

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO**  
**TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDT**

**DISSERTAÇÃO**

**SEGURANÇA PÚBLICA E A LETALIDADE VIOLENTA NO**  
**ESTADO DO RIO DE JANEIRO SOB O RECORTE DAS**  
**ÁREAS INTEGRADAS DE SEGURANÇA PÚBLICA - AISP (2006-2020)**

**WANDERSON CÉSAR DOS SANTOS**

**2022**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO**  
**TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGDT**

**SEGURANÇA PÚBLICA E A LETALIDADE VIOLENTA NO**  
**ESTADO DO RIO DE JANEIRO SOB O RECORTE DAS**  
**ÁREAS INTEGRADAS DE SEGURANÇA PÚBLICA - AISP (2006 - 2020)**

**WANDERSON CÉSAR DOS SANTOS**

*Sob a orientação do Professor*

**Vinicius Baptista Ferreira**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ

Setembro de 2022

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

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

S237s Santos, Wanderson César dos, 1988-  
SEGURANÇA PÚBLICA E A LETALIDADE VIOLENTA NO ESTADO  
DO RIO DE JANEIRO SOB O RECORTE DAS ÁREAS INTEGRADAS  
DE SEGURANÇA PÚBLICA - AISP (2006 - 2020) / Wanderson  
César dos Santos. - Rio de Janeiro, 2022.  
145 f.

Orientador: Vinicius Baptista Ferreira.  
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, Desenvolvimento Territorial e  
Políticas Públicas, 2022.

1. Segurança Pública. 2. Violência. 3. Letalidade  
Violenta. 4. Território. I. Ferreira, Vinicius  
Baptista, 1987-, orient. II Universidade Federal  
Rural do Rio de Janeiro. Desenvolvimento Territorial  
e Políticas Públicas III. Título.



TERMO Nº 1193 / 2022 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.00.11)

Nº do Protocolo: 23083.072286/2022-71

Seropédica-RJ, 23 de novembro de 2022.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL  
E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**WANDERSON CÉSAR DOS SANTOS**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT/UFRRJ), área de Concentração 30: Planejamento Urbano e Regional e Demografia.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 01/09/2022

**Dr. Vinicius Ferreira Baptista, UFRRJ**  
(Orientador)

**Dra. Urá Lobato Martins, UES**  
Examinadora Externa à Instituição

**Dra. Maria Viviana de Freitas Cabral, UFRRJ**  
Examinadora Interna

**Wanderson César dos Santos**  
Mestrando

*(Assinado digitalmente em 24/11/2022 11:12 )*  
MARIA VIVIANA DE FREITAS CABRAL  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
PPGER (11.39.00.14)  
Matrícula: 1863173

*(Assinado digitalmente em 23/11/2022 22:47 )*  
VINICIUS FERREIRA BAPTISTA  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptºAdP (12.28.01.00.00.00.06)  
Matrícula: 2159036

*(Assinado digitalmente em 24/11/2022 13:17 )*  
WANDERSON CÉSAR DOS SANTOS  
DISCENTE  
Matrícula: 20201001805

*(Assinado digitalmente em 23/11/2022 19:50 )*  
URÁ LOBATO MARTINS  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: 672.055.852-87

## AGRADECIMENTOS

Dou graças a Deus por me fortalecer em meio às dificuldades, por me conceder a paz que excede a razão e por me abrir portas por onde passei. Sei que não cheguei aqui sozinho, em alguma medida, somos continuamente o resultado da soma de diversos esforços.

Agradeço ao meu pai, Ivan César, e a minha mãe, Eliane Joaquim, por desde sempre acreditarem que eu poderia avançar, por todo amor inclusive se desdobrado constantemente para me dar as condições possíveis em favor do meu sucesso. Aos meus irmãos, Wanessa e Matheus, que durante toda minha trajetória, insistiram que eu iria conseguir, eu acreditei nisso e sou muito grato pelo suporte de toda minha família.

Sou grato pelo presente de ter trilhado a etapa do mestrado ao lado da minha namorada, Ramona Lavouras que, ao longo desse percurso, foi muito companheira, ouvinte atenta e contribuindo também durante o processo de escrita.

Agradeço ao professor Daniel Ribeiro que, após disciplina na graduação, soube da minha nomeação e me convidou para estar lotado no ICOSA, me apresentou possibilidades de crescimento profissional e me ensinou a avançar com mais praticidade.

Minha satisfação por, logo após chegar à Rural como servidor, ter estado ao lado da professora Denise Alcântara que transbordou afeto, respeito e confiança no meu trabalho e me fez pertencer ao PPGDT já de início, nos poucos meses em que substituía outra servidora.

Minha gratidão à Renata Seabra, amiga que esteve presente em momentos cruciais na minha vida, com quem cresci fazendo música e uma grande incentivadora que, inclusive, me intimou a prestar o concurso público no qual passei. No mesmo sentimento, agradeço ao meu amigo Denilson Rafael pelas horas de conversa e amadurecimento que tive, pessoa com quem pude organizar pensamentos e tomar conselhos de vida que impactaram em minhas decisões.

Preciso externar especial gratidão ao meu orientador, quem carinhosamente chamo Mestre Vinicius, um amigo que a Rural possibilitou. Já desde o primeiro semestre da graduação, depositou energia, tempo e paciência mil a partir da Iniciação Científica. Caminhou comigo ao longo dos anos e desempenhou um protagonismo que impactou para além da minha vida acadêmica. Uma pessoa incentivadora e extremamente dedicada, não há preço que baste, por isso minha mais sincera gratidão.

Por fim, agradeço ao corpo docente do PPGDT pelas contribuições, aos meus amigos PC, Luiza Belinger e Andressa Costa, bem como aos colegas que torceram por esta etapa concluída. O presente Trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 0001.

**Somos, no caminho, uma porção do que almejamos ser.**  
—*Wanderson Santos*

## RESUMO

SANTOS, Wanderson C. **Segurança Pública e a Letalidade Violenta no estado do Rio de Janeiro sob o recorte das Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP (2006-2020)**. 145 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2022.

Este trabalho visou analisar a Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro a partir da Letalidade Violenta no período compreendido entre 2006 e 2020. A contar dos instrumentos normativos de Segurança Pública, buscou-se apontar como o indicador de Letalidade Violenta serve para indicar Áreas Integradas de Segurança Pública como violentas “justificando” ação mais letal. Os índices de morte, pelos recortes territoriais da Segurança, mostram uma grande centralidade de crimes letais e Mortes por Intervenção Policial em determinados locais. Assim, diante de uma diferença acentuada no indicador estratégico da Letalidade Violenta entre as regiões de segurança, houve a intenção de saber se a Segurança Pública dado seu planejamento é orientada para o Estado, como um todo, ou atende de maneira desigual certos espaços. Nesse sentido, foi percebido que, além de estigmatizar locais e seus moradores, houve um esforço mais administrativo na manipulação dos indicadores do que mudança de postura sobre o que a Segurança Pública deveria representar.

**Palavras-chave:** Segurança Pública, Violência, Letalidade Violenta, Território.

## ABSTRACT

SANTOS, Wanderson C. **Public Security and Violent Lethality in the state of Rio de Janeiro under the scope of the Integrated Areas of Public Security - AISP (2006-2020)**. 145 p. Dissertation (Master in Territorial Development and Public Policies). Institute of Applied Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2022.

This work aimed to analyze Public Security in the State of Rio de Janeiro based on Violent Lethality in the period between 2006 and 2020. Based on the normative instruments of Public Security, we sought to point out how the Violent Lethality indicator serves to indicate Integrated Areas of Public Security as violent “justifying” more lethal action. The death rates, by the territorial sections of the Security, show a great centrality of lethal crimes and Deaths by Police Intervention in certain places. Thus, given a marked difference in the strategic indicator of Violent Lethality between security regions, there was an intention to know if Public Security, given its planning, is oriented to the State as a whole, or unequally serves certain spaces. In this sense, it was noticed that, in addition to stigmatizing places and their residents, there was a more administrative effort in the manipulation of indicators than a change in posture about what Public Security should represent.

**Keywords:** Public Security, Violence, Violent Lethality, Territory.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Triângulo da Violência .....	22
<b>Figura 2.</b> Processo de definição da violência num Estado Democrático de Direito.....	26
<b>Figura 3.</b> Série Histórica da Taxa de Letalidade Violenta (por 100 mil/hab) no Estado do Rio de Janeiro, de 1991 a 2020 .....	37
<b>Figura 4.</b> Série histórica da taxa de Letalidade Violenta no estado do Rio de Janeiro. ....	48
<b>Figura 5.</b> Árvore de Problemas e Soluções. ....	56
<b>Figura 6.</b> Teoria da Mudanças: Organograma bottom-up. ....	62
<b>Figura 7.</b> Relação AISP-RISP. ....	68
<b>Figura 8.</b> Divisão por Grandes Regiões.....	74
<b>Figura 9.</b> Regiões de Governo e Municípios do ERJ. ....	75
<b>Figura 10.</b> Regiões de Governo – LV, RM 2020. ....	75
<b>Figura 11.</b> RISP – LV em 2020 (Esquerda) e AISP – LV em 2020 (Direita).....	77
<b>Figura 12.</b> CISP – LV em 2020. ....	77
<b>Figura 13.</b> AISP: Resolução SSP 248/1999. ....	89
<b>Figura 14.</b> AISP da capital: Resolução SSP 248/1999. ....	89
<b>Figura 15.</b> Atual divisão RISP, AISP e CISP.....	90
<b>Figura 16.</b> Atual divisão RISP, AISP e CISP da capital. ....	92
<b>Figura 17.</b> Letalidade Violenta, Homicídio Doloso e Morte por Intervenção Policial. ....	96
<b>Figura 18.</b> Relação entre Letalidade Violenta (LV), Morte por Intervenção Policial (MIP), Homicídio Doloso (HD) e Pessoas Desaparecidas (PD) no Estado do Rio de Janeiro. ....	100
<b>Figura 19.</b> Estado do Rio de Janeiro em camadas de AISP e de População. ....	108
<b>Figura 20.</b> Letalidade Violenta: Fatos X Metas.....	109
<b>Figura 21.</b> O recorte da AISP 41 sobre os indicadores de LV nas AISP's 3, 9, 14 e 16 (2006-2020).....	111
<b>Figura 22.</b> Letalidade Violenta entre 2006-2020: distribuição entre pretos, pardos e brancos. ....	121
<b>Figura 23.</b> Letalidade Violenta entre 2006-2020: distribuição entre negros e brancos.....	122

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Comparação de maiores índices de LV entre 2020 e 2019.....	78
<b>Tabela 2.</b> AISP em 2020 com mais de 200 ocorrências, comparação com 2019.....	79
<b>Tabela 3.</b> CISP com maiores indicadores de LV em 2020 em relação a 2019.....	80
<b>Tabela 4.</b> CISP com maiores indicadores de LV em 2020 em relação a 2019.....	81
<b>Tabela 5.</b> Dados das Grandes Regiões, distribuição e Capital como referência. ....	82
<b>Quadro 6 - Mudança de nomenclatura das mortes provocadas por policia</b> .....	97
<b>Tabela 7.</b> Comparativo das AISP's premiadas e Pessoas Desaparecidas (PD).....	101
<b>Tabela 8.</b> AISP's com apenas uma CISP .....	105
<b>Tabela 9.</b> AISP's acima do limite de CISP's. ....	105
<b>Tabela 10.</b> Os 10 municípios com maiores densidades demográficas do estado Rio de Janeiro, estimativa de 2021 (IBGE). ....	106
<b>Tabela 11.</b> Dados de Letalidade AISP's 3, 9, 14, 16 e 41.....	112
<b>Tabela 12.</b> Distribuição de casos por CISP: somatório 2006-2020.....	113
<b>Tabela 13.</b> Favela-Morro: dados de Morte por Intervenção Policial (2006-2020).....	117
<b>Tabela 14.</b> Via Pública: dados de Morte por Intervenção Policial (2006-2020) .....	118
<b>Tabela 15.</b> Elementos da LV entre Via Pública e Favela-Morro.....	120

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas (Título V, CRFB/88) ...	30
<b>Quadro 2.</b> Segurança Pública texto Federal e do estado do Rio de Janeiro. ....	31
<b>Quadro 3.</b> Matriz de possibilidade: relação agentes policiais x agentes infratores. ....	45
<b>Quadro 4.</b> Itens: Diagnóstico do Problemas. ....	49
<b>Quadro 5.</b> Relação RISP, Grandes Regiões e Municípios do ERJ. ....	76
<b>Quadro 6.</b> Instrumentos Metodológicos .....	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AISP</b>	Áreas Integradas de Segurança Pública
<b>ALERJ</b>	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
<b>BOPE</b>	Batalhão de Operações Especiais da PMERJ
<b>BPM</b>	Batalhão de Polícia Militar
<b>CCS</b>	Conselhos Comunitários de Segurança
<b>CEPERJ</b>	Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
<b>CERJ</b>	Constituição do Estado do Rio de Janeiro
<b>CIDF</b>	Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado
<b>CIDH</b>	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
<b>CIEPS</b>	Centros Integrados de Educação Pública
<b>CISP</b>	Circunscrições Integradas de Segurança Pública
<b>CONSPERJ</b>	Conselho de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro
<b>CRFB</b>	Constituição da República Federativa do Brasil
<b>CVLI</b>	Crimes Violentos Letais Intencionais
<b>DUDH</b>	Declaração Universal dos Direitos Humanos
<b>FAETEC</b>	Fundação de Apoio à Escola Técnica
<b>FNSP</b>	Fundo Nacional de Segurança Pública
<b>GEAT</b>	Gratificação Especial de Atividade
<b>GEE</b>	Gratificação de Encargos Especiais
<b>GGI</b>	Gabinetes de Gestão Integrada
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IEC</b>	Indicadores Estratégico de Criminalidade
<b>IN</b>	Instrução Normativa
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>ISP</b>	Instituto de Segurança Pública
<b>LV</b>	Letalidade Violenta
<b>MIP</b>	Morte por Intervenção de Agente do Estado
<b>MPRJ</b>	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
<b>OEA</b>	Assembleia Geral da Organização dos Estado Americanos

<b>OMS</b>	Organização Mundial da Saúde
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PCERJ</b>	Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro
<b>PES</b>	Planejamento Estratégico Situacional
<b>PMERJ</b>	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
<b>PNDH</b>	Programa Nacional de Direitos Humanos
<b>PNSP</b>	Plano Nacional de Segurança Pública
<b>PNSP</b>	Plano Nacional de Segurança Pública
<b>PNSPDS</b>	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
<b>PRONASCI</b>	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
<b>RISP</b>	Regiões Integradas de Segurança Pública
<b>SENASP</b>	Secretaria Nacional de Segurança Pública
<b>SEPM</b>	Secretaria de Estado de Polícia Militar
<b>SEPOL</b>	Secretaria de Estado de Polícia Civil
<b>SESEG</b>	Secretaria de Estado de Segurança
<b>SESEG</b>	Secretaria de Estado de Segurança Pública
<b>SIM</b>	Sistema de Definição de Metas
<b>SSP</b>	Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>UNODC</b>	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
<b>UPP</b>	Unidade de Polícia Pacificadora

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2. DESENVOLVIMENTO TEÓRICO.....</b>	<b>19</b>
2.1 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A DISTINÇÃO ENTRE VIOLÊNCIA E PODER.....	19
2.1.1 Da violência ao poder no Estado Democrático.....	19
2.1.2 O exemplo das UPPs no âmbito da Política de Segurança Pública.....	40
2.1.3 Planejamento Estratégico de Segurança Pública, um olhar sobre as UPPs	58
2.2 SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: TERRITÓRIOS SOB A PERSPECTIVA DA LETALIDADE VIOLENTA.....	63
2.2.1 O território e a Segurança Pública.....	63
2.2.2 A Letalidade Violenta e os territórios.....	69
<b>3. METODOLOGIA DE PESQUISA.....</b>	<b>85</b>
<b>4. SEGURANÇA PÚBLICA, TERRITÓRIOS, MANIPULAÇÕES E INTERPRETAÇÕES.....</b>	<b>86</b>
4.1 Compreendendo as delimitações conceituais, nominativas e normativas.....	86
4.2 Recortando a periculosidade pelo território e delimitando as estratégias de intervenção.....	104
4.3 Repensando a Segurança Pública.....	123
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>129</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>133</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho se insere na área das Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, especificamente, com a perspectiva analítica sobre as Políticas de Segurança Pública e Letalidade Violenta entre 2006 e 2020 no estado do Rio de Janeiro. Sob a premissa de que as políticas públicas são manifestações da capacidade interventiva do Estado na garantia do acesso à bens e serviços públicos, destaca-se, como isso se relaciona aos critérios de recorte territorial, no âmbito da Segurança Pública, para a ação dos agentes públicos que devem estar orientadas ao bem-estar social pela manutenção da Ordem Pública.

Ocorre que desde a percepção de um problema, sua fase de desenvolvimento, a implementação e o conhecimento dos impactos com suas tendências e sua relevância em qualquer política pública há uma série de ruídos que, em algum grau, podem representar um distanciamento significativo entre o que se propôs inicialmente e a realidade prática. Este trabalho, portanto, aborda a questão da Letalidade Violenta (LV) como indicador de sucesso relacionado ao território nos limites denominados AISP – Áreas Integradas de Segurança Pública. Assim, a pesquisa tem como foco analisar em que medida os indicadores de LV refletem uma melhora real nos territórios considerando as taxas entre 2006 e 2020 e como isso consuma a natureza da Segurança Pública descrita na Constituição Federal de 1988 e Constituição do estado do Rio de Janeiro de 1989.

Parte-se do seguinte problema de pesquisa: quais os impactos da análise dos indicadores de Letalidade Violenta nos recortes territoriais em relação à Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro no período de 2006 a 2020? Dessa forma, toma-se como objetivo geral analisar os indicadores de Letalidade Violenta em recortes territoriais relacionados à consumação da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro entre 2006 e 2020. E como objetivos específicos:

- Analisar os instrumentos normativos no âmbito das Políticas de Segurança Públicas entre 1988 e 2020 no Brasil e no estado do Rio de Janeiro, especificamente aqueles relacionados à Letalidade Violenta e em suas dimensões territoriais de planejamento no estado do Rio de Janeiro (ERJ);
- Destacar e analisar como se deu o processo de delimitação dos territórios de Segurança Pública a partir da concepção das Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP no ERJ;
- Coletar os dados sobre a Letalidade Violenta no recorte temporal 2006 - 2020 e analisar suas correlações territoriais de adensamento;

- Buscar a existência de relação entre a construção, mensuração e avaliação da taxa de sucesso delimitadas pelo órgão planejador da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro entre 2006 e 2020.

Para tanto, a hipótese testada é a de que o planejamento de Segurança Pública do ERJ em suas divisões territoriais de ação e mensuração não tem lastro numa distribuição justa de recursos, o que acaba por estigmatizar territórios como mais ou menos violentos. Isso em pontos implica que:

- A Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro é exercida pelas polícias sob a perspectiva de uma “violência necessária”, e que é letal. Todavia essa postura belicosa contradiz a concepção dos direitos fundamentais descritos na Constituição Federal de 1988, bem como a noção de cidadania;
- Os territórios de Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro caracterizam e estigmatizam certas localidades como essencialmente violentas, de modo que a atuação das polícias incide de forma letal nas localidades mais vulneráveis e com isso sustentam a lógica de guerra nos domicílios das camadas sociais mais baixas;
- O planejamento de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro direciona esforços e recursos de maneira desbalanceada, movendo a criminalidade e não a combatendo. A divisão dos territórios da segurança não parece ter lastro numa distribuição de recursos com vistas à paz. De outra forma, acabam por condicionar onde será mais ou menos violento e onde haverá atenção pública em termos de estrutura.

Sabe-se que a finalidade do Estado Democrático de Direito, conforme já explicita o preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), é a de assegurar

o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. (BRASIL, 1988)

Diante das finalidades do Estado, as políticas públicas trazem à realidade prática, em consonância com os instrumentos normativos, condições para que a sociedade alcance seus objetivos de uma vida digna pautada pelas diretrizes constitucionais. Essa realidade prática é a via na consecução do bem comum, já que diante da ampliação das capacidades, assecuração das liberdades e melhoria das condições de vida é que se torna possível o bem-

estar, a promoção de uma harmonia social, o desenvolvimento de determinada sociedade em seu território de forma plena.

No contexto dos “aglomerados subnormais”<sup>1</sup>, é possível considerar que em meados de 1970 já ocorreriam mudanças perceptíveis como “o aumento generalizado de roubos e furtos a residências, veículos e transeuntes; o maior grau de organização social do crime; o incremento da violência nas ações criminais; e o aumento das taxas de homicídio. (AMOROSO, 2019, p.136), o que justifica a necessidade de estudos sobre este tema. E referindo-se ao movimento associativo de favelas que se posicionava combativamente ao governo do Rio de Janeiro, Diniz (1982) e Brum (2006), destacam que havia resistência popular “contra o programa de remoção empreendido pelo governo militar [...] que possuía a meta de erradicar todas as favelas cariocas até 1976” (*apud Ibid.*, p.135).

Vale o destaque, pois, a referida política pública não considerava uma estratégia ampla, antes, apenas atuar de maneira focal, vertical e nada dialógica. “Em outras palavras, ressaltar a segurança pública significa levar em consideração outras políticas públicas que compõem o quadro complexo e amplo da ordem pública sem a sensação de medo” (ZALUAR, 2019, p.13), sensação essa que também se aplica pelo temor ao poder público.

Desde os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPS), do governo Brizola em 1985, às Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs), do governo Cabral em 2008, há uma série de políticas públicas, aparentemente desarticuladas no âmbito do estado do Rio referentes ao desenvolvimento social e à redução das desigualdades como objetivo político. Ou seja, será que, do ponto de vista teórico, pode-se afirmar que é pública quando a vigilância está em certos bairros e não em outros? Ou que é pública quando se dá apenas em certas localidades? E, do ponto de vista prático na segurança pública, é unicamente perceber a queda dos índices ou saber como isso se articula com demais dados? Qual o papel dos governos em termos de política no cenário social?

Do ponto de vista normativo, como a Letalidade Violenta estaria ligada à eficiência das políticas de segurança pública enquanto objetivo? Nesse aspecto normativo, que também incita valores e códigos, a que tipo de anseio ético se presta a fala do então Governador do estado do Rio de Janeiro em entrevista ao Estadão quando enfatiza que “a polícia vai fazer o correto: vai mirar na cabecinha e... fogo! Para não ter erro” (PENNAFORT, 2018)? Esse tipo

---

<sup>1</sup> Nomenclatura usada pelo IBGE para se referir tanto às favelas quanto às outras formas de habitação irregulares. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 26 jan. 2022. (Vide também, nota de rodapé nº54)

de orientação se destina apenas à população marginalizada e estigmatizada que ocupa às favelas? Existe uma relação entre nível de renda e violência: seus tipos e subprodutos? E entre crescimento econômico e desigualdade que impacte no desenvolvimento social?

Dessa forma, em primeiro lugar, é importante mensurar os índices de Letalidade Violenta (LV), sua relação com determinados territórios e como esse indicador pode ser percebido no planejamento de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro. Num segundo momento, situar as inter-relações no contexto social do território do estado do Rio de Janeiro que reincide em práticas inócuas, uma espécie de ciclo de “Retornos Crescentes” (PIERSON, 2016, p.6) também chamados de processo de autorreforço, que é -em curta sentença- a dificuldade de se modificar um modelo já aplicado em razão de seu próprio uso. No âmbito da Segurança pública, diversas consequências sociais se fizeram notar ao longo das últimas décadas, então é possível depreender que os custos de se romper com modelos políticos já estabelecidos têm se mostrado como limitadores face a um posicionamento disruptivo, dinâmico e com foco na eficiência da ação governamental.

Assim, no primeiro capítulo é feita uma abordagem teórica sobre os elementos-chave necessários à discussão no âmbito da Segurança Pública com exemplificação sucinta de uma política pública na área. No segundo Capítulo há uma aproximação entre território como instrumento de análise e de proposta à ação em sincronia no combate à violência, onde é abordado o conceito de Letalidade Violenta na esfera da Segurança Pública e o estabelecimento das zonas violentas. Por fim, no terceiro capítulo são apresentados os dados fornecidos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ), bem como, a possibilidade de manipulação dos indicadores a depender das nomenclaturas e recortes territoriais.

Desse modo, expõe-se o entendimento de que a Segurança Pública é a política pública primordial face às suas repercussões e a impossibilidade de seu destacamento dos mais diversos aspectos das relações sociais e dentre as dimensões pública e privada. É por isso que abordamos a leitura dos processos que envolvem um conjunto de políticas públicas tomando por base a estruturação e aplicação das mesmas no contexto da Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro, pontuando o indicador estratégico de LV processado pelo ISP-RJ, os recortes territoriais e o pretendido combate à Letalidade no período de 2006 a 2020.

Por fim, fica exposto que a importância do recorte territorial se dá num simbolismo com a construção de ideias como lugares e pessoas mais ou menos violentas, “validando” ações que se nivelam ao pensamento estigmatizado. A atenção governamental na esfera da Segurança Pública não apresenta interesse destinado à população em geral, mas se orienta por propósitos diversos e tem perfis de atuação diferentes amparados em preconceitos.

## DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

Nesta seção, apesar de ser trabalhado o referencial teórico, em alguns momentos são trazidos dados empíricos da realidade do objeto para situar o leitor, mas tais informações são analisadas em seções mais à frente.

### 1.1 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A DISTINÇÃO ENTRE VIOLÊNCIA E PODER

#### 1.1.1 Da violência ao poder no Estado Democrático

A palavra violência, do latim *violentia*<sup>2</sup>, significa comportamento violento, bravio ou ainda veemência, impetuosidade. De *violentus*, do que age pela força, relacionado a *vis*, que indica por força ou vigor. Tendo possível relação com *violare* significando “tratar com brutalidade, desonrar, ultrajar”<sup>3</sup>.

Poder, vigor, força e autoridade são palavras que orbitam e se confundem no senso comum com a noção de violência, pois todas essas operam no sentido de estabelecer a relação de domínio entre os indivíduos. Todavia, não se apresentam conceitualmente na Teoria Política da mesma forma, de sorte que Arendt (2019, p.60-63) dedica-se em apontar seus respectivos sentidos, onde: poder é a habilidade de agir em acordo coletivamente e por isso o poder não pertence ao indivíduo, mas ao grupo que o delega para representação de uma causa; já o vigor é uma característica particular, algo inerente ao ser em sua disposição de agência; a força representando a energia liberada por movimentos físicos (da natureza) ou sociais (a capacidade de grupos); a autoridade como a investidura em pessoas, representada pelo reconhecimento do sujeito competente para/como tal; por fim, diferenciando a violência, pelo seu caráter instrumental, sendo operada por propósito, ao que diz “pode ser justificável, mas nunca legítima” (ARENDR, 2019, p.69).

Michaud (1989, p.7) aponta que a violência tem duas orientações, “no primeiro caso, a violência opõe-se à paz, à ordem que ela perturba ou questiona, [no segundo caso], é a força brutal ou desabrida que desrespeita as regras e passa da medida”. Segundo ele, na perspectiva do direito, a violência está inscrita tanto por seu efeito de danos (visíveis e/ou invisíveis)

---

<sup>2</sup> Vide em: <https://etimologia.com.br/violencia/>. Acesso em: 30 jul. 2021.

<sup>3</sup> Vide em: <https://origemdapalavra.com.br/pergunta/origem-da-palavra-violencia/>. Acesso em: 30 jul. 2021.

quanto pela violação de normas estabelecidas. Objetivamente, diante daquilo que se define como natural, normal e legal, apresenta-se pelo rompimento, portanto, “a violência é a ameaça do imprevisível” (*ibid.*, p.12).

Contudo, buscar uma abordagem objetiva da violência, ou seja, apenas normativa, turva o seu próprio entendimento, pois o que é violência pode ser definido conforme valores sociais e dessa definição é que se estabelece o desejo pela defesa de uma ordem pública, daí que a incerteza sobre tal ordem evoca a sensação de insegurança. É que o medo da instabilidade ou da ausência de uma ordem durável surge diante da quebra de certa previsibilidade, logo, tudo o que represente o caos contra as ações em conformação dá lugar à ideia de insegurança. Entretanto, por vezes, a insegurança é instituída e alimentada na sociedade pela construção de um imaginário. E essa construção, de modo contraditório, obscurece a violência em processos e estruturas que atingem apenas certos grupos estigmatizados diante da normalização de uma ordem que, com todo o aparato legal e histórico, tende a alimentar o *status quo* de desigualdade social.

