

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA  
E DIREITOS HUMANOS

FRANK EDUARDO DA MATA CASCAES

**POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA:  
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA RONDA NO BAIRRO**

Manaus, AM  
UEA/ESO  
2014

Frank Eduardo da Mata Cascaes

**Política Pública de Segurança:  
Avaliação do Programa Ronda no Bairro**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Escola Superior de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Segurança Pública.

Orientador: Prof. Dr. Edwan Fernandes Fioravante

Manaus, AM  
UEA/ESO  
2014

Catálogo na fonte  
Elaborada pela Universidade do Estado do Amazonas/UEA

C337p	Cascaes, Frank Eduardo da Mata Política Pública de Segurança: avaliação do Programa Ronda no Bairro / Frank Eduardo da Mata Cascaes. – Manaus: Universidade do Estado Amazonas, 2014. 75 fls.: il; 30 cm  Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Segurança Pública da Universidade do Estado do Amazonas – UEA.  Orientador: Prof. Dr. Edwan Fernandes Fioravante  1. Políticas Públicas. 2. Segurança Pública. 3. Ronda no Bairro. I. Título.  CDU 351
-------	--

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**FRANK EDUARDO DA MATA CASCAES**

### **POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA RONDA NO BAIRRO**

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas - UEA, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Segurança Pública.

**Manaus, 25 de agosto de 2014.**

---

**Presidente: Prof. Dr. EDWAN FERNANDES FIORAVANTE**  
**Universidade do Estado do Amazonas - UEA**

---

**Membro: Prof. Dr. ANTONIO GELSON DE OLIVEIRA NASCIMENTO**  
**Universidade do Estado do Amazonas - UEA**

---

**Membro: Prof. Dr. IURI DA COSTA LEITE**  
**Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ**

*A minha esposa Márcia e ao meu filho Felipe Eduardo, que tem me ensinado um novo sentido da vida, além de me incentivarem e me darem forças para seguir em frente sempre.*

*Dedico.*

## *AGRADECIMENTOS*

Agradeço a Deus por tudo que me concedeu até hoje e por todos os ensinamentos que a vida me proporcionou.

Ao meu pai Aristóteles e mãe Maria de Fátima, por terem me incentivado nos estudos.

Aos Professores Dr. Edwan Fernandes Fioravante e Dr. Antonio Gelson de Oliveira pela paciência e pelo apoio prestado.

Aos colegas de classe, pela troca de informações e pelo apoio mútuo durante o curso.

E ao Ten. Cel. EB Vicente Wilson Moura Gaeta, pelas lições aprendidas e pelo apoio nas horas difíceis da vida.

Agradeço a todos.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AM – Amazonas

CICOM – Companhia Interativa Comunitária

CIOp – Centro Integrado de Operações

CONSEP – Conselho Estadual de Segurança Pública

CRISP – Centro de Estudos em Criminologia e Segurança Pública

DHPP – Departamento de Homicídios e Proteção a Pessoas

DIP – Distrito Integrado de Polícia

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FNSP – Força Nacional de Segurança Pública

GGI – Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IE – Intervenção Estratégica

IESP – Instituto de Ensino de Segurança do Pará

INFOCRIM – Sistema de Informação Criminal

INFOPOL – Sistema de Informações Policiais

INFOSEG – Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública

ISP – Instituto de Segurança Pública

NPC – Núcleo de Prevenção à Criminalidade

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PMAM – Polícia Militar do Estado do Amazonas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PCAM – Polícia Civil do Estado do Amazonas

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

PROTEJO – Proteção de Jovens em Território Vulnerável

PS – Proteção Social

RENAESP – Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública

SEAI – Secretaria Adjunta de Inteligência

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico

SISP – Sistema Integrado de Segurança Pública

SPEC – Superintendência de Prevenção à Criminalidade

SSP – Secretaria de Estado da Segurança Pública

SSPDC – Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania

SUS – Sistema Único da Saúde

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

UEA – Universidade do Estado do Amazonas

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UPP – Unidades de Polícia Pacificadora

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	14
1.1 Objetivo Geral .....	19
1.2 Objetivos Específicos .....	19
2 PROGRAMA DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO .....	21
3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	25
3.1 Definições de Políticas de Segurança Pública .....	25
3.2 Marcos Conceituais das Políticas de Segurança Pública.....	26
3.3 Dicotomia entre Políticas Preventivas e Repressivas .....	31
3.4 Políticas de Segurança Pública no Brasil.....	34
3.4.1 Política de Segurança Pública como Gerenciamento de Crise .....	34
3.4.2 Plano Nacional de Segurança Pública .....	35
3.4.3 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.....	38
3.4.4 Políticas de Segurança Pública Estaduais .....	39
4 CARACTERIZAÇÃO DA ZONA NORTE DA CIDADE DE MANAUS .....	44
5 MATERIAIS E MÉTODOS.....	47
5.1 Fonte e Organização de Dados.....	47
5.2 Região de Estudo .....	48
5.3 Hipóteses do Estudo .....	50
5.4 Teste Estatístico .....	51
6. RESULTADOS .....	55
6.1 Série Temporal das Ocorrências na Zona Norte de Manaus .....	55
6.2 Teste de Wilcoxon .....	58
6.3 Série Temporal das Ocorrências nas Demais Zonas de Manaus .....	59

7 CONCLUSÃO.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	66
ANEXOS .....	71
I.A Programa de Controle de Homicídios Fica-Vivo .....	71
I.B Programa Mediação de Conflitos.....	74

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – MAPA DA ZONA NORTE DE MANAUS .....	45
FIGURA 2 – MAPA DA CIDADE DE MANAUS COM A ANTIGA DIVISÃO DE CADA COMPANHIA INTERATIVA COMUNITÁRIA (CICOM) E LIMITES DA ZONA NORTE.....	48
FIGURA 3 – MAPA DA CIDADE DE MANAUS COM A NOVA DIVISÃO DE CADA COMPANHIA INTERATIVA COMUNITÁRIA (CICOM) E LIMITES DA ZONA NORTE.....	49
GRÁFICO 1 – NÚMERO DE OCORRÊNCIAS DE FURTO, SEGUNDO O MÊS E ANO DO REGISTRO, ANTES E APÓS A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA RONDA NO BAIRRO NA ZONA NORTE, MANAUS, MARÇO DE 2011 A FEVEREIRO DE 2013.....	56
GRÁFICO 2 – NÚMERO DE OCORRÊNCIAS DE ROUBO, SEGUNDO O MÊS E ANO DO REGISTRO, ANTES E APÓS A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA RONDA NO BAIRRO NA ZONA NORTE, MANAUS, MARÇO DE 2011 A FEVEREIRO DE 2013.....	56
GRÁFICO 3 – NÚMERO DAS OUTRAS OCORRÊNCIAS, SEGUNDO O MÊS E ANO DO REGISTRO, ANTES E APÓS A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA RONDA NO BAIRRO NA ZONA NORTE, MANAUS, MARÇO DE 2011 A FEVEREIRO DE 2013.....	57
GRÁFICO 4 – NÚMERO DE OCORRÊNCIAS DE FURTO, SEGUNDO O MÊS E ANO DO REGISTRO, ANTES E APÓS A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA RONDA NO BAIRRO NAS DEMAIS ZONAS DE MANAUS, MARÇO DE 2011 A FEVEREIRO DE 2013.....	60
GRÁFICO 5 – NÚMERO DE OCORRÊNCIAS DE ROUBO, SEGUNDO O MÊS E ANO DO REGISTRO, ANTES E APÓS A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA RONDA NO BAIRRO NAS DEMAIS ZONAS DE MANAUS, MARÇO DE 2011 A FEVEREIRO DE 2013.....	61

GRÁFICO 6 – NÚMERO DE OUTRAS OCORRÊNCIAS, SEGUNDO O MÊS  
E ANO DO REGISTRO, ANTES E APÓS A IMPLANTAÇÃO DO  
PROGRAMA RONDA NO BAIRRO NAS DEMAIS ZONAS DE MANAUS,  
MARÇO DE 2011 A FEVEREIRO DE 2013..... 62

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo avaliar o impacto do programa Ronda no Bairro, sob o ponto de vista das estatísticas criminais da Zona Norte da cidade de Manaus, desde a sua implantação, no ano de 2012. O trabalho tem, ainda, como objetivos específicos descrever a temporalidade da implantação do Programa Ronda no Bairro e avaliar os níveis de crimes de furto e roubo na cidade de Manaus, mais precisamente na Zona Norte da cidade. Para tanto, foi realizada a comparação do número de ocorrências de furto e roubo antes e após a implantação do programa na Zona Norte, pois essas ocorrências são provavelmente as mais diretamente influenciadas pela implantação do programa. Através do teste estatístico de Wilcoxon, foi possível concluir com 95% de confiança que o programa Ronda no Bairro reduziu o número de ocorrências de roubo na Zona Norte de Manaus, havendo um indicativo que essa redução também foi significativa no restante da cidade de Manaus.

Palavras-chave: Segurança pública, políticas de segurança pública, policiamento comunitário, Teste estatístico de Wilcoxon, Ronda no Bairro.

## **ABSTRACT**

This research aims to evaluate the impact of the program in Ronda no Bairro, from the point of view of crime statistics from the North Zone of Manaus, since its inception in the year 2012.'s. Work also has the following objectives describe the temporality of the implementation of the Programme Ronda no Bairro and the assessment of crimes of theft and robbery in the city of Manaus, more precisely in the north of the city. Therefore, the comparison of the number of occurrences of theft and robbery before and after the implementation of the program was held in the northern zone, because these occurrences are probably the most directly affected by the implementation of the program. Through the Wilcoxon statistical test was possible to conclude with 95% confidence that the program in Ronda no Bairro reduced the number of occurrence of theft in the North Zone of Manaus, with an indication that this reduction was also significant in the rest of the city of Manaus.

Keywords: Public safety, policies of public safety, community policing statistical Wilcoxon test, Ronda no Bairro.

# 1 INTRODUÇÃO

Com o recrudescimento da violência nas áreas urbanas das cidades brasileiras, torna-se imprescindível otimizar a capacidade do serviço policial em prol das demandas do cidadão. No intuito de atender as necessidades crescentes da população, o policiamento tradicional está evoluindo para uma nova forma de policiamento ocasionando a busca de novos mecanismos para suprir tais necessidades. E, nessa temática, o foco central é o de realizar uma avaliação dos serviços prestados e o nível de satisfação da população.

Para Cano (2006), “O fracasso das políticas tradicionais no controle da criminalidade e da violência abriu espaço para reformas e propostas inovadoras”. Conforme corrobora o 7º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, os homicídios cresceram 7,8% e os estupros, 18,17%, entre 2011 e 2012 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013). O relatório também exhibe um quadro de desconfiança da população na polícia, que, por sua vez, é confirmado pela pesquisa feita pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Segundo essa pesquisa, no primeiro semestre de 2012, 70% dos entrevistados disseram não confiar nas polícias brasileiras. Comparando com outros países, a BBC (British Broadcasting Corporation) evidenciou que 82% dos Ingleses confiavam em sua força policial. Nos EUA, o Instituto Gallup revelou que somente 12% possuem desconfiança na polícia americana (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013).

A alta proporção de desconfiança nas agências de segurança pública e a taxa crescente de homicídio exigem o envolvimento da comunidade nas questões de segurança pública e também a apresentação de novas e ousadas propostas, que impliquem em resultados mais eficazes. De acordo com Ricardo e Caruso (2007), quanto mais a comunidade for estimulada a participar das questões relacionadas à segurança pública, mais poderá colaborar na percepção dos problemas, potencialidades e na composição de um capital social que coopera na

implementação das ações, além, de legitimar e exercer fiscalização e controle sobre a política de segurança pública.

A urgência na busca de soluções para os problemas da segurança pública tem impulsionado as organizações policiais a desenvolver outras formas de enfrentamento da criminalidade. Neste contexto, destaca-se o modelo de policiamento de proximidade a fim de propiciar um serviço de segurança com qualidade, por ocasionar a integração entre os diversos segmentos da sociedade e a polícia, de forma a encontrar respostas às diversas questões da segurança pública, tais como o crime, o medo do crime e as agressões físicas e morais.

Nesse modelo de policiamento, as pessoas tomam conhecimento de que segurança, além de ser um direito é também responsabilidade de todos, não apenas por estar expresso na Constituição Federal do Brasil, mas pela conjuntura atual, que exige a participação de cada cidadão, ainda que seja respeitando as leis ou organizando-se em comunidade. Fundamentado nesta idéia, surge uma nova filosofia de trabalho, que permite a participação do cidadão nas questões de segurança de sua comunidade, onde o povo participa do processo de prevenção, através do engajamento de todos os segmentos, quer seja público ou privado, proporcionando maior legitimidade às ações da polícia.

Esse modelo de policiamento antagoniza com o modelo de policiamento tradicional, no qual, segundo Cerqueira (2001), a responsabilidade pela redução dos crimes é da polícia, e essa responsabilidade não é compartilhada com a comunidade. Ainda, de acordo com Cerqueira (2001), a polícia é uma organização hermética, burocrática e centralizada e os policiais são agentes que aplicam a lei.

Buscando otimizar os serviços de segurança pública, os gestores tem implementado programas de policiamento comunitário no Brasil, com o objetivo de incentivar o envolvimento da comunidade. Na visão de Skolnick & Bayley (2002), esse envolvimento é peça central do policiamento inovador, que, conforme Almeida (2007) contribui para o exercício da cidadania, tendo em vista a

idéia principal de participação da comunidade nos assuntos da própria segurança e de controle da criminalidade.

Alguns estados da federação já implementaram programas e projetos que visam à diminuição da criminalidade, a exemplo do Jardim Ângela, em São Paulo, que em 1996 obteve o título de localidade mais violenta do mundo de acordo com o relatório da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), onde foi lançada a primeira base de polícia comunitária, logrando, a partir daí resultados positivos de controle do crime, repetindo a experiência para outros bairros e municípios. Outros exemplos são os estados: do Ceará, com o programa Ronda no Quarteirão, em 2007; do Rio de Janeiro, com as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), em 2008; de Pernambuco, com o lançamento do Plano Estadual de Segurança Pública em 2007, denominado Pacto pela Vida; da Bahia, com o lançamento do programa Ronda no Bairro, em 2008, que foi inspirado no Ronda no Quarteirão de Fortaleza (Bahia, 2008; Ceará, 2010; Pernambuco, 2007; Rio de Janeiro, 2008; São Paulo, 2010). Em 2011, o programa do Estado da Bahia foi adaptado seguindo os moldes do programa pernambucano Pacto pela Vida, com a implantação das bases comunitárias de segurança, inicialmente no bairro do Calabar e se estendendo por outros três bairros, além de alguns municípios do Estado.

De acordo com o 6º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2008), entre os Estados da Região Norte, o Amazonas apresentou o maior número de roubos e furtos de veículos e o maior crescimento de roubo de veículos (65,5%), entre 2010 e 2011, seguido por Rondônia (39,4%). Tais índices causaram na comunidade uma sensação de insustentabilidade e impedimento da garantia do estado democrático de direito, prejudicando consideravelmente a qualidade de vida da população e suscitando um clamor social pelo combate à violência e à criminalidade.

Diante desse cenário, o governo do Estado do Amazonas instituiu ações inovadoras no plano da segurança pública, implementando ações para a redução

dos índices de violência e criminalidade, sendo viabilizadas por meio da compatibilização territorial de atuação, integração dos órgãos, modernização organizacional e tecnológica, construção e reforma de infraestrutura, reaparelhamento, interação, inclusão e capacitação de recursos humanos, desenvolvimento de metodologia de policiamento comunitário, bem como outras ações estratégicas dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública do Amazonas (Amazonas, 2011).

Em 2011 foi criado o Programa Ronda no Bairro na cidade de Manaus, estabelecendo um Programa de Polícia Comunitária, de forma integrada, holística e participativa além de possuir foco no policiamento preventivo e mais próximo da comunidade.

Seguindo essa linha de pensamento como política de segurança pública, o lançamento do Programa Ronda no Bairro na cidade de Manaus obteve grande destaque na mídia local e foi aprovado por vários segmentos da opinião pública durante e após sua implantação.

O programa Ronda no Bairro tem como objetivo, conforme o Decreto 31.754 de 10 de novembro de 2011, artigo 1º, estabelecer a política de segurança pública, por meio de Planos de Articulação Operacional entre os órgãos que compõe o sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas com aperfeiçoamento da prevenção e repressão qualificadas nas condutas ofensivas à sociedade, tendo como seu principal foco o cidadão, objetivando ainda mais, não só inibir o crime, mas combatê-lo de forma eficaz, atingindo resultados positivos na redução dos crimes na região metropolitana da cidade de Manaus, garantindo a segurança e bem estar da comunidade no âmbito da segurança pública.

O Ronda no Bairro tem caráter preventivo e baseia-se na proximidade da comunidade, possibilitando um amplo conhecimento dos fatores que condicionam a ocorrência dos crimes em cada localidade. Essa parceria entre a polícia e a comunidade permite antecipar ações e intervir oportunamente nas condições que favorecem as ações criminosas. Na medida em que o vínculo entre a polícia e a

comunidade se fortalece, ao longo do tempo, o policiamento torna-se mais eficiente em identificar e atenuar as causas que antecedem o crime.

