de (in)segurança na região;
3. Analisar a atuação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) estabelecidos na Baixada Fluminense como veículo de promoção da participação popular no enfrentamento das ocorrências criminais;
4. Indicar algumas ações e avaliar experiências que dinamizem uma concertação entre os atores sociais e as instituições estatais na Baixada Fluminense, de modo a contribuir com a formação de um quadro de governança da segurança pública.

Houve um esforço para se estabelecer uma correspondência direta entre os objetivos específicos e a formatação dos capítulos que compõem esse trabalho. Além da introdução – onde é feita uma apresentação bem sucinta do tema, relatadas experiências da trajetória acadêmica do autor, descritos elementos do projeto que deu origem à tese – e das considerações finais, foram construídos os seguintes capítulos: A segurança pública como campo de estudos da Geografia: uma abordagem propositiva (Objetivo 01/Capítulo 01); A diferenciação sócio-espacial e sua discussão no âmbito da segurança pública (Objetivo 02/Capítulo 02);

¹⁰ RISP é uma instância superior, formada por um conjunto de AISP. Uma AISP contempla a área de atuação de um batalhão da PM, articulado com delegacias policiais distritais atuantes nesta mesma área.

Participação Popular no planejamento e execução das ações de segurança pública (Objetivo 03/Capítulo 03); Por uma governança da segurança pública na região metropolitana fluminense (Objetivo 04/Capítulo 04).

O primeiro capítulo introduz a temática da segurança pública na RMRJ, destacando os principais problemas gerados pela criminalidade nessa importante fração do território fluminense; apresenta uma discussão de quais são, na perspectiva do autor, as dimensões fundamentais da segurança pública (operacional, política, econômica e de saúde) e destaca mudanças necessárias à compreensão de que a segurança pública não deve estar limitada ao trabalho policial; finalmente, sugere, ainda que de forma preparatória, uma abordagem geográfica da segurança pública que vai além da espacialização do fato criminoso, valorizando a construção de políticas públicas e a introdução de uma governança para o setor.

O capítulo 02, por seu turno, focaliza a importância da diferenciação sócio-espacial, um conceito basilar na história do pensamento geográfico, para a segurança pública. O capítulo inicia com a apresentação dos vínculos entre a referida diferenciação e o planejamento territorial e segue discutindo a Baixada Fluminense como uma região marcada historicamente pela manifestação da violência. São analisados 11 mapas e 03 gráficos produzidos pelo autor (a partir de dados disponibilizados pelo ISP), que permitem perceber, dentre outras coisas, as variações espaciais e temporais da incidência criminal na região. Além disso, a regionalização da segurança pública fluminense é brevemente discutida.

O terceiro capítulo, mais robusto, trata da importância da participação popular no âmbito da segurança pública, destacando a relevância dos conselhos comunitários de segurança em atividade no estado. Os decretos que criam e reorganizam os CCS fluminenses são submetidos à escrutínio e é feita uma análise dos níveis de participação popular (e também dos conteúdos tratados) nas reuniões dos conselhos que integram a Baixada Fluminense. No final do capítulo, é apresentada uma proposta de descentralização e reorganização dos CCS.

O quarto capítulo é dedicado à governança da segurança pública, uma forma de governança metropolitana direcionada para um tema específico. É discutido o papel dos municípios que formam a Baixada Fluminense no tratamento das questões relacionadas à prevenção de delitos e são feitas algumas propostas de

como a mencionada dimensão operacional da segurança, articulada a diferentes escalas de análise, poderá ser reorganizada no contexto metropolitano.

Nas considerações finais, os objetivos do projeto de tese são retomados e se propõe uma avaliação de quanto eles foram exequíveis. São apresentadas anotações sobre os possíveis desdobramentos das assertivas propostas pelo autor e identificadas algumas fragilidades da tese.

Houve uma tentativa de tornar o texto da tese mais fluido, daí uma economia em revisões bibliográficas mais exaustivas, o emprego frequente da nota de rodapé e a ausência de um capítulo metodológico. Os procedimentos e orientações metodológicas se acham dispersos pelo texto, sempre que pareceu necessário esclarecer a maneira como o autor chegou a determinadas constatações.

Não se construiu a tese para que o quarto e último capítulo fosse o espaço privilegiado das reflexões mais refinadas e propositivas. Há encaminhamentos e análises importantes ao longo de todo o texto.

1. A segurança pública como campo de estudos da Geografia: uma abordagem propositiva

1.1 Introduzindo a temática da (in)segurança pública na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

O termo (in)segurança vem sendo frequentemente utilizado em discussões sobre vários acontecimentos recentes, que incluem desde problemas geopolíticos globais e/ou regionais, como o programa nuclear norte-coreano, às questões que envolvem a atuação de facções criminosas em cidades brasileiras.

Em uma primeira aproximação conceitual, segurança compreenderia: proteção, salvaguarda, defesa, firmeza e o “estado do que se acha livre de risco”¹¹. Ainda que elaborados por lexicógrafos, esses significados permeiam as conversas e opiniões cotidianas e levantam uma importante questão: se a segurança em sentido amplo se constitui na ausência de riscos, a segurança especificamente pública só seria possível em uma sociedade livre de crimes, violência e medo ou onde esses problemas não apresentassem grande representatividade?

Diante da criminalidade violenta que assola diversos municípios brasileiros, a ideia de segurança pública se torna algo quase intangível, tanto para as grandes metrópoles, como para as cidades médias e espaços rurais.

Nesse contexto, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), onde há uma difusão sem precedentes da territorialização de traficantes de drogas e de grupos milicianos, aparece como um importante laboratório para os estudos sobre segurança pública.

¹¹ Considerando-se o “Dicionário Unesp do Português Contemporâneo”, organizado por Francisco Borba e publicado em 2011.

Segundo o relatório intitulado “A expansão das milícias no Rio de Janeiro”¹², fruto de pesquisas realizadas por duas importantes instituições, o GENI (UFF) e o Observatório das Metrópoles (IPPUR – UFRJ), mais de 60% da cidade do Rio de Janeiro está sob o controle de milicianos ou traficantes e o que restou da capital fluminense constitui territórios em disputa por esses grupos criminosos.

Para agravar ainda mais o quadro, os milicianos ainda contam com certa leniência das forças policiais, expressa pelo pequeno número de operações destas últimas nas áreas por eles territorializadas. Dados divulgados pelo mencionado relatório¹³ são emblemáticos a esse respeito: em 2019, a milícia controlou 27,7% da cidade do Rio de Janeiro, onde ocorreram apenas 6,5% das operações policiais daquele ano. No mesmo período, os traficantes do Comando Vermelho controlaram 26,4% da cidade e precisaram lidar com 40,9% das operações policiais. Essa assimetria sugere bem mais que o entendimento de que o Comando Vermelho ou as áreas por ele territorializadas sejam o alvo principal do combate à criminalidade, ela indica um certo favorecimento à atuação das milícias, que, por sua vez, contam, ao menos em sua gênese, com a participação de agentes e ex-agentes públicos, o que inclui policiais, bombeiros, guardas municipais, militares das forças armadas e até políticos¹⁴. Esse parece ser um dos motes para que esses grupos milicianos sejam chamados de paramilitares.

Para além de uma militarização da segurança pública – percebida pela presença e atuação (com maior ou menor protagonismo) das forças armadas em operações de combate à criminalidade no Rio de Janeiro¹⁵ e também pelo uso frequente de expressões como “guerra contra o crime” e “perda de território” – é razoável se considerar uma paramilitarização das forças criminosas, que, inclusive, usam armamentos pesados para proteção de seus negócios e para os confrontos com grupos rivais e a polícia. Como bem observou Souza (2008; p. 68-69), essa

¹² Hirata, Daniel Veloso *et al.* A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados. Relatório de pesquisa: GENI e Observatório das Metrópoles, 2021.

¹³ Hirata *et al* (2021; p. 14).

¹⁴ Em 2008, os trabalhos conduzidos pela CPI das Milícias, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, levaram à prisão alguns políticos que vertebravam as atividades milicianas na época, como o deputado Natalino Guimarães e os vereadores Jerominho e Nadinho de Rio das Pedras.

¹⁵ Da participação das forças armadas na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (realizada no Rio de Janeiro, em 1992) à recente atuação do Exército na condução da segurança pública fluminense (em 2018), ocorreram várias intervenções militares no Rio de Janeiro.

paramilitarização “remete, em primeiro lugar, às milícias”, mas também dá conta das firmas de segurança privada e dos próprios traficantes de drogas, que, em sua divisão do trabalho, usam o termo “‘soldados’ para designar os homens responsáveis pela segurança dos pontos de venda de drogas”.

Além da violência e de toda a economia ilegal associada ao tráfico de drogas e aos confrontos das diferentes facções criminosas entre si e com a polícia, a RMRJ vem sofrendo com as ações empreendidas pelos milicianos, igualmente nocivas à manutenção da ordem pública. Essas ações compreendem a extorsão de comerciantes e moradores (através da cobrança das famosas “taxas de segurança”), o fornecimento ilegal de sinais televisivos e de internet, o controle do transporte público alternativo, a venda de drogas¹⁶ e o que vem sendo chamado de “urbanismo miliciano”, espécie de promoção imobiliária que compreende a ocupação ilegal de terras, a construção (por vezes, precária) de imóveis e sua negociação.

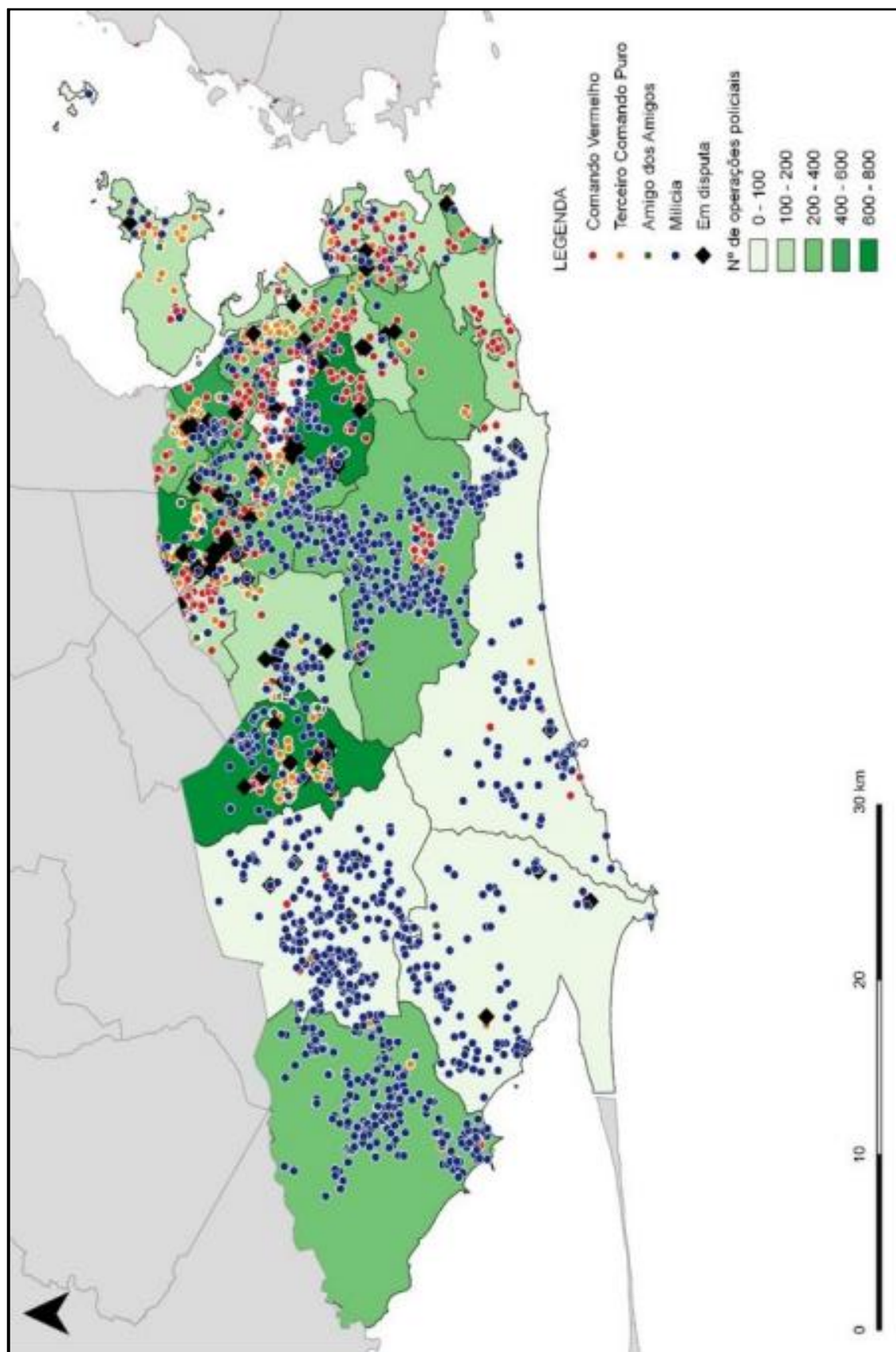
A expansão das milícias estaria relacionada ao crescimento dos negócios imobiliários na zona oeste do Rio de Janeiro e nos demais municípios que integram a região metropolitana, “onde a grilagem de terras e a formação de novos loteamentos é frequentemente coordenada por esses grupos armados”¹⁷.

Uma simples visualização da distribuição espacial dos traficantes de drogas e milicianos na cidade do Rio de Janeiro já é sintomática do problema em tela. O cartograma abaixo foi construído a partir de dados sobre operações policiais e denúncias anônimas sobre a territorialização de grupos criminosos na capital fluminense. É uma elaboração do GENI UFF e cobre um período de 13 anos.

¹⁶ Narcomilícia é o termo que vem sendo empregado para designar esse novo ramo de negócios das milícias que atuam na RMRJ. Seu uso é bem recente. O presente autor tomou conhecimento do termo no início de 2019, ao conversar com um técnico do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP RJ). Não demorou muito para essa designação chegar aos grandes jornais. Em tese, esse novo ramo de atividades aumentou ainda mais o atrito dos milicianos com os traficantes de drogas que atuam na região.

¹⁷ Hirata *et al* (2021; p. 18).

Figura 01 – Traficantes, milicianos e operações policiais na cidade do Rio (2007-2019)



Fonte: Hirata (2021, p. 13).

Os criminosos ocupam praticamente todo o perímetro municipal. Note-se que os traficantes do Comando Vermelho se concentram na área central e nas zonas norte e sul da cidade. A milícia, por sua vez, é quase hegemônica na zona oeste e vem disputando territórios nas zonas norte e sul. Como mencionado anteriormente, as operações policiais se concentram nos espaços dominados pelo Comando Vermelho e também nas áreas em litígio (Bangu e Realengo e por toda a extensão da zona norte da cidade). A pouca operatividade da polícia na grande extensão da zona oeste carioca certamente cimentou o caminho para expansão dos negócios milicianos na região. Ao tratarem do assunto, Hirata *et al* (2021, p. 21) consideraram que esses criminosos estariam se aproveitando dos condomínios construídos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)¹⁸.

Os referidos autores chegaram a criar uma tipologia, ainda que provisória, das formas com que as milícias se apropriam desse importante programa de habitação. O primeiro modo de intervenção foi chamado de *cooptação interna* e se caracteriza tanto por ações intimidatórias que forçam o síndico a permitir a participação dos milicianos na gestão do condomínio como por situações em que o síndico busca uma parceria com os criminosos. Foram relatados diversos casos, ocorridos na zona oeste do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense, em que os milicianos: 1) expulsaram síndicos ou moradores de seu condomínio, 2) se apropriaram e venderam apartamentos e 3) cobraram “taxas de segurança” ou taxas sobre o fornecimento de água e luz. No caso do município de Belford Roxo, na Baixada Fluminense, a *cooptação interna* ficou por conta dos traficantes, que, já não é de hoje, também vêm diversificando suas atividades.

A situação em que os milicianos desterritorializam espaços controlados por traficantes do Comando Vermelho e, a seguir, passam a administrar os condomínios do MCMV estabelecidos na localidade foi denominada de *tomada de território*. O último tipo de intervenção dos milicianos no referido programa de habitação seria a *coação estatal-miliciiana*, uma espécie de parceria entre políticos municipais e criminosos. Os autores citaram casos em que um secretário de governo e um

¹⁸ Programa de habitação popular criado em 2009, pelo então presidente Lula. Em meados de 2020, o Minha Casa Minha Vida foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, conforme informações disponíveis em <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx> (consulta realizada em 02 de setembro de 2021).

vereador (ambos milicianos atuantes em municípios da Baixada) coagiram e até expulsaram moradores dos condomínios sob seu controle. O mesmo problema se repete em áreas da zona oeste da cidade do Rio de Janeiro (HIRATA *et al*, 2021; p. 21-24).

A atuação de grupos criminosos na RMRJ ainda gera prejuízos significativos à economia e à mobilidade urbanas, como se pode inferir da declaração feita pelo presidente da Supervia¹⁹, Antonio Carlos Sanches, em recente entrevista²⁰.

A gente tem, durante o nosso trajeto [das linhas férreas], muitas variações: milícia, tráfico ou a associação deles. Nós temos, aproximadamente, 09 estações, em graus diferentes, que a gente não tem mais o controle. O que significa isso? A Supervia, muitas vezes, não cobra a passagem, não tem condições de ter funcionário na estação porque o risco é muito grande.

O cenário ainda inclui a venda indiscriminada de drogas, o tráfego de pessoas na linha férrea (nas proximidades das estações mencionadas) e o furto de grampos que prendem os trilhos aos dormentes, o que, no limite, pode causar acidentes ou até impossibilitar a movimentação dos trens.

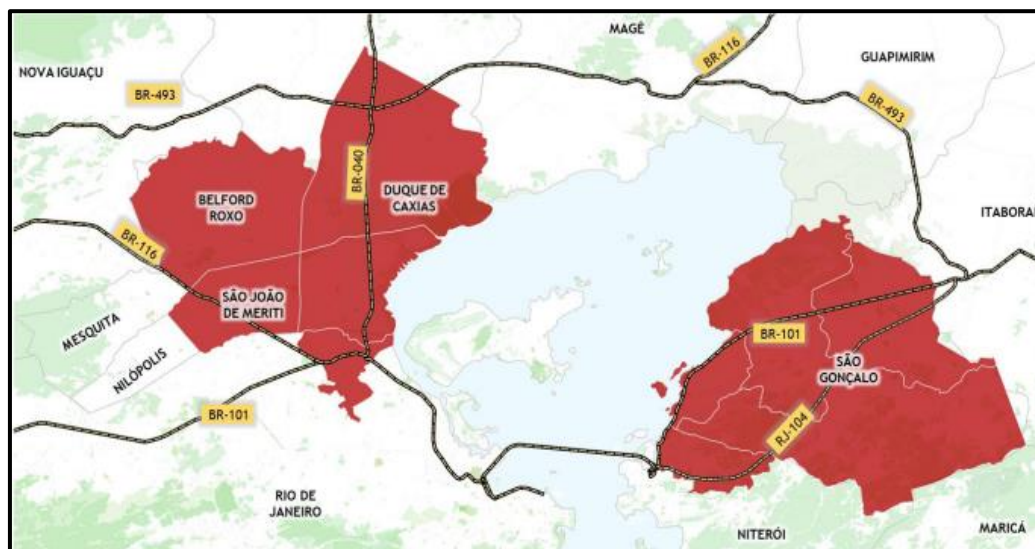
Os prejuízos à economia urbana resultam, ao menos parcialmente, da elevada incidência de roubos de carga em importantes vias que atravessam a RMRJ. Além da violência que resulta da prática criminosa, gera-se um desestímulo aos investimentos produtivos e comerciais na região. Uma nota técnica produzida pela Firjan²¹, considerando os cinco primeiros meses de 2021, indica que a RMRJ concentrou 98% de todos os roubos de carga registrados no estado.

¹⁹ A Supervia é a empresa que opera o serviço de transporte ferroviário de passageiros na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, administra uma malha de 270 km, onde se encontram 104 estações. De acordo com informações disponíveis no site da empresa (<https://www.supervia.com.br/pt-br/quem-somos>), quase 600 mil pessoas utilizam o transporte por trens diariamente. A rede ferroviária articula a quase totalidade dos municípios da Baixada Fluminense à cidade do Rio de Janeiro

²⁰ Veiculada, em 02 de setembro de 2021, pelo telejornal RJ1, disponível em <https://globoplay.globo.com/v/9823506/> (consulta realizada em 05 de setembro de 2021).

²¹ Intitulada “Panorama do roubo de carga no estado do Rio de Janeiro – 2021”. Disponível em: www.firjan.com.br/publicacoes (Consulta realizada em 30 de agosto de 2021).

Figura 02 – Concentração de roubo de carga na RMRJ (Janeiro - Maio de 2021)



Fonte: Firjan, 2021

As áreas em vermelho, que não correspondem exatamente aos limites dos municípios indicados, ganham destaque na incidência desse tipo de crime. Considerando o documento produzido pela Firjan, os espaços atravessados pelo Arco Metropolitano (BR 493) foram os que registraram um maior aumento nas ocorrências, com destaque para o distrito de Campos Elíseos (localizado em Duque de Caxias), onde o roubo de carga sofreu um acréscimo de 66% no período analisado.

O *modus operandi* desse tipo de crime inclui a realização do transbordo da carga roubada em favelas territorializadas pelo tráfico de drogas ou em outros espaços segregados com forte presença de grupos criminosos, o que dificulta a ação policial. Ao longo da pesquisa de tese, o autor pôde identificar dois importantes espaços articulados ao roubo de carga: a favela do Chapadão (localizada na Pavuna, zona norte da cidade do Rio de Janeiro) e o complexo do Roseiral (no município de Belford Roxo). O Roseiral é um espaço periurbano que, de acordo com os relatos do subcomandante do 39º Batalhão de Polícia Militar²², foi territorializado por

²² O major Moreira se disponibilizou para conduzir o autor em trabalho de campo realizado, em 13 de julho de 2021, no Complexo do Roseiral.

traficantes oriundos de favelas cariocas que receberam Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)²³.

Nos últimos anos, muitos roubos de carga convergiram para o interior do complexo, mais especificamente para a praça localizada na confluência da Estrada do Capim Melado com a Avenida Airton Senna. Os criminosos chegaram a construir uma espécie de casamata, próximo à praça, com o objetivo de rechaçar uma eventual incursão da polícia ou de traficantes rivais. Além disso, havia barricadas em algumas ruas próximas, configurando um arranjo espacial tipicamente defensivo. O entendimento de que o Roseiral se tratava de um importante nó para a logística do roubo de cargas na Baixada Fluminense (aliado ao bom relacionamento do prefeito do município com o executivo estadual) abriu caminho para a recente instalação de 04 unidades policiais na localidade. Essa policialização mais ostensiva no Roseiral só foi possível após a desterritorialização dos traficantes locais, o que aconteceu ao longo de todo o primeiro trimestre de 2021.

Uma avaliação mais panorâmica dos registros de roubo de carga no município de Belford Roxo indica uma recente redução das ocorrências desse tipo de crime. Segundo dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, responsável pelas estatísticas criminais do estado, foram registrados 1.815 roubos de carga em Belford Roxo, no período compreendido entre julho de 2016 e junho de 2021²⁴, o que cria uma média de 363 ocorrências por ano, praticamente um roubo por dia. O último ano do período considerado (julho de 2020 até junho de 2021) foi marcado por 170 roubos de carga. Essa redução de mais de 50% na incidência desse tipo de crime no município (em relação à média mencionada) pode ser atribuída principalmente à ocupação policial do Roseiral. No entanto, os números ainda são altos, tanto que Belford Roxo continua em destaque quando o assunto é roubo de carga, como mostrou a figura 02.

²³ A UPP materializou a principal política de segurança do executivo estadual do Rio de Janeiro no período de 2008 até 2018. Fruto da elaboração de José Mariano Beltrame, então secretário de segurança pública, as Unidades de Polícia Pacificadoras deveriam seguir os postulados de um policiamento de proximidade nas favelas em que foram implantadas. Na prática, foi estabelecido um policiamento permanente e ostensivo, com algum diálogo entre parte do efetivo policial e os moradores locais. Para maiores esclarecimentos, consultar a dissertação de mestrado do autor (VALLE, 2016).

²⁴ Esse período de 60 meses corresponde ao recorte temporal analisado pelo autor da tese.

Os relatos supracitados, ainda que de forma introdutória e panorâmica, revelam algumas facetas da condição de (in)segurança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Considerando o exercício de aproximação conceitual que abre esse capítulo, não há como classificar a referida região como segura; são significativas as articulações criminosas, a incidência criminal e os riscos a elas associados.

E se há uma expansão do horizonte analítico para considerar que a segurança pública não deve se limitar às estatísticas criminais (aos fatos quantificáveis), a condição do RMRJ continua ruim. Como bem sugeriu Soares (2021; p. 86), “nem sempre ausência de crimes (ou número reduzido de crimes) corresponde a segurança pública. Basta observar o medo”. E o risco e o medo de sofrer agressões ou de presenciar um delito, ainda que não guardem uma proporção direta com as estatísticas criminais²⁵, estão presentes na vida metropolitana fluminense.

O tema se reveste de importância. Ao analisar o impacto de um medo generalizado no condicionamento de hábitos, formas de deslocamento e moradia e na elaboração de discursos sobre a violência, Souza (2008; p. 09), pensando nas grandes metrópoles brasileiras, chegou a propor o termo *Fobópole*, “uma cidade dominada pelo medo da criminalidade violenta”.

A percepção do medo não será a mesma entre todos, ela deverá variar em função da condição sócio-espacial das pessoas (local onde vivem, seu gênero, classe social, ocupação), de terem sido vítimas ou de terem presenciado o cometimento de crimes, do tempo e forma com que os crimes e atos violentos foram expostos nos telejornais e mídias sociais, do discurso político sobre o tema da (in)segurança, etc.

Ao tratarem do assunto, Adorno e Lamin (2014, p. 152-153) chegaram a afirmar que “o maior impacto fica por conta do show proporcionado pela mídia (...). Não há qualquer pudor na exposição de corpos mutilados, nus, desfigurados; não há o mínimo de respeito pela privacidade dos cidadãos.” O medo seria, nesse sentido, quase que o resultado inescapável das imagens e sons que noticiam crimes e atos violentos cotidianamente. Essas afirmações categóricas, no entanto, precisam

²⁵ “Nem sempre a sensação de insegurança ou o medo da vitimização guardam relação direta com a incidência criminal, uma vez que é possível que o cálculo subjetivo de probabilidades de vitimização exacerbe o sentimento de insegurança, acirrando padrões de conduta defensiva” (DINIZ, 2003; p. 120).

ser relativizadas em dois aspectos: 1) há sensíveis diferenças entre as formas de trabalho e os padrões jornalísticos dos diversos veículos de comunicação e nem todos exibem os atos violentos com a rudeza a que se referem os autores e 2) é importante que, mesmo diante da compreensão que as notícias sobre violência possam resultar em medo, não se deixe de divulgar informações que interessem à segurança pública, sob pena de se incorrer no problema oposto: uma sensação de segurança baseada na omissão sobre o que está acontecendo.

Outro elemento relevante é o discurso político sobre (in)segurança. Em fins de 2018, Wilson Witzel, recém-eleito governador do estado do Rio de Janeiro, fez uma polêmica declaração sobre qual deveria ser a postura da polícia em relação aos traficantes que portam fuzis. Segundo ele, “o correto é matar o bandido que está de fuzil. A polícia vai fazer o correto: vai mirar na cabecinha e fogo”²⁶. Com uma postura visivelmente belicista, Witzel ainda defendeu uma revisão do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003) e a consequente flexibilização do porte de armas. Todas essas declarações e/ou sugestões, feitas pouco antes de sua posse como governador, além de não encontrarem amparo legal, constituíram flagrante desrespeito aos direitos humanos. Além disso, ainda que tenham animado segmentos mais reacionários da população fluminense (onde frações das próprias forças policiais podem ser incluídas), as referidas declarações serviram para aumentar o caldo do medo e da insegurança, por dois motivos: 1) colocaram em evidência as ideias de execução e de aumento da circulação de armas (questões que remetem invariavelmente à violência) e 2) tensionaram ainda mais, mesmo que potencialmente, a relação entre policiais e traficantes.

O que vem sendo discutido até aqui aponta para uma condição de grande debilidade da segurança pública na RMRJ. As taxas criminais e a percepção do medo geram (ao menos para uma parcela da população) a ideia de um perigo próximo e persistente, o que resulta em uma série de consequências não apenas *stricto sensu* sociais, mas que remetem fortemente à reorganização do espaço geográfico, portanto, consequências sócio-espaciais. Na esteira desse processo, crescem os mercados de segurança privada, com as escoltas armadas e o monitoramento de ambientes residenciais e comerciais, e se intensifica o processo

²⁶ Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/wilson-witzel-a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo/> (consulta realizada em 30 de agosto de 2021).

de auto-segregação, através dos condomínios exclusivos ou de sua “versão desvalida”, o fechamento de ruas em algumas áreas do subúrbio carioca²⁷ e da Baixada Fluminense.

Essa temática do medo, fortemente vinculada à percepção ambiental, vem constituindo um importante campo de estudos para a segurança pública. Se a Geografia do crime e da violência – com seus trabalhos sobre o mapeamento criminal e sua correlação com variáveis demográficas, econômicas ou ambientais – expressa uma abordagem objetiva e mais facilmente quantificável, a Geografia do medo²⁸ constrói análises sobre a percepção da insegurança e do risco, elementos bem mais subjetivos.

Além de incorporar esses elementos subjetivos, a segurança pública deve ultrapassar a visão provinciana e muitíssimo limitada de que policiais seriam os únicos preparados ou capazes de lidar com a criminalidade²⁹. Embora a Constituição de 1988 (CF) apresente um artigo dedicado ao tema (Art. 144), não houve uma preocupação em definir “segurança pública”, limitando-se apenas a exibir uma brevíssima abordagem sobre sua finalidade. Ao mesmo tempo que o referido artigo assevera a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, indica apenas instituições policiais como responsáveis pela “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Não se faz sequer uma referência mais geral ao modo como se dará a participação de grupos da sociedade na prevenção ao crime. Fica visível a falta de um tratamento mais rigoroso ao tema. Para Costa e Lima (2014; p. 484), segurança pública constitui um conceito “frouxamente formulado e recepcionado na legislação brasileira e nas normas que regulam o funcionamento das instituições encarregadas de garantir direitos, ordem e tranquilidade”.

Não obstante, há o entendimento jurídico de que um grave quadro de insegurança pública pode ensejar a decretação de um “estado de exceção”, marcado

²⁷ O Decreto 43038, de 18 de abril de 2017, passou a prever a instalação de guaritas, portões e grades em logradouro públicos da cidade do Rio de Janeiro.

²⁸ Como vem sendo denominada por Diniz (2003) e Souza (2008, p. 54).

²⁹ Como se mostrará nos próximos capítulos dessa tese, a participação popular tem uma importância vital na construção de políticas de segurança mais eficazes.

por restrições temporárias à diversos direitos fundamentais. A esse respeito, Morais (2019; p. 379), considerando a gravidade de uma ruptura da segurança pública, afirmou que o texto constitucional de 1988 “permite a decretação do Estado de Defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social (...)”. Essa abordagem é balizada pelo artigo 136 da CF e reveste de importância a segurança pública, mas também não lança luz sobre um entendimento mais amplo a respeito do tema.

Após a promulgação da CF de 1988, não demorou muito para que propostas alternativas ao modelo brasileiro de enfrentamento ao crime começassem a ser divulgadas. A ideia de uma segurança cidadã, fortemente ancorada na articulação de instituições públicas com a sociedade civil e na valorização dos direitos humanos, ganha força no início do novo século e conflita com o entendimento de que o atual modelo de segurança pública deva ser mantido.

A maior parte das discussões sobre mudanças no formato da segurança pública orbita em torno da natureza e atuação das forças policiais e da ineficiência dos sistemas de justiça criminal e penal.

1.2 As dimensões fundamentais da segurança pública

Como se mostrará nessa seção do capítulo, os arranjos institucionais e as próprias dimensões em que se baseia a segurança pública precisam ser revistos diante dos problemas associados à criminalidade e à percepção do medo. Trata-se de uma discussão de cunho ensaísta, apoiada empiricamente nas reflexões do autor sobre a promoção de segurança.

A pesquisa de tese forneceu elementos suficientes para o autor defender que a segurança pública deva se estruturar em torno de algumas dimensões: a *operacional* (que trata do trabalho policial e da participação popular na prevenção de crimes e manifestações violentas), a *política* (ligada não apenas à formulação de políticas públicas para o setor, mas também ao estudo dos conflitos de interesse e das contradições relacionadas às escolhas políticas, além do desenvolvimento de

uma governança das questões relacionadas à segurança pública), a *econômica* (vinculada aos custos gerados à sociedade pela criminalidade violenta e, de outra parte, aos lucros obtidos pelos traficantes e milicianos através de suas atividades ilegais) e a da *saúde* (que compreende os efeitos da violência e do medo na vida e nas interações que as pessoas realizam entre si).

Essas dimensões são parte do entendimento de que há uma estreita relação entre a incidência criminal e o espaço geográfico, o que passa ao largo de muitas análises produzidas sobre o assunto. Os estudos sobre segurança pública devem considerar os vínculos entre os arranjos espaciais e as relações sociais ali inscritas. Expressões como “violência urbana”, “criminalidade urbana violenta” e “crimes do campo” – presentes em textos acadêmicos, relatórios técnicos, artigos jornalísticos e discursos políticos – remetem necessariamente à diferentes feições do espaço geográfico. No entanto, essas expressões costumam ser usadas, inclusive em trabalhos acadêmicos, sem que a referência ao espaço seja devidamente considerada. Por vezes, se negligencia a abordagem espacial ou ela aparece de forma esmaecida ou metafórica, o que reduz muitíssimo o seu potencial explicativo.

É importante esclarecer que não se quer aqui defender que determinados crimes ou práticas violentas aconteçam por causa dos ambientes (urbano, metropolitano, rural), como se o espaço determinasse a conduta delitiva de alguém. Distancia-se, portanto, da clássica (e ultrapassada) compreensão da escola criminológica de Chicago³⁰ – fortemente inspirada nos trabalhos de Robert Park e Ernest Burgess –, que “encarou o crime como fenômeno ligado a uma área natural”³¹.

O fato de estar ultrapassada não significa, contudo, que a teoria ecológica esteja completamente ausente das ações e discursos políticos. Uma declaração feita, em outubro de 2007, pelo então governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Filho, pode servir como um importante exemplo para essa questão. Ao defender o aborto como estratégia de redução da violência no estado, Cabral afirmou que as taxas de fertilidade de mães faveladas constituem uma “fábrica de produzir marginal”³².

³⁰ Iniciada nas décadas de 1920 e 1930, na Universidade de Chicago (EUA).

³¹ Calhau (2020, P. 63)

³² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2510200701.htm> (Consulta feita de 16 de agosto de 2021).

Essa premissa preconceituosa e neomalthusiana aponta a favela como um espaço determinante da prática criminosa.

A abordagem advogada pelo autor dessa tese ratifica o entendimento de Marcelo Lopes de Souza, para quem “as características da espacialidade das cidades tanto colocam problemas específicos quanto sugerem ações específicas de enfrentamento”³³ ao crime e às manifestações da violência. Em outros termos, mesmo que muitas favelas na RMRJ tenham uma organização espacial labiríntica³⁴, que se mostre vantajosa à operação do tráfico de drogas, e contem com limitada provisão de serviços públicos, isso não torna esses espaços geradores da criminalidade ou da delinquência, apenas os deixa mais vulneráveis ao estabelecimento de traficantes e/ou milicianos. Além disso, o tráfico de drogas de varejo não acontece apenas nas favelas – ocorre em apartamentos de classe média, festas *rave* e, inclusive, nas áreas sob a “proteção” dos milicianos – ele é a ponta de um amplo sistema que compreende a importação de drogas para o abastecimento interno³⁵. A grande questão é perceber as especificidades ou diferenciações sócio-espaciais e engendrar ações direcionadas, coordenadas e (preferencialmente) preventivas para cada um dos locais que se mostrem mais suscetíveis à manifestação criminosa.

As diferenciações sócio-espaciais não apenas expressam as diferentes formas de interação de grupos criminosos no espaço geográfico, permitindo uma compreensão mais detalhada dos desenhos da (in)segurança pública, elas constituem um fator imprescindível à elaboração de políticas públicas. Negligenciar a abordagem sócio-espacial no planejamento de ações estratégicas, de intervenções policiais (tanto ostensivas como preventivas) é incorrer em erro crasso. O exemplo das Unidades de Política Pacificadora, já mencionado aqui, corrobora com essa assertiva. Essa discussão será retomada e ampliada no próximo capítulo.

Essa indissociabilidade entre as práticas criminosas e o espaço geográfico, que pode ser lida a partir de uma abordagem territorial, concorre para a mudança do próprio espaço, basta considerar as inscrições dos nomes de facções de

³³ Souza (2008, p. 11).

³⁴ Com ruas estreitas e irregulares, alguns locais íngremes, etc.

³⁵ Para maiores informações, consultar o clássico trabalho de Souza (1999, p. 54-56).

traficantes em muros e paredes das favelas sob seu controle, as barricadas construídas para impedir a passagem da polícia e de criminosos rivais ou as diversas construções feitas ou “autorizadas” por milicianos em áreas públicas. Essa compreensão vai ao encontro da forma como Santos (1996; p. 39) compreendia a dinâmica e a transformação do espaço geográfico. Depois de defini-lo como um “conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações (...)”, o autor asseverou que os sistemas de objetos condicionam a maneira como se dão as ações, que, por sua vez, respondem pela criação de objetos novos ou pela utilização dos já existentes. A compreensão dessa interação entre as construções humanas, chamadas pelo autor de objetos³⁶, e as ações que, para os propósitos aqui tratados, poderiam ser entendidas como as manifestações criminosas ou como a atuação e as operações policiais, é imprescindível para uma visão mais holística da segurança pública.

O caso do complexo do Roseiral (em Belford Roxo, Baixada Fluminense), mencionado no subcapítulo anterior, figura como um importante exemplo de que há uma inseparabilidade entre os objetos e as ações. A princípio, os traficantes se basearam no complexo porque havia um arranjo espacial que se mostrava vantajoso para a venda de drogas e para o transbordo de carga roubada, o que não os impediu de construir uma fortificação, de fazer inscrições com o símbolo do comando que representavam e bloqueios ao livre trânsito de veículos nos locais que julgavam ser estratégicos. Todas essas mudanças resultaram das ações do crime organizado e se materializaram em transformações das favelas ocupadas pelos criminosos, ou seja, transformações do objeto. As recentes ações policiais para a retomada do complexo, marcadas por conflitos e tensões que resultaram em mortes e fugas de traficantes, foram suficientes para que o objeto fosse mais uma vez alterado. A construção dos destacamentos policiais, a retirada das barricadas e baseamentos do tráfico mudaram o *status quo* do Roseiral, não só pela ligeira alteração de sua fisionomia, mas por conta dos novos fluxos e ações que passaram a ocorrer na localidade.

Ao definir o que preferiu chamar de dimensões fundamentais da segurança pública, o autor não pretendeu esgotar a compreensão sobre o tema. Há uma

³⁶ De acordo com ele, os objetos compreendem hidrelétricas, fazendas, portos, estradas, cidades, entre outros. Os objetos naturais foram sendo trocados por objetos técnicos e mecanizados ao longo do tempo.

variedade de abordagens que podem ser vinculadas a cada uma das dimensões mencionadas e é fato que outras dimensões podem ser reclamadas como importantes. Não obstante, serão discutidas, de forma introdutória, as dimensões operacional e política da segurança, mais úteis aos propósitos dessa tese.

A dimensão operacional é aquela sobre a qual mais se escreve e mais se fala, ela é assunto no cotidiano dos profissionais de segurança, nos noticiários jornalísticos e em vários trabalhos acadêmicos. Esse panorama resulta da compreensão limitada de que segurança pública é fundamentalmente assunto de polícia.

Além de as polícias terem protagonismo na condução da segurança pública, há um forte componente hierárquico e militar na estruturação dessas instituições. É claro que se faz referência aqui à Polícia Militar (que mantém um efetivo mais numeroso), a quem a Constituição delega o trabalho “ostensivo e a preservação da ordem pública”³⁷ e não à Polícia Civil, responsável pela função de polícia judiciária e por cuidar da investigação das infrações penais.

Ao encaminharem as policiais militares como agentes da segurança pública, os legisladores da CF de 1988 mantiveram a estrutura organizacional herdada da ditadura militar e, conforme acentua Soares (2019; p. 25), isso “impediu a democratização da área e sua modernização”.

A afirmativa do autor não constitui um alarde, ela se fundamenta em abordagens bem críveis: 1) as polícias militares foram classificadas como “forças auxiliares e reserva do Exército”³⁸, ao mesmo tempo que devem se submeter às demandas e deliberações dos governos estaduais de que fazem parte; o que, em uma leitura mais radical, fragiliza a autonomia destes últimos na proposição da segurança pública³⁹. Isso ocorre porque o texto constitucional não abre brechas para que os estados possam fazer alterações sensíveis em suas forças policiais. São vedadas a fusão das polícias civil e militar e mudanças em suas atribuições, mesmo

³⁷ Conforme o Art. 144, § 5º da CF.

³⁸ Conforme o Art. 144, § 6º da CF.

³⁹ “Há duas cadeias de comando, duas estruturas organizacionais, convivendo no interior de cada Polícia Militar (PM), em cada estado da federação. Uma delas vertebrada a hierarquia ligando as praças (sic) aos oficiais, ao comandante geral da PM, ao secretário de Segurança e ao governador; a outra vincula o comandante geral da PM ao comandante do Exército, ao ministro da Defesa e ao presidente da República” (SOARES, 2019; p. 31-32).

que isso se mostre necessário ou vantajoso na avaliação de alguns governos estaduais. Além disso, 2) não há sentido na manutenção de instituições policiais que, em termos hierárquicos e organizacionais, se assemelhem ao Exército, pelo simples fato de que as atribuições de ambos são completamente diferentes. Do Exército se espera a defesa nacional e a manutenção da soberania diante de alguma ameaça externa. As polícias militares, por sua vez, devem prover segurança à população e zelar pela manutenção de direitos e pela ordem pública.

No Rio de Janeiro, além da PM expressar feições e atitudes militares, em conformidade com o que prevê a constituição, o Exército se revestiu da função policial em vários episódios, como indicado no subcapítulo anterior (nota nº 05). Em 2018, diante da crise política e institucional⁴⁰ do estado e do crescimento de algumas taxas criminais, o Exército chegou a assumir a coordenação da segurança pública fluminense. Durante os dez meses de intervenção federal, houve redução de alguns tipos de roubo no estado, mas, em contrapartida, aumentaram expressivamente os tiroteios e lesões corporais. Em que pese o curto período de atuação dos militares do Exército, sobraram ações repressivas e faltaram medidas que contribuíssem para uma reorientação daquela condição de insegurança. A questão da participação das forças armadas na promoção da segurança pública ainda suscita acaloradas discussões na opinião pública, sobretudo em setores mais conservadores. O fato é que as “experiências de intervenção do Exército na segurança apontam para inúmeros casos de violência e de ineficácia, de intolerância à diversidade e à pluralidade no interior da organização militar, resistência ao controle civil sobre a força (...)”⁴¹

Salvo se houver uma fetichização pela farda, não existe motivo para a militarização da segurança pública ou para um enfoque que privilegie o trabalho da Polícia Militar em detrimento daquele que é realizado pela Polícia Civil. Todavia, isso não significa que os policiais militares não tenham virtudes ou contribuições a oferecer. A pesquisa que levou ao desenvolvimento da presente tese indicou ações exitosas de alguns batalhões localizados na Baixada Fluminense, notadamente na redução de alguns tipos criminais e na apreensão de fuzis. Boa parte dos policiais,

⁴⁰ Marcada, dentre outras coisas, pela prisão do governador Luiz Fernando Pezão.

⁴¹ Souza (2011, p. 73).

com quem o autor dialogou, mostrou seriedade e comprometimento com as suas atribuições e revelou perspectivas bem arejadas para a segurança pública.

Não obstante, há um histórico de violência e letalidade que assombra a Polícia Militar do Rio de Janeiro, marca quase que indelével de sua tradição corporativa. Em 2018, segundo dados disponibilizados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ)⁴², a polícia fluminense (o que, obviamente, inclui a Polícia Civil) foi a mais letal de todo o país, com uma taxa de 8,9 mortes para cada 100 mil habitantes. E, como uma outra face dessa triste realidade, no mesmo ano, 26% de todos os policiais mortos no país eram do Rio de Janeiro.

Some-se a isso a exposição e a pressão sofridas pelas polícias militares. Luiz Eduardo Soares fez um importante balanço a esse respeito:

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que as polícias militares são proibidas de investigar, de acordo com o artigo 144 da Constituição. Sendo as polícias mais numerosas e as que se encontram nas ruas 24 horas, em todo o país, caem sobre seus ombros imensas responsabilidades; com isso, elas são por todos – mídia, opinião pública, políticos, autoridades – cobradas, pressionadas a produzir. Com frequência, entendem por produzir prender (SOARES, 2019; p. 34).

O autor, que, além de acadêmico, tem larga experiência na gestão da segurança pública⁴³, conseguiu sintetizar em poucas linhas alguns dos principais desafios e problemas enfrentados pela Polícia Militar. Como se pode inferir da leitura do fragmento, a provisão de segurança e a manutenção da ordem pública não derivam apenas da atitude ou boa vontade dos profissionais responsáveis. A estrutura e atribuições das polícias militares condicionam e/ou impedem algumas ações, como a investigação de crimes. Em síntese, mudanças no quadro de (in)segurança pública dependem de transformações no *modus operandi* das polícias, mas também de reformas legislativas ancoradas em fortes e contundentes manifestações da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais.

Segundo pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça em 2009, cujos dados foram parcialmente reproduzidos no trabalho de Souza (2011), 60% dos quase 65

⁴² Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/centro-de-pesquisas/letalidade-policial-rj> (Consulta realizada em 18 de agosto de 2021).

⁴³ Foi secretário nacional de segurança pública, subsecretário de segurança e coordenador de segurança, justiça e cidadania no estado do Rio de Janeiro, além de secretário municipal de prevenção da violência em Porto Alegre (RS) e Nova Iguaçu (RJ).

mil profissionais de segurança pública, entrevistados em todo o país⁴⁴, classificaram como inadequada a vinculação da PM ao Exército; 73,3% dos policiais militares de patentes mais baixas criticaram a hierarquia policial e 81%, dos entrevistados desse mesmo segmento, declararam “haver muito rigor em questões internas e pouco em questões que afetam a segurança pública”⁴⁵. Esse cenário, pintado por intermédio do Ministério da Justiça, mostra não apenas o descontentamento da maioria dos entrevistados com a militarização da segurança pública; ele veicula uma triste constatação, a de que o rigor e as tratativas internas das PMs se revestem de mais importância do que as questões relacionadas à segurança da população. Uma maneira de dar preponderância ao formato policial em detrimento da função constitucional da corporação.

Sobre o assunto, Soares (2019; p. 32) afirma que para a polícia militar melhorar seus métodos de gestão e agir de forma mais preventiva e menos reativa precisaria “começar advogando o rompimento do cordão umbilical com o Exército e a desmilitarização”. Esta última, conforme discute o autor, seria o mote para uma reforma mais ampla do modelo policial. Contando com o apoio da maioria dos policiais, a referida reforma compreenderia 1) mudanças na divisão do trabalho entre as polícias civil e militar – ambas cuidariam da investigação e do trabalho ostensivo – e 2) seria criada uma carreira única no interior de cada instituição policial. Essas mudanças, aliadas a um efetivo processo de coparticipação e corresponsabilização social (que será analisado no terceiro capítulo da tese), promoveriam uma reestruturação da dimensão operacional da segurança pública.

O estado do Rio de Janeiro, ao extinguir a sua secretaria de segurança pública, caminhou no sentido contrário ao da esperada modernização da pasta. O então governador Wilson Witzel estabeleceu, por meio do Decreto 46.554, de 01 de janeiro de 2019, que a segurança pública ficaria sob a responsabilidade de duas secretarias diferentes, a de Polícia Civil (SEPOL) e a de Polícia Militar (SEPM), o que afastou ainda mais as duas forças policiais, agora gozando de maior independência administrativa, e reforçou o argumento de que segurança pública é

⁴⁴ De acordo com o referido autor, foram consultados profissionais de diferentes forças policiais, em vários estados brasileiros. Essa pesquisa teve como objetivo subsidiar os trabalhos da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada, em agosto de 2009, na capital federal.

⁴⁵ Souza (2011, p. 83).

assunto de polícia. Mesmo que essa iniciativa tenha aumentado a celeridade no atendimento às demandas apresentadas pelos policiais militares e batalhões de polícia, como declarou um oficial da PM, entrevistado pelo autor em meados de 2021, isso não significa maior eficiência na gestão da segurança pública se se entende que a integração – não apenas entre as forças policiais, mas das polícias com a sociedade civil organizada – é um caminho imprescindível para o controle da criminalidade e aumento da sensação de segurança.

A dimensão política, por seu turno, aparece nos discursos e deliberações de prefeitos, governadores, secretários de segurança e administração penitenciária e, inclusive, nas declarações e expedientes do presidente da república e seus ministros. E também está presente na formulação e execução das políticas públicas construídas para a pasta da segurança. O exame textual destas últimas é fundamental para se analisar as ações propostas e tentar dimensionar suas implicações a curto, médio e longo prazos. A grande questão é que, não raramente, a implementação de políticas públicas e, inclusive, as decisões governamentais de um fôlego mais curto retratam intenções que nem sempre estão documentadas e que, por isso, são de difícil assimilação. Tome-se como exemplo a criação das Unidades de Polícia Pacificadora na cidade do Rio de Janeiro, a partir de fins de 2008.

O Decreto 42.787, de 06 de janeiro de 2011, primeiro documento a apresentar, ainda que sucintamente, os princípios norteadores, objetivos e estrutura das UPPs, orientava o desenvolvimento de um policiamento de proximidade nas favelas atendidas por essa política pública. Seria difícil encontrar quem avaliasse negativamente uma aproximação entre a PM e a população das favelas, sobretudo se essa aproximação indicasse atitudes menos belicosas e mais dialógicas por parte do efetivo policial. A grande questão é que a escolha das favelas que receberam as UPPs focalizou a provisão de segurança para as áreas de interesse da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 e isso não foi divulgado no decreto supracitado e nem nos demais que orientaram as ações do executivo estadual. A própria lógica de um policiamento de proximidade carregava consigo um forte componente pedagógico e civilizatório. O autor dessa tese constatou, em sua pesquisa de mestrado, que a UPP Mangueira (na zona norte do Rio de Janeiro) tinha

como objetivo “ensinar aos favelados quem eles são e no que devem se tornar”⁴⁶. Como se não bastasse, a territorialização de favelas cariocas pela polícia militar cimentou caminho para que muitos traficantes locais migrassem para áreas segregadas da Baixada Fluminense, o que fragilizou ainda mais a condição de (in)segurança pública dessa região.

O que parece ter acontecido foi a prevalência de uma intenção política, notadamente seletiva e preconceituosa, ainda que disfarçada por um verniz técnico, diante da necessidade de se pensar a melhoria da segurança pública em sentido mais amplo. Em outras palavras, os tomadores de decisão e promotores das UPPs mobilizaram recursos e construíram discursos para fins diferentes daqueles que estavam explícitos no escopo da política pública.