Para Maricato (2003) a desigualdade social tanto promove quanto é promovida pelas segregações ambientais e urbanas na medida em há dificuldade de acesso aos bens e serviços urbanos, baixa oferta de empregos (ênfase aos formais), baixos níveis de profissionalização, recorrente exposição à violência (marginal ou policial), discriminações de diversas tipificações, dificuldade no acesso à justiça oficial e, entre outras facetas, o distanciamento do lazer com parte constitutiva da vida social. Por isso, o problema da desigualdade social, deve ser apreciado

como um fenômeno multidimensional, transversal e durável. Por este motivo, é um tema tão relevante para a compreensão de nossa sociedade, na medida em que se expressa em inúmeras dimensões, resulta de diferentes fatores e tem consequências variadas. (SCALON, 2011, p.50).

Esse fenômeno tão complexo é um tipo de violência porque, na sociedade, impacta sobre as relações sociais e se propaga como elemento intrínseco “já que não se refere a comportamentos isolados, mas à sua articulação como uma ordem social” (SILVA, 2004, p.59-60). Nesse sentido, o conjunto de práticas que sejam consideradas como ameaça a ordem social precisam ser reprimidas, cite-se a violência pela discriminação desde mera presença de “classes inferiores” nos espaços que detém atenção pública, em termos de qualidade, como pela ocupação de indivíduos que ascenderam economicamente no Estado capitalista.

Por exemplo, a lógica do racismo enquanto expressão e sintoma da desigualdade racial e social, aloca a cor da pele no imaginário de inferioridade e que, em casos recentes, resultou em: um jovem retirado do próprio carro e espancado por ser considerado ladrão<sup>4</sup>; uma família negra constrangida ao tentar comprar um veículo, intimidade pelo segurança e evitada pelo vendedor<sup>5</sup>; bem como, a negação de serviço de transporte por motorista de aplicativo sob a frase “Preto não vai entrar aqui”<sup>6</sup>. Como explicar esse tipo de violência senão pela desumanização e a naturalização de lugares intransponíveis?

Minayo (2006, p.81) chama de “violência estrutural” todo o processo social, político e histórico que além de reproduzir intensifica a fome, a miséria e as desigualdades. Segundo a autora, essa violência é vivenciada sem uma explícita consciência do sujeito porque devido a repetição ocorre uma naturalização na cultura, disso, socio e historicamente os privilégios e as formas de dominação são tratados, de comum, como normais. É uma violência condicionante que tende a perpetuar o status subalterno, ao que Misse (2010, p.18) chamou de “causação circular acumulativa” porque enquanto um segmento da população acumula desvantagens, a outra parte desfruta da acumulação de privilégios.

Para Galtung (1969; 1990; 2018) as questões relacionadas à violência podem ser interpretadas por três categorias, no denominado Triângulo da Violência, com a definição geral de que a violência é a “causa da diferença entre o potencial e o real” (GALTUNG, 2018, p.36), o que poderia ser e o que é. Por isso, combater a violência é, não só evitar o comportamento violento (paz negativa), mas avançar rumo à mudança nos sistemas que a perpetuam e a legitimam (paz positiva). Sob essa abordagem e para dar conta de expor a relação viciosa entre a violência manifesta e as violências latentes (aquelas que não são facilmente percebidas) veja a Figura 1 a seguir.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2022/01/02/eu-achei-que-iria-morrer-diz-rapaz-negro-agredido-dentro-do-proprio-carro-no-maranhao.ghtml>. Acesso em: 06 jan. 2022.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/familia-negra-e-abordada-por-seguranca-enquanto-tentava-comprar-um-carro-na-kavak>. Acesso em: 06 jan. 2022.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/racismo-negros-pai-e-filho-sao-impedidos-de-entrar-em-carro-de-motorista-de-app>. Acesso em: 06 jan. 2022.

**Figura 1.** Triângulo da Violência



**Fonte:** Elaboração própria, baseado em Galtung (1969; 1990; 2018)

O que fica ilustrado pela Figura 1 é que a Violência Direta tem a ver com comportamentos ou eventos, sendo essa categoria mais facilmente percebida nas relações. Essa é a violência que incide sobre o corpo tanto pelas agressões que se mostram na anatomia quanto aquela que fragiliza a fisiologia porque “uma coisa é tentar destruir o corpo humano, outra é impedir que ele funcione” (GALTUNG, 2018, p.43 – tradução nossa), numa palavra, tortura. Já a Violência Estrutural se mostra pela negação das necessidades, ou seja, pelas desigualdades sociais, também no que se refere à distribuição de poder e por isso pode ser considerada como injustiça social. Nessa categoria de violência há um condicionamento, o impedimento da mobilidade social no sentido de ascensão, a contar da escassez de bens e serviços públicos até a repercussão nas escolhas e decisões sobre os demais aspectos da vida. Os indivíduos alocados em posições hierarquicamente inferiores, nessa ordem social, vivenciam essa violência como limitador em duas perspectivas: de não ter e de não poder.

Por fim, Galtung (1990, p.291) define a Violência Cultural como a esfera simbólica da vida social pela qual as violências direta e estrutural podem ser justificadas ou legitimadas. Ao dizer isso, pontua que, diante da violência manifesta ou dos processos desiguais perpetuados, há uma internalização que considera determinado *status quo* e suas ocorrências como certas ou, pelo menos, “não erradas”. A Violência Cultural está calcada na percepção dos indivíduos, sobre si e sobre os outros, tornando as violências direta e estrutural como aceitáveis na sociedade.

O Triângulo da Violência de Galtung pode ser interpretado em seis modos diferentes, partindo do vértice que marca o início da leitura, tendo possibilidade de três pontas acima ou três pontas abaixo. Como nos referimos às desigualdades sociais de localidades com base nos índices de Letalidade Violenta e a possível relação com o Planejamento de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, a ponta do triângulo acima é a da Violência Direta, pois é fato que as zonas delimitadas e caricaturizadas como violentas são territórios marcados pela pobreza, exclusão e populações não brancas marginalizadas. Daí que

Essa violência direta massiva ao longo dos séculos se infiltra e sedimenta como violência estrutural massiva, com brancos como dominadores e negros como oprimidos escravos, produzindo e reproduzindo violência cultural maciça com ideias racistas em todos os lugares. Depois de algum tempo, a violência direta é esquecida, a escravidão é esquecida, e apenas dois rótulos aparecem, pálidos o suficiente para livros universitários: 'discriminação' para violência estrutural maciça e 'preconceito' para violência cultural maciça. Saneamento da linguagem: a própria violência cultural. (GALTUNG, 1990, p.295, tradução livre)

Com essa análise, consideramos que a Violência Direta, comum nas zonas periféricas, guarda bases fundantes no racismo e condição de classe, portanto, estruturalmente vinculando o delito à negritude e à pobreza, e simbolicamente validando a exclusão e tratamento belicoso por parte das polícias. O embate sobre essas percepções não só pode como deve gerar inquietude, mas o conflito de ideias não demanda necessariamente violência. A discordância é o movimento que pode produzir desenvolvimento, de modo que buscar melhorias é olhar para o que se tem e pensar em alternativas que tratem melhor das novas percepções sobre a realidade. A questão que se inaugura é que mesmo distante de uma violência direta, a ameaça que a estrutura sustenta, sob o dístico de ordem ou padrão, impõe um “mecanismo embutido de controle de conflito” (ibidem, p.48 – tradução nossa), ou seja, invisibiliza demandas por mudanças.

Nessa relação, simbolicamente, fica permitido punir aqueles que discordam da ordem vigente e que buscam uma reconfiguração na distribuição de oportunidades geridas pelo Estado. Ocorre, então, uma extrapolação da violência estrutural exercida pelos agentes de segurança pública que, mesmo realizando uma violência direta, estão sob a chancela da estrutura burocrática: veladamente, garantindo o *status quo* e conseqüentemente os privilégios dos que estão no topo do capital e acumulam suas vantagens.

Contudo, reforça-se, a crítica ao *status quo* não deve ser confundida com um ato de violência propriamente dito, mesmo que esse processo confronte a ordem social estabelecida e seja encarada como insegurança ao molde historicamente aceito. É preciso ter em mente que a vida social é um conjugado orgânico onde tanto as significações quanto as aspirações

de pessoas e de grupos vão sendo moldadas e moldam a sociedade amplamente. Existe, portanto, uma fluidez que é elemento consequente de qualquer sociedade, e mesmo que a ordem pública seja contestada com novos interesses e seja interpretada como caos por aqueles que gozam de uma posição essencialmente mais confortável em relação a outros indivíduos ou a outros grupos, o processo dialógico deve ser buscado para atender os interesses de todos. Assim, o conflito de ideias revela o caráter crítico do ser pensante, que se amplia e reinterpreta processos e estruturas ao longo de tempo, desse modo tais divergências precisam ser gerenciadas politicamente, não por intermédio da violência.

A capacidade organizativa da política tem seu sentido em conciliar demandas que se tornam problemas públicos evitando que esse conflito de interesses propicie a violência. Logo, uma ordem social ideal deve ter a capacidade de absorção dessa essência conflituosa que surge da agregação de diferentes perspectivas de pessoas e de grupos com seus respectivos interesses. Dito de outra forma, o ponto nodal é entender que uma ordem social estática às intempéries das oposições políticas é impossível, lidar com esses conflitos nos parâmetros da força legítima autorizada é a natureza do desafio público.

A complexidade do desafio público sobre a manifestação violência fica destacada quando para ser abordada de modo político demanda conjugações. Isso não se aplica, claro, a noção de *violência da natureza*, porque se relaciona com a ideia de intensidade duma força não humana. Mas focando no que diz respeito ao caráter social onde ela se manifesta, temos a violência que se adjectiva em relação às vítimas, por exemplo: à mulher, à criança, ao idoso, ao vulnerável, entre outros. Tais classificações são didáticas já que cada grupo demanda um tratamento público específico a depender das estruturas e atores envolvidos nos processos de violência. Todavia, como fato social, vale ressaltar que em qualquer conjugação a ocorrência da violência representa desequilíbrio, quebra unilateral de um dado acordo social e desrespeito a individualidade.

Ciente do quão fluido pode ser o conceito de violência, uma definição generalista plausível parte de tomá-la como um dano, sendo esse em qualquer medida ou em qualquer relação, ainda que justificável. Diante disso, se pode ser justificável em relação a uma finalidade no âmbito público, a violência é inscrita como ação racional. E considerando a crítica feita por Arendt (2019), referindo-se ao perigo do pensamento orgânico sob o qual a violência é elemento necessário à vida, o uso de violência para restaurar a lei e a ordem seria interpretada, no calor do momento, como a discussão entre médicos sobre o tratamento cirúrgico ou clínico. Ou seja, sobre a intervenção mais ou menos invasiva a depender da avaliação de urgência, quais danos seriam toleráveis em prol de um cenário desejado, ou dito

melhor. Para Chauí (2017) a violência está oposta à democracia, ao passo que democracia demanda cidadania que, por sua vez, está vinculada ao sujeito político, portador inalienável de direitos. Na visão da autora a violência é um ato de desumanização, sendo ela

toda prática e toda ideia que reduza um sujeito à condição de coisa, que viole interior e exteriormente o ser de alguém, que perpetue relações sociais de profunda desigualdade econômica, social e cultural, isto é, de ausência de direitos (CHAUÍ, 2017, p.41)

É por isso que, quer seja onde se adjective a violência, seu marco é a suspensão real de direitos do outro, pois o desequilíbrio de forças impõe uma vontade exterior que submete o indivíduo. Como já indicado, a noção de violência é relativa às convenções sociais que em seu turno abarcam contexto, atores, instituições e meios de sua execução num recorte temporal, pois é, “um significante cujos significados são histórica e culturalmente construídos” (WAISELFISZ; MACIEL, 2003, p.15). Por isso que, a depender do limite estabelecido, aquilo que era considerado uma violência passa a ser visto como uso de uma força necessária, e vice-versa. Por exemplo, referente à liberdade, alguém pode ser privado dela em virtude de um crime, assim o direito à liberdade está condicionado à obediência da lei, em casos específicos.

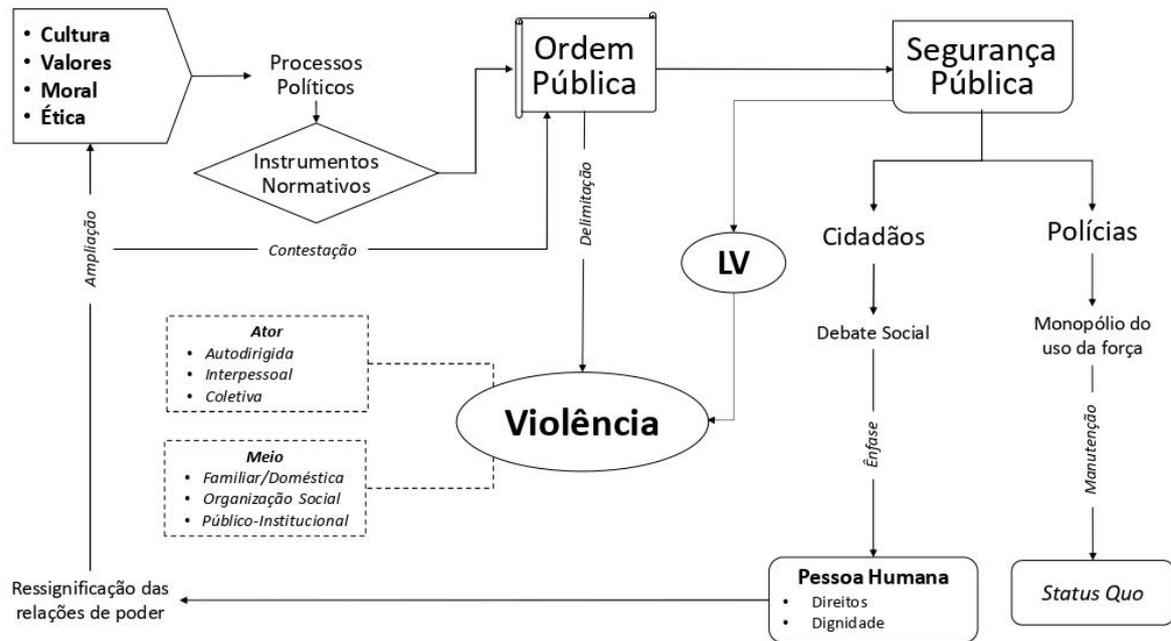
Em nossa análise, a Figura 2, é uma moldura do processo de significação da violência por um Estado Democrático de Direito. O ponto de partida conta com quatro conceitos, todavia como esses não compõe o foco analítico deste trabalho, estão definidos de modo sucinto: 1- Ética, como a interpretação dos princípios morais e que hierarquizam os valores, de caráter mais objetivo, formal e duradouro; 2- Moral, como o conjunto mais subjetivo de costumes admitidos por uma comunidade num tempo, avaliando seus indivíduos como adequados ou não; 3- Valores, sendo um conjunto de características que permitem a definição das prioridades, princípios de importância entre pessoas e dessas com o ambiente (ética e moral), portanto, inferindo julgamento em dicotomias bom-mau, justo-injusto...<sup>7</sup>; e, 4- Cultura<sup>8</sup>, como todo o vivido em uma sociedade, da produção material e simbólica, do que vale e é consumido, do que é e o que se busca.

---

<sup>7</sup> Concepções com base em Rocha (2014). Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/20320174.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2022.

<sup>8</sup> Concepção após leitura de Canedo (2009). Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19353.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2022.

**Figura 2.** Processo de definição da violência num Estado Democrático de Direito.



**Fonte:** Elaboração própria.

Com esses elementos iniciais, num processo político democrático estaria possibilitada a geração de instrumentos normativos para balizar a convivência social. Nesse sentido, tem-se o contrato, pois seria através dele que um tipo de relacionamento social estaria e poderia ser consolidado. Porém, em relação a essa concepção, mesmo que num primeiro momento o complexo denominado Estado não tivesse intenção de cuidar de uma igualdade entre todos, os contratualistas deram um passo

comprometidos com o estabelecimento de um ordenamento social que garantisse direitos à burguesia, direitos esses cerceados pelo absolutismo feudal: de vida em Hobbes, de propriedade privada em Locke, e de liberdade em Rousseau. Assim sendo, é legítimo afirmar que os contratualistas reclamavam o que posteriormente fora denominado de Estado de Direito, isto é, uma forma determinada de relação entre Estado e sociedade civil que garantisse a todos os homens direitos naturais fundamentais inalienáveis. (SOUZA, 2010, p.26-27)

Esse Estado de Direito, então, seria uma forma de evitar ao máximo a arbitrariedade e gerar maior previsibilidade nas relações sociais. Vieira (2017) aponta que a obediência às leis no Estado de Direito tem três razões, sendo: cognitiva, da capacidade de compreender e obedecer às regras, sob a égide de um tratamento ideal igualitário; instrumental, do cunho educativo baseado no “medo da coerção estatal e [na] reciprocidade mutuamente vantajosa” (*ipsis litteris*) evitando agressões aos interesses individuais; e, moral, que se relaciona à

justiça procedimental repercutindo na geração de um interesse geral produzido e realizado do privado ao público.

A determinação dos limites do que é lícito fica inscrito na Ordem Pública por intermédio do Estado que gera toda a cadeia normativa e que é orientada também em prol de sua própria manutenção e de sua reprodução. Da perspectiva apresentada por Weber (1999, p.530), o Estado é uma instituição que, “do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima”. E essa legitimidade da dominação pode ser embasada em três dimensões: tradicional, relacionada ao costume e/ou ao sagrado; carismática, referente aos atributos característicos individuais; e, legal, no que diz respeito a competência com lastro em regras racionais, a lei.

Como conhecemos o Estado Moderno em sua conjugação com o Direito Positivo, sua legitimidade está calcada nos instrumentos de lei, e no entendimento de Bresser-Pereira (2017), o Estado é uma organização e a Lei. A Segurança Pública, contando com os agentes policiais, através do monopólio do uso da força realizam a manutenção do *status quo*, ou seja, garantindo que o definido pela Ordem Pública seja sustentado punindo os desvios nos termos da lei. Ao passo que aos cidadãos num constante debate social democrático avançam sobre as percepções das violências latentes, pela égide da humanidade que envolve a dignidade da pessoa humana e seus direitos inalienáveis. Essa ampliação da percepção social também implica na contestação do exercício do poder que sustenta o Estado retroalimentando o processo de significação da violência e sua tolerância.

Mas além de considerar o cunho normativo, é preciso ter em mente os elementos históricos no processo de concepção do Estado, já que esse seria resultado das relações sociais, pois, “se existe uma natureza no homem, ela possui um cunho social e, portanto, passível de transformação” (MENDONÇA, 2014, p.31). Da parte de Marx a sociedade tem base burguesa dado o processo de apropriação privada dos meios de produção, daí a existência de um Estado Liberal para regular a relações de produção (SOUZA, 2010, p.37). Portanto, partindo do surgimento de grupos de proprietários com demanda pela força de trabalho é que o Estado nasce como forma de

assegurar, ocultar e universalizar sua apropriação, mediante leis e outras medidas coercitivas capazes de garantir aos despossuídos não apenas a manutenção desta condição, como também que contra ela não se rebelassem. (MENDONÇA, 2014, p.31).

O Estado seria então uma arena de disputa de classes o que não representa igualdade na balança de força entre esses grupos, mas até e quando há alguma concessão em favor da classe operária, “ela significa o fortalecimento do capitalismo e de todo seu antagonismo” (MOLLO, 2006, p.17). O que o Estado é e representa transita das relações na economia e sua própria ideologia, por isso o político e o econômico seguem *pari passu* “como constituindo uma unidade contraditória” (BONEFELD, 1992 *apud* MOLLO, 2006, p.4). Desse modo, o Estado tem como cerne entremear as relações sociais através de uma lógica de mercado, daí que o sistema econômico é indissociável da estrutura que dá base e mantém o Estado, por isso que

o mercado é entendido como algo mais complexo do que um *locus* de troca e a mão invisível como mais do que um simples mecanismo de ajuste automático, representando a própria viabilização da ordem social, seu operador último, sua forma de organização social. E não é por outra razão que a teoria do mercado de Smith se torna inquestionavelmente a matriz teórica da ordem social liberal e a economia passa a ser entendida como essência da sociedade, terreno sobre o qual a harmonia social pode ser pensada e praticada. (GANEM, 2000, p.11)

Essa ordem social aloca sujeitos na base da economia possibilitando sua integração ao sistema com aquilo que têm de mercadoria, a força de trabalho. Mascaro (2019) aponta que toda uma lógica é erigida e apoiada na condição do sujeito que é portador de mercadoria, o próprio trabalho, e do valor desse na sociedade. É por meio dessa relação, trabalho-valor, que a pessoa se torna sujeito de direito na sociedade capitalista, sua participação e as demais relações são balizadas por “formas sociais”, sendo o Estado o mediador-promotor dessas formas que ensejam no valor de troca para tudo em toda sua estrutura. Como já mencionado, as oportunidades de participação nessa ordem social é desbalanceada e cria classes que se distinguem pela considerável desigualdade material e de acesso.

O Estado de Direito pode aqui ser visto não mais como aquele que se manifesta a partir de um Direito Natural, mas de um Direito Positivo, ou seja, aquilo que é definido pelo próprio Estado como regra (GONZAGA, 2017). Isso implica que a lei pode ser algo apenas disfarçado de legalidade, no que diz respeito às liberdades imanentes do ser humano, e acabar reproduzindo limitações implicando em sujeitos destituídos, em pessoas desumanizadas, já que suas potencialidades são limitadas em determinada estrutura normativa que considera legal o posicionamento escalonado no âmbito da humanidade.

Por isso, é possível pontuar sem qualquer intenção de se produzir uma definição, e apenas como uma perspectiva, que o Estado como conhecemos é um complexo político e econômico, formal e capitalista, que funda sua ordem social no mercado e nos aparatos de reprodutibilidade em sua estrutura. De modo que estabelece uma cadeia administrativa

burocrática, legalmente desigual e é orientado para a manutenção do *status quo* da classe que detém os meios de produção, ou seja, que possuem o capital.

Essa relação entre os desiguais é definida através dos instrumentos normativos que regem as possibilidades e limites dos sujeitos. Logo, o Estado como *locus* público tem uma “autonomia relativa” (MOLLO, 2006) em relação às classes dominantes, onde seu papel como estrutura resiliente é o de manter o capital em curso. Em outras palavras, “o capitalismo não existiria sem o Estado, já que equivale a uma instituição intrínseca e indissociável da própria sociedade e do seu movimento histórico” (PINTO; BALANCO, 2014, p.42). Pois,

o Estado é necessário para garantir igualdade dos participantes do mercado quando se trata da relação capital-trabalho, uma vez que a forma da relação de troca, envolvendo cidadãos livres e iguais perante a lei, contradiz o conteúdo, de subordinação do trabalho ao capital. (Clarke, 1991 *apud* MOLLO, 2006, p.9).

Ao passo que o Estado seria necessário para garantir igualdade, é através dele que a contradição da desigualdade se mantém. Isso porque as pessoas nascem e se tornam sujeitos no sistema, o reproduzem e são limitadas nele tendo em vista os processos cognitivo, instrumental e moral supracitados. Tem ares de igualdade, pois estabelece o valor de troca entre o capital e a força de trabalho que se torna socialmente aceito e obedecido, que impregna e engendra as formas sociais, mas que condiciona pessoas em situação de inferioridade material e de acesso com uma posição praticamente insuperável ao longo da vida.

Ainda assim o Estado, orientado em seu formato, tem como característica peculiar o monopólio da força para operar seu território e influenciar a capacidade organizativa social. Nesse ponto, o papel do Estado é servir como meio para viabilizar a comunicação entre as camadas da sociedade que negociam suas posses, capital ou força de trabalho, através de convenções políticas que se tornam lei. É devido a esse sentido que convém transitar da violência ao Estado, pois para que haja previsibilidade nas relações é conveniente que as individualidades (propriedades e liberdades) sejam, de certa forma, garantidas da política (lei) ao mercado (“igualdade”).

No Brasil, portanto, como Estado Democrático Direito, o poder é formal e burocrático, outorgando competência para o exercício de atividades específicas e legalmente descritas. Assim, evitar a violência, sobretudo, implica estabelecer os limites da força, de quem terá autonomia para exercê-la e com qual finalidade. O caráter intrínseco entre Estado e Segurança Pública, fica evidente dada a importância ao citá-la na Constituição Federal de 1988 como elemento no “TÍTULO V – Da Defesa do Estado e das Instituições

Democráticas”, Seção III, artigo 144. O quadro a seguir sintetiza, de forma simplificada os capítulos desse título.

**Quadro 1.** Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas (Título V, CRFB/88)

CAPÍTULO	SEÇÃO	DESCRIÇÃO	ÊNFASE
Capítulo I – Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio (Artigos 136 e 141)	Seção I – Do Estado de Defesa (Artigo 136)	“Para preservar ou prontamente restabelecer, <u>em locais restritos e determinados</u> , a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza”.	Interior grave e exterior
	Seção II – Do Estado de Sítio (Artigos 137 a 139)	Grave comoção de <u>repercussão nacional</u> não suprida pelo Estado de Defesa, Estado de Guerra ou resposta armada internacional.	
	Seção III – Disposições Gerais (Artigo 140 e 141)	Acompanhamento, fiscalização e análise das ações realizadas pelos agentes públicos durante o Estado de Defesa e de Sítio.	
Capítulo II – Das Forças Armadas <sup>9</sup> (Artigos 142 e 143)	–	“Destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.	
Capítulo III – Da Segurança Pública (Artigo 144)	–	“É exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”	Interior

**Fonte:** Elaboração própria com base na CRFB/88 (grifo nosso).

Verifica-se que nos casos de problemas públicos graves e questões de nível exterior demandam atuação das Forças Armadas e tem um carácter intervencionista sem, contudo, ignorar a responsabilização. Nos textos em destaque na coluna de descrição o sublinhado diferencia o Estado de Defesa e de Sítio em razão da amplitude do problema, ou seja, de impacto local ou difuso nacionalmente. E é possível notar, em negrito, que o TÍTULO V tem como elemento central a Ordem Pública. Focando na Segurança Pública, o que se nota como a característica é a continuidade, para a qual é cotada a participação democrática de todos. É por isso que no artigo 144 está descrito o rol taxativo dos órgãos responsáveis por manifestar o dever do Estado na consecução da Ordem Pública e na proteção das pessoas e do patrimônio. Com esse intuito há o exercício da Segurança Pública, que é feito pelas Polícias Federais e Estaduais, Bombeiros Militares com apoio das Guardas Municipais. E ao ente

<sup>9</sup> “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

particular esse artigo aponta que é direito e responsabilidade de todos, o que implica aos cidadãos também um papel na Segurança Pública. O Estado do Rio de Janeiro, reproduziu texto semelhante ao art.144 da CRFB/88 em seu art.183 da CERJ/89<sup>10</sup>. Veja o comparativo abaixo:

**Quadro 2.** Segurança Pública texto Federal e do estado do Rio de Janeiro.

Art.144 da CRFB/88	Art.183 da CERJ/89
<p><u>é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio</u>, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares</p>	<p>a segurança pública, que inclui a vigilância intramuros nos estabelecimentos penais, <u>é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio</u>, pelos seguintes órgãos estaduais: I - Polícia Civil; II - Polícia Penal; III - Polícia Militar; IV - Corpo de Bombeiros Militar; V - Departamento Geral de Ações Socioeducativas.</p>

**Fonte:** CRFB/88; CERJ/89 (grifo nosso).

Vale ressaltar que um direito é um interesse expresso na norma, mas por vezes a apreciação desse interesse demanda uma garantia. Ou seja, um direito pode ser assegurado por intermédio de políticas públicas. Nas palavras de Lenza (2018, p.1177), “direitos são bens e vantagens prescritos na norma constitucional, enquanto as garantias são os instrumentos através dos quais se assegura o exercício dos aludidos direitos”, essas garantias, por sua vez, podem ser tanto instrumentos preventivos ou reparadores em caso de violação do direito. Por exemplo, o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>11</sup> já deu parecer sobre a segurança como sendo uma prerrogativa constitucional indisponível<sup>12</sup> e assim devem ser criadas condições objetivas para sua apreciação. Por condições objetivas, se delimitam não apenas planos estratégicos, mas orçamento, tecnologia, pessoal capacitado, equipamentos e estruturas auxiliares ao desenvolvimento das políticas. Com destaque a Segurança Pública, devido a sua amplitude na vida social, sua importância enquanto direito se deve ao fato de que ela

precede aos demais direitos, pois a segurança tem como finalidade assegurar o gozo dos demais direitos constitucionais, ou seja, sem segurança os direitos à vida, à integridade física e psíquica, à inviolabilidade da intimidade, à liberdade pessoal e à dignidade ficam comprometidos (LESSA, n/p, 2021)

<sup>10</sup> Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70450>. Acesso em: 31 out. 2021.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20051286/agreg-no-recurso-extraordinario-re-559646-pr>. Acesso em: 01 nov. 2021

<sup>12</sup> Ou seja, não tem conteúdo negociável, não é patrimônio e nem mercadoria.