Em fevereiro de 2013, o Programa Ronda no Bairro completou um ano de implantação na Zona Norte, sendo necessário avaliar a efetividade do mesmo através da evolução dos índices de criminalidade registrados para a cidade de Manaus, antes e após a implantação do programa.

Assim, faz-se necessário verificar se as ações planejadas estão sendo realmente implementadas, e refletir se os objetivos e metas do programa foram atingidos (Peixoto, 2008)

Segundo Silva & Melo (1999), a razão mais premente da preocupação pela avaliação de atividades governamentais seria a relevância da efetividade, ou seja, a necessidade de mensuração dos resultados obtidos pela implantação dos programas. A segunda causa seria o de analisar a forma pela qual os programas atingiram ou não esses resultados, dissecando o mecanismo da ação estatal e os problemas específicos decorridos da implantação. Outras motivações importantes seriam as lições aprendidas das instituições públicas a respeito de suas operações, o processo decisório sobre o encadeamento dos programas e, também, a transparência, qualidade e responsabilidade no manuseio dos recursos públicos.

De acordo com Silva & Melo (1999) e Peixoto (2008), a avaliação de uma política pública possibilita fundamentar: o planejamento e formulação das intervenções governamentais, a condução de sua implantação, seus arranjos, bem como as deliberações sobre a continuidade das ações. Torna-se, portanto, um mecanismo importante para a otimização da alocação dos recursos públicos, reforçando a qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, assim como para a difusão de resultados de governo.

Nesse contexto de avaliação de uma política pública como o Programa Ronda no Bairro, julgou-se oportuno realizar a seguinte questão: qual o impacto da

implantação do Programa Ronda no Bairro nos crimes de furto e roubo na Zona Norte da cidade de Manaus?

### **1.1 Objetivo Geral**

Conforme preconizado por Kelly (2000) os tipos de crime contra o patrimônio, como furto e roubo, possuem uma ligação com o modelo econômico do crime, pois são estimulados por interesses meramente econômicos. Para Becker (1968), a teoria econômica do crime pode ser traduzida no sentido de que a atitude de um infrator em potencial depende do custo-benefício econômico que um delito proporciona.

As ocorrências de furto e roubo foram escolhidas partindo do pressuposto de que um maior contingente policial, empregado no Programa Ronda no Bairro, coíbe a quantidade de delitos praticados em decorrência do efeito *deterrence*, ou repressão judicial, na proporção em que os incentivos dos criminosos são alterados (LEVITT, 1997).

Diante do exposto, esse estudo tem por objetivo apresentar a evolução das ocorrências de roubo e furto na Zona Norte da cidade de Manaus, principalmente, no período de implantação do programa, como intuito de identificar o nível e padrão dessas ocorrências.

### **1.2 Objetivos Específicos**

Especificamente, o presente estudo tem os seguintes objetivos:

- a) Avaliar a atuação do programa Ronda no Bairro sobre os crimes de furto e roubo ocorridos na Zona Norte da cidade de Manaus.
- b) Levantar os dados estatísticos de crimes de furto e roubo ocorridos na Zona Norte da cidade de Manaus entre os anos de 2011 e 2012.

c) Calcular a diferença entre o número de ocorrências de furto e roubo antes e depois da implantação do Programa Ronda no Bairro.

## 2 PROGRAMA DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Preservar índices aceitáveis de segurança em uma coletividade, de maneira que esta se sinta segura, requer o comprometimento de todos os segmentos que a compõe. Diante desta demanda, os Estados depararam-se com um desafio: por um lado a premência de reafirmar e asseverar a segurança como um direito fundamental; e por outro lado a confirmação de que a segurança é objeto de interesse de toda a sociedade e, como tal, o Estado deve dividir esta responsabilidade com todos os envolvidos, poderes políticos, coletividade e cidadãos (Silva & Valente, 2005, p. 162).

No sistema de gestão da segurança, o papel do cidadão precisa ser repensado, ou seja, sua relação com o estado sob o enfoque da segurança necessita ser modificado, de maneira que não fique mais esperando passivamente que o Estado lhe garanta proteção. Esta estratégia possibilita, assim, uma proximidade da polícia com o cidadão, estabelecendo condições para envolver e co-responsabilizar o cidadão pela segurança coletiva. Assim, a segurança pública passa a ser uma responsabilidade de todos e não exclusiva do Estado em consonância com o artigo 144 da Constituição Federal do Brasil (Brasil, 1988).

De acordo com Beato (2001), os primeiros experimentos de policiamento comunitário no Brasil, surgiram nas cidades de Guacuí e Alegre, no Espírito Santo, em 1988, e no bairro de Copacabana, no Rio de Janeiro, no período 1994 a 1995. Em 1997, iniciou-se, na cidade de São Paulo, a implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança nos bairros, como meio de viabilizar o trabalho preventivo da polícia comunitária. Ainda, segundo Beato (2001, p. 3), essas experiências não atingiram o objetivo de aumentar a confiança e a credibilidade pública na polícia, e nem garantiram segurança com a prevenção e diminuição de crimes.

Em uma pesquisa sobre as experiências de policiamento comunitário, na cidade de Belo Horizonte, Souza (1999) destaca que alguns elementos dificultaram a

implantação do policiamento: o despreparo dos policiais; a resistência dos policiais ao policiamento comunitário; a resistência ao controle externo; o isolamento do programa de policiamento comunitário dentro da organização; a resistência da população em participar do programa. Entretanto, os elementos apresentados não podem ser examinados separadamente. As adversidades encontradas durante a pesquisa evidenciaram apenas a implantação do programa que, de uma forma ou de outra, influenciam na relação do policial com a comunidade. Na verdade, ocorrem distintos fatores intervenientes em uma maior proximidade do policial militar com a sociedade.

Segundo Beato (2001), a união entre polícia e comunidade evidenciou a deficiência de recursos materiais e a dificuldade da organização policial em gerir sozinha os problemas de criminalidade e em manter a segurança pública. Uma vez que a concepção de polícia comunitária não foi assimilada por todos os integrantes da polícia, como fator de mudança na forma de planejar e executar a ação policial, o programa tornou-se um ponto de discórdia e antagonismo entre a maioria dos policiais. Na prática, a polícia comunitária tornou-se um programa segregado, limitando o policiamento comunitário a algumas unidades de polícia.

Atento aos exemplos das experiências de outros estados da federação, o Governo do Estado do Amazonas ao criar e implementar o Programa Ronda no Bairro, a partir de 2011, lançou o Manual do Gestor e Operador Ronda no Bairro e iniciou o estabelecimento de uma política de segurança pública com foco no cidadão, intensificando a prevenção policial e a integração das polícias militar e civil.

O escopo do Programa Ronda no Bairro é investir no desenvolvimento e na implementação de um conceito de segurança pública que impulse e dê sustentação à proximidade policial e promova uma maior participação e envolvimento da comunidade no planejamento e nas ações no campo da segurança pública, ocasionando bons resultados na solução de problemas e melhoria da qualidade de vida da população (Amazonas, 2011, p. 13).

Para a implementação do Programa Ronda no Bairro, entretanto, fez-se necessário adotar algumas linhas de ação, tais como: compatibilização territorial de atuação da Polícia Militar e Polícia Civil, integração entre Polícia Militar e Polícia Civil, modernização organizacional e tecnológica, construção e reforma de infraestrutura, reaparelhamento, interação, inclusão e capacitação de recursos humanos, desenvolvimento de metodologia de policiamento comunitário, bem como outras ações estratégicas dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Amazonas.

Conforme apresentado no Portal do Governo do Estado do Amazonas (Amazonas, 2011), houve uma ampliação nos investimentos na área de segurança, que saíram de pouco mais de R\$ 600 milhões em 2010 para mais de R\$ 1,1 bilhão em 2013, com previsão de chegar a R\$ 1,3 bilhão em 2014, representando quase 10% de toda a receita orçamentária do Estado.

No sentido de haver uma proximidade policial, a doutrina de Polícia Comunitária tornou-se a essência do Programa Ronda no Bairro, cuja estratégia básica é melhorar a qualidade da gestão operacional da segurança pública do Amazonas, com foco na prevenção e no cidadão cliente, uma polícia orientada para a solução de problemas junto à comunidade, metodologias de mobilização social, integração, parceria e conscientização comunitária no que diz respeito à solução de problemas de segurança pública e análise dos fatores intervenientes para a sua execução (Amazonas, 2011, p. 19).

O advento desse novo momento na segurança pública, com a adoção do modelo de policiamento comunitário, sugere que a proximidade da comunidade com a polícia propicia um aumento do nível de confiança por parte da população nas instituições da área de segurança pública. Com esse entendimento, o discurso em favor do policiamento comunitário ganha força quando se percebe que o policiamento comunitário refaz a conexão da polícia com a sociedade, gerando progresso, aumentando os volumes de denúncias encaminhadas à polícia, reduzindo a insegurança e o medo do crime, fazendo o público se sentir amparado e gerando segurança pública.

No momento em que existe confiança na polícia, ocorre maior probabilidade de aprovação de suas deliberações e crença na sua imparcialidade (Tyler & Wakslak, 2004, p. 258). De acordo com Costa (2004, p. 95), quanto maior a sensação de legalidade das ações policiais, a autoridade policial se impõe mais facilmente, diminuindo a premência de utilizar meios coercitivos. A autoridade do Estado torna-se legítima na resolução de litígios. Entretanto, no momento em que a credibilidade na polícia é menor, ocorre maior propensão de que as pessoas identifiquem as ações da polícia como ilegítimas, interferindo na colaboração e em um desempenho apropriado, uma vez que o fenômeno do crime não decorre somente da atuação isolada da polícia, mas também da coadjuvação da comunidade (Hudson, 2006; Rothstein & Uslaner, 2005; Stoutland, 2001). Conforme preconizam Myhill & Beak (2008), a legitimidade está relacionada à tendência em colaborar. Para Tankebe (2010, p. 298), a credibilidade é condição *sine qua non* para a colaboração e o pilar da legitimidade das forças policiais em sociedades democráticas, além de estimular a obediência à lei e a cooperação com as autoridades legais.

No atual cenário de segurança pública, o policiamento comunitário simboliza mudanças de paradigmas na estrutura, organização, articulação e gestão das polícias, ressaltando a premissa de que esta não pode lograr êxito em alcançar seus objetivos básicos sem a colaboração, tanto operacional quanto política, da comunidade local. Para tanto, a polícia deve instituir laços de confiança, deve observar os direitos humanos, a democracia, a idoneidade, a ética e a consciência policial.

Dessa forma, o modelo de policiamento de proximidade, que orienta as ações do Programa Ronda no Bairro, vem estabelecer novos princípios norteadores para a implantação e institucionalização da filosofia de Polícia Comunitária pela polícia amazonense, uma polícia moderna, mais eficiente, integrada, democrática e promotora dos direitos humanos na busca da solução conjunta dos problemas comunitários e da segurança pública (Amazonas, 2011, p. 14).

## **3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

### **3.1 Definições de Políticas de Segurança Pública**

No campo da segurança pública, política pública é definida por Filocre (2010, p. 35) como “[...] um conjunto composto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência e insegurança, inclusive subjetiva”.

Para Câmara (2003, p. 45), a segurança pública é “[...] uma atividade estatal destinada a desenvolver ações e oferecer estímulos positivos para que os cidadãos possam ter uma convivência pacífica e exercer suas atividades cotidianas com tranquilidade.” Os órgãos responsáveis pela segurança pública devem atuar para prevenir e reprimir a prática de atos criminosos, assegurando a proteção das pessoas e, por extensão, dos bens e serviços públicos. Distingue-se da segurança nacional, pois esta visa a segurança do Estado.

Filocre (2010) defende que a segurança pública pode ser entendida por quatro dimensões. A primeira são os órgãos responsáveis pela manutenção da ordem pública, a segunda é o conjunto de atividades destinadas à manutenção da ordem (segurança objetiva), a terceira é o direito de proteção estatal, garantindo a cada cidadão a sensação de segurança (segurança subjetiva) e a quarta dimensão é a ausência de perturbação.

Existe uma diferença entre política de segurança pública e política pública de segurança. A primeira são todas as ações estatais comprometidas especificamente com a manutenção da ordem pública e criadas para este fim. A segunda são políticas que não são criadas para o controle da criminalidade, porém afetam indiretamente a segurança.

Na política de segurança pública estão incluídas políticas sociais desde que voltadas especificamente aos fins de segurança pública, ou seja, visam a adequação da criminalidade ao nível de estabilidade da sociedade para a qual ela é elaborada e

implementada. Isto é, objetiva expressamente a manutenção da ordem pública. [...] A política de segurança pública não se confunde com aquelas cujos fins não visem exatamente a ordem pública, ainda que surtam efeitos redutores de criminalidade. (FILOCRE, 2010, p. 84).

O Estado atua na segurança pública de duas formas, segundo Filocre (2010). Diretamente, desenvolvendo e executando políticas na área criminal, no policiamento, no sistema de justiça, no sistema penitenciário e no sistema socioeducativo. E indiretamente, através da autorização e fiscalização da segurança privada, indução de políticas sociais e mobilização social.

Toda política pública é elaborada e assentada em referenciais teóricos. Da mesma forma, a política de segurança pública baseia-se em marcos conceituais.

### **3.2 Marcos Conceituais das Políticas de Segurança Pública**

As políticas de segurança pública, conforme Filocre (2010) se pautam basicamente em três marcos conceituais: segurança pública, defesa social e segurança cidadã.

A segurança pública se caracteriza pelo enfoque da manutenção da ordem pública sob o ângulo da criminalidade pelas instituições policiais. Neste referencial, a responsabilidade pela manutenção da ordem pública recai basicamente sobre as polícias que devem adotar estratégias para prevenir e reprimir os atos delituosos.

O referencial de defesa social amplia o leque de responsabilidade pela segurança pública trazendo a ideia de vários órgãos atuando em sistema para não só prevenir e reprimir a criminalidade, mas buscando a paz social. Para Câmara (2003, p. 47) a defesa social é “[...] um conjunto de mecanismos coletivos, públicos e privados, para a preservação da paz social”. A defesa social abrange três vertentes: a primeira ligada ao sistema de justiça com responsabilidade de garantir os direitos individuais e coletivos. A segunda abrange a segurança pública propriamente dita, tendo como responsável as polícias e a terceira vertente esta ligada ao enfrentamento de calamidades e riscos coletivos de

responsabilidade da defesa civil e corpos de bombeiros. Comparando os dois conceitos, verifica-se que no conceito de defesa social, há um alargamento da compreensão de que segurança pública não se faz só com polícias.

Já o paradigma de segurança cidadã, de acordo com o Serrato (2007), surgiu na América Latina para substituir o paradigma de Segurança Pública. A Segurança Cidadã expande o entendimento sobre o que seja segurança, conceituando esta como um ambiente de convivência pacífica nas relações interpessoais e sociais entre as pessoas. A convivência pressupõe relações cotidianas entre pessoas das mais diversas culturas e diferenças, harmonizadas com os interesses individuais e coletivos e os eventuais conflitos são dirimidos de forma construtiva. Esse conceito não nega ou discorda do uso da força legítima previsto nas sociedades democráticas para garantir o exercício das liberdades e dos direitos dos cidadãos.

O marco conceitual deste paradigma, para Serrato (2007), se caracteriza pela segurança humana ligada diretamente ao respeito à vida e à dignidade. A segurança, neste sentido, inclui segurança econômica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitária e política. Para tanto necessita de uma estabilidade territorial e proteção contra ameaças crônicas, como a fome e doenças, bem como as repentinas, tais como o crime e a violência. A violência afeta sobremaneira a segurança humana, pois atenta contra a liberdade, a vida e bens da sociedade como a governabilidade democrática, gerando insegurança, e esta é, ao mesmo tempo, causa e consequência de pobreza extrema, desigualdades econômicas e sociais, levando ao descrédito das instituições públicas.

Neste contexto, a segurança cidadã promove políticas que saem do foco tradicional de estabilidade estatal (manutenção da ordem) e conservação do regime e ampliam suas atenções para o bem-estar das pessoas e os direitos humanos, buscando a cidadania como foco central. As instituições destinadas a promover a segurança adotam medidas preventivas contra as ameaças provenientes da violência, principalmente a cotidiana, que se origina no interior do ambiente familiar e comunitário, devido a situações de risco que são melhor resolvidas com estratégias locais.