A intervenção federal no Rio de Janeiro, já mencionada alhures, constitui um outro exemplo emblemático da importância dessa dimensão política da segurança pública. Conforme avaliação de Sento-Sé (2019), a iniciativa do governo federal de assumir, em 2018, a gestão da segurança pública fluminense foi criticada em três pontos: 1) havia outros estados com um quadro de insegurança mais grave que o do Rio de Janeiro naquele ano e que, portanto, deveriam ter sido privilegiados; 2) a escolha do Exército, que “jamais foi efetivo para reverter o quadro de insegurança e violência de forma estável e duradoura”⁴⁷, para gerenciar a intervenção; e 3) a decisão de Michel Temer, então presidente da república, de intervir no Rio de Janeiro foi “orientada por desígnios políticos, deixando de lado variáveis técnicas mais relevantes”⁴⁸.

No limite, o que deve estar em jogo são as escolhas políticas. Se a busca por protagonismo ou vantagens pessoais dos tomadores de decisão, impregnada, em maior ou menor grau, pela atuação de lobistas e grupos particulares, falar mais alto que o bem coletivo, as políticas de segurança pública serão apenas arremedos ou curativos sem qualquer capacidade de transformação do *status quo*. Nesse sentido, podem ser lidos criticamente 1) a atuação das forças armadas em assuntos que deveriam ser tratados pelas polícias, 2) a resistência para uma incorporação da

⁴⁶ Valle (2016, p. 161).

⁴⁷ Sento-Sé (2019, p. 388).

⁴⁸ Sento-Sé (2019, p. 388).

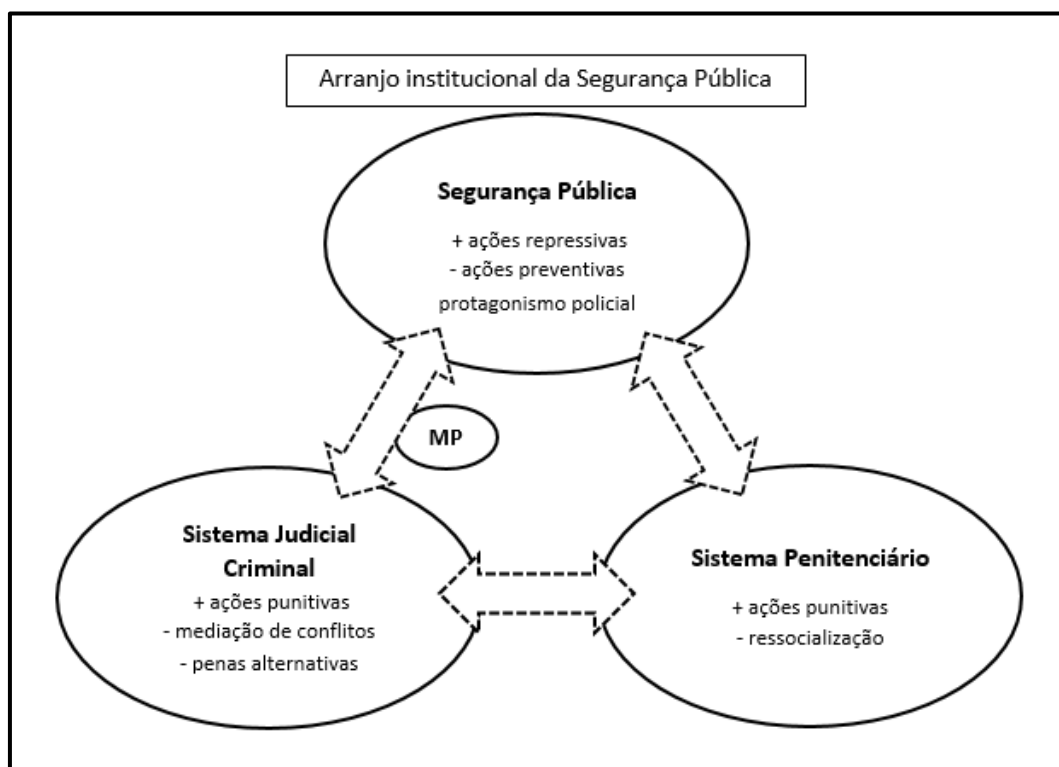
participação popular em caráter deliberativo nos assuntos de segurança pública, o que aumentaria o *accountability* e diminuiria a discricionariedade das forças policiais, 3) a construção de políticas públicas que não consideram as especificidades ou diferenciações regionais quando do planejamento de suas intervenções, e 4) os discursos políticos tendenciosos que apontam, por exemplo, para a liberalização de armas para a sociedade civil, o que atende as demandas do setor armamentista, mas fragiliza muitíssimo as premissas de segurança que inspiraram o Estatuto do Desarmamento.

Outro aspecto central dessa abordagem se refere ao modo como se vai gerir a pasta da segurança pública. Além de ser imprescindível a honestidade política (que deve estar sob monitoramento constante da sociedade civil organizada e de órgãos de controle e avaliação), torna-se necessário construir uma governança colaborativa e coparticipativa entre as instituições estatais e os diferentes atores, grupos de interesse e movimentos sociais.

Um elemento importante da abordagem sobre governança é que ela não prevê uma ação impositiva das instituições que representam o Estado, as decisões devem ser construídas a partir de diálogos com representações da sociedade civil. Ao tratar do assunto, Silva (2018; p. 161) declarou que “uma governança sustentável só é obtida através da cooperação” e ainda forneceu elementos para se pensar em uma espécie de integração vertical entre instituições de diferentes esferas de governo, como forma de criar uma sinergia que possibilite maior eficiência na provisão de recursos para o tratamento de problemas comuns. Essa discussão ganha especial importância quando se pensa nas políticas de segurança pública fluminenses, nem sempre articuladas aos despachos federais e quase insensíveis às rarefeitas iniciativas de promoção da segurança protagonizadas pelos municípios que formam a região metropolitana.

Além dessa breve apreciação das dimensões operacional e política da segurança pública, faz-se necessário considerar as formas como se articulam institucionalmente as forças policiais, o sistema de justiça criminal e o sistema penitenciário.

Figura 03



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

As prisões em flagrante e os inquéritos policiais devidamente chancelados pelo Ministério Público (MP) constituem o principal fluxo da “esfera da segurança pública” para a “esfera do sistema judicial criminal”. Esta, por sua vez, encaminha à primeira as decisões sobre as mortes por intervenção policial e sobre as denúncias de irregularidades na condução de operações policiais. Uma parcela dos condenados pela justiça criminal é encaminhada à “esfera do sistema penitenciário”, onde é punida por seus desvios, para, finalmente, retornar à “esfera da segurança pública”. Além do relaxamento das prisões, os fluxos entre essas duas últimas “esferas” compreendem, o mais das vezes, as visitas de familiares e advogados aos apenados ou a movimentação de presos que cumprem o regime semiaberto.

Como mostra o esquema, a segurança pública constitui uma esfera cujos limites são definidos pelo trabalho (predominantemente repressivo) realizado pelas forças policiais. Esse modelo de segurança pública encerra dois problemas: 1) as ações de repressão ao crime e de prevenção à violência ficam restritas à *expertise* de um único segmento profissional, o que limita a realização de abordagens diferenciadas e inovadoras. Se houvesse uma maior (em alguns casos, alguma)

articulação das instituições policiais com líderes sociais, pesquisadores e profissionais de outras áreas do conhecimento, iniciativas voltadas ao atendimento de grupos sociais mais vulneráveis, como adolescentes infratores e egressos do sistema prisional, para ficar em um exemplo apenas, gerariam ganhos expressivos na promoção da segurança pública. 2) não incluir o sistema de justiça criminal e o sistema penitenciário (ou prisional) como partes ou subconjuntos da segurança pública constitui um erro de cálculo de grandes proporções. Predominando a compreensão de que a justiça criminal se estende até o sistema penitenciário⁴⁹ ou entendendo que ambos são unidades com relativa autonomia, é necessário advogar por uma interseção das três esferas representadas no modelo acima.

A justiça criminal atua conforme as determinações do Código Penal⁵⁰, o que não significa que os juízes tenham pequena discricionariedade na tomada de decisões ou que atuem sempre objetivamente na formulação de sentenças. Ao analisar a condição de jovens presos por tráfico de drogas no Rio de Janeiro, Soares (2019; p. 30) – diante da indefinição da legislação brasileira sobre a quantidade de droga que, ao ser transportada, configuraria tráfico – afirmou que a “maioria dos magistrados reproduz as desigualdades sociais”. Em que pesem os questionamentos que podem ser apresentados à assertiva, principalmente sobre o método utilizado pelo autor para chegar a esse entendimento, o fato é que se mostra necessário criar mecanismos para o acompanhamento popular das decisões judiciais, o sistema de justiça criminal é a esfera mais impermeável das que foram apresentadas no esquema acima.

De acordo com o relatório intitulado “Agenda de segurança cidadã: por um novo paradigma”, fruto de uma boa articulação entre a Câmara dos Deputados e pesquisadores do campo da segurança pública, a criação de ouvidorias externas para as instituições de justiça e para a administração penitenciária, como mecanismo de participação e democratização da administração pública, constitui uma importante proposta para a melhoria da justiça criminal (TEIXEIRA, 2018; p. 32).

O referido relatório apontou vários caminhos que direcionam a justiça criminal para uma abordagem mais pautada pela mediação de conflitos, medida

⁴⁹ Soares (2019, p. 24).

⁵⁰ Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940.

inscrita no que se pode chamar de justiça restaurativa. A ideia desse modelo restaurativo é estabelecer uma relação de confiança entre o Estado e a sociedade para aumentar a participação desta nos assuntos de interesse da justiça. Dentre as medidas sugeridas pelo relatório, o autor destaca três como mais relevantes: 1) a expansão dos núcleos de mediação de conflitos, 2) o atendimento multiprofissional e o “acesso à educação, à preparação profissional, à saúde e a todas as políticas sociais aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa”, ao invés de se praticar apenas a privação de liberdade e 3) uma revisão da ideia de que a prisão é o único remédio para penalização ou ressocialização (termo quase utópico quando se pensa no sistema prisional brasileiro) dos infratores.

O sistema penitenciário brasileiro, por sua vez, precisa de uma reestruturação ainda mais radical. Das três esferas apresentadas no modelo acima, é aquela que se encontra mais precarizada. Além das péssimas condições do aprisionamento, a população carcerária é muito grande e vem aumentando de forma expressiva nas últimas décadas, o que requer uma atenção especial ao tema. Em 1990, havia aproximadamente 90 mil presos. Dez anos depois, na virada do século, o número saltou para 232 mil, um aumento de mais de 250%. Em 2010, já se contabilizavam quase meio milhão de presos e, em 2019, o sistema prisional passou a suportar 773.151 apenados⁵¹.

Esse aumento expressivo das prisões, como bem observou Arruda (2015), está vinculado ao endurecimento penal, que teve como referencial a Lei 8.072, de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos. Segundo o autor, o “aprisionamento por envolvimento com drogas [tipificado na referida lei] superlotou as unidades prisionais brasileiras”. Nessa década, o Rio de Janeiro assistia a uma expansão do crime organizado, notadamente do tráfico de drogas de varejo baseado em favelas cariocas, o que certamente contribuiu para a elevação do número total de prisões.

Com um dos maiores contingentes prisionais do mundo, conforme explica Soares (2019; p. 28), o Brasil não pode ser considerado um país da impunidade, “como o populismo penal conservador e a esquerda punitiva costumam alardear”.

⁵¹ Dados extraídos de Arruda (2015, p. 72), Soares (2019, p.29) e do Infopen (Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias). Para informações sobre o Infopen, acessar: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/02/dados-sobre-populacao-carceraria-do-brasil-sao-atualizados> (consulta realizada em 12 de setembro de 2021).

Ao avaliar o perfil dos apenados, o autor ainda acentua que os crimes contra o patrimônio e o tráfico de drogas respondem pela maioria das prisões e “os crimes contra a vida, assim como as armas, não constituem prioridade”.

No Rio de Janeiro, a repressão ao tráfico de drogas e o confronto entre as diferentes facções criminosas desencadeou, como afirma Barbosa (2015; p. 260), uma “corrida armamentista para o enfrentamento bélico nas favelas e bairros populares da periferia”, tendo como consequências inescapáveis uma escalada da violência urbana e do medo a ela associado.

A mitigação desse problema reclama por mudanças do *status quo*. A história recente do Rio de Janeiro mostra, de forma didática, que apenas a repressão ao tráfico de varejo e o aprisionamento de jovens aliciados pelas facções do tráfico não têm gerado resultados satisfatórios. É necessário intensificar o policiamento de fronteiras, para evitar a importação de drogas e armas, – que, como mencionou um policial rodoviário federal, entrevistado pelo autor⁵², acontece através dos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul – e reavaliar a legislação⁵³ e as medidas de combate ao tráfico de drogas de varejo para que não custem tantas mortes e gerem tantas prisões.

Como se não bastasse a superlotação de muitos presídios (estima-se que exista um déficit de quase 360 mil⁵⁴ vagas no sistema penitenciário) e a ausência de mecanismos que viabilizem, ainda que primariamente, a correção e reintegração dos apenados ao convívio social, diversos líderes de facções criminosas operam tanto o aliciamento de novos presos como o gerenciamento do tráfico de drogas de dentro das prisões.

Ao analisar o assunto, Godoi (2010; p. 71) constatou que, através de telefones celulares, os presos “podem seguir gerenciando com ampla mobilidade o cotidiano de seus empreendimentos legais, e ainda desenvolver e aplicar novos golpes, como o do falso sequestro”. De 2010 (quando o mencionado autor publicou suas reflexões) até hoje, persiste a dificuldade de o sistema prisional limitar a

⁵² Em 15 de julho de 2021, após uma reunião regular do Conselho Comunitário de Caxias.

⁵³ Há uma polêmica, mas imprescindível discussão sobre o proibicionismo e a descriminalização das drogas. A esse respeito, consultar os trabalhos de Barbosa (2015) e Soares (2019).

⁵⁴ Conforme registrou Soares (2019, p. 28).

atuação dos detentos na organização de práticas delitivas. Há situações em que os próprios policiais penais⁵⁵ são aliciados e convencidos pelos presos a colaborar como seus empreendimentos ilegais. Durante o ano de 2007, o autor dessa tese dialogou sobre o assunto com José Roberto Lourenço⁵⁶, então diretor de Bangu 3, uma das mais importantes unidades prisionais do Rio de Janeiro. Na ocasião, Lourenço explicou que não era incomum que alguns guardas aceitassem dinheiro dos presos em troca de “favores”, como o transporte de objetos não autorizados. Isso certamente fragilizava a condição do ambiente prisional, ao mesmo tempo que mantinha estreita a relação dos detentos com as facções a que estavam vinculados. Além disso, relatou que, ao assumir a direção do presídio, precisou lidar com uma série de irregularidades e ilegalidades: prática de prostituição, circulação não autorizada de medicamentos e o livre trânsito dos detentos entre as celas⁵⁷. A conduta disciplinada e reconhecidamente rigorosa de José Roberto Lourenço possibilitou melhorias no funcionamento de Bangu 3, mas custou-lhe a vida no fim de 2008. Na época, foram levantadas hipóteses de que seu assassinato teria sido orquestrado por algum líder do tráfico.

Outro caso emblemático e que atesta a importância de se considerar o sistema prisional no âmbito da segurança pública é o da prisão do secretário de administração penitenciária do Rio de Janeiro, Raphael Montenegro. Ele foi preso pela Polícia Federal, em agosto de 2021, por fazer negociações com chefes do Comando Vermelho, presos em Catanduvas, no Paraná. Segundo informações que constam em documento elaborado pelo Ministério Público Federal⁵⁸, o secretário ofereceu a possibilidade das lideranças criminosas retornarem ao Rio de Janeiro, onde gozariam de regalias nas prisões e liberdade para gerenciar seus negócios. Em troca, os traficantes atuariam como interlocutores do secretário nos assuntos

⁵⁵ Como passaram a ser chamados os agentes penitenciários a partir da Emenda Constitucional 104/2019.

⁵⁶ O autor cursou com José Roberto Lourenço uma especialização em Sociologia Urbana, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

⁵⁷ Lourenço explicou que as paredes de muitas celas foram parcialmente demolidas, o que possibilitava aos presos transitar livremente por todo o pavilhão.

⁵⁸ Autos N. 5011048-38.4.02.0000, preparados pelo MPF da 2ª Região. O documento oferece denúncia sobre a cúpula da administração penitenciária do Rio de Janeiro. Em 56 páginas, constam reproduções de vários diálogos do então secretário de administração penitenciária com importante líderes do Comando Vermelho.

relacionados ao crime organizado sob seu controle. De acordo com avaliação do desembargador responsável pelo caso⁵⁹:

O atual Secretário de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro (SEAP-RJ), o qual, associado aos demais requeridos, em maio do ano corrente [2021], valeu-se do cargo para negociar com presos vinculados à facção criminosa COMANDO VERMELHO, custodiados na referida penitenciária federal, o retorno ao Rio de Janeiro a fim de que pudessem continuar a praticar delitos de tráficos de entorpecentes de dentro da própria unidade prisional, além de retomarem a condição de liderança mantida na referida organização criminosa.

Essa investigação, com as fartas provas que apresenta, reafirma a grande influência de presos mais relevantes (líderes de facções) na condução das práticas criminosas, que compreendem tráfico de drogas, roubos, sequestros e até execuções. Muitas prisões funcionam como gabinetes do crime organizado. Além disso, o que se mostra ainda mais grave, é a atuação de um secretário de estado na tentativa de reestruturar e colaborar com a atuação da maior facção do tráfico de drogas no Rio de Janeiro. As transcrições de vários diálogos do referido secretário com criminosos⁶⁰ estão repletas de orientações sobre como o tráfico de drogas deverá acontecer, além de promessas e elogios aos bandidos.

Esse caso deixa ainda mais visível a dimensão política da segurança pública. A reestruturação das polícias, uma participação expressiva da população na prevenção de delitos, a formulação de políticas públicas sensíveis à diferenciação sócio-espacial e a própria construção de uma governança sustentável para tratar da segurança pública terão seu alcance reduzido se escolhas políticas equivocadas e quadros sistêmicos de corrupção forem frequentes. A postura do então secretário de administração penitenciária reveste de empiria a reflexão, já apresentada pelo autor, de que a atuação de políticos que priorizam o seu protagonismo e vantagens pessoais, ao invés do bem coletivo, concorre para a derrocada da segurança pública e de quaisquer outros setores sob a responsabilidade do Estado.

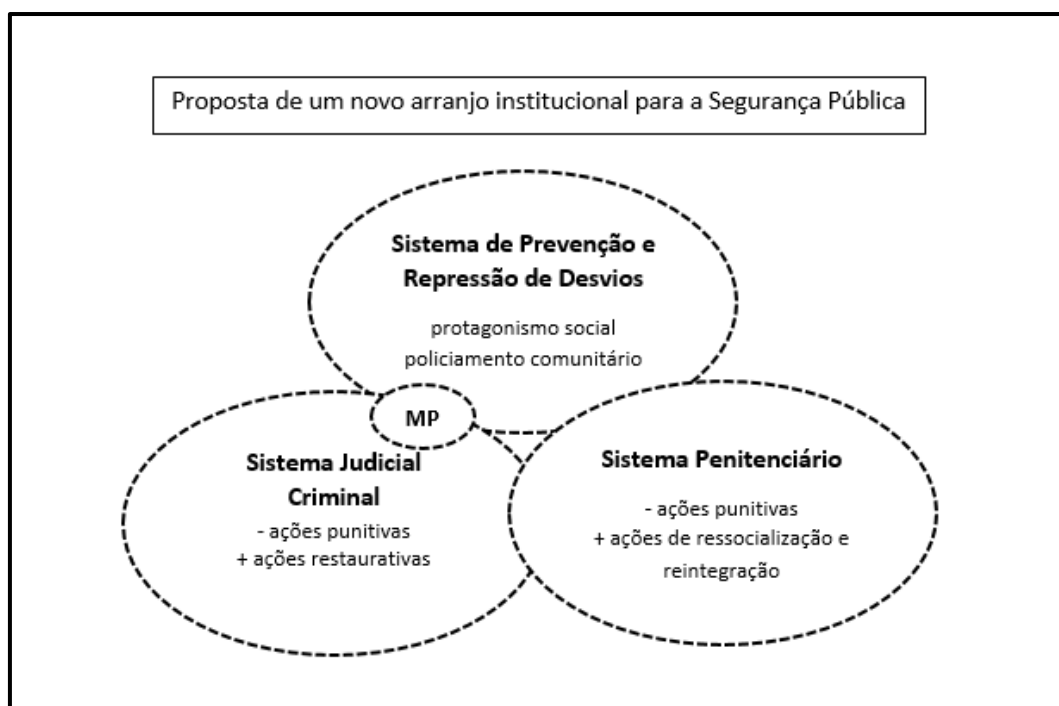
Diante das reflexões apresentadas, a proposta do autor é a de uma expansão dos horizontes conceitual e institucional da segurança pública. Ela não será vista apenas como prevenção ou repressão aos delitos – seja pelo prevalente

⁵⁹ Que consta no referido documento preparado pelo Ministério Público Federal.

⁶⁰ Disponíveis no aludido relatório do MPF.

protagonismo policial ou através de uma, ainda distante, participação popular em caráter deliberativo – ou por uma redução sensível na percepção do medo. A segurança pública deverá ser produzida pela articulação das três esferas representadas no modelo a seguir.

Figura 04



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Os perímetros pontilhados nas esferas indicam grande permeabilidade à participação popular e às deliberações das instituições participantes. Também sugerem certa maleabilidade institucional diante de problemas e dificuldades que atravessam a promoção da segurança. Os sistemas penitenciário e de justiça criminal passam a ser vistos como partes constituintes da segurança pública e não como seus meros apêndices. Nesse sentido, consegue-se uma leitura mais abrangente da importância do espaço geográfico para a compreensão da temática.

O que é decidido por líderes do tráfico no sistema penitenciário (com ou sem a anuência dos agentes públicos) frequentemente extrapola os muros da prisão e condiciona, por exemplo, a realização de conflitos em favelas da Baixada Fluminense, com possíveis redesenhos na territorialidade das facções criminosas envolvidas. De outra parte, políticas públicas que estabeleçam um policiamento mais ostensivo e permanente em determinados espaços (como no caso das UPPs)

podem sufocar o comércio varejista de drogas, o que reduz os lucros dos traficantes locais e, no limite, pode levá-los a migrar para outros espaços segregados, além de enfraquecer as lideranças da facção envolvida. Se a migração dos traficantes se confirmar, mudanças ocorrerão no espaço que será territorializado. Nos dois exemplos e em outros que podem ser elaborados, sempre haverá uma articulação entre ações e objetos, ou entre os sistemas de objetos e os sistemas de ações, para usar as terminologias mencionadas no início desse subcapítulo. A questão ganha mais envergadura quando a segurança pública passa a abranger os sistemas penitenciário e de justiça criminal.

Em síntese, a segurança pública não deverá se limitar ao controle da incidência criminal, embora essa seja sua principal vitrine, ela deverá encampar os fatores subjetivos associados à percepção do medo. Além disso, não se deve confundir segurança com a completa eliminação do risco, como se mencionou no início do capítulo. A segurança pública é, como afirma Soares (2019; p. 90), muito mais uma estabilização de expectativas positivas sobre as interações sociais (ou sócio-espaciais, como se defendeu até aqui) do que o melhor dos mundos em que não há conflitos e desrespeito às leis vigentes, sobretudo quando se pensa em um ambiente democrático. A construção e a manutenção de um quadro promissor de segurança pública deverão contar com forte participação popular no acompanhamento e/ou monitoramento do trabalho desempenhado por policiais e atores da justiça criminal e do sistema penitenciário. As políticas públicas para o setor deverão levar em conta a diferenciação sócio-espacial e também a repercussão das iniciativas empreendidas, devendo ser revistas e reavaliadas frequentemente. Instituições municipais, estaduais e federais deverão se articular entre si e com a sociedade civil organizada, com grupos de interesse e movimentos sociais para a construção de uma governança sustentável das questões sobre segurança. Algumas dessas abordagens já foram apresentadas aqui, ainda que de forma preparatória, outras aparecerão nos próximos capítulos.

1.3 Da Geografia do crime e da violência à proposta de uma Geografia que focaliza a segurança pública

No Brasil, os estudos sobre violência começaram a se tornar numerosos no último quartil do século XX, acompanhando os altos índices de criminalidade e a inserção do tema no debate político. No Rio de Janeiro, a situação *grosso modo* acompanhou o cenário desenhado no país.

Até a década de 1970, coube principalmente aos médicos e advogados a tarefa de pensar a criminologia, uma ciência autônoma e interdisciplinar que focaliza o estudo científico do delito⁶¹. De acordo com Vasconcelos (2013; p. 130), o interesse dos cientistas sociais *stricto sensu* sobre o estudo do crime e da violência só vai ser despertado, a partir de meados do século XX, por conta do aparecimento de “tendências mundiais de mudança sociocultural e de questões locais ligadas à modernização brasileira nos anos 1950, ao regime militar e ao contexto da redemocratização”.

Dentre os primeiros estudos a tratar, direta ou indiretamente, da violência e da criminalidade no país, merecem destaque os trabalhos de Misse⁶², Coelho⁶³, Da Matta⁶⁴, Paixão⁶⁵ e Zaluar⁶⁶, todos sociólogos ou antropólogos. Nessa época, os geógrafos brasileiros passaram ao largo dessas discussões, despertando para o tema apenas durante a década de 1990, principalmente, com publicações de Souza⁶⁷, Machado⁶⁸ e Felix⁶⁹. Além desses, há outros estudiosos que, posteriormente, passaram a construir reflexões relevantes sobre o assunto.

As abordagens dos estudos pioneiros acabaram por cimentar um caminho promissor para as reflexões sobre a temática no país. Na virada do século, as

⁶¹ Para maiores informações, consultar o livro “Princípios de Criminologia”, especialmente o seu segundo capítulo (CALHAU, 2020).

⁶² Como “Delinquência juvenil na Guanabara: uma introdução sociológica”, publicado em 1973.

⁶³ “A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade” e “Sobre sociólogos, pobreza e crime”, publicados, respectivamente, em 1978 e 1980.

⁶⁴ “As raízes da violência no Brasil”, de 1982.

⁶⁵ “A organização policial numa área metropolitana”, de 1982.

⁶⁶ “O Rio contra o crime” e “A máquina e a revolta”, ambos de 1985.

⁶⁷ “O tráfico de drogas no Rio de Janeiro e seus efeitos negativos sobre o desenvolvimento sócio-espacial”, “As drogas e a questão urbana no Brasil” e “O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras”, publicados em 1994, 1996 e 1999, respectivamente.

⁶⁸ “O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira: uma simbiose?”, de 1996.

⁶⁹ “Geografia do crime”, de 1996.

discussões sobre crime e violência já não soavam estranhas para a maioria dos sociólogos, antropólogos, cientistas políticos e, inclusive, geógrafos. Núcleos de pesquisa, revistas científicas e programas de pós-graduação incorporaram temas da segurança pública e foram sendo produzidas reflexões de grande utilidade para a formulação de políticas públicas para o setor.

Atualmente, a produção de geógrafos brasileiros sobre crime e violência constitui um campo relevante no interior da disciplina. A Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (ANPEGE), principal fórum de discussão dessa ciência no país, apresentou, em suas últimas edições, um grupo de trabalho intitulado “Geografia do Crime e da Violência”. O mesmo aconteceu no último Congresso Brasileiro de Geógrafos, realizado em 2014.

Já há teses, dissertações e vários artigos que versam sobre a temática e, inclusive, trabalhos que ambicionam avaliar as contribuições dos geógrafos sobre o entendimento da criminalidade, como o que foi escrito por Batella (2010). O esforço do autor compreendeu a identificação de trabalhos estrangeiros e nacionais, com a notável lacuna de não ter sequer mencionado os artigos e capítulos de livros escritos por Souza e Machado⁷⁰.

Outro trabalho que dedicou uma seção de seu primeiro capítulo ao esforço de compreender como os estudos sobre violência e criminalidade vem sendo desenvolvidos por geógrafos foi a tese de Melo (2017). Ele realizou um levantamento de todos os artigos publicados em duas revistas paulistas (GEOUSP e Geografia – Rio Claro) e também dos trabalhos apresentados nos GTs de Geografia do Crime e da Violência, nos encontros da ANPEGE, ambos no período de 2007 a 2015.

O autor concluiu que o percentual de artigos que tratavam da temática pretendida nas revistas selecionadas era bem pequeno (1,28% na Geografia – Rio Claro e 2,65% na GEOUSP)⁷¹. Em relação aos trabalhos apresentados nos encontros da ANPEGE, a situação não se mostrou muito diferente: em 2007, os trabalhos relacionados ao crime e à violência responderam por 0,46% do total. No último ano analisado, chegaram a 1,9%.

Esse estudo, no entanto, serve apenas para apontar parcialmente uma tendência. Ele não pode responder pela produção nacional, visto que há inúmeras

⁷⁰ Vide notas 67 e 68.

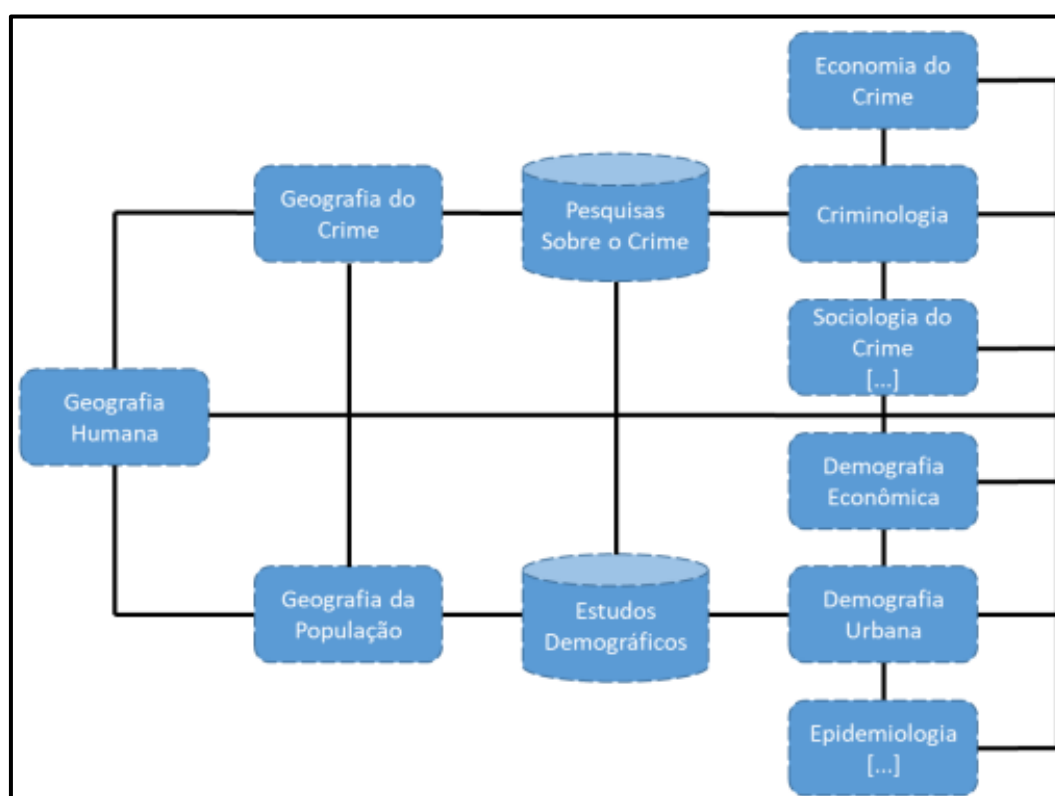
⁷¹ Melo (2017, p. 44).

outras revistas científicas e também livros, dissertações, teses e trabalhos técnicos sobre violência e crime, escritos por geógrafos brasileiros, que não foram considerados. O capítulo de livro de Barbosa (2015), intitulado “A Geografia dos Negócios do Narcotráfico”, e os trabalhos de Haesbaert (2014), sobre biopolítica e insegurança pública, são bons exemplos.

De modo geral, os estudos inscritos no campo da Geografia do crime e da violência tratam da espacialização dos delitos e de sua correlação com variáveis demográficas, econômicas ou ambientais. São utilizadas análises espaciais e/ou séries temporais e é comum o uso de recursos cartográficos e estatísticos para a produção, por exemplo, de manchas criminais.

O trabalho doutoral de Lira (2019), inscrito nesse campo do conhecimento, constituiu uma investigação das interações entre pesquisas sobre o crime e estudos demográficos, conforme se observa na figura a seguir.

Figura 05 – A Geografia do Crime e suas interfaces



Fonte: extraído de Lira (2019, p. 36).

Descontando-se a apresentação de um escopo de análise limitado ao binômio *Geografia do Crime/Geografia da População* (as abordagens relacionadas à Geografia Política, por exemplo, não foram sequer mencionadas) e o fato de as

pesquisas sobre a incidência criminal antecederem (ao contrário do que sugere o esquema) a constituição de uma Geografia do Crime, são inegáveis as contribuições dessa abordagem ao arcabouço teórico da disciplina. Pode-se afirmar, inclusive, que as pesquisas sobre crime e violência figuram entre aquelas que mais aproximam a ciência geográfica de um caráter utilitário e pragmático. Produtos da geografia do crime tem servido ao planejamento operacional das policiais e constituem um insumo importante para definição de ações estratégicas na prevenção à violência. O Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP RJ), por exemplo, georreferencia os dados criminais e oferece uma interface que serve a todos os batalhões e delegacias de polícia do estado, conforme observou o autor durante visitas à instituição, em 2019, e entrevistas informais com o geógrafo Luciano Gonçalves, responsável pelo setor.

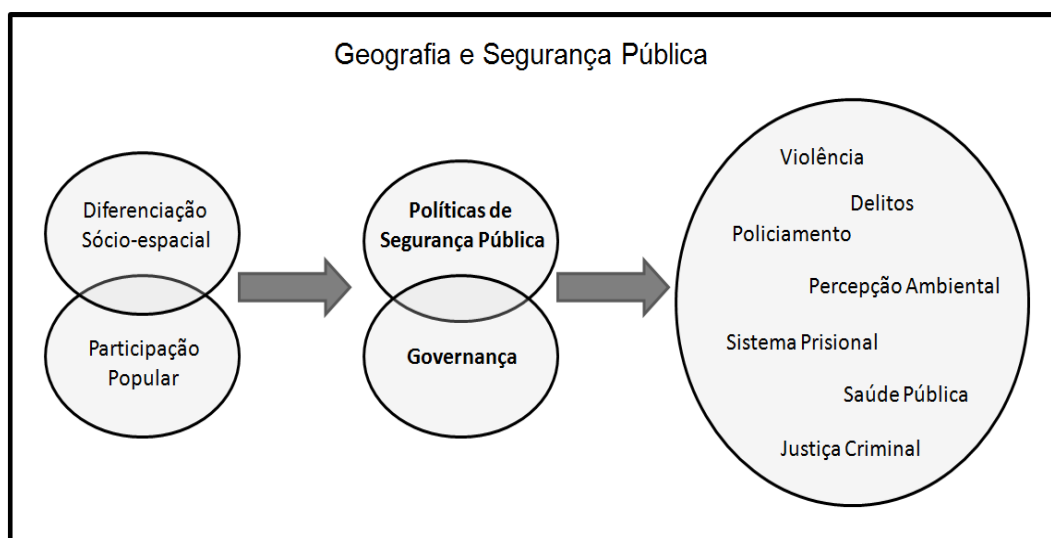
A proposta do presente autor é a de estabelecer alguns direcionamentos para uma abordagem geográfica da segurança pública, que, como se mostrou no subcapítulo anterior, tem um escopo mais amplo e diversificado que a Geografia do Crime e da Violência. Os trabalhos que mais dialogam com a abordagem proposta pelo presente autor, ainda que bem diferentes entre si, são os livros: “Fobópole. O medo generalizado e a militarização da questão urbana”⁷² e “Viver no limite. Território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção”⁷³.

A segurança pública, considerando a complexidade do tema, constitui um campo difícil e em permanente (re)construção. Como um esforço preparatório de análise desse campo pela Geografia, foi construído o modelo a seguir.

⁷² Souza (2008).

⁷³ Haesbaert (2014).

Figura 06



Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

Não se trata de um encadeamento dos subcampos ou especializações da Geografia que interessem ao estudo da segurança pública, a intenção é a de oferecer um caminho metodológico para reflexões sobre o tema. Note-se que o referencial de análise é a interseção entre a diferenciação sócio-espacial e a participação popular, ambas de grande importância para a Geografia. A diferenciação sócio-espacial é um tema geográfico por definição e atravessou a história da disciplina, despertando, inclusive, o interesse de estudiosos do planejamento. A participação popular, discutida principalmente por antropólogos, sociólogos e cientistas políticos, vem despertando o interesse dos geógrafos desde os anos 1990 e constitui tópico relevante para reflexões sobre gestão do território e governança.

Discutir as políticas de segurança pública e a constituição de uma governança a partir da diferenciação sócio-espacial e da participação popular, expressa nos conselhos comunitários de segurança, coloca a Geografia Política em primeiro plano no referencial analítico apresentado. Como se mostrará nos próximos capítulos, mudanças no *status quo* da segurança pública dependem de uma reestruturação de suas dimensões política e operacional, o que está diretamente relacionado a consideração do espaço geográfico e suas indiscutíveis diferenciações na formulação de políticas públicas e na constituição de uma governança sustentável para o setor.

2. A diferenciação sócio-espacial e sua discussão no âmbito da segurança pública

2.1 Do caráter inevitável da diferenciação sócio-espacial ao planejamento territorial

O verbete diferenciação, em sua perspectiva mais ampla, está associado ao discernimento que se faz das coisas ou à capacidade de realizar distinções e estabelecer diferenças. Se, para boa parte das atividades cotidianas, o exercício de diferenciação pode ser concebido quase como algo intuitivo, o mesmo não se pode dizer em relação aos estudos técnicos e científicos, que exigem maior grau de racionalização e a utilização de métodos e experimentações, por vezes, sofisticados.

Quando adjetivado pelo termo “sócio-espacial”, o verbete ganha especificidade e passa a significar, entre outras coisas, as inúmeras variações espaciais que determinado fenômeno social pode assumir. Assim, a observação e a análise do espaço geográfico, com sua multiplicidade de formas e conteúdos, apontam a diferenciação sócio-espacial como algo inevitável.

Conforme registra Corrêa (2007, p. 62), o debate sobre a diferenciação sócio-espacial no âmbito universitário está “centrado no caráter necessário e inevitável dessas diferenças” do espaço geográfico e também na possibilidade de minimizá-las. Para os propósitos da presente tese, foram focalizadas as diferenciações que resultam da incidência de alguns tipos criminais – como a letalidade violenta, os roubos de rua e roubos de carga – ocorridos na Baixada Fluminense, importante fração da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O propósito principal é evidenciar as diferenciações expressas pela incidência criminal (e pela violência a ela associada) na área de estudo, como forma de contribuir com a construção de ações e projetos mais eficazes na promoção da segurança pública.

Um elemento imprescindível na análise das diferenciações sócio-espaciais é a perspectiva escalar. Há situações em que um determinado fenômeno só se evidencia em uma escala específica e outras situações em que diferentes escalas permitirão apreender facetas diversas de um mesmo fenômeno.

Ao analisar o espaço urbano, Corrêa (2007, p. 63) sugere duas escalas de análise, a da rede urbana (que considera o tamanho das cidades e a diferenciação funcional dos centros urbanos) e a do espaço intra-urbano (com destaque para as áreas econômicas e sociais do espaço), existindo fortes correlação e complementaridade entre ambas.

Embora essas tipologias não sejam as escolhidas pelo autor dessa tese para analisar a incidência do crime na Baixada Fluminense, vale destacar que elas ofertam um importante caminho metodológico para os estudos urbanos em sentido amplo, principalmente por contemplarem a compreensão de que “o que explica o arranjo espacial dos centros de uma rede urbana, ou seja, um aspecto da diferenciação sócio-espacial nessa escala, não explica, ou o faz de modo precário, em relação ao arranjo dos centros comerciais do espaço intra-urbano” (CORRÊA, 2007, p. 68).

Em termos análogos, a ocorrência de assaltos em um município como Nilópolis, localizado na Baixada fluminense, deve ser analisada principalmente a partir das especificidades da escala local, pouca ou nenhuma inteligibilidade resultando do uso da escala regional. O relato do delegado titular da 57° DP, José de Moraes, entrevistado informalmente pelo autor em 23 de março de 2021, ilustra esse entendimento. De acordo com ele, ao interceptar ligações telefônicas realizadas na favela do Chapadão⁷⁴, durante uma investigação que comandara recentemente, pode-se concluir que os traficantes locais referiam-se à Nilópolis como um *shopping center*, onde havia facilidades para a realização de roubos e furtos.

Moraes ainda considerou que os traficantes utilizavam motos para a realização dos assaltos, priorizando a parte do município que se avizinha a São João de Meriti. Essa área de atuação dos bandidos oriundos do Chapadão é delimitada pela linha férrea do ramal Pedro II – Japeri, que secciona Nilópolis ao meio. O restante do município, que compreende o centro da cidade e a maior parte do distrito de Olinda, estaria à mercê de traficantes da Vila Kennedy, favela estabelecida na zona oeste do Rio de Janeiro. O referido delegado explicou que “quando prende do

⁷⁴ Importante favela localizada na Pavuna, zona norte do Rio de Janeiro. A favela do Chapadão conecta-se facilmente ao município de Nilópolis através da Via Light, uma via que se estende da Pavuna, nas imediações da referida favela, ao município de Nova Iguaçu.

lado de cá, é Chapadão; quando prende do lado de lá [da linha do trem], é Vila Kennedy”, descortinando os principais vetores da incidência criminal no município.

Figura 07 – Os vetores dos assaltos realizados em Nilópolis



Fonte: elaborado pelo autor, 2021

O entendimento de que Nilópolis constitui um espaço vulnerável à atuação dos traficantes baseados na favela do Chapadão já havia motivado o então chefe do executivo municipal, Alessandro Calazans, a propor a colocação de blocos de concreto em alguns dos acessos ao município. Durante entrevista, veiculada, em 13 de maio de 2016⁷⁵, pelo portal R7, o prefeito afirmou que a iniciativa visava restringir o fluxo de carros e motos no município para conter a violência e que o tráfego de pedestres, bicicletas e cadeirantes não sofreria modificações. Essa intervenção mostrou-se polêmica e acabou sendo rechaçada judicialmente antes mesmo que os referidos acessos fossem fechados ao trânsito de veículos.

A situação dos roubos em Nilópolis difere substancialmente daquelas em que há um comércio de drogas mais estruturado, roubos de carga ou mesmo a territorialização miliciana (materializada, por exemplo, no controle do transporte

⁷⁵ Reportagem intitulada “Prefeito pretende fechar Nilópolis (RJ) para conter aumento de violência na cidade”, disponível no portal recordtv.r7.com (consulta realizada em 20 de março de 2022).

por vans ou na prática do urbanismo miliciano, mencionados no capítulo anterior). Nesses casos, o grande diferencial é que a escala local não costuma ser suficiente para explicar a manifestação criminal. O tráfico de drogas de varejo, por exemplo, não acontece sem a importação de maconha, cocaína e crack ou sem a aquisição ilegal de fuzis e outras armas pesadas. Além disso, a operatividade do comércio varejista de drogas tem, por vezes, uma ligação umbilical com algum grau de leniência ou corrupção das forças policiais, o que remete necessariamente à escalas de análise maiores, como a macrolocal⁷⁶ e a regional.

Da mesma forma, o roubo de carga demanda um nível de organização que dificilmente se constrói localmente. Isso porque o crime não se encerra no assalto, é necessário um local para o transbordo da carga e o consequente repasse dos produtos roubados para varejistas, que informalmente fazem a sua revenda, ou para atacadistas, que, através da falsificação de documentos e da corrupção de agentes públicos, reinserem a carga no mercado formal.

Geralmente, o local escolhido para o transbordo da carga situa-se em área fortemente territorializada por traficantes de drogas, como era o caso do Complexo do Roseiral, em Belford Roxo, antes da instalação de uma companhia destacada do 39º BPM. A própria favela do Chapadão, de onde saem os assaltantes que atuam em Nilópolis, também é conhecida pela receptação de veículos de passeio e caminhões, constituindo um espaço complexo em termos da prática criminosa.

O quadro não se mostra muito diferente quando o assunto é a atuação das milícias paramilitares. Elas se articulam com diversos atores, em diferentes contextos, o que inclui servidores públicos e membros das casas legislativas, demandando, assim, análises que extrapolam a escala local.

Isto posto, pode-se afirmar que medidas de fôlego mais curto, fundamentalmente repressivas, não costumam lograr grande sucesso diante de práticas criminosas com algum nível de organização e articulação. Para combater o tráfico de drogas, o roubo de cargas e a atuação de milicianos é imprescindível pensar em ações preventivas, que não aconteçam à reboque das circunstâncias.

⁷⁶ A escala macrolocal foi definida, por Souza (2013, p. 206), como uma espécie de “nível local ampliado”, onde há uma densa integração entre diversas cidades, marcadas por um movimento pendular diário e pela formação de um “minissistema urbano”. Essa seria, de acordo com o autor, a escala das grandes metrópoles e das regiões metropolitanas. A tipologia oferecida por Souza (2013) ainda considera outras escalas de análise, como a escala do corpo, a escala dos nonoterritórios, a escala local e suas subdivisões (microlocal, mesolocal e macrolocal) e as escalas regional, nacional e internacional (com dois níveis, o de grupo de países e o global).

Obviamente, isso não exclui medidas repressivas, apenas as coloca dentro de um plano estratégico.

Essa abordagem inicial objetiva não apenas reafirmar que o espaço geográfico é diverso e diferenciado, o que, inclusive, pode ser até considerado um truísmo por geógrafos e arquitetos de formação, mas apontar que é necessário certo discernimento para perceber como essas diferenciações devem ser apreendidas para fins de planejamento das ações e formulação de projetos de segurança pública.

A discussão sobre diferenciação sócio-espacial não é nova na Geografia, deriva dos velhos estudos sobre diferenciação de áreas. Nas últimas décadas, os trabalhos produzidos sobre o tema revelam abordagens mais modernas e complexas, que destacam o papel e as tramas dos atores responsáveis pela produção/transformação do espaço geográfico. Isso, como bem destacou Souza (2007; p. 105-106), não é prova que os novos estudos sobre a diferenciação sócio-espacial estejam considerando de forma adequada as relações sociais. Ainda há, de acordo com o autor, uma grande ênfase nas abordagens que têm como referência discursiva o Estado e o mercado, com pouca atenção sendo dada aos movimentos sociais, o que é determinante para a constituição do que ele denominou de “visão de sobrevoos”, uma espécie de tradição de pesquisa, em que se olha para os grupos da sociedade com certo distanciamento, de forma semelhante a um pássaro que atravessa o céu.

A mencionada “visão de sobrevoos”, embora possa ser limitante quando concebida isoladamente, apresenta virtudes importantes, como considera Souza (2007; p. 101-102).

Não se sugere que o “olhar de longe” seja algo em si mesmo reprovável. Afinal, o “olhar distanciado” permite que se ganhe uma perspectiva que é imprescindível e insubstituível: aquela que faculta uma “noção de conjunto” – e que permite trabalhar com escalas da estratégia. O problema reside em adotar com exclusividade esse olhar. A solução, por conseguinte, não consiste em substituir meramente o “olhar de longe” pelo ‘mergulho cotidiano’, mas sim em combinar as escalas (de análise e de ação) de modo a não abrir mão de nenhuma, tanto como combinar os olhares – o de perto e o de longe; aquele que permite “colocar-se de fora” (e à distância) com aquele que exige “estar dentro”.

Para além de reconhecer a importância dos estudos em que o pesquisador investiga seu objeto com certo distanciamento, priorizando a visão de conjunto, há de se considerar a existência de inúmeros casos em que especificidades locais só

poderão ser apreendidas/compreendidas a partir de uma investigação mais minuciosa e que contemple uma interlocução profícua com os atores ali estabelecidos.

Há indícios de que os responsáveis pela construção das políticas de segurança pública fluminenses não dão conta de que o alcance reduzido de várias intervenções resulta não apenas de uma coordenação institucional deficiente, problemas de execução ou corrupção de agentes públicos, mas de ações incompatíveis com as necessidades dos que estão estabelecidos nos locais para os quais as referidas políticas são destinadas. Isso é um sintoma claro da incompreensão e/ou desconsideração da diferenciação sócio-espacial.

Essa importante problemática despertou a atenção do presente autor ainda quando elaborava sua dissertação de mestrado (VALLE, 2016). Ao estudar a policialização na favela da Mangueira, localizada na zona norte do município do Rio de Janeiro, constatou que as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) – encarnação do mais importante projeto de segurança pública fluminense nos últimos quinze anos – foram concebidas a partir dos referenciais que nortearam a criação dos Grupamentos de Policiamento em Áreas Especiais (GPAEs), criados em setembro de 2000. Além da falta de ineditismo – afinal de contas, a política que popularizou o então governador Sérgio Cabral Filho (2007-2014) era uma reedição, em maior escopo e com ligeiras alterações, do que havia sido criado na gestão de Antony Garotinho (1999-2002)⁷⁷ –, o projeto das UPPs não considerou, por exemplo, as diferenças sócio-espaciais entre as favelas das zonas sul e norte da cidade do Rio, mantendo um único *modus operandi* para as ações policiais em todas as favelas beneficiadas, reduzindo, assim, o alcance que se esperava de algumas de suas iniciativas.

Além do mais, a implantação das UPPs praticamente se limitou à cidade do Rio de Janeiro⁷⁸, desconsiderando o Leste Metropolitano e a Baixada Fluminense, importantes frações da RMRJ. Desse ponto de vista, até a “visão de sobrevoo”, mencionada nos parágrafos precedentes apresentou sérias limitações, visto que a noção do conjunto metropolitano não foi sequer considerada.

⁷⁷ Para maiores informações, consultar o subcapítulo 2.2 “Sobre a origem das Unidades de Polícia Pacificadora” da dissertação do autor (VALLE, 2016).

⁷⁸ De todas as 38 favelas que receberam UPPs, apenas a da Mangueirinha não se localiza no município do Rio de Janeiro. O Complexo da Mangueirinha está localizado em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense.

Outra possibilidade analítica proposta pelo autor dessa tese considera o Estado como facilitador/proponente do “olhar de perto”, a partir de iniciativas que construam uma governança territorial apoiada na participação efetiva de atores da sociedade. Embora isso ainda não seja algo comum, a postura estatal de atribuir responsabilidades e contemplar a participação popular para além do nível consultivo vem sendo apontada na literatura especializada (DALLABRIDA *et al*, 2016; FERRAO, 2010; KLINK, 2009; SILVA, 2016 e 2018) como uma tendência importante.

2.2 A Baixada Fluminense como região: explorando limites conceituais

A diferenciação sócio-espacial leva inevitavelmente à discussão sobre região e regionalização. O termo região, como aponta Corrêa (1996; p. 183), deriva de *regio*, palavra latina que remete às unidades político-territoriais que formavam o Império Romano.

Ao analisar a trajetória do conceito de região ao longo da história do pensamento geográfico, Haesbaert (2010; p. 39) identificou “fases de um rico processo de construção, destruição e reconstrução”. Além disso, diferentes concepções de região foram estabelecidas desde a institucionalização da Geografia, no final do século XIX. De acordo com Corrêa (1996; p. 184-186), só até a década de 1970, foram propostas a “região natural” (inspirada por uma matriz positivista associada ao determinismo ambiental), a “região-paisagem” (baseada no historicismo de base neokantiana) e a região considerada a partir de propósitos ou temas específicos (mantida pela revolução teórico-quantitativa, de base lógico-positivista). Após os anos 1970, também segundo Corrêa (1996; p. 187-188), o conceito de região reapareceu no escopo do materialismo histórico e dialético e no interior das geografias humanista e cultural. A região passou a ser considerada uma resposta aos processos capitalistas e também um elemento constituinte de uma identidade ou como um meio para interações sociais.