Tomando esse encadeamento, a segurança pública poderia ter sua aplicação como marco zero das políticas públicas, pois serve de pavimento para que outros direitos possam ser desfrutados. E, considerando os artigos 5º e 6º da CF/88, é possível depreender que a segurança sendo, respectivamente, um direito fundamental do indivíduo e um direito social (de cunho coletivo), fica contida na noção de Segurança Pública, pois, vincula as noções de Direitos Humanos e Cidadania, portanto há a

necessidade de que haja participação social nas políticas públicas relacionadas a esse campo. [...No] controle das políticas, como também na socialização dos indivíduos, na perpetuação dos mecanismos informais de controle social e de autocontrole, a partir da perspectiva de que não é somente o controle pelo Estado que garante a segurança de todos (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p.143).

Dessa forma, considerando a Segurança Pública como elemento central e razão do Estado, no que tange à participação popular, é que se manifesta o exercício do poder político inerente ao cidadão, pois repercute diretamente nas outras dimensões da vida social. Disso decorre que combater a violência de qualquer natureza e construir a segurança é atividade contínua e que precisa estar em pauta diuturnamente. Essa segurança que se aplica a todos pode ainda ter lastro nos Incisos II e III do Art. 1º da CF/88, sendo, nessa ordem: a cidadania, referente à liberdade participativa no âmbito político, envolvendo direitos e deveres civis e sociais<sup>13</sup>; enquanto que a dignidade da pessoa humana<sup>14</sup>, de forma direta, é o reconhecimento do ser humano por seu valor intrínseco de existência. Podemos entender que o papel da sociedade na Segurança Pública, além de fruir e estar em conformidade com a norma estabelecida, envolve um ativo acompanhamento no sentido de fiscalizar e demandar melhorias.

A Ordem Pública, como identificado por Lazzarini (1997, p.17), é uma noção que parte de “um critério contingente, histórico e nacional”. Isso porque abarca noções morais, religiosas, políticas, econômicas e da forma de gestão do território de um Estado. Estão envolvidas na chamada Ordem Pública todas as dimensões da convivência social, do bem-estar à resolução de conflitos com previsibilidade nas relações, da saúde à estabilidade econômica: em suma, tem a ver com estrutura e processo. A Ordem Pública é como o Estado manifesta sua razão de ser em dada sociedade num momento histórico, por isso envolve, de

---

<sup>13</sup> Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev1.htm>. Acesso em: 31 out. 2021.

<sup>14</sup>Pessoa Humana como identificação jurídica, e Dignidade como atributo da pessoa. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/a-dignidade-da-pessoa-humana-e-sua-definicao/>. Acesso em: 31 out. 2021.

acordo com Louis Rolland, Tranquilidade Pública, Salubridade Pública e Segurança Pública (ROLLAND, 1947 *apud* LAZZARINI, 1997, p.19).

De forma sucinta, Tranquilidade Pública diz respeito ao convívio social ou à capacidade resiliente em se manter as relações de boa-fé, Salubridade Pública tem a ver com a noção de ambiente enfatizando à higiene e à saúde pública<sup>15</sup>. Então, considerando os elementos trazidos por Lazzarini (1997), Segurança Pública, é o estado de ausência de delitos buscado e mantido pela vigilância da lei com respaldo penal através das ações policiais. Essas ações policiais são emanadas do poder de polícia e têm três naturezas: a Administrativa que visa prevenir a infração penal; a Investigativa que ocorre após a infração para esclarecer os fatos; e, a Judiciária que cumpre os mandados lavrados pelo Poder Judiciário<sup>16</sup>

No sentido moderno, Di Pietro (2020, p.323) assinala que “o poder de polícia é atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. Mas esse limite imposto ao indivíduo não traz necessariamente prejuízos tendo em vista que a liberdade, do ponto de vista do direito, é em si limitada, pois, “a ideia de limite surge do próprio conceito de direito subjetivo: tudo aquilo que é juridicamente garantido é também juridicamente limitado” (DI PIETRO, 2020, p.319). Portanto, é esse poder de polícia sobre os administrados que confere ao Estado a capacidade jurídica de fazer manutenção da Ordem Pública sob a égide do princípio da Supremacia do Interesse Público.

Ainda, o poder de polícia pode ser exercido por outros órgãos diretos ou entes indiretos da Administração Pública, mas enfatizando a polícia, enquanto corporação, destacam-se pelo contato mais intenso com a sociedade a Polícia Militar (PM) e a Polícia Civil (PC). Em relação à PM isso é devido ao seu papel descrito no Art.144, §5º, CRFB/88, dizendo que a ela “cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. Neste sentido, a crítica de que segurança pública não se resume ao seu caráter “ostensivo”, visível, em que se percebem materialmente carros, helicópteros, armas e agentes humanos, mas, igualmente, em sua lógica “invisível”, do planejamento para se evitar cometimento de crimes (a referida “inteligência”).

Nota-se que além da ostensividade fica pontuada a manutenção da ordem pública, que se desdobra na prevenção e repressão dos crimes, característico do poder de Polícia

---

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/10rpm/conteudo.action?conteudo=705&tipoConteudo=itemMenu>. Acesso em: 30 out. 2021.

<sup>16</sup> Vide: <https://fenapef.org.br/entenda-o-ciclo-completo-de-policia>. Acesso em: 30 out. 2021.

Administrativa<sup>17</sup> e envolve também o cuidado com a Tranquilidade e Salubridade Pública. No que tange à PC, esse órgão exerce as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais conforme Art.144, §4º, CRFB/88. Por isso que, não só o cumprimento de mandados e as investigações, mas as operações, em geral, são realizadas pela PC, como foi o caso de operação recente no Morro do Jacarezinho<sup>18</sup>.

Conclui-se que o Estado é uma estrutura legal-racional, através da qual se define a Ordem Pública vigente e, o que essa vem a ser, é um resultado das dinâmicas sociais conduzidas por diferentes níveis de poder<sup>19</sup> na sociedade. Por sua vez, a manutenção dessa ordem se dá por meio da Segurança Pública, que contempla o exercício das polícias e guardas municipais (Público) e, também, demanda apoio e fiscalização da parte dos cidadãos (Particular). Com isso, é gerada uma situação de equilíbrio (ao menos em seus preceitos normativos), em que a paz cotidiana possibilita o desfrute dos direitos, bem como o exercício dos deveres, Ordem Pública.

Direitos e deveres estão relacionados ao conceito de cidadania. Diante da insegurança pública, há um problema social porque “compreende uma disfunção no funcionamento de uma sociedade” (QUEIROZ, 2012, p.138), implicando em restrições na apreciação da cidadania, visto que quando há falta de segurança outros direitos ficam subtraídos, como os definidos no artigo 5º da CRFB/88 que, por sua vez, impacta negativamente também nas práticas democráticas. Por certo, democracia e liberdade estão conjugadas no âmbito da cidadania, conceito que evoluiu ao longo dos anos e já não se limita mais aos privilégios inscritos no território de um Estado, mas tem avançado pelo debate vinculado a pessoa humana no cenário global.

Em relação a esse avanço, Benhabib (2012) destaca que sobre a cidadania há um processo de rompimento com os limites nacionais de filiação, pois conforme avançam os debates sobre Direitos Humanos Globais e normas cosmopolitanas surge um poder de agência democrática. Nesse sentido, há uma desterritorialização do direito, diante do surgimento de um interesse humano generalizável onde a filiação se dá através da participação democrática plena, ou seja, de uma soberania popular criada por redes e organismos multinacionais que tendem a enfraquecer a soberania do Estado e implica num

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://noticiasconcursos.com.br/policia-judiciaria-x-policia-administrativa/>. Acesso em: 30 out. 2021.

<sup>18</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/06/tiroteio-deixa-feridos-no-jacarezinho.ghtml>. Acesso em: 07 dez. 2021.

<sup>19</sup> Leia-se aqui “poder” tanto no sentido de ação em concerto (ARENDDT, 2019) quanto em capacidade de influência de atores e/ou grupos.

modelo mais dinâmico de responsabilização e transparência referente ao exercício do poder público “em direção a uma cidadania de residência que fortalece os múltiplos laços com a localidade, com a região e com as instituições transnacionais.” (BENHABIB, 2012, p. 38 e 39)

Em outras palavras, a cidadania com essa ampliação está vinculada ao ser humano e seu papel enquanto membro de uma sociedade. A pessoa compõe o Estado, mas não pode ser vista sob a ótica de uma espécie de escalonamento em termos de cidadania. Existe, portanto, aquele ser que é de igual valor moral do ponto de vista jurídico-civil, agora passando a contar com seu reconhecimento imanente com a abertura das fronteiras numa sociedade que é global. Essa percepção do ser humano em seu valor intrínseco, está confluyente com Kant (2007) quando fala de dignidade. Cidadania é então a capacidade de participar do poder democrático. E levando em consideração o desejo de evitar a violência, como a já citada ameaça do imprevisível e seus danos físicos e materiais, a Segurança Pública se consolida como a dimensão primaz de participação, por essência cidadã, e por onde Estado valida sua existência.

Mas essa capacidade de participação democrática carrega em si vários pressupostos e alguns deles são de que a pessoa: queira participar; tenha tempo para participar; seja recepcionada igualmente nos espaços políticos; saiba como participar; e, trabalhará em prol do bem-estar, de si e da comunidade política na qual está inserida. Isso porque sob esses pressupostos reside a noção implícita de igualdade, mas essa é atravessada por uma diversidade de fatores sociais no desenvolvimento do indivíduo e de certas comunidades que, entre outras questões, envolve os temas de infraestrutura, do território, do processo de escolarização e de acesso a outros bens e serviços públicos. Ou seja, a igualdade formal, do ponto de vista do direito, não dá conta dos impactos sociais na vida das pessoas.

Uma constatação por entre os Estados Modernos em sua vertente Liberal, é a ideia de que as pessoas têm reponsabilidade total sobre si, tornando-as em projetos, números e material produtivo: o capital humano. Não há uma vida com valor em si, de sua própria existência, mas aquilo que pode ser transformado em valor capital, ou ainda em seu símbolo maior, quanto uma pessoa vale em termos monetários. Daí que a necessidade de desempenho e resultados positivos sempre crescente internaliza culpa a si pelo não sucesso pessoal e social sem considerar outras dimensões e responsabilidades que não são particulares. Sobre os indivíduos ocorre numa roupagem de motivação, otimismo e possibilidade, o mote “aquele que tem porque conquistou e o que não tem porque é acomodado” vira resposta para escamotear a situação desvalida de camadas sociais. Empreender a si mesmo é uma

roupagem estética da emoção, por meio da qual ocorre o controle “psicopolítico” do indivíduo à sociedade. Ninguém quer parecer falido e sem propósito, mas negar o outro “sem valor” e desconsiderar suas demandas é uma violência que promove desigualdades sociais. (HAN, 2018).

Daí que se questiona como exercer a cidadania, ou seja, ter atividade nos processos democráticos se há direitos inibidos: de acesso aos bens e serviços do estado? Sobretudo, caso a relação entre os agentes de segurança e a população não seja intencionalmente promovida para a fruição da cidadania, será sustentada o que Han (2017) chamou de uma violência sistêmica, pois, estabelece a desigualdade e a injustiça implicitamente na sociedade e estabiliza uma ordem de domínio. E no Estado brasileiro pode-se falar das classes sociais, de modo que os desprovidos e/ou as minorias, no sentido de poder político de barganha, são os intrusos ou ainda inimigos da ordem social, por isso mesmo “a violência que se aplica ao outro como inimigo, confere a si mesmo estabilidade e firmeza, formando a identidade. (HAN, 2017, p.97): a identidade do Estado capitalista que invisibiliza quem não atua em prol de sua produção.

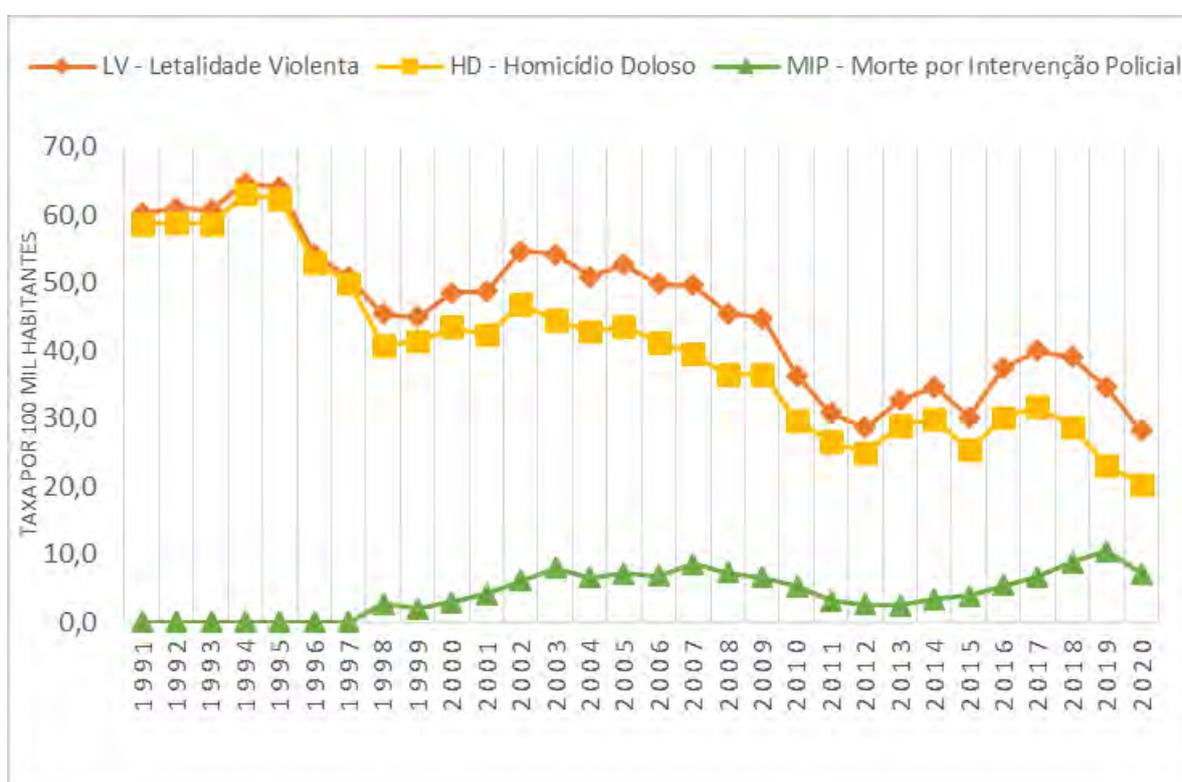
É por isso que não é incomum perceber a ordem pública a partir de uma ênfase material dando prioridade à proteção de patrimônios inanimados e/ou organizativos em lugar promover liberdades sociais, ou seja, a estrutura política se mantém impregnada por “culturas organizacionais ainda baseadas na defesa do Estado e não da sociedade” (LIMA, BUENO & MINGARDI, 2016, p.50).

A garantia que a segurança pública deveria propiciar é o exercício das liberdades no convívio social, por isso a ordem pública precisa focar muito mais em gerar espaços de paz do que se munir para combater as pessoas. A estrutura administrativa e o patrimônio, são instrumentos para fomentar relações de desenvolvimento de todas as pessoas que compõe o Estado, porém o desequilíbrio e a ampla desigualdade social possibilitam a existência da normalização da violência como forma de proteção aos que acumulam vantagem em detrimento daqueles que acumulam as desvantagens. Por isso quando se fala de um Estado que deve promover Segurança Pública implica dizer contemplar a todos e não apenas o grupo social que detém capacidade de mercado para além da mão de obra barata. A questão que se levanta é: qual parcela da população não tem sido contemplada pela Segurança Pública?

Com respaldo em dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), vide Tabela 3 abaixo, é possível observar uma queda entre 1991 e 2020 da Letalidade

Violenta<sup>20</sup>, taxa por 100 mil habitantes, em quase 43%. No mesmo período, os dados do ISP (2020) marcam um pouco mais de 38% de redução referente ao homicídio doloso, ao passo que as mortes por intervenção policial de agente do Estado saltaram de 2,8% para 7,2% de morte por cada 100 mil habitantes, o pico foi em 2019 com 10,5%. O Atlas da Violência (IPEA, 2020) indicou que, em 2018 no universo de homicídios, a morte de jovens entre 15 e 29 anos correspondeu a 53,3%, e que, nesse mesmo ano, pessoas negras foram 75,7% das vítimas por cada 100 mil habitantes.

**Figura 3.** Série Histórica da Taxa de Letalidade Violenta (por 100 mil/hab) no Estado do Rio de Janeiro, de 1991 a 2020



**Fonte:** Elaboração própria com base em ISP (2020), MIP sem dados disponíveis entre 1991 e 1997.

Como se verifica na Figura 3, ao passo que o indicador de Letalidade Violenta sofreu um movimento descendente ao longo dos anos, as Mortes por Intervenção Policial registraram um aumento. Se o número de mortes for tomado como referência do exercício do poder do Estado, verifica-se que entre 2018 e 2020, em média, 25% de pessoas levadas à óbito no Estado do Rio de Janeiro foram em decorrência do exercício policial. Essa seria,

<sup>20</sup> “Letalidade violenta corresponde ao somatório dos seguintes títulos: homicídio doloso, roubo seguido de morte (latrocínio), lesão corporal seguida de morte e morte por intervenção de agente do Estado” (ISP, 2020, p.20).

então, uma violência do Estado, tendo em vista que a “violência não é um fenômeno estranho na sociedade burguesa” (GORENDER *apud* SANTOS, 2020, p.488). O Estado aqui sinalizado, de acordo com Santos (2020) ao trazer a visão de Gramsci (1891-1937), deve ser interpretado como a representação do grupo no poder, ou seja, a classe dominante que opera pela dicotomia consenso e coerção na defesa de uma ordem social estabelecida a partir de seus próprios interesses, sendo o exercício de estabelecimento e de manutenção dessa ordem realizado por agentes estatais, nesse caso as forças policiais. Por isso, temos que a “violência policial repressiva [...] está presente estrategicamente, sendo parte integrante das sociedades de classes” (SANTOS, 2020, p.592). A polícia, portanto, acaba por operar, quer seja pela violência simbólica ou pela física, no sentido de fazer manutenção da sociedade num formato estático e dentre o consenso e a coerção sustenta uma ordem que, como facilmente se percebe nos abismos sociais, não é concepção coletiva, mas da classe dominante.

Apesar de o agente policial ter uma margem de discricionariedade em dadas circunstâncias, suas ações devem seguir orientadas pelos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da legalidade e da ética. Novamente a participação social, é que deve ter um papel difundido de acompanhamento, mas pra isso é necessário que haja instrumentos de avaliação da atuação policial e que sejam mais próximos da cidadania do que vinculado à contagem de mortos. Ao passo que o movimento de mudança deve atuar nas bases, na área da educação e formação policial,

sobre os modelos policiais profissionais e as estratégias necessárias à transmissão e sedimentação de conhecimentos, valores e comportamentos para nortear uma extensa e profunda reforma na forma de atuação dos operadores de segurança pública, com vistas a incrementar um padrão de excelência e comportamento ético no exercício cotidiano do trabalho dos membros desse grupo ocupacional específico para o cumprimento do mandato policial na sociedade brasileira contemporânea. (PONCIONI, 2013, p.53).

A contar da formação ao agir do policial é imprescindível que o agente se entenda como parte da população que protege e que seja promotor da harmonia local, em vez de representar justamente a desordem. O que se percebe ainda hoje é, no âmbito da burocracia, o “domínio de ninguém” (ARENDDT, 2019), não há culpados, mas o que exercem “seu dever” irrefletidamente ou amparados pela ausência de processos de transparência e responsabilização, por isso, não se pode pensar num Estado nem como sujeito e nem como objeto. Ou ainda, um Estado sem correspondência com os indivíduos e grupos sociais, como um “ente” soberano dotado de vontade própria imparcial; ou reduzido nos interesses meramente econômicos ditando os rumos da política, da cultura e da sociedade (MEDONÇA, 2014, p.27, 30, 32 e 33). A estrutura democrática deve possibilitar voz às disputas sociais

com toda criticidade e pluralidade, porque isso é a característica orgânica da comunidade política, transitar das aspirações às mudanças de fato.

A Segurança Pública através de seus agentes não deve estar empenhada em inibir as transformações culturais e aplicar juízo de valor ao estilo de vida em certas comunidades. A presença do agente policial, apesar de lastreada num *status quo*, devido a sua normatividade, não pode representar violência e exclusão direcionada a grupos periféricos, porque oposto ao que se propõe as ações sem transparência provocam desarmonia. Em entrevista ao Jornal eletrônico Ponte, Jacqueline Muniz critica a atuação policial que tem altos índices de letalidade, com ausência de governabilidade, tendo ações que, segundo ela, criam um “cenário de desordem, de incerteza e de violência”<sup>21</sup>.

Essas ações que incidem em favelas cariocas trazem uma série de externalidades negativas e uma delas é a estigmatização de pessoas que residem em territórios dominados pelo crime. Pela pesquisa feita por Da Motta (2019) com os moradores entrevistados da Vila Vintém<sup>22</sup> foi possível perceber que a violência e a criminalidade do território impactam nos níveis de socialização e se cristaliza numa diferenciação pela “representação negativa, associando seus habitantes como menos cidadãos, menos civilizados e moralmente contaminados com os hábitos desviantes” (DA MOTTA, 2019, p.14). Essa é, portanto, uma diferença construída e “desfazer uma desigualdade é mais fácil que cancelar uma diferença” (BARROS, 2018, p.13).

Essa diferença gera um “passivo humano” que “pode” ser descartado visando garantir a segurança, Agambem (2004) chama de um “totalitarismo moderno” onde a guerra civil é “legal” permitindo a eliminação de cidadãos que por razões diversas, não contribuam positivamente ao sistema político, é o Estado de Exceção (contínuo), que “apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo [...] suspensão da própria ordem jurídica [...] onde a pura violência sem *logos* pretende realizar um enunciado sem nenhuma referência real” (AGAMBEM, 2004, p.13, 15 e 63). Mbembe (2018, p.31) considera como soberania colonizadora que “é a capacidade de definir quem importa e quem não importa, quem é ‘descartável’ e quem não é” e na fusão de guerra com política a soberania vê no outro um “atentado contra a minha vida” (*ibid.*, p20). E assim, ficam condicionadas a vida e a morte nas sociedades modernas pela “necropolítica”, já que

---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://ponte.org/jacqueline-muniz-se-a-operacao-policial-cria-desordem-e-violencia-a-quem-ela-serve/>. Acesso em: 12 jan. 2022.

<sup>22</sup> É uma favela localizada entre os bairros de Realengo e Padre Miguel, na Zona Oeste da capital fluminense, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://mapcarta.com/pt/27421514>. Acesso em: 09 jan. 2022.

tem como projeto central “a instrumentalização generalizada da existência humana e a destruição material de corpos humanos e populações” (ibid., p.10-11), o que é definido pelo autor como necropoder, pois não só os limites da vida, mas a definição da morte passa a ser um propósito.

A violência operada pelo Estado busca legitimidade no seu dever social de estabelecer a paz, são ações por vezes apoiadas na ideia de um bem maior, ainda que esse bem represente a proteção de alguns. Sorel (1993, p.55) já observava, ao seu tempo, “que as teorias e as ações dos pacificadores se fundam na noção de dever e o que é dever é algo completamente indeterminado”, por isso é possível interpretar o Estado capitalista como tendo um papel viabilizar uma faixa negociável que mantenha a distância entre os que possuem e os despossuídos. Em outras palavras, é possível produzir artificialmente a resolução de conflitos com base numa barganha que serve mais em desagregar a classe dominada.

### **1.1.2 O exemplo das UPPs no âmbito da Política de Segurança Pública**

A política experimentada através do Estado “compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos” (RUA, 2014, p.36). Já quando se materializam, em documentos ou ações, as intervenções que se destinam à sociedade são denominadas políticas públicas. De acordo com Queiroz (2012, p.96), uma política pública “envolve conteúdos, instrumentos e aspectos institucionais [...] processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos da sociedade geridos pelo governo”. E tal mobilização de esforços e recursos surge como resposta a um problema público, segundo Sjöbom (1984) e Secchi (2013), que é quando se torna perceptível a “distância entre o *status quo* e uma situação ideal possível para a realidade pública” (apud SECCHI, 2017, p.27). Por isso que

o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.” (SOUZA, 2006, p.40).

Para Baptista (2015, p.130) a “natureza pública [se dá] a partir da solução do problema e não a partir de quem cria as políticas [portanto] o problema público é a essência do conceito de políticas públicas”. Mas apesar do fato de que as políticas públicas sejam orientadas no sentido de combater um problema delimitado como público, Souza (2006) enfatiza que o caráter multidisciplinar da ação do governo tem atrelado em si um fator político, no sentido de foco, de interesse e de preferência, assim

a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p.26)

Desse modo, apesar de essencialmente lidar com um problema que é considerado público o processo dessa delimitação no âmbito do governo envolve esforços de grupos que se articulam dentro da gestão lidando também com a pressão de outros grupos externos. Secchi (2017) entende que elevação de um problema ao *status* público tem relação com sensibilização pela causa que é feita pelos afetados, por políticos ou pela mídia sendo desencadeada por denúncia ou pela percepção de uma possibilidade de melhoria. E um problema público que atravessa o Estado e mobiliza todos os atores sociais, sem dúvidas, é a violência.

Enquanto conceito, violência ocupa um lugar um tanto reservado no debate dos estudiosos do tema, mas é inegável que ela é fato presente nas relações sociais, de modo que as pessoas ou agem ou são agidas por ela. E mesmo que teoricamente possa estar distante do saber popular, sua expressão e seu reconhecimento no cotidiano orbitam o medo: da agressão, da perda material, da morte. Dito de outra forma, a violência tem feito parte das relações humanas, sendo percebida principalmente em sua manifestação no controle de corpos, a saber: da guerra, do confronto, da ameaça, do silenciamento, da eliminação do contraditório ou pela vontade de superação da divergência com a imposição.

Ainda, é válido pontuar que segurança se relaciona intimamente com saúde (física ou mental) e é por isso que, segundo a Organização Mundial da Saúde - OMS, a violência pode ser definida “como o uso de força física ou poder, em ameaça ou na prática, contra si próprio, outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulte ou possa resultar em sofrimento, morte, dano psicológico, desenvolvimento prejudicado ou privação” (*apud* DAHLBERG & KRUG 2007, p. 1165). Diante desses aspectos há um condicionamento involuntário anterior e durante o processo de socialização, que em termos de coletividade no âmbito do Estado, impõem-se ao sujeito à medida que ocorrências ou circunstâncias vão conformando a vida em sociedade, daí que o estigma da violência participa do início, como meio e ao fim.

Políticas direcionadas à segurança, inibindo o delito e combatendo criminalidade são importantes para interromper esse ciclo que comunica violência como algo cotidiano. Convém citar uma distinção que se relaciona com a finalidade no âmbito das políticas públicas no tema da segurança. As Políticas de Segurança Pública envolvem esforços que têm sentido na manutenção da Ordem Pública, ação estatal que garante a estabilidade social

sem desrespeitar os direitos individuais, contempla atividade policial e políticas sociais “não apenas com foco nas respostas às ações de agentes infratores, mas também voltadas às vítimas (potenciais ou efetivas) e à reestruturação dos sistemas organizacionais da segurança pública (FILOCRE, 2009, p.150). Políticas Públicas de Segurança, por vez, mesmo combatendo a problemática da criminalidade e da violência, contribuindo com a Política Segurança Pública, por não terem compromisso direito com a Ordem Pública podem “ser utilizadas como instrumentos de opressão, sob o argumento de controle da criminalidade” (Ibid., p.150).

Uma distinção, que pode soar um tanto sutil, mas basta que se pense na questão das milícias, entidades paramilitares<sup>23</sup> que se arrogavam defensores contra o crime, a tal “segurança privada”. E que hoje operam entremeadas às instituições públicas acharcando, criminosamente, moradores desde serviços funerais, atendimento em hospitais públicos até os já conhecidos “empreendimentos” de gás, TV e internet à cabo. A estrutura da milícia perpassa várias camadas de agentes públicos. Neste contexto, José Claudio Alves (2019)<sup>24</sup> diz que não é um poder paralelo “é o poder do próprio Estado”. Assim, conFigura-se a validade da denominação Política de Segurança Pública, para todos os efeitos, destacada dessas anomalias que são fatos antagônicos a noção de Estado Democrático de Direito na ordem pública vigente.

Uma política de Segurança Pública como qualquer política pública pode ser enquadrada em categorias analíticas. Diversos autores fizeram contribuições no sentido de permitir que uma política pública pudesse ser interpretada e foram desenvolvidas várias tipologias. Wilson (1983) trata da relação custo x benefício, Gormley (1986) aborda a questão da permeabilidade social e nível de especialização (saliência x complexidade), Gustafsson (1983) trouxe recorte analítico pela relação entre conhecimento para a elaboração e implementação e a intenção do *polycymaker*<sup>25</sup> para realizar a política pública, Bozeman e Pandey (2004) enxergam a política pública a partir de um *continuum* de seu conteúdo que divaga entre dois extremos, o técnico e o político (SECHI, 2014). Porém, uma tipologia que tem amplo conhecimento é a de Lowi (1964) que propôs quatro tipos, mas o fato de uma

---

<sup>23</sup> Definido como crime pelo Código Penal, na redação dada pela Lei nº 12.720, de 2012. Disponível em: [DEL2848compilado \(planalto.gov.br\)](http://DEL2848compilado(planalto.gov.br)). Acesso em: 14 jan. 2022.