Cano & Santos (2007) apontam que a literatura, para explicar as causas da violência, tem como variáveis fundamentais a desigualdade social e a decisão racional do indivíduo pela opção ao crime, avaliando o custo-benefício. Porém, para o paradigma da Segurança Cidadã, outros fatores são apresentados como problemas que afetam negativamente a convivência e a segurança da sociedade, sendo eles:

a) ausência de capital social: o crescimento urbano desordenado aumenta a economia informal e desconfiança nas instituições, formando um capital social deficiente. Os cidadãos não cumprem as normas por desconhecimento ou por entender que elas não visam o bem estar daquela coletividade;

b) fatores de risco: fatores sociais, culturais ou espaciais, tais como arma de fogo, álcool, grupos vulneráveis podem aumentar consideravelmente a possibilidade de uma pessoa incorrer em atos ou feitos violentos;

c) violência doméstica: a violência física, psicológica, sexual, dentre outras ocorridas no ambiente familiar é elemento de produção e reprodução da violência, pois, neste ambiente, estão presentes as estruturas de poder provenientes de valores, normas, obrigações e responsabilidades aceitas espontaneamente;

d) contexto urbano inadequado: o espaço urbano desorganizado em sua arquitetura, deteriorado e com ocupação indevida influenciam na percepção de segurança e tranquilidade do cidadão;

e) tipologia da delinquência: a letalidade das agressões e o tipo de arma utilizada e de delito ocorrido podem indicar uma delinquência organizada ou ocasional. Da mesma forma, o dia, hora, local, relação entre vítima e autor e o motivo do crime podem indicar se existem fatores de risco presentes nestes crimes;

f) iniquidade social e marginalidade urbana: alguns indicadores tais como os índices de Gini e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de determinada localidade podem demonstrar que a criminalidade está ligada a questões de desigualdade social que impedem ações de prevenção e controle do fenômeno;

g) concentração de delitos em determinadas áreas ou cenários: ferramentas de georreferência podem desnudar *hot spots*, ou seja, locais de alta concentração criminal, necessitando de estratégia específica;

h) ineficácia institucional: por fim, têm-se os problemas crônicos dos órgãos que compõem o sistema policial e de justiça criminal, tais como falta de capacidade das polícias de atuar preventivamente, morosidade da justiça, impunidade e superlotação das carceragens.

Percebe-se que para o paradigma da segurança cidadã, apenas uma parcela das causas da criminalidade está ligada a ineficácia do sistema criminal, o que reduz muito a governança destes órgãos sobre a questão da segurança, quando agindo isoladamente.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estabelece que segurança cidadã democrática é uma situação livre de ameaças, em que as pessoas possam gozar plenamente de seus direitos e liberdades e exercê-los integralmente. Sendo assim, a define como o conjunto de intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais voltados para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e ou a repressão dos mesmos (PNUD, 2005).

Para atingir os seus objetivos, de acordo com Serrato (2007), uma política de segurança que se apoia no paradigma de segurança cidadã, deve observar os seguintes eixos estratégicos de intervenção:

a) construção da cidadania e autorregulação cidadã: visa desenvolver na sociedade a consciência participativa e construtiva de um ambiente de conquista de direitos e também desenvolver nas pessoas capacidade de eleger normas informais de convivência, de forma que todos os envolvidos a reconheçam como legítimas e se tornem responsáveis por zelar por elas;

b) redução dos fatores de riscos que levam aos atos violentos: adotar medidas preventivas que reduzam os fatores de riscos de crime como o álcool, arma de fogo, grupos vulneráveis, fortalecendo assim condutas seguras;

c) melhoramento dos contextos urbanos: visa organizar o espaço urbano intervindo desde a sua arquitetura até dando destinação adequada e regular aos espaços públicos, tornando os realmente locais de convivência social;

d) prevenção de violência de gênero e suas formas: desenvolver ações preventivas e repressivas que visam estancar a violência (física, psicológica e social) contra mulheres e crianças, oriunda do núcleo familiar;

e) facilitação de acesso cidadão à justiça e a promoção de mecanismos alternativos de solução pacífica de conflito: visa tornar a justiça formal mais acessível às pessoas. Para tanto, fortalece as defensorias públicas e desburocratiza os processos judiciais, tornando assim a justiça mais barata e rápida. Da mesma forma, cria mecanismos alternativos de resolução de problemas, criando núcleos locais de resolução de conflitos, onde são adotadas técnicas de negociação e mediação;

f) fortalecimento do sistema policial e de justiça: desenvolver vários mecanismos para modernizar a atuação policial (polícia preventiva e investigativa), indo desde a aquisição de tecnologia e equipamentos de ponta, até treinamentos do efetivo em segurança cidadã. Também atua na elaboração de normas mais rígidas de punição aos desvios e que torne o sistema criminal mais eficiente, fazendo com que a prática delitiva se torne desinteressante.

Verifica-se que com a implementação de Políticas de Segurança Cidadã, os municípios ganham grande importância no campo da segurança pública e se tornam atores preponderantes na governança da criminalidade, a despeito do que trazem as Cartas Constitucionais de vários países sobre a competência quase exclusiva dos Estados sobre segurança pública (Escobar et al. 2005, Dammert & Bailey, 2005; Dammert & Paulsen, 2005; Palmieri, 2003).

As políticas de segurança pública enfrentam o desafio de desenvolver estratégias que combinem medidas preventivas e repressivas para enfrentar a complexidade dos fatores geradores da violência (Beato Filho & Peixoto, 2005).

### **3.3 Dicotomia entre Políticas Preventivas e Repressivas**

De acordo com Saporì (2007), historicamente as políticas de segurança pública, principalmente as oriundas de governos de ideologia de “direita” apostavam suas fichas no sistema policial e criminal por entender ter estas instituições capacidade de impactar na criminalidade com a repressão e dissuasão. Com a evolução da criminalidade, pôs-se em cheque a real capacidade desse sistema de interferir na criminalidade, pois não se tinha governança nas causas geradoras desta. As políticas de segurança pública de caráter repressivo têm um alcance limitado no fenômeno criminal, pois para serem mais efetivas necessitam combinar esforços, iniciativas e investimentos de organizações diversas que não estão sujeitas a autoridade do governo, responsável pela elaboração e execução de políticas para esta área (Saporì, 2007).

O referido autor argumenta, ainda, que as instituições que compõem o sistema policial e criminal estão frouxamente articuladas, restringindo a governança dos gestores públicos nestes órgãos, pois eles pertencem a esferas governamentais diferentes: polícias e sistema penitenciários ligados ao poder executivo, justiça ao poder judiciário, defensoria pública e ministério público com independência funcional do executivo.

Negando a eficácia das políticas repressivas, de acordo com Saporì (2007), governos ligados à ideologia política de “esquerda” direcionavam seus investimentos em ações de prevenção social da criminalidade, atuando nas causas que gerariam a violência, como a pobreza, desigualdade, exclusão, dentre outras. O sistema policial e criminal era deixado em segundo plano.

Ainda de acordo com Saporì (2007), a dicotomia entre repressão e prevenção atingia não só a ideologia política, mas também as discussões acadêmicas, com cada lado defendendo sua bandeira e buscando formas de provar que seu ponto de vista era mais eficiente no combate da criminalidade do que o outro.

Sherman (1996 apud Saporì, 2007) demonstra que as evidências empíricas disponíveis não são capazes de afirmar qual estratégia política é mais eficiente na área de segurança pública, se a política repressiva ou a preventiva.

Definir que as medidas preventivas e repressivas são excludentes entre si e que não podem ser combinadas para gerar política pública que faça frente a todas as facetas da criminalidade, reduz a capacidade estatal em prover a ordem pública com efetividade, conforme destaca (Saporì, 2007, p. 86):

Essa dicotomia, ainda persistente entre os decision makers, impõe uma escolha desnecessária no direcionamento das políticas de segurança pública, impedindo que a ação governamental abarque simultaneamente as diversas dimensões do fenômeno criminoso. Não admira, pois, que sejam poucas as experiências de políticas de segurança pública cuja efetividade tenha obtido reconhecimento internacional. Tem prevalecido uma atuação segmentada do poder público, priorizando um ou outro subsistema da justiça criminal, ou mesmo adotando somente medidas para combater as “causas da criminalidade e da violência”. Políticas públicas abrangentes, adotando a repressão e a prevenção simultaneamente, são raridade.

As Políticas Públicas que adotaram o paradigma da segurança cidadã e adotaram eixos estratégicos de intervenção que combinaram ações de caráter repressivo e preventivo, tiveram sua eficiência comprovada, pois nos locais em que elas foram implantadas houve considerável redução das taxas de criminalidade. Serrato (2007) apresenta o caso de Bogotá como exemplos de como as Políticas de Segurança que mesclaram medidas de repressão e prevenção podem impactar positivamente na violência, quando adotadas localmente.

A primeira medida adotada pelo município de Bogotá, foi assumir o protagonismo nas ações da polícia e da promotoria. Ressalta-se que estas instituições permaneceram ligadas a governança nacional, mas passaram a ficar sob a coordenação local do Prefeito. Foi feito um rearranjo institucional na Prefeitura,

criando uma secretaria que ficaria responsável exclusivamente para coordenar as ações de segurança cidadã, articulando com outras instâncias, como os conselhos de segurança e vigilância epidemiológica. Foi criado o Conselho Distrital de Segurança que reunia diversos órgãos sob a coordenação do Prefeito e era a principal instância de tomadas de decisão.

Conforme apresentado por Serrato (2007), em oito anos seguidos, a Prefeitura de Bogotá investiu em diversos projetos e planos, sendo que 70% do valor investido foram destinados ao fortalecimento das polícias tornando-as mais eficazes, o que incluiu a renovação e ampliação da frota, modernização do sistema de comunicação, acionamento e despacho de viaturas e construção e adequação das unidades policiais ao novo paradigma, além da capacitação do efetivo em polícia comunitária, direitos humanos, investigação criminal e gestão administrativa e amplo investimento na valorização profissional. O restante dos investimentos foi destinado a projetos de prevenção social e participação cidadã, além da atenção ao sistema carcerário municipal, demonstrando uma combinação de estratégias de caráter preventiva e repressiva (Serrato, 2007).

Destacam-se os programas e projetos desenvolvidos pela cidade de Bogotá tais como: controle do consumo de bebidas e do uso de armas de fogo; recuperação de espaços públicos deteriorados; estímulo à participação comunitária; fortalecimento da polícia; ampliação das carceragens municipais; prevenção da violência doméstica e implantação de mecanismos alternativos para a resolução de conflitos. Percebe-se que os programas e projetos adotados em Bogotá estão ligados aos eixos estratégicos de intervenção da Política de Segurança Cidadã.

Como resultado das políticas adotadas, Bogotá experimentou uma sustentável redução dos índices de criminalidade, principalmente os homicídios dolosos contra a vida e os culposos decorrentes de acidentes de trânsito. Outros crimes também sofreram impactos, como os crimes contra a propriedade, de maneira geral (Serrato, 2007).

### **3.4 Políticas de Segurança Pública no Brasil**

A seguir, será apresentada a política de segurança pública como gerenciamento de crise, o plano e programa nacional de segurança pública, bem como algumas políticas estaduais de segurança pública.

#### **3.4.1 Política de Segurança Pública como Gerenciamento de Crise**

Segundo Adorno (2006), nas últimas duas décadas, o Brasil experimentou avanços significativos na área econômica, política e social, acompanhado de mudanças profundas nas relações sociais, em especial as relações entre classes sociais, gerações, gênero, raças e etnias. Em contradição, porém, os conflitos sociais se tornaram mais acentuados e houve um aumento significativo dos indicadores de violência.

A violência no Brasil, principalmente a homicida, tem como autores e vítimas grupos bem específicos. Quem mata e quem morre no Brasil são jovens do sexo masculino entre 15 e 24 anos, negros, residentes em áreas de risco (Castro et al., 2001). A partir de 2006 vem ocorrendo dois fenômenos interessantes com a violência homicida: o primeiro é a sua interiorização, ou seja, as taxas de homicídios nas capitais diminuíram ou se estabilizaram e as do interior tiveram um aumento considerável. O segundo é a disseminação da violência pelas regiões do País. Estados que há pouco tempo apresentavam índices de violência controlados, hoje experimentam índices preocupantes (Waiselfisz, 2011).

Esse cenário ocorre devido ao fato de que os órgãos encarregados pela manutenção da segurança pública diminuíram sua capacidade de aplicar a lei e a ordem. Adorno (2006, p. 11) destaca que:

[...] a sociedade mudou, os crimes cresceram e se tornaram mais violentos, mas as instituições encarregadas da proteção do cidadão, bem como de aplicar a lei e a ordem permaneceram operando segundo o mesmo modelo que faziam a três ou quatro décadas. Polícia, justiça penal e sistema penitenciário não acompanharam o ritmo dos novos tempos. Mantiveram práticas

tradicionais de controle social, baseado na manutenção de um “cordão sanitário” em torno das “classes perigosas”. Essas práticas se revelam hoje completamente superadas.

No Brasil, segundo Adorno (2006), nunca houve efetivamente uma política de segurança pública com ações coordenadas, metas e fins determinados e recursos próprios, exceto recentemente. O que se tinha era a atuação pontual dos órgãos policiais na “caça a bandidos” conhecidos, principalmente nos casos de maior repercussão midiática.

Sapori (2007) também afirma que não houve políticas de segurança no Brasil nas últimas duas décadas. Ele argumenta que a atividade política estava voltada para a manutenção do *status quo* e não para a implementação de mudanças. Sapori (2007, p. 107) caracteriza a política de segurança pública adotada pelo Brasil até meados de 2000, como de gerenciamento de crise:

Uma característica comum marca a política federal e estadual de segurança pública na sociedade brasileira nos últimos 20 anos: a prevalência do gerenciamento de crises. A ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática nesse âmbito das políticas públicas é fator determinante da ineficiência da atuação governamental e, conseqüentemente, potencializa o fenômeno da criminalidade.

Tanto Adorno (2006), quanto Sapori (2007) concordam que a partir do ano de 2000 o tema segurança pública entrou com mais vigor no debate político nacional exigindo um tratamento metódico e sistemático para reverter as altas taxas de criminalidade.

A partir de 2001, o governo federal, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) iniciou a elaboração e implementação de planos nacionais direcionados para a segurança pública buscando superar o modelo de gerenciamento de crise.

### **3.4.2 Plano Nacional de Segurança Pública**

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública Brasileiro foi formulado em 2001, conforme Sapori (2007), e foi concebido após o incidente do ônibus 174, no

Rio de Janeiro, quando um criminoso sequestrou um ônibus de transporte coletivo e após a atuação dos órgãos policiais, uma vítima e o sequestrador morreram, demonstrando a fragilidade das forças de segurança carioca. Esse plano teve como principal inovação a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Com a implantação deste plano, os governos estaduais começaram a receber recursos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) para financiar projetos na área de segurança que atendessem as diretrizes previamente formuladas no plano.

Em 2003, foi elaborado um plano denominado “Projeto de Segurança para o Brasil” que tem norteado as ações daquele ministério no campo de segurança pública desde então, sendo este documento mais abrangente e sistêmico do que o plano anterior. Os principais destaques apresentados por este plano foram:

- a) ênfase numa postura proativa por parte da Secretaria Nacional de Segurança Pública, o que significava abdicar da posição de mera agência distribuidora de recursos financeiros para os governos estaduais;
- b) cobrança mais rígida junto aos Estados, no sentido da construção de políticas estaduais, assentadas nas diretrizes do Plano Nacional;
- c) forma abrangente com o qual aborda a questão da segurança, o que implicou na apresentação de uma gama variada de propostas de ações ligadas a reforma do sistema policial, controle externo das policiais, prevenção da violência, controle do uso das armas de fogo, reforma do sistema prisional, reformas legais, prevenção a violência contra a mulher e outras minorias;
- d) a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O sistema é apresentado como grande inovação institucional e parâmetro obrigatório da modernização das organizações policiais brasileiras, dado seu ineditismo (Brasil, 2003, p. 23).

Conforme apresentado em Brasil (2003, p. 32), o SUSP busca a integração das instituições policiais através da implantação, por parte dos governos estaduais, de academias policiais e órgãos de inteligência unificados, de corregedorias únicas e de ouvidorias independentes e autônomas:

O Sistema Único de Segurança Pública centra-se nas polícias estaduais, que vão estabelecer interface com a Polícia Federal e com as Guardas Municipais. A integração progressiva constitui modalidade de reestruturação gradualista das organizações policiais estaduais, que viabiliza a mudança institucional, reduzindo traumas e evitando interromper a continuidade operacional, que seria muito grave na área de segurança pública. Parte-se da integração de ambas as polícias, de suas rotinas e procedimentos, para, de uma forma paulatina e de médio prazo, criar-se uma ou mais instituições de ciclo completo.

No que diz respeito à integração das demais organizações do sistema de justiça criminal, o modelo prescreve a formação do Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública (GGI).

Sapori (2007) destaca que apesar dos avanços trazidos pelo SUSP, ele não é tão abrangente quanto o Sistema Único da Saúde (SUS), limitando-se a buscar um maior grau de integração entre as organizações que compõem o sistema de defesa social. Sapori (2007, p. 112) acrescenta ainda que o Plano Nacional de Segurança Pública trouxe grandes avanços para a política de segurança pública tais como:

- a) criação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP);
- b) modernização e expansão da Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública (INFOSEG);
- c) aprimoramento da formação profissional de policiais através da criação da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (RENAESP);
- d) apoio às Guardas Municipais, mediante a elaboração e difusão da Matriz Curricular das Guardas Municipais.