Em boa parte da segunda metade do século XX, a despeito da reorientação epistemológica mencionada, o conceito de região foi pouco empregado pelos geógrafos. Em seu consistente trabalho, Thrift (1996; p. 215) considerou que “até há pouco a geografia regional foi descrita como se estivesse necessitando mais de ser exumada do que ressuscitada”. Houve grande diminuição dos estudos regionais, o que não significou perda da importância explicativa do conceito, apenas o seu desuso. Recentemente, há um ressurgimento dos estudos regionais e a sua importância para a concepção de políticas públicas vem sendo posta em discussão.

O conceito de região vem sendo utilizado frequentemente para dar conta do planejamento do território. Como bem registrou Vainer (2002; p. 19), a região seria o “espaço escolhido pelos planejadores para intervir”. O referido autor ainda reforçou a importância da região para a delimitação do campo de atuação dos governos locais, que teriam maior capacidade de representação e legitimidade, além de flexibilidade para lidar com as questões de planejamento e gestão territorial.

Souza (2013; p. 144) enfatizou que o referido conceito continua importante tanto no ambiente acadêmico como no político, embora não constitua mais o que possa ser definido como um “carro-chefe conceitual” para a Geografia.

Segundo as observações de Mendes (2009; p. 68), o conceito de região depende dos conceitos de homogeneidade e polaridade. O primeiro funda a região a partir do princípio da identidade. De forma geral, determinadas parcelas do espaço geográfico são reunidas em uma região quando, considerando um determinado balizamento estabelecido, apresentam elementos/atividades/práticas semelhantes ou com uma mesma origem. O segundo conceito expressa a heterogeneidade e, de acordo com mencionado autor, “faz com que determinados núcleos (urbanos) sejam considerados polos diferenciados de população e de prestação de bens e serviços, em geral, na sua interação com outros núcleos urbanos”.

A diferenciação sócio-espacial é importantíssima para se pensar o conceito de região em diferentes escalas e também para se tratar da regionalização do espaço, ou seja, da sua divisão em regiões. O interessante artigo de Diniz *et al* (2007; p. 171), apresenta alguns princípios para a constituição do processo de regionalização.

- As classificações devem ser projetadas para um fim específico;
- As classificações não são absolutas, devendo ser alteradas quando se muda a compreensão do objeto de estudo;
- A classificação de qualquer grupo de objetos deve basear-se em propriedades que sejam próprias dos objetos;
- Quando se divide, a divisão deve ser exaustiva e as classes formadas devem ser mutuamente exclusivas;
- As propriedades usadas para dividir ou classificar nas categorias mais altas devem ser mais importantes para o fim da divisão que as usadas nas categorias mais baixas.

Com base nesses princípios, os referidos autores construíram uma nova proposta de regionalização do estado de Minas Gerais para fins da segurança pública. Uma proposta mais operacional, que objetivou dar conta da integração policial e da necessidade por maior eficiência no combate ao crime naquele estado da federação.

O referido estudo, embora bem sintético, acabou se tornando uma referência importante, principalmente por conta do cuidado metodológico no processo de construção da nova regionalização. Embora existam diferenças entre a manifestação da violência e a dinâmica criminal nos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, a proposta apresentada no trabalho de Diniz *et al* (2007) ratifica observações importantes do autor dessa tese, a saber a heterogeneidade da incidência temporal e espacial da criminalidade violenta e também a necessidade de se considerar a proporção entre a população residente e o efetivo policial nas áreas delimitadas para a gestão da segurança pública nos espaços metropolitanos.

A regionalização em uso no Rio de Janeiro é a das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs). Essa proposta, que corresponde à delimitação das áreas dos batalhões da polícia militar do estado, apresenta algumas incompatibilidades importantes. Só para mencionar um exemplo, a AISP 20, que compreende os municípios de Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis, abriga uma população de mais de um milhão de habitantes e tem uma das maiores extensões territoriais entre as AISPs que integram a região metropolitana do estado. Essa incompatibilidade não é compensada por um aumento do efetivo policial ou de recursos voltados ao aumento da eficiência na investigação dos crimes ocorridos nesses três municípios.

Por outro lado, há grandes intervenções que sequer consideram a regionalização das AISPs e, como era de se esperar, não são sensíveis às

especificidades intrametropolitanas, a exemplo do mencionado projeto de “pacificação do território”, encarnado nas Unidades de Polícia Pacificadora. É necessário não apenas problematizar a regionalização das mencionadas AISP, mas enfatizar a necessidade de as políticas de segurança pública (principalmente as de maior envergadura) considerarem recortes espaciais intrametropolitanos.

A possibilidade de regionalizar o espaço metropolitano fluminense apresenta ganho qualitativo, pensando na delimitação de regiões onde certas manifestações criminosas são mais frequentes. Agora, mais do que realizar esse exercício, que não é inteiramente novo (pelo menos em escalas menores), o que se pretende com o enfoque regional é mostrar que porções do espaço até com mesmo comportamento criminal (a considerar as estatísticas policiais e os relatos dos interlocutores locais) poderão ser alvo de diferentes estratégias/ações de segurança, dependendo das especificidades locais.

Um aspecto relevante é a discussão sobre qual escala definiria a região. É mais comum no meio acadêmico que ela esteja situada entre as escalas local e nacional e que apareça entre os níveis singular e universal. Como afirmou Corrêa (1996; p. 192), a “particularidade traduz-se, no plano espacial, na região”. Não obstante, são observados casos, principalmente visando o planejamento territorial, em que são propostas regiões na escala intra-urbana. Nesse sentido, o autor dessa tese considerou a Baixada Fluminense como uma pequena região que integra a área metropolitana do Rio de Janeiro.

Mas afinal de contas, o que é a Baixada Fluminense? Uma primeira resposta seria é uma fração da área metropolitana do Rio de Janeiro que reúne 13 municípios⁷⁹. Uma resposta menos simplista daria conta de que a Baixada Fluminense constitui uma região periférica, marcada por estruturas urbana e sanitária deficientes e por significativos índices de criminalidade, congregando uma população heterogênea, oriunda principalmente da própria cidade do Rio de Janeiro e do nordeste brasileiro.

Em uma visão de conjunto, a Baixada Fluminense é uma das partes em que pode ser subdividida a região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). As demais

⁷⁹ Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Mesquita, Queimados, Japeri, Paracambi, Seropédica, Itaguaí, Magé e Guapimirim.

são a cidade do Rio de Janeiro, que polariza todo o conjunto regional em função de sua capitalidade e expressiva oferta de serviços, o Leste Metropolitano (que reúne 07 municípios, com destaque para Niterói, São Gonçalo e Itaboraí) e Petrópolis, que, apesar de manter uma visível identidade com os municípios serranos, foi incluída na RMRJ por conta da lei complementar 184, de 27 de dezembro de 2018⁸⁰, proposta pelo governo do estado do Rio de Janeiro.

O nome Baixada Fluminense ganhou relevo em meados do século XX, depois de a porção ocidental da Baía de Guanabara (onde se localiza a região) ter recebido diversas designações. Termos como Recôncavo da Guanabara, Grande Iguaçu e Baixada da Guanabara antecederam o que se conhece atualmente como Baixada Fluminense, ainda que os limites regionais tenham sofrido modificações ao longo do processo. De acordo com Silva (2013; p. 59):

Sinteticamente, Recôncavo da Guanabara era o território adjacente à cidade do Rio, ocupando uma posição de complementaridade, a de Grande Iguaçu com suas dinâmicas era visto como alteridade em relação à cidade, mas intrinsecamente ligada a ela, e a Baixada da Guanabara como espaço subalterno (lugar de doença e degradação ambiental) na primeira República. À noção de subalternidade juntamente com a omissão do Estado (em suas diversas esferas) constituiria a imagem de periferia, que articulada à noção de violência emergiria (sic) a Baixada Fluminense.

A compreensão de que a Baixada Fluminense é uma região não nega as inúmeras diferenciações encontradas em seu interior. Com base na classificação presente no estudo de Fortes *et al* (2020; p. 4), é possível mencionar a Baixada Histórica, o Extremo Oeste Metropolitano e a Transição Baixada-Leste Metropolitano como frações da Baixada Fluminense.

A Baixada Histórica, formada por 06 municípios⁸¹, é a fração (ou sub-região) mais importante da Baixada Fluminense. Além de apresentar uma maior dotação de infraestrutura e serviços (uma urbanização mais consolidada) e de ter sido o palco do desenvolvimento histórico de todo o conjunto regional, com

⁸⁰ Dispõe sobre a região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências.

⁸¹ Formada por Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis e Mesquita.

destaque para Duque de Caxias e Nova Iguaçu, a Baixada Histórica concentra, aproximadamente, 78% do total populacional⁸².

O Extremo Oeste Metropolitano, por sua vez, encontra-se no limite da região Metropolitana com as regiões do Médio Paraíba e Centro-sul Fluminense. Os 05 municípios⁸³ que formam essa sub-região respondem por, aproximadamente, 14% do total de habitantes da Baixada Fluminense⁸⁴. Nos termos de Oliveira (2015; p. 03), esses municípios têm “sido palco de uma verdadeira revolução industrial extemporânea”, por conta do desenvolvimento de novos vetores produtivos (ramos industrial e logístico) e de “novas formas urbanas, com gradual rompimento da estética rural até então predominante”.

Magé e Guapimirim integram a sub-região conhecida como Transição Baixada-Leste Metropolitano. Esses dois municípios – como o próprio nome sugere, estão ladeando o leste metropolitano e também a região Serrana – somam uma população de pouco mais de 309.000 pessoas⁸⁵ e são marcados pela presença de muitas áreas verdes, com destaque para a APA Guapi-Mirim e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos.

A seguir, serão apresentados alguns mapas elaborados pelo autor. O mapa 01 ilustra a proposta de regionalização da RMRJ utilizada nessa tese. Ela foi inspirada na produção cartográfica do Laboratório Integrado de Geografia Física Aplicada (LIGA UFRRJ), apresentada no trabalho de Fortes *et al* (2020). Algumas alterações temáticas e a inclusão de Petrópolis na RMRJ, o que pode ser considerado uma correção, foram necessárias para a finalização do mapa. Note-se que as sub-regiões da Baixada Fluminense aparecem individualizadas, o que permite localizar e dimensionar a Baixada Histórica, o Extremo Oeste Metropolitano e a Transição Baixada-Leste no conjunto regional.

Os mapas 02, 03, 04 e 05 foram produzidos a partir de informações disponibilizadas em *cidades.ibge.gov.br*⁸⁶. Esses mapas tratam, respectivamente,

⁸² De acordo com o Portal Cidades, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os seis municípios que formam a Baixada Histórica totalizaram, em uma estimativa para o ano de 2021, 3.083.370 habitantes. Consultado o site *cidades.ibge.gov.br*, em 14 de fevereiro de 2022.

⁸³ Queimados, Japeri, Paracambi, Seropédica e Itaguaí.

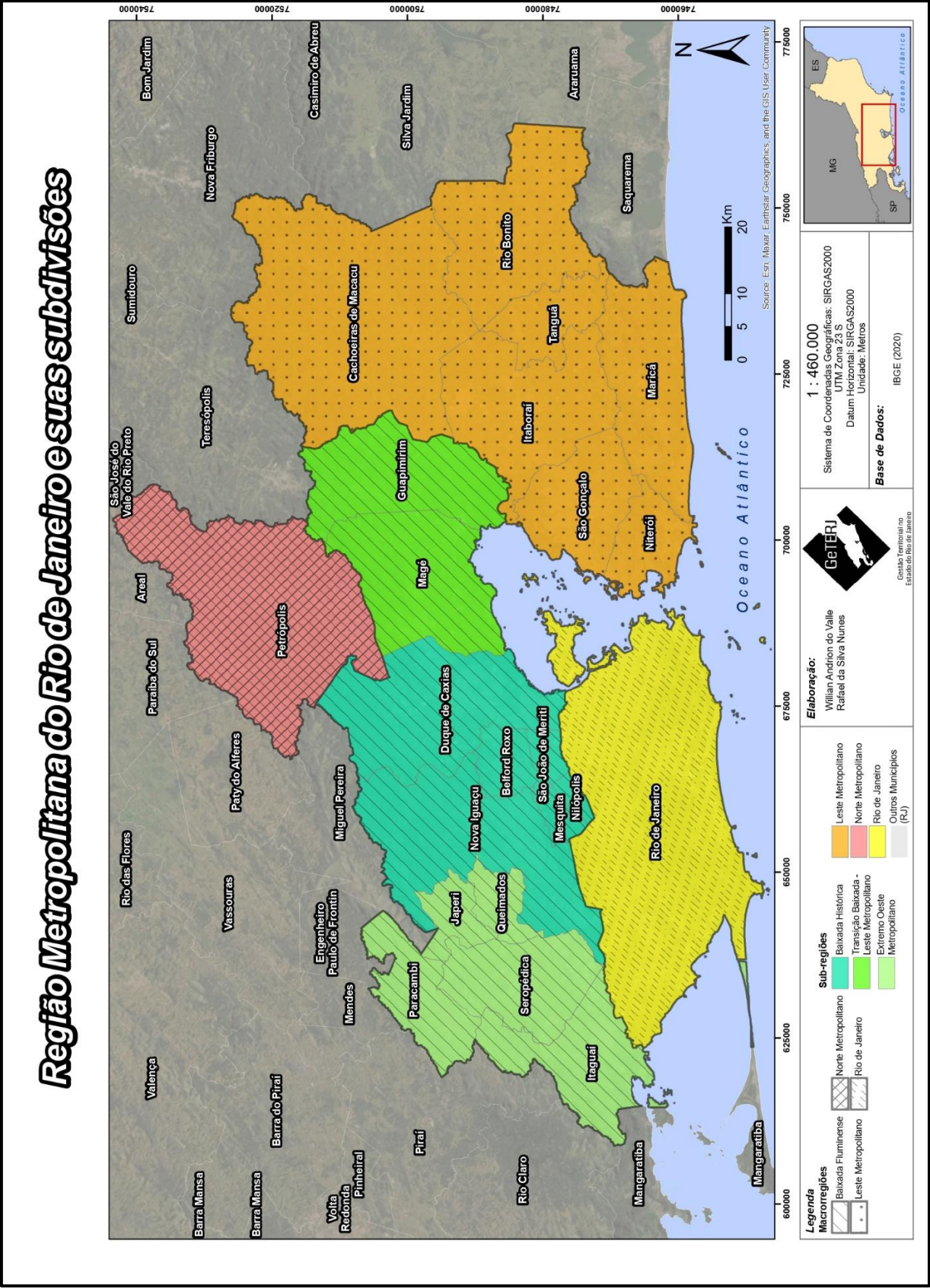
⁸⁴ O que equivale a 532.088 pessoas, também de acordo com o Portal Cidades.

⁸⁵ Ainda de acordo com o Portal Cidades. Consulta realizada em 14 de fevereiro de 2022.

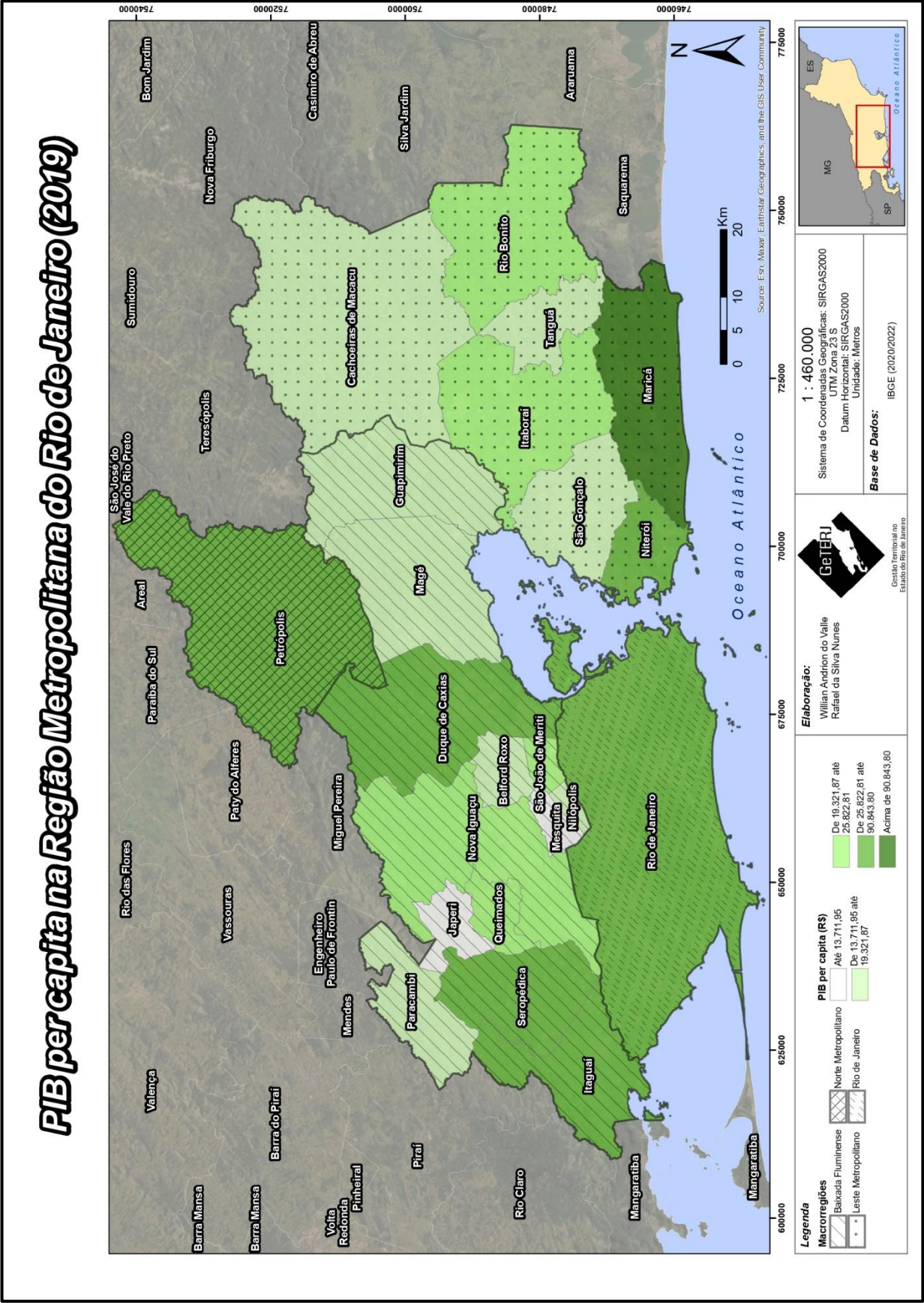
⁸⁶ Consulta realizada em fevereiro de 2022.

do PIB *per capita*, da mortalidade infantil, do IDH municipal e da urbanização de vias públicas na RMRJ. Os dois primeiros com dados mais recentes e os dois últimos ainda com dados do Censo 2010. O objetivo dessa exposição cartográfica é reforçar que a Baixada Fluminense e a região metropolitana que ela integra apresentam importantes diferenciações nos indicadores selecionados, o que sugere a necessidade de políticas públicas atentas às especificidades regionais.

Mapa 01

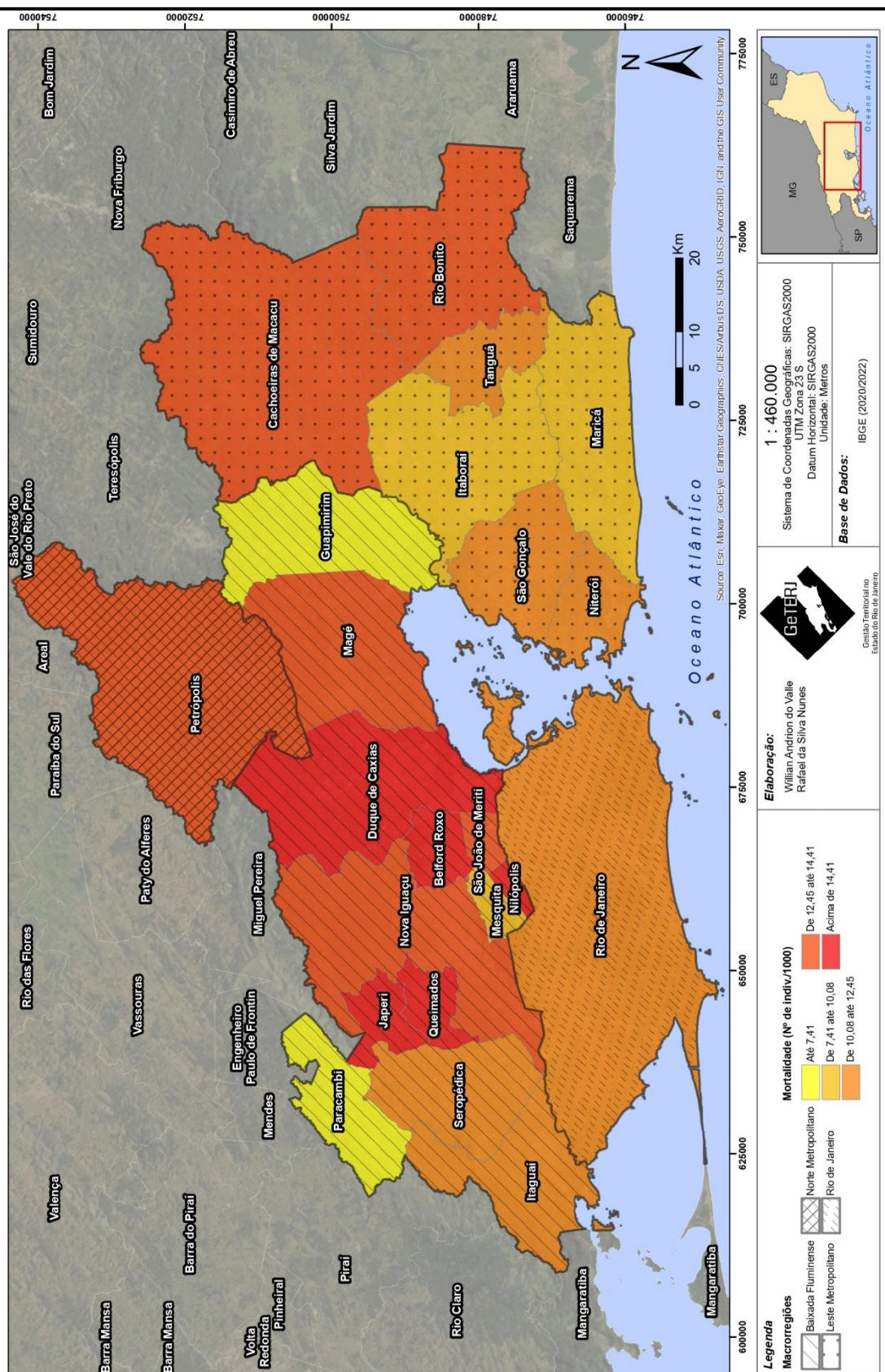


Mapa 02



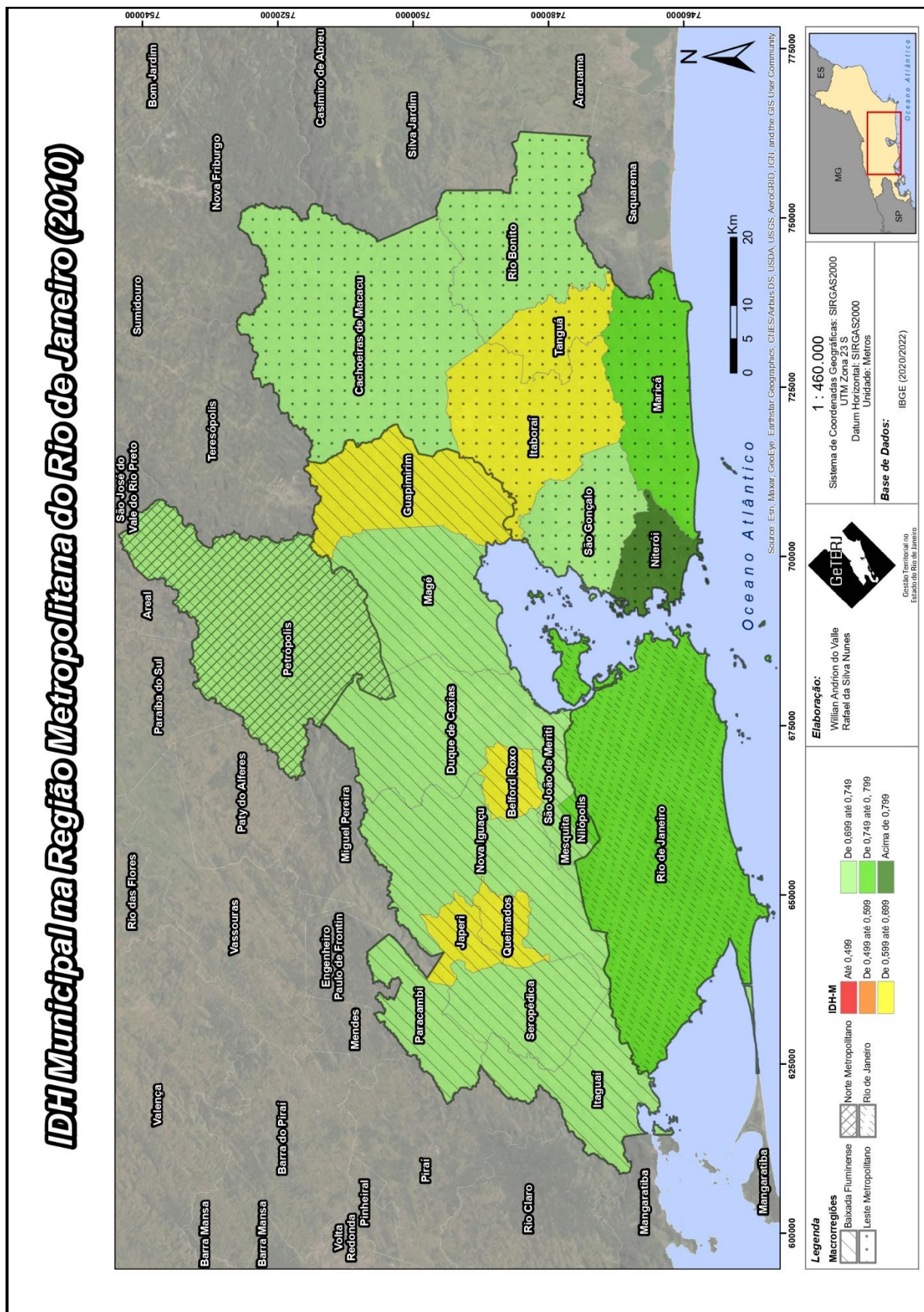
Mapa 03

Mortalidade Infantil na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2020)

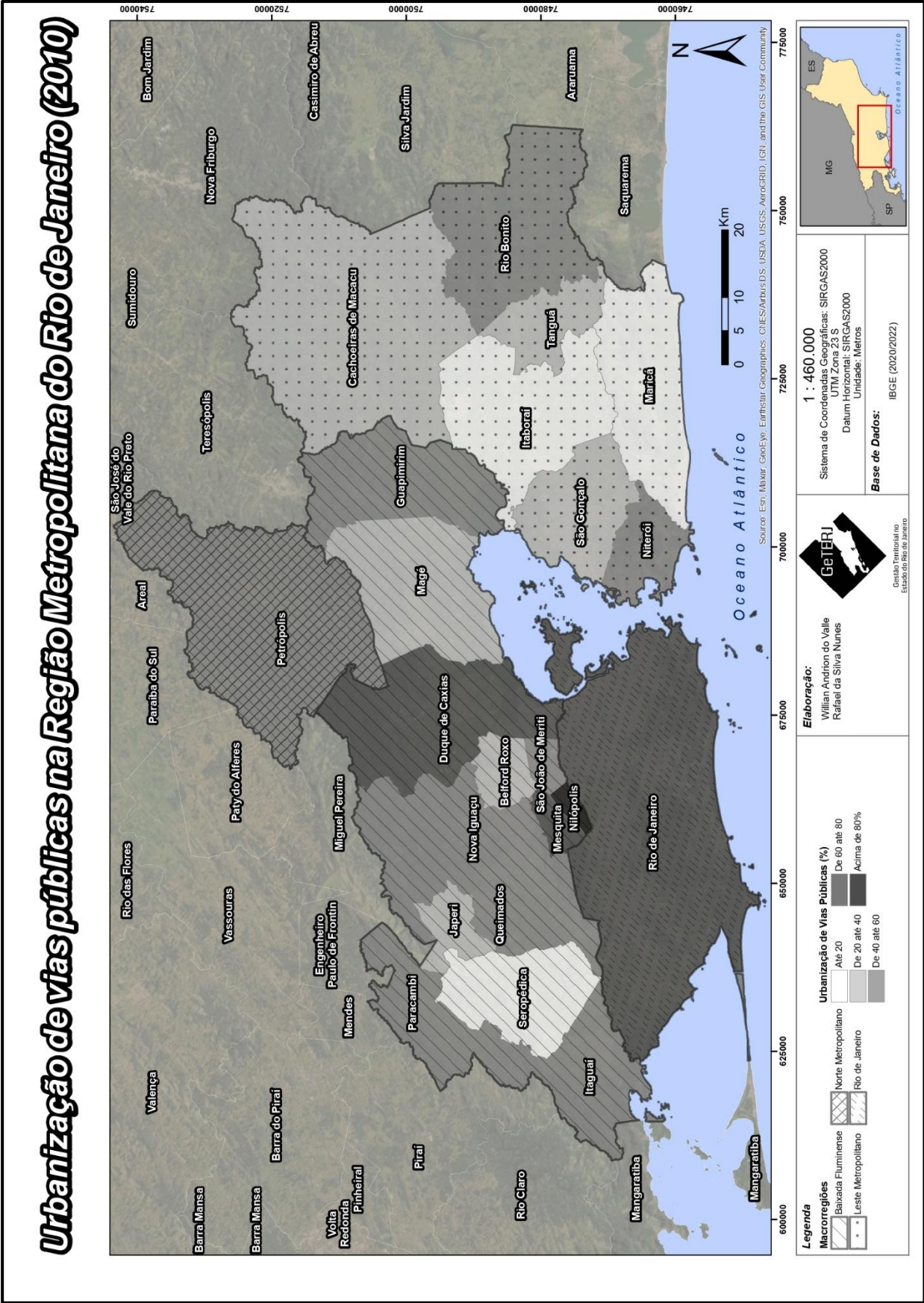


Mapa 04

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1721341/CA



Mapa 05



Mapa 05

O mapa 02, que indica o PIB *per capita* na RMRJ com dados de 2019, revela um significativo quadro de diferenciação. Os municípios da Baixada Fluminense estão representados em 04 intervalos diferentes: Japeri e Mesquita apresentam o menor PIB *per capita* da região (com um teto de 13.711 reais); Nilópolis, Belford Roxo, Paracambi, Magé e Guapimirim, representando as 03 sub-regiões da Baixada, constituem um segundo grupo (entre 13.711 e 19.321 reais); Nova Iguaçu, Queimados e São João de Meriti integram o terceiro grupo (entre 19.321 e 25.822 reais); finalmente, Itaguaí, Seropédica e Duque de Caxias apresentam um PIB *per capita* semelhante ao dos municípios do Rio de Janeiro e Niterói (entre 25.822 e 90.843 reais).

Quando o assunto é mortalidade infantil na RMRJ, o quadro não é muito diferente. Em 2020, como revela o mapa 03, Paracambi, Guapimirim e Mesquita apresentaram melhores indicadores do que Caxias, Belford Roxo, Queimados, Japeri, Nova Iguaçu, entre outros municípios da Baixada Fluminense. Além disso, a diferenciação se confirma quando há uma comparação dos municípios mencionados com os demais integrantes da região metropolitana.

Mesmo com dados mais antigos e desatualizados, os mapas 04 e 05 cumprem uma função didática e possibilitam a visualização de importantes variações do IDH municipal⁸⁷ e da urbanização de vias públicas nos municípios participantes da região metropolitana. O quadro de diferenciação mostrado no mapa sobre o IDH municipal não é tão expressivo como nos mapas anteriores: todos os municípios da Baixada apresentaram indicadores inferiores aos registrados em Niterói, Maricá e Rio de Janeiro, mas são considerados medianos e revelam ligeiras variações entre si.

Por fim, o mapa 05 trata da urbanização de vias públicas, que, de acordo como o Portal Cidades do IBGE⁸⁸, significa urbanização adequada das vias, materializada na presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio fio. Nesse tema, a Baixada Fluminense revelou extremos interessantes: enquanto o município de Nilópolis tinha mais de 80% de suas vias públicas urbanizadas, Seropédica (no Extremo Oeste Metropolitano) apresentava um percentual limitado aos 20%. O

⁸⁷ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é formado por indicadores de educação, longevidade e renda.

⁸⁸ Como mencionado em notas anteriores, disponível em cidades.ibge.gov.br.

percentual de urbanização das vias caxienses, por seu turno, equivaleu ao das vias da metrópole fluminense.

O autor não pretende estabelecer correspondências entre as representações anteriores e as taxas de incidência criminal e a manifestação da violência na Baixada Fluminense. Para além de caracterizar melhor a área de estudo, o objetivo foi mostrar que da mesma forma que a incidência criminal apresenta importantes variações espaciais e temporais, como se verá adiante nesse capítulo, outros temas também sofrem diferenciações e ignorar essa constatação quando da elaboração de políticas públicas é incorrer em erro grosseiro, minimizando ou, no limite, anulando os ganhos potenciais da intervenção organizada pelo Estado.

2.3 Uma radiografia da manifestação da violência na Baixada Fluminense

Em todos os tempos e não importando qual seja a escala de análise (da microlocal até a global), pôde-se identificar o fenômeno da violência. Ele está presente em situações muito distintas e com contornos bem variados, que vão desde os crimes passionais e a alienação parental (inscritos no âmbito familiar ou nas relações de vizinhança) até os crimes que ratificam uma espacialidade violenta, como aqueles associados ao tráfico de drogas, assassinatos, sequestros, entre outros.

A temática em tela é tão relevante que, em meados da década de 1990, a Organização Mundial de Saúde (OMS)⁸⁹ chegou a classificar a violência como um dos principais problemas de saúde em todo o mundo, conclusão baseada no aumento do número de óbitos e lesões que atingem todas as faixas etárias e gêneros, criando problemas psicológicos e sociais de grande magnitude.

Ao tratar do assunto, Peres (2014; p. 103) chegou a afirmar que, no Brasil, há um crescimento do número de homicídios desde a década de 1980, atingindo principalmente os jovens e adolescentes. Segundo a autora:

⁸⁹ Resolução 49.25, publicada em 1996. Para maiores informações, consultar Peres (2014).

Ao considerarmos a população total, os homicídios e agressões situam-se em quinto lugar entre as causas de morte no Brasil, responsáveis, sozinhos, por 5,1% de todas as mortes que ocorrem no país em 2003. Já nas faixas etárias de 15 a 19 anos, 20 a 29 anos e 30 a 39 anos, os homicídios ocupam a primeira posição entre as causas de morte. Na faixa etária de 15 a 19 anos, 41% das mortes ocorridas no Brasil em 2003 foram decorrentes de homicídios e agressões.

As informações supracitadas desvelam a importância de uma das dimensões da segurança pública propostas pelo autor dessa tese, a da saúde pública. A situação é tão grave no Brasil que os elevados índices de letalidade criam um importante entrave para a preservação da vida, um direito constitucional imprescindível previsto na CF de 1988.

O Brasil, até meados do século passado, vivia sob os auspícios do populismo varguista. Era um país muito desigual e hierarquizado, mas com uma pequena demanda (e poucas mobilizações) pela igualdade de direitos. A violência, por seu turno, estava associada à práticas criminosas menos impactantes – abundavam os crimes passionais, o estelionato e os pequenos furtos.

Em meados da década de 1950, conforme aponta Misse (2008; p. 376), teve início uma mudança lenta e gradual nos padrões de criminalidade das grandes cidades do país, a exemplo de São Paulo, Recife, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. O que acontecia nesta última, que ainda era capital da república e concentrava os ministérios e principais veículos de informação nacionais, gerava grande repercussão. Nessa época, como menciona o referido autor, ganharam notoriedade assaltos a bancos, postos de combustível e taxistas e se disseminou o jogo do bicho.

O aumento da complexidade da violência no Brasil acompanhou uma tendência mundial. De acordo com Adorno (2002; p. 89), estudos científicos e análises apontam para o crescimento dos crimes e da violência nesse período. No Brasil, contudo, a escalada da violência não se processou de modo tão rápido. E, particularmente no Rio de Janeiro, as armas brancas utilizadas ainda na primeira metade do século passado, durante agressões físicas ou na “defesa da honra”, não foram trocadas em pouco tempo por armas de fogo de alto impacto, como os fuzis – que somente passaram a ser muito comuns nos confrontos entre traficantes de facções rivais ou entre estes e a polícia em fins do século.

Diante disso, o presente autor resolveu periodizar o agravamento da violência na área metropolitana do Rio de Janeiro em 04 fases ou períodos distintos, mas com características não necessariamente excludentes entre si.

O primeiro período é o que aparece descrito nas primeiras linhas desta seção: ele se encerra ainda na década de 1950⁹⁰ e é marcado por crimes que compreendiam brigas, estelionato, contravenções penais e assassinatos por causas passionais. Havia uma manifestação mais branda e tolerável da violência, que *via de regra* não desenhava mudanças sensíveis nas formas de interação sócio-espacial. As únicas exceções tratam dos cuidados de muitos para não lidar com os conhecidos estelionatários ou falsificadores e para não ferir a honra de outrem, o que poderia ocasionar graves prejuízos financeiros ou casos de agressão e até mortes.

A segunda fase ou período proposto pelo presente autor coincide com o aparecimento dos primeiros esquadrões da morte ou grupos de extermínio no Rio de Janeiro, fenômeno identificável em meados dos anos 1950. O surgimento dos referidos esquadrões, de acordo com Misse (2008; p. 375), não causou necessariamente o aumento da violência urbana, mas indicou “o início de um processo de acumulação social da violência⁹¹ no Rio de Janeiro”.

O conceito supracitado é, em outros termos, algo que envolve uma circularidade causal e acumulativa, que supera o processo de criminalização, não fechando a construção social do crime nas abordagens do direito positivo vigente. A abordagem de Misse (2008), embora muito consistente e propositiva, aparentemente não considera a dimensão espacial da violência, sem a qual a natureza e as implicações desse fenômeno não poderão ser plenamente compreendidas.

Ao mesmo tempo que o esquadrão da morte – liderado pelo policial LeCocq, que pertencera à polícia especial de Vargas – perseguia e executava criminosos suspeitos pela cidade do Rio de Janeiro, na Baixada Fluminense, mais especificamente em Duque de Caxias, surgia uma figura que se promovia como um

⁹⁰ Precisar o início dessa fase é uma tarefa difícil, sobre a qual o autor resolveu não dedicar seus esforços.

⁹¹ O próprio autor (MISSE, 2008; p. 371) define a “acumulação social da violência” como “um processo social (...) [que] pode ser historicamente delimitado, até agora, entre os anos 1950 e os dias atuais. Esse processo ocorre na cidade do Rio de Janeiro e em sua área de influência imediata – a região metropolitana do Rio – mas pode, em alguns momentos, alcançar outras cidades do estado, algumas capitais de outros estados e outras cidades brasileiras, como já aconteceu, adquirindo potencialmente abrangência nacional”.

justiceiro diante de um sistema judicial/penal ineficiente. Trata-se de Tenório Cavalcanti, um político articulado que costumava trajar uma capa preta e portar uma metralhadora.

Alves (2015; p. 08), ao trabalhar a reconfiguração da violência na Baixada Fluminense, faz uma consistente avaliação da ação política de Tenório Cavalcanti, considerando-a, ao mesmo tempo, uma farsa e uma tragédia. Uma farsa por conta de sua atuação, junto aos jagunços que liderava, não se comparar à estrutura institucional dos grupos de extermínio da época e também por ter sido caçado como deputado. Sua atuação também foi definida como uma tragédia por apresentar um “projeto de poder calcado na mistificação da violência enquanto justiça e no fortalecimento da execução sumária dos mais pobres”.

Figura 08 – Tenório Cavalcanti e seus liderados



Fonte: <https://odia.ig.com.br/conteudo/odiabaixada/2015-08-08/um-pouco-de-historia-tenorio-cavalcanti-iii.html> (consulta realizada em 05 de abril de 2018).

Nessa segunda fase do agravamento da violência, que se estenderá até fins dos anos 1960, além do crescimento do número de grupos de extermínio (“Mao Branca”, “Rosa Vermelha”, entre outros) e da notoriedade que ganhavam suas execuções – com cadáveres sendo encontrados em locais distantes e pouco movimentados da cidade, acompanhados de inscrições como “bandido bom é bandido morto” ou “menos um ladrão na cidade” –, crimes de outra natureza também eram identificados, tanto na metrópole como na Baixada Fluminense. Os

roubos (de carro, carga e em residências), a exploração de caça níqueis, o jogo do bicho e uma versão ainda minguada do tráfico de drogas concorriam com os grupos de extermínio no agravamento da violência.

Os roubos, especificamente, mais do que concorrer, estimulavam a atuação dos exterminadores. Misse (2008; p. 377), relatou que, em fins da década de 1960, em cidades como Nova Iguaçu, comerciantes locais associados a policiais e ex-policiais criaram grupos de extermínio para eliminar assaltantes que atuavam na região. E há relatos de outros grupos que surgem nas décadas seguintes⁹², cristalizando o emprego de meios extraleais na ordenação territorial da violência praticada na metrópole fluminense e em seus arredores, indício claro das insuficientes e inconstantes políticas de segurança pública conduzidas pelos governos da época.

O terceiro período tem início em fins da década de 1960, quando houve um expressivo aumento da violência, que já era notória desde o início da ditadura militar. Fico (2015) explica que a ampliação dessa violência se deu por conta do surgimento de aparatos institucionalizados de repressão que “criaram um sistema nacional de espionagem, uma polícia política, um departamento de propaganda e outro de censura política, além de um tribunal de exceção (...)”.

Em dezembro de 1968, foi aprovado o texto do Ato Institucional nº 05 (AI5), que normatizou a intervenção federal nos estados, suspendeu a concessão do *habeas corpus* para determinadas situações e permitiu o fechamento do Congresso, ampliando os poderes do então presidente, Artur da Costa e Silva. Logo após o referido ato institucional, conforme aponta Fico (2015), “a repressão contra as manifestações sociais (...) passou a ser feita por órgãos clandestinos (...). Esses órgãos foram os principais responsáveis pelas maiores brutalidades cometidas pelo regime militar”. Entendeu-se que a polícia não seria capaz de dar conta dos que insurgiam contra do regime militar brasileiro, os subversivos. Diante disso, criou-se uma estrutura de repressão que formou o Sistema de Segurança Interna do País, o Sissegim.

Esse aparato repressivo só começaria a ser desmontado no final da década seguinte. Enquanto isso não acontecia, os casos de extermínio, assassinatos, roubos,

⁹² Zaluar e Conceição (2007) apontam, por exemplo, o surgimento de outros grupos de extermínio que, desde a década de 1970, ofereciam proteção e se envolviam em negócios imobiliários, como no caso da favela de Rio das Pedras, na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro.

crimes passionais e linchamentos públicos, abundantes nas décadas de 1960 e 1970, passaram a conviver com inúmeros casos de perseguição e tortura (seguida ou não da morte) dos subversivos. Era uma forma dramática de coibir ações que pudessem comprometer o *status quo* do regime ditatorial e acontecia, geralmente, nas dependências dos quartéis das forças armadas e da polícia militar.

A atuação dos militares que compunham o aparato de repressão acontecia principalmente na metrópole fluminense, espaço de grande efervescência política, mas, ao contrário do que alguns imaginam, não se limitava às áreas centrais da cidade. Há documentos produzidos pelo Departamento de Ordem Política e Social que apontam, mesmo antes da promulgação do AI5, para uma investigação que tinha por réu um padre acusado de agitar moradores de duas favelas, Brás de Pina e Marcílio Dias. Também são encontrados relatos de investigações militares que chegaram até os lugares mais ermos na Baixada Fluminense.

Figura 09 – Investigação do Departamento de Ordem Política e Social

ESTADO DA GUANABARA
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
DEPARTAMENTO DE ORDEM POLÍTICA E SOCIAL
DIVISÃO DE INFORMAÇÕES

JOSÉ SAINES ARTOLA

Religioso - Padre

13.01.965 Segundo informe desta data, esteve envolvido no caso / da transferência da favela em Brás de Pina, na qual reuniu outros Padres, afirmando que o Governador Carlos Lacerda iria remover os favelados "a força". O marginalizado, era ligado ao Padre "ARGEMIRO", líder popular no Bairro de Glória e na sua Paróquia fazia trabalho de agitação, tendo redigido um manifesto por ocasião da / prisão do marginalizado.-

04.07.968 Na passeata estudantil, realizada nesta data, o marginalizado, foi identificado entre os manifestantes, liderando um grupo de favelados pertencentes às favelas de // Brás de Pina e Marcílio Dias.-

Fontes: documentos analisado pela Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro (CEV-Rio). Reprodução / APERJ. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/ditadura-nao-poupou-asfalto-nem-favela-mostra-estudo-16733945#ixzz5BeQJrIUf> (consulta realizada em 03 de abril de 2018).

No entanto, o que mais dramatizou esse tenso período no Rio de Janeiro foi a aproximação entre a violência política e a violência comum, criando alterações na representação coletiva do crime. Machado da Silva (2014; p. 29), em trabalho

intitulado *Violência e ordem social*, responsabilizou as ações militares pela convivência entre presos políticos e presos comuns, o que abriu caminho para estes últimos legitimarem suas atividades, “mimetizando uma ideologia revolucionária que eles não possuíam”. Cimentou-se, assim, mesmo que de forma ainda bem embrionária, um caminho para a formação de futuras organizações criminosas. O referido autor ainda acrescentou que o que se “conhece hoje como o ‘coração do mundo do crime’ foi uma decorrência, provavelmente não intencional, das políticas institucionais de controle social produzidas durante a ditadura militar”.

Ações político-institucionais do Estado brasileiro à época do regime militar trouxeram novos elementos para a reorganização do espaço geográfico metropolitano fluminense não só por definirem padrões autoritários de gestão ou por inibirem manifestações políticas e contestatórias em determinados ambientes – o que acabou forçando um bom número de cariocas ao exílio ou, o que é bem pior, aos ambientes prisionais da tortura ou da morte –, mas também, como se viu no parágrafo precedente, por gerarem uma miscelânea de criminosos, afetados por insatisfações e ideologias diversas, que cimentaram caminho para organizações que iriam fomentar, a partir da década de 1980, a manifestação da violência com intensidade ainda maior.

Em 1973, a inflação voltou a crescer, indicando o fim do “milagre econômico brasileiro” e apontando para um futuro difícil, marcado pela precarização das condições de vida de boa parcela da população nacional. Não demorou muito, em fins dos anos 1970, o regime militar começa a se fragilizar e, no Rio de Janeiro, tem início uma significativa reorientação da prática criminosa – com a ascensão do tráfico de drogas de varejo e, anos mais tarde, com a transmutação dos antigos grupos de extermínio em milícias paramilitares – o que contribuiu muitíssimo para a criação de cenários de violência ainda mais dramáticos. É nesse momento que inicia o período mais recente do agravamento da violência no Rio de Janeiro.

A problemática da (in)segurança pública no Rio de Janeiro, em larga medida associada às ações do tráfico de drogas e (mais recentemente) à atuação das milícias paramilitares, tem gerado inúmeros problemas, que incluem desde elevados custos materiais para os cidadãos e para a economia urbana até a disseminação do medo vinculado à criminalidade urbana violenta. Diante desse quadro, nas últimas décadas, as políticas de segurança do executivo estadual do Rio de Janeiro foram

essencialmente pautadas pelo confronto aberto com os traficantes baseados em favelas, o que resultou em muitas mortes, desmobilização de obras (como algumas das que foram promovidas pelo programa de urbanização Favela-Bairro), desvalorização imobiliária, entre outros, e também reforçou a imagem negativa da polícia na opinião pública (VALLE, 2016).

Uma forma de reorientar o aspecto visível do que acabou se tornando uma verdadeira corrida armamentista nas favelas do Rio de Janeiro, com cenas aterrorizantes, capazes de invejar os mais experientes cineastas hollywoodianos, foi “policializar” algumas favelas da cidade.

Com a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), a partir do fim de 2008, teve início uma mudança (infelizmente, ainda dentro dos moldes conservadores) nas formas de a polícia tratar do tráfico de drogas e também de abordar os moradores de algumas favelas cariocas.

Considerando o discurso oficial, foi iniciada uma experiência comunitária de policiamento nesses espaços. Na prática, foi estabelecido um policiamento permanente e ostensivo – pelo menos, em algumas áreas das favelas pacificadas –, com ações, de modo geral, menos agressivas e com a existência de um diálogo (bem limitado) entre parte do efetivo policial e alguns moradores das referidas favelas.

Considerando uma visão panorâmica, essa mudança trouxe alguns avanços, como a redução do número de confrontos entre policiais e traficantes e a consequente diminuição dos homicídios associados aos antigos autos de resistência⁹³, além do arrefecimento da violência letal e, em menor medida, dos roubos nas favelas onde houve a implantação das UPPs.

Entretanto, a impossibilidade de ampliação do programa e o caráter civilizador das ações de muitas UPPs – impondo regras e formas de sociabilidade, estranhas ao cotidiano dos moradores desses espaços – constituem notórios problemas dessa política de segurança pública, pensada prioritariamente para as zonas sul, norte e centro do Rio de Janeiro.

Segundo Leite (2012; p. 374), a implantação das UPPs em favelas teve como objetivo “retomar o controle armado desses territórios e ‘civilizar’ seus moradores como condição para a integração desses territórios à cidade”. Em um bom número de favelas, as práticas sociais e culturais de seus moradores não foram respeitadas.

⁹³ Mortes em decorrência de ação policial.

Houve, em certa medida, um conjunto de ações que tenderam a deslegitimar as práticas da população local, nos marcos de atuações policiais paternalistas e pretensamente moralizantes – o que é, em boa medida a manifestação de uma violência menos explícita. A implantação das UPPs não criou mecanismos para aumentar a autonomia ou a margem de manobra dos moradores das favelas pacificadas diante dos problemas que eles enfrentavam, o que pode ser visto, por exemplo, pela quase inexistência de projetos sociais no escopo do projeto de pacificação.

Nesse contexto, a Baixada Fluminense, praticamente sem UPP⁹⁴, ficou literalmente à reboque do que foi planejado para a metrópole fluminense, tendo que lidar com suas mazelas socioeconômicas e também conviver com os efeitos da migração de uma parcela dos traficantes que estavam baseados nas favelas atendidas pelo projeto de pacificação.

Durante a pesquisa de tese, o autor leu nas atas disponibilizadas pelo ISP⁹⁵ e ouviu durante algumas reuniões dos conselhos comunitários de segurança vários relatos policiais que confirmam a migração de traficantes das favelas pacificadas para os municípios da Baixada Fluminense.