<sup>24</sup> Entrevista concedida à Agência de Jornalismo Investigativo PÚBLICA em janeiro de 2019. Disponível em: [“No Rio de Janeiro a milícia não é um poder paralelo. É o Estado” - Agência Pública \(apublica.org\)](http://No Rio de Janeiro a milícia não é um poder paralelo. É o Estado - Agência Pública (apublica.org)). Acesso em: 14 jan. 2022.

<sup>25</sup> Agente com poder de decidir as políticas que serão efetivadas. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/policy-maker>. Acesso em: 14 jan. 2022.

política pública apresentar uma tipologia mais característica não impede que haja elementos rastreáveis noutra categoria, qualquer recorte é apenas uma forma de análise.

Sechi (2014, p.17-18) apresenta a tipologia de Lowi, de forma sucinta: 1- Políticas Regulatórias são aquelas que “estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos ou privados” (*ipsis litteris*); 2- Políticas Distributivas são as que atendem grupos específicos com custos diluídos na coletividade; 3- Políticas Redistributivas são as que deslocam recursos, esforços e interesses retirando de um grupo para atender a outro; 4- Políticas Constitutivas são as que definem os limites legais para as políticas anteriores, ou seja, “políticas que definem competências, jurisdições regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas as regras do jogo político” (*ipsis litteris*).

Uma Política de Segurança Pública largamente conhecida no Brasil são as Unidades de Polícia Pacificadora, postos da PMERJ fixadas nas favelas buscando gerar uma nova forma de relações entre a PM e a sociedade. Chamadas apenas de UPPs, é um programa do Governo do estado do Rio de Janeiro que se iniciou em 2008 com a implantação da primeira unidade no morro Santa Marta, inauguração feita em 19 de dezembro<sup>26</sup>. O estabelecimento desse programa foi dado pela Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG) com gerenciamento da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO), tomando como objetivo

retomar territórios antes dominados por grupos criminosos ostensivamente armados e estabelecer o Estado Democrático de Direito. Devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas, necessárias ao exercício e desenvolvimento integral da cidadania. (UPP-RJ, *online*)

Diante da focalização do objetivo e tomando por base a tipologia de Lowi (1972 *apud* FREY, 2000, p.223), o Programa UPP poderia ser classificado como uma política distributiva, uma vez que focando em locais de grandes abismos sociais, a oferta de “paz social” viria ao preço de guerra contra os “inimigos do Estado” com custos à coletividade, mas com alguma aceitação diante do vislumbre da recepção dos megaeventos esportivos. Esses inimigos, ganharam forma estigmatizados a partir da pobreza e da negritude, onde, para ordem social vigente, “a violência que se aplica ao outro como inimigo, confere a si mesmo estabilidade e firmeza, formando a identidade (HAN, 2017, p.97), sendo essa conferida aos “cidadãos dignos” de desfrutar da proteção.

---

<sup>26</sup> Informação disponível em: [http://www.upprj.com/index.php/o\\_que\\_e\\_u\\_pp](http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_u_pp). Acessado em 09/12/2018.

As UPPs “seriam vistas como uma verdadeira salvação para o problema da segurança pública do estado do Rio de Janeiro” (MELLO, 2010, p.81), mas isso apoiado pelo esforço midiático, já que os moradores das localidades atendidas tiveram suas vozes silenciadas e o problema da violência impetrada pela polícia foi suavizado, quando não invisibilizado, pelas grandes mídias que se ocupavam mais em fortalecer a narrativa de paz e progresso. Essa disputa narrativa para a construção de um consenso se dá no que Lowi (1972 *apud* FREY, 2000, p.223) chamou Arena Política que se refere ao processo de conflito e consenso, que visa estabelecer a percepção das pessoas sobre processo político da decisão à implementação, assim “os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político”.

Os ganhos eram vistos tanto pela população distante da comunidade, porque a proposta de solução do problema da violência com o corolário dos grandes eventos foi conveniente, quanto pelos interesses de econômicos, essa captura e enquadramento é denominada de Modelo de Elite. Isso porque o processo de pacificação não surgiu de um clamor popular, todavia, focando nos megaeventos esportivos reuniu intenções econômicas e políticas para “pacificar” o Estado do Rio de Janeiro, sob essa perspectiva o elemento gerador estaria numa elite que seria capaz de moldar “a opinião das massas sobre questões políticas” (DYE, 2005, p.109).

O modelo de Elite, como os demais modelos, não é excludente, mas uma forma de analisar determinadas políticas, é possível agregar, portanto, a perspectiva do Modelo Incremental, pois “vê a política pública como uma continuação das atividades anteriores com apenas algumas modificações incrementais” (Ibid., p.115). Isso pode ser considerado diante do fato de tal programa de pacificação ter sido iniciado como um projeto não sancionado, sem qualquer lei ou portaria de criação. Somente em 2010, dois anos após a primeira UPP ser inaugurada, houve a publicação do projeto de lei N° 2966/2010 elaborado pelo deputado Estadual Alessandro Molon, que estabelecia critérios para a implantação das UPPs no estado, buscando garantir a permanência das UPPs na comunidade protegendo os moradores de possíveis represálias pelo crime organizado. O projeto foi vetado em 04/2011 e arquivado.

Nesse sentido, não havendo uma lei antecessora ao processo de implantação, especula-se que a política seja de caráter incremental, pois segundo Howlett (2013) um processo decisório racional é composto por análise de alternativas para alcançar objetivos estabelecidos, avaliação de custos aplicados (o Plano Plurianual só foi publicado em 2012 após o decreto n° 42.787 de 06 de janeiro de 2011 que estabelecia critérios de implantação, atuação e estrutura das UPPs). Reitera-se que seria uma decisão incremental também por

atender às demandas políticas, sem estruturação quanto aos gastos, planejamento tático de quais comunidades seriam beneficiadas pelo processo, limitação em caráter da finalidade que a política se destinaria; sendo movida por fatos políticos sem modificação do *status quo* no quesito belicoso de lidar com ambientes caracterizados pela pobreza e ausência infraestrutura estatal.

A implementação das UPPs foi o processo bastante incerto, mas se aproxima também do modelo da Teoria dos Jogos, “modelo abstrato e dedutivo de formulação de políticas. Não descreve como as pessoas de fato tomam decisões, mas como procederiam para tomar decisões em situações competitivas se eles fossem inteiramente racionais” (DYE, 2005, p.118). O pressuposto é que as pessoas envolvidas, os jogadores, têm elementos necessários para dar conta de decisões racionais com base nas opções, só que “quanto mais complexo e difícil se torna um problema, maior será a gama de alternativas de solução dentre as quais os administradores terão que fazer suas escolhas para enfrenta-lo” (HOWLETT, 2013, p. 185).

Daí que limitar as opções é um importante elemento para direcionar a atenção, nesse modelo os esforços de regulação por parte do agente, vão aumentando em grau de coercitividade no enfrentamento à resistência do controlado, uma vez que a persuasão se mostra ineficaz, com um clima instável demandando elevados custos para compensação em monitoramento e incrementos para controle.

**Quadro 3.** Matriz de possibilidade: relação agentes policiais x agentes infratores.

		AGENTES POLICIAIS	
		Sem violência	Com violência
AGENTES INFRATORES	Sem violência	PAZ SOCIAL	Controle do Estado
	Com violência	Controle do Crime	GUERRA CIVIL

**Fonte:** Elaboração própria, baseado em DYE (2005, p.119)

A polarização entre polícia e agentes infratores, entre o uso da violência por parte de um destes lados apresentando cenários extremos de domínio pelo crime ou guerra civil inclina ao aceite da retomada do controle pelo Estado para avançar em direção à Paz Social como única opção viável. Num paradigma desses é de se esperar que a Polícia, representante do Estado e legítima para o exercício da força, seja a condutora à paz, ainda que com violência sem parâmetros claros diante de tamanha animosidade (Vide Quadro 3).

Ademais, considerando o modelo do Institucionalismo, Dye (2005, p.101) aponta que um elemento peculiar às políticas públicas é sua vinculação governamental, pois, uma vez que seja considerado seu caráter institucional estão presentes *a legitimidade, a universalidade e a coerção* características que geram, respectivamente, uma obrigação legal que é para todos podendo prender seus violadores. Daí que delimitar quem fere essa ordem estabelecida orienta as ações tanto do governo quanto da sociedade, já que “o prejuízo que um crime traz ao corpo social é a desordem que introduz nele: o escândalo que suscita, o exemplo que dá, a incitação a recomeçar se não é punido, a possibilidade de generalização que traz consigo.” (FOUCAULT, 1987, p.112-113). Para Schattschneider (1960), nas arenas públicas

os adversários raramente concordam na definição dos assuntos, porque essa definição envolve poder. Aquele que define o assunto da política comanda o país; porque a definição das alternativas implica a escolha dos conflitos e a seleção de conflitos aloca poder”. (*apud* FUKS, 2000, p.83).

Além do quesito poder em disputa no cenário político, Queiroz (2012) aponta que a dificuldade no consenso e delimitação de um problema social<sup>27</sup> é agravada tanto pela limitação da percepção humana quanto de sua descrição e múltiplas possibilidades de abordagem. Essa dificuldade em se definir um problema a ser atacado já surge em seu diagnóstico, pois, segundo Secchi (2017, p.39), “o diagnóstico de um problema público é o trabalho analítico de identificação de problema público, sua amplitude, intensidade, seu contexto, suas causas e consequências e seu potencial de tratamento”. Em outras palavras é um trabalho que demanda tecnicidade dos agentes envolvidos no processo de delimitação do que é causa e efeito.

A tarefa de capturar os fatores vinculados à insegurança é de caráter incipiente, porque tanto o diagnóstico quanto a construção de soluções são complexos e demandam um esforço múltiplo dos *stakeholders*<sup>28</sup>, sendo, portanto, multidirecional. Como já citado, a questão da insegurança é um problema social que restringe o exercício da cidadania e limita a apreciação de outros. Para Queiroz (2012), ao tratar da complexidade de alguns problemas, podemos elencar a violência e criminalidade no rol de problemas parcialmente estruturados porque nestes

---

<sup>27</sup> Apesar de não haver consenso, neste trabalho o Programa UPP será abordado como tal.

<sup>28</sup> O termo *stakeholder* foi cunhado em 1963 filósofo Robert Edward Freeman. Em um sentido amplo faz referência a todo envolvido que influencia ou é influenciado pelo alcance de determinadas ações. Disponível em: <http://www.portal-administracao.com/2014/07/stakeholders-significado-classificacao.html>. Acesso em 06 mar. 2021.

não conseguimos conhecer completamente todas as variáveis ou as causas neles envolvidas. Tampouco é possível conhecer completamente todas as relações que existem entre essas variáveis ou causas e, conseqüentemente, a solução não é sempre exata, única e necessariamente reconhecida por todos (QUEIROZ, 2012, p.143).

O encadeamento feito a partir de 2007, através do governo de Sérgio Cabral, era a consideração de que o enfrentamento às facções criminosas na tomada das comunidades representava o problema focal da política de segurança pública. Essa afirmação fica evidenciada com falas de autoridades na área de segurança. Beltrame (2007), então secretário de segurança do Rio, declarou em entrevista à Revista Veja: “É uma guerra, e numa guerra há feridos e mortos”.

Esse e posicionamento contundente por parte dos representantes militares somado aos índices de violência registrados no Estado, principalmente na cidade do Rio de Janeiro, compunham um cenário de animosidade e insegurança social amplamente difundido. Nesse ano, 2007, matérias intituladas “Um PM é preso a cada 25 horas no Rio”<sup>29</sup> relatando condutas inapropriadas por parte dos agentes, “Bala perdida mata menina de 11 anos no Rio”<sup>30</sup> e “Menina de 13 anos foi morta no Morro dos Macacos durante operação policial”<sup>31</sup> entre tantas outras mortes inocentes, tudo isso incrementado por um jornalismo sensacionalista televisionado durante todas as tardes, de segunda a sexta, em canais abertos que geravam um clamor por um posicionamento do Poder Público. O caso do menino João Hélio de 7 anos<sup>32</sup> que ficou preso ao cinto de segurança durante assalto ao veículo no qual estava também sua mãe, é um dos exemplos de acontecimentos que geraram comoção nacional.

O Estado do Rio de Janeiro vinha de um histórico de alto índices de violência, tendo registrado em 1997, aproximadamente, 59 mortes por cada 100 mil habitantes ocupando a 1ª posição no *ranking* da violência homicida entre os estados brasileiros e chegava em 2007 com pouco mais de 50 mortes por cada 100 mil habitantes, caindo para a 4ª posição segundo Mapa da Violência de 2010<sup>33</sup>. No Estado do Rio de Janeiro o Instituto de Segurança Pública (ISP), autarquia criada pela Lei nº 3.329, de 28 de dezembro 1999, vinculado à Secretaria de

---

<sup>29</sup> Destaque do Jornal G1 em 06/04/07. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL18102-5606.00.html>. Acesso em 06 mar. 2021.

<sup>30</sup> Destaque do Jornal Folha de São Paulo em 17/12/07. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1712200710.htm>. Acesso em 06 mar. 2021.

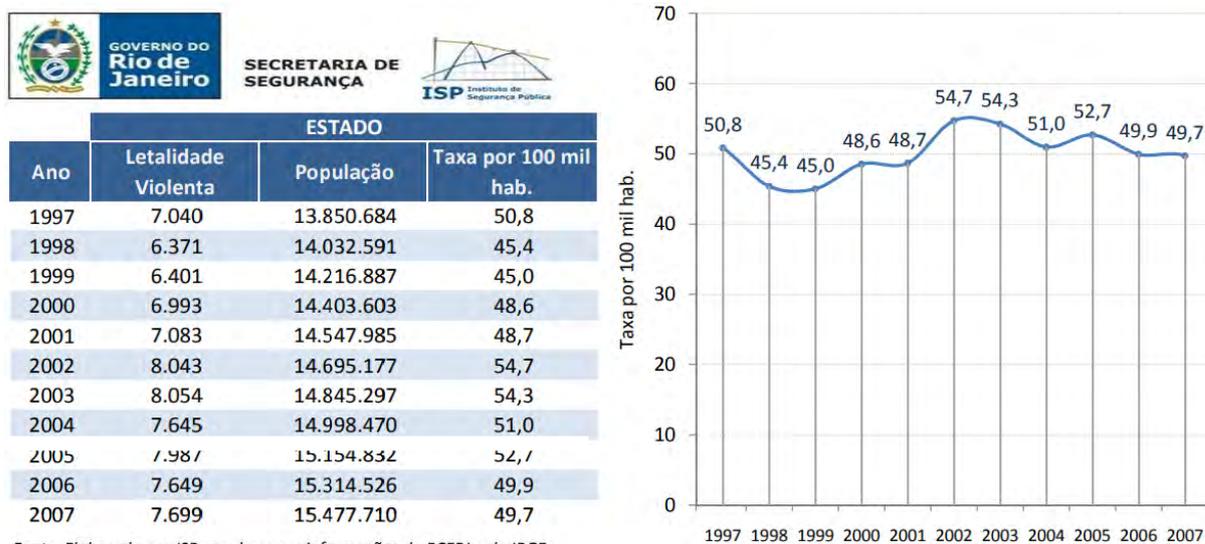
<sup>31</sup> Destaque do Jornal Extra em 23/03/07. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/menina-de-13-anos-foi-morta-no-morro-dos-macacos-durante-operacao-policial-734749.html>. Acesso em 06 mar. 2021.

<sup>32</sup> Matéria disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL4672-5606.00-MENINO+MORRE+AO+SER+%20ARRASTADO+POR+CARRO+EM+ASSALTO.html>. Acesso em 06 mar. 2021.

<sup>33</sup> Mapa da Violência 2010 - Anatomia dos Homicídios no Brasil. Disponível em: <https://www.mapadaviolencia.net.br/pdf2010/MapaViolencia2010.pdf>. Acesso em 06 mar. 2021.

Estado de Segurança Pública (SESEG) utilizada de indicadores de estratégicos para avaliar a violência no Estado, um deles é a Letalidade Violenta (LV). Esse indicador é o somatório do número de vítimas em homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte<sup>34</sup>. Ver Figura 4, a seguir.

**Figura 4.** Série histórica da taxa de Letalidade Violenta no estado do Rio de Janeiro.



Fonte: ISP

A Figura 4 indica uma diminuição na LV no ERJ em relação à taxa, mas vale se atentar ao fato de que a população do ERJ cresceu quase 12% entre 1997 e 2007, enquanto que o número de casos pela Letalidade Violenta (LV) passou de 7.040 para 7.699, ou seja, um pouco mais que 9%. Nesse mesmo período houve aumento em todos os indicadores da cidade do Rio: 1- a população cresceu acima dos 10%; 2- a taxa da LV saiu de quase 52 para um pouco mais de 54; e, 3- passou de 2906 para 3354 óbitos, mais de 15%.

O clima de guerra vinha se acirrando com as ações do Batalhão de Operações Policiais Especiais da PMERJ (BOPE), que desde de 2001 vinha fazendo uso do blindado apelidado de “Caveirão”, sendo esse mais um elemento a desgastar a relação entre polícia e sociedade civil das comunidades atravessadas por tais operações, principalmente no quesito Direitos Humanos. Sendo entendido por estudiosos como instrumento da manifestação da luta contra um território e contra uma população, notadamente pobres. É nesse embaraço entre a ação governamental, sofrimento dos moradores das favelas e militância de acadêmicos e atores políticos que nasce a “Campanha contra o Caveirão”,

<sup>34</sup> Vide em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=198>. Acesso em: 06 mar. 2021.

no dia 13 de março de 2006, a REDE, a Anistia Internacional, Justiça Global e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis, lançaram uma campanha, a nível internacional, num ato realizado no Centro do Rio de Janeiro, que defendia o fim imediato da utilização do blindado pela PM do Rio de Janeiro nas comunidades pobres do Estado. (MAGALHÃES, 2007, P.170).

A relação entre o governo e a opinião pública se encontrava num momento de grande tensão. As polícias Civil e Militar desacreditadas com índices de rejeição pela sociedade do Rio de Janeiro na ordem 42,9% e 56,1%, respectivamente, em pesquisa feita pelo ISP<sup>35</sup>. O cenário da capital do Rio de Janeiro era veiculado pela mídia como de caos, a UPP então se apresentava como esperança diante do problema assumido por diversas camadas sociais. Ver quadro a seguir.

#### Quadro 4. Itens: Diagnóstico do Problemas.

Nº	Itens	Resposta à Capital - ERJ
1	Identificação do problema	Comunidades dominadas por grupos criminosos
2	Causas potenciais do problema	Violência e Insegurança
3	Dados quantitativos acerca do problema	IPEA e ISP apontavam altos índices violência homicida e Letalidade Violenta
4	Alinhamento com metas e compromissos internacionais	DUDH (1948) <sup>36</sup> ; UNODC <sup>37</sup> (1991); CIDH <sup>38</sup> (1997)
5	Políticas adotadas para enfrentar o mesmo problema:	1º, 2º e 3º PNDH <sup>39</sup> ; SENASP; Criação das AISP; CCS; CONSPERJ; 1º e 2º PNSP; PRONASCI
6	Razões para que o problema seja alvo de intervenção do Estado.	Cumprir os art.5º e 144 da CRFB e art.183 da CERJ

**Fonte:** Elaboração própria, baseado em IPEA, Box 1 (2018, p.54)

O quadro destaca o processo que envolve o diagnóstico do problema, partindo da delimitação focal da ação que seriam as comunidades dominadas por grupos criminosos. Esse problema repercutiria na sociedade através da violência manifesta, bem como sua ameaça, gerando insegurança pública. Dando base quantitativa, os já citados índices da violência que

<sup>35</sup> Indicadores veiculados através do destaque feito pelo Jornal Folha de São Paulo em 19/08/08. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2008/08/435426-mais-da-metade-dos-moradores-do-rj-nao-confia-na-pm-diz-pesquisa.shtml?mobile> . Acesso em: 06 mar. 2021.

<sup>36</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em:

[https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf). Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>37</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime). Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/sobre-unodc/index.html>. Acesso em: 06 mar. 2021.

<sup>38</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Vide em: <https://cidh.oas.org/que.port.htm>. Acesso em: 06 mar. 2021.

<sup>39</sup> Programa Nacional dos Direitos Humanos (1996, 2002 e 2009, respectivamente).

resultava em morte somado à rejeição policial como marcador da dificuldade na cooperação entre a polícia e o cidadão no âmbito da Segurança Pública.

O Brasil como signatário na Organização das Nações Unidas (ONU) desde a sua criação em 1945, ratificou o documento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948, destaque-se o art.25, §1º que diz que toda a pessoa tem direito a um nível que lhe assegure o bem-estar seu e de sua família, à saúde, à alimentação, ao vestuário, à moradia, à assistência médica aos serviços sociais necessários. Também relacionado à ONU tem-se a atuação do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) desde 1991 no Brasil e desse acordo internacional com cooperação deve se alinhar em combater tráfico, consumo e uso de drogas, conforme descrito pela página UNODC, através de ações de combate à criminalidade organizada que tem em sua estrutura diversas conexões que transcendem os Estados Nacionais. De modo que o combate às drogas se apresenta como um problema multifacetado envolvendo áreas, entre outras, da saúde, da educação e da Segurança Pública, requerendo ações de base comunitária estimulando à participação juvenil visando romper com o processo de demanda por entorpecentes mediante projetos de prevenção, de tratamento e de reabilitação de dependentes químicos.

Já através do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992<sup>40</sup>, o Brasil se tornou signatário no Pacto de São José da Costa Rica – 1969, conhecido como Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CIDH), pela qual em seu artigo 1º §2º define que “pessoa é todo ser humano”, e segue nos artigos 4º, 7º e 13 dizendo que toda pessoa tem o direito de ter a vida respeitada, bem como que tem direito à liberdade e à segurança pessoais e ainda que toda apologia que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência deve ser proibida nos termos da lei. Elementos que as autoridades políticas e policiais do estado do Rio de Janeiro pareciam desconhecer.

Dentre as políticas nacionais adotadas para enfrentamento do problema há as três versões do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) que, mesmo não tendo força de lei, apresentam diretrizes para uma governança lastreada no respeito ao ser humano. Em sua primeira versão em 1996 teve pontuado “é preciso dizer não à banalização da violência e proteger a existência humana” (BRASIL, 2009, p.183), especificando a necessidade de uma convivência pacífica exigida pela democracia, como também destacando que as forças policiais precisariam ser preparadas para que no combate à criminalidade e à violência não incorressem na violação dos Direitos Humanos. Já na segunda versão em 2002, na quinta

---

<sup>40</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 15 fev. 2022.

proposta geral o que se recomenda à ação governamental apontava para a importância da criação de banco de dados com indicadores sociais e econômicos para “orientar a definição de políticas públicas destinadas à redução da violência e à inclusão social” (*Ibid.*, p.201). A terceira versão em 2009, documento bem mais robusto, trouxe 7 eixos com um total de 25 diretrizes, evocando a participação popular, tomando a pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento. Nesse documento, destaca-se a o termo “cidadania plena” para a qual são preconizados

a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos, condições para sua efetivação integral e igualitária. O acesso aos direitos de registro civil, alimentação adequada, terra e moradia, trabalho decente, educação, participação política, cultura, lazer, esporte e saúde devem considerar a pessoa humana em suas múltiplas dimensões de ator social e sujeito da cidadania. (BRASIL, 2009, p.52).

A concepção de cidadania vinculada à noção de Direitos Humanos é totalmente compatível ao passo que é imprescindível, pois nenhuma dimensão da vida em sociedade pode ser pensada sem que esteja vinculada às demais, tudo se perpassa das necessidades fisiológicas mais básicas às possibilidades psicológicas e imaginativas do lazer e da cultura. Já no quesito territorial, desde 1997<sup>41</sup> a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)<sup>42</sup>, criada para dar assessoria ao, atualmente denominado, Ministro de Estado da Justiça e da Segurança Pública, surgiu com intuito de integrar, modernizar, acompanhar e gerenciar atividades dando apoio técnico e administrativo aos órgãos responsáveis pela Segurança pública. Da criação em 1999 aos ajustes em 2009 as adequações territoriais dos recortes em AISP - Áreas Integradas de Segurança Pública<sup>43</sup>, tiveram foco em proporcionar maior nível de trocas entre as polícias civil e militar numa mesma área de atuação. Somado a isso, há os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS)<sup>44</sup>, um instrumento de participação social que conta com voluntários atuando no intento de contribuir para a redução da violência e da criminalidade objetivando a paz social através da promoção de uma comunicação mais

---

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/senasp-completa-de-20-anos-de-servicos-prestados>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>42</sup> Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sofreu diversas alterações de seus termos legais até o texto vigente pelo Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, com alterações mais recentes dadas pelo Decreto nº 10.785, de 1º de setembro de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9662.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9662.htm#art11). Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>43</sup> Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) foram criadas por meio da Resolução SSP nº 248/1999, complementada pela Resolução SSP nº 263/1999.

<sup>44</sup> Conselho Comunitário Segurança, têm as atribuições elencadas na Resolução SSP 781/2005, alterada pela Resolução SESEG 78/2007.

estreita entre a sociedade civil e as Secretarias de Estado de Polícia Civil e de Polícia Militar<sup>45</sup>.

Passando de um nível mais local ao macro, o Conselho de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (CONSPERJ)<sup>46</sup> criado em 1999 com nova redação dada em 2012, órgão colegiado permanente, de natureza propositiva e consultiva, entendendo a segurança pública como direito e responsabilidade de todos buscou abrir um canal de comunicação democrática entre as instituições públicas e privadas integrando os mais diversos esforços com vistas à prevenção e controle da criminalidade<sup>47</sup>. Em 2000, foi criado o Plano Antiviolação<sup>48</sup> que teve como suporte o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com o objetivo de apoiar projetos os projetos sob responsabilidade dos entes da federação na área da Segurança Pública, teve entre outros compromissos enfatizados a redução da violência urbana; Intensificação das Ações do Programa Nacional de Direitos Humanos; e, a Capacitação Profissional e Reparelhamento das Polícias<sup>49</sup>, também focado na repressão e prevenção da criminalidade. Em 2003 o II PNSP foi lançado como uma espécie embrionária do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública, “com a finalidade de definir competências e articular as ações das polícias e outras instituições do sistema de justiça criminal” (BRASIL, 2018, p.32).

Por fim, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)<sup>50</sup> foi criado com a finalidade de prevenir, controlar e reprimir a criminalidade atuando em duas frentes: Ação policial mais ética, preparada, valorizada e integrada; junto da, Prevenção e integração de jovens em situação de risco entendendo que programas sociais são parte da estratégia de Segurança Pública<sup>51</sup>. Executado de maneira integrada, estimulando uma cultura de paz focando na população juvenil (15-24 anos), social (pessoas vulneráveis e egressos do

---

<sup>45</sup> Definição os coordenadores das AISP e, entre outras providências, a criação dos CCS. Disponível em: [http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/legislacaoCCSmar2003.pdf](http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/legislacaoCCSmar2003.pdf). Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>46</sup> Conselho de Segurança Pública do Rio de Janeiro criado por meio do Decreto Estadual 25.172/1999 e reestruturado pelo Decreto n.º 43.752, de 11 de setembro de 2012. Disponível em: [http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto\\_43\\_752\\_-\\_110912\\_-\\_da\\_n.htm](http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_43_752_-_110912_-_da_n.htm). Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>47</sup> Pela Lei n.º 8.636, de 28 de novembro de 2019, passou-se a denominação Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Rio de Janeiro – CONSPERJ. Disponível em: [http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/Decreto8636\\_CCSNOV2019.pdf](http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto8636_CCSNOV2019.pdf). Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>48</sup> Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) ou Plano Nacional antiviolação. (1º em 2000 e 2º em 2003).

<sup>49</sup> Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/140/43.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 15 fev. 2021.

<sup>50</sup> Programa de Segurança Pública com Cidadania.

<sup>51</sup> Disponível em: [https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE/AP\\_08\\_MinisterioJustica.pdf](https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE/AP_08_MinisterioJustica.pdf). Acesso em: 15 de fev. 2022.

sistema prisional), territorial (localidades com altos índices de homicídios e crimes violentos) e repressivo (combate ao crime organizado). Entre outras medidas a criação do Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) aos entes que voluntariamente aderissem ao Programa, bem como a garantia da participação social e demais ações de transparência<sup>52</sup>. Todo esse conjunto de políticas destacada, entre outras medidas com intuito de fazer valer o que descrevem os art.5º e 144 da CRFB e art.183 da CERJ, das garantias individuais e do direito e responsabilidade relacionados à Segurança Pública.