No que pese os avanços alcançados, para Sapori (2007), o Plano Nacional de Segurança Pública não resolveu um dos principais problemas do setor, qual seja, a falta de direcionamento de recursos orçamentários e financeiros específicos para a área de segurança. Além disso, o aporte de recursos financeiros do FNSP para os Estados diminuiu progressivamente, revelando uma disfunção entre o que se pretendia e o que foi realizado (Sapori, 2007).

Evoluindo para o modelo de Segurança Cidadã, em 2007, o Governo Federal cria o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania para desenvolver projetos que articulem ações de caráter preventivo e repressivo.

### **3.4.3 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), desenvolvido pelo Ministério da Justiça e instituído pela Lei 11 530, de 24 de outubro de 2007, começou a ser implementado em 2008. Seu objetivo era articular as ações de segurança pública voltadas para a prevenção, o controle e a repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas, priorizando a prevenção.

O PRONASCI representa um esforço estatal em superar o modelo da gestão da segurança pública baseado em gerenciamento de crises e adotar políticas de segurança, baseado no modelo de Segurança Cidadã, que combina ações de caráter dissuasório através da atuação qualificada dos órgãos que compõem o sistema criminal com ações preventivas, através de projetos sociais com a participação comunitária, servindo de indutor para que os estados possam reestruturar seus organismos policiais.

Os principais eixos do PRONASCI são: valorização dos profissionais de segurança pública, reestruturação do sistema penitenciário, combate a corrupção policial e envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Visando reduzir a violência letal no Brasil, foram estabelecidos quatro focos prioritários dos programas, dos projetos e das ações que compõem o PRONASCI: etário, social, territorial e repressivo. Em relação aos dois primeiros focos, o PRONASCI atende jovens de 15 a 24 anos, sendo voltado para adolescentes egressos do sistema sócio educativo e em situação de risco, moradores de rua, bem como famílias expostas à violência urbana e mulheres vítimas de violência doméstica. Em relação ao foco territorial, o PRONASCI tem como prioridade as regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de crimes

violentos, principalmente os homicídios. O foco repressivo tem como prioridade o combate ao crime organizado como prioridade.

Quatro projetos foram inicialmente instituídos para compor as ações do programa, sendo eles: Reservista Cidadão, Proteção de Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO), Mulheres da Paz e Bolsa Formação.

O PRONASCI traz grandes avanços na gestão da política de segurança pública no Brasil e apresenta como principais virtudes: ser um programa pioneiro; articular ações de prevenção, repressão e investigação; orientar os recursos e ações através de indicadores objetivos de vitimização por violência; aferir a redução desses indicadores (Brasil, 2007).

Apesar da sua concepção inovadora, o PRONASCI se mostra insuficiente para enfrentar os desafios da violência instalada no País (Brasil, 2007). Isto porque, sua concepção inicial, no marco dos direitos humanos, foi abandonada quando os projetos foram postos em prática. Dos projetos que compõem o programa, somente o de bolsa formação apresentou uma execução orçamentária próximo do previsto, demonstrando que o programa até o momento se limitou a fazer transferência de renda para os agentes de segurança, o que está muito aquém dos objetivos propostos.

Os problemas de gestão e articulação entre os órgãos envolvidos no Programa impediram que houvesse uma execução orçamentária satisfatória do que foi programado (Brasil, 2007). Além disso, as inovações do programa e os projetos propostos pouco têm colaborado para superar a violência contra mulheres e o racismo, principalmente o institucional, que é aquele oriundo dos próprios órgãos policiais.

#### **3.4.4 Políticas de Segurança Pública Estaduais**

Nas últimas duas décadas, alguns estados brasileiros inovaram em suas políticas de segurança pública obtendo resultados significativos nos indicadores de

violência, tais como Pará, Ceará, São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Minas Gerais.

O Pará, no período de 1995 a 2002, desenvolveu uma política radical de integração entre as polícias. Em 1995, foi criado, por Lei, o Sistema de Segurança Pública do Pará, tendo por órgão máximo o Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP), que previa: áreas de atuação integradas entre as polícias Civil e Militar; unificação do sistema de comunicação, incluindo o Corpo de Bombeiro e Defesa Civil; criação de uma rede Intranet interligando as unidades policiais, que permitiu, em 1997, a implantação do sistema de boletins de ocorrências policiais digitalizados. Em 1997, também foi implantado o Centro Integrado de Operações (CIOp), reunindo, em um mesmo local, os centros de operações da Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiro, sendo o pioneiro no Brasil. Já em 1999, foi criado o Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP) que transformou as academias da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiro e da Polícia Civil em unidade de ensino com estrutura de modelo universitário. Por fim, houve a unificação das corregedorias e dos sistemas de inteligência das polícias.

No Ceará, a partir de 1997, iniciou-se uma série de reformas na área de segurança para moralizar o aparato policial, atingido por graves denúncias de corrupção e iniciou várias ações de integração entre as forças policiais. Para isso, fez um rearranjo institucional, criando a Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC), subordinando as polícias ao secretário de segurança e não mais ao governador.

A partir de 1990, a política de segurança pública paulista optou pelo reforço do aparato repressivo estatal, criando o Departamento de Homicídios e Proteção a Pessoas (DHPP), buscando a integração com a Polícia Militar e através de investimentos em inteligência e tecnologia da informação, principalmente o Sistema de Informação Criminal (INFOCRIM), para cadastrar e manter o controle de homicidas contumazes. Houve também o incremento do sistema prisional, aumentando a população carcerária e a participação direta dos organismos civis através de projetos comunitários.

No final da década de 1990, foi introduzida uma nova perspectiva de intervenção estatal na segurança pública do Rio de Janeiro através da implantação de um plano de ação inédito naquele estado que incluía a criação da Delegacia Legal, centros de referências para o cidadão, implantação de um programa de qualificação profissional dos agentes de segurança e a criação do Instituto de Segurança Pública (ISP). Esta política foi mantida por pouco tempo devido às mudanças políticas e não chegaram a trazer grandes impactos. Mais recentemente, o Rio de Janeiro se destaca pela implantação de uma política de ocupação e reconquista de territórios dominados por grupos criminosos, através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP).

Recentemente, o Estado de Pernambuco tem apresentado bons resultados nos indicadores de segurança pública, após a implantação da política de segurança em 2006, denominada “Pacto pela Vida”, que envolve ações integradas entre os órgãos policiais e articulação permanente entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Assembleia Legislativa, municípios e União. Conforme o Governo do Estado do Pernambuco, o Pacto prevê a divisão do Estado em 26 áreas integradas de segurança, sistema de georreferenciamento do crime e investimentos na segurança pública e aumento do efetivo policial.

No final dos anos 1990 e início de 2000, segundo Peixoto et al. (2011), Belo Horizonte apresentou um acentuado crescimento da criminalidade violenta. Entre 1997 e 2003, o aumento foi da ordem de 300%, aproximadamente, dos crimes violentos contra o patrimônio e de 250%, no que se refere aos homicídios. Essa situação produziu grande sensação de insegurança na população.

Segundo Beato et al. (2003), este fenômeno se reproduzia em todo o Brasil. O recrudescimento da violência e a crueldade associada a diversos homicídios colocaram em questão a necessidade de se introduzir inovações nessa área, buscando maneiras alternativas e eficientes de redução e controle desse tipo de crime.

O governo do Estado de Minas Gerais, a partir de 2003 buscou implementar uma série de ações que respondessem a essa situação. De acordo com Minas Gerais

(2009) e Saporì (2007), uma das primeiras medidas adotadas pelo governo foi modificar o arranjo institucional na gestão da segurança pública, criando a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) através da Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003, que agrupou duas secretarias anteriores: a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos e a Secretaria de Estado da Segurança Pública. O objetivo era racionalizar as ações empregadas na prevenção e repressão à criminalidade.

A política de segurança pública passou, então, a ser orientada por uma única pasta governamental, evitando assim ações fragmentadas. Esta nova secretaria agrupou vários órgãos que compõem o sistema de defesa social, como as organizações policiais, administração penitenciária, defensoria pública, corpo de bombeiros e atendimento ao menor em conflito com a lei.

A principal alteração trazida pelo novo rearranjo institucional, Segundo Peixoto et al. (2011), foi a previsão da subordinação operacional das organizações policiais, Corpo de Bombeiros Militar e Defensoria Pública ao Secretário de Segurança, mantendo, contudo a autonomia administrativa desde órgãos, ou seja, cabia a estes órgãos decisões a cerca de promoções, nomeação de comando, elaboração de orçamento, execução financeira, atividades correcionais, entre outras. No caso do Sistema Prisional e do Sistema de Atendimento e Acautelamento de Adolescentes Infratores houve subordinação operacional e administrativa ao Secretário.

Segundo Andrade (2006), Cruz & Batitucci (2006) e Saporì (2007) as diretrizes estabelecidas pela política estadual foram: atenuar o problema de superlotação prisional, profissionalizar a gestão penitenciária, viabilizar o processo de integração entre as polícias civil e militar, de forma que se racionalizassem as estratégias de prevenção e repressão de delitos, implantar uma política comunitária de prevenção social da criminalidade e da violência, procurando promover maior articulação entre a comunidade e o aparato policial. Também buscou uma nova articulação necessária entre os atores envolvidos para

implantar políticas públicas de qualidade e inovação, com uma ampla conjugação de intervenções idealizadas, tendo por base os problemas identificados.

O terceiro eixo de atuação da SEDS, conforme Peixoto et al. (2011) se baseia em um aparato de políticas de prevenção social à criminalidade, nos níveis primário, secundário e terciário. Apesar de serem diferentes programas para cada nível de prevenção à criminalidade, todos eles apresentam como elemento comum à integração sistêmica dos diversos atores envolvidos com a prevenção da criminalidade no município.

As ações de prevenção primária são feitas diretamente nas áreas de maior incidência criminal. Dois programas compõem este nível de intervenção, de acordo com Peixoto et al. (2011): Programa de Controle de Homicídios “Fica-Vivo” e Programa Mediação de Conflitos<sup>1</sup>. A prevenção secundária é direcionada às pessoas que se envolveram em determinados crimes vindo a cumprir penas ou medidas alternativas à prisão. Já a prevenção terciária tem por objetivo a inclusão de egressos do sistema prisional no contexto social.

---

<sup>1</sup> Para mais informação sobre esses programas, um resumo dos mesmos é apresentado no anexo.

## **4 CARACTERIZAÇÃO DA ZONA NORTE DA CIDADE DE MANAUS**

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em sua Divisão Urbano Regional (IBGE, 2013), o limite urbano da cidade de Manaus encontra-se situado nas coordenadas geográficas Norte-Sul: 2°54'50" Sul a 3°9'40" Sul e Oeste-Leste 60°7'00" Oeste a 59°49'20" Oeste, situado na confluência dos rios Negro e Solimões, onde passa ser chamado Amazonas, o qual é um dos maiores rios do mundo (com extensão de 5.825 km).

Possuindo uma posição geográfica estratégica, este município encontra-se precisamente entre a Amazônia Ocidental e a Oriental, localizado no principal eixo de navegação fluvial do Brasil, que fazem parte das grandes rotas marítimas de cabotagem (Ab'Sáber, 2004 apud Donald, 2011).

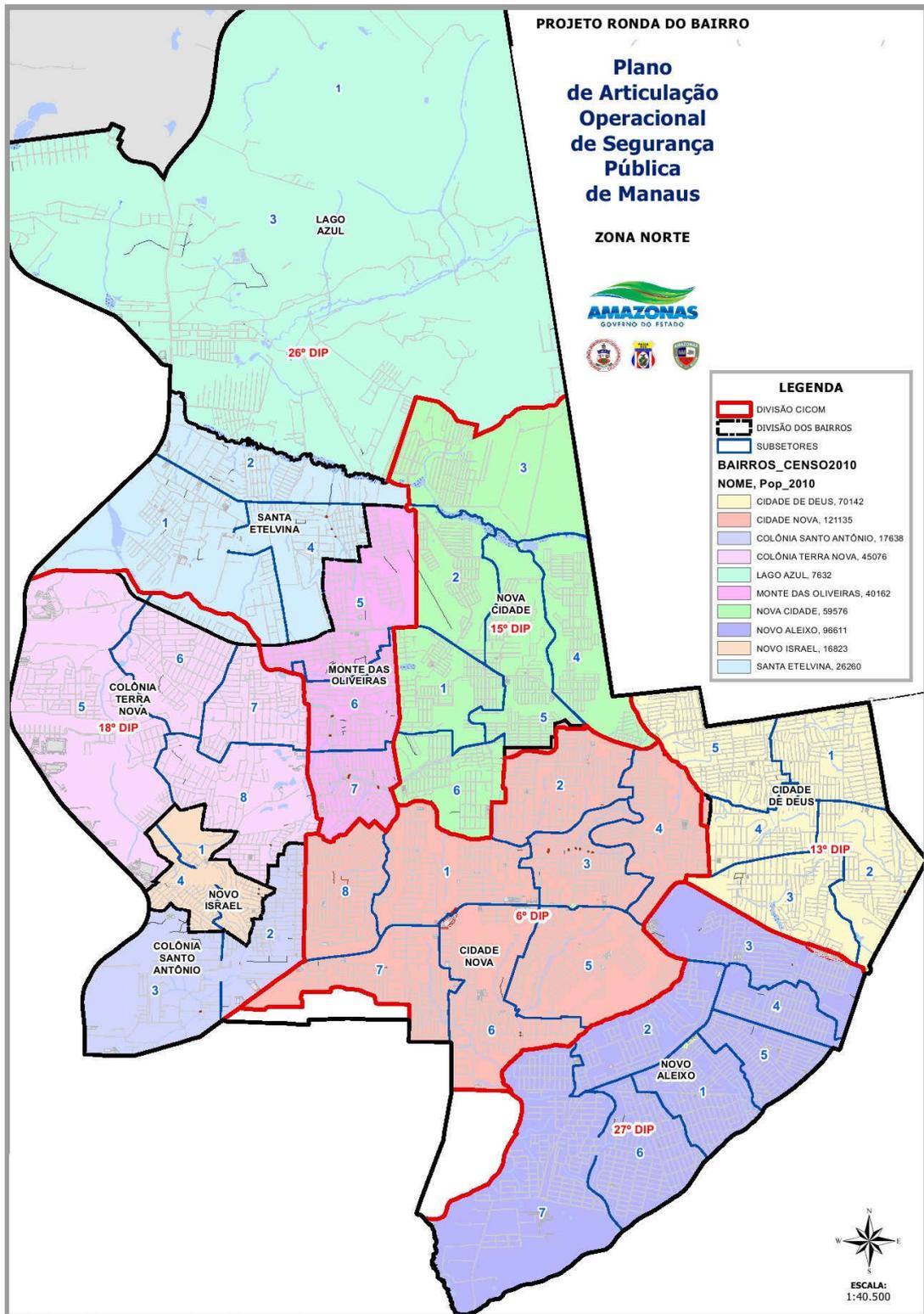
Geologicamente, está edificada sobre terrenos sedimentares da formação Alter do Chão, oriundos do período Terciário, bem como as áreas de várzea sendo do Quaternário, localizada à margem esquerda do rio Negro, contíguo à confluência com o rio Amazonas (Suguio, 2008).

Considerável parcela do sítio urbano de Manaus é formada por platôs, vertentes e fundos de vale, com os interflúvios tabulares (ondulações que separam os vales) constituindo estes os divisores de águas para as bacias dos igarapés (pequenos canais fluviais) que atravessam todo o sítio urbano de Manaus.

De acordo com o plano diretor municipal da cidade (Manaus, 2014), a cidade possui 63 bairros, divididos em sete zonas administrativas (seis urbanas e uma rural).

Dentre as zonas administrativas, destaca-se a Zona Norte que foi classificada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como a área mais populosa de Manaus (Figura 1).

Figura 1 – Mapa da Zona Norte de Manaus



Fonte e Elaboração: Comissão de Geoprocessamento da SEPLAN

Conforme o IBGE, a população da cidade de Manaus, no ano de 2013, foi estimada em cerca de 1.982.179 habitantes, distribuídos nas Zonas Norte, Leste, Sul, Oeste, Centro-Sul e Centro-Oeste<sup>2</sup>. A Zona Norte registrou um crescimento populacional de 195,9% em 14 anos (1996/2010), passando de 169.323 habitantes para 521.055. Esse crescimento foi superior em 140,2 pontos percentuais ao da capital, que, no mesmo período, passou de 1.157.357 para 1.802.357 habitantes no mesmo período, um aumento equivalente a 55,7%.

De acordo com dados da Prefeitura de Manaus (Manaus, 2014), a Zona Norte sofreu uma reestruturação administrativa e aos seis bairros oficiais, até então existentes (Cidade Nova, Colônia Terra Nova, Monte das Oliveiras, Santa Etelvina, Colônia Santo Antonio e Novo Israel), quatro novos bairros foram criados e incorporados a essa zona (Novo Aleixo, Cidade de Deus, Nova Cidade e Lago Azul) que passou a ter dez bairros. Mesmo com isso o bairro da Cidade Nova continuou sendo o mais populoso (125.985 habitantes) com 24,2% da população total da Zona Norte, seguido pelo bairro de Novo Aleixo (100.479 habitantes) com 19,3% da população total residente nessa zona.