Durante reunião do CCS São João de Meriti, realizada em 26 de agosto de 2019, o então comandante do 21º BPM, ao tratar do transbordamento da criminalidade para a Baixada Fluminense após a instalação das UPPs, relatou que o comando da PM chegou a informar, em circular interna, que retiraria “boa parte do efetivo das UPPs para reforçar o policiamento de algumas vias expressas”. Além desse relato, outros dois são representativos: 1) o do delegado titular da 54ª DP, que, durante reunião do CCS Belford Roxo⁹⁶, afirmou estar trabalhando no indiciamento de líderes do tráfico responsáveis pela insegurança vivida em alguns bairros do município. “Os líderes são da Maré e Parada de Lucas”, explicou o delegado; 2) o outro relato foi realizado pela presidente do CCS Queimados, em entrevista informal realizada pelo autor, em 29 de junho de 2021⁹⁷. Ela afirmou que o município sofreu mudanças sensíveis na incidência criminal, deixou de ser

⁹⁴ A única UPP instalada na Baixada Fluminense foi a da Mangueirinha, localizada em Duque de Caxias. Ela foi a penúltima UPP a ser inaugura, em 07 de fevereiro de 2014.

⁹⁵ Como mencionado na Introdução, o autor solicitou ao ISP as atas de reunião de todos os CCS da Baixada Fluminense, no período de julho de 2016 até junho de 2019.

⁹⁶ Realizada virtualmente, através do Meet, em 25 de março de 2021.

⁹⁷ No dia em que o referido conselho de segurança retomou suas atividades, durante reunião realizada na sede do 24º BPM.

marcado apenas por crimes passionais e feminicídios e passou a conviver também com o crime organizado – o que, de acordo com seu relato, tem relação com a migração de traficantes e milicianos após a instalação das UPPs na cidade do Rio de Janeiro.

Esse importante fenômeno da migração de criminosos foi acompanhado por uma reestruturação do próprio tráfico de drogas. Nas favelas atendidas pelo programa de pacificação, o tráfico, de modo geral, passou a ocorrer de forma discreta e camuflada. O presente autor constatou, em trabalho anterior (VALLE, 2016; p. 139-140), que o tráfico de drogas na favela da Mangueira foi sensivelmente reorganizado após a instalação da UPP⁹⁸: 1) os traficantes construíram um rede de facilitadores que informavam ou até transportavam os compradores ao local onde, naquele momento, a droga estava disponível; ou 2) as drogas eram levadas até o entorno da favela, em locais previamente combinados com os consumidores.

Seria ingênuo pensar que a migração de traficantes não fosse gerar modificações também na dinâmica sócio-espacial da Baixada Fluminense. Além da forte territorialização armada em alguns espaços que outrora não conviviam com o tráfico de drogas⁹⁹ (ou o conheciam em uma versão pouco articulada e menos violenta) e também da obstrução de algumas vias e do aumento sazonal do número de tiroteios¹⁰⁰, houve, nas palavras de Alves (2015; p. 10), uma reestruturação produtiva na região. De acordo com o referido autor:

As facções criminosas passaram a entender a Baixada como zona de reestruturação produtiva. Ela serve para abrigar os desabrigados pelas UPPs, manter o trabalhador do tráfico no esquema, mesmo que ganhando menos, mas não é só isto, estimula a introdução de drogas mais baratas, como o crack, em grupos sociais diferentes da clientela da zona sul. Torna-se, também, laboratório para reduzir os custos de operação da droga. O radinho (informante que passa mensagem por rádio) no Rio, a 1.200 reais por semana passa a ganhar, na Baixada, 600 a 400 reais. Porém, a mudança mais significativa, nesta reengenharia, é a necessidade de se delimitar as novas áreas de controle. Os donos destas áreas e suas facções passam a não deixar dúvida quanto ao que acontece com quem não paga, dá vacilo ou trai: a morte.

⁹⁸ Inaugurada em 03 de novembro de 2011.

⁹⁹ Para citar alguns exemplos: no município de Queimados, o morro São Simão passou a ser dominado pelo Comando Vermelho e o morro do Cruzeiro foi territorializado pelo Terceiro Comando; em Belford Roxo, as favelas localizadas no bairro de Nova Aurora passaram a conviver com toque de recolher e incursões do Caveirão (o famoso blindado utilizado pela polícia militar para operações em áreas de risco), após a recente territorialização de traficantes oriundos de favelas cariocas.

¹⁰⁰ Conforme relatos de alguns interlocutores do autor: policiais e participantes dos conselhos comunitários de segurança.

Corroborando com essa citação, um policial, lotado no 39º BPM, revelou ao autor¹⁰¹ que, mesmo diante do enfraquecimento das UPPs – manifesto, por exemplo, no fechamento de algumas de suas unidades e na redução dos recursos destinados à manutenção das que sobraram¹⁰² – e também do retorno de alguns líderes do tráfico para suas favelas de origem – o negócio das drogas continuou nas favelas da Baixada Fluminense. De acordo com o PM, o chefe do tráfico em uma das favelas pacificadas passou a ganhar com a venda de drogas na capital e também na Baixada Fluminense, o que revela que a territorialização dos espaços mais vulneráveis à violência nesta região por traficantes não deverá terminar (ou perder importância) diante de um maior relaxamento da política de pacificação de favelas.

Como discutido no capítulo 01, a região metropolitana ainda convive com a expansão das milícias paramilitares que, não raramente, monopolizam a oferta de alguns serviços essenciais e cobram taxas para “garantir a proteção” aos moradores e comerciantes estabelecidos, principalmente, em algumas áreas pobres. E os números da violência são alarmantes. Em 2014, para cada cem mil habitantes, foram registrados 19,16 homicídios na cidade do Rio e 52,63 homicídios na Baixada Fluminense¹⁰³.

Outra elemento relevante quando se pensa em violência na Baixada Fluminense é a ocorrência de chacinas. A mais emblemática foi em 31 de março de 2005, quando 04 policiais à paisana, deslocando-se em um automóvel, assassinaram 29 pessoas inocentes nos municípios de Nova Iguaçu e Queimados. Essa foi a maior chacina realizada em território fluminense e sua motivação ocorreu por motivo torpe: uma resposta dos responsáveis pela matança às atitudes tomadas pelo então comandante do 15º BPM, que, como explica Alves (2015; p. 08-09), “havia prendido policias por desvio de conduta, ameaçando o funcionamento dos esquemas de ganho interligados e organizados pelos grupos de extermínio aos quais pertenciam”. Uma outra leitura de qual tenha sido a motivação da morticínio é oferecida por Rocha (2020; p. 14), para quem os policiais estavam fazendo uma

¹⁰¹ Durante entrevista informal, realizada em 28 de maio de 2021.

¹⁰² Até fins de 2021, 04 UPPs foram desativadas, o que equivale a pouco mais de 10% do total. As restantes, de acordo com reportagem publicada pelo portal G1, com o título “Governo do RJ prevê verba de R\$ 1 milhão para UPPs em 2022”, passaram a dispor de um orçamento menor que o empregado em 2021. A mencionada reportagem foi veiculada em 09 de novembro de 2021 (a consulta ao conteúdo ocorreu em 02 de dezembro de 2022).

¹⁰³ Dados extraídos do trabalho de Alves (2015; p. 09).

retaliação contra medidas mais rígidas implementadas em batalhões na região. De uma forma ou de outra, os danos foram irreparáveis e muitas pessoas comuns, no exercício de suas atividades cotidianas, foram mortas. Esse triste episódio poderia ser considerado uma entropia na dimensão operacional da segurança, já que agentes públicos agiram, de forma cruel, na contramão de suas atribuições mais elementares: a preservação da ordem e a manutenção da vida.

Outro chacina que se notabilizou, dessa vez sem a participação de policiais, foi a da Chatuba, no município de Mesquita. Em 08 de setembro de 2012, seis adolescentes foram torturados e assassinados por traficantes locais quando se deslocavam pelo Parque Gericinó. De acordo com reportagem veiculada pelo portal *UOL Notícias*, em 07 de janeiro de 2013¹⁰⁴, os seis corpos foram encontrados depois de 03 meses, às margens da rodovia Presidente Dutra.

Um confronto entre facções criminosas, em 04 de julho de 2018, teria precipitado outro morticínio em Queimados. Segundo informações do G1¹⁰⁵, foram encontrados 05 corpos no morro São Simão e também havia feridos no morro da Torre. No ano seguinte, um ataque realizado em um bar no centro de Belford Roxo levou 04 pessoas à morte e feriu muitas outras. Segundo Rocha (2020; p. 20), o atentado seria o desdobramento de uma briga entre traficantes e milicianos pelo controle territorial da Vila Dagmar, um bairro do município.

As chacinas mencionadas, por mais que expressem de forma emblemática uma parte da violência praticada na Baixada Fluminense, são insuficientes para uma compreensão mais ampla sobre a incidência criminal nessa região. Objetivando uma avaliação quantitativa, o autor levantou dados sobre letalidade violenta, roubo de carga e roubo de rua, cobrindo um período de 19 anos (2003 até 2021), no portal ispvisualizacao.rj.gov.br. Esses três indicadores somados ao roubo de veículos (que não tinha dados consolidados para o intervalo pesquisado) compõem o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados¹⁰⁶, conhecido como SIM. A estruturação do mencionado sistema previu o monitoramento e avaliação de resultados relacionados ao trabalho policial, com a definição de metas e prazos para redução dos indicadores mencionados, o que justifica a escolha do autor diante da variedade

¹⁰⁴ Com o título: “Suposto mandante de chacina em Chatuba é encontrado morto no Rio”. Reportagem disponível em noticias.uol.com.br (consulta realizada em 10 de dezembro de 2022).

¹⁰⁵ Matéria intitulada: “Guerra entre facções provoca chacina em Queimados, na Baixada Fluminense”; disponível em g1.globo.com (consulta realizada em 10 de dezembro de 2022).

¹⁰⁶ Estabelecido pelo decreto estadual 41.931/2009.

de registros criminais disponibilizados pelo ISP. De mais a mais, a letalidade violenta (que reúne homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, latrocínio e homicídio decorrente de oposição à intervenção policial), o roubo de rua (somatório de roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de aparelho celular) e também o roubo de carga são estratégicos e relevantes para se entender a dinâmica sócio-espacial do crime na Baixada Fluminense.

Os dados pesquisados serviram tanto para a construção de séries históricas como para a preparação de mapas que exploram as recentes diferenciações da incidência criminal em uma grande fração da região metropolitana, que compreende o município do Rio de Janeiro (representado pelas RISPs 01 e 02), a Baixada Fluminense (RISP 3), Niterói e Maricá (AISP 12) e São Gonçalo (AISP 07). Optou-se por não representar todo o Leste Metropolitano porque os dados sobre essa fração da RMRJ aparecem integrados aos da região das Baixadas Litorâneas (RISP 04) no portal do ISP. Diante da representatividade de Niterói, Maricá e São Gonçalo no contexto sub-regional, os dados das AISPs 12 e 07 foram utilizados para completar o quadro analítico.

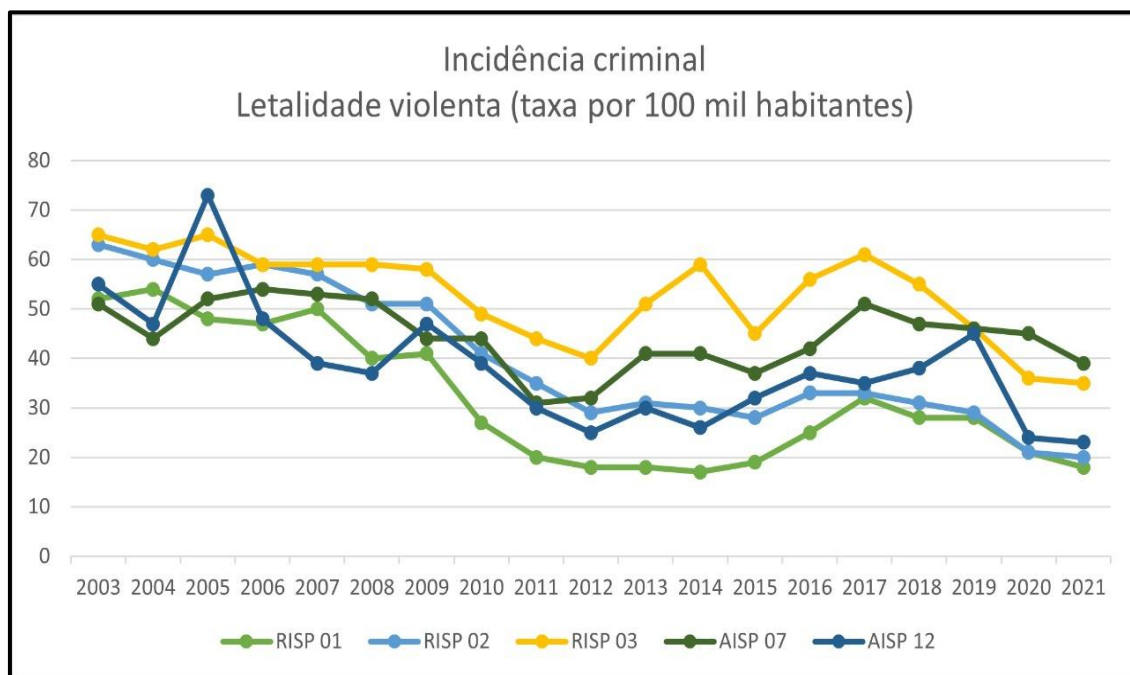
Os termos RISP e AISP significam, respectivamente, Região Integrada de Segurança Pública e Área Integrada de Segurança Pública, constituindo divisões importantes da regionalização da atividade policial no estado do Rio de Janeiro, como se mostrará no próximo subcapítulo.

O município do Rio de Janeiro, como sugerido em parágrafo anterior, foi dividido em duas Regiões Integradas de Segurança Pública. A RISP 01 abrange toda a zona sul e centro, além da parte da zona norte mais próxima da área central¹⁰⁷. A RISP 02, por seu turno, reúne toda a zona oeste e o restante da zona norte, que se avizinha à Baixada Fluminense¹⁰⁸.

¹⁰⁷ O que compreende: Méier, Engenho de Dentro, Abolição, Piedade, Jacarezinho, Maracanã, Grajaú, Olaria, Penha, Mangueiras, Ilha do Governador, Maria da Graça, Tomás Coelho, entre outros.

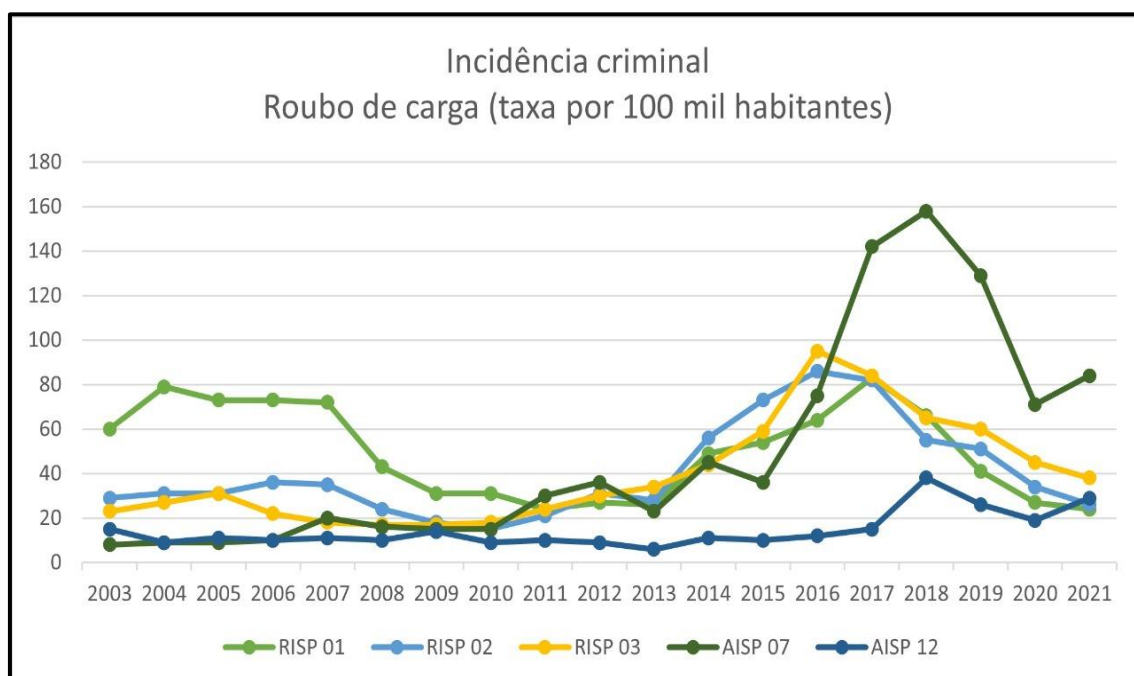
¹⁰⁸ Abrangendo: Madureira, Osvaldo Cruz, Cascadura, Campinho, Bento Ribeiro, Marechal Hermes, Coelho Neto, Colégio, Rocha Miranda, Vicente de Carvalho, Vista Alegre, Guadalupe, Anchieta, Barros Filho, Ricardo de Albuquerque, Pavuna, entre outros.

Gráfico 01



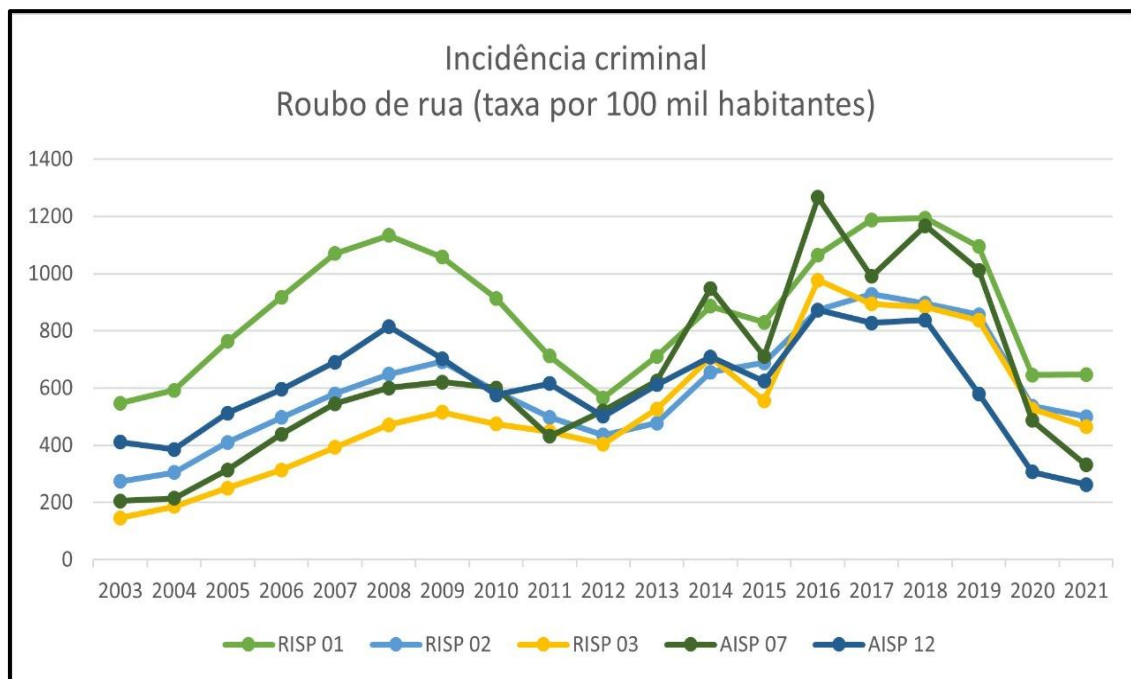
Elaborado pelo autor a partir de dados do ISP, 2022

Gráfico 02



Elaborado pelo autor a partir de dados do ISP, 2022

Gráfico 03



Elaborado pelo autor a partir de dados do ISP, 2022

A construção desses gráficos permitiu não apenas visualizar o comportamento dos mencionados indicadores estratégicos ao longo das últimas duas décadas, mas também comparar a sua variação entre as distintas frações da região metropolitana.

O gráfico 01 mostra um relevante declínio da letalidade violenta em todas as RISPs e AISPs consideradas. A despeito das importantes oscilações mostradas em todo o período, a incidência desse primeiro indicador que compõe o SIM diminuiu de uma média de 56 casos/100 mil habitantes (em 2003) para, aproximadamente, 30 casos/100 mil habitantes (em 2021). Isso pode ser atribuído, ao menos em parte, ao Sistema Integrado de Metas e Acompanhamento de Resultados, implantado a partir de 2009, quando se mostrou mais representativa a diminuição da letalidade violenta em toda a RMRJ. No entanto, é necessário considerar que o SIM não focaliza os processos espaciais ilegais¹⁰⁹ que levam ao aumento da violência, como o tráfico de drogas e a atuação de milicianos. Como

¹⁰⁹ De acordo com Corrêa (2007; p. 68), os processos espaciais constituem um conjunto de forças atuando ao longo do tempo, viabilizando localizações, realocações e permanências de atividades e população sobre o espaço da cidade. Embora o mencionado autor tenha definido a expressão a partir de uma leitura das atividades empresariais, é possível propor uma extrapolação simples e conceber as atividades realizadas por traficantes e milicianos, posto que permanentes e impactantes, como processos espaciais ilegais.

afirmou o então comandante do 39º BPM, durante reunião do CCS Belford Roxo, realizada em 08 de novembro de 2016, “a vertente mais perigosa é a do tráfico de drogas”. Os objetivos do referido sistema focalizam a redução das 04 tipologias criminais supracitadas, reservando aos policiais dos batalhões e delegacias que atingirem as metas propostas uma gratificação variável¹¹⁰. O ISP, responsável pelo SIM, silencia sobre (a necessidade de construir) estratégias para enfraquecer e desregular o tráfico de drogas e as atividades milicianas, o que poderia ampliar o sucesso das ações pautadas no âmbito da segurança pública, proporcionando ainda melhores resultados na redução da incidência criminal.

É imprescindível afirmar que a redução da letalidade foi mais acentuada nas frações do Rio de Janeiro que correspondem à RISP 01, onde foi instalada a maior parte das UPPs. Ao mesmo tempo que o centro, zona sul e as frações mais nobres da zona norte carioca passaram a conviver com menos casos de homicídios, latrocínios e mortes decorrentes da ação policial, a Baixada Fluminense (RISP 03) e, de forma menos expressiva, São Gonçalo (AISP 07) sofreram um movimento contrário, o de aumento da letalidade associada (mesmo que parcialmente) à migração e crescente territorialização de traficantes oriundos de favelas cariocas.

Além disso, o gráfico 01 mostra os efeitos da recente crise política e econômica que se abateu sobre o estado do Rio de Janeiro. Entre 2015 e 2019, predominou um aumento da letalidade em praticamente toda a região metropolitana. Não obstante, o município do Rio, para onde convergiam quase todos os esforços empreendidos pela secretaria de segurança pública, permaneceu em melhor condição que as demais frações da RMRJ.

A Baixada Fluminense, por sua vez, revelou-se como a área mais letal de toda a região metropolitana no período considerado¹¹¹, o que confirma o seu estereótipo de lugar de extermínio e violência.

O gráfico 02, que expressa a quantidade de roubos de carga para cada cem mil habitantes, apresenta um desenho bem diferente daquele representado pela letalidade violenta. Nos primeiros 08 anos da série histórica, os roubos de carga predominaram na RISP 01, mantendo-se em patamares mais ou menos semelhantes no restante da região metropolitana. O aumento do roubo de carga começou a ganhar relevo, inclusive no município do Rio de Janeiro, em 2013. A hipótese

¹¹⁰ Para maiores informações, consultar isp.rj.gov.br.

¹¹¹ Com exceção dos anos 2005, 2020 e 2021.

levantada pelo autor é de que isso decorre de dois fatores, associados entre si: 1) o aumento do número de UPPs, que, contando com grandes efetivos policiais, pôde ter limitado o policiamento em vias importantes da cidade; e 2) a mencionada crise política e econômica enfrentada pelo estado, responsável também pela elevação dos roubos de rua (gráfico 03) em todo espaço metropolitano. A incidência de roubos de carga na Baixada Fluminense acompanhou o padrão verificado na região metropolitana, ganhando uma tímida predominância, em relação à capital e Niterói, a partir de 2016. São Gonçalo se destaca como fração da RMRJ com maior número de roubos de carga no triênio 2017-2019. A distância dos indicadores gonçalenses para os registrados na Baixada, contudo, se mostrou bem evidente por conta da metodologia adotado pelo autor. No caso específico, estão sendo comparados uma região com um município apenas¹¹². Se a escala de observação fosse outra e a comparação se desse apenas entre municípios, as linhas que representariam São Gonçalo, Belford Roxo e Duque de Caxias no gráfico estariam mais próximas. De acordo com dados disponibilizados pelo ispvisualizacao.rj.gov.br, em 2017, por exemplo, enquanto São Gonçalo apresentou 142 roubos de carga para cada 100 mil habitantes, em Belford Roxo e em Duque de Caxias, as relações foram, respectivamente, 98/100 mil hab. e 131/100 mil hab. Em 2018, a situação não foi muito diferente.

Essa observação reafirma a necessidade de se observar o espaço metropolitano em diferentes escalas, evitando, sempre que possível, uma adesão imediata a generalizações que ofuscam a diferenciação sócio-espacial.

Os roubos de rua apresentaram um padrão inverso ao verificado na incidência da letalidade violenta: progrediram com o passar do tempo, ressalvadas algumas oscilações importantes. Ultrapassado um breve período de inflexão, nos anos de 2012 e 2013, os roubos de rua aumentaram acentuadamente, em toda a região metropolitana, por conta da já citada crise político-econômica fluminense. A fração do município do Rio de Janeiro que integra a RISP 01 se destaca negativamente em todo o período analisado. São Gonçalo ganha evidência na segunda metade da série histórica, com um “sobe e desce” anual dos valores de roubo de rua, que se estende de 2014 até 2019. Em termos comparativos, a Baixada

¹¹² Embora seja o 2º município mais populoso do estado e sua população corresponda a pouco mais do que a terça parte dos residentes em toda a Baixada Fluminense.

Fluminense manteve uma baixa incidência desse indicador estratégico até 2012, passando a participar da média regional metropolitana a partir de então.

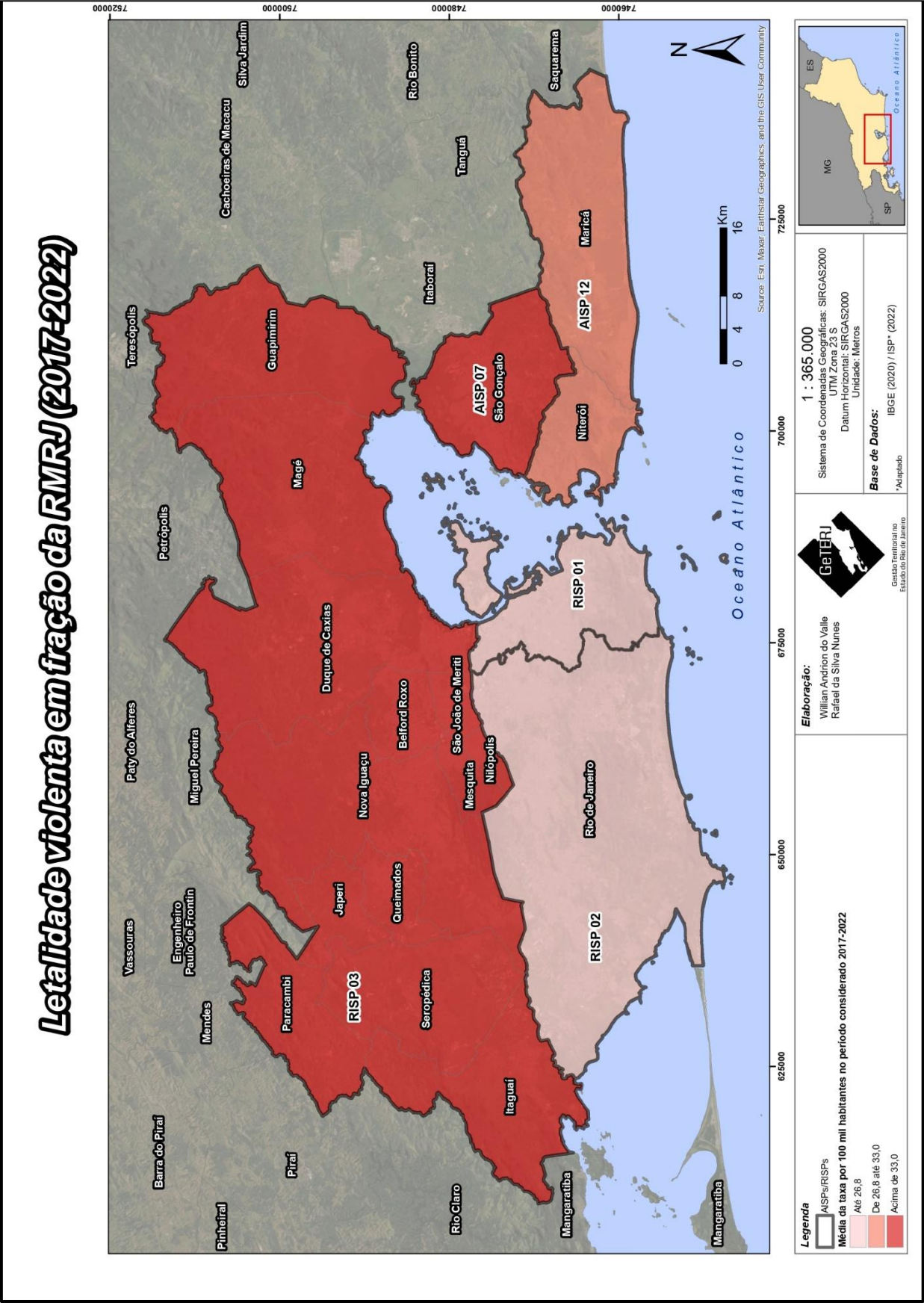
Durante a mencionada crise político-econômica fluminense, o aumento da incidência criminal gerou impactos significativos em várias instituições da Baixada. Nas atas de reunião dos conselhos de segurança consultadas pelo autor, há relatos sobre assaltos, tráfico de drogas e manifestações violentas em diversas escolas. Além disso, foram mencionados casos de profissionais de saúde que sofreram ataques de bandidos, de funcionários dos Correios que foram assaltados e feitos de reféns ou de comerciantes que enfrentaram dificuldades para receber seus produtos dos fornecedores habituais, temerosos diante do aumento do roubo de carga na região. E some-se a isso a situação de penúria vivida por polícias sem insumos para trabalhar e de delegados com salário atrasado. Todos exemplos de que a crise instalada na segurança pública reverberou no funcionamento das redes básicas de educação e saúde, já bastante combalidas, e limitou muitíssimo o desempenho de alguns lojistas, retroalimentando a condição de instabilidade vivida no período.

Por outro lado, a crise abriu (para não dizer forçou) a oportunidade de uma maior interlocução entre as forças policiais e a população. Ao que tudo indica, houve também um pequeno aumento do interesse popular (principalmente de comerciantes, pequenos empreendedores e pessoas que sofreram assaltos) pelos conselhos comunitários de segurança. Esse assunto será retomado no próximo capítulo.

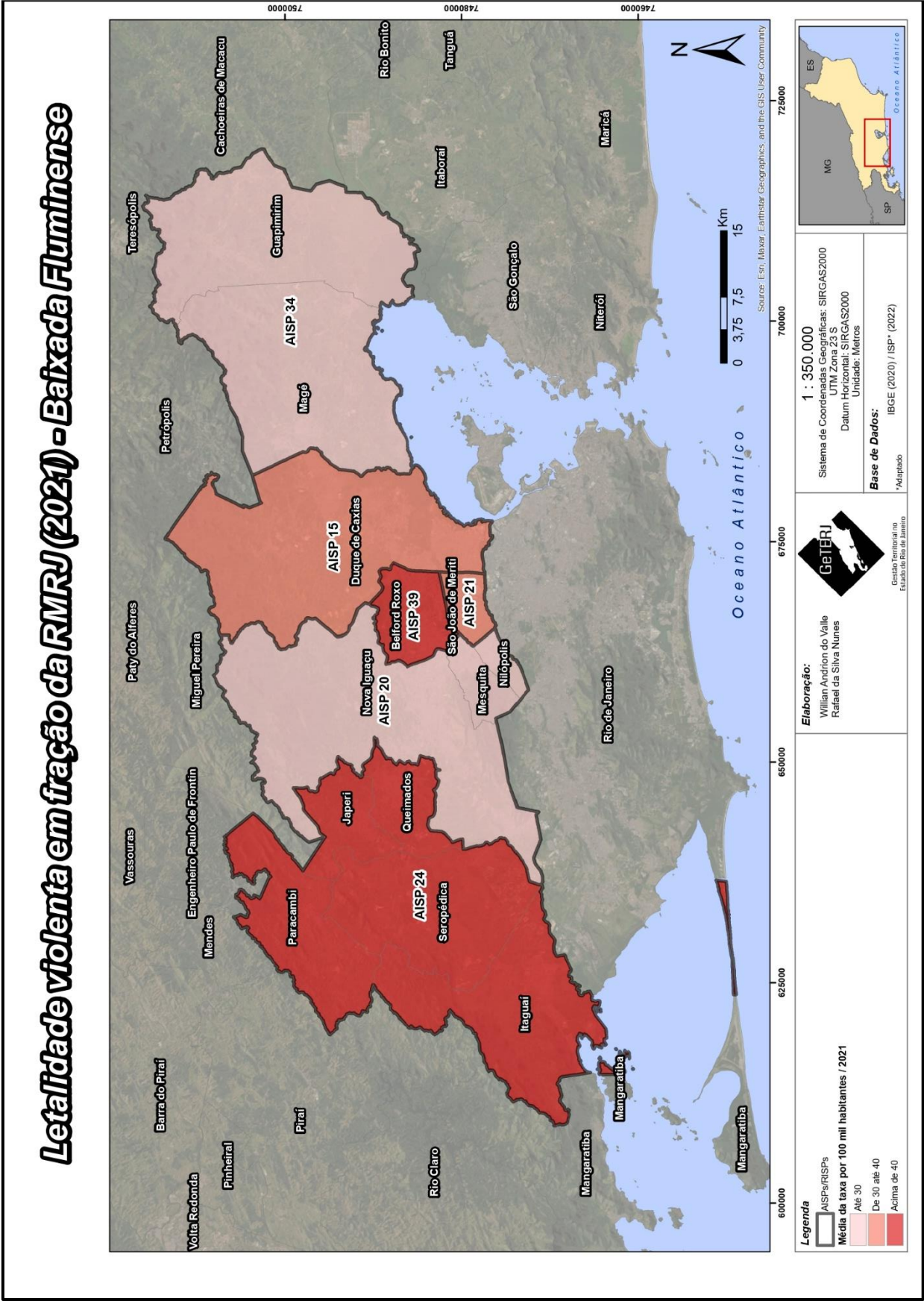
A seguir, serão apresentados mapas que espacializam a incidência criminal da letalidade violenta, do roubo de carga e do roubo de rua, os mesmos indicadores estratégicos utilizados para a confecção das séries históricas exibidas nesse capítulo. Com exceção do mapa 06, que exhibe o somatório dos casos de letalidade violenta para um período de 06 anos na região metropolitana, os demais tratam de dados referentes ao ano de 2021. Os procedimentos metodológicos foram os mesmos usados na confecção dos mapas apresentados no subcapítulo anterior, com a óbvia exceção de que agora foram utilizados dados disponibilizados pelo ISP¹¹³.

¹¹³ Foram utilizados dados vetoriais do IBGE sobre os limites dos municípios e realizadas adaptações tomando-se como base as informações disponibilizadas pelo Instituto de Segurança Pública (ISP). Para a representação de dados em ambiente cartográfico, optou-se pelo método de classificação intitulado “quebras naturais”. Esse método agrupa os valores disponibilizados em diferentes classes. Houve arredondamento dos valores para facilitar a formatação da legenda e a consequente leitura dos mapas.

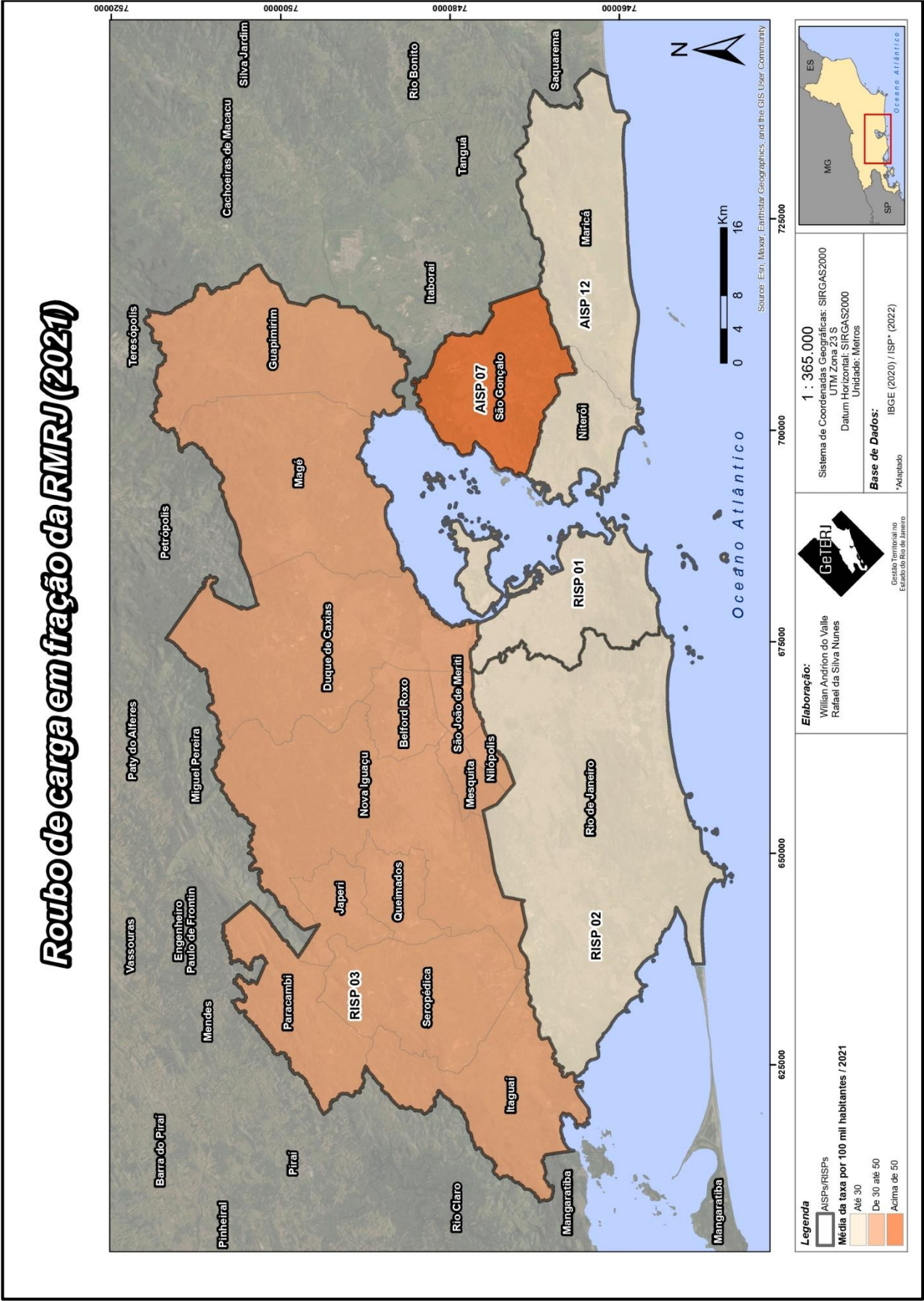
Mapa 06



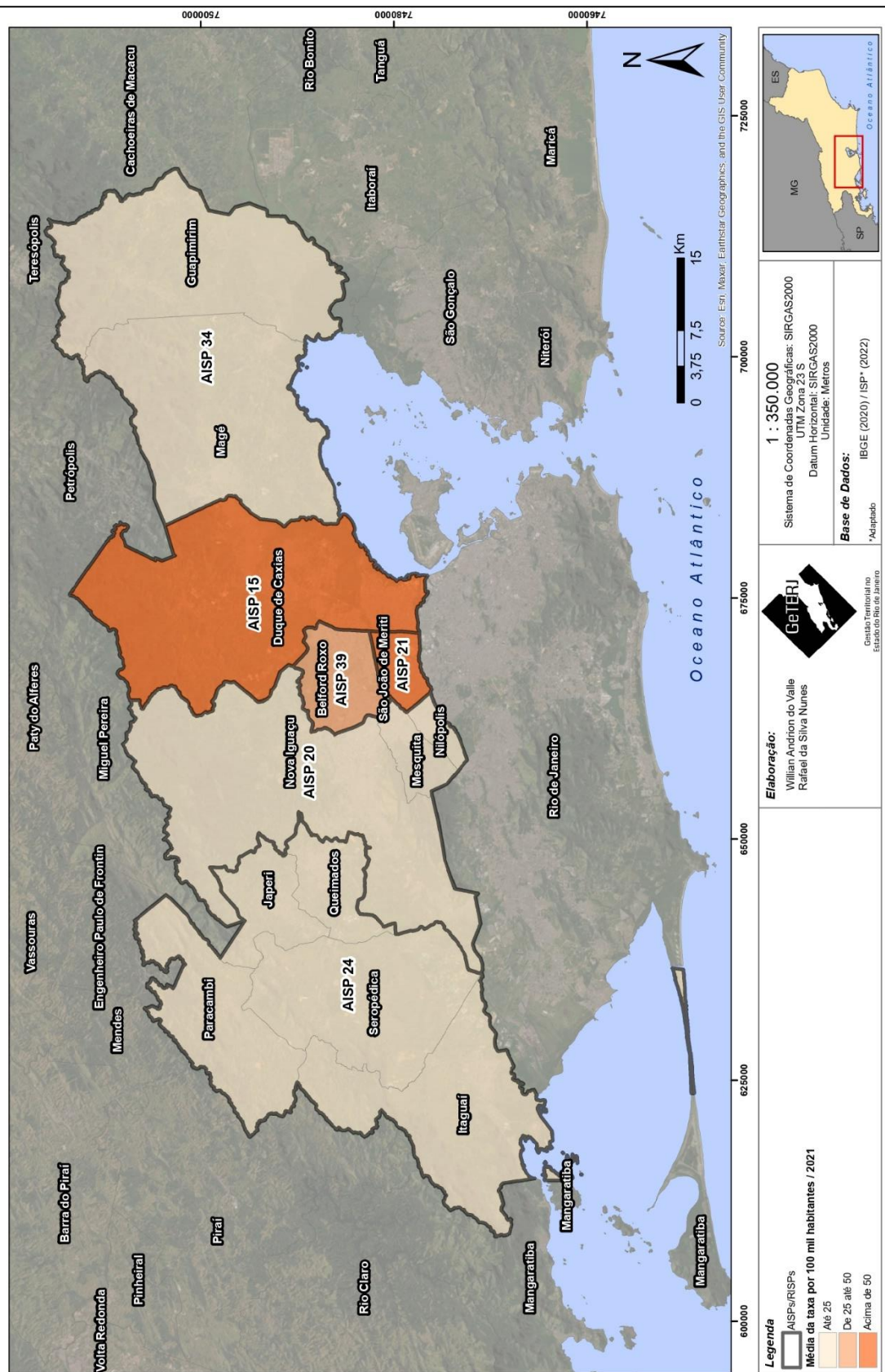
Mapa 07



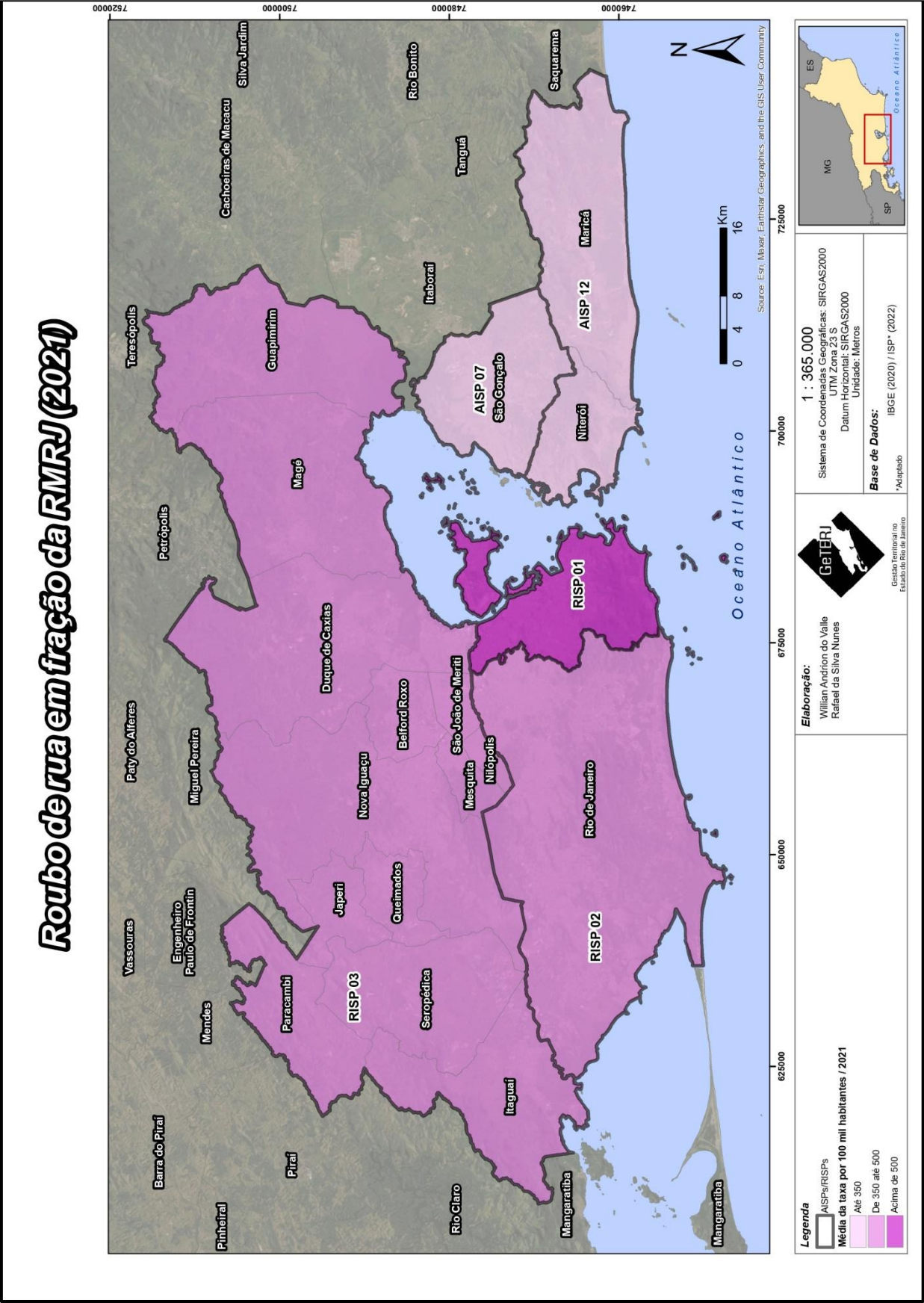
Mapa 08



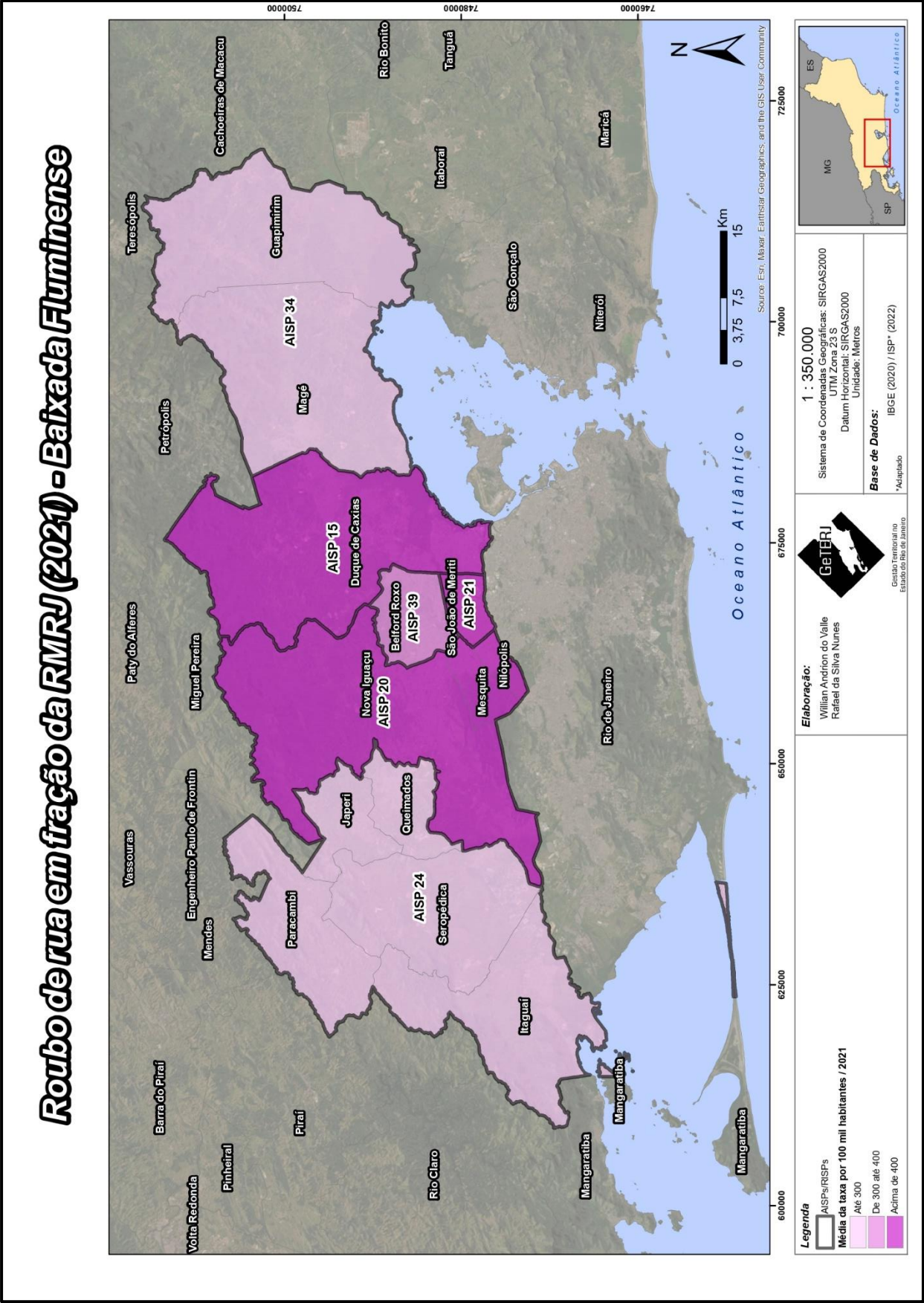
Roubo de carga em fração da RMRJ (2021) - Baixada Fluminense



Mapa 10



Mapa 11



O mapa 06, abrangendo um período de mais de meia década, mostra que a Baixada Fluminense supera as demais frações da região metropolitana nos registros de letalidade violenta, constatação que já havia sido apresentada alhures. Nessa escala de análise, a Baixada aparece como um espaço homogêneo, diferenciado-se apenas das demais frações da RMRJ. O mapa 07, por seu turno, mostra os dados para cada um dos 13 municípios que compõem a região, tendo como referência o ano de 2021. Nesse caso, é possível perceber as recentes variações espaciais da letalidade entre as subdivisões da Baixada. Através do mapa 07, pode-se visualizar que o Extremo Oeste Metropolitano registra, em termos relativos, um número bem mais acentuado de casos de letalidade que a Baixada Histórica e a Transição Baixada-Leste Metropolitano. Como acentuou Rocha (2020; p. 20), em 2016, os municípios de Queimados e Japeri figuraram como os mais violentos do estado, com 134,9 mortes/100 mil hab. e 95,5 mortes/100 mil hab., respectivamente. O quadro atual não parece ser muito diferente do que foi apresentado em 2016.