Assim, entre diversos outros fatores, fazia-se necessária uma política pública que restaurasse a confiança popular no poder público e que promovesse uma melhoria na qualidade de vida das comunidades elencadas como alvo da ação pública e, conseqüentemente, beneficiando o entorno, por extensão, a capital do Rio de Janeiro. Essa necessidade passou a ser estudada pelo governo, visão *top-down*, foi a união do útil economicamente ao desejável do ponto de vista da opinião pública para modificar a relação polícia-cidadão. O ano do Pan-Americano, 2007, também foi período de disputa para sediar a Copa do Mundo 2014 e ainda do destaque ao Cristo Redentor como uma das Sete Maravilhas do Mundo Moderno, mas a “casa” precisava de organização inadiável, pois o estado do Rio tinha como ponto fraco a violência.<sup>53</sup> Isso colocou a Segurança Pública na ordem do dia, elevou ao nível de prioridade os assuntos de combate ao crime e a retomada do controle estatal, temos nesse cenário a inclusão na agenda pública.

Na visão de Kingdon (2003, p.3) uma Agenda “é a lista de assuntos ou problemas aos quais as autoridades governamentais e pessoas de fora do governo intimamente associadas a essas autoridades estão prestando muita atenção a qualquer momento”<sup>54</sup>. A sociedade também acaba construindo suas demandas, podendo ser nominada como agenda informal, mas de fato, só recebe alguma atenção quando é institucionalizada. Em outras palavras, dado o sentido político da agenda, ela não se resume numa lista de problemas já que diante de uma série de possibilidades de melhorias apenas alguns temas são selecionados; a agenda é, então, o resultado da forma como a realidade social é interpretada pelo governo. Considerando as UPPs o governo do estado do Rio de Janeiro via uma oportunidade política e não uma possibilidade de melhoria real das condições de segurança em si.

---

<sup>52</sup> Lei nº11.530, de outubro de 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/L11530compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11530compilado.htm). Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>53</sup> Vide: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas/2007/10/30/ult59u135209.jhtm>. Acesso em: 06 mar. 2021.

<sup>54</sup> Tradução livre do texto original.

Dentro da agenda governamental há ainda a agenda de decisão, ou seja, diante de reconhecidos problemas sociais alguns estão no rol do que podemos chamar de “urgências públicas”, e para cada recorte desse, há um conjunto de alternativas que pode ser considerado em dado momento. Os atores envolvidos e a audiência<sup>55</sup>, são duas categorias consideradas a partir de Kingdon (2003) à definição da agenda e especificação das alternativas. Assim, a definição de uma agenda formal pode contar: 1- com a mobilização de profissionais e elites políticas, do controle partidário e da ideologia dominante nas zonas decisórias; e, 2- crise ou eventos relevantes, ampliação conceitual ou tecnológica que gere mudança de percepção dos atores: assim, impactam sobre a escolhas das alternativas três processos “o reconhecimento de problemas, a geração de propostas políticas e os eventos públicos”<sup>56</sup> (KINGDON, 2003, p.18).

Agenda, de modo geral é o reconhecimento e o escalonamento de problemas. Essa agenda pode ser sistêmica, um problema reconhecido pela opinião pública e que diz claro respeito às autoridades governamentais; já agenda governamental é um pouco mais restrita, pois contempla os problemas considerados relevantes pelos tomadores de decisão; já a agenda decisória é aquele conjunto de problemas que são destacadas da agenda governamental para se tornarem políticas públicas. (CAPELLA, 2018). Há outros fatores que impactam na entrada de certos temas na agenda e suas alternativas, desde recursos organizacionais à impopularidade, mas também o fato de que cada político está preocupado com questões específicas. Todavia, com o devido destaque, o clamor popular pode gerar pressão para que uma demanda indique a necessidade de uma política pública, sua entrada na agenda e alternativas adequadas para lidar com tal problema. No âmbito do ERJ um cenário complexo é o da segurança pública, não há como fugir dessa temática, pois impacta em interesses econômicos, políticos e sociais.

Após tomada a decisão e implementação da UPPs, conforme apontam TRINDADE et al (2012), as soluções estão vinculada à atuação policial com uma abordagem pró comunidade pacificando espaços antes ocupado pelo o tráfico gerando inclusão social para os moradores dessas localidades dando base ao crescimento do comércio e a entrada de empresas e iniciativas para oferecerem cursos profissionalizantes, a chegada de obras públicas de infraestrutura e, conseqüentemente, possibilitando o desenvolvimento da comunidade. Em outras palavras, o combate à criminalidade envolve diversas ações

---

<sup>55</sup> Interpretação a partir de Kingdon (2003, p.4).

<sup>56</sup> Tradução livre do texto original.

simultâneas, inclui atividades que estão apresentadas em relação a percepção e projeção no tempo, e se enquadram em:

- **Curto prazo:** combater a evasão escolar, dificultar o aliciamento de menores por parte do crime organizado, sufocar a ocorrência de ilicitudes nas comunidades, entre outros.
- **Médio prazo:** profissionalização da mão-de-obra local, aumento na oferta de postos de trabalho formais, policiamento visto como benefício social, entre outros.
- **Longo prazo:** reestabelecer a paz nas comunidades, promover liberdade no trânsito de pedestres e motoristas, capacidade de desenvolvimento social em suas diversas esferas, entre outros

Essa reconFiguração socioespacial compreende ações paralelas e de diversos atores públicos e privados. Junto com as UPPs vieram projetos sociais como de música<sup>57</sup> na área das artes, a instalação de centro educacionais como Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC)<sup>58</sup> no âmbito da capacitação profissional. De maneira geral, as comunidades atendidas pelo programa UPP receberam tratamento de esgoto e houve também um progresso no sentido de urbanização. É importante destacar que algumas comunidades foram suportadas pela secretaria de turismo com opções de trilhas e atividades culturais, no caso do Morro do Vidigal, motes como “Apaixone-se pela comunidade mais famosa do Rio do Janeiro!”<sup>59</sup> já passaram a revelar uma modificação de perspectiva sobre o pertencimento e emancipação da comunidade local no cenário da Cidade do Rio.

De acordo com o problema elencado e para visualização da relação entre as suas causas e as soluções pretendidas temos, como possibilidade de análise, o disposto na Figura 5, a seguir.

---

<sup>57</sup> Projeto na UPP Cidade de Deus. Inclusão Social através da Música. Vide em

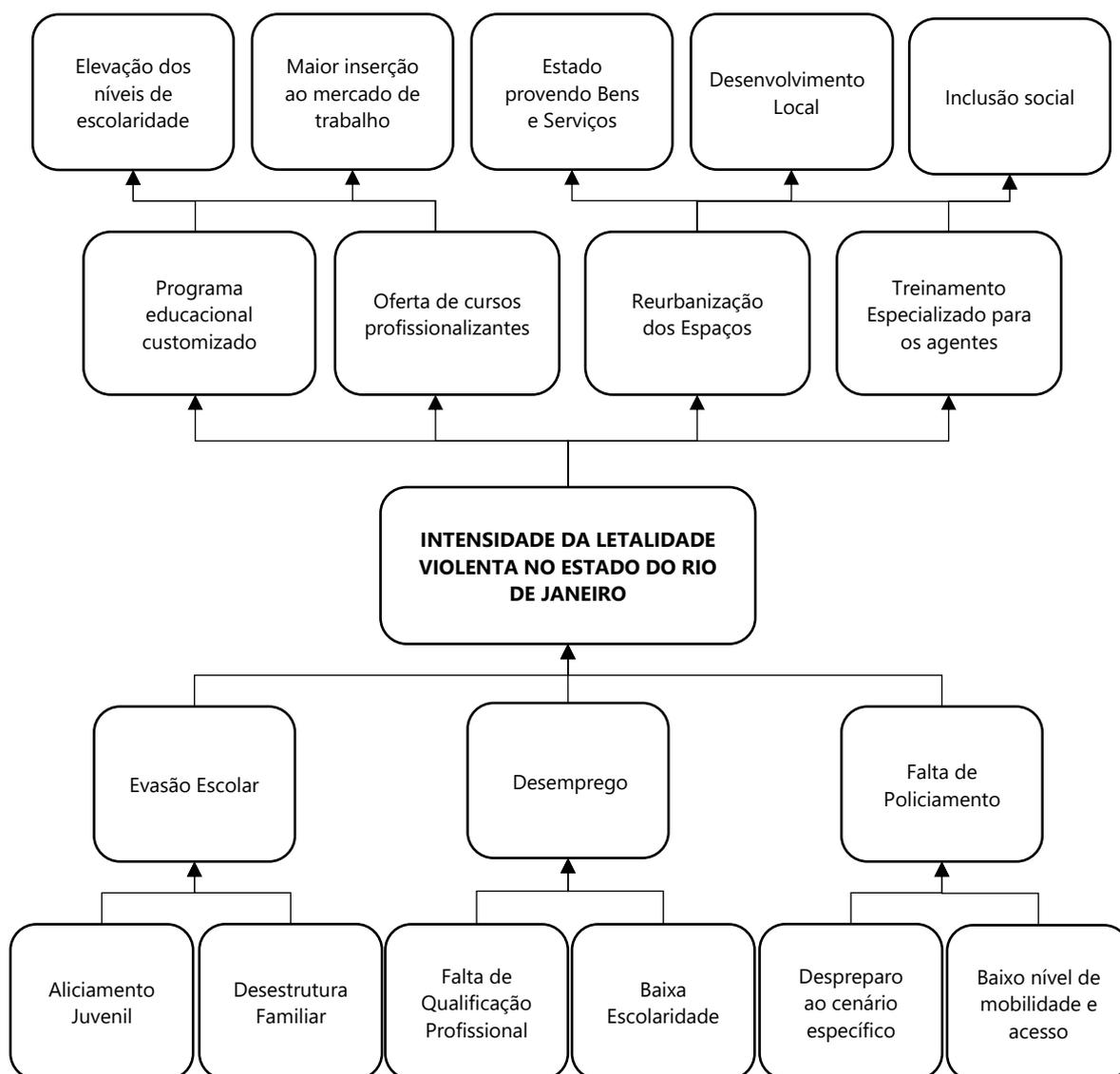
<https://publicos.wordpress.com/2015/07/02/projeto-social-na-upp-promove-inclusao-social-atraves-da-musica/>. Acessado em 23/06/19.

<sup>58</sup> UPP Santa Marta. Vide em:

[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/11/politica/1520769227\\_645322.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/11/politica/1520769227_645322.html). Acessado em 23/06/19.

<sup>59</sup> Vide em: <https://www.dicasdeviagem.com/morro-do-vidigal-nova-paixao-turistica-do-rio-de-janeiro/>. Acessado em 23/06/19.

**Figura 5.** Árvore de Problemas e Soluções.



**Fonte:** Elaboração própria

No caso da UPP, em se tratando de uma política pública de caráter primário alocativo, pois, direciona bens e serviços à beneficiários específicos (QUEIROZ, 2012), e, se “toda política pública se baseia numa ‘teoria’ [...] que dá sustentação às práticas da intervenção, em busca de um determinado resultado” (DI GIOVANNI, 2009, p.19), então há consequências presumidamente impactáveis pelas ações praticadas, essa estima é possível quer seja por uma experiência própria ou de outrem. Todavia, podem haver também outras ocorrências não pensadas, ou seja, sem referencial histórico, mas que são provocadas pela repercussão da ação de determinada política, respectivamente, temos causas e efeitos.

No rol das causas a UPP traria paz social, possibilidade de melhora da qualidade relativa à educação e à saúde pública, aumento do nível de empregos formais<sup>60</sup>, trânsito seguro na comunidade então pacificada e como efeito o fomento às manifestações culturais endógenas, também o incentivo ao adensamento das relações locais promovendo trocas sociais que caracterizariam o território pela identificação socioespacial não mais delimitadas por facções. Já no âmbito dos efeitos, ou seja, o não esperado que se realiza *post factum* à implementação da UPP social, tem-se, entre outros, que algumas favelas se tornaram destino internacional, os albergues cresceram exponencialmente, caracterização dos espaços ao turismo e uma gourmetização<sup>61</sup> gastronômica passou a ser percebida em certas comunidades<sup>62</sup>.

Mas é preciso ter mente que o contexto de insegurança vinculado à camada mais pobre é inscrito historicamente desde os processos higienistas da atual capital do Rio de Janeiro, que apesar de propostas de saúde pareciam maquiagem de vontades políticas de exclusão social<sup>63</sup>. Da aproximação entre pobreza, doença e um suposto potencial criminoso, camadas inteiras foram sendo rejeitadas dos projetos de melhorias e privadas de oportunidades socioeconômicas. Essas expulsões podem ser tomadas como uma das causas para o surgimento do que viria a ser conhecido como favela<sup>64</sup>. Partindo já das favelas propriamente ditas, é possível considerar que em meados de 1970 já ocorriam mudanças perceptíveis como “o aumento generalizado de roubos e furtos a residências, veículos e transeuntes; o maior grau de organização social do crime; o incremento da violência nas ações criminais; e o aumento das taxas de homicídio” (AMOROSO, 2019, p.136).

E referindo-se ao movimento associativo de favelas que se posicionava combativamente ao governo do Rio de Janeiro, Diniz (1982) & Brum (2006), destacam que havia resistência popular “contra o programa de remoção empreendido pelo governo militar

---

<sup>60</sup> Matéria que retrata os benefícios possibilitados pelo programa da UPP social: Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101220\\_rio\\_upps\\_servicos\\_julia\\_rw](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101220_rio_upps_servicos_julia_rw). Acesso em: 09 mar. 2021.

<sup>61</sup> Neologismo referente ao processo de refino real ou apenas estético de um processo. Interpretação nossa com base no conceito de neologismo, disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/gramatica/diferencas-entre-neologismo-estrangeirismo.htm>. Acesso em: 09 mar. 2021.

<sup>62</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/roteiro-de-petiscos-drinques-nas-favelas-do-rio-atracao-no-verao-11338235>. Acesso em: 09 mar. 2021.

<sup>63</sup> Vide: <https://www.preparaenem.com/historia-do-brasil/modernizacao-expulsao-reurbanizacao-rio-janeiro.htm>. Acesso em: 09 mar. 2021.

<sup>64</sup> O IBGE a partir de 2010 passou a dotar o termo Aglomerado Subnormal para se referir a qualquer “ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação”. Vide: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=1&idnoticia=2051&busca=&t=censo-2010-aprimorou-identificacao-aglomerados-subnormais>. Acesso em: 08 mar. 2021.

[...] que possuía a meta de erradicar todas as favelas cariocas até 1976” (*apud Ibid.*, p.135). Vale o destaque, pois, a referida política pública não considerava uma estratégia ampla, antes, apenas atuar de maneira focal, vertical e nada dialógica. De outra forma, produzir e garantir a segurança pública deveria significar a consideração de outras políticas públicas a compor o quadro complexo e amplo da ordem pública sem a sensação de medo (ZALUAR, 2019, p.13), sensação essa que também se aplica pelo temor ao poder público.

### **1.1.3 Planejamento Estratégico de Segurança Pública, um olhar sobre as UPPs**

Planejar é a primeira função administrativa que, numa rápida sentença, estabelece o que e como algo será feito pela organização. Os agentes públicos precisam planejar em suas respectivas áreas e entes federativos (União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios) como serão alocados os recursos humanos, financeiros e materiais nos limites estabelecidos pela lei. As ações públicas, como já sinalizado, são as chamadas políticas públicas, logo, o planejamento é algo que também é parte constitutiva da Segurança Pública.

Chaves (2014, p.84) diz que “planejamento é uma ferramenta para analisar o ambiente externo e interno, reafirmar a missão da Organização, coletar dados e os transformar em informações para definir os planos de ação”. O planejamento de forma geral pode ser dividido em 3 níveis: operacional, focado nos métodos e processos da execução das atividades; tático, nível intermediário de caráter mais departamental que aborda os planos de ação; estratégico, que pensa no cenário de longo prazo, estabelecendo as diretrizes e pensando a organização como um todo<sup>65</sup>.

Para Misoczky & Guedes (2011, p.16) “o planejamento é o cálculo situacional que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação”, ou seja, tem uma intenção na ação e uma finalidade que deve estar respaldada em instrumento legais como a máxima da CRFB/88. Aqui, diante de um problema semiestruturado e seus múltiplos desdobramentos o Planejamento Estratégico Situacional (PES) surge como método mais adequado, pois,

a realidade planejada não tem data de início e de término, e os problemas que ela gera são relativos à situação dos atores que nela coexistem. Nessa realidade [...] as soluções ótimas devem dar lugar a soluções satisfatórias que reconhecem a continuidade dos problemas sociais no tempo. (MATUS, 1993 *apud* MISOCZKY & GUEDES, 2011, p.24).

---

<sup>65</sup> Disponível em: <https://blog.cestanobre.com.br/planejamento-estrategico-tatico-e-operacional/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Diferente do Planejamento Normativo Tradicional, que se estrutura a partir do planejamento econômico, de caráter tético e racional, o PES traz explicações situacionais, porque não consegue fixar mediante leis de causalidades um único futuro estritamente lógico e certo. Sob essa perspectiva há apostas, possibilidades, envolve tanto a técnica quanto o fator político e o plano é constituído a partir do problema. Nisso, “pressupõe que o sujeito que planeja está dentro da realidade, fazendo parte de um contexto no qual outros atores também planejam. Planejador e objeto planejado se confundem e são indissociáveis” (*Ibid*, p.18).

Dado esse aspecto do PES, o programa das UPPs inicialmente vinculado à Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), extinta em janeiro de 2019<sup>66</sup> pelo então governado Wilson Witzel, foi criada com o intuito de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população através da manutenção da segurança pública com o objetivo de combater e desarticular o crime organizado nas comunidades e favelas do estado do Rio de Janeiro. De acordo com a informação que consta na página oficial da UPP, seus objetivos são:

- Retomar territórios antes dominados por grupos criminosos ostensivamente armados e estabelecer o Estado Democrático de Direito;
- Devolver à população local a paz e a tranquilidade pública, necessárias ao exercício e desenvolvimento integral da cidadania;
- Contribuir para quebrar a lógica de “guerra” existente no estado do Rio de Janeiro;
- Permitir a entrada ou a expansão dos serviços públicos e da iniciativa privada, tradicionalmente limitada pela ação do poder paralelo dos grupos criminosos;
- Aumentar a formalização das atividades econômicas e dos serviços no local, bem como da vida dos moradores em geral, historicamente submetidos a condições de informalidade; e
- Contribuir a uma inserção maior desses territórios e seus habitantes no conjunto da cidade, desativando a visão tradicional de ‘cidade partida’ que caracteriza o Rio de Janeiro.

---

<sup>66</sup> Via Decreto Nº 46.547/2019, Vide em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/223207707/doerj-poder-executivo-01-01-2019-pg-5>. Acesso em: 09 mar. 2021.

Mas de acordo com o decreto 45.186 de 17 de março de 2015 os objetivos listados são:

- Ocupar territórios ocupados por grupos criminosos, visando extinguir a coação ilegal sobre seus moradores;
- Reduzir a violência armada, especialmente a letal;
- Recuperar a confiança e a credibilidade dos moradores na polícia;
- Contribuir para uma cultura de paz, regulando de forma pacífica, os conflitos no interior das áreas atendidas, sob a orientação de padrões não violentos de sociabilidade.

Embora as descrições sejam muito similares, o site traz uma gama maior de informações, propiciando inclusive um melhor entendimento para quem busca compreender um pouco mais sobre o programa. Ainda que a definição dos objetivos soe um tanto imprecisa, não há divergência sobre o público-alvo dessa política, que são as comunidades dominadas pelo crime organizado nas zonas periféricas, reconhecidamente, favelas. E as fases de uma UPP são descritas numa estrutura de ação segundo o Decreto nº 42.787 de 06 de janeiro de 2011. Em seu art. 2º, a implantação de uma Unidade de Polícia Pacificadora é composta por quatro ações fundamentais:

- Intervenção Tática, desenvolvida preferencialmente por grupos de operações especiais (BOPE e BPChoque) que realizam ações táticas para a efetiva recuperação do controle territorial;
- Estabilização, que contempla ações táticas e de cerco para preparar o terreno para a implantação;
- Implantação estrutural da UPP, quando policiais especificamente designados e treinados para essa função ocupam o local; e
- Avaliação e monitoramento.

O organizador e responsável pelo Programa é o Governo do estado do Rio de Janeiro, o decreto 45.186 de 17 de março de 2015, cita que a coordenação era dada pela SESEG,

sendo essa também a responsável pela articulação e busca de apoio com os entes federativos e executado pelas polícias civil e militar do RJ. Com base neste mesmo decreto as áreas para pacificação são definidas pela SESEG, com o apoio do ISP e da Agência de Inteligência de acordo com o grau de risco vivido pelo cidadão dentro das comunidades.

A Segurança Pública, como já destacado, é um tema de altíssima complexidade e está imbricada em vários outros recortes no âmbito das políticas públicas. Por isso a utilização da Teoria da Mudança pode servir de ferramenta de planejamento, pois, “ajuda a definir e explicitar os objetivos de longo prazo de determinada iniciativa ao mesmo tempo em que permite identificar as pequenas metas a serem atingidas durante o caminho para que esse objetivo se concretize”. (BRANDÃO, 2019, n/p). Essa teoria foi desenvolvida por Carol Weiss (1895–1952), busca elucidar três perguntas diretivas:

- Por que é tão difícil compreender os pressupostos sobre os quais as mudanças sociais estão apoiadas?
- Porque as fases que antecedem os resultados finais e que mostram como uma política ou programa se desdobra nas comunidades são tão pouco evidentes e explicitadas?
- Por que os stakeholders tipicamente desconhecem o caminho e os desdobramentos dos programas com os quais se relacionam? (MENA, 2017, s/p)<sup>67</sup>

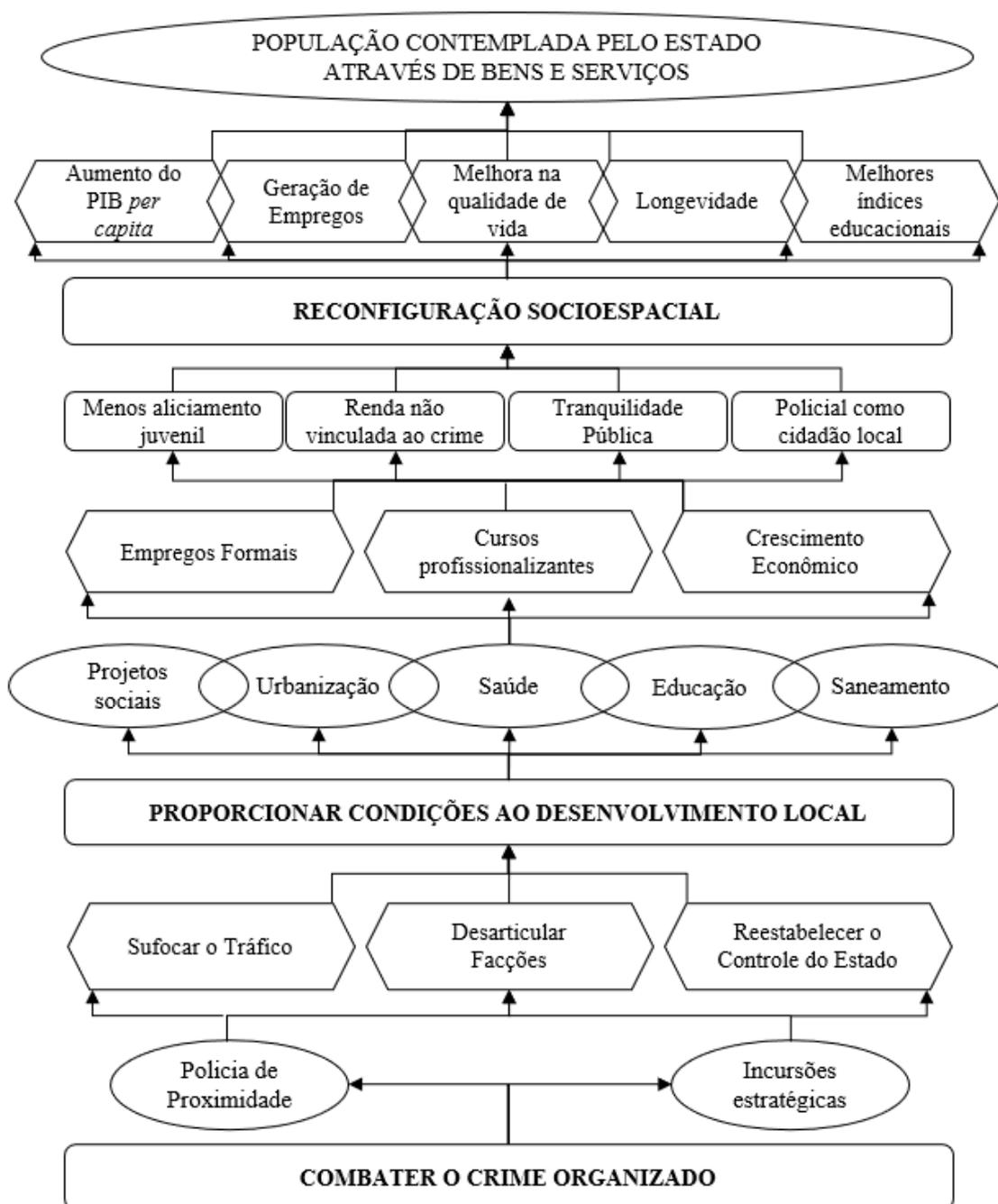
Nesse sentido, o programa UPP tendo claras suas metas em relação aos seus objetivos culminaria a geração de insumos à melhoria social, visto que -como conclui a frase célebre atribuída à Leonid Brejnev<sup>68</sup>- “não há nada mais prático do que uma boa teoria”. Ainda que a finalidade de uma teoria seja seu exercício no mundo real, quando uma orientação é bem definida a prática conjunta pode dar resultados mais eficientes, nesse sentido, a prática é a finalidade da teoria e essa é a descrição do caminho mais adequado dadas as circunstâncias de sua elaboração. A Figura 6, a seguir, plota de baixo para cima as ocorrências de curto, médio e longo prazos culminando na mudança pretendida. Sob essa análise, então, seria realizável uma efetiva presença do Estado nesses espaços desde outrora marginalizados.

---

<sup>67</sup> Vide em: <https://projetodraft.com/verbete-draft-o-que-e-teoria-da-mudanca/>. Acesso em: 09 mar. 2021

<sup>68</sup> Difundido amplamente na *internet*, também disponível em: <https://citacoes.in/citacoes/118668-leonid-brejnev-nao-ha-nada-mais-pratico-do-que-uma-boa-teoria/>. Acesso em: 09 mar. 2021

**Figura 6.** Teoria da Mudanças: Organograma bottom-up.



**Fonte:** Elaboração própria, baseado em Carol Weiss.

A outra face da decisão de se intervir num problema reconhecido, está a inação por parte do Poder Público que configura uma ação quer seja ela orientada a partir de outros objetivos estabelecidos ou seja pela manutenção das desigualdades e injustiças sociais. Para Thomas Dye (1972) política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (*apud* HOWLETT, 2013, p.7). A percepção de um processo e a não atuação Estatal

pode configurar a desigualdade como um elemento de ordem social, já que a indiferença pode representar uma conformação com o *status quo*.

Dessa forma, a não atuação do Estado nesse problema social estaria situado num projeto que apenas gera integração, pois, limita e/ou impede acesso à bens e serviços operando como instrumento na manutenção das desigualdades, promovendo exclusão social (BONETTI, 2006), onde segundo Robert Castel (2006) os “excluídos”, além de não comporem um grupo homogêneo,

são mais precisamente coleções de indivíduos separados de seus pertencimentos coletivos, entregues a si próprios, e que acumulam a maior parte das desvantagens sociais: pobreza, falta de trabalho, sociabilidade restrita, condições precárias de moradia, grande exposição a todos os riscos de existência, etc. (*apud* BONETTI, 2006, p.186).

Por fim, em outras palavras, é possível abordar a segurança pública contando do seu impacto na dimensão socioeconômica, já que a estabilidade social repercute sobre determinadas localidades rotulando territórios como economicamente viáveis ou não, como aptos às melhorias ou não. Daí que a não intervenção no combate à violência, ao clima de insegurança e à criminalidade, de maneira geral, pode implicar numa redução das perspectivas de desenvolvimento social, pois, a estabilidade e as garantias de bens privados podem atrair iniciativas que incidam sobre crescimento econômico. Tendo em vista que, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), os “empregos formais tornam brasileiros mais pobres menos dependentes de programas de assistência”<sup>69</sup>. Empregos esses que, entre outros setores, dependem tanto da alocação de empresas quanto da disponibilização de serviços de transportes coletivos. Ou seja, num sistema que é capitalista e onde o interesse econômico pode ser fator altamente relevante na tomada de decisão dos agentes políticos, nisso estaria posta a importância de certas localidades serem consideradas seguras e estáveis.