Torna-se importante destacar que esses dois bairros concentram elevados contingentes populacionais, populações estas extremamente superiores àquelas observadas em praticamente todos os municípios do Estado do Amazonas, exceto Manaus e, o município de Parintins, que hoje tem um quantitativo populacional equivalente ao bairro de Novo Aleixo.

---

<sup>2</sup> Apesar de outros órgãos (públicos ou privados) utilizarem seus próprios sistemas de zoneamento municipal, oficialmente a SEPLAN usa o que foi concebido pela Prefeitura Municipal de Manaus. Fazendo uso deste zoneamento são traçadas as estratégias de administração pública, gestão de serviços, entre outros aspectos característicos da funcionalidade urbana.

## 5 MATERIAIS E MÉTODOS

### 5.1 Fonte e Organização de Dados

Os números de ocorrências foram obtidos através de consulta à base de dados do Sistema de Informações Policiais (INFOPOL) do Estado do Amazonas, para o período de janeiro de 2007 a fevereiro de 2012, e do Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP) do Estado do Amazonas, a partir da implantação do referido sistema em março de 2012. Todas as informações de ambos os sistemas foram coletadas dos registros de ocorrências das delegacias da capital (Amazonas, 2013).

As ocorrências são categorizadas em: armas de fogo apreendidas; entorpecentes (porte/posse/uso); entorpecentes (tráfico); estupro; furto; homicídio doloso; lesão corporal dolosa; lesão corporal (violência doméstica); localização/recuperação de objeto/veículo; roubo; roubo seguido de morte (latrocínio); tentativa de homicídio doloso. Como as ocorrências mais prováveis de serem afetadas pelo Programa Ronda no Bairro são furto e roubo, essas ocorrências serão analisadas separadamente, enquanto que as demais ocorrências foram agrupadas na categoria outras.

Para as ocorrências categorizadas, foi adicionada a variável ronda que está relacionada à data da implantação do Programa Ronda no Bairro. Para cada ocorrência, essa variável recebeu o valor zero se a ocorrência foi registrada antes da implantação do programa ou o valor um se a mesma foi registrada após a implantação. Os números de ocorrências de furto e roubo registradas durante o ano que antecedeu a implantação do Programa Ronda no Bairro foram comparadas com os números de ocorrências durante o ano que sucedeu a implantação.

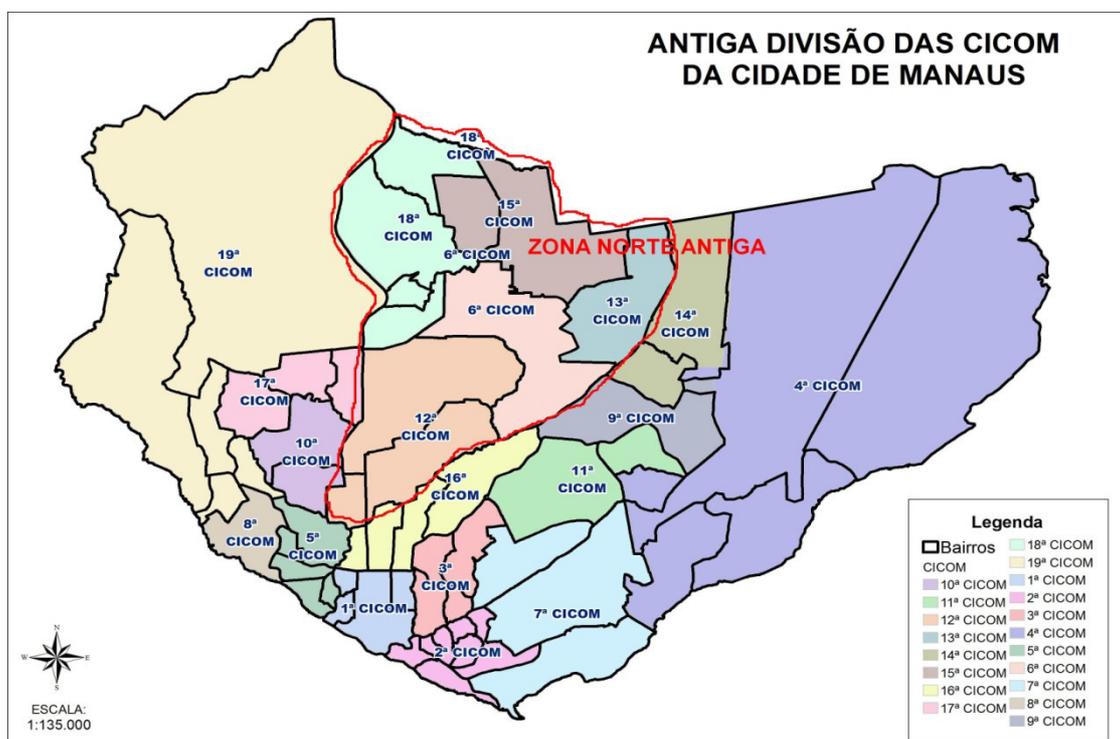
Embora o interesse seja na ocorrência de furto e roubo, as demais ocorrências também foram analisadas através da categoria Outras. Em função dessas três categorias, será apresentada a evolução do número de ocorrências registradas na

Zona Norte da cidade de Manaus, que corresponde à primeira região de implantação do programa Ronda no Bairro.

## 5.2 Região de Estudo

O Programa Ronda no Bairro iniciou-se na Zona Norte de Manaus, em 16 de fevereiro de 2012 e, posteriormente, ainda no ano de 2012, nas demais zonas: Leste (19 de julho), Centro Sul (26 de julho), Centro Oeste (31 de agosto), Oeste (28 de setembro), Sul (26 de dezembro). Por ser a primeira região de implantação do programa, a Zona Norte foi escolhida como região de estudo. A dificuldade encontrada para avaliar o Programa Ronda no Bairro antes e após a implantação foi a mudança dos limites da Zona Norte, após a implantação desse programa. A FIG. 2 apresenta a cidade de Manaus com a antiga divisão e limites da Zona Norte; enquanto que a FIG. 3 apresenta a atual divisão e limites da Zona Norte.

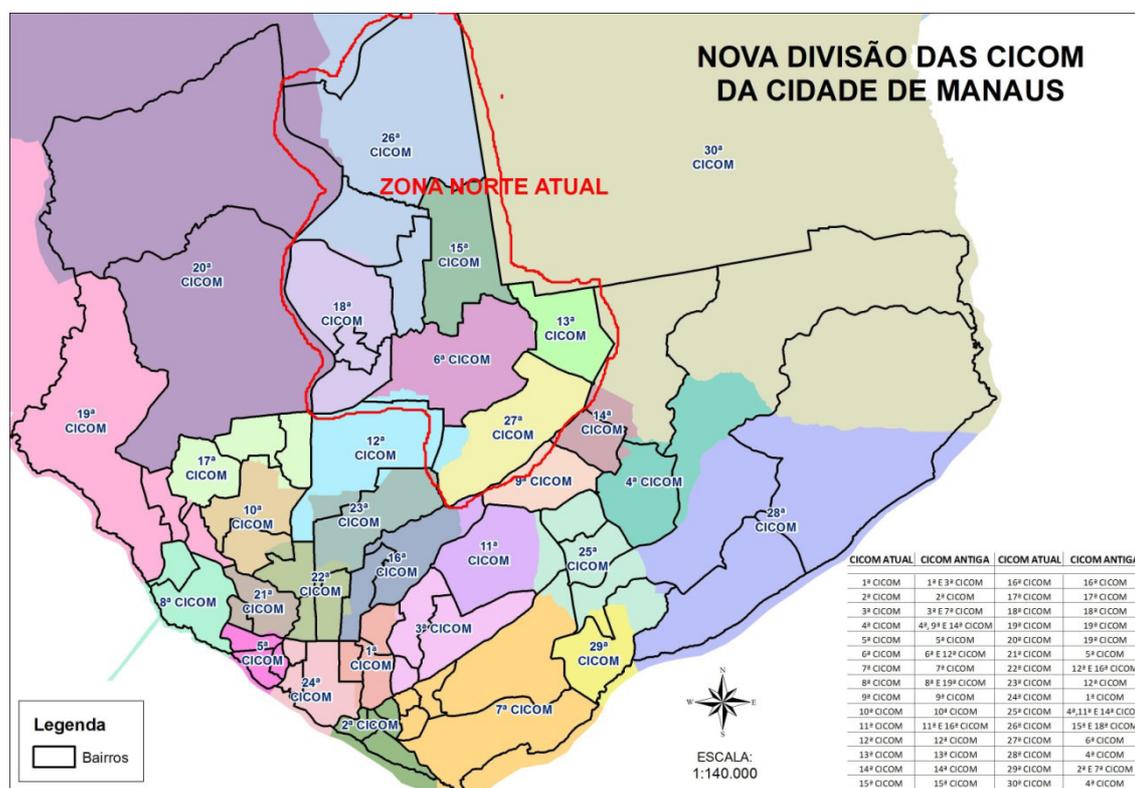
**Figura 2 – Mapa da cidade de Manaus com a antiga divisão de cada Companhia Interativa Comunitária (CICOM) e limites da Zona Norte**



Fonte e Elaboração: Comissão de Geoprocessamento da SEPLAN

Em 2011, Manaus contava com 19 Distritos Integrados de Polícia (DIP's); ao passo que, a partir de 2012, esse número passou para 30 DIP's. Nessa mudança, alguns DIP's deram origem a mais de um distrito, enquanto que outros DIP's aumentaram a área de abrangência. Por exemplo, o 12º DIP cedeu parte da área de abrangência para criação do 22º DIP e 23º DIP. Deve-se ressaltar que, o 22º DIP também recebeu parte do 10º DIP e 16º DIP, além da contribuição do 12º DIP já citado anteriormente.

**Figura 3 – Mapa da cidade de Manaus com a nova divisão de cada Companhia Interativa Comunitária (CICOM) e limites da Zona Norte**



**Fonte e Elaboração: Comissão de Geoprocessamento da SEPLAN**

Para evitar que a mudança da área de abrangência de cada DIP afetasse a análise do número de ocorrências, o 10º DIP, 16º DIP e 22º DIP foram mantidos na região de estudo como pertencentes à Zona Norte, pois partes deles pertenciam à Zona Norte antes da implantação do Programa Ronda no Bairro.

O 26º DIP foi criado com parte do 15º DIP e com a inclusão do bairro Tarumã-Açu, que não pertencia a nenhuma dos dezenove DIP's existentes antes da implantação do Programa Ronda no Bairro. Como o 15º DIP já pertencia à Zona Norte antes da implantação do programa, essa mudança da área da abrangência não afeta a análise das ocorrências. O bairro Tarumã-Açu foi criado oficialmente pela lei nº. 1.401 de 14 de janeiro de 2010, ou seja, antes da implantação do Programa Ronda no Bairro. Na antiga divisão dos DIP's não aparece esse bairro, portanto foi necessário supor que as ocorrências desse bairro, até a mudança das áreas de abrangências dos DIP's, tenham sido registradas no 15º DIP e na 18º DIP, ambos pertencentes à Zona Norte.

A incorporação de áreas não pertencentes à Zona Norte para manter a mesma região de estudo antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro afeta a exatidão na mensuração do efeito do programa, mas permite afirmar com segurança se as alterações no número de ocorrências registradas na Zona Norte devem-se realmente ao Programa Ronda no Bairro.

### 5.3 Hipóteses do Estudo

Para avaliação do Programa Ronda no Bairro foi usada uma metodologia que avalia se houve redução dos números de ocorrências registradas após a implantação do programa. Quando essa redução pôde ser considerada estatisticamente significativa, foi possível concluir pela eficiência do Programa Ronda no Bairro, com 95% de confiança.

Inicialmente, para avaliação do Programa Ronda no Bairro, foi calculada a diferença (D) entre o número de ocorrências antes da implantação ( $O_A$ ) e o número de ocorrências depois da implantação do programa ( $O_D$ ), ou seja:

$$D = O_A - O_D \quad \text{Equação 1}$$

A unidade de tempo para análise foi o mês ao invés do ano, para que houvesse mais de um valor para cada ano, que possibilitou visualizar o efeito do Programa Ronda no Bairro para cada mês e analisar se esse efeito pode ser considerado

significativo para cada uma das categorias de ocorrência: furto, roubo, outras. Dessa forma, ao se emparelhar mês a mês a ocorrência de furto antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro, foram obtidas 12 diferenças para as ocorrências de furto, 12 diferenças para roubo e 12 diferenças para outras ocorrências.

A hipótese nula do estudo corresponde à possibilidade de que o Programa Ronda no Bairro não tenha surtido efeito na Zona Norte, ou seja, que o efeito tenha sido nulo. Por exemplo, para as ocorrências de furto, a hipótese nula equivale a dizer que o número de ocorrências de furto antes da implantação do programa é igual ao número de ocorrências depois da implantação, ou seja, que a diferença é igual a zero. A hipótese alternativa corresponde à possibilidade de que os números de ocorrências de furto antes e depois da implantação do programa podem ser considerados diferentes.

Para as ocorrências de roubo, também foram formuladas essas hipóteses. A hipótese nula equivale a dizer que o número de ocorrências de roubo antes da implantação do programa é igual ao número de ocorrências depois da implantação, ou seja, que a diferença é igual a zero. A hipótese alternativa corresponde à possibilidade de que os números de ocorrências de roubo antes e depois da implantação do programa podem ser considerados diferentes.

Hipóteses análogas foram formuladas para as demais ocorrências criminais que foram agrupadas na categoria outras. Essas hipóteses são necessárias para realização do teste estatístico, que será descrito a seguir.

#### **5.4 Teste Estatístico**

Foram calculadas 12 diferenças mensais para cada uma das variáveis: furto, roubo e outras ocorrências, ou seja, para cada variável há 12 observações em análise. Devido ao pequeno número de observações, o poder de decisão do teste estatístico t-Student pode ser comprometido, sendo mais indicado utilizar o teste não-paramétrico de Wilcoxon para amostras emparelhadas (Conover, 1999).

O teste não-paramétrico de Wilcoxon, leva em consideração as grandezas das diferenças, assim como seus sinais. Os dados consistem de  $n'$  observações  $(x_1, y_1), (x_2, y_2), \dots, (x_{n'}, y_{n'})$  referentes às respectivas variáveis aleatórias bivariadas  $(X_1, Y_1), (X_2, Y_2), \dots, (X_{n'}, Y_{n'})$ . Com base nesses dados, as  $n'$  diferenças são calculadas através do cálculo  $D_i = Y_i - X_i$ . Nesse estudo,  $X_i$  representa o número de ocorrências registradas na Zona Norte, durante o mês  $i$  depois da implantação do Programa Ronda no Bairro e  $Y_i$  representa o número de ocorrências registradas na Zona Norte, durante o mesmo mês  $i$  antes da implantação.

As diferenças absolutas, ou seja, sem considerar o sinal da diferença, correspondem à equação a seguir:

$$|D_i| = |Y_i - X_i| \quad ; \quad i=1,2,\dots,n' \quad \text{Equação 2}$$

Todas as diferenças nulas, ou seja,  $X_i = Y_i$  ( $D_i = 0$ ), não serão consideradas nos próximos passos. Conseqüentemente, o número de diferenças não nulas, aqui representado por  $n$ , pode ser menor que o número de observações ( $n'$ ), ou seja,  $n \leq n'$ . Nesse estudo,  $n'$  é igual a 12, pois, para cada variável, há 12 diferenças entre os números de ocorrências antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro.

As  $n$  diferenças em valor absoluto são ordenadas do menor até o maior valor, atribuindo postos de 1 a  $n$ , ou seja, atribuindo a cada diferença em valor absoluto a respectiva ordem em que ela aparece ( $R = 1, 2, \dots, n$ ). O posto 1 ( $R = 1$ ) é dado ao par  $(X_i, Y_i)$  com a menor diferença absoluta; o posto 2 ( $R = 2$ ) é dado à segunda menor diferença absoluta; e assim por diante, sendo que o posto  $n$  ( $R = n$ ) será atribuído ao par com a maior diferença absoluta. Como ressaltado anteriormente, uma diferença igual a zero não é ordenada; ela é eliminada da análise e o tamanho da amostra é reduzido de uma unidade para cada par eliminado.

Se vários pares de observações têm diferenças absolutas que são iguais, deve-se atribuir as essas diferenças a média dos postos que elas teriam caso elas fossem diferentes. Por exemplo, se quatro diferenças fossem iguais e estivessem nas ordens 7, 8, 9 e 10, caso fossem diferentes, essas quatro diferenças devem receber a média dessas quatro ordens, que corresponde a 8,5.

Finalmente, atribui-se a cada posto ( $R$ ) um sinal de mais ou um sinal de menos dependendo do sinal da diferença e realiza-se a soma dos postos positivos  $R^+$  e a soma dos postos negativos  $R^-$ .

As suposições desse teste são: 1) a distribuição de cada  $D_i$  é simétrica; 2) os  $D_i$ s são mutuamente independentes; 3) todos  $D_i$ s tem a mesma média; 4) a escala de medição dos  $D_i$ s é no mínimo intervalar.