Nos demais indicadores cartografados, as diferenciações se tornam visíveis quando os dados são disponibilizados no nível municipal. Como mostra o mapa 09, Belford Roxo apresentou uma condição intermediária no registro de roubos de carga, situação sensivelmente diferente da que foi apresentada em anos anteriores, quando certamente figuraria na mesma categoria de Duque de Caxias. Essa melhoria dos registros sobre a referida tipologia criminal em Belford Roxo está diretamente relacionada à instalação do destacamento policial no Roseiral, como se discutiu no capítulo 01. Isto posto, percebe-se a necessidade de combinar várias escalas de análise, não só para perceber como está distribuída a incidência criminal, mas também para avaliar melhor a eficácia de determinadas intervenções inscritas no campo da segurança pública. E isso deve compreender também a escala do bairro e/ou distrito municipal, onde poderá ser mais facilmente organizada a participação popular, como será sugerido no próximo capítulo.

O mapa 11, representando os roubos de rua na Baixada Fluminense, não só reforça, de modo didático, a diferenciação entre as subdivisões regionais ora apresentada, como mostra que até no interior da Baixada Histórica há uma variação importante desse indicador estratégico (Belford Roxo), o que não pode ser desconsiderado. É claro que dados de outros anos também revelariam mudanças no contexto regional, o que indica a necessidade de as ações de segurança serem reavaliadas e reestruturadas constantemente.

Essa apresentação cartográfica ratifica a compreensão de que há uma significativa diferenciação sócio-espacial na região metropolitana do Rio de Janeiro e ela não se limita às questões econômicas, demográficas ou culturais. A incidência criminal está longe de ser homogênea no espaço-tempo metropolitano. Quando são operadas mudanças escalares (e esse é um exercício importante, inclusive para os responsáveis pela formulação e execução das políticas de segurança pública), algumas particularidades locais se tornam visíveis. Uma coisa é a Baixada Fluminense no contexto metropolitano, outra é pensar em suas subdivisões. As medidas que se mostram mais apropriadas para mitigar a criminalidade em um município do Extremo Oeste Metropolitano poderão não servir para coibir as manifestações criminosas na Baixada Histórica e isso está relacionado às diferenças entre as tipologias criminais predominantes em cada sub-região, o *modus operandi* e a capacidade de articulação dos bandidos.

Como bem observou a presidente do CCS Queimados, durante entrevista informal concedida ao autor, no dia 29 de junho de 2021, “cada doença tem seu remédio e cada bairro tem os seus problemas; os problemas precisam ser identificados pra serem tratados”. Sua atenta avaliação não apenas mostrou que a diferenciação sócio-espacial deve ser um componente imprescindível nas tratativas relacionadas à segurança pública, mas deslocou a observação para a escala do bairro. Essa escala, como será sugerido no fim do próximo capítulo, reúne um importante potencial para fomentar a participação popular nos CCS, outro pilar importante para a construção de uma governança orientada para a segurança pública.

O então comandante do 21º BPM, durante reunião do CCS São João de Meriti, realizada em 26 de agosto de 2019, afirmou que a segurança pública e a melhoria de alguns índices criminais na Baixada Fluminense estariam muito mais associadas às ações e estratégias feitas pelos comandantes de batalhão e delegados de polícia da região do que às diretrizes estabelecidas pela secretaria de segurança. Na oportunidade, além de criticar discretamente o engessamento das políticas de segurança, reforçou a existência de importantes diferenciações no interior da RMRJ.

Em contrapartida, há policiais e gestores que têm outra compreensão a respeito do assunto. O coordenador geral dos CCS, entrevistado formalmente pelo autor na sede do ISP, em 29 de julho de 2019, depois de caracterizar de forma

didática os conselhos comunitários de segurança fluminenses, mostrando uma percepção progressista e madura sobre o trabalho policial, afirmou que as ocorrências criminais se distribuem por toda a região metropolitana com certa homogeneidade, reverberando o que tem sido a tônica das políticas de segurança pública no estado. Como se pôde notar nos últimos mapas apresentados nesse capítulo, a compreensão do mencionado coordenador não se sustenta nos próprios dados criminais disponibilizados pelo ISP, seu local de trabalho. E o pior é que se quem comanda os conselhos comunitários de segurança não acredita em diferenciações em termos da incidência criminal, não deverão ser esperadas iniciativas contrárias no fomento à participação popular em questões relacionadas à segurança pública.

O autor também estabeleceu contato com outro policial, lotado no 3º CPA (Comando de Policiamento de Área)¹¹⁴, para obtenção de material cartográfico sobre a atuação da PM na Baixada Fluminense. Esse contato foi viabilizado por um conhecido oficial lotado em um dos batalhões da região. Curiosamente, a interlocução não teve sucesso porque o policial do 3º CPA mostrou-se insatisfeito ao ouvir do autor a expressão “insegurança na Baixada Fluminense”. Ele interpelou, alegando que o correto seria dizer “segurança na Baixada Fluminense”, negando, assim, os conhecidos episódios de violência e a elevada letalidade, que marcam de forma indelével a região. A seguir, praticamente inviabilizou o atendimento da demanda encaminhada.

Em um caso, mostrou-se desconhecimento sobre a diferenciação sócio-espacial na região metropolitana, em outro, se fez um questionamento acerca da notória insegurança de alguns locais da Baixada Fluminense, contrariando até mesmo relatos de policiais que trabalham em campo.

Casos como os mencionados criam dificuldades de difícil superação, sobretudo se se estabelece um horizonte em que as políticas de segurança pública buscam mitigar problemas específicos e diminuir a insegurança de grupos mais vulneráveis, o que requer uma apurada compreensão das variações espaciais (e temporais) da manifestação da violência criminal.

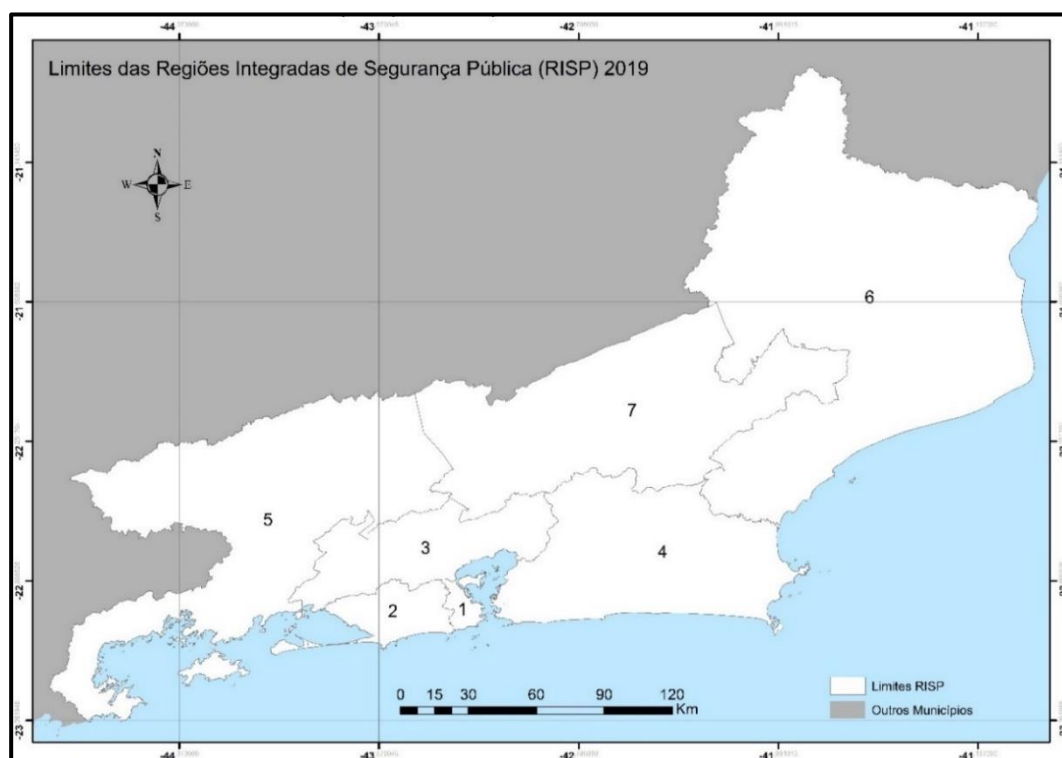
¹¹⁴ O 3º CPA compreende todos os batalhões que policiam a Baixada Fluminense. Trata-se de uma instituição da polícia militar que atua na RISP.

2.4 As RISPs e AISPs ou como foi elaborada a regionalização da segurança pública no estado do Rio de Janeiro

A regionalização da segurança pública vigente no âmbito estadual começou a ser construída em 1999, quando foram criadas, por meio da resolução SSP 263¹¹⁵, as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs). Visando a integração do planejamento da segurança pública e a coordenação operacional das polícias¹¹⁶, em 25 de julho de 2009, foi criado o decreto 41.930, que instituiu as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e as Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISPs).

Cada uma dessas unidades tem atribuições específicas. As RISPs atuam em escala regional e visam a articulação tática entre a secretaria de estado da polícia militar (SEPM) e a secretaria de estado de polícia civil (SEPOL). Há 07 RISPs em todo o território fluminense, conforme o cartograma a seguir:

Figura 10



Fonte: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/RISPjpg.jpg> (consulta realizada em 12-03-19).

¹¹⁵ De 27 de julho de 1999.

¹¹⁶ Como divulgado no site [ispdados.rj.gov.br/divisaoTerritorial.html](http://www.ispdados.rj.gov.br/divisaoTerritorial.html) (consulta realizada em 12 de agosto de 2022).

A pesquisa de tese focalizou a RISP 03, que corresponde à Baixada Fluminense. Mas, considerando a articulação do espaço metropolitano, também foram levantados dados e informações sobre o município do Rio de Janeiro (representado pelas RISPs 01 e 02) e sobre uma fração do Leste Metropolitano (que integra, junto da região das Baixadas Litorâneas, a RISP 04).

As Áreas Integradas de Segurança Pública correspondem às áreas de atuação dos batalhões da polícia militar; elas são, inclusive, identificadas pelo mesmo número do seu BPM. A RISP 03 reúne 06 AISPs: 15 (Duque de Caxias), 20 (Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis), 21 (São João de Meriti), 24 (Queimados, Japeri, Paracambi, Seropédica e Itaguaí), 34 (Magé e Guapimirim) e 39 (Belford Roxo).

A CISP, por sua vez, corresponde à área de atuação de uma delegacia de polícia e também de uma das companhias do BPM local. É, de acordo com o ISP, a “menor instância de apuração dos indicadores de criminalidade”¹¹⁷. Na AISP 15, por exemplo, estão as CISPs 59 (centro de Duque de Caxias), 60 (Campos Elísios), 61 (Xerém) e 62 (Imbaretá). O número de cada uma das CISPs corresponde ao das delegacias locais.

A figura 11, embora não represente as AISPs analisadas nessa tese, sintetiza didaticamente as informações fornecidas até aqui.

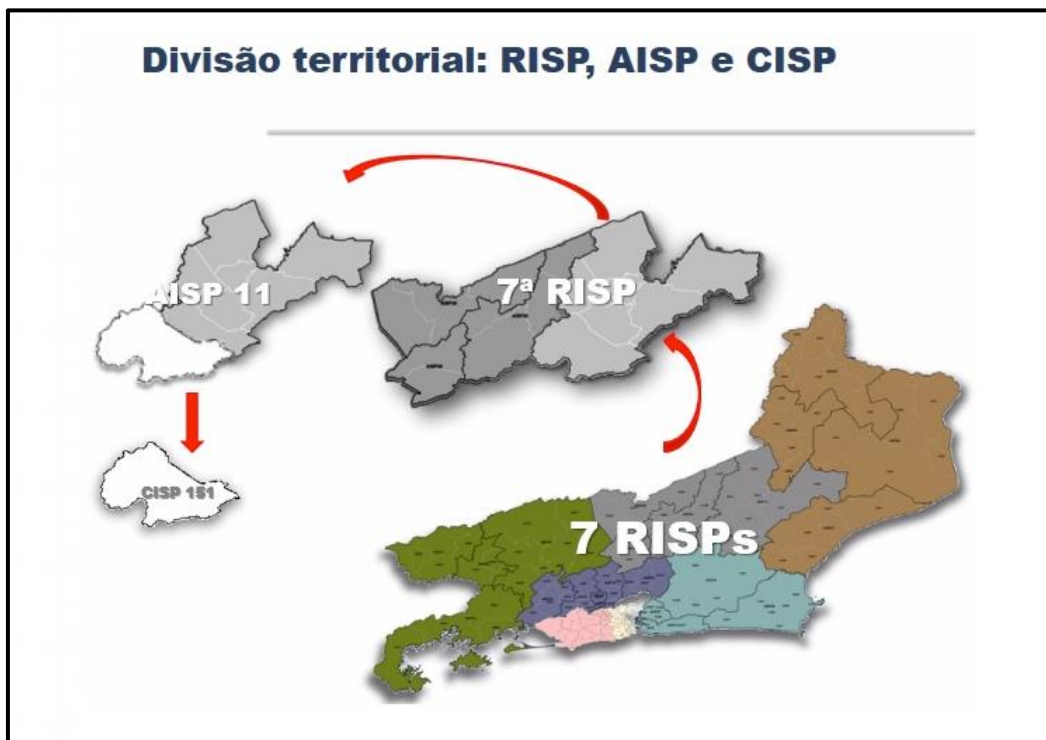
A referida regionalização para fins de segurança constitui um avanço importante em termos de organização do trabalho das forças policiais fluminenses. O próprio autor dessa tese, ao visitar as dependências do 39º BPM, em maio de 2021, percebeu *in situ* o interessante nível de organização da corporação, com uma divisão do trabalho típica¹¹⁸ e com relevante produção cartográfica, que indicava, a partir da mancha criminal, quais áreas deveriam ser policiadas com mais urgência.

Além disso, o autor teve acesso aos cartogramas que orientam o trabalho de parte daquele efetivo policial. O primeiro delimita os 06 setores de atuação do batalhão: Alfa, Bravo, Charlie, Delta, Fox e Eco, como mostra a figura 12. Esses setores, de acordo com informações disponibilizadas pelo policial responsável por operar o ispgeo naquele batalhão, integram 03 companhias diferentes.

¹¹⁷ <http://www.ispdados.rj.gov.br/divisaoTerritorial.html> (consulta realizada em 12/08 2022).

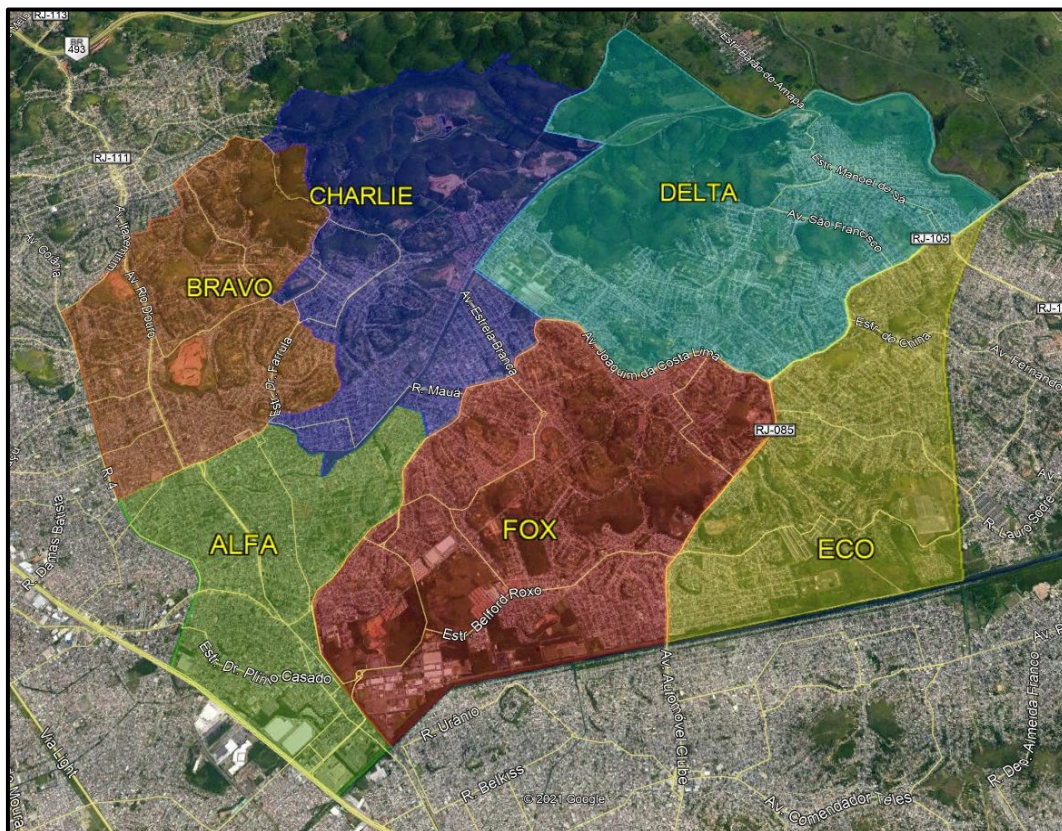
¹¹⁸ De acordo com o policial que recepcionou o autor, há os PMs que atuam no setor operacional, reprimindo desvios e efetuando prisões, e há também os que trabalham no setor de inteligência, na manutenção (predial e de viaturas) e com os recursos humanos do batalhão.

Figura 11



Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br> (consulta realizada em 01/05/2022)

Figura 12 – Os setores de atuação do 39º BPM



Disponibilizado pelo 39º BPM ao autor, em 28 de maio de 2021.

O 39º BPM também preparou um cartograma com a delimitação dos grupos criminosos que atuam em Belford Roxo, o que constitui uma importante ferramenta para a orientação das ações policiais no município e revela que nem tudo que é feito pela PM está inscrito necessariamente no âmbito ostensivo.

Figura 13 – Territorialização de grupos criminosos em Belford Roxo



Disponibilizado pelo 39º BPM ao autor, em 28 de maio de 2021.

As áreas em vermelho, amarelo e branco representam, respectivamente, os espaços territorializados pelo Comando Vermelho, Amigos dos Amigos e por grupos milicianos. A simples existência de 03 facções criminosas sugere que diferentes territorialidades atuam no município, modelando, em não poucas situações, distintos *modus operandi* na consecução das práticas delitivas. Esse entendimento reforça a convicção de que o mencionado SIM deveria não se restringir aos indicadores estratégicos de letalidade violenta e roubos (de diversos tipos), preocupando-se mais efetivamente com a desestruturação e/ou contenção dos grupos ilegais cujas atividades alimentam a criminalidade violenta.

Essa mudança de enfoque sugerida pelo autor direciona a atenção das instituições policiais dos crimes violentos para as organizações criminosas que os promovem. Dessa forma, imagina-se que, em médio e longo prazos, haveria um ganho mais substantivo em termos de promoção da segurança pública.

A regionalização da segurança pública fluminense, como mencionado, tem virtudes importantes: ela articula as 03 unidades criadas e as polícias estaduais, abrindo caminho para abordagens de segurança em diferentes escalas, da distrital a regional; e, com exceção das CISPs, essa proposta respeita os limites municipais, o que facilita o registro e utilização de dados estatísticos. Contudo, o tamanho e o grande quantitativo de moradores de algumas AISPs, como a 15° (Duque de Caxias) e a 20° (Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis) gera dificuldades para uma melhor atuação dos batalhões de polícia e para o planejamento das ações de segurança em sentido amplo. Além disso, há subutilização das CISPs, que, por abrangerem a escala do distrito municipal, poderiam estar servindo como veículos para a necessária descentralização da participação popular nos conselhos comunitários de segurança, como se mostrará amplamente no próximo capítulo.

Ao invés de propor uma nova regionalização para o ambiente metropolitano, o autor entende que alguns ajustes – como a divisão de algumas AISPs e a recomposição de efetivos das polícias civil e militar – acompanhados de uma compreensão mais progressista sobre a importância da região no planejamento estratégico serão suficientes para contribuir com a dimensão operacional da segurança pública.

O entendimento de que a região e a regionalização devem ser concebidas como instrumentos de transformação do espaço geográfico é imprescindível para os responsáveis pela gestão da segurança pública. Nesse sentido, a abordagem da região como um “instrumento de ação e/ou projeto de intervenção no real”, feita por Haesbaert (2010; p. 95), se mostra muito pertinente.

Contudo, é bom enfatizar que compreender a região e a regionalização como ferramentas importantes para a redução da incidência criminal e o aumento da sensação de segurança não é suficiente para que mudanças sócio-espaciais ocorram. É necessário, também nas palavras Haesbaert (2010; p. 105), “estar consciente dos constrangimentos e dos requisitos específicos a que está sujeita a ação prático-política”. Noutros termos, a diferenciação sócio-espacial e o processo de regionalização que ela suscita estão inscritos principalmente no âmbito operacional da segurança pública, sua utilização dependerá de escolhas políticas que não costumam estar sob o controle da população ou dos policiais em atividade.

3. Participação Popular no planejamento e execução das ações de segurança pública

3.1 Introduzindo a temática da participação nos conselhos comunitários de segurança

A participação popular, entendida como o engajamento de diversos cidadãos (que representam a si mesmos ou instituições) na discussão sobre assuntos que afetam diretamente o seu cotidiano – notadamente aqueles relacionados à oferta de saúde e educação básicas, segurança e transporte públicos –, vem se constituindo como um importante elemento da gestão pública no Brasil. Desde a promulgação da Constituição de 1988, apelidada de “cidadã”, leis e decretos foram criados tanto na esfera federal, como nos demais entes federativos, regulamentando a participação popular através da constituição de conselhos.

As temáticas associadas à segurança pública, no entanto, não foram mencionadas pela carta constitucional como aquelas que deveriam ser atendidas pela criação de conselhos comunitários. De acordo com o entendimento apresentado no trabalho de Godinho *et al* (2016; p. 23), “a exclusão da segurança pública do rol de temas sobre os quais a população deveria ser consultada relaciona-se ao histórico distanciamento da matéria em relação aos cidadãos”¹¹⁹.

Dessa forma, embora a proposição de um engajamento social nas questões de interesse público já estivesse presente no ordenamento jurídico nacional desde fins dos anos 1980, a segurança foi tratada apenas tardiamente como algo que devesse ser discutido com os cidadãos. No Rio de Janeiro, como se mostrará ao longo desse capítulo, a criação dos conselhos comunitários de segurança só vai se tornar possível a partir de uma resolução publicada em julho de 1999¹²⁰, mais de uma década após a publicação da constituição federal.

¹¹⁹ O trabalho de Patrício (2016; p. 74) ratifica essa afirmativa ao considerar que “mesmo com os avanços da chamada constituição cidadã, segurança pública ‘dever do Estado, direito e responsabilidade de todos’ não incorporou a participação popular como requisito fundamental”.

¹²⁰ Resolução SSP 263, de 26 de julho de 1999, que definiu os coordenadores das AISP (Áreas Integradas de Segurança Pública). A criação dos conselhos comunitários de segurança aparece com

Essa demora para a regulamentação da participação popular na segurança pública fluminense (algo que se repetiu nos demais estados) está associada ao significativo afastamento entre a população e as forças policiais, que, por sua vez, não passaram por qualquer reestruturação após a ditadura militar brasileira. Segundo abordagem defendida por Godinho *et al* (2016; p. 23), o tratamento da segurança como algo restrito e secreto, marca da ideologia militar, levou ao isolamento das forças policiais e à “consequente colaboração tardia com a população”.

Esse quadro provavelmente retardou avanços importantes em termos de segurança pública, tanto na identificação da ocorrência de certos crimes e do *modus operandi* de algumas facções criminosas, como na formulação de ações e políticas públicas que considerassem particularidades regionais. Mais do que isso, o distanciamento entre as forças policiais e a população dificultou (e ainda dificulta) a constituição de formas de governança, nas quais a participação popular é imprescindível (como se mostrará no último capítulo dessa tese).

Dito de outra forma, considerando que os conselhos comunitários de segurança (CCS) são formados por representações do Estado, grupos de interesse e pessoas comuns, pode-se dizer que uma atuação efetivamente comunitária das forças policiais é *conditio sine qua non* para a constituição de alguma forma de governança. Essa compreensão já aparece, ainda que de modo bem embrionário, na resolução 263, de 26 de julho de 1999, a qual se atribui, como se mencionou anteriormente, a criação dos referidos conselhos no estado do Rio de Janeiro. O capítulo 06 (seção I) da referida resolução apresenta como primeira finalidade dos CCS: “aproximar as instituições policiais da comunidade, restaurando suas imagens, restituindo-lhes credibilidade e transmitindo mais confiança e sentimento de segurança à população”¹²¹.

uma importância muito secundária nesse documento, sendo mencionada apenas no capítulo 06 de seu segundo anexo. O tratamento do tema só passou por uma primeira revisão, ainda que de forma muitíssimo limitada, depois de 04 anos, com a publicação de mais duas resoluções (SSP 607, de 24 de março de 2003, e SSP 629, de 19 de maio de 2003).

¹²¹ Segundo a mencionada resolução, as demais finalidades do CCS são: aprimorar o controle do crime através do apoio dos que convivem mais de perto com os problemas, no cotidiano: os moradores; elevar o grau de consciência comunitária sobre a complexidade dos problemas relativos à segurança pública para que jamais, em nosso estado, haja espaço para o fortalecimento do discurso que propõe a barbárie como forma de combater a barbárie.

De uma perspectiva panorâmica, considerando as observações do autor durante os cinco anos de pesquisa doutoral, não se pode negar que houve um certo avizinhamento entre as forças policiais e os frequentadores dos conselhos de segurança, sobretudo pela formação de diálogos entre ambos, além da apresentação de demandas, questionamentos e sugestões por parte da população. No entanto, a relação comunitária em seu sentido mais específico escapa aos CCS. Não há uma relação identitária típica entre policiais e participantes das reuniões dos conselhos, seu convívio deveria ser cotidiano e não ocasional¹²² para que isso fosse possível. Também não se construiu aquilo que Cefai *et al* (2011; p. 15) chama de “uma unidade vivida e praticada da ação coletiva”, o que ocorre é alguma colaboração mútua (porém limitada) para a resolução de problemas de segurança localizados; experiência muito distante dos exemplos clássicos das relações comunitárias praticadas por associações de moradores em favelas cariocas ou pelo trabalho de caridade realizado pela Igreja Católica, em meados do século passado¹²³.

Não se pode, contudo, relacionar todos os entraves ao estabelecimento de relações comunitárias em um (ou a partir de um) conselho de segurança às forças policiais. As formas de associação ou participação popular geralmente são motivadas pela necessidade de se tratar de alguma mazela social (frequentemente, problemas que perturbam o cotidiano; raramente, questões ideológicas) e se caracterizam pela reunião de pessoas diferentes, com ambições, por vezes, conflitantes e que estão sujeitas ao clientelismo e ao paternalismo, mostrando “a difícil desvinculação dos processos participativos das modalidades da política comum”, como acentua Cefai *et al* (2011; p. 19). Portanto, não são raras as situações em que os frequentadores dos conselhos apresentam demandas ou sugestões estranhas à promoção da segurança pública ou ao convívio comunitário.

Em uma abordagem mais complexa, as razões da participação popular podem ser reunidas em duas classes distintas: a dos argumentos metateóricos e a

¹²² Um relação comunitária pressupõe diálogos frequentes entre policiais e os moradores da localidade onde atuam, o que, de modo geral, não ocorre. Além disso, vários participantes das reuniões observadas pelo autor declararam não saber que existia um conselho para tratar de questões de segurança, outros disseram que conheciam o CCS, mas não tinham notícia de já ter ocorrido alguma reunião em seu bairro ou arredores.

¹²³ Para maiores esclarecimentos, consultar o trabalho de Cefai *et al* (2011; p. 14).

dos argumentos empíricos de detalhe, seguindo proposição apresentada no trabalho de Souza (2006; p. 183).

Os argumentos metateóricos fazem referência às questões de natureza político-filosófica e ética, não podendo ser comprovados empiricamente. De acordo com o referido autor, essa classe de argumentos não apresenta uma aceitação unânime, sendo esboçada a partir de juízos de valor, mas podendo ser racionalizada (p. 186). Isto posto, pode-se dizer que os favoráveis à participação popular no planejamento e gestão públicos poderão afirmar categoricamente que a “participação é um direito inalienável” e os contrários à participação poderão argumentar que ela trata de “uma usurpação em face da existência de representantes (prefeitos, vereadores, deputados etc.)”, como demonstra Souza (2006; p. 185).

Os argumentos empíricos de detalhe, por sua vez, subdividem-se em duas categorias menores: a participação como um fim em si mesma e a participação como um meio, atendendo a um enfoque instrumental. Essas duas categorias são favoráveis à participação popular, como se poderá perceber a partir dos exemplos seguintes.

A participação como um fim em si mesma compreende, de acordo com o referido autor (p. 187), os argumentos de que ela ajuda a formar cidadãos melhores e permite ou facilita o seu fortalecimento. Há várias referências que ratificam essa abordagem empírica, sobretudo em estudos antropológicos. Um exemplo didático pode ser extraído do trabalho de Patrício (2016; p. 307-308). De acordo com a autora:

O “resultado” gerado pelo conselho ou o seu “sucesso” não está necessariamente associado à atuação dos órgãos públicos na resolução das demandas apresentadas, mas na oportunidade por ele gerada em pautar o trabalho da polícia e das “autoridades”, de falar “ao vivo”, de ser ouvido e, ainda por cima, de receber uma resposta. A satisfação e a reunião bem-sucedida reside na capacidade de fazer a palavra circular e, com ela, na oportunidade de “dar satisfação”, no sentido polissêmico da palavra, aos participantes, fazendo com que nos conselhos sejam impressos novos significados às rotinas e práticas prescritas pelo Estado e tornando este um espaço legítimo (legitimado e reconhecido) de participação.

Ao analisar a participação popular em dois conselhos de segurança pública distintos¹²⁴, a autora concluiu que o sucesso das reuniões reside na possibilidade de falar e ser ouvido, na construção de um espaço legítimo de participação e não no atendimento das demandas e na resolução dos problemas apresentados. Essa concepção, embora esteja de alguma forma relacionada ao importante exercício de construção da cidadania¹²⁵ e ao regate do que parece ser a satisfação dos presentes pela simples participação nas reuniões, se afasta do necessário pragmatismo¹²⁶ que o atual quadro de insegurança, sobretudo no Rio de Janeiro, requer.

Outro exemplo em que a participação popular é apresentada como tendo um fim em si mesma, melhorando e fortalecendo a cidadania, mas deixando de lado o propósito responsável por mobilizar a participação, é ofertado pelo trabalho de Godinho *et al* (2016; p.26):

Em geral, espera-se que estratégias de segurança pública produzam resultados como redução da criminalidade, do medo ou da sensação de insegurança; e algumas buscam reduzir as chamadas “desordens” ou “incivildades”. Contudo, o que realmente se espera de programas participativos é que envolvam os cidadãos em iniciativas públicas com o Estado; que alcance o maior número de pessoas possível; e que haja amplo compartilhamento de poder. Assim, em programas participativos, a participação e a deliberação são, em primeiro lugar, fins em si.

A participação concebida como um meio para se alcançar um objetivo específico, por seu turno, constitui uma forma de racionalizar o planejamento e a execução de políticas públicas, otimizar os recursos disponíveis e combater a corrupção. Além disso, uma significativa participação popular, sobretudo se se aproximar de um grau deliberativo, legitima as ações construídas em associação ao poder público, revestindo-as de um estatuto democrático.

A propósito, a maioria dos participantes dos conselhos comunitários de segurança analisados¹²⁷ buscou a função precípua das reuniões, a saber, a resolução

¹²⁴ Um na Cidade do Rio de Janeiro (o conselho da 23ª AISP, que compreende frações da zona sul carioca: Ipanema, Leblon, Rocinha, Gávea, Jardim Botânico, Lagoa, São Conrado e Vidigal) e outro em Brasília

¹²⁵ Lida, de forma estreita e simplificada, como como a participação nas questões de interesse público.

¹²⁶ Aqui empregado como uma ênfase na aplicação prática de conhecimentos ou percepções. Em outros termos, um conjunto de considerações sobre um acontecimento ou fato de um ponto de vista prático.

¹²⁷ Os CCS em atividade na Baixada Fluminense (RMRJ).

dos problemas que afetavam a população local – em boa parte dos casos, relacionados à violência e à incidência criminal. Foram numerosos os relatos sobre roubos e furtos e as solicitações por policiamento em áreas conflagradas pelo tráfico de drogas, o que não excluiu, como se mostrará ao longo desse capítulo, a apresentação de demandas relacionadas ao trânsito e à assistência social, temas que não estão diretamente relacionados à segurança pública. Aqueles que foram entrevistados pelo autor também destacaram a sua preocupação com a cessação dos infortúnios relacionados à insegurança, deixando o pretense caráter formativo das reuniões do conselho como algo secundário. O enfoque instrumental da participação popular, portanto, foi predominante.

É importante frisar que há várias formas de participação popular. Os conselhos comunitários e as audiências públicas integram os canais promovidos e organizados pelo Estado, o que Souza (2006; p. 201) chama de *government-sponsored*. Esse tipo de organização institui uma maneira de participar que se enquadra nos limites impostos pela legislação que os criou, ao contrário dos movimentos e ativismos sociais¹²⁸, que não nascem a partir do Estado, mas apesar dele e, não raro, contra ele.

Se o que se busca é o estabelecimento de uma governança das questões associadas à segurança pública e havendo uma efetiva interlocução do Estado com a população – e não simulacros de participação, marcados por reuniões em que predominam a manipulação e a simples informação –, não há razão para refutar o *government-sponsored*. Ele, ao contrário, deve ser estimulado e aperfeiçoado constantemente com vistas ao aumento de autonomia da população, podendo conviver, sem embargo, com outras formas de participação popular que nascem da mobilização social.

Na verdade, o *government-sponsored* estabelece uma condição peculiar porque, ao menos idealmente, não representa ações unilaterais do Estado, do tipo *top-down* (de cima pra baixo), e, por outro lado, não constitui um esforço de mobilização social desassociado do (ou em oposição ao) poder público. Nesse sentido, Patrício (2016; p. 290-291), ao tratar da performance da participação

¹²⁸ De acordo com o autor, os movimentos sociais, ativismos e lobbies podem ser classificados como *grassroots-sponsored*.

popular nos conselhos comunitários, afirma: “abrir-se ao controle do estado, aos seus olhos e ouvidos é também, em alguma medida, dele fazer parte como ‘dispositivo’ de governo, como uma instância disso que se chama ‘governança’”.

Nos subcapítulos seguintes, serão analisados os conselhos comunitários de segurança que integram a Baixada Fluminense (RJ) e também os decretos e resoluções que os regulamentam. Além disso, será apresentada a relevância dos CCS na discussão dos temas associados à segurança pública, os avanços e entraves à construção de uma governança das questões que interessam ao setor e, por último, será proposto um modelo, ainda embrionário, que aprimora o funcionamento dos referidos conselhos.

3.2 Sobre os Conselhos Comunitários de Segurança do Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, os conselhos comunitários de segurança (CCS) completaram duas décadas de existência recentemente, tendo sido criados no primeiro ano da gestão do governador Antony Garotinho (1999-2002). A resolução que os instituiu¹²⁹, já mencionada na seção anterior, tratava das áreas integradas de segurança pública (AISP) e da definição de seus coordenadores, mencionando a criação dos referidos conselhos como uma atribuição dos delegados e comandantes de batalhão. Estes e os representantes da sociedade civil interessados em colaborar com a promoção da segurança pública formariam os CCS.

No referido documento, ficou definido que: 1) as reuniões deveriam ser mensais¹³⁰ e realizadas nas dependências do batalhão de polícia ou das delegacias; 2) o conselho deveria ter uma função consultiva, “não lhe cabendo qualquer responsabilidade executiva ou deliberativa” e 3) as discussões realizadas durante as reuniões deveriam constar em ata, sob a responsabilidade da coordenação da AISP.

¹²⁹ Resolução SSP 263, de 26 de julho de 1999.

¹³⁰ O que poderia ser alterado de acordo com o entendimento da maioria dos participantes, respeitados os limites impostos pelas autoridades policiais.

Essa fase inicial dos CCS ainda não previa a realização de eleições e a formação de uma diretoria composta por membros da sociedade civil, isso só vai mudar a partir da resolução SSP 781, de 08 de agosto de 2005¹³¹. Esse documento, além de ampliar as finalidades do conselho – incluindo a discussão sobre quais seriam as prioridades em termos de segurança pública (até então, definidas exclusivamente pelas forças policiais), a promoção de projetos e campanhas educativas para redução da violência, a busca por integração com instituições públicas e privadas que tivessem influência sobre questões relacionadas à segurança pública, entre outros –, definiu os cargos de toda a diretoria do CCS, indicando suas atribuições e responsabilidades. Além disso, instituiu uma comissão de ética, formalizou a realização de eleições anuais e definiu uma pauta padrão para nortear as reuniões.

Trata-se de uma resolução bem mais robusta e consistente que as anteriores, o que contribuiu para a efetiva organização dos conselhos comunitários de segurança, ainda que passados mais de 06 anos desde a sua fundação. Não obstante, certas limitações persistiram, a exemplo da manutenção do caráter consultivo dos CCS, assunto que será explorado ao longo desse capítulo.

A resolução SSP 781 estabeleceu que a diretoria dos conselhos deveria ser formada pelos membros natos (o comandante do batalhão local e os delegados responsáveis pela área abrangida pelo CCS) e pelos membros efetivos (que, minimamente, ocupariam os cargos de presidente, vice-presidente, 1º e 2º secretários e diretor social e de assuntos comunitários). Os frequentadores das reuniões que não integrassem a diretoria deveriam ser chamados de membros participantes.

Todo membro efetivo, eleito para um mandato de 01 ano¹³², deveria cumprir alguns requisitos¹³³, a saber: ser voluntário (não foi feita previsão de remuneração ou qualquer outra vantagem financeira para nenhum dos efetivos); ser maior de idade e não apresentar antecedentes criminais; residir, trabalhar ou estudar na área de abrangência do CCS; ser representante de organizações que atuem na área do

¹³¹ Alterada pelas resoluções SESEG 78, de setembro de 2007, e 574, de 12 de abril de 2012.

¹³² Isso foi alterado pela resolução SESEG 574, de 12 de abril de 2012, que aumentou para 02 anos o mandato dos membros efetivos.

¹³³ Apresentados no art. 25 da mencionada resolução.

conselho; ser membro da comunidade, tendo frequentado no mínimo metade das reuniões (acredita-se que no ano anterior); firmar compromisso de cumprir as normas que regulam o CCS.

Outro aspecto importante é a definição de como deveria ser dirigida a reunião mensal pelo presidente do conselho. O art. 33 da referida resolução estabelece uma pauta-padrão, contendo os seguintes itens: 1) abertura; 2) composição da mesa; 3) leitura e aprovação da ata da reunião anterior; 4) apresentação dos dados estatísticos do mês anterior; 5) prestação de contas das tarefas distribuídas nas reuniões anteriores; 6) apresentação do tema principal a ser tratado; 7) assuntos gerais; 8) palavra livre com inscrição prévia junto à mesa; 9) síntese dos assuntos tratados e comunicação da próxima reunião; 10) consignação, em atas ou relatórios, das ações seguintes a serem desenvolvidas; 11) encerramento.

Essa institucionalização mostrada nos parágrafos precedentes é atribuída ao Instituto de Segurança Pública (ISP), que, um ano antes da publicação da resolução SSP 781, quando havia apenas 18 conselhos de segurança em todo estado do Rio de Janeiro¹³⁴, passou a responder pela coordenação geral dos CCS. De acordo com Gimenes *et al* (2021; p. 07), a partir do I fórum dos conselhos comunitários de segurança, organizado pelo ISP em 2004, foram definidas regras mais claras de funcionamento para os conselhos, que deveriam se tornar mais formais, distanciando-se, assim, dos cafés comunitários¹³⁵.

No bojo dessas transformações, o ISP, a partir de 2005¹³⁶, passou a investir na padronização das atas de reunião dos conselhos. Em parceria com o PRODERJ¹³⁷, criou um *software* que possibilita o manuseio e o envio dessas atas, o que certamente facilitou o arquivamento dos registros produzidos mensalmente por cada um dos CCS. De acordo com Gimenes *et al* (2021; p. 20), a inovação ainda serviu para agilizar o encaminhamento das demandas às autoridades de segurança pública e também para fornecer aos CCS uma ferramenta mais prática e moderna.

¹³⁴ Atualmente, há mais de 60 CCS em atividade.

¹³⁵ Concebidos como encontros mensais entre a polícia militar e a população local, sob a responsabilidade dos batalhões. Os cafés comunitários sempre ocorreram de maneira informal, servindo como um canal para a realização de denúncias e solicitação de apoio da PM.

¹³⁶ De acordo com informação disponibilizada em Moraes *et al* (2015; p. 14).

¹³⁷ Centro de tecnologia de informação e comunicação do estado do Rio de Janeiro. Maiores informações em proderj.rj.gov.br.

O ISP também elaborou um curso de capacitação em ata eletrônica, ofertado a todos os membros efetivos que acessam o software supramencionado. Todo esse esforço, contudo, não foi suficiente para que o sistema inovador atingisse um amplo sucesso. Segundo informações disponíveis no Relatório dos conselhos comunitários de segurança do estado do Rio de Janeiro, organizado pelo Instituto de Segurança Pública¹³⁸, de todas as 419 atas produzidas no ano de 2013, 66,8% (280 atas) seguiram no formato eletrônico e apenas 33,2% em moldes tradicionais. O percentual de atas eletrônicas seria expressivo se não se levasse em consideração que no ano em questão havia 68 CCS em atividade, o que demandaria um total de 816 atas¹³⁹ (quase o dobro das que foram enviadas). Logo, as 280 atas geradas no formato eletrônico respondem por apenas 34,4% (um pouco mais de 1/3) do total esperado. O formato digital proposto pelo ISP mostrou-se vantajoso em relação às formas tradicionais de confecção do documento, mas parece não ter sido capaz de contribuir para um aumento do número total de registros sobre as reuniões dos CCS.

Dito de outra maneira, há uma notória dificuldade de se possibilitar aquilo que é a função primordial das atas, a saber, a preservação da memória das reuniões realizadas pelos conselhos. Isso compromete um “valioso mecanismo de fiscalização e monitoramento tanto das demandas locais como do retorno dado pelo poder público”, como relata Poncioni *et al* (2016; p. 174). Acrescente-se a isso, a visível inabilidade do ISP em fiscalizar o envio mensal das referidas atas, uma obrigatoriedade legal que repousa sobre os membros efetivos de cada um dos conselhos de segurança, já que foram investidos de uma função pública.

O autor dessa tese também se deparou com o problema supracitado, ainda na fase de estruturação da pesquisa, quando solicitou acesso às atas de reunião dos CCS estabelecidos na Baixada Fluminense. O pedido feito ao ISP¹⁴⁰ era para consulta de todos os registros produzidas por esses conselhos entre julho de 2016 e junho de 2019, totalizando um período de 36 meses. Dos 13 municípios que formam a referida região, Japeri, Paracambi, Queimados (integrantes da AISP 24) e

¹³⁸ Moraes *et al* (2015).

¹³⁹ Levando-se em conta que cada conselho deve enviar 12 atas por ano, uma para cada mês.

¹⁴⁰ O pedido precisou ser formalizado através do envio de um e-mail à coordenação geral dos conselhos comunitários de segurança. Após a apreciação do ISP, o autor foi convocado para assinar um termo de responsabilidade sobre o uso das informações contidas nos documentos solicitados, ato necessário para que o pedido fosse atendido. Depois disso, transcorridos alguns meses, o material foi disponibilizado em um pen drive.

Mesquita (AISP 20) não mantiveram CCS em atividade durante o período considerado (ou parte dele). Todo o material disponibilizado se acha descrito a seguir.

Tabela 01 – Atas dos CCS analisadas no curso da pesquisa

CCS	AISP	Quantidade de atas analisadas (Julho de 2016 – junho de 2019)
Nova Iguaçu	20	06
Mesquita*	20	03
Nilópolis	20	01
São João de Meriti	21	07
Caxias	15	20
Belford Roxo	39	11
Magé	34	10
Guapimirim	34	04
Seropédica	24	02
Itaguaí	24	04

Elaborada pelo autor, 2022. *Excepcionalmente, foram analisadas atas do ano de 2015.

Como indicado na tabela, foram consideradas, em caráter excepcional, 03 atas produzidas pelo CCS Mesquita durante o ano de 2015, material disponibilizado por engano pelo Instituto de Segurança Pública ao presente autor, mas que pareceu útil para as investigações previstas por ocasião do exame de qualificação. Chama atenção a diminuta quantidade de atas produzidas, apenas o CCS Caxias remeteu mais de 50% dos documentos esperados¹⁴¹ para o período em análise. Os conselhos de Nilópolis, Seropédica, Itaguaí e Guapimirim enviaram, ao todo, apenas 11 atas. Levando-se em conta os conselhos descritos na tabela, com exceção do CCS Mesquita, foram disponibilizadas 65 atas, que respondem por apenas 20% do total devido para o triênio 07/2016 – 06/2019.

É inegável que uma ausência tão significativa de documentos concorre, mesmo que não seja algo propositado, para velar o entendimento de como se

¹⁴¹ Tendo em vista que o envio de atas deve ser feito mensalmente, seriam 36 ao todo.

organizam os conselhos de segurança no estado. Ademais, a própria capacidade de coordenação dos CCS pelo ISP, como sugerido anteriormente, pode ser colocada em xeque diante dos percentuais mencionados acima.

Além do exame das atas disponibilizadas pelo Instituto de Segurança Pública, o autor acompanhou 15 reuniões regulares dos conselhos comunitários de segurança: 14 em CCS da Baixada Fluminense e 01 no CCS da AISP 06, que compreende frações da zona norte do município do Rio de Janeiro¹⁴². Essas reuniões aconteceram entre agosto de 2019 e julho de 2021. A presença do autor na reunião do CCS da AISP 06, realizada em 04 de fevereiro de 2020, permitiu fazer alguns balizamentos iniciais e checar se a natureza das discussões e a postura dos dirigentes guardava similitude com o que estava sendo feito nos conselhos da Baixada Fluminense, ponto focal da pesquisa.

As observações *in situ* permitiram ao autor perceber as hesitações, tensões e contradições nas falas e gestos dos participantes e dirigentes das reuniões, coisas bem mais difíceis de perceber em atas ou quaisquer outros documentos oficiais. Em um dos conselhos visitados, para mencionar um exemplo importante, o autor tomou conhecimento “nos bastidores” que houve uma espécie de rivalidade entre o prefeito do município e o comandante do batalhão de polícia, o que praticamente impediu, por um razoável período¹⁴³, o necessário diálogo entre a polícia militar e o executivo local. Esse episódio certamente contribuiu para a manutenção do quadro de (in)segurança pública no município.

Torna-se necessário destacar que as referidas atas disponibilizadas pelo ISP, como qualquer outra produção humana, não estão isentas de subjetividades e parcialidades, sendo, vez por outra, visivelmente tendenciosas. Dentre as atas examinadas pelo autor, duas em especial ratificam esse entendimento. A primeira resulta da reunião realizada pelo CCS Nilópolis (AISP 20), em 14 de fevereiro de 2017. Após tratar de uma quantidade variada de assuntos – como a realização de rondas escolares, o consumo de drogas e a ocorrência de assaltos, a realização de consultas odontológicas e a aplicação de vacinas, além da existência de uma piscina

¹⁴² Tijuca, Maracanã, Alto da Boa Vista, Praça da Bandeira, Andaraí, Grajaú e Vila Isabel.

¹⁴³ Que só teve fim quando o referido comandante solicitou sua transferência para outro batalhão, de acordo com as informações disponibilizadas por um dos membros efetivos do conselho.

com “água esverdeada” –, a secretária do conselho escreveu que “várias falas não foram dignas de registro, pois se desvirtuaram evasivamente dos propósitos deste conselho”. O problema reside na definição de quais seriam esses propósitos, haja vista que também foram mencionados em ata temas sem qualquer relação com a segurança pública. O autor também acompanhou duas reuniões do CCS Nilópolis¹⁴⁴ e pôde constatar que o próprio presidente do conselho separou uma boa parte de seu tempo para discutir a falta de uma maternidade pública no município, a condição da pavimentação das ruas, a transmissão de raiva entre cães e gatos e a condição socioeconômica do país. Essas temáticas também se “desvirtuam dos propósitos” de um conselho de segurança, para aproveitar a própria expressão cunhada em ata.

A ata do CCS Seropédica, de 07 de fevereiro de 2018, por sua vez, omitiu todas as contribuições feitas pelos moradores que estavam presentes na reunião: “(...) foi aberto a população presente fazer suas reivindicações. As autoridades policiais responderam às perguntas e anotaram alguns problemas que a população questionou”. Não se qualificou qualquer relato (reivindicação, questionamento ou proposta) feito pelos membros participantes. No entanto, o espaço dedicado às falas dos membros natos ou de seus representantes foi amplamente respeitado.

Além do exame das atas disponibilizadas pelo ISP e das observações feitas durante reuniões dos conselhos, foram realizadas 16 entrevistas: 02 formais (uma com o coordenador geral dos CCS e outra com o prefeito de Nova Iguaçu) e 14 informais com diretriz¹⁴⁵ (que compreenderam os presidentes de alguns conselhos analisados, policiais, responsáveis por secretarias municipais de segurança, etc.). Outra atividade importante, já mencionada nos capítulos anteriores, foi a realização de dois trabalhos de campo¹⁴⁶, definidos a partir das informações reunidas pelo autor por ocasião das entrevistas e do acompanhamento das mencionadas reuniões.

¹⁴⁴ Em 23 de março de 2021 e 25 de maio de 2021.

¹⁴⁵ No curso da pesquisa, o autor percebeu que abordar informalmente os seus interlocutores proporcionaria um ganho empírico mais substancial do que aquele que teria com os roteiros prontos. As tensões e complicações que envolvem a discussão sobre crimes, violência e atuação policial costumam gerar algum desconforto e/ou receio em boa parte dos entrevistados, aqui incluídos os profissionais da segurança pública. Não obstante, as questões e diretrizes que já apareciam nos roteiros elaborados pelo autor foram, sempre que possível, inseridas nas entrevistas informais, daí a necessidade de usar o qualificativo “com diretriz”. Os mencionados roteiros de entrevista aparecem como apêndices desta tese.

¹⁴⁶ Um em Belford Roxo (favela do Roseiral) e outro em Nova Iguaçu (Vila de Cava, nos arredores do Arco Metropolitano).

Retomando a abordagem sobre o desenvolvimento dos CCS fluminenses, após essa breve apreciação metodológica, pode-se afirmar que o Instituto de Segurança Pública, ainda em meados da primeira década do presente século, envidou alguns esforços para publicizar os conselhos de segurança. Era necessário não apenas tornar os CCS conhecidos, mas orientar os seus participantes sobre quais seriam suas atribuições principais. Diante disso, foi organizado um guia prático, que passou por atualizações e revisões, à medida que mudanças sensíveis foram sendo introduzidas pela legislação pertinente. A figura a seguir mostra a capa da última edição do referido guia, publicada em 2021.