## 1.2 SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: TERRITÓRIOS SOB A PERSPECTIVA DA LETALIDADE VIOLENTA

### 1.2.1 O território e a Segurança Pública

---

<sup>69</sup> Manchete do site Nações Unidas Brasil, disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/73094-oit-empregos-formais-tornam-brasileiros-mais-pobres-menos-dependentes-de-programas-de>. Acesso em: 09 mar. 2021.

De acordo com a concepção de Raffestin (1993, p. 144), “o espaço é a ‘prisão original’, o território é a prisão que os homens constroem para si”. Nesse sentido, o espaço, onde a vida acontece materialmente, uma vez submetido à racionalização humana é considerado um território, ou seja, é o reflexo da ação intencional de um ator, ou conjunto de atores, com poder para esse estabelecimento, pois,

as fronteiras, os limites territoriais, se colocam como fundamentais para entender as relações sociais e de poder, o que implicará relações de pertencimento e estranhamento (um *nós* e um *eles*), assim como relações de dominação e exploração através do espaço pela apropriação/expropriação de seus recursos. (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 288).

Por conseguinte, uma vez que esse limite passe a existir, um grupo pode exercer influência direta sobre esse espaço, ainda que isso não seja um fator que resuma esse conceito, já que

a abordagem territorial não se dá apenas pelo seu reconhecimento, mas pelo exercício de três fatores: “1) construção institucional e participação social dos atores; 2) intersetorialidade das atividades propostas; e 3) elaboração de projetos estratégicos de desenvolvimento como elementos centrais no desenho da política territorial, privilegiando os temas da governança e da gestão social” (DELGADO & ROCHA, 2017, p. 140).

Haesbaert (2005, p.1) pontua que “território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional ‘poder político’. Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais concreto, de dominação, quanto ao poder no sentido mais simbólico, de apropriação”. Pela própria característica de se viver em sociedade, nenhum lugar é totalmente homogêneo, nos mais variados quesitos, percebe-se que existem peculiaridades, o que denota o surgimento do conceito de territorialidade. Com a multiplicidade histórica, cultural, ecológica, política e econômica a vida social ganha variações na conjugação dessas nuances, pois,

a vida é tecida por relações, e daí a territorialidade poder ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaco-tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema (RAFFESTIN, 1993, p. 160).

Dito de outra forma, territorialidade é o conjunto de elementos distintivos na relação com atores pertencentes ao espectro exterior de uma sociedade, que se reconhece por sua lógica de produção, de troca e de consumo. O território, então é composto por suas territorialidades, pelos valores simbólicos e os códigos que geram um coletivo que interage e se reconhece.

Para Haesbaert (2005, p.3) "todo território é, ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico, pois exercemos domínio sobre o espaço

tanto para realizar ‘funções’ quanto para produzir ‘significados’”. Funcional porque é fonte de recursos materiais, o ter. Simbólico porque se manifesta na identidade, o ser. Por isso, o território é o lugar onde o poder é exercido política e juridicamente, que atua sobre um espaço tanto de modo concreto pela dominação (político-econômica), portanto, funcional e de troca; quanto de modo subjetivo, pela apropriação (cultural-simbólica), sendo pelo vivido, de uso. É no território que as relações sociais se dão enquanto relações de poder, desde o “anti-poder” da violência até a sutileza do poder simbólico, que compõem o território e a territorialização como “*continuum*” (HAESBART, 2005, p. 2). Dessa maneira, a territorialidade é composta multiplamente por relações política, econômicas e culturais, é “um componente do poder, [...] meio para criar e manter a ordem, [...] estratégia para criar e manter o contexto geográfico através do qual nós experimentamos o mundo e o dotamos de significado” (HAESBAERT, 2005, p. 6776).

Pela conceituação de Santos (2004, p. 233), o território tem relações com a materialidade, sendo “imutável em seus limites uma linha traçada de comum acordo ou pela força. Esse território não tem forçosamente a mesma extensão através da história, mas em um dado momento ele representa um dado fixo”. Essa materialidade, os objetos do território, recebem significados e são determinados pelo espaço, assim “a utilização do território pelo povo cria um espaço” (HAESBAERT, 2005, p. 232-233). Nessa visão, espaço é um campo de forças desigual, que surge de relações sociais ao longo do tempo, “é um sistema de valores, que se transforma permanentemente” (SANTOS, 2006, p. 67). Ou seja, consequência de uma racionalidade de produção já que é orientada a um fim, assim, “o ato de produzir é igualmente o ato de produzir o espaço” (SANTOS, 2004, p. 202). Outrossim, nele ocorrem as especificações do todo social resultado da noção de território que representa a harmonização forçada entre lugares e os agentes que o ocupam.

Avançando sobre as implicações do território, percebe-se uma interlocução com a perspectiva da Segurança Pública, pois através dela a noção de território e de sua gestão é um campo de constante tensão política e simbólica com repercussões de toda espécie na vida das pessoas e da sociedade. De fato, é o poder em disputa. Considerando, por exemplo, os termos usuais em reportagens em jornais, como “território do crime” ou “território dominado pelo tráfico”, nota-se que o território se torna

alvo de diferentes definições e debates, sendo construído não somente por suas fronteiras (uma vez que essas nem sempre são precisas ou visíveis), mas principalmente pelas relações simbólicas, estruturais e de poder que garantem a sua existência e dinamicidade (DE OLIVEIRA, 2017, p. 211).

Essa dinamicidade tem de um lado a atividade criminosa e do outro a ação da polícia que atua para preservar o poder estatal sobre a porção de terra do Estado-Nação. No entanto, a relevância dessa delimitação de território de acordo com suas relações e a maneira como serão articulados os esforços, mesmo no âmbito da Segurança Pública, pode envolver outras abordagens diferentes do confronto bélico e da violência. Na Holanda tem-se um exemplo no uso de estratégias não convencionais sobre o crime com políticas públicas governamentais em que a base cognitiva dessa política foi a "prevenção situacional do crime" baseada em três objetivos práticos:

prevenção de crimes através de projetos ambientais; fortalecimento da vigilância em zonas de alto risco; e melhor integração dos jovens através da escola e de um programa de integração ao mercado de trabalho. (BEATO FILHO, 1999, p.24)

No Rio de Janeiro, porém, uma política de Segurança Pública que ganhou notoriedade abrange as Unidades de Polícias Pacificadoras (UPPs), as quais, apesar de anunciadas com um discurso de promoção da aproximação entre polícia e as comunidades atendidas, na prática, teve sua atuação focada nas delimitações territoriais por critérios aparentemente políticos intencionando gerar confiabilidade internacional para a ocorrência dos megaeventos esportivos. Ou seja, apesar da proposta de gerar confiança mútua mesmo a implementação das UPPs não demonstrou qualquer instrumento ou processo que justificasse sua área de abrangência, seu território, com base numa construção dialógica social, entre o poder público, seus agentes e a população atendida.

Essa política de Segurança Pública é político-normativa, ou seja, um instrumento normativo do Estado que conjuga percepções sociais, políticas e institucionais acerca do território e que marca a vida das pessoas (SANTOS; BAPTISTA, 2020). Ao mesmo tempo em que orienta concepções políticas relativas ao crime, o criminoso, a vítima, a sociedade e os motivos, logo, situa uma interpretação do fenômeno da violência (BAPTISTA, 2021). Isso parece indicar que o território pela perspectiva de segurança pública revela o poder do Estado através da sua capacidade de determinar uma visão prévia e criminológica sobre certas localidades, sobretudo, estigmatizando locais e suas respectivas populações.

Apesar de ter sido implementada em 19 de dezembro 2008 no Morro Santa Marta, o programa das UPPs só recebeu legislação pelo Decreto nº 42.787 de 2011<sup>70</sup> objetivando pacificar localidades dominadas por grupos criminosos e preservar a ordem pública com foco em comunidades pobres onde o poder público não conseguia exercer sua gestão. Seus

---

<sup>70</sup> Vide em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/DecretoSeseg42.787Upp.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DecretoSeseg42.787Upp.pdf). Acesso em: 24 jan. 2021.

objetivos eram de consolidar uma visão do controle estatal, cujo objetivo da proposta envolvia a noção de paz e a tranquilidade pública para dar base ao exercício da cidadania, ao desenvolvimento social e econômico local. Os objetivos das UPPs foram mais detalhados pelo Decreto nº 45.186 de 2015<sup>71</sup>, em seu art 3º

I - Retomar territórios sob o jugo de grupos criminosos, visando à extinguir a coação ilegal sobre seus moradores; II - Reduzir a violência armada, especialmente a letal; III - Recuperar a confiança e a credibilidade dos moradores na polícia; IV - Contribuir para uma cultura de paz, regulando, de forma pacífica, os conflitos no interior das áreas atendidas, sob a orientação de padrões não-violentos de sociabilidade.

Para além do reconhecimento de que o combate a grupos criminosos teria estreita ligação com a retomada do controle ou desarticulação do domínio de um território, é válido notar a menção sobre a adoção de padrões não-violentos de sociabilidade, bem como a necessidade de interagir as forças policiais com a população local. No âmbito da Segurança Pública, gerir um território no sentido de produzir estabilidade e confiança demanda sinergia em âmbito estratégico das funções de cada polícia. Com essa finalidade e para promover maior efetividade da atuação integrada das polícias civil e militar por meio da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (SSP) foi definida na Resolução SSP nº 248/1999<sup>72</sup> a criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP).

Em seguida, por meio da Resolução SSP nº 263/1999<sup>73</sup> definiu as AISP como “delimitações geográficas que correspondem à definição de metas estratégicas e intervenções táticas das organizações policiais”. Essa territorialização na ótica da Segurança Pública, primando pela melhoria dos serviços e de transparência de Segurança Pública teve como objetivo, a partir da lógica da gestão, o combate à criminalidade, à violência e à desordem com uma melhor alocação dos recursos, sincronia de esforços táticos e de inteligência das polícias bem como, em tese, a participação consultiva da sociedade. Também, a noção de território é geográfica, associada às intervenções policiais em um caráter de planejamento estratégico.

Outro movimento na direção da organização e sincronização de esforços policiais ocorreu pelo Decreto Estadual nº. 41.930/2009<sup>74</sup>. Por este instrumento foram demarcadas 7

---

<sup>71</sup> Vide em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/DecretoSeseg45\\_186Upp.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DecretoSeseg45_186Upp.pdf). Acesso em: 24 jan. 2021.

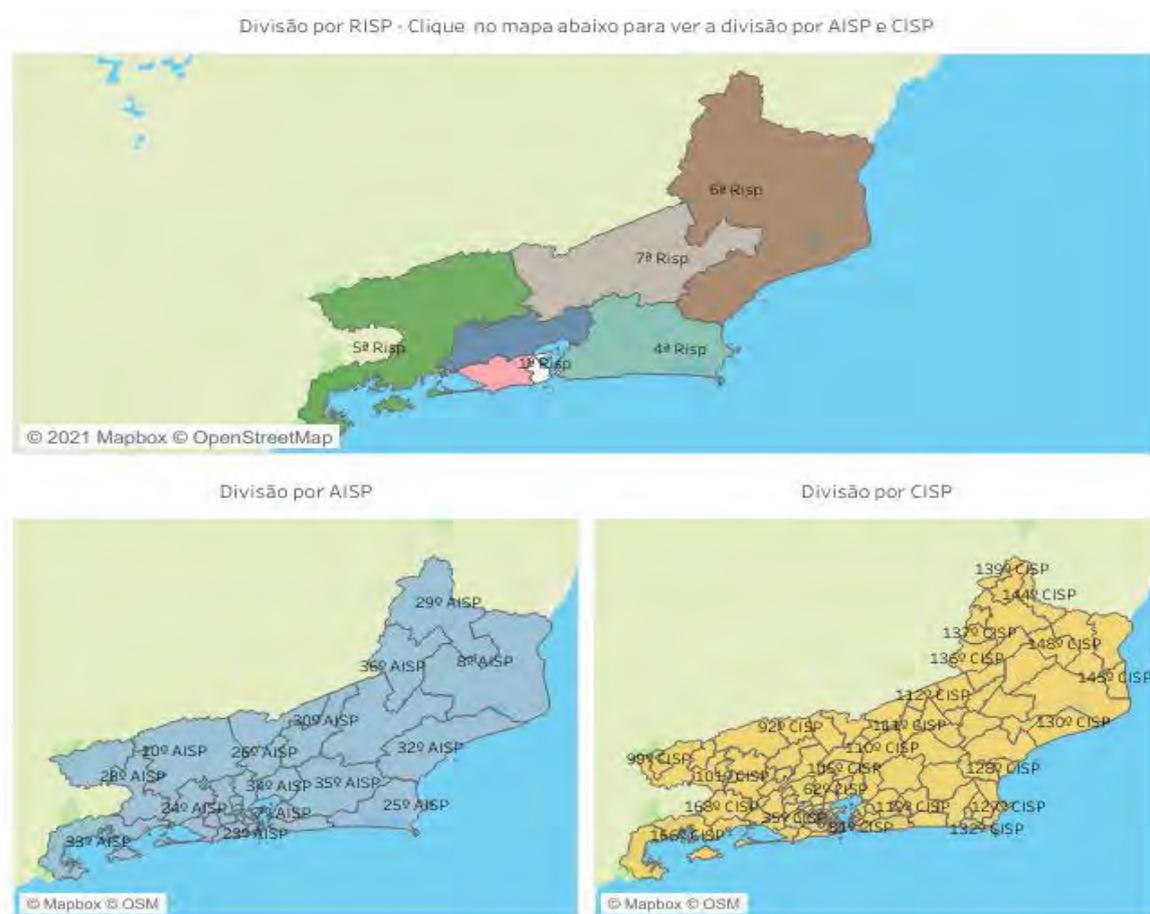
<sup>72</sup> Vide em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/ResolucaoSSP\\_248\\_30041999.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/ResolucaoSSP_248_30041999.pdf). Acesso em: 24 jan. 2021.

<sup>73</sup> Vide em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/ResolucaoSSP\\_263\\_26071999.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/ResolucaoSSP_263_26071999.pdf). Acesso em: 24 jan. 2021.

<sup>74</sup> Vide em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/Decreto%20\\_41930\\_25062009.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto%20_41930_25062009.pdf). Acesso em: 24 jan. 2021

Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), conforme o art.1º, “objetivando a articulação territorial regional, no nível tático, da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), com a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ)”. O art.3º definiu que cada AISP, nível intermediário dessa gestão, seria composta por um Batalhão de Polícia Militar (BPM) e de duas a seis Delegacias de Polícia (DP). Entretanto verifica-se que as AISP 10, 11 e 25 têm atualmente 9, 8 e 7 DPs respectivamente em seu território de gestão. Neste aspecto, a delimitação do território pelas AISP assume um caráter de planejamento a média escala, em termos gerenciais de ações a serem executadas. Veja na Figura 7 as relações AISP-RISP-CISP.

**Figura 7.** Relação AISP-RISP.



Fonte: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/RelacaoAISP.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/RelacaoAISP.pdf)

No art. 4º do Decreto Estadual nº. 41.930/2009, foram criadas as Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP) que constituem “a esfera de integração territorial, em nível operacional, das companhias Integradas da PMERJ com as Delegacias de Polícia

da PCERJ”, segundo o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP) são 137<sup>75</sup> e é válido ressaltar que a área de cobertura de uma CISP é aquela de jurisdição de uma DP. Pode-se observar que estas delimitam o caráter operacional mais próximo de ações territorialmente localizadas. Assim, em termos de planejamento da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, as RISP, AISP e CISP correspondem, respectivamente, aos níveis estratégico, tático e operacional de delimitação territorial que conjugam bases geográfica, criminológica e de intervenções policiais.

## 1.2.2 A Letalidade Violenta e os territórios

Para gestão dos dados coletados em cada nível do território do estado do Rio de Janeiro foi desenvolvido o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM), criado pelo Decreto nº 41.931/2009<sup>76</sup> que indicou em seu art. 2º quais seriam os indicadores de estratégicos de criminalidade. Esses indicadores sofreram alterações de redação pelo Decretos nº 42.780/11 e nº 45.567/16, verificáveis no Guia Prático nº 3<sup>77</sup>, hoje são: “*Letalidade Violenta* (homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, homicídio decorrente de intervenção policial e latrocínio); *Roubo de Veículo* e *Roubo de Rua* (roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de celular)” (SESEG, 2016, p.5)

Ressalte-se que a estrutura de gestão sofreu uma relevante modificação pela Resolução nº. 478/2011, da, até então, denominada Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (SESEG), que extinguiu e redistribuiu as AISP 1 e 13, ao passo que reconfigurou a extensão administrativa de outras áreas, resultando nas 39 AISP atuais<sup>78</sup>. É importante citar que pelo Decreto nº 46.581/2019 a SESEG foi extinta e foram criadas as Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM) e Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL), vinculadas diretamente ao gabinete governador, à época Wilson Witzel.

Esse método de demarcação de espaços de atuação das polícias tem relação com a concepção construtivista no regionalismo que “preocupa-se principalmente com processos como o planejamento estratégico para solução de conflitos e construção de consensos”. (GIL et al., 2007, p.8). Preferencialmente, deve envolver governança na construção de políticas

---

<sup>75</sup> Vide em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=197>. Acesso em 22 jan. 2021

<sup>76</sup> Vide em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/Decreto%20\\_41930\\_25062009.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto%20_41930_25062009.pdf). Acesso em: 24 jan. 2021

<sup>77</sup> Vide em: [http://www.sistemademetas.seguranca.rj.gov.br/uploads/arquivos/arq\\_1472816980.pdf](http://www.sistemademetas.seguranca.rj.gov.br/uploads/arquivos/arq_1472816980.pdf). Acesso em 25 jan. 2021.

<sup>78</sup> 39 AISP, vide em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/divisaoTerritorial.html>. Acesso em: 24 jan. 2021

públicas, colaboração por parte dos atores voluntariamente envolvidos na promoção de consensos, de maneira que a delimitação de territórios se relacione com a gestão pública e a integração social. Isso se percebe quando o Governo do estado do Rio de Janeiro delimita o território em termos de planejamento conceitual, alocação administrativa de ações e sua execução. Trata-se de uma delimitação política e administrativa que concebe interpretações de territórios associados à criminalidade.

Ainda, estas interpretações político-administrativas têm relações associadas à capacidade do governo em estabelecer os limites de atuação e o exercício do poder. No campo da Segurança Pública é indispensável que essas demarcações sejam concebidas e implementadas com participação social numa ótica de benefício mútuo, com respeito às regionalidades e com agentes capacitados de forma ampla para lidar com a diversidade cultural sem que a postura do policial represente uma cauterização das expressões e da dinâmica plural dos locais, impondo uma socialização não natural e desconectada das múltiplas realidades socioeconômicas que há no Rio de Janeiro. Contudo, nos termos “frios” da delimitação legal, não parece ser o que se indica.

Sobre isso, tem-se o uso do indicador de Letalidade Violenta (LV) como um dos elementos para analisar um território no que tange as mortes ocorridas nele, com destaque àquelas concernentes ao número de pessoas levadas a óbito por agentes do Estado. A ênfase dada às mortes ocasionadas pelo exercício policial tem fundamento no papel da atuação policial que deveria conduzir os territórios à ordem promovendo a segurança tanto pela presença quanto pelo proceder, entretanto, a consequência de uma postura belicosa numa lógica de guerra acaba mais por contribuir ao cenário de insegurança estabelecendo, da prática ao imaginário social, a Figura do policial como antagonista a determinados grupos e não aos delitos como a lei penal descreve.

O ISP-RJ indica que em 2020, dos 4.907 casos ou vítimas da LV, 1.245 ocorrências de morte foram por intervenção de agente do Estado, pouco mais de 25%<sup>79</sup> desse total. Tais dados servem de termômetro na percepção da relação polícia-cidadão e contribuem na configuração da crise de segurança no Estado do Rio de Janeiro, podendo ser “mais que uma crise, ser uma construção política sobre uma situação de insegurança que é crônica no meio urbano. O medo do delito, sim, seria mais importante, social e politicamente, que o delito mesmo” (AGUIAR, 2005, p.230).

---

<sup>79</sup> Vide em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Monitoramento.html>. Acesso em 25 jan. 2021.

A LV engloba, como já citado, homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e latrocínio (roubo seguido de morte), crimes previstos no Código Penal<sup>80</sup> pelos artigos 121, 129 e 157, respectivamente. A LV ainda contempla o homicídio decorrente de intervenção policial, verificado no artigo 292 dessa mesma lei, onde é assinalado que os agentes “poderão usar dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência”. Outrora denominado de “auto de resistência”, pelos próprios agentes para inscrições do termo circunstanciado que indicava a desobediência à voz de prisão, tal possibilidade de registro surgiu pela

Ordem de Serviço N, nº 803, [de 02 de outubro de 1969], da Superintendência da Polícia Judiciária do antigo Estado da Guanabara – depois ampliada pela Portaria E, nº 30, [de 06 de dezembro de 1974], do Secretário de Segurança Pública – que “dispensa a lavratura do auto de prisão em flagrante ou a instauração de inquérito policial” (VERANI, 2020, n/p)

A questão dos autos de resistência é uma prática no âmbito policial brasileiro, em que isso se caracteriza como *modus operandi* a partir de concepção política da violência, do crime, dos autores e suas vítimas (MARTINS, BAPTISTA, 2020). Esta prática remonta aos anos de 1990, onde o maciço investimento do governo do estado do Rio de Janeiro no material bélico das polícias, assim como no crescimento das operações policiais que davam visibilidade de que a Polícia estava “presente”, além da institucionalização da então denominada “gratificação faroeste” (MISSE, 2011). Em especial, a prática envolve a ocultação de uso excessivo da força, execuções ou homicídios comuns, impactando em uma força de segurança, cuja política é um extermínio (CONGRESSO NACIONAL, 2016).

O Conselho Superior de Polícia por intermédio da Resolução Conjunta nº 2, de 13 de outubro de 2015, em seu art. 2<sup>o</sup><sup>81</sup>, definiu que a denominação de mortes ocorridas no exercício policial deve ser classificada como "lesão corporal decorrente de oposição à intervenção policial" ou "homicídio decorrente de oposição à intervenção policial". Meses depois essa mudança de nomenclatura foi sancionada pelo Decreto nº 45.567, de 28 de janeiro de 2016<sup>82</sup>, no Estado do Rio de Janeiro. No ano seguinte, dando nova redação ao conteúdo do Artigo 9º do Código Penal Militar<sup>83</sup>, referente aos crimes militares cometidos em tempo de paz, a Lei

---

<sup>80</sup> Vide em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em 25 jan. 2021.

<sup>81</sup> Vide em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=8&data=04/01/2016>. Acesso em: 25 jan. 2021

<sup>82</sup> Vide em: [http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto\\_45\\_567\\_-\\_28012016\\_-\\_al.htm](http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_45_567_-_28012016_-_al.htm). Acesso em: 14 ago. 2021.

<sup>83</sup> DL nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm). Acesso em 14 ago. 2021.

nº 13.491, de 13 de outubro de 2017<sup>84</sup>, estabeleceu que se durante a atividade militar há dolo contra a vida de civis ou de outro militar será considerada crime. Outro registro de mudança de nomenclatura ocorreu em nível nacional definido pelo Ministério da Segurança Pública através da Portaria nº 229, de 10 de dezembro de 2018, com finalidade de padronizar a classificação em nível nacional e considerando entidades internacionais chamando “Morte por intervenção de agente do Estado”<sup>85</sup>.

Diante de todo esse ajuste de descrição o então Governador Wilson Witzel sancionou o Decreto nº 46.775, de 23 de setembro de 2019<sup>86</sup>, que usou o termo Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) evitando usar a denominação Letalidade Violenta, aparentemente, uma manobra para não incluir Morte por intervenção de agente do Estado como ação intencional. E ainda na contramão da diretriz de redução da LV estabelecida pela Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS)<sup>87</sup>, esse decreto deixou de fora a gratificação pela redução das mortes provocadas.

Em julho de 2020, Witzel sancionou a Lei nº 8.928 que estabeleceu procedimentos para a devida apuração dos casos de lesão corporal ou morte em razão do exercício da atividade policial, mas é válido ressaltar que, mesmo após toda essa lide tautológica, a própria página da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) chama tais fatos de “autos de resistência”<sup>88</sup>. Dessa forma por isso que este trabalho apresenta os dados que abordem a questão de óbito nos termos da LV, entendendo que a vida é valor absoluto e objetivo principal da segurança pública. Será com esse olhar que lidaremos com os dados disponibilizados na plataforma do ISP-RJ.

O indicador estratégico de LV, como já citado, envolve quatro categorias onde há morte decorrente. Para possibilitar uma comparação, de um lado serão situadas as mortes por intervenção de agente do Estado e, agrupadas, do outro lado os tipos criminais homicídio doloso, lesão seguida de morte e latrocínio. As informações sobre LV disponíveis no ISP-RJ apontam uma diminuição de óbitos entre 2019 e 2020, passando de 5.980 a 4.907, diferença de 1.073 vítimas e que representa uma redução de 18%. Logo, separar as mortes vinculadas à atividade policial é uma forma de verificar se os dados refletem o que define a Portaria

---

<sup>84</sup> Vide em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113491.htm). Acesso em: 14 ago. 2021.

<sup>85</sup> Vide em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/54520504/do1-2018-12-11-portaria-n-229-de-10-de-dezembro-de-2018](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/54520504/do1-2018-12-11-portaria-n-229-de-10-de-dezembro-de-2018). Acesso em 14 ago. 2021

<sup>86</sup> Vide em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/263225361/doerj-poder-executivo-24-09-2019-pg-1>. Acesso em: 14 ago. 2021.

<sup>87</sup> Vide em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em: 15 ago. 2021.

<sup>88</sup> Vide em: <http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/49047>. Acesso em Acesso em: 14 ago. 2021.

Interministerial 4.226/2010, pois, em suas diretrizes contempla os Direitos Humanos nos padrões internacionais, cidadania e, explicitamente, no item 2 do anexo I quando diz que “o uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência (BRASIL, 2010)

Ademais, o uso da força pela PMERJ está estabelecido pela IN33/2015, em que verifica-se o acróstico LONPE – Legalidade, Oportunidade, Necessidade, Proporcionalidade e Ética (RIO DE JANEIRO, 2015, p.28) e a gradual utilização da força conforme o modelo de força FLETC, da Universidade de Illinois, em 5 níveis (*Idem*, p. 30): Verbalização; Persuasão e Manipulação Psicológica; Contenção e Neutralização; Técnicas Defensivas Não Letais; e, Técnicas Defensivas Letais (visando a sobrevivência ou autopreservação do agente). Acrescente-se que a prática do uso de arma de fogo deve ocorrer em defesa própria ou de terceiros em caso de perigo iminente de morte ou lesão grave, sendo prática não aceitável o denominado “disparo de advertência”, de acordo com a Portaria Interministerial 4.226/2010. Em resumo, a força utilizada pelo agente de segurança deve visar a defesa do próprio agente e/ou de terceiros, com ponderação, onde a arma de fogo se apresenta como recurso específico diante da iminência de morte ou lesão grave.

Junto às orientações referentes à atuação policial, pontue-se que ao olhar sobre o território do estado do Rio de Janeiro é possível construir deferentes interpretações a depender de suas divisões regionais. Para Raffestin (1993, p.192-193) a região é dita, é uma construção de sentido, comumente não remetendo a nada material e recebendo seu significado em função de projetos políticos. De modo que o processo de regionalizar ocorre como construção de um espaço abstrato e estratégico de análise, ou seja, a região é um estabelecimento político que envolve o objeto de análise, seus critérios e objetivos a partir do analisador (ou grupo) e do compartilhamento desse modelo mediante instrumentos legais ou acadêmicos. O ERJ tem diversas possibilidades análise por suas divisões regionais, algumas delas são: Grandes Regiões, Meso e Microrregiões<sup>89</sup>, Regiões de Governo, e as supracitadas RISP, AISP e CISP, no âmbito do planejamento da Segurança Pública.