A estatística de teste é a soma de todos os postos positivos ( $R^+$ ) ou à soma de todos os postos negativos ( $R^-$ ), dependendo de qual dessas somas assume o menor valor, em módulo. Para a soma de postos positivos, a estatística de teste será representada por  $T^+$ ; ao passo que, para a soma de postos negativos, a estatística de teste será denominada de  $T^-$ .

Considerando que a hipótese nula é verdadeira, ou seja, que os  $D_i$ s têm média zero, o quantil inferior ( $w_p$ ) da distribuição exata da estatística de teste  $T^+$  pode ser obtido na tabela A12 da publicação de Conover (1999, p. 545), para as situações em que não há muitos empates das diferenças e que o número de observações é menor ou igual a 50. O quantil superior é obtido a partir da relação:

$$w_p = \frac{n(n+1)}{2} - w_{1-p} \quad \text{Equação 3}$$

O valor  $p$  do quantil da distribuição exata da estatística de teste  $T^+$  é definido em função do nível de significância. Para um nível de significância de 0,05,  $p = 0,05$  e ao se realizar o teste estatístico com esse nível de significância de 0,05, ou seja de 5%, tem-se que a conclusão do teste será obtida com 95% de confiança.

A hipótese nula será rejeitada com 95% de confiança se a estatística de teste é menor que o quantil inferior ( $w_{0,025}$ ) apresentado na tabela A12 (Conover, 1999, p. 545) ou se a estatística de teste é maior que o quantil superior ( $w_{0,975}$ ). Dessa forma, no nível de significância de 0,05 (nível de confiança de 95%), a hipótese nula será rejeitada se a estatística de teste ( $T^+$  ou  $T^-$ ) for menor que  $w_{0,025}$  ( $T^+ <$

$w_{0,025}$ ), ou se ela for maior que o quartil superior  $w_{0,975}$  ( $T^+ > w_{0,975}$ )<sup>3</sup>. O mesmo procedimento foi seguido para as variáveis em que a estatística de teste foi  $T^-$ .

Consultando os valores de  $w_p$  e  $w_{1-p}$  em Conover (1999, p. 545), para um conjunto de 12 observações e nível de significância de 0,05, a hipótese nula será rejeitada se a soma dos postos for menor que 12 ou se a soma de postos for maior que 64.

---

<sup>3</sup> Para  $n = 12$ ,  $w_{0,025}$  é igual a 14 e  $w_{0,975}$  é igual a 64.

## **6. RESULTADOS**

Nessa seção serão apresentadas as análises das ocorrências registradas na Zona Norte antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro que permitirão concluir sobre a efetividade desse programa.

### **6.1 Série Temporal das Ocorrências na Zona Norte de Manaus**

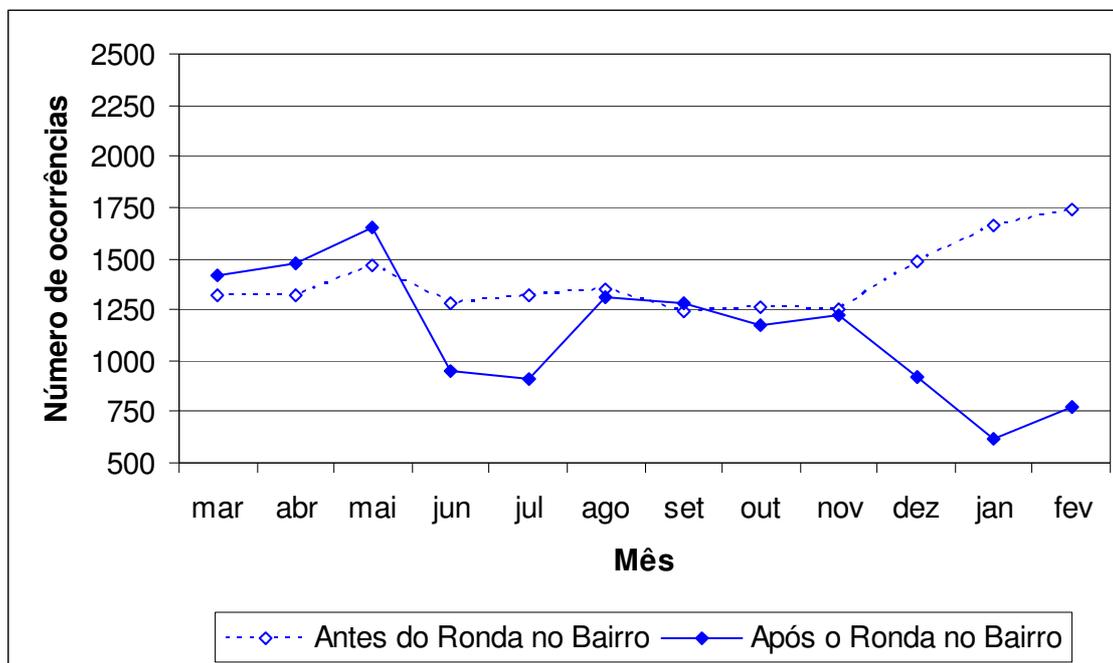
No período que antecedeu à implantação do Programa Ronda no Bairro na Zona Norte, ou seja, no período de março de 2011 a fevereiro de 2012, foram registradas 16.680 ocorrências de furto, 13.349 ocorrências de roubo e 9.199 ocorrências agrupadas na categoria outras. Já no período posterior à implantação do programa, ou seja, no período de março de 2012 a fevereiro de 2013, foram registradas 13.707 ocorrências de furto, 9.039 ocorrências de roubo e 9.337 ocorrências agrupadas na categoria outras. De modo geral, houve diminuição das ocorrências de furto e roubo e um aumento das outras ocorrências na Zona Norte, cuja evolução mês a mês pode ser observada nos gráficos seguintes.

No Gráfico 1, estão apresentadas as ocorrências de furto registradas antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro. Verifica-se que, logo após a implantação (março de 2012), os números de ocorrências diminuíram em relação ao mês anterior (fevereiro de 2012), mas continuaram superiores aos números observados no ano anterior até o mês de maio de 2012.

A partir de junho de 2012, os números de ocorrências de furto tendem a serem inferiores aos números observados antes da implantação do Programa Ronda no Bairro. Somente após novembro de 2012, essa redução torna-se maior e constante, tanto em relação aos meses anteriores, quanto ao período anterior à implantação do Programa Ronda no Bairro.

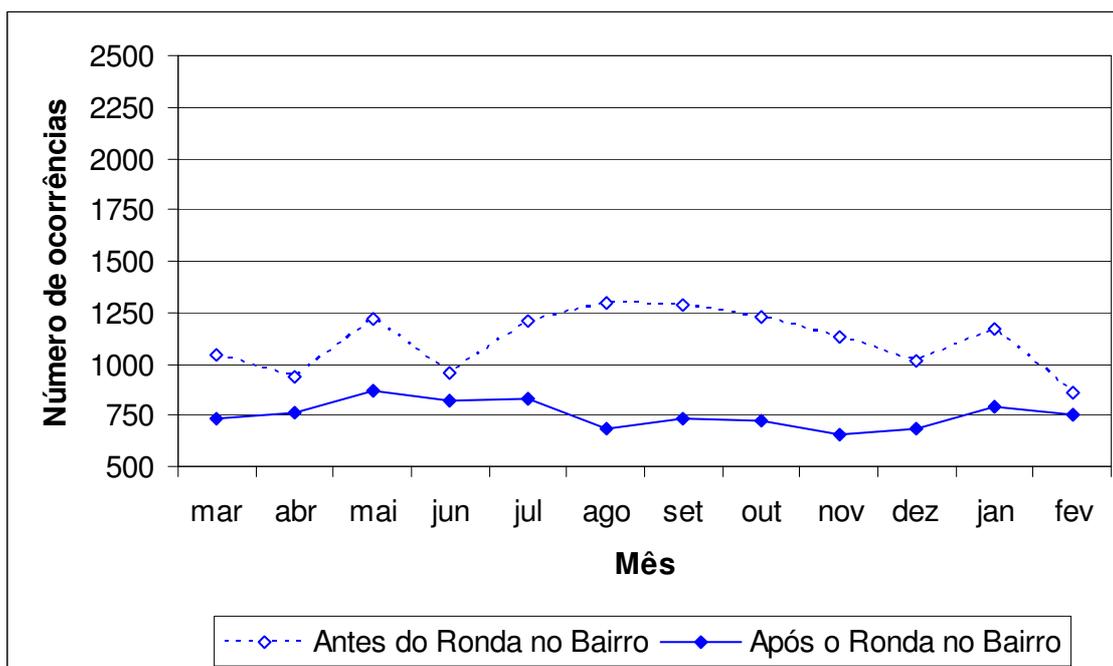
O Gráfico 2 apresenta os números de ocorrências de roubo na Zona Norte, antes e após a implantação do programa Ronda no Bairro.

**Gráfico 1 – Número de ocorrências de furto, segundo o mês e ano do registro, antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro na Zona Norte, Manaus, março de 2011 a fevereiro de 2013**



Fonte dos Dados Básicos : SEAI/SSP/AM

**Gráfico 2 – Número de ocorrências de roubo, segundo o mês e ano do registro, antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro na Zona Norte, Manaus, março de 2011 a fevereiro de 2013**

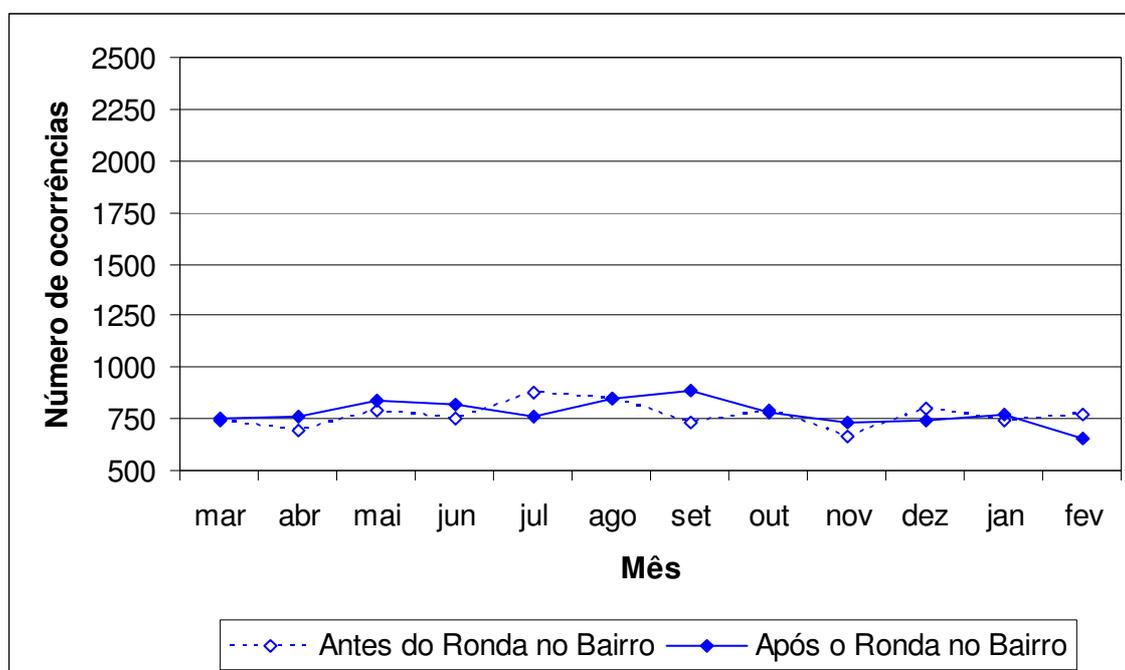


Fonte dos Dados Básicos : SEAI/SSP/AM

No período que antecedeu a implantação do programa Ronda no Bairro, março de 2011 a janeiro de 2012, os números de ocorrências de roubo situaram-se entre 939 e 1.295 ocorrências por mês. No período que sucedeu a implantação do programa Ronda no Bairro, março de 2012 a janeiro de 2013, houve redução dos números de ocorrências, que se situaram entre 653 e 872 ocorrências por mês. Torna-se perceptível que o número de ocorrências de roubo após a implantação do programa Ronda no Bairro são inferiores aos números de ocorrências antes da implantação do programa em todos os meses.

O Gráfico 3 apresenta os números das outras ocorrências na Zona Norte, excluídas as ocorrências de furto e roubo, antes e após a implantação do programa Ronda no Bairro. Somente antes da implantação do programa, os números de outras ocorrências foram inferiores aos números das ocorrências de furto e roubo.

**Gráfico 3 – Número das outras ocorrências, segundo o mês e ano do registro, antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro na Zona Norte, Manaus, março de 2011 a fevereiro de 2013**



Fonte dos Dados Básicos : SEAI/SSP/AM

Tanto antes, quanto após a implantação do Programa Ronda no Bairro, o número de outras ocorrências ficou próximo a 750 ocorrências por mês. Percebe-se que o número das outras ocorrências após a implantação do Programa Ronda no Bairro não se difere grandemente do número de ocorrências antes da implantação.

De forma geral, pode-se dizer que as ocorrências de furto apresentaram uma tendência de decréscimo após a implantação do Programa Ronda no Bairro, enquanto que os números das ocorrências de roubo reduziram para todos os meses. As demais ocorrências agrupadas na categoria outras permaneceram praticamente no mesmo nível após a implantação do Programa Ronda no Bairro.

Para avaliar se as diferenças entre os números de ocorrências registradas na Zona Norte antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro poderiam ser consideradas significativas, foi realizado o teste não paramétrico de Wilcoxon para amostras emparelhadas, considerando o nível de significância de 0,05, o que equivale a dizer que a conclusão desse teste tem nível de confiança de 95%.

## 6.2 Teste de Wilcoxon

Para realização do teste de Wilcoxon, as diferenças dos números de ocorrências de furto antes e depois da implantação do programa ( $Furto_{Antes} - Furto_{Depois}$ ) foram calculadas para cada mês. Seguindo os passos apresentados para atribuição de postos a essas diferenças, foi realizado o cálculo da estatística de teste, que corresponde à soma desses postos. A soma de postos negativos (21 pontos) foi menor que a soma de postos positivos (57 pontos), portanto o valor da estatística de teste é a soma de postos negativos, ou seja,  $T^- = 21$ .

O valor obtido para a estatística de teste referente a **furto** não se encontra em nenhuma das regiões de rejeição da hipótese nula, sob a qual os números de ocorrências de furto na Zona Norte antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro são consideradas iguais. Vale ressaltar que a hipótese nula será rejeitada se a soma dos postos for menor que 12 ou se a soma de postos for maior que 64, para um conjunto de 12 observações e nível de significância de

0,05. Portanto, conclui-se com 95% de confiança que não há evidência da efetividade do Programa Ronda no Bairro para redução das ocorrências de furto na Zona Norte de Manaus, durante o período analisado.

As diferenças das ocorrências de roubo foram calculadas de forma análoga,  $Roubo_{Antes} - Roubo_{Depois}$ . A soma de postos negativos (zero pontos) foi menor que a soma de postos positivos (78 pontos), portanto o valor da estatística de teste é a soma de postos negativos, ou seja,  $T = 0$ .

O valor obtido para a estatística de teste referente a **roubo** encontra-se em uma das regiões de rejeição da hipótese nula, sob a qual os números de ocorrências de roubo na Zona Norte antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro são consideradas iguais. Portanto, a hipótese nula pode ser rejeitada, permitindo concluir com 95% de confiança que há evidência da efetividade do Programa Ronda no Bairro na redução das ocorrências de roubo na Zona Norte de Manaus, no período analisado.

As diferenças das **outras** ocorrências também foram calculadas de forma análoga,  $Outras_{Antes} - Outras_{Depois}$ . A soma de postos positivos (46,5 pontos) foi menor que a soma de postos negativos (31,5 pontos), portanto o valor da estatística de teste é a soma de postos negativos, ou seja,  $T = 31,5$ .

O valor da estatística de teste para outras ocorrências não se encontra em nenhuma das regiões de rejeição da hipótese nula, sob a qual não há diferença entre os números das outras ocorrências na Zona Norte antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro. Portanto, conclui-se com 95% de confiança que não há evidência da efetividade do Programa Ronda no Bairro para redução das outras ocorrências na Zona Norte de Manaus, no período analisado.