Figura 14

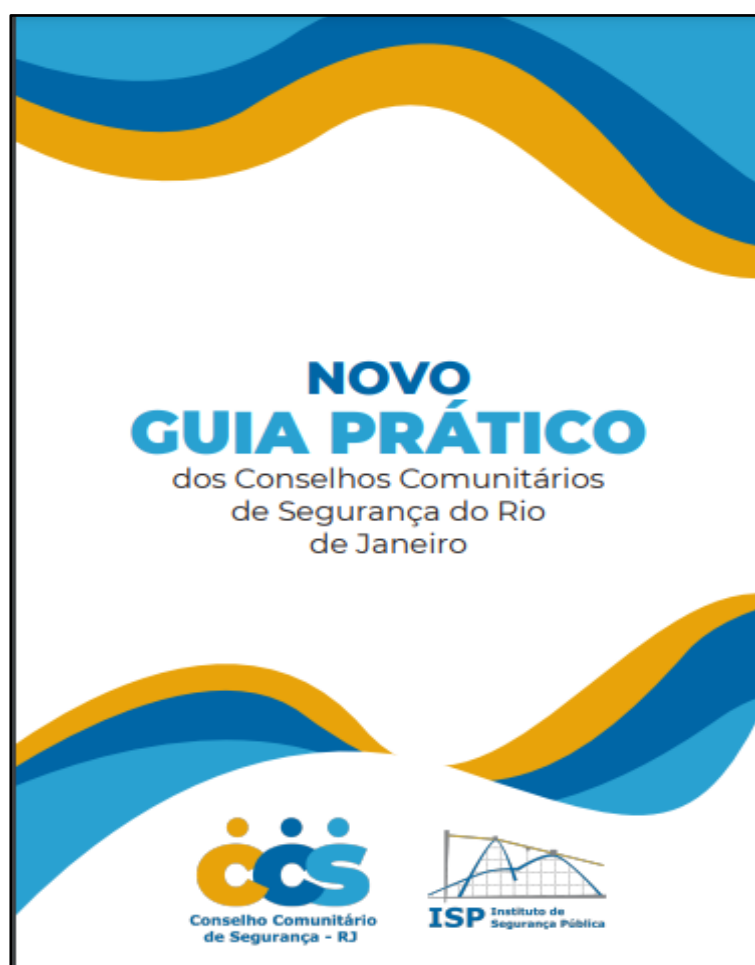


Imagem disponível em http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/GuiaPratico.pdf

Esse guia teve sua primeira edição em 2006, pouco tempo após o ISP assumir a coordenação geral dos CCS, e passou a ser (junto do site isp.rj.gov.br) a principal referência informativa para os participantes do conselho. A versão atual trata, ao longo de suas 27 páginas, do papel e composição dos conselhos

comunitários de segurança, apresenta orientações sobre como criar um CCS, explica como funcionam as eleições para a sua diretoria e dá esclarecimentos sobre a ata eletrônica.

O novo guia prático foi motivado pela promulgação do decreto 47.651, de 16 de junho de 2021, que instituiu o regulamento dos CCS e revogou todas as resoluções anteriores que tratam da matéria. Este decreto, com exceção de um artigo ou outro, não apresenta diferenças muito significativas em termos de conteúdo se comparado à resolução SSP 781, de 08 de agosto de 2005, e às suas atualizações, já mencionadas ao longo desse subcapítulo. No entanto, faz-se necessário levar a escrutínio alguns dos seus 55 artigos para que se esclareça os limites normativos impostos à participação popular nos referidos conselhos comunitários de segurança.

A redação do art. 2º do referido decreto aponta uma tentativa de requalificação da participação popular nos conselhos comunitários de segurança.

Art. 2º - Os Conselhos Comunitários de Segurança, instância colegiada temática permanente e **de natureza consultiva, propositiva e voluntária**, atuam como instrumento de diálogo entre a sociedade civil, a Polícia Civil do Rio de Janeiro e a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, a fim de fomentar a **participação cidadã no processo decisório** e a melhoria na gestão de políticas públicas na área de segurança, funcionando o presente como Regulamento. (O negrito é do autor)

É inegável que as referências à natureza propositiva e à “participação cidadã no processo decisório” constituem um avanço sem precedentes na história dos conselhos comunitários de segurança fluminenses. A grande questão é que há outros artigos do decreto que reúnem elementos que vão de encontro às assertivas mencionadas, fazendo parecer que o art. 2º cumpre uma função meramente cosmética.

Uma comparação simples entre o conteúdo normativo dos artigos 9º (inciso I, § 3º e § 4º) e 22º (incisos I, IV, V, VI, XI e XVII) valida a argumentação do presente autor.

Art. 9º - A Diretoria dos CCS deverá contar com a seguinte estrutura mínima:

I - Dos membros natos:

§ 3º - **Os membros natos deverão atuar em colegiado**, decidindo, sempre que possível, em consenso.

§ 4º - **Em caso de divergência técnica entre os membros natos, o fato será levado aos superiores hierárquicos dos mesmos**, para decisão, salvo em caso urgente, quando o fato poderá ser levado diretamente à decisão do Coordenador dos CCS.

Art. 22º - Compete ao Presidente:

I - fixar e difundir, **de comum acordo com os membros natos**, o calendário anual das reuniões ordinárias, estipulando data, horário e local, no início de cada exercício.

IV- convocar, **de comum acordo com os membros natos**, as reuniões extraordinárias e as eleições.

V - nomear e exonerar os membros que comporão a Diretoria, **em comum acordo com os Membros Natos**, exceto o Vice-Presidente e os membros natos, observado o previsto no art. 34, II, § 15.

VI - apresentar às autoridades competentes as sugestões e reivindicações levantadas em reunião, **desde que não sejam de competência dos membros natos**.

XI - identificar e convidar, **em conjunto com os membros natos**, os líderes comunitários da área circunscrita a participarem do CCS.

XVII- convidar, **mediante prévio entendimento com os membros natos**, autoridades, palestrantes e outros visitantes ilustres a participarem de reuniões ou usarem da palavra em reuniões do CCS. (O negrito é do autor da tese)

Conceber a participação popular no processo decisório implica compartilhamento de decisões e o genuíno estabelecimento de parcerias, coisas que não ficam evidentes nos incisos supramencionados. O terceiro e quarto parágrafos do art. 9º sugerem uma subordinação do conselho às deliberações dos policiais. Eles tomam as decisões e, se não alcançam o consenso entre si, a responsabilidade sobre o que fazer é transferida para outros policiais e/ou políticos em posições superiores. Isso restringe a importância da participação popular, inclusive dos membros efetivos, a exemplo do presidente do conselho, que não pode deliberar ou sequer fazer determinados encaminhamentos sem a aprovação dos membros natos, como indicam os vários incisos do art. 22º selecionados pelo autor.

Aproximadamente, um terço das atribuições do presidente¹⁴⁷, notadamente as mais relevantes, depende da anuência dos policiais que integram o conselho. Até a realização de convites a líderes comunitários locais (inciso XI) e palestrantes ou pesquisadores universitários (inciso XVII) não pode ocorrer sem que os membros natos consentam. De outra parte, nenhuma das dezesseis competências delegadas a estes últimos, através do art. 21º, guarda qualquer relação de concordância com ações ou decisões dos membros efetivos, eleitos democraticamente para dirigir o conselho. Os policiais podem, por exemplo, “articular a comunidade e os órgãos públicos para a correção de fatores que afetem a segurança pública” (art. 21º - IX) e “incentivar ou promover palestras e encontros”

¹⁴⁷ O art. 22º elenca dezenove atribuições para o dirigente do conselho.

(art. 21º - VI) sem que o presidente ou qualquer outro membro efetivo tenha que se pronunciar ou declarar aprovação.

O decreto também prevê a formação de uma comissão de ética (art. 27º), constituída especificamente para apurar infrações que tenham sido cometidas pelos membros efetivos, com exceção do presidente do conselho, que deverá ser investigado, quando for o caso, por um colegiado, conforme indica o art. 48º - inciso III. Os policiais que integram a diretoria do CCS também não serão submetidos à referida comissão de ética. As suas eventuais infrações serão comunicadas ao “respectivo chefe ou comandante da instituição policial para aplicação da legislação disciplinar específica, no que couber” (art. 48º - III; § 2º).

Em outros termos, a mencionada comissão deverá apurar apenas as possíveis irregularidades cometidas pelo vice-presidente, secretários e diretor social e de assuntos comunitários. Não há, portanto, qualquer previsão de que a população possa fiscalizar as ações dos policiais que dirigem o CCS, ou quaisquer outros que estejam em campo. Essa impermeabilidade das forças policiais fluminenses (que se repete em vários outros estados da federação) reforça o entendimento de que a questão operacional da segurança pública, discutida no capítulo inicial da tese, precisa ser revista. A falta de um verdadeiro *accountability* na gestão da segurança é apenas um dos elementos que refutam a indicação de um compartilhamento de decisões, indicado no art. 2º do decreto 47.651.

Além das limitações normativas em discussão, o autor percebeu – ao examinar as atas disponibilizadas pelo ISP e ao acompanhar as reuniões dos conselhos comunitários de segurança – que há um protagonismo dos comandantes de batalhão (e, em menor medida, dos delegados de polícia) nas discussões sobre crime e violência. Não é incomum, por exemplo, que o seu tempo de fala seja maior que o do presidente do conselho ou de todos os membros participantes juntos. Em alguns casos, a própria pauta de reuniões parece ficar sob o controle dos membros natos.

Essa perspectiva da predominância policial nas reuniões pode ser, sem perdas analíticas, relacionada à origem dos conselhos de segurança fluminenses. De acordo com a resolução SSP 263, de 26 de julho de 1999, e suas alterações posteriores, os CCS surgem a partir de ações desenvolvidas pelas polícias civil e militar. O convite para implantação dos primeiros conselhos deveria “ser assinado pelos delegados e pelo comandante” e remetido a “todas as entidades da sociedade civil atuantes nas áreas”. Além disso, os policiais foram apontados, desde as primeiras resoluções, como os responsáveis pela organização de eleições para diretoria dos conselhos e pela determinação de

vetos contra candidaturas consideradas irregulares. Não foi à toa que a resolução SSP 78, de 08 de agosto de 2005, os denominou como “membros natos”. Some-se a isso, a incompreensão de muitos participantes (e até de membros efetivos, como no exemplo supramencionado do CCS Nilópolis) sobre o que seja segurança pública. Isso também abriu caminho para que os policiais ganhassem visibilidade.

Essa questão relacionada à delimitação do conceito de segurança pública, em função de sua importância, será retomada adiante, mas parece oportuno mencionar as diferentes formas com que o tema é tratado por integrantes dos conselhos. Um dos membros efetivos da diretoria do CCS Nova Iguaçu, entrevistado pelo autor, em 27 de fevereiro de 2020, declarou que “segurança pública é um todo, tendo relação com a merenda da escola e com o trânsito”. O delegado adjunto da 54ª DP, por sua vez, afirmou, durante reunião realizada pelo CCS Belford Roxo, em 25 de fevereiro de 2021, que “segurança pública é dedicação pessoal”. Apenas esses dois exemplos mostram uma grande dificuldade em se conceber uma compreensão operacional do que venha a ser segurança pública e isso tem fortes implicações não apenas na notoriedade da polícia durante as reuniões dos conselhos, mas na própria efetividade de suas ações realizadas em campo.

Contudo, o decreto 47.651 apresenta, em seu art. 12º, uma diretriz promissora em termos do funcionamento dos conselhos comunitários de segurança.

Art. 12º - Os Conselhos poderão organizar Núcleos de Ação Local, que representarão, no CCS, os interesses peculiares aos respectivos bairros ou comunidades. Parágrafo Único - Os núcleos, a que se refere o caput, têm por objetivo orientar as pessoas da comunidade sobre o encaminhamento de suas sugestões e reivindicações relativas à segurança, bem como, poderão identificar assuntos de interesse coletivo para a elaboração de campanhas de prevenção pelo CCS. (O negrito é do autor)

Em que pese o seu caráter vago e impreciso, o referido artigo, quando sugere a formação de “núcleos de ação local”, abre caminho para a necessária descentralização da participação popular. Esse tema é muito importante por várias razões: 1) os conselhos de segurança precisam ser mais conhecidos (um número significativo de participantes das reuniões em que o autor esteve presente declarou que, até aquele momento, nunca tinha ouvido falar sobre o CCS); 2) a descentralização das demandas em núcleos ou células permitirá que se perceba

melhor a diferenciação sócio-espacial existente na área de abrangência do conselho, o que gera ganhos para a segurança pública (como indicado no capítulo anterior). Os CCS de Nova Iguaçu (AISP 20) e Duque de Caxias (AISP 15), por exemplo, compreendem áreas extensas e populações muito grandes¹⁴⁸. Mais do que os outros conselhos de segurança da Baixada Fluminense, eles precisam de uma estrutura descentralizada e inclusiva; 3) é imprescindível também aumentar a quantidade de pessoas nas discussões sobre segurança pública. Nos conselhos supracitados, a média de participantes foi baixa, 25 pessoas no CCS de Nova Iguaçu e 45 no CCS de Duque de Caxias. Esses quantitativos são muito pequenos, eles respondem por apenas 0,003% da população iguaçuana e 0,005% da população caxiense. Mesmo que se considere que uma parcela dos presentes estão reclamando ou sugerindo em nome de escolas, associações de moradores e lojas comerciais (para citar os casos mais comuns), o que obviamente aumenta a representatividade, o percentual da participação ainda será muito pequeno. Esse assunto ainda será retomado neste capítulo.

Outra questão de grande relevância é a divulgação das reuniões regulares dos conselhos comunitários de segurança. Ela é realizada através da publicação de uma agenda no site do ISP e também pelos próprios membros efetivos dos conselhos. Eles usam estratégias variadas: há quem opte por um convite impresso (vide figura 15), há os que utilizam as redes sociais (Facebook, Instagram e Whatsapp) para fazer a divulgação e também os que visitam os comerciantes estabelecidos no local onde acontecerá a reunião.

¹⁴⁸ De acordo com o portal IBGE Cidades (disponível em cidades.ibge.gov.br), seguindo as estimativas feitas para 2021, o município de Duque de Caxias apresenta uma população de 929.449 pessoas, distribuídas em 467,319 km². Nova Iguaçu, por sua vez, tem 825.388 habitantes, em uma área de 520,581 km².

Figura 15



Convite entregue ao autor, em 04/02/2020, durante reunião do CCS AISP 06.

Não obstante, o autor se deparou com problemas relacionados à divulgação das reuniões. No CCS Nova Iguaçu, por exemplo, em dois encontros seguidos¹⁴⁹, alguns moradores informaram só terem tomado conhecimento da reunião momentos antes de seu início. Em 28 de janeiro de 2020, um dos presentes afirmou: “faltou uma faixa na praça” e alguns outros murmuraram ao final do encontro. O presidente do conselho respondeu ter avisado os líderes comunitários sobre a reunião, responsabilizando-os pelos problemas de comunicação.

Na reunião realizada pelo CCS São João de Meriti, em 26 de agosto de 2019, houve um problema ainda mais grave: um membro efetivo do conselho disse ao autor, diante de todos os 25 presentes, que não são feitos esforços para divulgar as

¹⁴⁹ A primeira foi realizada no distrito de Tinguá, no dia 28 de janeiro de 2020, e a segunda em Jardim Alvorada, dia de 27 de fevereiro do mesmo ano.

reuniões mensais e que é melhor trabalhar com um número reduzido de colaboradores do que ter pessoas problemáticas presentes. Mesmo considerando que a sua fala possa ter sido motivada por algum temor – de, por exemplo, lidar eventualmente com pessoas associadas ao crime organizado ou algo que o valha –, ela caracteriza um sério desvio de finalidade¹⁵⁰ e gera um inegável prejuízo à participação popular no município. Curiosamente, o mesmo membro da diretoria havia declarado, um ano antes, que existe uma “falta de compromisso da população em participar de forma mais efetiva [das reuniões do conselho]”, como registra a ata de reunião do CCS São João de Meriti, datada de 15 de agosto de 2018. Nem é necessário apontar a insensatez e o despropósito em se cobrar compromisso da população, quando ela sequer é avisada sobre a realização das reuniões.

Essas ações atrapalhadas, para usar um eufemismo, ajudam a entender a baixa frequência de moradores nas reuniões dos dois conselhos citados. O CCS São João de Meriti, inclusive, apresentou indícios de uma solidariedade que privilegiava os interesses do setor hoteleiro, pelo qual respondiam alguns dos seus membros efetivos. Na supramencionada reunião, de 26 de agosto de 2019, o autor presenciou declarações emblemáticas a esse respeito. A primeira foi realizada por um membro da diretoria do conselho, que disse “representar os interesses dos empresários do município, que, muitas vezes, têm medo de comparecer às reuniões”. As demais foram feitas pela própria presidente do CCS. Ela declarou publicamente que: 1) “representa o sindicato de hotéis da região”; 2) que é “promotora do turismo na Baixada Fluminense” e que 3) é importante empregar a expressão “Baixada Verde”, com o objetivo de atrair investimentos para o município. Algumas abordagens tratadas na reunião orbitaram em torno dessas afirmativas.

Nas reuniões dos conselhos de segurança, embora seja legítima e desejável a representação de grupos e instituições da sociedade civil, não se deve permitir que as demandas apresentadas por eles ganhem um estatuto privilegiado ou que, no limite, se construa uma solidariedade exclusiva a partir dos seus interesses. No CCS São João de Meriti, a situação despertou a atenção do autor principalmente porque o problema partiu de membros da própria diretoria, que, sem exceção, deveriam manter uma postura mais isenta na condução das reuniões. É bom lembrar que foi

¹⁵⁰ É o que ocorre quando o responsável por administrar a coisa pública age fora da regulação estabelecida na legislação vigente.

nesse conselho que um membro efetivo fez pouco caso da necessidade de convidar a população para participar dos encontros mensais, como se mostrou em outro parágrafo.

Avançando na análise, deve-se difundir o entendimento de que quaisquer problemas relacionados à segurança pública (prioritariamente, os mais graves) sejam tratados em reunião, mesmo que não existam participantes que os reclamem naquele momento. Se as discussões forem estruturadas somente a partir do que demandam os pouquíssimos presentes, corre-se o risco de se diminuir expressivamente o alcance dos encaminhamentos feitos pelo CCS. É claro que um enfoque como esse implica em uma reorganização dos conselhos, que deverão compreender: 1) atividades que precedam (e acompanhem) a realização das reuniões mensais (estudos sobre incidência criminal e *surveys* direcionados aos grupos mais vulneráveis, desenvolvidos em parceria com fóruns e núcleos de pesquisa universitários, são exemplos importantes); 2) uma significativa ampliação do número de participantes dos conselhos, bem como o aumento de sua autonomia. O que se espera é que essas ações estejam associadas à efetiva implementação dos “núcleos de ação local”, previstos no já citado art. 12º. Isso permitirá que os CCS sejam mais inclusivos.

3.3 Analisando os níveis de participação popular nos CCS da Baixada Fluminense

Analisar a participação popular em associações ou conselhos comunitários é uma tarefa metodologicamente difícil e que, por isso, exige balizamentos claros. Em primeiro lugar, o autor priorizou o caráter instrumental da participação, ou seja, a sua capacidade de contribuir para a resolução dos problemas que animam o funcionamento dos conselhos comunitários de segurança. Isso coloca em primeiro plano os níveis de autonomia popular verificados tanto nas reuniões observadas pelo autor como nos registros feitos nas atas disponibilizadas pelo ISP.

Outro aspecto que precisa ser enfatizado é que a pesquisa focalizou os conselhos de segurança em atividade na Baixada Fluminense, durante um período

de aproximadamente meia década¹⁵¹, tempo suficiente para que em um mesmo conselho comunitário fossem verificados níveis distintos de participação popular. Talvez, o melhor exemplo a ser mencionado seja o do CCS Nova Iguaçu, que apresentou mudanças visíveis em termos de organização e engajamento popular durante dois períodos distintos: o biênio 2016-2017 e o biênio 2020-2021. No primeiro período, identificou-se, através das mencionadas atas, a realização de reuniões com até 180 participantes, articulando vários setores da sociedade civil e do Estado; a organização de uma audiência pública com a ALERJ¹⁵² e a fiscalização de atos do executivo pela presidência do conselho (o que, inclusive, não está previsto na legislação vigente). No biênio mais recente, avaliado pela presença do autor em 03 reuniões mensais do conselho¹⁵³, o que se viu foram discussões mais rasas e menos propositivas; um número significativamente menor de participantes e, inclusive, um episódio em que o presidente do conselho repreendeu duramente um participante por ter questionado uma decisão do Instituto de Segurança Pública: “se soubesse que você falaria mal do ISP, não lhe daria o direito à fala”¹⁵⁴.

Além disso, como era esperado, foram percebidas várias diferenças entre os diversos CCS da Baixada Fluminense: alguns, mais organizados e pragmáticos, discutiram predominantemente problemas relacionados à incidência criminal e à manifestação da violência; outros, muito ao sabor das circunstâncias e diante da aparente falta de um planejamento estratégico, trataram de temas diversos, priorizando, por vezes, questões pouquíssimo articuladas à segurança pública. Esse assunto voltará a ser tratado nesse capítulo.

Essas constatações apontam para diferenças temporais e espaciais nos níveis de participação popular verificados nos CCS da região estudada (todos submetidos a uma mesma legislação e relativamente próximos uns dos outros), o que corrobora com a assertiva de Souza (2006; p. 420), para quem “em um mesmo município, em

¹⁵¹ Compreendido entre julho de 2016 e julho de 2021, totalizando 61 meses. Os primeiros 36 meses foram considerados a partir do exame das atas de reunião disponibilizadas pelo Instituto de Segurança Pública, os 25 meses restantes foram cobertos pelas observações *in situ* realizadas pelo autor durante 15 reuniões mensais dos CCS.

¹⁵² Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

¹⁵³ Em 28 de janeiro de 2020, na ONG Onda Verde, distrito de Tinguá; em 27 de fevereiro de 2020, no Espaço Diamond Lounge, em Jardim Alvorada; e, finalmente, em 22 de março de 2021, na sede do 20º BPM.

¹⁵⁴ Afirmação do presidente do CCS Nova Iguaçu durante reunião realizada, em 22 de março de 2021, nas dependências do 20º batalhão de polícia.

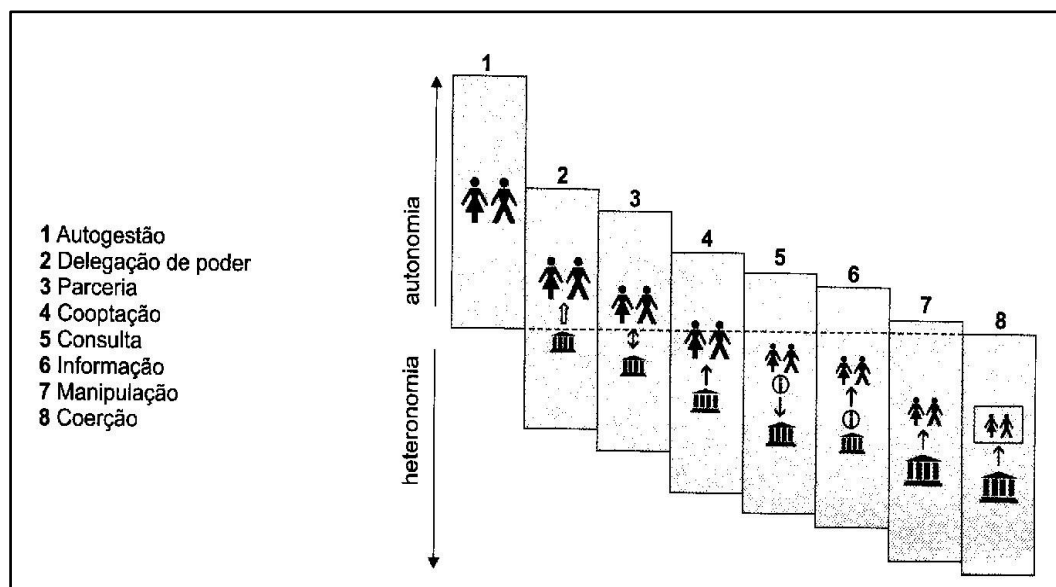
uma mesma administração e até no interior de uma mesma institucionalidade níveis distintos de consistência participativa podem coexistir, de modo às vezes bem contraditório”.

Como se pretendeu analisar os níveis de participação popular nos conselhos comunitários de segurança (canais institucionalizados do tipo *government-sponsored*) e não nos movimentos ou ativismos sociais, o autor decidiu utilizar uma escala de avaliação proposta por Souza (2006; p. 414). Essa escala, inspirada no estudo pioneiro de Sherry Arnstein¹⁵⁵, apresenta 08 categorias que sintetizam diferentes graus de autonomia para a participação popular no planejamento e gestão das cidades: *coerção, manipulação, informação, consulta, cooptação, parceria, delegação de poder e autogestão*.

Como esta tese está inscrita nos limites compreendidos pela governança, alguns ajustes na escala de avaliação supracitada se mostraram necessários, a começar pela desconsideração da categoria *autogestão*, conceitualmente incompatível com a democracia representativa e com a própria presença do Estado. Além disso, é assaz importante mencionar que a classificação proposta pelo referido autor não foi pensada para questões diretamente vinculadas à segurança pública e sim para o planejamento e gestão urbanos em sentido amplo, o que requereu atenção quando se fez a associação entre as categorias propostas (vide figura 16) e os casos concretos analisados durante a pesquisa.

¹⁵⁵ ARNSTEIN, Sherry. A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners. Vol. 35, p. 216-224, 1969.

Figura 16 – Graus de abertura para a participação popular



Extraído de SOUZA (2006; p. 414)

Como se pode observar, a *autogestão* representa um estado das coisas em que não há heteronomia, ou seja, as pessoas governam a si mesmas por seus próprios meios e se autodeterminam, não carecendo da intervenção de outrem. No extremo oposto, a *coerção* é caracterizada pela ausência de autonomia. Todas as demais categorias articulam, em diferentes medidas, autonomia e heteronomia; noutros termos, respectivamente, maior ou menor “densidades” de participação nas questões apresentadas em audiências ou reuniões dos conselhos comunitários.

Ainda se pode refinar essa discussão a partir das considerações apresentadas pelo próprio Souza (2006; p. 419). Ao afirmar que a autonomia “é sempre relativa, porque imperfeita e aperfeiçoável, humanamente permeável a dissensos, intrigas, mentiras e conflitos”, ele abre caminho para a compreensão de que a busca por maior autonomia popular nas reuniões dos conselhos comunitários ou em outros espaços destinados à participação não deve gerar uma expectativa ingênua de que o envolvimento da sociedade civil servirá de panaceia para todas (ou quase todas) as mazelas enfrentadas. A participação popular, principalmente em caráter deliberativo, é imprescindível para o aperfeiçoamento do planejamento e gestão públicos, mas é algo sujeito a falhas e que precisa estar em constante reelaboração.

A empiria construída durante o desenvolvimento desta tese permite afirmar que a *coerção* não é comum nos CCS analisados, pelo menos nos termos propostos

pelo supracitado autor. Foram presenciados apenas dois casos em que membros efetivos de dois CCS diferentes agiram de forma grosseira, reprimindo os participantes que haviam questionado alguns encaminhamentos ou decisões de autoridades presentes¹⁵⁶.

A *manipulação* – como estratégia que ambiciona induzir ou moldar certos posicionamentos e/ou comportamentos da população, notadamente pela não divulgação de informações relevantes pelo poder público ou, de outro modo, pela propagação de notícias tendenciosas – revelou-se mais frequentemente que a *coerção*, mas não pareceu ser algo que pudesse ser classificado como corriqueiro nos conselhos da Baixada Fluminense¹⁵⁷. Além de algumas situações em que a pessoalidade dos dirigentes dos CCS ficou bem evidente, ao selecionarem sem critérios claros e minimamente fundamentados o que deveria ser registrado nas atas de reunião, como se apontou algures, a *manipulação* foi identificada através do artifício de transferência de culpa e também na divulgação de informações equivocadas e/ou adulteradas. O exemplo, mencionado no subcapítulo anterior, em que o presidente do CCS Nova Iguaçu responsabilizou lideranças locais pela ineficiente divulgação da reunião do conselho¹⁵⁸ constitui um exemplo digno de nota. Além desse, tem relevo a declaração de um dos membros efetivos do CCS Belford Roxo, que, em 30 de janeiro de 2020, reclamou da falta de interlocutores da sociedade civil na reunião, acusando a população de falta de comprometimento. Esse último episódio, que se repetiu em alguns encontros de outros conselhos de segurança, inclusive por meio de relatos feitos por membros natos, transfere a responsabilidade pelo insucesso em promover as reuniões à população. Isso não é razoável levando-se em conta as dificuldades demonstradas pelos CCS (aqui incluído o de Belford Roxo) para dar amplo conhecimento sobre o que é, para que serve e quando frequentar o conselho.

A *informação* e a *consulta*, por seu turno, foram as categorias mais amplamente identificadas, tanto no acompanhamento das reuniões *in loco* como no

¹⁵⁶ Em um dos casos, o participante chegou a ser retirado da reunião por determinação do comandante da PM. Transcorridos alguns meses, o presidente do conselho mencionou ter sido acionado judicialmente por conta do episódio relatado.

¹⁵⁷ A bem da verdade, a manipulação não é uma categoria de fácil identificação. O fato de o autor ter identificado apenas alguns casos que possam ser definidos como manipulação não significa que outras situações relevantes estiveram ausentes.

¹⁵⁸ Em 28 de janeiro de 2020.

exame das atas disponibilizadas pelo Instituto de Segurança Pública. Pode-se afirmar que essas categorias constituem a espinha dorsal das reuniões dos conselhos comunitários de segurança estabelecidos na região estudada.

A *informação*, como o próprio nome sugere, é a divulgação ao público presente nas reuniões do que vem sendo feito pelos membros natos (mais comum) ou pela própria presidência do conselho (menos comum) em termos de promoção da segurança pública. Quando realizada com responsabilidade, trata-se de uma categoria apenas preparatória à participação popular, visto que o ato de informar é unidirecional e pode ser realizado, sem quaisquer problemas, através de outros veículos (rádio, tv, redes sociais ou materiais impressos). Os relatos feitos na primeira parte das reuniões dos conselhos comunitários de segurança, especialmente pelo comandante do batalhão e pelos delegados de polícia presentes, sobre as estatísticas criminais e as medidas empreendidas para mitigar o quadro de insegurança ilustram muito bem essa categoria.

As declarações do comandante do 34º BPM, durante a reunião do CCS Magé, realizada em 16 de junho de 2021, constituem um exemplo didático sobre essa categoria. Dentre outras coisas, o coronel Oliveira 1) afirmou que o seu batalhão havia conquistado o 4º melhor desempenho no estado; 2) disse “trouxemos de volta as viaturas grandes, temos problemas no efetivo, temos homicídios acontecendo, outros crimes (...), a participação da sociedade é importante”; e 3) destacou a relação que mantém com a polícia civil e a secretaria de segurança do município.

O exemplo a seguir, extraído de uma ata de reunião do CCS Guapimirim (AISP 34), datada de 29 de janeiro de 2019, também corrobora para a compreensão da categoria *informação* no âmbito da participação popular.

Durante muito tempo, enfrentamos problemas com o baixo efetivo e a falta de viaturas no município, mas ano passado, chegaram algumas viaturas para o 34º BPM, o que ajudou no patrulhamento, não que seja o ideal, mas quando temos um caso flagrante, essa viatura necessita deslocar-se até Duque de Caxias para lavar o flagrante, o que acaba debilitando o patrulhamento no município durante um longo período. Em prosseguimento, o Dr. Alexandre Braga iniciou relatos sobre problemas generalizados e a questão da lavratura de flagrante. Todos tem (sic) ciência da situação do Estado, e hoje não temos delegados suficientes para cobrir todas as delegacias. Soma-se a isso também, a situação dos prédios das delegacias bastante desgastados, envelhecidos, problemas estruturais, as viaturas e muitos

outros problemas. Por exemplo, na 67° DP, uma das viaturas com 255.000 quilômetros rodados, em breve necessitará fazer o motor. Uma outra necessidade são os insumos, pois o Estado continua quebrado e ainda não se recuperou. A 67° DP tem 3 problemas graves: estrutura do prédio, insumos e viaturas. Hoje, a delegacia funciona graças as transações penais, medidas que são aplicadas, celebradas pelo juiz, onde (sic) o sujeito deixa de cumprir uma pena, mas é obrigado a pagar um determinado valor. Este valor jamais é entregue em espécie, e sim em insumos previamente informados, onde (sic) o sujeito apresenta a nota fiscal de compra. Em relação a lavratura de flagrante, na medida do possível, será feita até às dezesseis horas, mas após este horário, feriados e finais de semana, não há a menor possibilidade no momento de se lavrar. Não há pessoal suficiente para vinte e quatro horas por sete dias na semana (...).

Esse longo trecho reproduz inicialmente o que parece ser a fala do presidente do conselho de segurança de Guapimirim e, em seguida, as declarações do representante da 67° delegacia de polícia. A citação mostra a tônica do que é descrito na quase totalidade dessa ata de reunião, a saber, um conjunto de informações prestadas pela diretoria do CCS. Como se pode notar, a descrição permite entender com detalhes alguns impactos da crise econômica e de gestão enfrentada pelo estado do Rio de Janeiro¹⁵⁹ sobre a manutenção das atividades policiais no município de Guapimirim, o que remete à inegável importância da dimensão política na estruturação da segurança pública. Além disso, também é feita referência às dificuldades para se lavrar um flagrante delito na localidade, o que guarda estreita relação com a dimensão operacional da segurança, introduzida pelo presente autor no primeiro capítulo dessa tese.

As informações prestadas à população nas reuniões regulares dos CCS cumprem uma função fundamental, mas que, de forma isolada, não atende aos propósitos instrumentais da participação popular. Quando se pensa nos conselhos como espaços destinados prioritariamente à divulgação de notícias sobre as ações policiais ou sobre estatísticas criminais, deixa-se o participante das reuniões em uma condição passiva, pouco ou nada contribuindo para a melhoria da segurança pública. A propósito, as redes sociais dos batalhões de polícia da Baixada Fluminense (e, em alguns casos, de alguns policiais individualmente) já cumprem uma função informativa, que certamente tem um alcance bem maior do que as

¹⁵⁹ A mencionada crise teve início em fins de 2015 e se estendeu, de modo mais sintomático, até o ano de 2019. Suas causas compreendem a queda na receita dos royalties de petróleo, problemas com planejamento fiscal e um quadro sistêmico de corrupção que levou o então governador, Luiz Fernando Pezão, à prisão.

divulgações feitas nas reuniões dos conselhos de segurança¹⁶⁰. Veja as figuras a seguir.

Figura 17



Extraído de *facebook.com.br* pelo autor, em 22 de fevereiro de 2022.

¹⁶⁰ O 15º BPM (Duque de Caxias), o 21º BPM (São João de Meriti) e o 24º BPM (Seropédica, Itaguaí, Paracambi, Queimados e Japeri), por exemplo, apresentam, cada um, mais de 31 mil seguidores no Facebook (dados consultados nas respectivas páginas da rede social, em 18 de novembro de 2022). Esses números são muitíssimo superiores ao quantitativo médio de pessoas que participam (mesmo que indiretamente) das reuniões mensais dos conselhos comunitários de segurança vinculados aos batalhões mencionados.

Figura 18



Extraído de facebook.com.br pelo autor, em 20 de novembro de 2022.

Figura 19



Extraído do status do *whatsapp* de um policial do 39º BPM, em 12 de julho de 2022

As figuras mostram, respectivamente, alguns resultados do recente trabalho desenvolvido por dois batalhões de polícia militar, o 20º (responsável pelo policiamento ostensivo em Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis) e o 39º (por Belford Roxo). Considerando-se as duas últimas figuras¹⁶¹, algumas ressalvas devem ser feitas, a começar pela inconformidade nos dados apresentados. Nenhum dos valores percentuais indicados corresponde exatamente ao que está publicado no site *ispvisualizacao.rj.gov.br*¹⁶², veículo oficial de divulgação dos dados sobre incidência criminal no estado do Rio de Janeiro.

No comparativo de junho de 2022 com o mesmo mês do ano anterior, o crime violento letal intencional em Belford Roxo – ao invés de ter sofrido uma redução de 08%, como mostrado na figura 19 – aumentou 13%, passando de 08 para 09 registros. E não é só isso: 1) os roubos de veículos, que somaram 127 casos em junho de 2021, sofreram uma redução de 36% (e não 38%), chegando a 81 ocorrências em junho de 2022; 2) os roubos de rua também sofreram redução, mas de apenas 14%, percentual distante do que foi mostrado na figura, passando de 166 para 142 registros; e 3) o roubo de carga, importante indicador estratégico para a secretaria de segurança, sofreu uma redução significativa, relacionada à ocupação do Roseiral (como se mostrou no capítulo 01), mas que também não chega aos 69% indicados na publicação feita pelo policial do 39º BPM. De acordo com os dados disponibilizados pelo ISP, os roubos de carga foram reduzidos em 54%, passando de 13 para 06 ocorrências nos meses em comparação.

Também há inconsistências na figura 18. Os percentuais de redução dos registros de roubos de veículos e roubos de rua no município de Belford Roxo, no comparativo entre os meses de fevereiro de 2022 e fevereiro de 2021, são, respectivamente, 11% e 08% e não 11,9% e 30,6%, como indicado na página do Facebook do 39º batalhão de polícia militar. Os roubos de carga aumentaram em 08%, passando de 12 para 13 ocorrências no período considerado, o que configura mais um erro. Um aspecto curioso é que não se tratou do crime violento letal intencional. Ao se comparar os meses de fevereiro de 2021 e 2022, as suas

¹⁶¹ O autor não teve como checar as informações disponibilizadas na publicação do 20º BPM (figura 17) porque não havia registros sobre apreensões de quantidades de drogas e armas e também sobre prisões no site *ispvisualizacao.rj.gov.br* quando da realização da pesquisa.

¹⁶² Consultas realizadas em 16 de novembro de 2022.

ocorrências aumentaram 340%, passando de 05 para 22 registros, o que provavelmente explica a omissão desse importante indicador na referida publicação e, em seu lugar, a referência à apreensão de fuzis.

Descontando-se a remota possibilidade de algum erro no cômputo dos registros criminais pelo referido batalhão de polícia e levando-se em conta o fato de todas as inconformidades terem sido em benefício do trabalho realizado pela corporação, pode-se afirmar que se está diante de uma situação em que a linha tênue entre as categorias *informação* e *manipulação* foi rompida.

Quando a participação popular está limitada à categoria *informação*, há mais uma ação de tutela conduzida pelas forças policiais do que uma genuína preocupação com as reais demandas da sociedade em termos de segurança. Se as notícias sobre a incidência criminal ou sobre a performance da atuação policial são falhas, incompletas ou manipuladas, a situação se torna ainda mais problemática, limitando as possibilidades de se construir uma efetiva participação popular nos assuntos que concernem à segurança pública (ou quaisquer outras áreas de interesse social).

Lima (2016; p. 10) ratifica, em alguma medida, a constatação apresentada acima ao afirmar que: “as instituições participativas do sistema de justiça criminal e segurança foram cooptadas pela disputa existente no campo, e elas serão (...) acionadas de acordo com os interesses em jogo”. Em uma leitura mais simples, os CCS poderão servir principalmente para legitimar as ações orquestradas pela secretaria de segurança e pelas instituições policiais a ela subordinadas se a participação popular estiver circunscrita às informações (por vezes, incompletas e, em algumas situações, improcedentes) apresentadas por policiais e membros efetivos do conselho.

Como mencionado anteriormente, a categoria *consulta* também se mostrou frequente nos conselhos analisados pelo autor. Ela se caracteriza por uma relação bidirecional, visto que se estabelece um diálogo entre a diretoria do conselho e os participantes presentes. A partir dessa categoria pode-se começar a pensar no desenvolvimento da participação popular, ainda que de forma limitada e fortemente heterônoma, pois, como argumenta Souza (2006; p. 416), não existe “em um esquema meramente consultivo, nenhuma garantia (...) de que as opiniões da população serão respeitadas e incorporadas pelos tomadores de decisão”.

De qualquer forma, a apresentação de demandas, sugestões e questionamentos pelos membros participantes é o que anima e viabiliza as reuniões dos CCS. Como percebeu o autor dessa tese, a maioria dos que procuram o conselho, de comerciantes até moradores de áreas segregadas, o faz para tratar de problemas que afetam o seu cotidiano¹⁶³. Além disso, consultar a população de forma bem intencionada e ordenada significa compreender melhor (ou no limite, compreender de algum modo) o *modus operandi* de algumas práticas delitivas; em outros termos, é abrir-se à dimensão mais qualitativa do planejamento da segurança pública. De outra parte, a consulta à população reforça o entendimento de que as diferenciações sócio-espaciais (tratadas no capítulo anterior) precisam ser consideradas quando da formulação de políticas públicas e definição das prioridades para a ação policial.

Há vários exemplos que podem ser citados para a categoria *consulta*. Por uma questão didática, eles foram separados em três grupos distintos. O primeiro compreende os relatos que cumprem uma função mais informativa, de modo geral relacionada à indicação de quais crimes ou irregularidades ocorreram (ou ocorrem) em quais horários e situações específicas. Há muitas narrações sobre roubos a transeunte e tráfico de drogas, quase sempre acompanhadas de pedidos por policiamento ostensivo, ou seja, de demandas por mais segurança.

O segundo grupo veicula os exemplos dos participantes que questionam (em algumas situações, com uma visível insatisfação) a natureza ou organização do trabalho policial. Há relatos sobre assaltos que ocorrem próximo de delegacias ou postos da polícia militar, reclamações sobre a demora ou falta de atendimento policial em determinadas situações, dificuldades para realizar uma comunicação de ocorrência, entre outros. Os relatos de dois participantes do CCS Caxias, registrados em ata datada de 27 de abril de 2017, ilustram bem as reclamações endereçadas à polícia. O primeiro, uma moradora do município, afirmou que uma “escola já foi assaltada três vezes só em uma semana e nenhuma viatura apareceu para atender o ocorrido”. O outro participante, um professor, reforçou que a escola Cora Coralina enfrenta um problema semelhante, um “número excessivo de assalto e tráfico”,

¹⁶³ Como se mostrará no curso desse capítulo, muitas demandas apresentadas durante as reuniões dos CCS na Baixada Fluminense são estranhas à segurança pública no sentido mais estrito da expressão.

inclusive em suas dependências. Nas atas disponibilizadas pelo ISP, há também relatos de participantes que ameaçam chamar a imprensa caso suas demandas sejam negligenciadas pela polícia. Todas essas situações constituem o que se poderia chamar de um embrião do *accountability*, característica mais comum nas categorias *cooptação* e *parceria*.

O último grupo compreende as situações em que os próprios membros natos, instados ou provocados pelos participantes, apresentam questionamentos ao *status quo* da segurança pública e à própria gestão realizada pela secretaria de segurança. Trata-se de uma espécie de autocrítica, manifestada quando os policiais militares ou delegados de polícia se veem diante de reflexões necessárias à melhoria das estatísticas criminais. Pode parecer estranho incluir na categoria *consulta* as observações e pareceres críticos feitos pelos próprios policiais durante as reuniões dos CCS, mas é necessário destacar que esses profissionais não constituem um grupo homogêneo; em algumas situações, inclusive, há quem conteste as deliberações encaminhadas por superiores. Além disso, alguns policiais, como percebido pelo autor durante a pesquisa, residem no próprio município em que atuam, manifestando um interesse particular sobre a promoção da segurança pública, que se traduz em segurança da sua própria família. Para mais, essa participação diferenciada dos membros natos, como se escreveu no início deste parágrafo, está fortemente associada à manifestação dos participantes do conselho.

Um exemplo interessante decorre da fala do então comandante do 21º BPM durante reunião do CCS São João de Meriti, em 26 de agosto de 2019. Em uma crítica aberta à gestão de pessoal realizada pela secretaria de segurança pública, ele afirmou que, no estado do Rio de Janeiro, “você recebe, faz pompa e perde”, referindo-se ao fato de ter recebido 35 novos policiais em seu batalhão e perdido outros 10, logo a seguir. De mais a mais, declarou não saber o significado do total de apreensões realizadas pela polícia diante da criminalidade existente no município e ainda acrescentou que “o registro [de ocorrência] não é muito bom pra gente por conta do Sistema de Metas, mas é necessário”, em uma aparente crítica

ao sistema que prevê premiações aos policiais lotados nos batalhões que alcançam as metas dos indicadores estratégicos de criminalidade¹⁶⁴.

No decurso de outra reunião, promovida pelo CCS Nova Iguaçu, em 27 de fevereiro de 2020, um capitão da polícia militar ofereceu mais um exemplo digno de nota. Ele afirmou que o chefe do executivo, o então governador Wilson Witzel, estava dificultando o combate ao crime ao proibir a polícia de realizar a apreensão de motos. Essa declaração surgiu como resposta ao comentário feito pelo presidente da associação de moradores da localidade¹⁶⁵, segundo o qual, as pessoas temem quando uma moto com duas pessoas se aproxima. Essa afirmação foi corroborada por relatos de outros policiais, inclusive pelo subcomandante do 15º batalhão de polícia militar, que, em 15 de julho de 2021, durante reunião do CCS Duque de Caxias, afirmou “a PM perdeu a gerência sobre a fiscalização das motocicletas”.

Há praticamente um consenso entre os policiais ouvidos pelo autor, durante a realização das reuniões mensais dos conselhos ou por ocasião de entrevistas informais, de que a utilização da motocicleta é muito comum na prática de delitos. Tanto é que a 57ª DP, de acordo com informações dadas por seu delegado titular¹⁶⁶, chegou a esboçar as rotas de fuga seguidas pelos bandidos do Chapadão (zona norte do município do Rio de Janeiro) após realizarem assaltos em Nilópolis, como mostrado do capítulo anterior.

Uma reportagem do grupo Globo, datada de 01 de abril de 2019¹⁶⁷, informa que Witzel havia decidido suspender a realização de blitz pela polícia militar. A decisão teria sido tomada a partir de um posicionamento do conselho de segurança do governo. De acordo com a publicação, “o governador já havia levantado a bandeira no sentido de que a PM possa focar em questões de segurança pública”.

¹⁶⁴ De acordo com <https://www.isp.rj.gov.br/>, “o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas (SIM) contempla, com premiações semestrais e individuais, os profissionais de segurança pública por produtividade, boas práticas e ações de integração. A premiação por produtividade estabelece o pagamento de valores pecuniários aos servidores lotados e em efetivo exercício nas unidades integrantes da Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL) e da Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM) vinculadas às Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) cumpridoras de metas dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC)” (consulta realizada em 12 de outubro de 2022).

¹⁶⁵ O bairro Jardim Alvorada, onde a reunião estava sendo realizada.

¹⁶⁶ O delegado José de Moraes foi entrevistado informalmente pelo autor em 23 de março de 2021.

¹⁶⁷ Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/governador-suspende-blitz-de-transito-realizadas-pela-policia-militar-23565727.html> (consulta realizada em 14 de fevereiro de 2022).

Então, as vistorias dos veículos automotivos, de acordo com o texto, passariam a ser feitas exclusivamente pelo Detran RJ¹⁶⁸.

Esse acontecimento é muitíssimo rico porque – além de mostrar a insatisfação de policiais com uma deliberação do executivo estadual – revela que certas decisões políticas, sobretudo quando indiferentes ao trabalho desenvolvido por servidores públicos com experiência de campo (o que parece ter sido o caso), podem comprometer sensivelmente a organização do que o autor vem chamando de dimensão operacional da segurança pública.

É difícil acreditar que a cúpula de segurança do governo estadual desconheça tanto o *modus operandi* dos assaltantes que atuam com motocicletas, ao menos na Baixada Fluminense, como também os resultados do trabalho de fiscalização que vinha sendo realizado pela polícia militar em vias estratégicas de vários municípios fluminenses. Em São João de Meriti, por exemplo, foram apreendidas 2.500 motos irregulares em apenas 05 meses, fruto de uma parceria entre o 21º BPM e a prefeitura municipal¹⁶⁹.

Isto posto, considerando um contexto tão adverso, fica difícil pensar na construção de uma governança das questões relacionadas à segurança pública. Quando as instituições do Estado não aproveitam as contribuições e a *expertise* de seus próprios técnicos e servidores, é de se esperar que a participação popular tenha somenos importância.

A próxima categoria dos níveis de abertura para a participação popular na gestão pública é a *cooptação*. De acordo com o dicionário UNESP do Português Contemporâneo, este verbete apresenta 2 significados distintos, a saber: escolha e aliciamento, ambos relevantes para a discussão aqui estabelecida. A *cooptação* compreende um nível de sofisticação superior ao da *consulta* porque atribui algum grau de mobilização/deliberação à população participante e, por outro lado, mostra-se mais limitada do que a *parceria* porque, ao contrário desta última, não costuma ser integralmente transparente e abrange manobras que aliciam os participantes do conselho para interesses institucionais previamente estabelecidos.

¹⁶⁸ Departamento de trânsito do estado do Rio de Janeiro.

¹⁶⁹ Como registrado na ata de reunião do CCS São João de Meriti, datada de 29 de julho de 2016.

Considerando o material de pesquisa analisado pelo autor, os exemplos mais significativos de *cooptação* ocorreram no CCS Nova Iguaçu, durante o ano de 2017, quando a já mencionada crise política e econômica vivida pelo estado do Rio de Janeiro se mostrava proeminente. A boa articulação do então presidente do conselho de segurança com autoridades e empresários locais abriu caminho para conquistas importantes, como a reforma de uma das delegacias do município¹⁷⁰ e a promessa de uma cabine blindada, ambas financiadas pelo shopping Nova Iguaçu. Além disso, durante a reunião realizada em 10 de janeiro de 2017, foram feitos encaminhamentos tanto para se solicitar a criação de uma DCAV¹⁷¹ ao governo do estado como para se manter a comissão de segurança pública da câmara municipal.

Todas as tratativas mencionadas, expressões de um protagonismo incomum da presidência do conselho de segurança, ocorreram em um contexto adverso, em que as forças policiais apresentavam grandes dificuldades para desenvolver suas atribuições mais elementares. Como declarou um dos delegados presentes na mencionada reunião, havia problemas estruturais, “falta viatura, temos hoje uma viatura caracterizada e outra no conserto, a mancha criminal aqui é assustadora”.

Até mesmo os observadores menos atentos devem ter percebido que – para além dos visíveis ganhos sócio-espaciais de um maior engajamento (com indícios de autonomia) do presidente do conselho e dos grupos que a ele se associaram no tratamento das questões de segurança pública – se estava diante de um caso de *cooptação*. Os membros natos do CCS, diante da grande escassez de recursos materiais, entenderam que uma maior permeabilidade à participação popular lhes serviria diretamente. O que ainda pode ser mencionado como um endosso à compreensão de que os participantes da supracitada reunião do CCS Nova Iguaçu sofreram certo aliciamento, no sentido mesmo de sedução ou de uma adulação capciosa, foi a declaração de outro delegado de polícia, para quem “o mais importante aqui não é o que a mesa diz, o mais importante do conselho comunitário é o que os senhores vão trazer de demandas para que possamos solucionar”. Essa afirmação vai de encontro ao que foi a tônica de várias reuniões dos CCS analisados pelo autor – marcadas por discussões centralizadas nos delegados e comandantes de batalhão –, mas, por outro lado, se mostrava como algo oportuno diante da

¹⁷⁰ A 58ª DP, localizada no Alto da Posse, um dos distritos de Nova Iguaçu.

¹⁷¹ Delegacia da criança e adolescente vítima.

presença de grupos da sociedade que haviam contribuído, sobretudo financeiramente, para a manutenção do trabalho das instituições policiais atuantes na localidade.