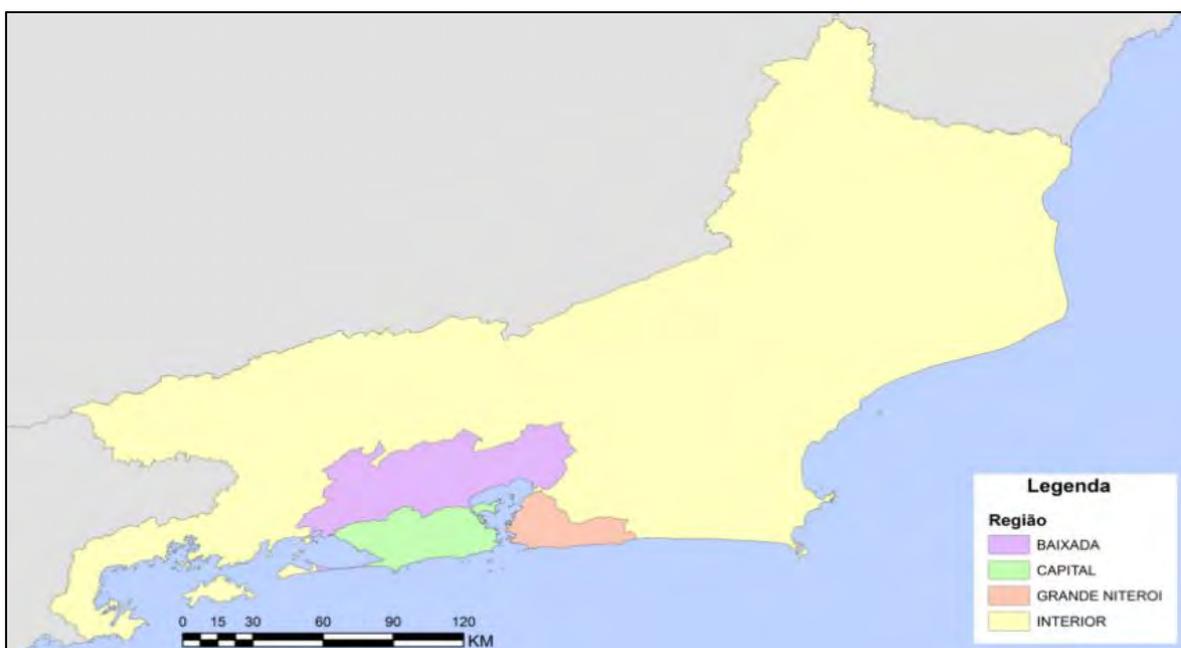
Na página do ISP-RJ os dados são agrupados em Grandes Regiões, Regiões de Governo, RISP, AISP e CISP; há ainda outros níveis de detalhamento, mas aqui o foco será nestes recortes citados. Enfatizando a Segurança Pública e considerando o nível estratégico

---

<sup>89</sup> Meso e Microrregiões são nomenclaturas já substituídas pelo IBGE desde junho de 2017 por Regiões Intermediárias e Imediatas, respectivamente, e com algumas alterações de alocação. Conforme essa nova orientação, foram definidas cinco Regiões Intermediárias e catorze Regiões Imediatas. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2021.

das RISP, ocorre a sobreposição com as Grandes Regiões e Regiões de Governo ainda que cada recorte apresente sua utilidade estratégica em temáticas diversas, veja as Figuras 8 e 9 abaixo. Esse recorte no âmbito da segurança pública que estabelece tais regionalizações não oferta clareza conceitual, em outras palavras, não fica evidente quais os sentidos ou ainda quais justificativas que condicionam ou são condicionadas no bojo de projeto políticos da gestão do estado do Rio de Janeiro para a promoção da segurança pública como um bem social.

**Figura 8.** Divisão por Grandes Regiões.

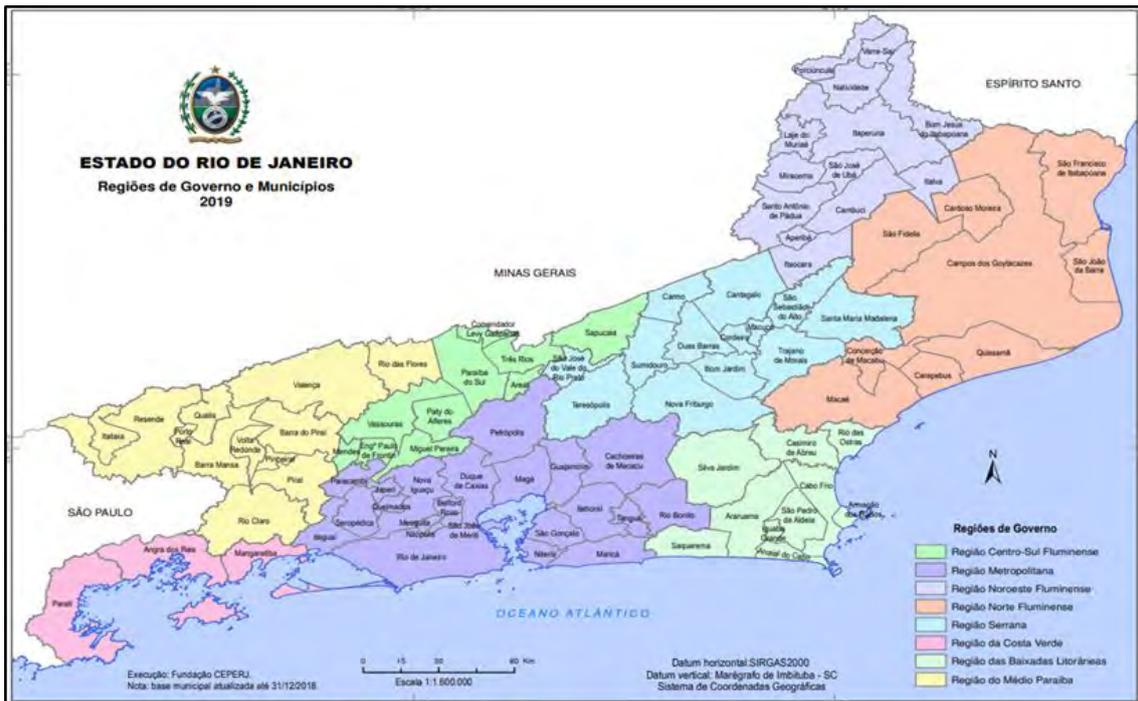


Fonte: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/RegioesJPG.jpg>

A página do CEPERJ pontua que o ERJ está dividido em 92 municípios que formam as oito Regiões de Governo<sup>90</sup>, sendo: Região das Baixadas Litorâneas, Região Centro-Sul Fluminense, Região Costa Verde, Região do Médio Paraíba, Região Metropolitana, Região Noroeste Fluminense, Região Norte Fluminense, Região Serrana, vide Figura 3. Destaque-se a Região Metropolitana (RM) que, em sua delimitação, contempla mais de 70% da população do ERJ de acordo com o CEPERJ, e a ênfase aqui dada à essa região se relaciona à demonstração de grande concentração pelo indicador de LV, como pode ser verificado pela Figura 10.

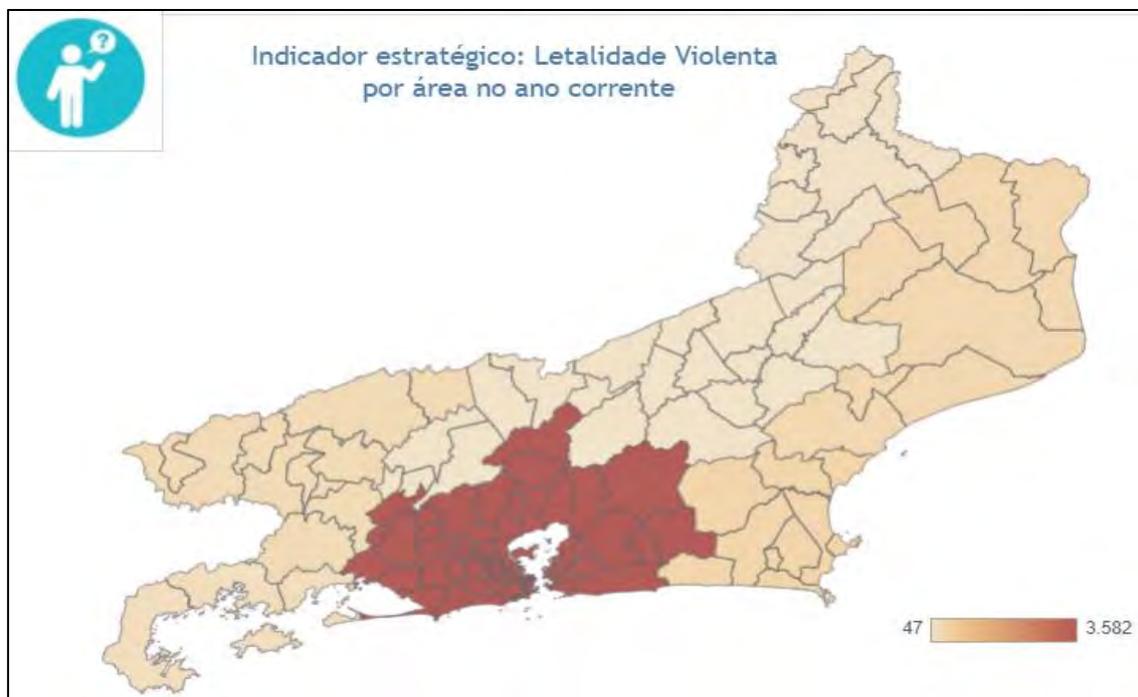
<sup>90</sup> Vide: <http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=81>. Acesso em 16 fev. 2021.

**Figura 9.** Regiões de Governo e Municípios do ERJ.



Fonte: CEPERJ<sup>91</sup>

**Figura 10.** Regiões de Governo – LV, RM 2020.



Fonte: ISP (<https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434/>)

<sup>91</sup> Disponível em: <https://www.ceperj.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Mapa-das-Regioes-de-Governo-e-Municipios-do-Estado-do-Rio-de-Janeiro-2019-CEPERJ.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RM) compreende as RISP 1, 2, 3 e 4-A<sup>92</sup> (Grande Niterói), agrega ainda mais quatro municípios da RISP 4-B<sup>93</sup> e o município de Petrópolis da RISP 7. Tal delimitação reúne altíssimo índice de LV, sendo em 2020, dos 4.907 registros, 3.595 casos só na RM, ou seja, 73,26%<sup>94</sup> do total. Mas em termos estratégicos, esse dado seria suficiente para a construção de uma política pública de segurança? Ainda, com o recorte em RISP, AISP e CISP, sobre o mesmo indicador de LV, como se verifica essa concentração? O quadro a seguir demonstra a relação RISP-Grandes Regiões-Municípios.

**Quadro 5.** Relação RISP, Grandes Regiões e Municípios do ERJ

RISP	Grande Região	Município
1	Capital	Rio de Janeiro
2		
3	Baixada Fluminense	Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica
4	(A) Grande Niterói (B) <sup>95</sup>	Niterói, Maricá e São Gonçalo
5	Interior	Demais Municípios do ERJ
6		
7		

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados ISP, CEPERJ e IBGE<sup>96</sup>

A Figura 11 expõe uma mancha de distribuição que destaca a RISP 3 (Baixada Fluminense), seguida por RISP 4, RISP 2 e RISP 1. Ressalte-se que a RISP 4 é composta por parte da RM e contempla a Região da Baixada Litorânea<sup>97</sup>. Já quando o filtro dado é por AISP, ocorre uma distribuição mais ampla, e essas manchas mais destacadas são aquelas com mais de 200 ocorrências de LV sendo possível ordenar de forma decrescente as AISP: **7** (São Gonçalo); **20** (Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis); **15** (Duque de Caxias); **25** (Araruama, Saquarema, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Iguaba Grande e Arraial do Cabo); **41** (Rio de Janeiro – CISPs 27, 31 e 39)<sup>98</sup>; **32** (Casimiro de Abreu, Conceição de

<sup>92</sup> Denominação própria neste trabalho.

<sup>93</sup> Idem, são eles: Cachoeira de Macacu, Itaboraí, Tanguá e Rio Bonito.

<sup>94</sup> Vide em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Monitoramento.html>. Acesso em 12 fev. 2021.

<sup>95</sup> Demais municípios da RISP 4: Araruama, Saquarema, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Iguaba Grande, Arraial do Cabo, Tanguá, Itaboraí, Rio Bonito, Silva Jardim e Cachoeira de Macacu.

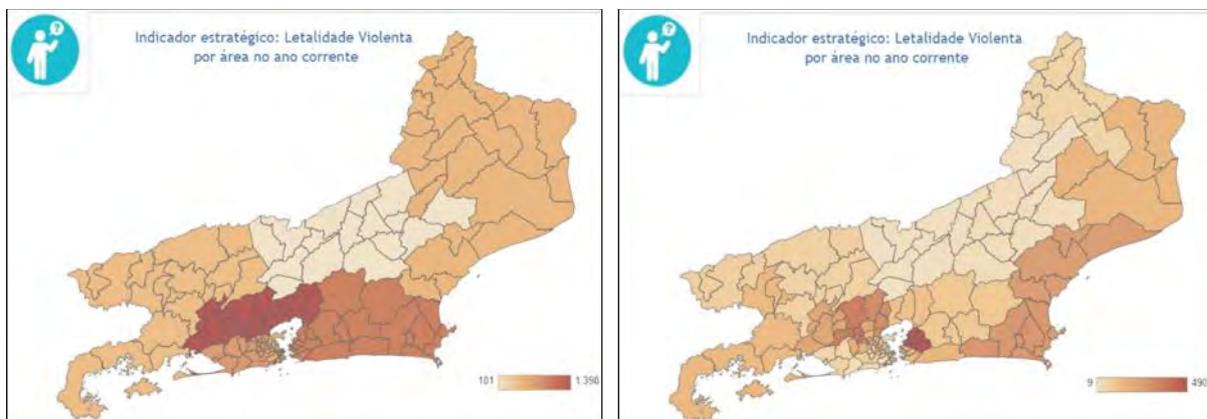
<sup>96</sup> Vide: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj.html>. Acesso em 18 fev. 2021

<sup>97</sup> Com exceção dos municípios de Casimiro de Abreu e Rio das Ostras

<sup>98</sup> Bairros respectivos: **CISP 27** – Colégio (parte), Irajá, Vicente de Carvalho, Vila Kosmos, Vila da Penha e Vista Alegre; **CISP 31** – Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque; e, **CISP39** – Acari, Barros Filho, Costa Barros, Parque Colúmbia e Pavuna.

Macabú, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã e Carapebus); **39** (Belford Roxo); e, **24** (Seropédica, Itaguaí, Paracambi, Queimados e Japeri).<sup>99</sup>

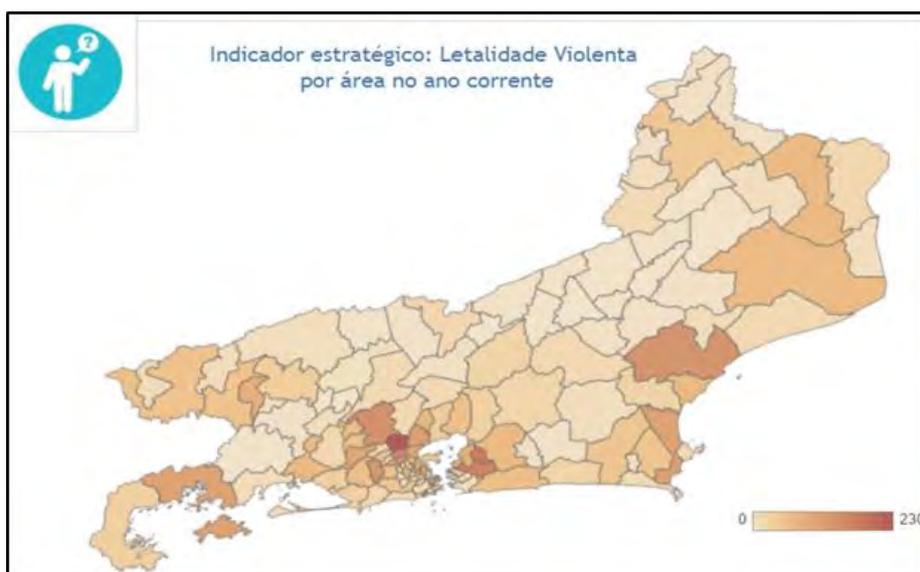
**Figura 11.** RISP – LV em 2020 (Esquerda) e AISP – LV em 2020 (Direita)



Fonte: <https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434/>

Já quando a leitura é realizada sobre CISP a distribuição apresenta maior fragmentação nas ocorrências de LV e outras regiões ganham maior visibilidade. Nesse recorte, em 2020 e com mais de 100 casos em cada uma, as CISP 54, 74, 75, 64, 58, 123, 34, 39, 60, 126, 166, 59 e 56 são as que têm maior número de ocorrências em ordem decrescente. Ficam em destaque outras regiões em suas áreas costeiras: Baixadas Litorâneas, Costa Verde e Norte Fluminense. Ver Figura 12.

**Figura 12.** CISP – LV em 2020.



Fonte: <https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434/>

<sup>99</sup> Para verificação da numeração e limites da AISP, vide: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/AISPjpg.rar>. Acesso em 19 fev.2021

As indicações feitas acima referentes à LV em 2020 perceptíveis pelas manchas nos mapas destacam a Região Metropolitana, as RISP 3 e 4, um conjunto de 8 AISP com mais de 200 ocorrências por áreas, e um grupo de 13 CISP com mais de 100 casos cada uma. Em termos comparativos com o Estado do Rio de Janeiro, relacionando essas unidades com os números de 2019, torna-se possível a seguinte tabulação.

**Tabela 1.** Comparação de maiores índices de LV entre 2020 e 2019.

	2019			2020			Redução %		
	LV	TC	MIP	LV	TC	MIP	LV	TC	MIP
<b>ERJ</b>	5980	4166	1814	4907	3662	1245	17,9	12,1	31,4
<b>RM</b>	4706	3059	1647	3595	2506	1089	23,6	18,1	33,9
<b>RISP 3 e 4</b>	3067	2090	977	2427	1715	722	20,9	17,9	26,1
<b>AISP (8uni)</b>	2749	1876	873	2396	1681	715	12,8	10,4	18
<b>CISP (13uni)</b>	2158	1464	694	1782	1249	533	17,4	14,7	23,3

**Fonte:** Elaboração própria com base no ISP. Legenda: TC: Tipos Criminais (homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e latrocínio); MIP: Morte por Intervenção de Agente do Estado.

Vale ressaltar que somando as RISP 1 e 2, que juntas representam o território da Capital do ERJ, foram 1913 e 1416 casos em 2019 e 2020 respectivamente, logo, houve redução de 26%. Seria isso relacionado à menor circulação, do desemprego ao lazer, em razão da pandemia da COVID-19 e ao menor número de operações nas favelas da Capital? Referente a tabela 2, verifica-se que de modo geral a redução foi proporcional entre as unidades mais violentas (considerando a LV), porém em relação ao grupo de AISP a redução foi menos expressiva, isso pode significar que apesar de haver indicações de redução sustenta-se nessas localidades uma incidência nessas localidades.

Pontue-se que a Capital teve 726 e 412 de redução nesse recorte, respectivamente em 2019 e 2020, ou 43%. Não há menção sobre mudança de postura referente ao policiamento no Estado nesse intervalo, por isso não é possível afirmar que houve uma mudança estrutural no tipo de ostensividade. A tabela 2 destaca também uma redução expressiva no âmbito do ERJ e ainda maior na RM, porém, no grupo de AISP sinalizado a redução é menor. Ainda, é possível verificar que existe uma proporção expressiva vinculada à atividade policial, ou seja, as Mortes por Intervenção Policial têm participação notável na LV.

Para detalhar as AISP com maiores índices de LV em relação a 2020, antes é importante citar que cada Área Integrada de Segurança Pública congrega em geral dois ou mais municípios, todavia as exceções são cinco Município-AISP: **1)** São Gonçalo – AISP 7; **2)** Duque de Caxias – AISP15; **3)** São João de Meriti – AISP 21; **4)** Petrópolis – AISP 26; e,

5) Belford Roxo – AISP 39. O caso mais particular é o da Capital, município que tem sozinho tem 17 AISP agrupando seus 164 bairros<sup>100</sup>.

**Tabela 2.** AISP em 2020 com mais de 200 ocorrências, comparação com 2019.

Posição no ERJ	AISP	2020			Posição no ERJ	AISP	2019		
		LV	MIP	Proporção			LV	MIP	Proporção
1 <sup>a</sup>	7	491	199	40,5%	1 <sup>a</sup>	7	498	220	44,2%
2 <sup>a</sup>	20	359	86	24,0%	2 <sup>a</sup>	20	459	92	20,0%
3 <sup>a</sup>	15	313	83	26,5%	3 <sup>a</sup>	15	407	111	27,3%
4 <sup>a</sup>	25	276	48	17,4%	8 <sup>a</sup>	25	299	57	19,1%
5 <sup>a</sup>	41	256	127	49,6%	9 <sup>a</sup>	41	275	108	39,3%
6 <sup>a</sup>	32	255	18	7,1%	14 <sup>a</sup>	32	173	24	13,9%
7 <sup>a</sup>	39	233	71	30,5%	5 <sup>a</sup>	39	327	119	36,4%
8 <sup>a</sup>	24	221	86	38,9%	6 <sup>a</sup>	24	311	142	45,7%
<b>Total</b>		2404	718	29,8%	<b>Total</b>		2749	873	31,8%

Fonte: Elaboração própria com base no ISP

Pela tabela 2, vê-se que as três primeiras AISP mantiveram sua posição de 2019 a 2020 em relação à LV, as AISP 25 e 41 em 2019 já se enquadravam nas áreas com mais de 200 ocorrências ocupando a 8<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> posição respectivamente, já a AISP 32 na 14<sup>a</sup> posição tinha 173 ocorrências, essas três áreas tiveram aumento em número de casos de LV; as AISP 39 e 24 tiveram diminuição nas ocorrências, mas se mantiveram acima de 200 casos. Sobre as proporções é possível verificar que a AISP 41<sup>101</sup> teve porcentagem consecutiva, passando de 39,3% a 49,6% de MIP entre 2019 e 2020, nesse mesmo período sobre esse indicador os menores números de casos foram da AISP 32<sup>102</sup>, com redução passando de 13,9% a 7,1%, reitere-se que a AISP 32 não compõe a RM.

Para que seja realizada o detalhamento sobre as 13 CISP com maiores incidências de morte notadas pela LV em 2020, cite-se a alteração das AISP 39 e 40 que trocaram entre si suas numerações para se igualarem aos números de seus respectivos 39<sup>a</sup> e 40<sup>a</sup> BPM. Essa mudança ocorreu por meio da Resolução SESEG N° 477 de 23 de maio de 2011<sup>103</sup>, dessa forma os bairros do Município do Rio de Janeiro agora compõem a AISP 40<sup>104</sup> e o Município de Belford Roxo é AISP 39. Também em 2011, no mês de julho, a AISP 39 foi realocada da

<sup>100</sup> Vide em: <https://www.data.rio/pages/rio-em-sntese-2>. Acesso em: 20 ago. 2022.

<sup>101</sup> A AISP 41 é composta por três CISP: **27)** Colégio (parte), Irajá, Vicente de Carvalho, Vila Kosmos, Vila da Penha e Vista Alegre; **31)** Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque; e, **39)** Acari, Barros Filho, Costa Barros, Parque Colúmbia e Pavuna.

<sup>102</sup> A AISP 32 faz parte da RISP 6 e agrega seis municípios em 5 CISP, sendo: 121) Casimiro de Abreu; 122) Conceição de Macabú; 123) Macaé; 128) Rio das Ostras; 130) Quissamã e Carapebus.

<sup>103</sup> Vide em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/27221982/pg-14-parte-i-poder-executivo-diario-oficial-do-estado-do-rio-de-janeiro-doerj-de-31-05-2011>. Acesso em 20 fev. 2021.

<sup>104</sup> São eles: Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba, Santíssimo e Senador Vasconcelos.

Capital para a Baixada Fluminense e o inverso aconteceu com a AISP 40<sup>105</sup>. Essa informação é relevante na medida em que a AISP 39 cobre o município de Belford Roxo e é operacionalizado apenas pela CISP 54, mas esse fenômeno também ocorre com a AISP 21 que cobre o município de São João de Meriti sendo operacionalizado apenas pela CISP 64. Os outros Municípios-AISP já citados têm seus territórios subdivididos operacionalmente: São Gonçalo e Duque de Caxias tendo quatro CISP cada; e, Petrópolis tendo duas CISP.

**Tabela 3.** CISP com maiores indicadores de LV em 2020 em relação a 2019

RISP	AISP	Bairros	Município	CISP	2019			2020		
					LV	TC	MIP	LV	TC	MIP
3	39	#	Belford Roxo	54	327	208	119	233	162	71
4	7	Monjolos	São Gonçalo	74	171	93	78	171	96	75
4	7	Ipiiba e Sete Pontes	São Gonçalo	75	127	75	52	157	108	49
3	21	#	São João de Meriti	64	162	112	50	154	96	58
3	20	Posse, Austin, Miguel Couto, Vila de Cava e Tinguá	Nova Iguaçu	58	185	165	20	140	127	13
6	32	@	Macaé	123	101	88	13	133	122	11
2	14	Bangu, Gericinó, Padre Miguel e Senador Camará	Rio de Janeiro	34	230	131	99	129	74	55
2	41	Acari, Barros Filho, Costa Barros, Parque Colúmbia e Pavuna	Rio de Janeiro	39	146	88	58	125	63	62
3	15	Campos Elyseos	Duque de Caxias	60	132	94	38	118	90	28
4	25	@	Cabo Frio	126	125	99	26	111	90	21
5	33	@	Angra dos Reis	166	141	91	50	108	68	40
3	15	Duque de Caxias (Centro)	Duque de Caxias	59	152	104	48	107	74	33
3	20	Comendador Soares, Cabuçú e Km32	Rio de Janeiro	56	159	113	46	105	76	29
<b>TOTAL</b>					2158	1461	697	1791	1246	545

**Fonte:** Elaboração própria com base no ISP. Legenda: @: Município compõe com outro(s) a AISP; #: CISP tem a mesma área que a AISP

<sup>105</sup> Arquivo disponível em: <https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/Arquivos/DesmembramentoDeCispEMudancaDeAisp.xlsx>. Acesso em 20 fev. 2021.

A tabela 4 mostra que o grupo de CISP destacado teve 36,5% da LV em 2020, um leve aumento considerando os 36,1% em 2019 no âmbito do ERJ. Da Letalidade Violenta ocorrida nesse recorte, 32,3% em 2019 e 30,4% em 2020 foram de Morte por Intervenção Policial. O município de Belford Roxo teve 327 casos de LV em 2019 e 233 em 2020, com a mudança sinalizada, os índices da AISP 54 são agregados à Baixada Fluminense e não mais à Capital o que pode ter contribuído para redirecionar indicadores de violência às regiões afora do Município do Rio de Janeiro. Assim, quais seriam os critérios ao isolamento dos municípios de São João de Meriti e Belford Roxo em termos de AISP e CISP? Esse isolamento permite uma leitura adequada desses territórios? Ao que tudo indica tais divisões resultam de mecanismo políticos e não está baseada em elementos críticos.

**Tabela 4.** CISP com maiores indicadores de LV em 2020 em relação a 2019.

IDHm 2010	Municípios	Ranking IBGE <sup>106</sup>		Densidade Demográfica		Território	
		Posição no ERJ	População	Posição no ERJ	hab/km <sup>2</sup>	Posição no ERJ	Área-km <sup>2</sup>
0,799	Rio de Janeiro	1	6.747.815	4	5.265,82	4	1200,329
0,739	São Gonçalo	2	1.091.737	6	4.035,90	66	248,160
0,711	Duque de Caxias	3	924.624	8	1.828,51	34	467,319
0,713	Nova Iguaçu	4	823.302	10	1.527,60	21	520,581
0,684	Belford Roxo	6	513.118	3	6.031,38	83	78,985
0,719	São João de Meriti	8	472.906	1	13.024,56	91	35,216
0,764	Macaé	13	261.501	38	169,89	3	1216,989
0,735	Cabo Frio	14	230.378	16	453,75	40	413,575
0,724	Angra dos Reis	17	207.044	32	205,45	14	813,210
		TOTAL	3.432.873			TOTAL	4.994,360

Fonte: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/>

Aqui verifica-se que todos os municípios elencados apresentam um desenvolvimento médio, entre 0,5 a 0,799, Belford Roxo com o menor IDHm listado e a capital tendo o maior índice. Ainda que não pareça possível indicar uma relação entre território, população, densidade demográfica e IDHm que possa justificar certas mudanças de CISP e AISP de suas Regiões de Governo<sup>107</sup>, esses dados foram referenciados como razões no projeto de Reestruturação das AISP iniciado em março de 2010<sup>108</sup>. Entendendo que a CISP é a unidade operacional e, portanto, aquela que atinge a população de forma mais regular e que, nessa mesma orientação, partindo da Capital para promover o estabelecimento de padrões no que

<sup>106</sup> Arquivo disponível no link disponibilizado pelo IBGE, consulte em: [https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Sinopse/Unidades\\_da\\_Federacao/sinopse\\_uf\\_Rio\\_de\\_janeiro.zip](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Sinopse/Unidades_da_Federacao/sinopse_uf_Rio_de_janeiro.zip). Acesso em 22 fev.2021

<sup>107</sup> Vide: <https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/Arquivos/DesmembramentoDeCispEMudancaDeAisp.xlsx>. Acesso em: 22 fev. 2021.