### 6.3 Série Temporal das Ocorrências nas Demais Zonas de Manaus

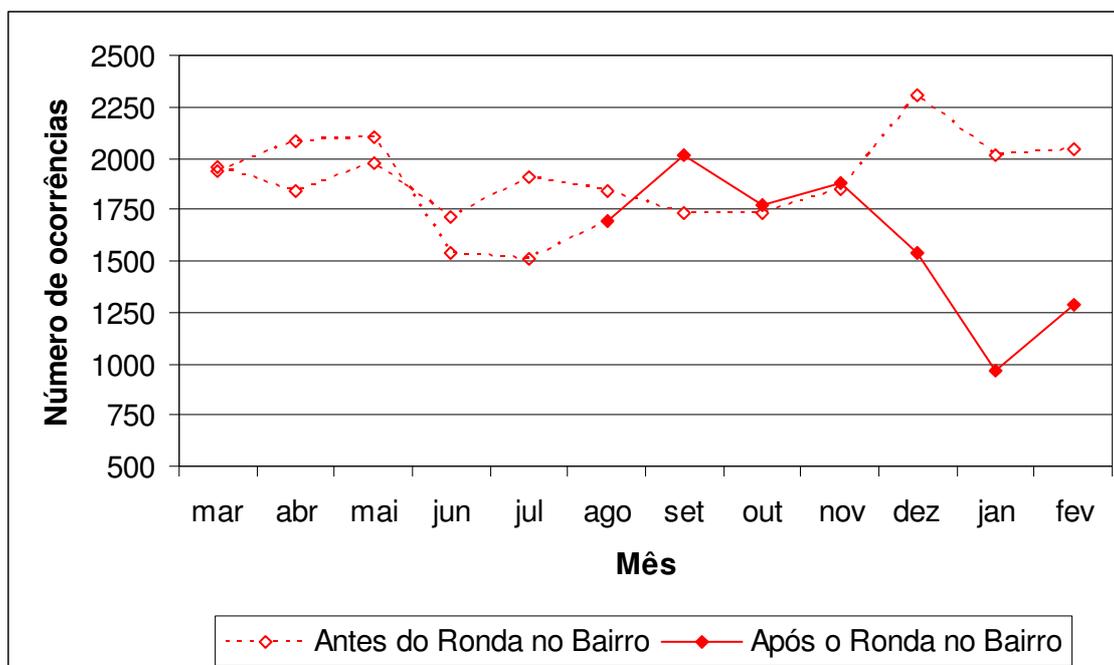
Após a análise da Zona Norte foi necessário avançar o estudo sobre as demais Zonas Administrativas de Manaus, apesar de que todas as demais zonas possuíam registros consolidados inferiores a 12 (doze) meses devido à

implantação do Programa Ronda no Bairro em datas diferentes e posteriores. Portanto, para as demais zonas da cidade de Manaus, ou seja, sem incluir a Zona Norte, o período de estudo não contempla um ano de implantação do Programa Ronda no Bairro, ou seja, os resultados aqui apresentados não podem ser considerados definitivos.

O Programa Ronda no Bairro apresentou as seguintes fases de implantação: Zona Leste (19 de julho de 2012), Zona Centro Sul (26 de julho de 2012), Zona Centro Oeste (31 de agosto de 2012), Zona Oeste (28 de setembro de 2012), Zona Sul (26 de dezembro de 2012).

Ao analisar conjuntamente as ocorrências das Zonas Leste, Centro Sul, Centro Oeste, Oeste e Sul, foi possível identificar efeitos similares aos observados para a Zona Norte. Os gráficos a seguir apresentam a série temporal dessas ocorrências.

**Gráfico 4 – Número de ocorrências de furto, segundo o mês e ano do registro, antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro nas demais zonas de Manaus, março de 2011 a fevereiro de 2013**

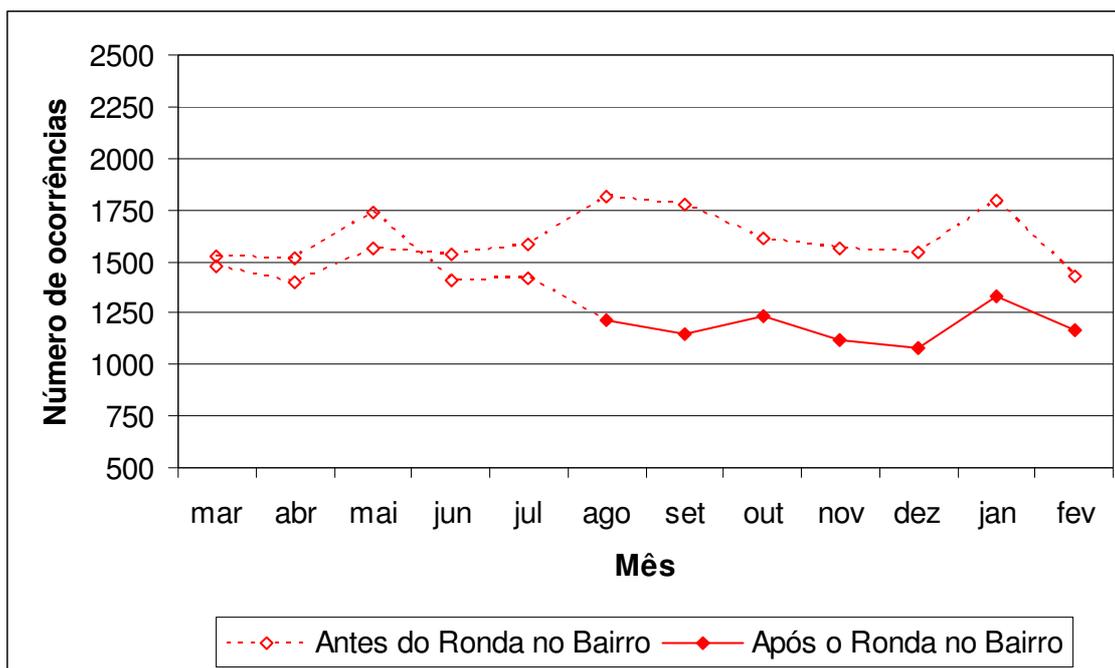


Fonte dos Dados Básicos : SEAI/SSP/AM

No GRAF. 4, percebe-se que os números de ocorrências de **furto** aumentaram em abril e maio, reduziram nos meses de maio e junho, mas tornaram a subir em agosto de 2012. Somente após dezembro de 2012, houve uma grande redução do número de ocorrências de furto, tanto em relação aos meses anteriores, quanto em relação ao período de um ano antes da implantação do Programa Ronda no Bairro.

Em relação às ocorrências de **roubo**, percebe-se, no GRAF. 5, que os números de ocorrências passaram a reduzir ainda mais após o início da implantação do programa Ronda no Bairro nas demais zonas de Manaus, que iniciou em 19 de julho de 2012.

**Gráfico 5 – Número de ocorrências de roubo, segundo o mês e ano do registro, antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro nas demais zonas de Manaus, março de 2011 a fevereiro de 2013**



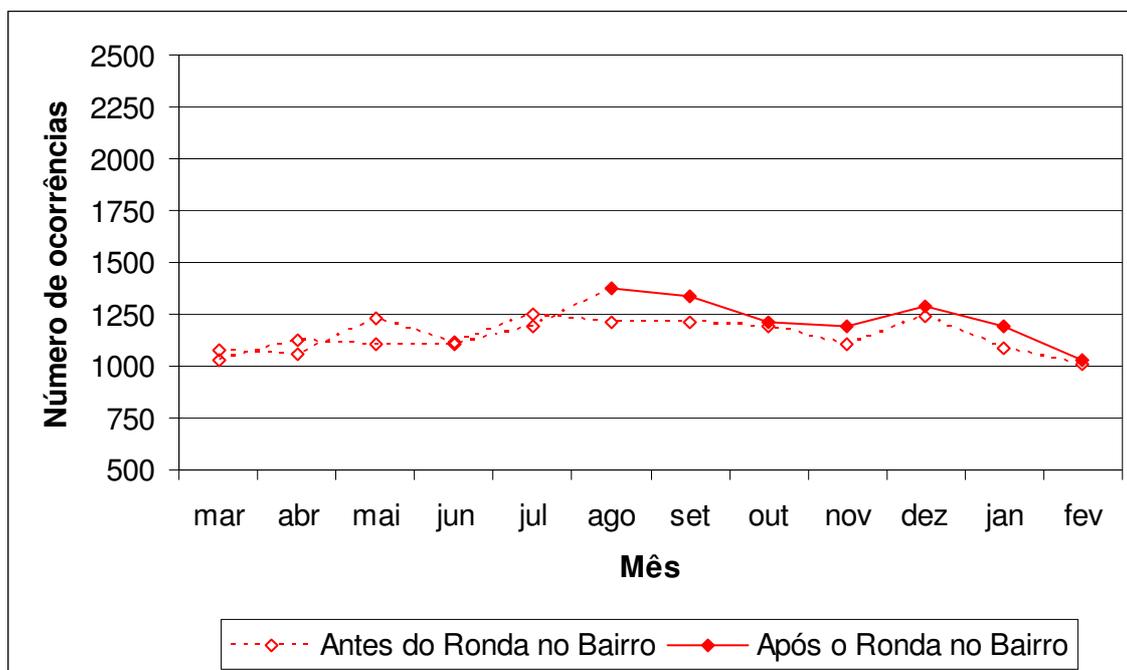
Fonte dos Dados Básicos : SEAI/SSP/AM

Para as **outras** ocorrências, ou seja, excluindo furto e roubo, não houve grande diferença entre os números antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro, como pode ser visualizado no GRAF. 6.

Como ocorrido para Zona Norte, foi possível observar uma tendência de decréscimo das ocorrências de furto a partir de dezembro de 2012. Para as ocorrências de roubo, a redução observada pôde ser considerada significativa, embora o período analisado não tenha sido o ideal para análise, ou seja, um ano antes e um ano após a implantação do Programa Ronda.

Para as outras ocorrências, não foi possível observar uma redução significativa, tendo como base o período analisado, março de 2011 a fevereiro de 2013.

**Gráfico 6 – Número de outras ocorrências, segundo o mês e ano do registro, antes e após a implantação do Programa Ronda no Bairro nas demais zonas de Manaus, março de 2011 a fevereiro de 2013**



Fonte dos Dados Básicos : SEAI/SSP/AM

Diante do exposto, verificou-se que somente os resultados de redução para as ocorrências de roubo corroboram o chamado efeito *deterrence*, ou repressão judicial, ao confirmar que o aumento da presença policial nas ruas altera a motivação dos infratores.

## 7 CONCLUSÃO

As políticas públicas, sem avaliações constantes de sua atuação, tornam-se extremamente suscetíveis aos efeitos das condutas individuais ou coletivas, que se tornam, por vezes, mais fortes do que as próprias normas estabelecidas. Problemas deste quilate acabam dificultando, quando não, inviabilizam uma percepção correta sobre a efetividade dessa política pública.

A despeito da percepção inicial de impacto positivo, o programa Ronda no Bairro convive com oscilações nos níveis de certeza quanto a efetividade de seus objetivos. Considerando que todo programa de governo necessita ser avaliado a fim de justificar o seu investimento, tornou-se necessário debruçar-se sobre o assunto em questão a fim de examinar com olhar crítico, imparcialidade e utilizando critérios técnicos para analisar o programa Ronda no Bairro.

O Programa Ronda no Bairro iniciou-se pela Zona Norte de Manaus durante o mês de fevereiro de 2012, portanto, o mês de março foi considerado como primeiro mês após a implantação do Programa. Em relação ao mês de março de 2012, foram comparadas as ocorrências mensais de roubo, furto e outras ocorrências dos doze meses que antecederam a implantação do Programa Ronda no Bairro com as ocorrências registradas durante os doze meses que sucederam a implantação.

Para as ocorrências de furto, não houve evidência significativa da redução do número de furtos na Zona Norte após a implantação do programa Ronda no Bairro. Entretanto, tanto na Zona Norte como no restante da cidade de Manaus, a redução do número de furtos tornou-se mais evidente após o mês de novembro

de 2012, quando o Programa Ronda no Bairro já sido também implantado em praticamente todas as zonas de Manaus<sup>4</sup>.

A efetividade do Programa Ronda no Bairro é evidente em relação à redução do número de ocorrências de roubo. Na Zona Norte, foi possível concluir com 95% de confiança que o Programa Ronda no Bairro reduziu o número de ocorrências de roubo registradas na Zona Norte, segundo o teste estatístico de Wilcoxon. Embora não tenha sido objetivo desse estudo, também foi possível concluir, com 95% de confiança, pela efetividade do Programa Ronda no Bairro quanto à redução do número de roubo no restante da cidade de Manaus.

Segundo o artigo 157 do Código Penal Brasileiro, o roubo é um crime bem mais grave do que o furto, pois o roubo envolve violência contra alguém. Como no furto, o ladrão não estabelece contato com a vítima, não ameaça ou violenta essa vítima, pode-se induzir que o ladrão espera o momento mais propício para furtar: desatenção da vítima, maior movimentação de pessoas, distância em relação ao policiamento. Diante do exposto, o resultado encontrado nesse estudo mostra-se coerente, uma vez que se observou uma maior efetividade do Programa Ronda no Bairro para redução do número de ocorrência de roubo e uma menor efetividade para a redução de ocorrência de furto.

No entanto, vale ressaltar que para avaliar um programa complexo como o Ronda no Bairro, seria necessário um maior intervalo de tempo, e não apenas dois anos, para se chegar a uma conclusão mais apurada da real efetividade do programa. Em decorrência de tal fator adverso foi necessário adotar uma metodologia específica para análise e apresentação dos resultados, mesmo sendo em um período tão curto.

Apesar de tais resultados, o assunto não se esgota aqui, pois se torna evidente a necessidade de múltiplas análises futuras, daí a relevância de outras pesquisas

---

<sup>4</sup> O Programa Ronda no Bairro foi implantado para cada zona de Manaus em diferentes datas: Zona Norte (16 de fevereiro de 2012), Zona Leste (19 de julho de 2012), Zona Centro Sul (26 de julho de 2012), Zona Centro Oeste (31 de agosto de 2012), Zona Oeste (28 de setembro de 2012), Zona Sul (26 de dezembro de 2012).

sobre o tema em questão e o sistema de segurança pública precisa estar disponível para colaboração, porque como assinala Brasil (2004, p. 157), as produções relacionadas a temática são importantes “por oferecerem subsídios que possam nortear as reflexões e discussões para que as mudanças necessárias sejam implementadas na área da segurança pública e da atividade policial”.

Atualmente, com as ocorrências registradas após março de 2013 é possível realizar a análise apresentada nesse estudo para um período maior que doze meses. Acredita-se que os resultados a serem obtidos serão muito semelhantes aos obtidos nesse estudo, portanto, poderá ser corroborado em estudos futuros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB'SÁBER, Aziz. **A Cidade de Manaus**. In: AB'SABER, Aziz. *Amazônia: do discurso à práxis*. 2 ed. São Paulo: EDUSP, 2004. Cap. 9, p. 201-222. Apud DONALD, Amarílis Rodrigues. *Análise dos problemas socioambientais da área de risco a voçorocamento, ocupação Nova Vitória - Setor Sul (Manaus-AM)*. Monografia apresentada para obtenção de Graduação em Geografia. Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, 2011.

ADORNO, Sérgio. **Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal**. In: "Crimen, Punición y prisiones em Brasil: um retrato sin retoques." *Quorum – revista Iberoamericana - Universidad de Alcalá*. Espanha, 2006.

ALMEIDA, R. **Cidadania e policiamento comunitário**. In: *Segurança, violência e direitos* (fascículo, n. 09). Fortaleza: [www.fdr.com.br/seguranca](http://www.fdr.com.br/seguranca), 2007.

AMAZONAS. Secretaria de Segurança Pública. **Diagnóstico da criminalidade: relatório anual, 2012**. Manaus, 2013.

AMAZONAS. Secretaria de Segurança Pública. **Manual do Gestor e Operador Ronda no Bairro**; Manaus, 2011.

ANDRADE, S. C. P. de. **Polícia Biparfida: uma reflexão sobre o Sistema Policial Mineiro**. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP, 2006.

BAHIA (Estado). Secretaria de Comunicação Social. Salvador. **Projeto Ronda nos Bairros reduz violência e é aprovado**, 26 set. 2008. Disponível em: <<http://www.comunicacao.ba.gov.br/noticias/2008/09/26/projeto-ronda-no-bairro-reduz-violencia>>. Acesso em: 20 out. 2013.

BEATO, Cláudio. **“Reinventando a polícia – a implementação de um programa de policiamento comunitário”**. Belo Horizonte: CRISP/UFMG (mimeo), 2001.

BEATO, Cláudio et al. **Programa Fica Vivo: ações simples, resultados efetivos**. Informativo Crisp, ano 1 (5), fev., Belo Horizonte, 2003.

BEATO FILHO, C. C.; PEIXOTO, B. T. **Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos**. In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BECKER, G. **Crime and Punishment: An Economic Approach**. *Journal of Political Economy*, v.76, n.2, p.169-217, mar.-apr., 1968.

BRASIL, Caderno Pronasci – **Programa nacional de segurança pública com cidadania**. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.

BRASIL, Glaucíria Mota . **Formação e inteligência policial: desafios à política pública de segurança. O Público e o Privado** (UECE), Fortaleza-CE, v. 1, n. 4, p. 141-163, 2004.

BRASIL, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília,DF, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292p. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2014.

CÂMARA, Paulo Sette. Defesa Social e Segurança Pública. In: LEAL, César Barros. PIEDADE JÚNIOR. Heitor. (orgs). **A VIOLÊNCIA MULTIFACETADA: estudos sobre a violência e a seguridade social**. Belo Horizonte:Del Rey, 2003.