Em situações como a mencionada, mesmo que os agentes públicos possam ser alvo de críticas por conta da falta de maior transparência em suas ações e do uso de recursos como adulação e aliciamento, não se pode negar que há avanços em termos de promoção da participação popular em um nível não meramente heterônomo.

A *parceria*, concebida como uma associação de indivíduos que se organizam para alcançar um mesmo objetivo, uma espécie de acordo em que há compartilhamento de poder decisório, ocorreu apenas em um ou outro caso. O autor chegou a ter dificuldades para encontrar situações vividas nos CCS que ilustrem essa categoria de abertura para a participação popular. A explicação para isso, como já mencionado anteriormente, está na maneira como os conselhos comunitários foram estruturados, com as polícias definindo, a partir da legislação vigente, o escopo da participação, notadamente nos âmbitos informativo e consultivo. O exemplo que melhor se encaixa no campo explicativo do conceito de *parceria* também foi extraído do CCS Nova Iguaçu, durante o mesmo período em que ocorreram os mencionados casos de *cooptação*.

Em reunião com quase 200 participantes, realizada em 14 de junho de 2017, o presidente do conselho comunitário de segurança de Nova Iguaçu, após mencionar as suas articulações para a realização de uma audiência pública com a ALERJ, afirmou ter fiscalizado a condição de veículos que deveriam estar à disposição das forças policiais, em um verdadeiro exercício de *accountability*. De acordo com a ata produzida para a aludida reunião, ele informou ter visitado a secretaria municipal de trânsito e verificado “que estão lá abandonados no sol e na chuva, sem utilidade alguma, os novos veículos para atender a pasta da segurança: carros, motos, vans e ônibus”. Esses veículos teriam sido enviados pelo governo federal para atender o programa “*Crack, é possível vencer*”¹⁷² e não foram utilizados desde então.

¹⁷² De acordo com https://programadrogas.fiocruz.br/projetos_e_atividades/34, o “programa *Crack, é possível vencer* envolve campanhas de conscientização, capacitação dos profissionais e estruturas

A iniciativa do presidente do conselho de racionalizar os investimentos públicos, buscando aproveitar os veículos que não haviam sido utilizados para o propósito que animou a sua compra, como no caso referido, constitui um exemplo de parceria, em que pese o fato de ele ter agido em desacordo com as funções que lhe foram atribuídas pela legislação em vigor, quase como em um movimento insurgente.

Como discutido no subcapítulo anterior, não há dúvidas de que a legislação fluminense sobre os conselhos comunitários de segurança, mesmo em sua versão mais atualizada – a saber, o decreto 47.651, de 16 de junho de 2021 –, apresenta limitações importantes. Uma simples comparação desse decreto com aquele que regula o funcionamento dos conselhos comunitários de segurança do Distrito Federal (CONSEGS)¹⁷³ permite compreender o quanto os CCS estão aquém em termos da promoção de uma *parceria* entre a população e as forças policiais.

Dentre as atribuições dos CONSEGS, apresentadas pelo decreto 28.495, o autor destacou as seguintes.

Art. 11º Os CONSEGS têm como finalidade:

III – Mobilizar a comunidade ou profissionais de um setor específico, visando à solução de problemas que possam trazer implicações à segurança pública;

VII – Promover palestras, conferências, fóruns de debates, campanhas educativas e atividades culturais que orientem a comunidade na percepção de riscos à sua segurança;

VIII – Realizar estudos e pesquisas com o fim de proporcionar o aumento do nível de segurança na comunidade e maior eficiência dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública e do (sic) Departamento de Trânsito do Distrito Federal, inclusive mediante convênios e parcerias com instituições públicas e privadas;

XIX – Encaminhar às autoridades competentes, por intermédio da Secretaria de Programas Comunitários – SUPROC/SSP, propostas ou subsídios para elaboração legislativa em prol da segurança da comunidade;

XI – Colaborar com outros órgãos do Distrito Federal quando o objetivo das ações envolver problemas relacionados à segurança pública.

de apoio para tratamento e reabilitação. Através do programa, o Governo Federal investe em diversas ações de políticas públicas integradas, em setores como saúde, educação, assistência social e segurança pública. A responsabilidade também é compartilhada com estados e municípios que terão o compromisso de oferecer apoio” (site acessado em 10 de outubro de 2022).

¹⁷³ Decreto 28.495, de 04 de dezembro de 2007.

O estabelecimento de parcerias e convênios com diversas instituições para a realização de pesquisas sobre segurança na comunidade, como prevê o inciso VIII, além de colocar em relevo o papel desempenhado pelo conselho de segurança do Distrito Federal (e não apenas o trabalho das forças policiais atuantes na localidade), constrói pressupostos de uma governança que abraça as questões relacionadas à segurança pública. Afinal de contas, não existe governança sem diálogos ou parcerias entre o Estado e instituições que integram a sociedade civil.

De igual maneira, a possibilidade de propor encaminhamentos legislativos sobre assuntos que interessam diretamente à segurança (inciso XIX) abre caminho para que os participantes dos conselhos se apropriem das questões tratadas em reunião e contribuam para a construção de alternativas às estratégias de combate ao crime e contenção da violência que não se mostram eficazes.

A possibilidade de ajudar a construir algo novo, expressão de uma maior autonomia, poderá estimular ainda mais a participação popular nos conselhos de segurança, contribuindo qualitativamente para a dimensão operacional da segurança pública. Infelizmente, os CCS analisados pelo autor, com algumas exceções já mencionadas, estão distantes do estabelecimento de uma efetiva *parceria* entre as forças policiais e a população.

A *delegação de poder*, último nível de abertura para a participação popular a ser mencionado, não esteve presente em nenhum CCS analisado pelo autor. Essa categoria – que está mais fortemente vinculada à autonomia popular do que à *parceria* – reduz sensivelmente a participação do Estado nas tratativas da coisa pública. Nos termos propostos por Souza (2006; p. 417), quando há delegação de poder, “o Estado abdica, no que se refere a várias esferas da administração, de co-interferir decisoriamente, ou até mesmo de se valer do direito de veto, transferindo toda uma gama de atribuições para instâncias e canais participativos”. Esse nível de participação popular, por apresentar um número maior de elementos de democracia direta, poderá não ser compatível com a construção de uma governança nos termos aqui propostos. Não que maior autonomia popular seja de algum modo ruim (como vem se discutindo até aqui); a questão é que para se construir uma governança é necessária, além de uma verdadeira participação popular, a presença de instituições estatais no gozo de suas atribuições. Do mesmo modo que uma participação popular

anêmica ou cosmética nas reuniões dos CCS inviabiliza a construção de uma governança das questões relacionadas à segurança pública, uma acentuada perda de importância do Estado, acompanhada de uma desidratação da máquina pública, também pode, no limite, ser um problema para a governança¹⁷⁴. Por outro lado, a mencionada necessidade de preservação das instituições estatais não deve ser considerada incompatível com a necessária reformulação dos decretos que normatizam os conselhos comunitários de segurança. É imprescindível a criação de referenciais para uma participação popular em nível de *parceria*, uma reestruturação das instituições policiais e também uma compreensão sobre segurança pública que não se limite ao trabalho realizado pelas polícias, como sugerido no primeiro capítulo dessa tese.

Nada impede que a *delegação de poder* ocorra em uma ou outra situação (como no acolhimento de vítimas, por exemplo), mas a sua generalização como modelo de participação – muitíssimo improvável, basta considerar o caráter conservador das forças policiais e as reformulações legislativas que seriam necessárias para tal intento – poderia abrir caminho para uma atomização das decisões tomadas nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança, gerando, inclusive, algumas deliberações estranhas à manutenção dos direitos humanos e de certas garantias constitucionais.

Um exame mais metódico de algumas reuniões dos conselhos de segurança acompanhados pelo autor mostrou que uma compreensão mais belicista, eivada pelos jargões “bandido bom é bandido morto” e “a polícia deve servir ao cidadão de bem”, está presente, inclusive fora da esfera policial. Um caso interessante foi o de um servidor público que, durante reunião de um dos CCS analisados, perguntou como o conselho iria lidar com o prefeito recém eleito, “que, quando era deputado estadual, havia criado uma comissão para punir policial que mata bandidos”. Como a ata consultada pelo autor sugere, a temática atravessou boa parte da reunião até que um oficial bombeiro afirmou que atende da mesma forma “independente das pessoas serem meliantes ou não”, pondo fim ao assunto. Esse e outros relatos reafirmam a compreensão de que a *parceria*, nos termos aqui tratados, é a melhor forma de associar as instituições do Estado com os segmentos

¹⁷⁴ Não seria um problema se a *delegação de poder* fosse tomada como uma instância preparatória para modelos de autogestão, em que, aí sim, a presença do Estado não seria positiva.

da população para o estabelecimento de uma governança que encampe a segurança pública. Dessa maneira, não apenas a população poderá fiscalizar e, em alguma medida, regular as atividades dos agentes públicos, mas estes também poderão impor mais facilmente os limites legais ao que for proposto pela população durante as reuniões dos conselhos. Dito de outra forma, a participação popular, seja qual for seu grau de autonomia, deverá estar limitada pelo ordenamento jurídico. Mesmo que existam concordâncias dos conselhos sobre determinadas ações voltadas ao combate ao crime, elas só poderão ser implementadas caso sejam consideradas legais.

3.4 O que vem sendo discutido nos conselhos comunitários de segurança? Um breve exame dos assuntos tratados nas atas de reunião

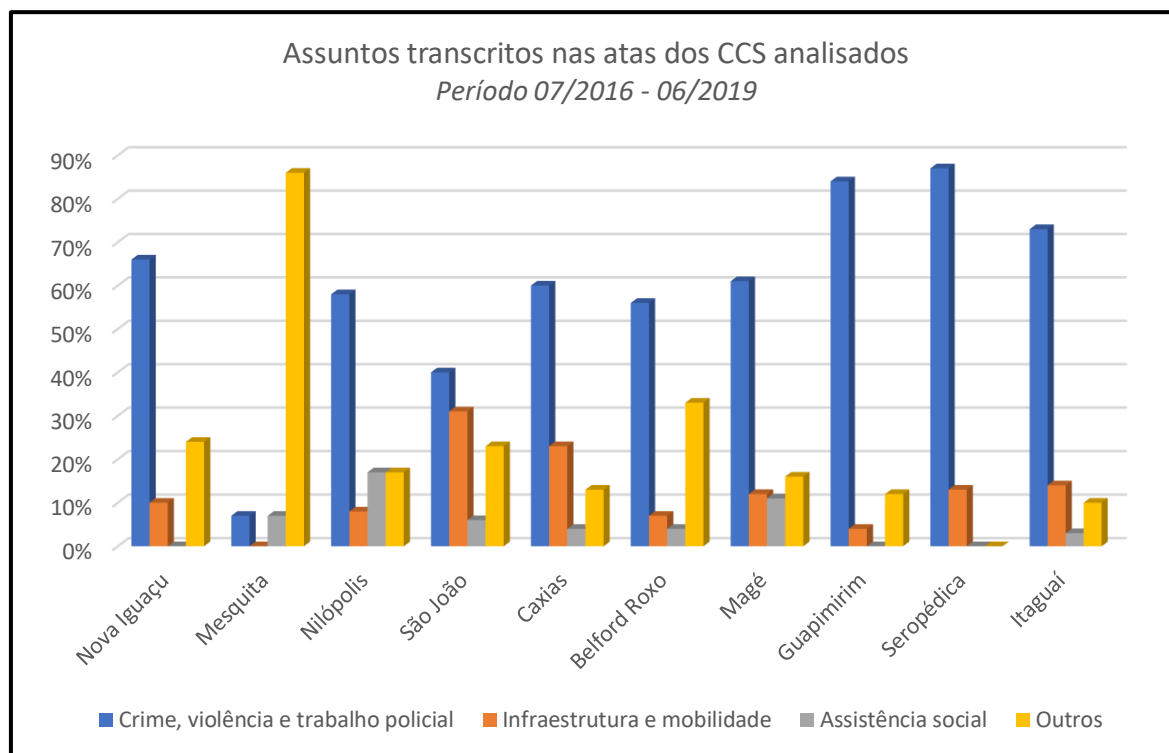
Essa seção focaliza a identificação das abordagens e problemas tratados durante as reuniões de cada um dos conselhos comunitários de segurança que compreendem a área de estudo. O conteúdo das 66 atas disponibilizadas pelo Instituto de Segurança Pública constituiu a matéria-prima para a realização desse levantamento. Os apontamentos feitos por ocasião das reuniões acompanhadas pelo autor não foram considerados porque tinham um vício de origem, foram seletivos e priorizaram as temáticas previamente entendidas como relevantes para segurança pública.

Independente do grau de abertura à participação popular (se *informação*, *consulta* ou *cooptação*), o exame das pautas e do conteúdo das discussões realizadas nos CCS permite entender quais encaminhamentos foram dados aos problemas suscitados e, no limite, qual o entendimento sobre segurança pública que permeia os participantes das reuniões. Tudo isso é relevante quando se pensa no aperfeiçoamento do combate ao crime e na contenção da violência.

O autor procedeu da seguinte forma: 1) identificou a quantidade de assuntos tratados nas atas disponibilizadas para cada um dos conselhos que integram a região de estudo; 2) classificou esses assuntos em 04 grupos distintos (grupo A – práticas

criminosas, manifestação da violência e trabalho policial; grupo B – infraestrutura e mobilidade; grupo C – assistência social; grupo D – outros); e 3) construiu um gráfico que sintetiza o resultado do levantamento.

Gráfico 04



Elaborado pelo autor, 2022

A criação dos quatro grupos mencionados decorreu da pluralidade de abordagens e demandas trazidas pelos participantes das reuniões. Na maior parte dos CCS predominou um conjunto de discussões visível e objetivamente vinculadas à segurança pública. Questões relacionadas ao cometimento de crimes, à manifestação da violência e ao trabalho policial responderam por mais de 80% do que se tratou nas reuniões dos conselhos de Guapimirim e Seropédica¹⁷⁵. Com exceção dos conselhos de Mesquita¹⁷⁶ e São João de Meriti, todos os demais dedicaram ao menos 50% de sua atenção à discussão do que efetivamente interessa à segurança pública.

¹⁷⁵ Em que pese o fato de só terem sido analisadas 04 atas do CCS Guapimirim e 02 atas do CCS Seropédica.

¹⁷⁶ Como mencionado anteriormente nesse capítulo, não foram disponibilizadas atas do CCS Mesquita para o período considerado. O autor analisou, em caráter excepcional, 03 atas produzidas por esse conselho no ano de 2015.

Ganha expressão o caso do CCS São João de Meriti, que, a julgar pelas 07 atas analisadas, dividiu muitíssimo sua atenção entre temáticas diversas, fazendo com que os assuntos reunidos pelo mencionado grupo A (representado pela cor azul) respondessem por apenas 40% do total. É importante lembrar que foi nesse conselho comunitário de segurança que a participação popular se mostrou muitíssimo comprometida tanto pela declaração de um dos seus membros efetivos de que não interessava chamar a população para participar da reuniões como também pela grande presença de representantes do empresariado local na diretoria do conselho, o que pareceu interferir em sua pauta de discussões.

O CCS Mesquita, como mostra o gráfico, não reuniu elementos suficientes para sequer ser caracterizado como um conselho de segurança, basta levar em conta que menos de 10% do que se discutiu nas 03 atas analisadas pelo autor estava relacionado à incidência criminal e ao trabalho da polícia. Durante o ano de 2015, com uma frequência média de apenas 7 participantes por reunião e pautas que compreendiam temas estranhos aos propósitos dos CCS (como “hipocrisia da classe média”, “planejamento familiar” e “curso de cuidador de idosos”), este conselho esteve longe de cumprir suas funções mais elementares. E as estatísticas criminais apontavam um número crescente de casos de letalidade violenta¹⁷⁷ e também a manutenção de elevadas taxas de roubo nesse período, o que sugere não terem faltado motivos para que os participantes do conselho ocupassem sua atenção com questões relacionadas à (in)segurança pública.

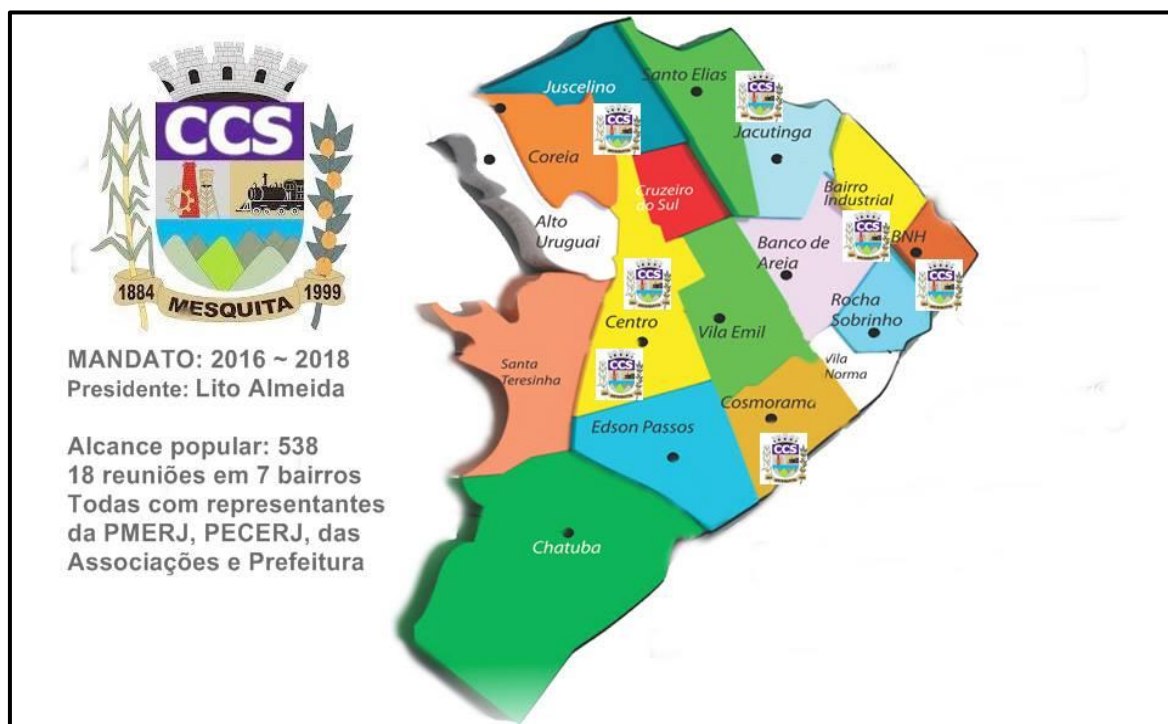
Entre os anos de 2016 e 2018, o CCS Mesquita, contando com uma nova diretoria, experimentou uma gestão mais participativa¹⁷⁸, mas que não teve continuidade pela falta de quem substituísse o presidente responsável por esse período. Em entrevista informal concedida ao autor, o presidente Lito Almeida deu mostras de sua visão mais progressista e empreendedora sobre segurança pública, o que pode ter contribuído para um maior alinhamento do conselho sob sua gestão às discussões relacionadas ao combate ao crime e ao aumento da sensação de segurança. Não obstante, não há como precisar em que medida suas ideias reverberaram sobre o funcionamento do CCS Mesquita já que não há nenhuma ata

¹⁷⁷ De acordo com ispvisualizacao.rj.gov.br, foram 49 ocorrências em 2013, 65 em 2014 e 73 no ano de 2015 (consulta realizada em 10 de novembro de 2022).

¹⁷⁸ Considerando as informações e fotos de reuniões publicadas na página do CCS Mesquita no Facebook. Disponível em [facebook.com.br](https://www.facebook.com/ccsmesquita) (consulta realizada em 06 de setembro de 2022).

de reunião da gestão realizada por Lito disponível nos arquivos do Instituto de Segurança Pública. A figura a seguir, extraída da página do conselho no Facebook, sugere o esforço de descentralização das reuniões mensais realizadas no município¹⁷⁹, bem como o quantitativo total de participantes no período considerado.

Figura 20



Extraído de *facebook.com.br*, em 06 de setembro de 2022

Os conselhos comunitários de Nova Iguaçu, Nilópolis, Duque de Caxias, Belford Roxo, Magé e Itaguaí apresentaram, em média, uma quantidade razoável de discussões sobre os itens que o presente autor emoldurou como diretamente relacionados à segurança pública. Combate ao tráfico de drogas, estratégias para diminuição de roubos e furtos, vigilância policial em ambientes vulneráveis, incentivos ao registro de ocorrência criminal, discussões sobre a pertinência de operações policiais em determinados contextos, policiamento preventivo e colaboração da população na identificação de infratores e de seu *modus operandi* são alguns exemplos de assuntos que encorpam a pauta de reuniões desses CCS.

¹⁷⁹ As 17 unidades apresentadas no cartograma são conhecidas como bairros do município de Mesquita.

As mencionadas questões foram incluídas no grupo A, não que segurança pública se limite a elas.

Como já se discutiu introdutoriamente no capítulo 01 e mesmo em uma seção anterior desse capítulo, a segurança pública não se resume ao trabalho policial e ao combate ao crime, ela abrange a criação e implementação de políticas públicas. Não está inscrita apenas no que o autor vem chamando de dimensão operacional, ela inclui também as dimensões política, econômica e da saúde pública. Esse caráter multidimensional, contudo, não pode ser confundido com a totalidade das coisas. A segurança pública pode estar relacionada a muitas coisas – com diferentes intensidades e em escalas variáveis, é bom lembrar –, mas nem todas as coisas afetam a segurança pública ou pelo menos o fazem de forma a comprometer sensivelmente a sua constituição.

Um exemplo interessante foi apresentado durante uma aula do curso de formação de sargentos da polícia militar de Rondônia¹⁸⁰. O responsável pela aula, um major da polícia, ilustrou algumas de suas considerações contando que, em um bairro hipotético, há ruas esburacadas, “essas ruas dificultam o tráfego de veículos e viabilizam o roubo à mão armada”. A solução do problema, segundo ele, estaria sob a responsabilidade da secretaria municipal de obras, que deveria asfaltar a via.

É desejável, quando não imprescindível, o diálogo entre as forças policiais e o executivo municipal, mas a resolução de problemas de infraestrutura viária não pode ser um pré-requisito (ou mesmo um *imbróglio*) para a formulação de intervenções pelos agentes de segurança. Além disso, creditar à condição irregular da malha viária a causa fundamental para o ocorrência de crimes é um tanto limitante e determinista. Há fatores noutras escalas que precisam ser considerados para se lidar com as práticas delitivas. Outrossim, crer na existência de condições ideais – em termos de dotação de infraestrutura e funcionamento da máquina pública – para que as forças policiais possam realizar o seu trabalho é um exercício extremamente utópico não apenas nos municípios rondonienses, mas também nos que integram o estado do Rio de Janeiro (principalmente nos rincões da Baixada Fluminense).

A segurança pública deverá focalizar a contenção das transgressões às leis e a produção de uma atmosfera de segurança e estabilidade. Nas palavras de Soares

¹⁸⁰ Edição 2021. Disponível <https://youtu.be/LVo-mVkUvi8> (consulta realizada em 17 de setembro de 2022).

(2019; p.17), a previsibilidade, diminuição da incerteza sobre os riscos a que a população está submetida, é o objetivo central da segurança pública. A partir daí, se pode pensar em várias articulações entre as instituições estatais e segmentos da sociedade civil e em formas de *parceria* entre a população e as forças policiais nos conselhos comunitários de segurança (transformados em espaços de maior autonomia e capacidade deliberativa) para a construção de uma governança que atenda os propósitos da segurança.

Acreditar que o conceito de segurança pública compreende quase que toda sorte de intervenções e abordagens no espaço geográfico – como ocorre com boa parte dos participantes dos CCS, inclusive policiais – é, no mínimo, perigoso e epistemologicamente reprovável. Um conceito que se mostra muitíssimo abrangente, alargando bastante seu horizonte explicativo, acaba perdendo sua capacidade de elucidar a realidade, tornando-se, assim, pouco ou nada operacional.

Retomando a análise do conteúdo das mencionadas atas de reunião, pode-se afirmar que o grupo B, que reúne problemas de infraestrutura e mobilidade, apareceu como o 2º mais representativo nos conselhos de quatro municípios: São João de Meriti, Duque de Caxias, Seropédica e Itaguaí. No entendimento do autor, embora, em alguns contextos, a mobilidade possa estar vinculada à segurança pública, os relatos feitos em ata focalizaram questões de conservação urbana e sinalização, portanto atribuições do executivo municipal.

Uma exceção digna de nota foi mencionada em uma ata de reunião do CCS Nova Iguaçu, datada de 25 de outubro de 2016. Um morador de um condomínio situado na estrada Curral Novo Marapicu relatou a construção de barricadas por bandidos, o que obviamente comprometeu a mobilidade de todos os residentes. Curiosamente, um oficial de polícia participante da reunião respondeu que “todo condomínio possui um síndico e que os problemas de transporte público é [sic] com a prefeitura”. Nesse caso, a despeito da incompreensão do referido policial sobre quais sejam suas atribuições, o autor dessa tese considerou o assunto como pertencente ao grupo A (práticas criminosas, manifestação da violência e trabalho policial) por se tratar de um desrespeito à liberdade de locomoção, previsto do art. 5º, inciso XV, da CF de 1988.

O grupo C, que abrange questões relacionadas à assistência social, foi, em quase todos os conselhos analisados, o menos representativo. Como exceções figuraram o CCS Mesquita e o CCS Nilópolis, em ambos as discussões sobre

assistência social superaram em número aquelas dedicadas à mobilidade e infraestrutura. Para mencionar um exemplo, no CCS Nilópolis, em 14 de fevereiro de 2017, foram divulgadas a realização de consultas odontológicas gratuitas, a realização de exames pelo SUS e a aplicação de vacinas contra HPV e febre amarela nos postos de saúde do município. Em outros conselhos de segurança, o autor identificou relatos sobre acolhimento de pessoas em condição de vulnerabilidade.

O último grupo, identificado como D, abarca assuntos que vão desde questões ideológicas e análises de conjuntura social até críticas ao executivo municipal, reflexões sobre a existência humana e questões veterinárias. Uma verdadeira tempestade de ideias e opiniões, não raro, contraditórias e mal embasadas cientificamente. Provavelmente, a única coisa em comum entre todos os assuntos reunidos nesse grupo é o fato de não se enquadrarem em nenhum dos grupos anteriores. Como revela o gráfico apresentado no início desse subcapítulo, além do CCS Mesquita, majoritariamente vinculado ao grupo D, nos conselhos de Belford Roxo, Nova Iguaçu e São João de Meriti, respectivamente, 33%, 24% e 23% dos assuntos tratados em reunião foram classificados como “outros”.

Essa significativa quantidade de abordagens e discussões desvinculadas dos objetivos principais do CCS decorre fundamentalmente de dois fatores: 1) certa incompreensão do que seja segurança pública e de qual é o papel desempenhado pelos conselhos comunitários de segurança (o que ocorre com fração nada desprezível dos participantes de suas reuniões) e 2) a falta de outros canais que possibilitem o diálogo entre a população e as instituições públicas.

Como declarou o então comandante do 15º BPM, por ocasião de uma reunião realizada, em 2014, pelo CCS Caxias¹⁸¹, as pessoas fazem um “meio de campo entre as necessidades da comunidade, nos vários bairros [do município], para com a segurança pública, não só com a segurança pública propriamente dita, mas com outros segmentos (...)”. Embora sua compreensão sobre segurança pública pareça estar limitada à atuação policial, exteriorizando¹⁸² a participação popular, o comandante reforçou que demandas que deveriam ser atendidas por outras instituições públicas acabam convergindo para o CCS.

¹⁸¹ Conteúdo disponível em https://youtu.be/27E_NkN8gE0 (consulta realizada em 17 de setembro de 2022).

¹⁸² No sentido exato de trazer para o exterior e não de tornar público.

3.5 O que se pretende para os conselhos comunitários de segurança na Baixada Fluminense?

É muito difícil traçar prognósticos sobre o desenvolvimento de uma instituição como o conselho comunitário de segurança, mas é importante que cenários sejam construídos para que se aumente a probabilidade de existir um futuro que, ao menos em parte, compreenda o que foi planejado.

Mudanças efetivas nos CCS da região estudada pelo autor demandam uma reformulação legislativa, o que, invariavelmente, afetará os demais conselhos de segurança do estado. Serão apresentadas algumas sugestões para uma reestruturação dos referidos conselhos.

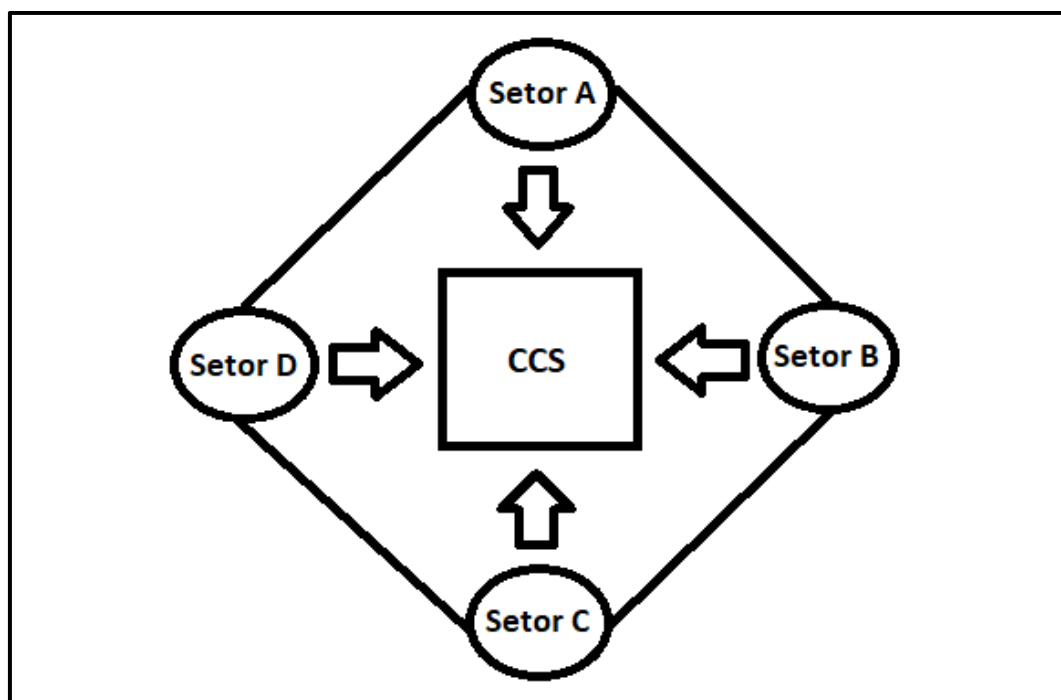
Um primeiro elemento, destacado ao logo desse capítulo, é a constituição de uma participação popular mais efetiva e autônoma, expressão de uma *parceria* entre a população e as instituições policiais, nos termos propostos pelo autor¹⁸³. Se, ao menos em algumas de suas rotinas, as reuniões dos CCS se tornarem deliberativas, a hipótese é de que exista um maior interesse popular pela discussão dos problemas sobre segurança pública. É claro que a participação de um maior número de pessoas (e dos segmentos sociais que elas representem) também depende de outros fatores, como campanhas informativas sobre a natureza e os objetivos do conselho de segurança (preferencialmente, com um apelo mais midiático); ampla divulgação das datas e locais onde as reuniões mensais serão realizadas e uma descentralização das discussões.

Como se mencionou algures, há municípios muito populosos e com ampla malha territorial na Baixada Fluminense, como Duque de Caxias e Nova Iguaçu, onde a realização de apenas uma reunião mensal está muito longe de possibilitar a manifestação daqueles que estejam interessados em participar. Para ser mais preciso, muitos mal sabem sobre a existência do conselho e que suas reuniões ocorrem mensalmente. O art. 12º do decreto 47.651, de 16 de junho de 2021, menciona *an passant* a possibilidade dos conselhos criarem núcleos de ação local (uma proposição importante, como mencionado no subcapítulo 3.1), mas o faz

¹⁸³ O que, dentre outras coisas, inclui o aumento da transparência na transmissão de informações pelas forças policiais e a realização do *accountability* por grupos definidos pelo conselho comunitário de segurança.

apenas no âmbito consultivo. A sugestão do presente autor dá conta da criação de setores, que representariam distritos ou bairros do município, onde seriam construídos encaminhamentos (e não apenas apresentadas demandas) para a resolução de problemas locais.

Figura 21 - Proposta de descentralização dos CCS



Elaborado pelo autor, 2022.

Essa nova estrutura organizacional demanda a eleição de um delegado para cada um dos setores criados, além dos já mencionados membros efetivos. O delegado seria o responsável por articular o seu setor ao conselho do município. Não apenas os moradores, comerciantes, trabalhadores ou estudantes de cada bairro ou distrito seriam convidados a participar das reuniões setoriais (também pensadas com uma periodicidade mensal), mas também os policiais responsáveis pela localidade¹⁸⁴.

Essa estratégia daria maior visibilidade às diferenciações sócio-espaciais, contribuindo para a definição de planos de ação mais precisos e atualizados, já que todos os setores funcionariam regularmente durante o ano. No modelo atual, as demandas dos moradores de um determinado bairro só são registradas quando e se

¹⁸⁴ Como se mostrou no capítulo anterior, os batalhões de polícia militar possuem uma regionalização que abrange companhias e setores.

a reunião do conselho ocorrer na localidade. Alguns rincões da Baixada Fluminense, a julgar pelo exame das já citadas atas de reunião e pelos diálogos do autor com vários interlocutores ao longo da pesquisa, nunca receberam a visita do conselho comunitário de segurança.

Outro elemento que constitui essa proposta de reformulação dos CCS é o que Souza (2006; p. 429) chama de inclusividade. Ela aponta para a relação de proporcionalidade dos diferentes grupos sociais nas instâncias participativas. A ideia é verificar se as reuniões dos conselhos de segurança estão sendo frequentadas predominante ou exclusivamente por pessoas de uma mesma classe social, categoria de trabalho, etnia ou gênero, o que deverá influenciar nos encaminhamentos feitos pelo conselho. Quanto mais diverso e inclusivo for o conselho, maiores as chances de sucesso na promoção da segurança pública e, sobretudo, no atendimento de grupos mais vulneráveis, notadamente os moradores de áreas segregadas e os que estão submetidos à pobreza extrema ou condição de grave insegurança.

O autor quase não visualizou pessoas em condição de vulnerabilidade durante as reuniões em que esteve presente como expectador. A participação dessas pessoas, não raramente estigmatizadas, nos conselhos comunitários de segurança poderia contribuir para que algumas de suas demandas fossem consideradas durante as reuniões e, sobretudo, para que a própria estigmatização de que são vítimas pudesse ser mitigada. Esse é um exemplo (talvez o único nessa tese) em que, além de uma razão instrumental (defendida até aqui), a participação popular mostra um fim em si mesma, a saber, o desenvolvimento da cidadania de pessoas ou grupos estigmatizados.

Também se mostra necessário viabilizar a participação da população residente em áreas territorializadas pelo tráfico de drogas ou por milicianos¹⁸⁵. Não é incomum que ambos intimidem manifestações populares que possam oferecer algum risco ao desenvolvimento de seus negócios ilegais. Nos CCS de Magé e Nova Iguaçu foram criadas estratégias para que os participantes se

¹⁸⁵ O que ocorre em grande parcela do município do Rio de Janeiro (como mostrado no capítulo 01), mas também em boa parte da Baixada Fluminense.

manifestassem por escrito (de forma anônima) ou diretamente aos policiais ao final de cada reunião, evitando a exposição e os riscos a ela associados.

Infelizmente, essa prática não foi replicada por outros conselhos de segurança da Baixada Fluminense, pelo menos, durante as reuniões presenciadas pelo autor. A iniciativa, contudo, não é suficiente para tornar exequível a participação popular em todas as áreas conflagradas por grupos criminosos. Há situações em que a simples presença de um morador numa reunião realizada com as forças policiais será suficiente para que traficantes ou milicianos da localidade preparem um represália. Esse é um problema de difícil solução e negligenciá-lo diante da crescente territorialização de grupos criminosos pode quase significar o sepultamento da participação popular em temáticas relacionadas à segurança pública. Há de se investigar, inclusive, se a inexistência de conselhos comunitários em alguns municípios fluminenses¹⁸⁶ não tem relação com a atuação de traficantes ou milicianos.

É esperado que a sugerida descentralização dos conselhos comunitários de segurança dê capilaridade às demandas geradas na escala do bairro e, assim, ajude a mitigar, mesmo que timidamente, as situações em que há sufocamento da participação popular por grupos criminosos. De resto, a utilização do Disque-denúncia¹⁸⁷ e dos telefones dos batalhões de polícia militar e delegacias continua sendo uma ferramenta útil. Poderia ser criado também um aplicativo institucional¹⁸⁸ que facilitasse o relato de ocorrências criminosas pelos moradores que não tenham como participar presencialmente das reuniões de seu setor ou do próprio CCS.

Finalmente, não se pode deixar de considerar a necessária articulação dos CCS entre si, conciliando formulações de base local (como se mencionou, na escala do bairro ou distrito) à perspectiva sistêmica que se espera da segurança pública.

¹⁸⁶ Na Baixada Fluminense, por exemplo, os municípios de Japeri, Paracambi (ambos no extremo oeste metropolitano) e Mesquita não contavam com CCS em atividade até meados de 2021. O CCS Queimados retomou suas atividades em 29 de junho de 2021, durante reunião realizada na sede do 24º BPM, como pôde apurar o autor *in situ*.

¹⁸⁷ O Disque Denúncia garante sigilo e anonimato aos que denunciam crimes, que podem compreender desde furto de energia até tráfico de drogas. Maiores informações podem ser obtidas em <https://www.disquedenuncia.org.br/programas/Nosso-trabalho> (consulta realizada em 28 de dezembro de 2022).

¹⁸⁸ Para celulares ou tablets. Ele deveria ser desenvolvido por alguma secretaria de governo do estado do Rio de Janeiro, com possibilidade de ter seu ícone ocultado no desktop do aparelho por razões de segurança.

Caso contrário, se estará diante da reprodução de uma política pública com fortes externalidades negativas, a exemplo das UPPs (já discutidas).

4. Por uma governança da segurança pública na região metropolitana fluminense

4.1 A governança metropolitana e as escalas de análise da segurança pública

Pensar em governança, a partir da construção que vem sendo desenvolvida nessa tese, significa conceber a possibilidade de uma aproximação entre instituições estatais e grupos da sociedade, com o intuito de criar coletivamente estratégias para mitigar os atuais problemas de segurança que afetam a região metropolitana do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, como acentua Silva (2018; p. 148), o modelo estatal, burocrático e vertical, é substituído por um outro, “baseado em ‘governanças’, cujas coordenações entre atores e agentes são mais horizontais, com base em projetos comuns”.

Ao tratar do assunto, Ferrao (2010; p. 129) considerou que os primeiros textos de referência sobre governança começaram a ser publicados no final dos anos 1990 e colocaram em evidência questões relacionadas a autonomia e ao próprio modelo moderno de Estado.

A emergência de esforços por uma governança metropolitana resulta de uma visão estratégica de gestão pública, que busca a coordenação de políticas oriundas de diferentes entes federados, além de arranjos institucionais diversos. Se a governança metropolitana em sentido amplo ainda não é algo consolidado e devidamente experimentado no Brasil, quando se pensa na discussão das questões relacionadas à segurança pública, o quadro é ainda pior. O autor não encontrou artigos ou pesquisas sobre governança que tratem especificamente deste tema.

A propósito, é necessário esclarecer que o conceito de governança sugere a tratativa de questões públicas a partir de uma sinergia colaborativa e participativa, em diferentes níveis, entre atores e grupos de interesse da sociedade com as instituições governamentais. Não obstante, o referido conceito geralmente aparece,

como bem destacaram Dallabrida *et al* (2016; p. 49), acompanhado de adjetivações¹⁸⁹, o que aventa o seu caráter polissêmico.

Como indica o título desse capítulo, a governança aqui proposta aponta um eixo temático específico, o da segurança pública, e se inscreve em diferentes escalas, da local à regional. Embora, em um primeiro plano, a governança da segurança pública fluminense deva se estabelecer a partir das discussões e encaminhamentos feitos nos conselhos comunitários de segurança (escala local), não se pode negligenciar a importância da escala regional, quer por razões normativas¹⁹⁰, quer por razões operacionais. Políticas de segurança implementadas em nível municipal poderão acarretar externalidades negativas na circunvizinhança, basta considerar a mencionada migração de traficantes de favelas pacificadas no Rio de Janeiro¹⁹¹ para espaços mais vulneráveis na Baixada Fluminense, o que agravou a criminalidade nesta região. As intervenções pensadas para a promoção da segurança pública não devem, portanto, prescindir de uma articulação entre diferentes escalas e de uma negociação entre diferentes atores.

Dessa forma, os pressupostos da governança metropolitana são necessários para o planejamento e execução de ações no campo da segurança pública, mesmo que se volte o olhar prioritariamente para uma fração da região metropolitana, como é o caso da Baixada Fluminense.

Um conceito que precisa estar vinculado à estruturação da governança é o de política de escalas. Como afirmou Souza (2013; p. 196), a expressão é, ao que tudo indica, atribuída ao geógrafo Neil Smith¹⁹² e significa:

A articulação de ações e agentes operando em níveis escalares diferentes (isto é, que possuem magnitudes e alcances distintos) com a finalidade de potencializar efeitos, neutralizar ou diminuir o impacto de ações diversas ou tirar maiores vantagens de situações favoráveis; por exemplo, ampliando as esferas de

¹⁸⁹ Segundo os mencionados autores, algumas adjetivações indicam “o contexto ao qual se refere o processo de governança, por exemplo, governança metropolitana. Outras adjetivações indicam uma forma específica de governança, como governança corporativa. Outras fazem referência à escala territorial, por exemplo, governança local/regional ou governança mundial. Outras, ainda, referem-se a um foco temático, por exemplo, governança ambiental” (DALLABRIDA *et al*, 2016; p. 49-50).

¹⁹⁰ É o Estado quem legisla, administra e responde pela segurança pública.

¹⁹¹ Não se quer aqui afirmar que as UPPs sejam de responsabilidade do município do Rio de Janeiro, mas que essa política pública estadual praticamente se restringiu à metrópole fluminense. Como mencionado no capítulo 02, de todas as favelas atendidas por essa política de segurança, apenas uma se localiza fora do município do Rio de Janeiro.

¹⁹² Foi um prolífico professor de Geografia e Antropologia na City University de Nova Iorque.

influência (ao expandir audiências, sensibilizar atores que sejam possíveis aliados etc.) e propiciando sinergias políticas (ao recrutar novos apoios, costurar alianças etc.).

O sucesso de um processo de governança da segurança pública depende, em grande medida, de uma concertação¹⁹³ entre instituições estatais (municipais, estaduais e federais) e diferentes grupos da sociedade, gerando sinergias políticas e estabelecendo uma direção¹⁹⁴ precisa para as ações voltadas à redução da incidência criminal e ao aumento da sensação de segurança.

Em alguns conselhos comunitários de segurança da Baixada Fluminense ocorreram, durante a recente crise política e econômica que assolou o estado, algumas ações mais colaborativas entre as forças policiais, o executivo municipal e empresários e comerciantes locais. Um desses exemplos, o da reforma de uma delegacia de polícia com recursos do Shopping Nova Iguaçu, foi apresentado no capítulo anterior. Os conselhos comunitários de segurança de Duque de Caxias e Magé experimentaram mais dois exemplos interessantes.

Em Caxias, durante reunião realizada em 31 de janeiro de 2018, o então comandante do 15º BPM declarou que a prefeitura destinaria 84 viaturas para o trabalho policial no município e acrescentou que os comandantes das companhias que integram o referido batalhão teriam “autonomia para estabelecer parceria com o comércio a fim de manter as viaturas”¹⁹⁵. Durante a mesma reunião, o secretário de segurança do município afirmou que fiscalizaria a venda de produtos roubados e faria o combate ao transporte irregular. Em Magé, diante de inúmeros relatos de roubos e considerando a falta de viaturas policiais, moradores e comerciantes do bairro Flexeiras doaram, em dezembro de 2016, duas bicicletas para o 34º BPM¹⁹⁶.

Em alguma medida, pode-se dizer que os casos mencionados indicam uma concertação entre diferentes instituições e atores para a promoção da segurança pública na escala do bairro, o que configura um tímido exemplo de governança. Um

¹⁹³ No sentido de uma “combinação ou entendimento entre pessoas ou entidades sobre algo”, conforme o Dicionário Priberam. Disponível em dicionario.priberam.org (consulta realizada em 20 de dezembro de 2022).

¹⁹⁴ De acordo com PETERS (2013; p. 29), a raiz da palavra governança vem de um vocábulo grego que significa direção.

¹⁹⁵ Segundo ata de reunião do CCS disponibilizada pelo ISP.

¹⁹⁶ Segundo ata de reunião do CCS Magé, datada de 19 de dezembro de 2016.

fator que parece ter catalisado essa colaboração entre instituições públicas e comerciantes locais foi a mencionada crise e seus efeitos deletérios. Contudo, as associações e pactuações entre os diferentes atores interessados na promoção da segurança pública não deve estar limitada à conjunturas de maior escassez de recursos materiais, como se depreende da fala do então comandante do 15º BPM; ela precisa ser permanente, sendo renegociada sempre que houver necessidade.

É importante destacar que, mesmo diante de uma conjuntura econômica desfavorável e da defasagem no efetivo policial, nem todos os profissionais da segurança pública foram sensíveis à colaboração de segmentos da sociedade. Para citar um exemplo, no CCS Itaguaí, durante reunião realizada em 08 de janeiro de 2018, depois de um jornalista sugerir a “possibilidade de munícipes e comerciantes contribuírem com prestação de serviços ou insumos para o reparo e funcionamento de prédios e viaturas”¹⁹⁷, o então delegado titular da 50ª DP respondeu que “não concorda com esse tipo de contribuição, pois considera essa ser atribuição do Estado e não da sociedade” e acrescentou que se o fornecedor do auxílio cometesse algum delito, isso poderia causar limitações e mal-estar à ação policial. Essa declaração conflitou com o entendimento do representante de uma associação de moradores do município e com a fala do então comandante do 24º BPM, que “concorda com a ajuda vinda da comunidade” e “não permite que essa colaboração prestada por terceiros influencie nas ações da PM”.

Esse episódio – além de visibilizar uma discordância entre os membros natos do CCS Itaguaí, o que não se mostrou muito comum durante a pesquisa de tese – retrata uma visão estreita e limitada de gestão da segurança pública por parte do referido delegado. A sua perspectiva de análise, no limite, compromete a própria participação popular em reuniões do conselho comunitário de segurança. Se a doação de recursos ou a prestação de serviços para o bem público é considerada problemática, analogamente, a disposição de tempo para discutir os problemas de segurança do bairro/município também deverá sê-la.

As experiências mencionadas indicam a necessidade de um outro desenho para a segurança pública fluminense, sem o qual não se construirá uma efetiva

¹⁹⁷ Essa e as demais citações constantes no parágrafo foram extraídas da ata de reunião do CCS Itaguaí, datada de 08 de janeiro de 2018.

governança. Não pode existir dúvida de que o envolvimento de indivíduos e grupos da sociedade no tratamento das questões públicas – e não apenas para fazer doações ou sugerir mudanças, mas para participar das decisões – é *conditio sine qua non* para mudanças sócio-espaciais relevantes. Esse pretendido redesenho da segurança pública, que passaria a ser mais inclusiva e permeável ao escrutínio popular, tem forte componente político.

Depois de apresentar os aspectos mais relevantes do problema da segurança pública nas últimas três décadas¹⁹⁸, Sento-Sé (2019; p. 385) afirmou:

É exatamente o reconhecimento de que o cenário da segurança pública resulta de escolhas reiteradas que parece ser esmaecido quando os debates acerca das melhores formas de gestão do sistema de justiça criminal tomam o centro da cena; o mesmo valendo para os intermináveis debates sobre a adequação de tal ou qual procedimento à Carta Constitucional ou quando a questão dos direitos humanos põe em confronto partes igualmente indignadas com o que entendem ser o posicionamento inaceitável sobre o tema esposado por seu antagonista.

A assertiva do autor vai ao encontro da perspectiva de análise apresentada nessa tese. Embora seja necessário discutir estratégias inovadoras para mitigar o crime organizado, formas mais progressistas de atuação policial e também modos de construir uma governança da segurança pública, tudo isso acaba tendo um alcance muitíssimo reduzido se houver decisões políticas que desconsiderem ou desqualifiquem os esforços empreendidos. Em outros termos, a dimensão operacional da segurança pública está, em grande medida, subordinada à dimensão política. Ignorar essa compreensão é incorrer em uma ingenuidade deletéria.

Há situações, por exemplo, em que a liberação de recursos para o aparelhamento das forças policiais ou um apoio mais substancial para iniciativas que visem arrefecer a violência letal só ocorrem se (e somente se) existir uma exposição midiática do quadro de insegurança que chegue a comprometer a imagem política do chefe do executivo. Isso aconteceu, de forma didática, quando da criação das Unidades de Polícia Pacificadora. O próprio autor dessa tese, em um trabalho anterior (VALLE, 2016; p. 42-43), concluiu que as UPPs, “mais que uma resposta

¹⁹⁸ Questões relativas aos direitos humanos, à formatação do estado de direito pós-ditadura e às práticas de gestão do sistema de justiça criminal, de acordo com o autor.

ao quadro desfavorável de segurança pública, constituíram uma tentativa de melhorar a imagem da gestão Sérgio Cabral”.

Não obstante, um contexto político desfavorável não deverá limitar os esforços em prol da construção de uma governança da segurança pública, até porque, ela mesma, uma vez consolidada e amadurecida, deverá dificultar ações políticas desajustadas e estranhas ao interesse público.

Em um trabalho bem sintético, Peters (2013; p. 30-31), apresenta 04 funções fundamentais para a governança: estabelecimento de metas, coordenação e coerência de políticas, implementação e avaliação.

O estabelecimento de metas deverá ocorrer a partir de interesses coletivos. Segundo o autor, as metas “constituem os objetivos para os quais os governos e seus parceiros na sociedade tentarão movimentar a [própria] sociedade e a economia”. Pensando a dinâmica dos CCS, que constituem o principal (talvez o único) palco para o florescimento de uma governança da segurança pública na RMRJ, pode-se afirmar que a instituição de metas, em quaisquer escalas de análise, não é construída a partir dos interesses coletivos e sim a partir de perspectivas criadas pelo ISP e pelas forças policiais. Referindo-se à escala local, nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança em que o autor esteve presente, os delegados e comandantes dos batalhões de polícia frequentemente iniciavam suas exposições com metas de redução da criminalidade já estabelecidas, quase sempre pensando no SIM, e relatavam os sucessos (raramente os fracassos) relacionados às metas anteriores. Como se discutiu no capítulo precedente, é necessário remodelar os CCS, aumentando a autonomia de seus membros participantes. Isso permitirá que a definição de metas relacionadas à promoção da segurança pública não fique limitada às diretrizes gerais estabelecidas pelo Instituto de Segurança Pública.

A coordenação de políticas, segunda função fundamental da governança – em que pese a restrita autonomia dos frequentadores das reuniões dos CCS (e, em alguma medida, dos próprios presidentes dos conselhos) e mesmo levando-se em conta algumas incompreensões sobre a relevância da diferenciação sócio-espacial para a segurança pública –, mostrou-se mais bem sucedida que o estabelecimento de metas. Essa compreensão decorre de 2 fatores: 1) na escala regional, o Instituto de Segurança Pública vem mostrando razoável operatividade na definição de

diretrizes gerais para o funcionamento dos CCS e na instrução de rotinas para os seus membros efetivos, mediando conflitos e atuando na solução de problemas comuns. Uma relevante exceção é o débil controle no envio das atas de reunião dos mencionados conselhos, assunto já explorado no capítulo anterior; 2) na escala local, a do funcionamento de cada um dos conselhos comunitários de segurança, há regularidade na realização das reuniões mensais e no cumprimento dos expedientes previstos na legislação vigente. De modo geral, a *informação* e a *consulta* predominam como níveis de abertura para a participação popular. Há possibilidade de interlocução entre todos os participantes das reuniões.

A implementação é, nas palavras de Peters (2013; p. 31), provavelmente o mais crucial elemento da governança. No caso analisado pelo autor dessa tese, a implementação das medidas ou ações de segurança ocorre exclusivamente pelas forças policiais que, como mencionado, também são as responsáveis no plano local pela instituição das metas. O presente autor advoga pelo estabelecimento de uma verdadeira *parceria* entre as forças policiais e segmentos da população, o que permitiria, dentre outras coisas, que estes últimos fiscalizassem a execução das decisões tomadas em reunião. De todos os conselhos de segurança analisados, o autor só identificou um caso em que a demanda necessária à implementação das ações de segurança não foi atendida por um policial e sim pelo presidente do CCS. O episódio ocorreu em Nova Iguaçu e esteve relacionado à disponibilização de viaturas para o 20º BPM.

Por fim, a responsabilização e avaliação do impacto das ações implementadas. Para Peters (2013; p. 31), a avaliação poderá figurar como um “requisito para os sistemas de governança, significando que todos os governantes almejam ser capazes de aprender com suas intervenções e descobrir meios de aperfeiçoar seu desempenho”. O autor dessa tese acrescentaria que, além dos governantes, atores sociais engajados no processo de governança também criam expectativas sobre os desdobramentos de ações construídas a partir da concertação entre instituições públicas e representantes da sociedade.

Durante reunião do CCS Nilópolis, realizada em 25 de maio de 2021, uma participante engajada em questões relacionadas à segurança de mulheres vítimas de agressão, declarou que “a rede está furada”, referindo-se à falta de articulação entre

diferentes instituições públicas e o conselho comunitário de segurança local. Ela relatou que, em algumas situações, não dispõe de recursos para auxiliar mulheres em condição vulnerável, tendo que levá-las para outros municípios. Em reuniões de diferentes CCS, também foram feitas reclamações sobre a ausência (ou a falta de engajamento) do executivo municipal nas questões relacionadas à segurança pública. Episodicamente, alguns policiais também avaliaram o seu próprio desempenho e as decisões políticas de seus superiores.

4.2 O que podem os municípios da Baixada Fluminense diante da (in)segurança pública?

Nas últimas décadas, a compreensão sobre o papel dos municípios na promoção da segurança pública vem passando por mudanças sensíveis: a postura que apregoava isenção de responsabilidades diante da incidência criminal e da prática da violência, informando que a questão competia exclusivamente ao governo estadual, se metamorfoseou diante da visibilidade que o tema passou a ter na agenda pública. Hoje, pode-se dizer que vários municípios que integram as regiões metropolitanas encampam, ainda que desordenada e precariamente, algumas atribuições voltadas à prevenção de delitos e à segurança nas escolas.

Parte desse processo de mudança compreendeu a criação de secretarias municipais de segurança, geralmente associadas ao controle do trânsito, à ordem urbana e à promoção e/ou defesa da cidadania. Boa parte dos municípios criou guardas municipais, como uma forma de operacionalizar as ações locais de segurança. Soares (2005; p. 30) fez um apanhado do perfil dessas instituições ainda no início do século atual. De acordo com ele:

Hoje, muitas guardas não têm metas claras e compartilhadas, não atuam segundo padrões comuns, não experimentam uma identidade institucional, que poderia ser a base para uma autoestima coletiva elevada, e tampouco têm sido objeto de questionamento ou alvo de propostas reformadoras. Várias guardas nem sequer dispõem de um organograma bem composto, transparente, articulado a uma dinâmica de fluxos racionalizados e apoiado em um regime disciplinar moderno e funcional. Diversas não têm hierarquia, cadeia de comando ou gerenciamento adequado de informações. Faltam, em muitas, os fundamentos mínimos para que a

organização mereça esse nome e se governe pelos princípios do planejamento, que supõem diagnósticos consistentes e avaliações regulares.

A condição atual das guardas municipais na Baixada Fluminense é apenas ligeiramente diversa da descrição do autor. Em alguns municípios, há efetivos que já contam com uma estrutura organizacional mínima e têm expedientes de trabalho mais bem definidos, esse parece ser o caso de Nilópolis. Contudo, Nova Iguaçu, um dos maiores e mais populosos municípios da região, só agora está criando uma guarda municipal.

As secretarias municipais de segurança da região transformaram o efetivo das guardas em seu braço operacional e, praticamente, limitaram suas atribuições ao trabalho desenvolvido por estas últimas. Em Magé, por exemplo, de acordo com as informações dadas por um dos servidores da pasta, entrevistado pelo autor em 16 de junho de 2021, a secretaria de segurança do município foi criada em 2012 e conta com, aproximadamente, 60 servidores, dos quais 48 integram a guarda municipal. O entrevistado ainda explicou que os guardas são os responsáveis pela prevenção de pequenos furtos, a ronda escolar e a inibição do comércio de drogas, atribuições fundamentais da secretaria.

O site da prefeitura de Duque de Caxias¹⁹⁹, município mais populoso da Baixada Fluminense, descreve com detalhes quais são as atribuições de sua secretaria de segurança pública. Itens como a regularização viária, da sinalização e do comércio, fiscalização de ocupações irregulares, organização de estacionamento, patrulha florestal, ronda escolar e patrulha Maria da Penha compõem o rol de atividades previstas para pasta da segurança. Note-se que a maior parte das responsabilidades se relaciona mais fortemente ao que se convencionou chamar de ordem urbana, não restando à segurança pública muito mais do que o trabalho ostensivo de patrulhar espaços vulneráveis. O secretário de segurança do município, entrevistado pelo autor, em 15 de julho de 2021, limitou seus esclarecimentos às informações de que mantem uma boa relação com a polícia e que dá instruções nas escolas do município.

¹⁹⁹ <https://duquedecaxias.rj.gov.br> (acesso realizado em 12 de agosto de 2021).

Perspectivas limitadas sobre segurança pública, que também foram identificadas em secretarias de segurança de outros municipais da região, não contribuem para o estabelecimento de uma governança para o setor. A criação de metas mais assertivas para a prevenção à violência e inibição de condutas delitivas, entendidas como atribuições compatíveis com a secretaria municipal, depende de um melhor enquadramento do que venha a ser segurança pública.

O município de Queimados, por seu turno, focalizou a segurança pública, mas o fez definindo metas que extrapolam o ordenamento legal. De acordo com informações disponibilizadas em seu site institucional²⁰⁰, uma das competências da secretaria municipal de segurança é coordenar, controlar e integrar as ações da polícia civil, da polícia militar, do corpo de bombeiros militar, dos institutos de polícia científica e da corregedoria geral dos órgãos de segurança pública e defesa da cidadania.

Curiosamente, Nova Iguaçu e Japeri divulgaram²⁰¹ um conjunto de 20 atribuições idênticas para nortear a atuação de suas secretarias de segurança pública. No rol de responsabilidades aparecem alguns itens completamente estranhos ao que se espera da pasta: “assessorar diretamente o prefeito no desempenho de suas atribuições”; “assessorar os demais órgãos municipais, na área de sua competência”; “executar outras tarefas correlatas determinadas pela prefeitura”. As questões relacionadas ao estabelecimento de canais para participação popular e a exploração das particularidades locais com o intuito de propor estratégias para a mitigação de problemas relacionados à segurança pública, que configuram ações exequíveis para a escala do município, passaram ao largo do que foi proposto pelas duas prefeituras

Contudo, o prefeito de Nova Iguaçu articulou-se ao executivo e ao legislativo estaduais para captação de investimentos em segurança pública. Durante entrevista formal, realizada virtualmente²⁰², em 13 de agosto de 2021, o mencionado prefeito afirmou ao autor que “fez um movimento político” para

²⁰⁰ <https://queimados.rj.gov.br> (acesso realizado em 12 de agosto de 2021).

²⁰¹ Em www.novaiguacu.rj.gov.br e www.japeri.rj.gov.br (consultas realizadas em 12/08/2021).

²⁰² Através do Whatsapp.

implantar o programa Segurança Presente²⁰³ na Baixada Fluminense. Disse ter contado com a contribuição do então presidente da ALERJ, André Ceciliano, para liberação de parte do fundo legislativo em benefício do município. Dessa forma, fez de Nova Iguaçu o primeiro município a contar com esse programa de segurança suplementar. Além disso, revelou que mantém, com recursos próprios, um adicional diário de 100 policiais militares²⁰⁴ ao efetivo já disponibilizado pelo 20º BPM.

Essa densa articulação política, materializada na pactuação entre distintos entes federativos, apontou para um quadro de governança da segurança pública no âmbito municipal. O arranjo colaborativo permaneceu imune às distintas filiações políticas dos envolvidos²⁰⁵ e parece ter contribuído para que o 20º batalhão de polícia melhorasse os índices criminais da AISP de que faz parte o município. A seguir, foto da cerimônia de inauguração do programa Segurança Presente, em Nova Iguaçu; no primeiro plano o então governador Wilson Witzel.

Figura 22



Extraído de <https://g1.globo.com/rj/> (consulta realizada em 20 de dezembro de 2022).

²⁰³ De acordo com o site <https://www.seguranca presente.rj.gov.br/sobre>, “A operação Segurança Presente é um modelo de abordagem de proximidade que suplementa a atuação da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Com o objetivo de promover ações de segurança pública, cidadania e atendimento social, as operações visam um ambiente mais seguro e acolhedor aos moradores, comerciantes e turistas das regiões onde atua” (consulta realizada em 10 de dezembro de 2022).

²⁰⁴ Que recebem pelo PROEIS, um programa que resulta de convênio das prefeituras com a polícia militar. Opera com policiais militares contratados em seus dias de folga para aumentar a proteção em áreas previamente definidas.

²⁰⁵ O presidente da ALERJ integra do PT e o prefeito de Nova Iguaçu faz parte do PP.

O novo secretário de segurança de Nova Iguaçu, em entrevista veiculada pelo Youtube²⁰⁶, mencionou a criação do programa “Iguaçu mais seguro”, que consiste na reunião de imagens das câmeras de segurança públicas e privadas em uma mesma plataforma. Esse programa seria fruto de uma articulação do executivo municipal, com comerciantes, empresários do setor de transportes e as forças policiais, constituindo, assim, mais um esforço de constituição de uma governança da segurança pública.

Outro exemplo de concertação entre o executivo municipal e as instituições do estado foi observado em Belford Roxo. De acordo com o delegado titular da 54^o DP, “o prefeito ajudou a delegacia, urbanizou uma comunidade aqui atrás, só tem ajudado”²⁰⁷. Percepção semelhante foi veiculada pela comandante do 39^o BPM, em diferentes reuniões do conselho de segurança. O executivo municipal também custeou as instalações do mencionado destacamento policial do Roseiral, contribuindo para a redução do roubo de veículos na região, e teria estreitado um canal com o batalhão de polícia para relatar casos de incidência criminal que chegam ao seu conhecimento. De acordo com relatos *em off* divulgados por alguns membros efetivos do CCC, todos esses episódios marcam um novo momento da relação do prefeito com as instituições policiais. Antes da chegada do comando atual, a relação do chefe do executivo com a polícia militar foi classificada como tensa e problemática. Isso mostra que não apenas as diferenciações sócio-espaciais estão sujeitas aos efeitos do tempo, mas também os quadros políticos que subsidiam o estabelecimento da governança.

Esse esforço de qualificar o perfil das ações promovidas pelos municípios em prol da segurança pública destaca a importância desse ente federativo e, por conseguinte, da escala local na construção de políticas públicas. De acordo com Rodrigues (2014; p. 158), “o contexto local e sua substância – leia-se o espaço e a sociedade – são importantes para se compreender tanto os processos de elaboração quanto dos resultados de políticas públicas”. Certamente, a escala local (e, principalmente, a microlocal, que delimita o bairro) permite uma melhor compreensão do cotidiano e dos problemas que ele espora. Não obstante, a escala regional, que remete a outro nível de análise, mais amplo e panorâmico, também

²⁰⁶ <https://youtu.be/vDmpZo5xo94> (consulta realizada em 17 de setembro de 2022).

²⁰⁷ Relato feito por ocasião da reunião do CCS Belford Roxo, realizada em 25 de março de 2021.

deverá ser mobilizada para a compreensão tanto da natureza de alguns fenômenos sócio-espaciais, a exemplo da crime organizado, como das soluções implementadas com vistas à sua mitigação. A vinculação entre a implantação das UPPs nas favelas cariocas e a crescente territorialização de traficantes em áreas mais vulneráveis na Baixada Fluminense só poderá ser adequadamente apreendida recorrendo-se à escala regional. Esse entendimento coincide com a reflexão proposta por Limonad (2016), para quem o desenvolvimento local não deve estar desvinculado da questão regional. De acordo com a autora:

Pensar o desenvolvimento local nos tempos atuais pode parecer simples, não obstante, e está é nossa hipótese: não há como fazê-lo sem considerar a questão regional. E por que isso? Porque não há como pensar os lugares, os locais isoladamente, como uma coleção de coisas desarticuladas entre si, existentes por si só.

De outra parte, a importância dada à escala local e às ações municipais não pode ser confundida com o que Losada (2010; p. 184) chamou de uma “cultura política localista que se pretende autossuficiente”. Em termos de segurança pública, uma suposta autossuficiência municipal – interpretada como uma espécie de estorvo à cooperação federativa nos territórios metropolitanos – poderia gerar situações problemáticas, como a que foi relatada, em 31 de janeiro de 2017, durante reunião do CCS São João de Meriti. Na oportunidade, o então presidente da câmara legislativa municipal, após direcionar críticas ao governo do estado pela falta de atitudes diante do perceptível quadro de insegurança, declarou que “já se pensou em fechar a Via Dutra, que devemos ter ações mais impactantes”. Essa declaração, além de revelar a incompreensão do mencionado vereador sobre os limites da ação legislativa municipal (afinal de contas, a mencionada via é administrada pelo governo federal²⁰⁸), expõe uma visão obtusa, pra não dizer completamente estranha, sobre a governança da segurança pública. Ao invés de empreender esforços para costurar alianças, sensibilizar atores e recrutar possíveis aliados, ele veiculou uma ideia que parece caminhar no sentido contrário, o do isolamento e da autossuficiência local.

²⁰⁸ Para maiores informações, consultar matéria intitulada “Governo federal concede ao grupo CCR a administração das rodovias Presidente Dutra e Rio-Santos”, de 04 de março de 2022. Disponível em: www.gov.br/economia (consulta realizada em 14 de dezembro de 2022).

4.3 Propostas para a reestruturação da segurança pública fluminense

A diferenciação sócio-espacial e a participação popular são fatores imprescindíveis para a reestruturação da segurança pública nos moldes aqui propostos. A primeira constitui um conceito geográfico por definição, sem o qual a criação da região e do processo de regionalização não seriam possíveis. Pensar em políticas de segurança pública, em alocação de efetivos policiais, em combate ao crime organizado depende de um conhecimento prévio sobre as variações espaciais do local onde se pretende intervir. Negar a diferenciação sócio-espacial (ou ignorá-la reiteradamente) significa perder recursos materiais e tempo, caminhar no sentido oposto ao da racionalização, reduzindo (ou, no limite, anulando) o alcance de medidas concebidas para mitigar a violência e a incidência criminal. De forma sintética, é ignorar a importância da regionalização como ferramenta para mudanças sócio-espaciais efetivas.

A participação popular, notadamente no planejamento e implementação de políticas públicas, só passou a constituir objeto de estudo da Geografia em período recente²⁰⁹, principalmente através de estudos sobre temáticas políticas. Foram apresentados nessa tese argumentos em defesa de uma participação popular mais ampla e deliberativa, caracterizada pela *parceria* e pelo nível de autonomia que essa categoria suporta. Além disso, foi divulgada a necessidade de uma descentralização dos conselhos comunitários de segurança, que precisam também ser mais inclusivos, para que grupos vulneráveis, frequentemente invisibilizados, tenham suas demandas consideradas.

A conjugação de um entendimento apurado sobre a diferenciação sócio-espacial com a compreensão da participação popular enquanto estratégia para tornar a segurança pública mais horizontalizada abre caminho para a concepção da pretendida governança.

Esses fatores, inscritos, predominantemente, na dimensão operacional da segurança pública, proposta no 1º capítulo, se subordinam à dimensão política, decantada pelos gestores públicos, cujas decisões geram grande repercussão e, no

²⁰⁹ No caso brasileiro, pode-se sugerir que os estudos a esse respeito começaram a ser tornar mais numerosos, no âmbito da Geografia, a partir da década de 1990.

limite, podem vir a desconsiderar contribuições acadêmicas relevantes ou comprometer esforços conquistados no segmento operacional.

Além desses fatores, a dimensão operacional ainda compreende toda sorte de intervenções ou adequações que racionalizem as estratégias de promoção da segurança pública. Algumas dessas sugestões serão apresentadas agora. A primeira é a relativização da importância da mancha criminal como norteadora das ações policiais. A mancha criminal, grosso modo, representa a localização dos atos criminosos, se concentrados ou dispersos, regulares ou episódicos. No entendimento do autor, ao se basearem na mancha criminal, as ações policiais se aproximam mais de uma abordagem reativa do que preventiva. Olha-se para o passado à procura de indicativos (por vezes, falhos) do que poderá ocorrer no espaço geográfico em termos de incidência criminal.

Sobre a utilização desse recurso cartográfico, a comandante do 39º BPM afirmou²¹⁰ que os policiais precisam realizar uma efetiva ocupação territorial. “Se não for assim, o tráfico ganha espaço. Eu boto policial na (rua) Joaquim da Costa Lima e o bandido age em outra rua. O bandido atua onde tem espaço”, disse ela. O então comandante do 15º BPM, por seu turno, destacou a dimensão do tempo ao abordar as fragilidades da mancha criminal. Ele relatou que²¹¹ “foram montados baseamentos nas áreas críticas e os meliantes mudaram seus horários”. Diante das dificuldades, o referido comandante prometeu manter as viaturas nas ruas onde a incidência criminal é maior por um horário ampliado, entre 05h e 24h. Um entendimento semelhante reverbera entre muitos outros policiais que atuam na Baixada Fluminense.

Um primeiro problema das estratégias relatadas é que, diante de ocorrências mais numerosas e dispersas – que, literalmente, mancham boa parte do mapa criminal –, os efetivos policiais se mostram escassos. Outro policial, também lotado no 39º BPM, utilizou a metáfora do cobertor para exemplificar as limitações do contingente policial: “o efetivo não é suficiente, a gente vai para um lugar, o outro fica descoberto”²¹². Além disso, há um segundo problema: em vários municípios da

²¹⁰ Durante reunião do CCS Belford Roxo, realizada em 25 de fevereiro de 2021.

²¹¹ Durante reunião do CCS Duque de Caxias, realizada em 17 de maio de 2018.

²¹² Durante reunião do CCS Belford Roxo, realizada em 30 de janeiro de 2020.

Baixada Fluminense, as notificações de crimes de menor impacto ocorrem precariamente. Durante reuniões dos CCS, foram relatados casos de pessoas que optaram por não realizar a comunicação de ocorrência criminal por entenderem que isso não seria suficiente para resolver o seu problema (via de regra, a recuperação do que lhe foi subtraído); outros reclamaram da demora para o atendimento presencial nas delegacias da região e houve também quem se queixasse de não ter meios de fazer a ocorrência através do site da polícia.

Os referidos problemas seriam (pelo menos, parcialmente) mitigados se houvesse uma efetiva participação popular nos CCS, através da descentralização das reuniões e do estabelecimento de uma parceria entre as forças policiais e grupos da sociedade. Uma presença mais robusta e diversa de membros participantes nas reuniões dos conselhos daria visibilidade a certos problemas locais que, não raramente, escapam às estatísticas criminais. Além disso, seria mais oportuno e pragmático construir estratégias de promoção da segurança pública com a participação daqueles que tomam conhecimento e/ou presenciam a ocorrência dos crimes que se pretende evitar.

Utilizando-se um verniz mais técnico, pode-se afirmar que a mancha criminal considera de forma precária a dialética espaço-tempo. Ela é factual e não contextual, o que acaba cristalizando a noção de arranjo espacial das práticas delitivas. A localização dos crimes retrata um momento que, como já se disse, não deverá se repetir da mesma maneira. Por outro lado, é importante dizer que, se combinada com relatos sobre o *modus operandi* dos criminosos que atuam na localidade, a mancha criminal poderá ter sua utilidade aumentada, tornando-se mais eficiente na orientação do trabalho policial.

Outra mudança que pode otimizar a segurança pública é a realização de estudos de impacto de grandes intervenções urbanísticas e/ou logísticas sobre a incidência criminal em determinados espaços. Um dos trabalhos de campo realizados pelo autor, durante o desenvolvimento da pesquisa de tese, foi em um distrito de Nova Iguaçu, nas imediações do Arco Metropolitano (BR-493)²¹³. A escolha desse local para a realização do trabalho de campo decorreu de

²¹³ Eixo viário que liga os municípios de Itaboraí (Leste Metropolitano) e Itaguaí (Extremo Oeste Metropolitano).

indicativos²¹⁴ sobre o aumento de roubos e furtos junto aos acessos da referida via. O trabalho de campo foi realizado em 05 de agosto de 2021, com o auxílio do então presidente do conselho comunitário de segurança de Belford Roxo. As observações *in situ* permitiram confirmar que a construção da via e a consequente abertura irregular de alguns acessos nas suas margens viabilizaram a prática de roubos com moto na localidade. O dono de um bar localizado bem próximo da via declarou ao autor que aumentaram os assaltos e casos de agressão após a construção do Arco. “Os meninos não são daqui, são terríveis, dão tapa na cara”, declarou o entrevistado.

A figura a seguir mostra um dos acessos abertos irregularmente no Arco Metropolitano, por onde passam os assaltantes mencionados pelo dono do bar.

Figura 23



Fotografia do autor. Acesso aberto na BR 493, no limite entre Geneciano e Gramma, nas proximidades de Vila de Cava, município de Nova Iguaçu.

²¹⁴ Nas atas de reunião dos CCS, disponibilizadas pelo ISP.

Além da subutilização da via e da visível depredação de alguns de seus equipamentos²¹⁵, ela acabou se tornando uma opção para os assaltos de ocasião, vulnerabilizando ainda mais a população local. Não se quer aqui sugerir que a presença da via determine a ocorrência delitiva. Ela apenas facilitou o acesso de criminosos (e de quaisquer outros indivíduos) a uma pequena fração do espaço que até pouco tempo tinha outra posição no contexto metropolitano.

Diante de exemplos como esse, o autor sugere o desenvolvimento do que poderia ser chamado de Estudo de Impacto sobre a Segurança Pública (EISP), uma clara adaptação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Se a preservação da biodiversidade justifica o investimento neste relevante dispositivo, parece razoável, dada a importância da segurança pública, investir na avaliação de certas intervenções que poderão, em contextos específicos, expor grupos da sociedade à prática criminosa. A conclusão de que uma grande intervenção no espaço geográfico irá possibilitar o aparecimento de algum vetor da criminalidade abrirá caminho para medidas preventivas cabíveis. Isso serve, obviamente, tanto para as instituições públicas como para as privadas, desde que mobilizem recursos para empreendimentos capazes de alterar as interações espaciais, principalmente, nos ambientes metropolitanos.

Uma terceira mudança, relacionada à dimensão operacional da segurança, dá conta do necessário ajuste entre os conceitos de diferenciação e integração. Como se tratou ao longo da tese, é necessário considerar a diferenciação sócio-espacial como um pré-requisito para a construção de ações que vão ao encontro das reais necessidades da população. Contudo, de modo geral, o que se diferencia – na perspectiva da gestão pública, ou mesmo da governança – precisa ser integrado. E como declara Chiavenato (2003; p. 397-398), a partir de uma leitura do modelo de diagnóstico proposto por Paul Lawrence e Jay Lorsch²¹⁶, “quando maior a diferenciação tanto mais necessária a integração”.

Ao se tratar da segurança pública, não se deve escolher apenas uma escala de análise; diferentes escalas deverão ser combinadas complexamente, da mesma maneira que diferentes atores e instituições devem estar em um contínuo processo

²¹⁵ Como as placas de energia solar.

²¹⁶ Ex-professores de comportamento organizacional na Harvard Business School.

de negociação para que se possibilite a construção de uma governança que focalize o tema.

Um experiente delegado de polícia, em uma reunião do CCS Belford Roxo, realizada em 25 de março de 2021, declarou que a “segurança pública é um sistema, quanto mais separa, mais difícil fica”. Esse entendimento, somente em parte, ratifica as abordagens defendidas nessa tese. De fato, a segurança pública, como qualquer atividade ou processo complexo, precisa receber um tratamento sistêmico ou holístico. No entanto, a ideia de que a separação deverá dificultar o trabalho de promoção da segurança deve ser vista com cuidado; separar aqui pode ser entendido como diferenciar e/ou perceber as variações (por exemplo, da incidência criminal). Em uma primeira apreensão, como se espera ter esclarecido ao longo do texto, isso mais facilita do que dificulta, mas é claro que esse processo de fragmentação/regionalização deve ser concebido em escalas compatíveis com a apreensão do fenômeno que se busca compreender/combater.

Não olhar para as especificidades regionais quando da formulação de políticas voltadas à redução da incidência criminal ou da simples definição de expedientes ou diligências policiais, como já se alegou aqui, é reduzir expressivamente o alcance da segurança pública. Infelizmente, a experiência obtida pelo autor, ao longo de sua trajetória como pesquisador do tema, permite afirmar que esse entendimento não tem sido levado a termo pelas autoridades estaduais e, a despeito de casos de imperícia, desatenção e negligência, predominam as decisões deliberadas para que a situação se mantenha dessa forma.

A mobilização popular talvez seja a melhor forma de pressionar por mudanças nesse quadro político desfavorável e os conselhos comunitários de segurança podem vir a ser um importante canal para veicular essa mobilização. É claro que isso demandaria o estabelecimento da parceria como nível de abertura à participação e a realização do *accountability* por parte de grupos da sociedade engajados na promoção da segurança. A tarefa não é fácil, os desafios são grandes, mas cenários mais promissores precisam ser desenhados, até porque é difícil criar alguma coisa que ainda não tenha sido planejada.

Considerações finais

Provavelmente, esta seja a seção mais difícil de escrever. Em uma pesquisa científica mais longa, é comum surgirem mais dúvidas do que respostas; boa parte das análises se capilarizam e, se o pesquisador não for cuidadoso, o objeto de estudo acaba sendo reconfigurado intermináveis vezes. Some-se a isso, um atravessamento de mais de 18 meses, como o que foi causado pela pandemia da Covid – 19. Não é à toa que o termo “conclusão” vem sendo evitado em muitos trabalhos acadêmicos. A ideia aqui é mostrar sinteticamente as contribuições e limitações da pesquisa de tese, retomar algumas abordagens discutidas nos capítulos precedentes e verificar em que medida acenam para pesquisas futuras, além de examinar se o objetivo proposto no projeto de tese foi atendido.

Houve um cuidado de se tratar a segurança pública em uma perspectiva metropolitana. Não seria possível discutir a Baixada Fluminense sem levar em conta o seu entorno e a polarização da oferta de serviços e empregos realizada pela cidade do Rio de Janeiro. Em outros termos, estudar a Baixada Fluminense sem considerar o contexto mais amplo da RMRJ seria incorrer em um viés analítico.

Além disso, foram oferecidas análises quantitativas e qualitativas sobre a incidência criminal e a manifestação da violência na região estudada. Descontando-se o primeiro capítulo, que (ao propor, ainda que de forma preparatória, uma abordagem geográfica da segurança pública) tem uma vocação mais ensaística, os demais evidenciam com alguma clareza o enfoque qualitativo ou quantitativo. Este último predominou no capítulo 02, onde foram oferecidos resultados dos levantamentos feitos no repositório de dados do Instituto de Segurança Pública. Os mapas e gráficos que foram apresentados sintetizam no espaço-tempo algumas importantes diferenciações sócio-espaciais da região metropolitana do Rio de Janeiro, com destaque para a Baixada Fluminense.

Os capítulos 03 e 04, por sua vez, destacaram análises mais qualitativas, fruto das observações de campo, entrevistas e participação do autor em reuniões dos conselhos comunitários de segurança, além do exame de atas e decretos que delimitaram as atribuições destes conselhos. As experiências da participação

popular foram sistematizadas a partir de seu formato consultivo/deliberativo ou dos conteúdos que pautavam as reuniões mensais dos CCS estudados.

Esses dois tipos analíticos – um mais panorâmico e impessoal (quantitativo) e o outro mergulhado no cotidiano (qualitativo) – permitiram ver, de diferentes formas, o quadro de insegurança na Baixada Fluminense, o que deu ao autor condições de fazer assertivas mais consistentes e seguras. Ademais, foram conjugadas, em diversos momentos, as escalas de análise local (ou até microlocal, referindo-se ao bairro ou distrito municipal) e regional, como forma de entender a natureza das práticas criminosas e identificar estratégias para sua mitigação. Essa, provavelmente, seja uma das maiores contribuições dessa tese na concepção de uma governança da segurança pública em ambiente metropolitano.

Entendendo que a pesquisa também deveria compreender uma abordagem instrumental, foram feitas propostas em boa parte do texto, objetivando: 1) a reorganização dos conselhos comunitários de segurança (o que inclui a descentralização de suas atividades e a adoção da parceria como nível de abertura à participação popular); 2) a devida consideração das variações espaciais da incidência criminal quando da elaboração de políticas públicas para o setor ou da organização de intervenções policiais cotidianas e 3) uma necessária reestruturação do que o autor chamou de dimensão operacional da segurança pública, o que inclui desde uma reorientação do emprego que se faz da mancha criminal como norteadora das ações policiais até a necessária realização de estudos sobre o impacto de grandes intervenções – capazes de modificar as interações espaciais no ambiente metropolitano – sobre a condição da segurança pública.

Contudo, as sugestões não abrangeram alguns temas sensíveis à segurança pública na Baixada Fluminense (e no restante da RMRJ), como a corrupção e a truculência de uma parte dos efetivos policiais. Sobre esse assunto, a declaração de um experiente delegado de polícia, ouvido pelo autor, em meados de 2021, é emblemática. Referindo-se às forças policiais, ele disse “nós somos o remédio para manter a sociedade viva, há quem combate o remédio e não as causas do problema”. Essa declaração, além de enfatizar a importância das polícias no ordenamento social, esconde graves desvios de conduta relacionados aos policiais (civis e militares) na região metropolitana do Rio de Janeiro, casos de extorsão, violência

associação ao tráfico, entre outros. Pode-se dizer seguramente que uma parte (de difícil mensuração) da violência na RMRJ é causada ou alimentada por algumas ações policiais. Parafraseando a afirmativa do mencionado delegado, as forças policiais podem até ser remédio, mas *dosis facit venenum* (a dose faz o veneno).

Além desse importante tema de pesquisa – os impactos sócio-espaciais de condutas policiais que se desviam de sua finalidade –, há outros que devem ser devidamente explorados, como os crimes ambientais e também as estratégias de enfrentamento aos casos de agressão e morte de grupos mais vulneráveis.

Toda pesquisa de tese demanda escolhas tanto para a delimitação do objeto de estudo como para a operacionalização dos conceitos, abordagens metodológicas e temáticas que lhe darão substância. O autor escolheu analisar 03 indicadores estratégicos do SIM (letalidade violenta, roubos de carga e de rua), o que lhe possibilitou uma perspectiva de análise importante do espaço metropolitano. No entanto, há tipos criminais que se mostraram relevantes no quadro de diferenciação sócio-espacial e não foram tratados nesse trabalho, o melhor exemplo é o dos crimes ambientais, bem numerosos em frações dos municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Magé e Guapimirim. Um dos interlocutores do autor declarou que, em um dos municípios mencionados, há indícios de que várias obras realizadas pelo executivo municipal são irregulares e geram danos ambientais. Essa temática, embora espinhosa e de difícil investigação, pode ensejar relevantes estudos sobre a região metropolitana fluminense.

Outra linha de investigação promissora aponta para as razões de alguns municípios metropolitanos, mesmo diante de orientações legais e de vultosa incidência criminal, não terem conselhos comunitários de segurança em funcionamento. Também é importante pesquisar se a crescente territorialização de grupos criminosos na Baixada Fluminense está limitando a já pálida participação popular nos CCS da região. Disso depende o futuro dos próprios conselhos e das perspectivas de governança da segurança pública que foram apresentadas nesse trabalho.

A propósito, essa tese analisa as potencialidades e limitações da governança da segurança pública na Baixada Fluminense, considerando o funcionamento dos CCS e as ações policiais desenvolvidas na região. Pode-se afirmar seguramente que

as potencialidades estão diretamente vinculadas à capacidade de pactuação entre agentes e instituições e à mobilização popular, que se notabilizaram durante a crise política e econômica que se abateu sobre o território fluminense, na segunda metade da última década.

Essas potencialidades não se distribuem de forma regular entre os diferentes municípios que integram a Baixada Fluminense. Há os que apresentam CCS mais atuantes e propositivos e onde também o executivo municipal se mostrou mais articulado na concertação de esforços pela promoção da segurança pública; por outro lado, há municípios onde os CCS cumprem apenas funções mais burocráticas e não há tentativas visíveis de mobilizar recursos e pessoal no sentido de reduzir a incidência criminal. Essas potencialidades também variam no tempo, um mesmo conselho poderá contribuir mais ou menos para a constituição de um quadro de governança, dependendo do contexto em que está inserido e das vocações e habilidades de seus membros efetivos.

As limitações para a construção da governança na região analisada compreendem uma visão estreita e tacaña (mas bem presente) de que a segurança pública é apenas assunto de polícia – o que limita muitíssimo a participação popular e, por conseguinte, a pactuação entre diferentes indivíduos e instituições com as forças policiais – e também a desconsideração das diferenciações sócio-espaciais, uma das responsáveis por determinadas ações de segurança não atenderem os objetivos propostos e, no limite, gerarem externalidades negativas para os espaços vizinhos, o famoso transbordamento da criminalidade. Uma questão igualmente relevante é o desinteresse de muitos, consolidado em boa parte da Baixada Fluminense, em tomar partido das questões relacionadas ao poder público. Esse acanhamento, que compreende muitos grupos vulneráveis, parece resultar de reiterada desconfiança nas ações governamentais. Tudo isso, pensando sob o prisma operacional.

Outro fator limitante está circunscrito no âmbito político e dá conta das decisões (principalmente, do executivo e do legislativo) sobre alocação de recursos e efetivo policial, sobre tornar ou não o estado mais permeável à participação popular, sobre querer ou não mitigar o quadro de insegurança em áreas mais vulneráveis, sobre preservar ou não a vida de grupos etários que lideram as

estatísticas de mortes no território fluminense, entre outros. Considerando-se o contexto político brasileiro, se a pesquisa científica séria e pragmática é o que pode servir de matéria-prima para o aperfeiçoamento da dimensão operacional da segurança pública, o que poderá possibilitar reformas políticas importantes é a mobilização popular, com ganhos sucessivos sendo incorporados pela legislação vigente.

Essa tese focaliza as atividades desenvolvidas nos conselhos comunitários de segurança como instrumento privilegiado de análise das potencialidades e limitações da governança da segurança pública na RMRJ. Isso não significa que o autor assuma a existência efetiva de uma governança para o setor. Considerando os argumentos de Garson (2009; p. 74), de que “estruturas de governança vão além de governos: elas se formam a partir da sociedade civil”, o presente autor assevera que há um processo de construção de uma governança da segurança pública na RMRJ. Há alguns fatores condicionantes da governança que já se acham (ao menos, parcialmente) satisfeitos em alguns municípios da Baixada Fluminense, mas certas limitações, relacionadas ao estabelecimento de metas coletivas e ao accountability, ainda persistem, de forma sintomática, na maior parte da região.

Ficam as expectativas para que a governança da segurança pública se consolide como modelo de gestão no Rio de Janeiro, reduzindo os índices criminais e aumentando a sensação de segurança, principalmente, em espaços vulneráveis e estigmatizados, como a Baixada Fluminense.

Bibliografia

ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias – dossiê**, Ano 04; nº 08, jul./dez. de 2002.

ADORNO, Sérgio; NERY, Marcelo Batista. Crime e violências em São Paulo: retrospectiva teórico-metodológica, avanços, limites e perspectivas futuras. **Caderno Metrópole**, Vol. 21 – nº 44, jan. – abril de 2019.

ALVES, José Cláudio Souza. Baixada Fluminense: reconfiguração da violência e impactos sobre a educação. **Movimento: revista de educação**, Ano 02; nº 03, 2015.

_____. **Dos barões ao extermínio**: uma história da violência na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro, Consequência, 2020.

ARRUDA, Raimundo Ferreira. **Geografia do cárcere**: territorialidades na vida cotidiana carcerária no sistema prisional de Pernambuco. São Paulo, 2015. Tese de doutorado em Geografia, USP.

BARBOSA, Jorge Luiz. A geografia dos negócios do narcotráfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

BATELLA, Wagner. Contribuições da Geografia aos estudos sobre criminalidade. **Geografia, Rio Claro**, Vol. 35 – nº 03, set. – dez. de 2010.

BURGOS, Marcelo et al. O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. **Revista de Ciências Sociais da PUC – Rio (Desigualdade e Diversidade)**, ago./dez. 2013.

CALHAU, Lélío Braga. **Princípios de criminologia**. Niterói: Editora Impetus, 2020.

CAMPOS, Andreino de Oliveira. **Do quilombo à favela. A produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CARVALHO, V. A; FÁTIMA E SILVA, M.R. Política de Segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis**, vol. 14 – nº1, 2011.

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de *et al.* **Geografia conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CEFAI, Daniel *et al.* **Arenas públicas**. Por uma etnografia da vida associativa. Niterói (RJ): Eduff, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2003.

CORREA, Roberto Lobato. Espaço: conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, Iná Elias de *et al.* **Geografia conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

_____. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

_____. Diferenciação Sócio-espacial, Escala e Práticas Espaciais. **Revista Cidades – Grupo de Estudos Urbanos (GEU)**, Vol. 4, Nº 6, 2007.

DALLABRIDA, Valdir Roque *et al.* Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. **Revista Grifos**, nº 40, 2016.

DINIZ, Alexandre. A Geografia do medo: reflexões sobre o sentimento de insegurança em Belo Horizonte. **O Alferes, Belo Horizonte**, Vol. 18, out. de 2003.

DINIZ, Alexandre *et al.* Regionalização para fins de planejamento da Segurança Pública em Minas Gerais. **Revista de Biologia e Ciências da Terra**, Vol. 7 – nº 1, 2007.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. São Paulo: Expressão Popular/CLACSO, 2007.

FERRAO, João. Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. **Perspectiva e Planejamento**, vol. 17, 2010.

FERREIRA, Alvaro. A luta pela “verdadeira democracia” na produção do espaço: por outro projeto de sociedade. In: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MATTOS, Regina Célia de. **Produção do espaço: emancipação social, o comum e a “verdadeira democracia”**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

FICO, Carlos. **História do Brasil contemporâneo: da morte de Vargas aos dias atuais**. São Paulo: Contexto, 2015.

FORTES, Alexandre *et al.* A Covid – 19 na Baixada Fluminense: colapso e apreensão a partir da periferia metropolitana do Rio de Janeiro. **Espaço e Economia**, Nº 18, 2020.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas. Por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GODINHO, Letícia *et al.* Instituições participativas e policiamento comunitário. In: JUNIOR, Almir de Oliveira. **Instituições participativas no âmbito da segurança pública**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GODOI, Rafael. **Ao redor e através da prisão: cartografias do dispositivo carcerário contemporâneo**. São Paulo, 2012. Dissertação em Sociologia, USP.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-global**. Dilemas da região e da regionalização na Geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. **Viver no limite**. Território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HIRATA, Daniel Veloso *et al.* A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados. Relatório de pesquisa: **GENI e Observatório das Metrôpoles**, 2021

INNERARITY, Daniel. **O novo espaço público**. Lisboa (Portugal): Editorial Teorema, 2006.

KLINK, Jeroen Johannes. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, Vol. 11 – nº 22, jul. – dez. de 2009.

LEITE, Márcia Pereira. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ago./set. 2012.

_____. Entre a ‘guerra’ e a ‘paz’: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. **Dilemas: Revista de estudos de conflito e controle social**, out./dez. 2014.

LIMA, Renato Sérgio. A participação tutelada. In: JUNIOR, Almir de Oliveira. **Instituições participativas no âmbito da segurança pública**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

LIMONAD, Ester. Desafios ao desenvolvimento local e regional. In: BARBOSA, Jorge Luiz; LIMONAD, Ester (orgs.). **Ordenamento territorial e ambiental**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2016.

LIRA, Pablo Silva. Geografia do Crime. Análise espacial dos crimes violentos e da tipologia sócio-espacial da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV. Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos (CBG), 2014.

_____. **Geografia do crime**: homicídios e aspectos demográficos no Brasil e estados do Espírito Santo. Vitória, 2019. Tese de doutorado em Geografia, UFES.

LOSADA, Paula Ravanelli. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: MAGALHÃES, Fernanda (editora). **Regiões metropolitanas no Brasil**: um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington: BID, 2010.

MACHADO DA SILVA, L. A. Afinal, qual é a das UPPs? Observatório das Metrôpoles – UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.

_____. Violência e ordem social. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

MARTINS, Élvio Rodrigues. Região e Geografia Regional. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri *et al.* **A necessidade da Geografia**. São Paulo: Contexto, 2019.

MELO, Silas Nogueira. **Geografia do crime**: análise espacial da criminalidade no município de Campinas – SP. São Paulo, 2017. Tese de doutorado em Geografia, Unicamp.

MENDES, Constantino Cronemberger. Rede Urbana, território e desenvolvimento regional. **Revista IPEA: Regional, urbano e ambiental**, dez. de 2009.

MISSE, Michel. Cinco teses equivocadas sobre criminalidade urbana no Brasil. Uma abordagem crítica acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas. In: PAIXAO, Antônio Luiz *et al.* **Violência e participação política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.

_____. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Civitas – Revista de Ciências Sociais. Porto Alegre: Vol. 08; Nº 03, set – dez. de 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2019.

MORAES, Orlinda Claudia Rosa. **Conselhos Comunitários de Segurança Pública no Rio de Janeiro**: origens, estruturas e dinâmicas de funcionamento. Rio de Janeiro, 2012. Dissertação de mestrado apresentada ao PPCIS, UERJ.

MORAES, Orlinda Claudia Rosa *et al* (orgs). **Relatório dos Conselhos Comunitários de Segurança**. Rio de Janeiro: ISP, 2015.

NETO, Cyro de Souza. **Desenho Urbano e Criminalidade**: uma análise para as regiões do Largo da Batata e Largo Nossa Senhora do Ó – São Paulo. São Paulo, 2019. Dissertação de Mestrado em Culturas e Identidades Brasileiras, USP.

OLIVEIRA, Leandro Dias. A emersão da região logístico-industrial do Extremo Oeste Metropolitano fluminense: reflexões sobre o processo contemporâneo de reestruturação territorial-produtiva. **Espaço e Economia**, Nº 07, 2015.

OLIVEIRA, Rafael da Silva (org.) **Baixada Fluminense: novos estudos e desafios**. Rio de Janeiro: Editora Paradigma, 2004.

PATRÍCIO, Luciane. **Falar, ouvir, escutar e responder**: modos e sentidos da participação em conselhos comunitários de segurança pública. Rio de Janeiro: Consequência, 2016.

PERES, Maria Fernanda Tourinho. Violência: um problema de saúde pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (orgs). **Segurança Pública e violência**. São Paulo: Contexto, 2014.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União (TCU)**, maio-agosto de 2013.

PONCIONI, Paula *et al.* Instituições participativas na segurança pública do Rio de Janeiro. In: JUNIOR, Almir de Oliveira. **Instituições participativas no âmbito da segurança pública**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

PORTO, Maria Stela. Violência e representações sociais. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

RAMOS, Sílvia. Violência, crime e mídia. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

ROCHA, André Santos da. Baixada Fluminense: representações entre o desenvolvimento, a violência e o descaso. In: ROCHA, André Santos da (org.). **Baixada Fluminense: estudos contemporâneos e (re)descobertas histórico-geográficas**. Duque de Caxias (RJ): ASAMIH, 2020.

RODRIGUES, Eduardo de Oliveira. **Um “campo de pacificação”?** Algumas considerações sobre o programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013. Dissertação de mestrado em Geografia, UFRJ.

RODRIGUES, Juliana Nunes. Políticas Públicas e Geografia: retomada de um debate. **GEOUSP**, Vol. 18 – nº 1, jan./abril 2014.

RODRIGUES, Juliana Nunes; MOSCARELLI, Fernanda. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. **GeoTextos**, Vol. 11 – nº 1, 2015.

ROLIM, Marcos. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 1 – edição 1, 2007.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SENTO-SÉ, Joao Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. A crise da crise da segurança pública no Brasil. In: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MATTOS, Regina Célia de. **Produção do espaço: emancipação social, o comum e a “verdadeira democracia”**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

SILVA, Augusto César Pinheiro da. Arquiteturas territoriais nos espaços político-administrativos brasileiros. In: FERREIRA, Álvaro; RUA, João; MARAFON, Gláucio José; SILVA, Augusto César Pinheiro da. **Metropolização do espaço. Gestão territorial e relações urbano-rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

_____. Gestão territorial em regiões metropolitanas: agendas necessárias para uma governança cooperativa e coparticipativa – o exemplo do Rio de Janeiro. In: SILVA, Augusto César Pinheiro da. **Geografia política, geopolítica e gestão do território**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

_____. Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Editora Letra 1, 2018.

SILVA, José Borzachiello da. Pelo retorno da região: desenvolvimento e movimentos sociais no nordeste contemporâneo. In: CASTRO, Iná Elias *et al.* **Redescobrimo o Brasil 500 anos depois**. Rio de Janeiro, Bertand Brasil, 2000.

SILVA, Lúcia Helena Pereira da. De Recôncavo da Guanabara à Baixada Fluminense: leitura de um território pela história. **Recôncavo: Revista de História da UNIABEU**, Vol. 03 – nº 05, julho – dez. de 2013.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

_____. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, Joao Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOARES, Luiz Eduardo; SENTO-SÉ, Joao Trajano. **Estado e Segurança Pública no Rio de Janeiro**: dilemas de um aprendizado difícil. Parte do relatório final do Projeto “Reforma do Estado e Proteção Social: os setores de saúde e segurança pública no Rio de Janeiro”, Instituto de Economia da UFRJ – Programa Maré/CAPES/CNPq, 2000.

SOUZA, Luís Antônio Francisco. Militarização da segurança pública no Brasil: respostas recentes a um problema antigo. **Revista Fórum – Medellín**, Nº 2, julho – dez. de 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano**. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

_____. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. Da “Diferenciação de Áreas” à “Diferenciação Socioespacial”: a “visão (apenas) de sobrevôo” como uma tradição epistemológica e metodológica limitante. **Revista Cidades – Grupo de Estudos Urbanos (GEU)**, Vol. 4, Nº 6, 2007.

_____. **Fobópole. O medo generalizado e a militarização da Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TEIXEIRA, Paulo (relator). **Agenda de segurança cidadã:** por um novo paradigma. Relatório da Câmara dos Deputados. Brasília: Edições Câmara, 2018.

THRIFT, Nigel. O âmago da região. In: DEREK, Gregory *et al.*: **Geografia Humana.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos do IPPUR**, Ano XVI, jan. – julho de 2002.

VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. As ciências sociais e a violência urbana no Rio de Janeiro: notas para a análise de um campo em construção. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Vol. 06; nº,0, 1º trimestre de 2013.

VALLE, Willian Andrion do. A ingerência de traficantes de drogas nos projetos do Programa de Urbanização Favela-Bairro (Rio de Janeiro). Anais do **VII Congresso Brasileiro de Geógrafos (CBG)**, 2014.

_____. **As implicações territoriais da “pacificação” de favelas:** um estudo sobre a Unidade de Polícia Pacificadora da Mangueira (Rio de Janeiro). São Gonçalo, 2016. Dissertação de Mestrado em Geografia, UERJ/FFP.

ZALUAR, Alba; CONCEIÇÃO, Isabel Siqueira. Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz? **São Paulo em Perspectiva**, Vol. 21 – nº 2, jul. – dez. de 2007.

ZILLI, Luís Felipe. Mensurando a violência e o crime: potencialidades, vulnerabilidades e implicações para políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Vol. 12 – nº 1, fev. – março de 2018.

Apêndices

Apêndice 01 - Roteiro de entrevista (*Coordenador geral dos CCS*)

Nome:

Idade:

Há quanto tempo coordena os Conselhos Comunitários de Segurança?

1. Qual a importância dos Conselhos Comunitários de Segurança para a promoção da segurança pública na Região Metropolitana do Rio de Janeiro?
2. De modo geral, como ocorre a participação popular nos CCS? Ela é apenas consultiva ou os atores da sociedade envolvidos podem deliberar sobre estratégias para combater o crime?
3. Você percebe distinções importantes no funcionamento dos CCS entre as áreas onde atuam milicianos e traficantes?
4. Em linhas gerais, foram identificadas grandes diferenças entre os tipos de crime (ou violência) cometidos nas áreas cobertas pelos diferentes CCS? Em caso afirmativo, o que levou a essa diferenciação?
5. Há casos ou experiências relevantes, relacionados a temática aqui tratada, que você queira relatar?

Apêndice 02 - Roteiro de entrevista
(*Comandantes de batalhão e Delegados de polícia*)

Nome:

Idade:

Há quanto comanda o batalhão ou dirige a delegacia de polícia?

1. Qual a importância do Conselho Comunitário de Segurança para a promoção da segurança pública na área de abrangência do seu batalhão ou delegacia?
2. De modo geral, como ocorre a participação popular neste CCS? Ela é apenas consultiva ou as pessoas presentes na reunião podem ajudar a deliberar sobre estratégias para combater o crime?
3. Quais são as queixas mais frequentes nas reuniões do CCS? Elas são consideradas quando do estabelecimento das rotinas e práticas policiais?
4. Como você caracteriza a incidência criminal na sua área de atuação? Quais são os crimes mais frequentes e as possíveis causas para sua ocorrência?
5. Há casos ou experiências relevantes, relacionados à temática aqui tratada, que você queira relatar?

Apêndice 03 - Roteiro de entrevista
(*Presidente e demais membros da diretoria do CCS*)

Nome:

Idade:

Há quanto preside ou participa da diretoria do CCS?

1. Qual a importância do Conselho Comunitário de Segurança para a promoção da segurança pública na localidade?
2. Como ocorreu a sua eleição e quais foram os seus principais apoiadores?
3. De modo geral, como ocorre a participação popular neste CCS? As pessoas são estimuladas a participar das reuniões? É feita a divulgação antecipada dos locais onde as reuniões serão realizadas?
4. Em média, quantos são os participantes por reunião? Qual o seu perfil? São moradores queixosos, empresários que reclamam por aumento do efetivo policial, indivíduos com pretensões políticas?
5. Quais são as queixas mais frequentes nas reuniões mensais do CCS?
6. Há casos ou experiências relevantes, relacionados à temática aqui tratada, que você queira relatar?