CANO, Ignacio. **Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime**. Sur, Rev. int. direitos human., São Paulo, v. 3, n. 5, Dec. 2006.

CANO, Ignacio; SANTOS, Nilton. **Violência letal, renda e desigualdade no Brasil**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2007.

CASTRO, Mary Garcia (Coord.); ABRAMOVAY, Miriam; RUA, Maria das Graças; ANDRADE, Eliane Ribeiro. **Cultivando vida, desarmando violências: experiências em educação, cultura, lazer, esporte e cidadania com jovens em situações de pobreza**. Brasília: UNESCO, Brasil Telecom, Fundação Kellog, Banco Interamericano deDesenvolvimento, 2001.

CEARÁ (Estado). **Ronda do Quarteirão**. Fortaleza, 2010. Disponível em <<http://www.ceara.gov.br/governo-do-ceara/projetosestruturantes/ronda-do-quarteirao>>. Acesso em: 28 mar. 2013.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. 2 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

CONOVER, W. J. **Practical nonparametric statistics**. New York: John Wiley & Sons, 1999.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem:violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro:Editora FGV, 2004.

CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. “**Novos Meios de Articulação Institucional na Segurança Pública: estudo de caso em Belo Horizonte, Minas Gerais**”. In: SLAKMON, C.; MACHADO, M. R.; BOTTINI, P. C. (orgs.). **Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança**. Brasília/DF, Ministério da Justiça, 2006.

DAMMERT, Lucía; BAILEY John (coords.); **Segurança e reforma policial nas Américas: experiências e desafios; o México**; FLACSO-Chile, as Nações Unidas-ILANUD, Século XXI Editores;2005.

DAMMERT, Lucía; PAULSEN, Gustavo (eds.). **Ciudad y Seguridad en America Latina**. Santiago: Flacso-Chile, 2005.

DONALD, Amarílis Rodrigues. **Análise dos problemas socioambientais da área de risco a voçorocamento, ocupação Nova Vitória - Setor Sul (Manaus-AM)**. Monografia apresentada para obtenção de Graduação em Geografia. Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, 2011.

ESCOBAR, Santiago et al. **Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas**. Caracas: NuevaSociedad, 2005.

FILOCRE, Lincoln D' Aquino. **Direito de Segurança Pública/ Limites Jurídicos para Políticas de Segurança Pública**. São Paulo: Editora Almedina, 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, ano 7, 2013. ISSN 1983-7364.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, ano 2, 2008. ISSN 1983-7364.

HUDSON, J. "Institutional Trust and Subjective Well-Being across the EU". *Kyklos*, vol. 59, p. 43–62, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Urbano Regional**. 2013. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default\\_divisao\\_urbano\\_regional.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_divisao_urbano_regional.shtm)>. Acesso em: 31 janeiro de 2014.

KELLY, Morgan. **Inequality and Crime**. *The Review of Economics and Statistics*, v. 82(4), p. 530-539, 2000.

LEANDRO, Ariane Gontijo Lopes; DA CRUZ, Giselle Fernandes Corrêa. **Delineando uma metodologia**. In: *Entremeios: Mediação, prevenção e cidadania*. UFMG, 2007.

LEVITT, S. D. **Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime**. *American Economic Review*, v.87, n.3, p.270-290, 1997.

LOWI, Theodore. **Negócios Americanos, política pública, estudo de caso e teoria de política em: Mundo da Política**, vol. XVI, 1964. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/97377630/Tipologia-de-Lowi-para-politicas-publicas>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2013.

MANAUS. Lei Complementar nº 002 de 16 de janeiro de 2014. **Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus**. Disponível em <<http://dom.manaus.am.gov.br/pdf/2014/janeiro/DOM%203332%2016.01.2014%20EEs.pdf>>. Acesso em 09.03.2014.

MINAS GERAIS. Secretaria de Defesa Social. **O Sistema de Defesa Social em Minas Gerais**. Belo Horizonte: 2009, Imprensa Oficial.

MYHILL, A.; BEAK, K. **“Public confidence in the police”**. Research, Analysis and Information. National Police Improvement Agency – NPIA, 2008.

PALMIERI, Gustavo. **“Políticas Democráticas para Segurança Cidadã”**. Cadernos Adenauer 4(3) –Segurança Cidadã e Polícia na Democracia, 2003, pp. 11-27.

PEIXOTO, B. **Uma contribuição para prevenção da criminalidade**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG, 2008.

PEIXOTO, Betânia; SOUZA, Letícia Godinho; LIMA, Renato Sérgio de. **Vitimização e Políticas de Segurança em São Paulo**. 2011. Disponível em: [http://www.insper.edu.br/sites/default/files/Peixoto\\_Godinho\\_Lima\\_2011.pdf](http://www.insper.edu.br/sites/default/files/Peixoto_Godinho_Lima_2011.pdf). Acesso em 01 de mai. de 2014.

PERNAMBUCO (Estado), Secretaria de Segurança Pública. **Pacto pela Vida**. Recife, 2007. Disponível em: <<http://www.pactopelavida.pe.gov.br/pacto-pela-vida>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação**. Brasília, 2005.

RICARDO, C. M.; CARUSO, H. G. C. **Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 1, ed. 1, p. 102-119, 2007.

RIO DE JANEIRO (Estado). Assessoria de Comunicação da Secretaria de Segurança Pública. **Conceito UPP, a polícia da paz**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[http://upprj.com/wp/?page\\_id=20](http://upprj.com/wp/?page_id=20)>. Acesso em: 22 set. 2013.

ROTHSTEIN, B.; USLANER, E. M. **“All for One: Equality, Corruption, and Social Trust”**. World Politics - vol. 58, nº 1, p. 41-72, oct. 2005.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Segurança Pública, Departamento de Inteligência da Polícia Civil. **Planejamento, criação e execução de projetos estratégicos ajudam a combater a criminalidade**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.institutomarconi.com.br/dipol.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SERRATO, H. R. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação, PNUD.** Projeto Regional de Governabilidade Local para a América Latinas, Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento. 2007.

SHERMAN, Lawrence et al. **Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising.** US Department of Justice, 1996. Apud SAPORI, Luiz Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, G. M.; VALENTE, M. M. G. (Org.) **Volume comemorativo dos 20 anos. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.** Coimbra: Almedina, 2005.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Campinas: Unicamp, 1999.

SILVEIRA, Andréa Maria; PEIXOTO, Betânia. **Manual de avaliação de programas de prevenção da violência.** Organização Pan-Americana da Saúde; Universidade Federal de Minas Gerais. Brasília : Organização Pan-Americana da Saúde, 2010.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policciamento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo.** Tradução de Ana Luisa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da USP, 2002.

SOUZA, Elenice. **Avaliação do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte.** Dissertação de mestrado apresentada ao mestrado em Sociologia da UFMG, 1999.

STOUTLAND, S. E. **“The multiple Dimensions of Trust in resident/Police relations in Boston”.** Journal of Research in Crime and Delinquency, vol. 38, n° 3, p. 226-256, 2001.

SUGUIO, K. **Mudanças Ambientais da Terra.** São Paulo: Inst. Geológico, 2008. 336 p.

TANKEBE, J. **“Public confidence in the police: testing the effects of public experiences of police corruption in Ghana”.** British Journal of Criminology, 50, p. 296–319, 2010.

TYLER, Tom R.; WAKSLAK, Cheryl J. . **“Profiling and police legitimacy: Procedural justice, attributions of motive, and acceptance of police authority”.** Criminology. 42: 253-281, 2004.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil.** São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

## **ANEXOS**

### **I Prevenção Social à Criminalidade**

Para Sapori (2007, p. 146) a implantação da política de prevenção social da criminalidade constitui uma estratégia inovadora e permite “[...] proteção social, visando oferecer ao público-alvo suporte social e oportunidades de profissionalização, além de atividades de lazer, educação e cultura”. Além disso, busca estimular a ação conjunta dos órgãos do Sistema de Justiça Criminal para identificar e reprimir de forma qualificada os criminosos que atuam nas comunidades atendidas pelos projetos.

A Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC) da SEDS é a responsável pela implementação das políticas públicas relacionadas à prevenção social da criminalidade através dos Núcleos de Prevenção à Criminalidade (NPC’s). Nos Núcleos são executados pelo menos dois programas de prevenção ao crime e realizadas ações comunitárias, como campanhas educativas, oficinas de inclusão produtiva, estímulo a iniciativas comunitárias e práticas pessoais preventivas contra a violência.

Os principais projetos desenvolvidos pela prevenção social são: Programa de Controle de Homicídios Fica-Vivo e Programa Mediação de Conflitos.

#### **I.A Programa de Controle de Homicídios Fica-Vivo**

Para controlar o aumento dos números de homicídios em Belo Horizonte, com base em experiências bem sucedidas na literatura, conforme Silveira & Peixoto (2010), o Governo de Minas, a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Ministério Público Estadual, a prefeitura de Belo Horizonte e o Centro de Estudos em Criminologia e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG)

desenvolveram, em 2002, o Programa Controle de Homicídios, mais popularmente conhecido como “Fica Vivo”.

Para gerir o programa, de acordo com Silveira & Peixoto (2010), foi criado um grupo de coordenação geral, integrado por representantes dos dois grupos operativos do programa: o grupo de mobilização comunitária, composto por lideranças da comunidade local, gestores públicos, representantes de organizações não governamentais (ONG's), empresas e a UFMG. Já o grupo de intervenção estratégica era composto por membros Ministério Público, Polícia Militar, Polícia Civil, Judiciário e o CRISP.

O programa “piloto” iniciou-se no aglomerado de favelas “Morro das Pedras”, localizado na região oeste de Belo Horizonte que contava em 2002 com aproximadamente 18.000 habitantes e foi escolhido para sediar o programa devido a alta incidência e a gama de serviços públicos e lideranças comunitárias motivadas para o enfrentamento do problema. De acordo com Silveira & Peixoto (2010, p. 499), o Programa foi institucionalizado pelo governo estadual, após bons resultados observados na redução dos homicídios no “Morro das Pedras”, o que exigiu uma estruturação própria:

A redução em 47% dos homicídios em seis meses levou à institucionalização do Programa pelo governo estadual em 2003 com gestão pela Secretaria Estadual de Defesa Social (Seds-MG). Esse fato implicou a criação de uma estrutura própria para o Programa, com instalação de um Núcleo de Prevenção à Criminalidade na comunidade, contratação de técnicos, remuneração de monitores de oficinas, definição de orçamento e replicação do modelo em outras 25 comunidades do estado.

O “Fica Vivo”, segundo Beato Filho & Peixoto (2005, p. 72), é “[...] voltado para o atendimento de jovens de 12 a 24 anos em situação de risco social e residentes nas áreas com maior índice de criminalidade do Estado”, atende cerca de 15 mil jovens em Belo Horizonte, nos municípios da Região Metropolitana e em seis municípios do interior. Os principais objetivos do programa são a diminuição dos índices de homicídios e a melhoria da qualidade de vida da população.

Atualmente, o programa tem dez núcleos em funcionamento na capital, nos bairros: Alto Vera Cruz/Taquaril, Vila Cemig, Cabana do Pai Tomás, Jardim Felicidade, Morro das Pedras/Ventosa, Pedreira Prado Lopes, Paulo VI/Ribeiro de Abreu, Santa Lúcia, Serra e Jardim Lebron. Cinco desses núcleos iniciaram as suas atividades em 2004, mais dois foram implantados no segundo semestre de 2005 e os últimos três em 2006 (Minas Gerais, 2009).

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, há núcleos nas cidades de Santa Luzia (Palmital e São Benedito), Sabará, Betim (Teresópolis e PTB), Contagem, Vespasiano e Ribeirão das Neves (Veneza e Rosaneves). No interior do Estado, o Programa já foi implantado nas cidades de Governador Valadares, Ipatinga, Montes Claros (Cristo Rei e Santos Reis) e Uberlândia (Minas Gerais, 2009).

A base do “Fica Vivo!”, para Silveira & Peixoto (2010), é a articulação entre Intervenção Estratégica (IE) e Proteção Social (PS). A IE é um grupo composto por representantes de órgãos de justiça, tais como: a polícia militar, polícia civil, polícia federal, ministério público e poder judiciário e outros convidados. Tem como objetivo priorizar a resolução dos casos de homicídios, a partir de um processo de integração de informações entre os órgãos de segurança, de continuidade nos processos e de focalização nos casos mais urgentes. De acordo com Silveira & Peixoto (2010, p. 98):

O grupo possui uma metodologia específica de planejamento, implantação e avaliação de suas ações, com reuniões periódicas e uma coordenação específica. A IE inicia o trabalho do programa mapeando e identificando os principais alvos que ameaçam a paz da comunidade, através de ações cirúrgicas e de inteligência policial. Feito isso, o monitoramento continua pela metodologia do policiamento comunitário, traduzido no Grupamento Especial de Policiamento para Áreas de Risco – GEPAR, criado especificamente para o programa Fica Vivo!.

Paralelamente ao trabalho da Intervenção Estratégica, de acordo com Silveira & Peixoto (2010), cria-se uma base de atuação local onde serão desenvolvidas uma série de atividades de proteção social voltadas para comunidade, em especial os jovens envolvidos com a criminalidade. As necessidades locais são identificadas em fóruns, nos grupos de trabalho e na rede de parceiros. Para se aproximar

dos jovens, são criadas oficinas de esportes, cultura, inclusão produtiva e comunicação. As parcerias são fundamentais para o desenvolvimento das ações em nível local (escolas, associações comunitárias, creches, centros de saúde, empresas privadas, grupos culturais e esportivos, lideranças comunitárias, instituições religiosas, entre outros) e nível municipal e estadual.

O programa de Controle de Homicídios, de acordo com a classificação de Lowi (1964) e Filocre (2010), pode ser classificado como sendo uma política maximalista, pois articula vários tipos de ações de diversos órgãos; local, pois desenvolve estratégias de acordo com a necessidade específica do local onde é implantado; estrutural ao buscar prevenir as causas sociais da criminalidade; contínua, pois desenvolve ações de longo prazo e focalizada quando direciona suas ações a determinado grupo de risco, qual seja os jovens de 12 a 24 anos em situação de risco social. Seu maior mérito é o de conjugar ações de caráter preventivo através da proteção social e repressivo por intermédio da intervenção estratégica.

### **I.B Programa Mediação de Conflitos**

O Programa Mediação de Conflitos foi implantado em Belo Horizonte em 2005 e difundido para as demais regiões do Estado onde foi instalado o programa Fica Vivo. Constitui-se em ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Defesa Social através da Superintendência de Prevenção à Criminalidade em parceria com o projeto “Polus” da Faculdade de Direito da UFMG. O Programa visa empreender ações efetivas de mediações de conflitos, orientações sócio-jurídicas, articulação e fomento à organização comunitária e institucional, a partir de pessoas, famílias, grupos, comunidades e entidades comunitárias. Seu foco é prevenir fatores de riscos e conflitos potenciais e/ou concretos, evitando que estes sejam geradores de violência entre as partes envolvidas. Além do fator preventivo, busca-se agregar valor ao capital social preexistente e promover a cultura de paz baseada no exercício da cidadania e na garantia dos direitos humanos (Minas Gerais, 2009).

O Programa pauta suas ações através da identificação de situações de violações de direitos, na perspectiva de impedir novas violações. Trata-se da prestação de serviços que viabilizem o acesso à justiça na sua melhor forma, isto é, na interlocução entre as partes envolvidas para que as mesmas construam as soluções para seus conflitos de forma democrática, colaborativa e dialógica.

A idealização da “Mediação de Conflitos” partiu da constatação de que se faz necessária uma revisão das formas de atuação do Estado em relação às questões da exclusão social, da violência e do exercício da cidadania em comunidades marcadas pelo acesso precário aos serviços sociais básicos e por violações recorrentes aos direitos fundamentais. (MINAS GERAIS, 2009, p. 136).

A utilização do processo extrajudicial de solução de conflitos através da “mediação” é compreendida como um procedimento que visa à tomada de consciência e o envolvimento das pessoas e das organizações na busca de soluções criativas para seus problemas. A metodologia do Programa sustenta-se na cultura de paz e busca qualificar o indivíduo como cidadão que exige acesso a políticas públicas.

O Programa Mediação de Conflitos, conforme Saporì (2007), funciona nos Núcleos de Prevenção Social e desenvolve suas ações de forma articulada com o projeto “Fica Vivo!”. A sua atuação se fundamenta em quatro eixos orgânicos ou frentes de trabalho, quais sejam: Mediação Atendimento, Mediação Comunitária, Projetos Temáticos e Projetos Institucionais. Esses eixos são capazes de atender as demandas apresentadas pelas populações moradoras dos aglomerados urbanos, bairros, vilas e favelas, no que diz respeito às questões que se relacionam direta ou indiretamente com o exercício da cidadania, bem como na garantia dos direitos humanos deste segmento social (Leandro & Da Cruz, 2007).

Verifica-se que este programa se baseia no paradigma da segurança cidadã apresentado por Filocre (2010), quando busca fornecer a comunidade, instrumentos para auto resolução de conflitos desenvolvendo a cidadania.