<sup>108</sup> Vide: <http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=166>. Acesso em 24 fev. 2021.

se refere às políticas públicas, aqui nos termos da Segurança Pública, pode contribuir para uma percepção mais prática das distribuições de força. É proposta uma tabela que compara as Grandes Regiões, RISP, AISP e CISP, fazendo uma proporção ao ERJ com base na população e área.

**Tabela 5.** Dados das Grandes Regiões, distribuição e Capital como referência.

Área - Grande Região (km <sup>2</sup> )	População	RISP	Nº de AISP	Nº de CISP	
<b>Capital</b>	1.200	6.747.815	1 e 2	17	41
<b>Baixada Fluminense</b>	2.808	3.908.510	3	6	19
<b>Grande Niterói</b>	743	1.771.558	4-A	2	10
<b>Interior</b>	38.998	4.938.306	4-B, 5, 6 e 7	14	67
<b>TOTAL ERJ</b>	43.749	17.366.189	7 unidades	39 unidades	137 unidades

Distribuição	CISP por AISP	População por CISP	CISP por Área (km <sup>2</sup> )	Capital como referência ao Nº de CISP, por	
				População	Área (km <sup>2</sup> )
<b>Capital</b>	2,4	164.581	29		
<b>Baixada Fluminense</b>	3,2	205.711	148	24	96
<b>Grande Niterói</b>	5,0	177.156	74	11	25
<b>Interior</b>	4,8	73.706	582	30	1332

Fonte: Elaboração própria, com base no ISP, CEPERJ e IBGE-Cidades<sup>109</sup>

Proporcionalmente, a Capital teria uma CISP a cada 29 km<sup>2</sup>, unidade pela qual seriam atendidas 164.581 pessoas e a Grande Niterói uma unidade operacional a cada 74 km<sup>2</sup> atendendo 177.156 pessoas. Já a Baixada a cada 148km<sup>2</sup> dispõe de uma CISP que atende 205.711 pessoas, seguida pelo Interior onde a cada 582km<sup>2</sup> há uma unidade para cada grupo de 73.706 pessoas. É possível depreender que existe uma relação entre a estratégia de segurança Pública do ERJ em termos populacionais, já que a Capital mesmo ocupando aproximadamente 3% do território do Estado com a estimativa de agregar 39% da população, tem 44% das AISP e 30% das CISP. E ainda que em termos aproximados, mas usando a Capital como referência no policiamento mais operacional (recorte em CISP), no quesito de população e área tanto a Baixada Fluminense quanto a Grande Niterói estariam com número inferior de unidades. Já o interior apresentaria em termos populacionais mais que o dobro de unidades, porém, teria uma discrepância bastante acentuada se o critério usado fosse a área.

É evidente que a RM seja apresentada como foco das orientações mais emergenciais, entretanto, as demais regiões que têm, de maneira geral, menores índices de criminalidade podem ter seus indicadores atrelados a diversos outros fatores, desde subnotificação dos

<sup>109</sup> Área da Unidade Territorial sem casa decimal neste trabalho, para verificação com maior precisão, vide: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/panorama>. Acesso em: 19 fev. 2021

casos à menor incidência por baixa densidade demográfica. São muitas questões que perpassam a noção de violência e proteção, de direito e dever, como também, que tipo de Segurança Pública é realmente fornecida pelo Estado e a quem?

A questão da territorialização e regionalização no âmbito do planejamento da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro seguem, basicamente, às orientações referentes à atuação policial, portanto, a construção de um sentido de uma região (RAFFESTIN, 1993), neste caso, se constrói em perspectiva de um estabelecimento político das relações de criminalidade, policiamento e atuação dos agentes de segurança pública, em especial, acerca do quantitativo relativo aos índices de criminalidade. Não são evidentes, ao menos do ponto de vista conceitual para com a violência, os sentidos ou ainda quais justificativas orientam projeto políticos da gestão do estado do Rio de Janeiro.

A construção da violência, enquanto parte conceitual, envolve a violação de direitos, o impedimento às prerrogativas constitucionais de indivíduos e, inclusive à própria criminalidade. A perspectiva unicamente quantitativa, referente aos deslocamentos, concentrações ou ênfases de índices de criminalidade não coincide com termos de planejamento de longo prazo, mas associados aos aspectos de curto prazo, os quais não necessariamente observa como territórios se interligam e interpenetram.

A questão da manipulação de dados a fim de criar territórios mais ou menos perigosos, belicosos ou urgentes de intervenção policial apontam mecanismos políticos de construção social que articulam percepções históricas, culturais e políticas associadas aos territórios. Ainda, quando aliados às dimensões “quantitativas” que situam uma “urgência” apontam para uma “objetividade” da ação do Estado que legitimaria a intervenção deste nos territórios percebidos como “perigosos”.

No caso da delimitação da Região Metropolitana (RM), temos oito Regiões de Governo, cuja ênfase dada à essa região se relaciona à demonstração de grande concentração pelo indicador de LV. Contudo, ao se observar, algumas RISP de tal região reúnem altíssimo índice de LV, o que dá um caráter intensivo à RM. Pelo filtro da AISP, ocorre uma distribuição mais ampla, e essas manchas mais destacadas são aquelas com mais de 200 ocorrências de LV. Já quando a leitura é realizada sobre CISP a distribuição apresenta maior fragmentação nas ocorrências de LV e outras regiões ganham maior visibilidade. O exemplo do município de Belford Roxo, o qual registrou 327 casos de LV em 2019 e 233 em 2020, com a mudança sinalizada os índices da AISP 54 são agregados à Baixada Fluminense e não mais à Capital o que pode ter contribuído para redirecionar indicadores de violência às regiões afora do Município do Rio de Janeiro.

É possível perceber, portanto, que a dimensão “territorial” e “regional” no âmbito das estratégias de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro para com a Letalidade Violenta apresenta contornos distantes de bases conceituais claras acerca do que se organiza como critérios para delimitação territorial. Alguns indicativos político-administrativos, como no âmbito da Região Metropolitana, situam esta como a mais letal, todavia, o é por contar com outras dimensões territoriais que agregam índices capilarizados em manchas por vários limites territoriais associados ou às Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) ou às Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP).

Ainda, tal perspectiva territorial ou regional destacada no âmbito do planejamento das dimensões regionais elencadas pela política de Segurança Pública, aponta unicamente para sentido quantitativo, o qual, facilmente manipula-se para construir visões de territórios mais “perigosos”, ou seja, com maiores índices de Letalidade Violenta. Como visto no trabalho, um território delimitado na política pode concentrar outros territórios objetivando ampliar os dados de letalidade. Ou, se necessário, para constituir uma intervenção unicamente em um território, empreende-se nova construção quantitativa definindo outra delimitação territorial que englobe o dado território-alvo.

As configurações de poder estão como parte constitutiva na definição de um território (HAESBAERT, 2005) e delimitar territórios como mais ou menos perigosos no âmbito de um planejamento também delimita relações de poder e materialidade da ação e presença do Estado (SANTOS, 2004). Este sentido unilateral. Aparentemente sem critérios conceituais que limite o sentido da violência se desenvolve por relações simbólicas, estruturais e de poder, uma vez que desconsideram os próprios atores sociais localizados nos territórios (DE OLIVEIRA, 2017).

As construções quantitativas de territórios mais ou menos perigosos empreendem uma sensação de medo implícita (AGUIAR, 2005), uma expectativa iminente de uma possível desestruturação social que pode acontecer conforme índices deslocando-se, ao passo em que fronteiras também se alternam com o objetivo de manipular limites territoriais associados às relações sociais e de poder (PORTO-GONÇALVES, 2006).

Por fim, essa dispensa de conceituação sobre violência, territórios, organização política e compreensão das lógicas de planejamento de Segurança Pública destacam essa isenção da exposição do convencimento acerca do ato do Estado em delimitar claramente os territórios em questão (VERANI, 2020). A questão ao fim e ao cabo, é que, no sentido geral do planejamento da Segurança Pública, os critérios associados à uma dimensão quantitativa, objetiva, com números que atestam a periculosidade, dispensam argumentações acerca das

ações e intervenções policiais, uma vez que o dado flagrante que demonstre um alto índice de Letalidade Violenta superpõe argumentos, por conta de sua “objetividade”.

## METODOLOGIA DE PESQUISA

Este trabalho visa analisar a relação entre as políticas de Segurança Pública, o território e a taxa de Letalidade Violenta no Estado do Rio de Janeiro entre 2006 e 2020. Isso se dará mediante abordagem descritiva e analítica, bibliográfica e documental, tendo como base os dados oficiais fornecidos de Instituto de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro Segurança Pública (ISP).

Os dados quantitativos de Letalidade Violenta, foram interpretados com vistas ao seu significado qualitativo no âmbito da Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro, considerados sob a ótica da *Path Dependence* (North, 1990; 1991) para compreender os desdobramentos das Políticas de Segurança Pública, em que elas se legitimaram, as mudanças previstas e em que medida significaram continuidade ou rupturas de padrões. Junto a isso, o Desenho Institucional, no caso do Brasil, de ordem democrático-participativo, para delinear a objetividade da formatação e a aplicação de Políticas Públicas amparados pelos instrumentos normativos.

Por fim, buscou-se verificar a eficácia em termos quantitativos dos recortes territoriais, ou em como o planejamento das AISP’s pode impactar na mudança do *status quo* de pessoas e seus locais, servindo de mecanismo analítico destacar a aproximação entre desigualdade estrutural como violência e as políticas de Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro entre 2006 e 2020. O quadro a seguir expõe os procedimentos.

### Quadro 6. Instrumentos Metodológicos

Natureza		Aplicada			
<b>Abordagem</b>	Quantitativo	Qualitativa			
<b>Objetivo</b>	Descritivo	Analítico			
<b>Procedimentos</b>	Bibliográfico	Bibliográfico		Documental	
<b>Técnicas</b>	Banco de Dados	Livros, Artigos Científicos	Leis	Programas Públicos	Acordos de cooperação internacional
<b>Fontes</b>	ISP, IPEA, FBSP	Scielo, Senado, Planalto, Revistas Acadêmicas, e editoras	CFRB/88; CERJ/89;	PNDH; PNSP; CONSPERJ; PRONASC; UPPRJ	ONU; DUDH; UNODC; CIDH
<b>Tratamento dos Dados</b>	Análise dos dados	<i>Path Dependence</i> (North, 1990; 1991); Desenho Institucional		Análise de conteúdo	

Fonte: Elaboração própria.

## SEGURANÇA PÚBLICA, TERRITÓRIOS, MANIPULAÇÕES E INTERPRETAÇÕES

### 1.3 COMPREENDENDO AS DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS, NOMINATIVAS E NORMATIVAS

O poder na delimitação territorial que atravessa da subjetividade social ao domínio percebido no espaço é uma manifestação central quando se trata da gestão da Segurança Pública. Isso porque a distribuição dos recursos precisa (ou deveria) lidar com diversos fatores, desde a extensão territorial coberta pela ação policial até o volume populacional atendido pelas forças de segurança. Assim, o propósito da Segurança Pública na sustentação da ordem pública, reque uma alocação dos diversos recursos que, em coordenação, possam dar conta das especificidades de cada localidade, ao passo que sirva de base às demais políticas públicas. Dessa forma, a territorialização deve ser tomada como marco inicial.

Tendo isso em vista esta delimitação, a estrutura administrativa do Estado do Rio de Janeiro, mostra essa atenção na delimitação dos espaços com diversos recortes territoriais que, entre outros, tem os moldes em Regiões de Governo (CEPERJ)<sup>110</sup>, em Grandes Regiões (ISP)<sup>111</sup> e, na pertinência deste trabalho, em Regiões da Segurança Pública, especificamente, as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP).

A Resolução 248/1999 da Secretaria de Segurança Pública (SSP), inicialmente subdividiu o Estado do Rio de Janeiro em 36 AISP. Um ajuste foi feito realizando novas divisões, o que resultou na criação das AISP's 37, 38 e 39 pela Resolução SSP 615/2003<sup>112</sup>, seguida da Resolução SSP 796/2005 a qual criaria a AISP 40<sup>113</sup>. Anos mais tarde, pela Resolução SSP 366/2010, foi criada a AISP 41 e, por último, pela Resolução SSP 478/2011 foram extintas as AISP's 1 e 13. Logo, a divisão mais atual conta com 39 AISP's.

---

<sup>110</sup> Ver mapa 2019 com as oito regiões. Disponível em: <https://www.ceperj.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Mapa-das-Regioes-de-Governo-e-Municipios-do-Estado-do-Rio-de-Janeiro-2019-CEPERJ.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2022.

<sup>111</sup> Grandes Regiões são quatro, a saber, pelos municípios: **Capital**- Rio de Janeiro; **Baixada Fluminense**- Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica; **Grande Niterói**- Niterói, Maricá e São Gonçalo; e, **Interior**- demais Municípios do ERJ. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/RegioesJPG.jpg>. Acesso em: 02 jun. 2022.

<sup>112</sup> Essa resolução foi rastreada apenas na sua citação pelo Boletim de Monitoramento e Análise Ano 3 - Nº 21 - Abril 2005. É por meio desse boletim que pode ser verificado que a numeração apresentada para a AISP 39, em 1999 era AISP 31 e atualmente tem o território coberto pelas AISP's 40 e 27. Ver em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/Boletim022005.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Boletim022005.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>113</sup> AISP 40 é a atual AISP 39, conforme troca de numeração dada pelo art.3º da Resolução SESEG Nº 477/2011.

Esse movimento de geração, alteração e desfazimento de recortes à gestão da Segurança Pública no estado do Rio, destacado na Resolução SSP 248/1999, teve como base o Relatório Final do Projeto MARE-CAPES que foi realizado entre 1998 e 1999 com publicação mediante artigo em 2000. Tendo sido coordenado pela professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Cientista Social Leonarda Musumeci, esse relatório foi um arcabouço técnico para a criação das AISP's, no qual inclusive, pelo processo de compatibilização da cobertura das Polícias Civil e Militar apontava inicialmente para 34 AISP's<sup>114</sup>, mas já orientado no sentido de que haveria “diversos ajustes fundamentais a fazer, e muitos outros que certamente se tornarão necessários com o correr do tempo” (MUSUMECI, 2010, p.356). Todavia, algumas recomendações e análises do estudo não foram levadas em consideração na tomada de decisão nos governos subsequentes do Estado do Rio de Janeiro em sua política de Segurança Pública.

Sobre a territorialização e integração, ainda que com dificuldade em se estabelecer uma relação direta, é possível notar que os termos e diretrizes caracterizados no âmbito do Estado do Rio de Janeiro apresentam similaridades e parecem ter ressoado em nível federal. Isso porque, em junho do ano 2000, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) descreveu na ação 8 do Compromisso nº1, a necessidade de “estimular a melhor integração entre as polícias civil e militar mediante harmonização das respectivas bases territoriais, sistemas de comunicação e informação, treinamento básico e planejamento comum descentralizado” (BRASIL, 2000, p.8).

Na sequência, a publicação da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, pela qual se instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), tendo alterados os artigos 1º, 4º e 5º pela Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003<sup>115</sup> que, em suma, incentivou a articulação as polícias civil e militar, a criação de sistemas de informação, a geração de dados estatísticos na esfera criminal, a redução da criminalidade e a prevenção de delito com a implementação de uma polícia de caráter comunitário, ou seja, com redução da violência policial.

A compatibilização de áreas integradas de segurança pública foi sendo percebida nos demais estados brasileiros, a exemplo: Minas Gerais em 2003<sup>116</sup>, Pernambuco em 2004<sup>117</sup> e Acre

---

<sup>114</sup> Isso porque na fase de planejamento, conforme o estudo, o território coberto pela AISP 13, estava dado como absorvido pela AISP 5. E de igual modo, a cobertura da AISP 21 estava dada como absorvida pela AISP 20. Ver Musumeci (2000, p. 360).

<sup>115</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.746impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.746impressao.htm). Acesso em: 01 ago. 2022.

<sup>116</sup> Disponível em: [https://web.sids.mg.gov.br/download/res013\\_03.pdf](https://web.sids.mg.gov.br/download/res013_03.pdf). Acesso em: 01 Ago. 2022.

<sup>117</sup> Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=26868&complemento=0&ano=2004&tipo=&url=>. Acesso em: 01 Ago. 2022.

em 2008<sup>118</sup>. Por isso, é razoável supor que os entes federados tenham se espelhados na experiência fluminense, dada a similaridade até nas nomenclaturas. Mas, apesar da tecnicidade no trabalho de estruturação das áreas sob a perspectiva da Segurança Pública, o Estado do Rio de Janeiro já carecia de suporte do nível federal numa tentativa de desarticular e descapitalizar grupos criminosos, o que fica registrado pelo Decreto nº 4.295/2002<sup>119</sup> através do qual o Ministério da Justiça estabeleceu uma Força Tarefa focada no fluxo da Baía de Guanabara e costa do Estado, nas rodovias de acesso ao Estado e no escoamento dos containers. Enfrentar a questão da segurança pública, dada sua complexidade, implica na gestão de vários processos, por isso, recortar o território parece mesmo ser um começo relevante.

Com exceção do município Sapucaia (integrando a AISP 30) os demais municípios da Região Centro-Sul Fluminense não são citados na primeira territorialização por AISP dada pela Resolução SSP 248/1999, a saber: Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Três Rios e Vassouras. O município de Rio Claro da Região do Médio Paraíba também não é mencionado. Isso fica exposto na Figura 1, onde a cor preta destaca os municípios não citados na resolução e em vermelho o município do Rio de Janeiro ampliado na Figura 14. As demais cores são apenas para dar destaque ao território de cada AISP. Uma consideração possível em relação à Figura 13, é tomar a divisão proposta pelo relatório MARE-CAPES (MUSUMECCI, 2000, p.360) onde a cor preta demarca os municípios que também estão agregados na proposta AISP 10.

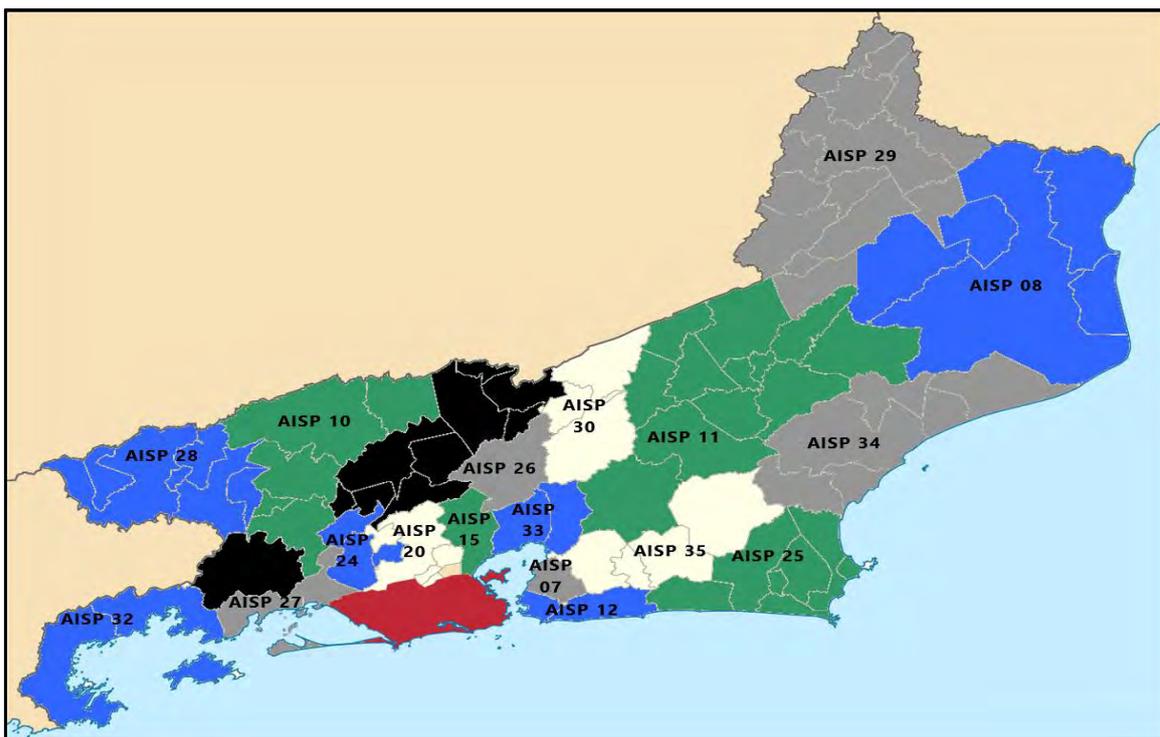
---

<sup>118</sup> Disponível em: <http://www.legis.ac.gov.br/detalhar/3517>. Acesso em: 01 ago. 2022.

<sup>119</sup> Disponível em:

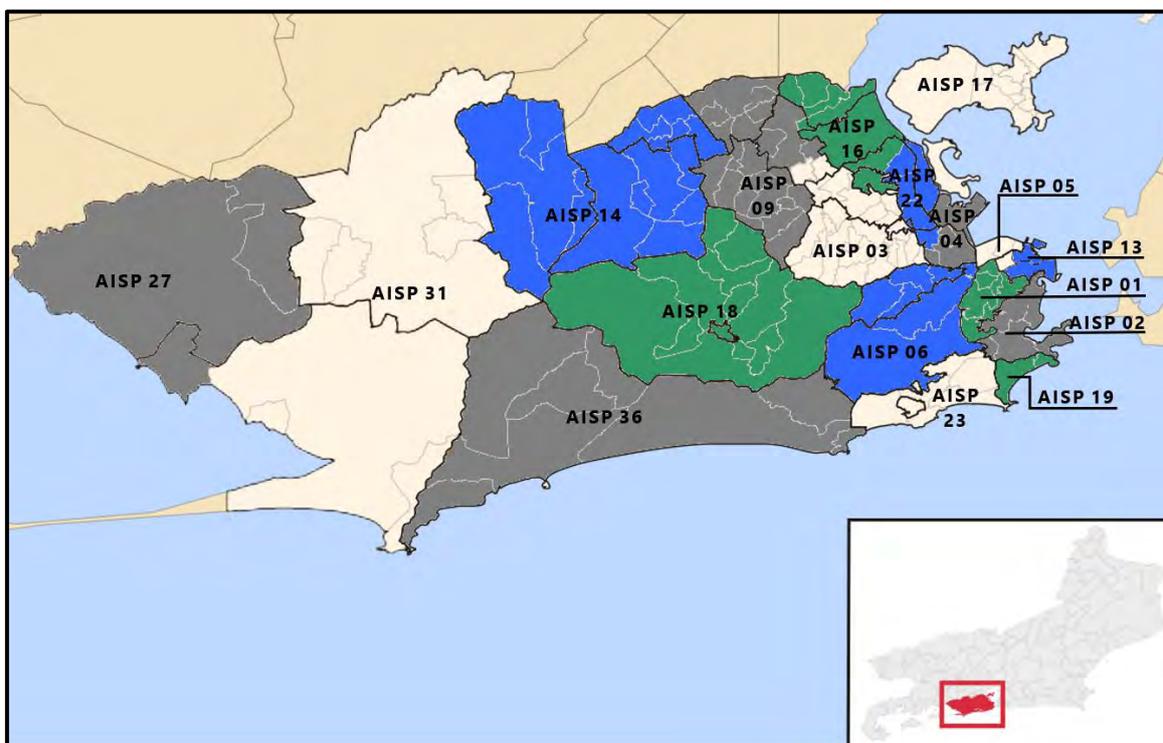
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4295.htm#:~:text=4%C2%BA%20As%20requisi%C3%A7%C3%B5es%2C%20orienta%C3%A7%C3%B5es%20e,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4295.htm#:~:text=4%C2%BA%20As%20requisi%C3%A7%C3%B5es%2C%20orienta%C3%A7%C3%B5es%20e,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico). Acesso em: 02 ago. 2022.

**Figura 13.** AISP: Resolução SSP 248/1999.



Fonte: wikimedia.org (grifo nosso)

**Figura 14.** AISP da capital: Resolução SSP 248/1999.<sup>120</sup>

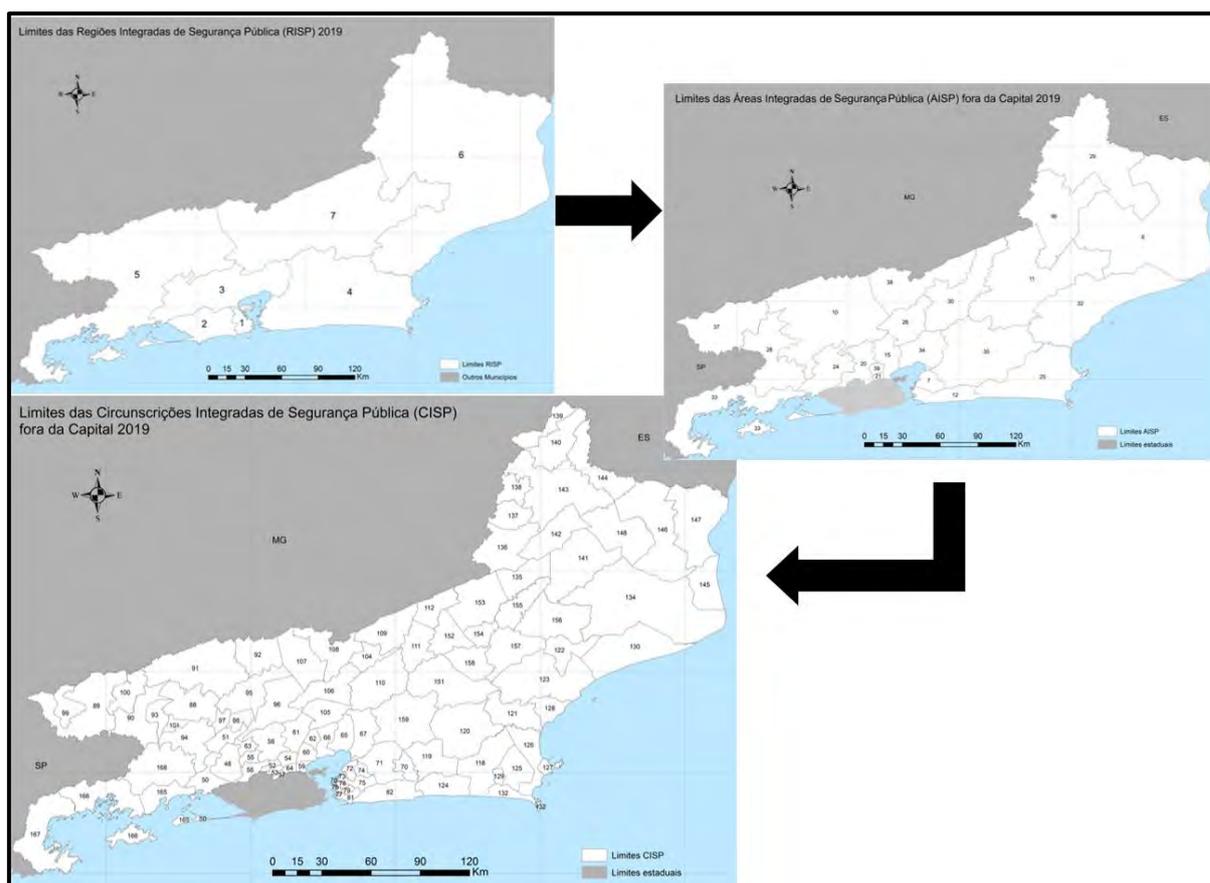


Fonte: wikimedia.org (grifo nosso)

<sup>120</sup> A divisão em AISP na capital considerou, com poucas exceções, o recorte das Regiões Administrativas Setoriais. Ver: [https://pt.riomap360.com/carte/pdf/pt/mapa\\_distritos\\_rj.pdf](https://pt.riomap360.com/carte/pdf/pt/mapa_distritos_rj.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

A partir da Resolução SSP 248/1999 ficou possibilitada a leitura dos tipos criminais previstos pelo Código Penal nas taxas por 100 mil habitantes com um olhar mais direcionado, e foi em 2009 que o tipo recorte territorial considerando o foco da Segurança Pública recebeu duas novas sistematizações. A primeira, pelo Decreto Estadual 41.930/2009 que criou sobre as AISP's as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e sob, num recorte menor, as Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP), resultando nas atuais: 7 RISP's, recortas em 39 AISP's subdivididas em 137 CISP's<sup>121</sup>.

**Figura 15.** Atual divisão RISP, AISP e CISP.



**Fonte:** Elaboração própria, com base em ISP<sup>122</sup>

Em uma comparação direta entre o estabelecido em 1999 e a formação mais atual de 2021<sup>123</sup> (ver Figura 16), as mudanças no Estado do Rio de Janeiro em termos de AISP, foram:

- AISP 7 foi mantida com mesma cobertura;

<sup>121</sup> Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=197>. Acesso em: 27 maio 2022.

<sup>122</sup> Ver em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Conteudo.html>. Acesso em: 10 jun. 2022.

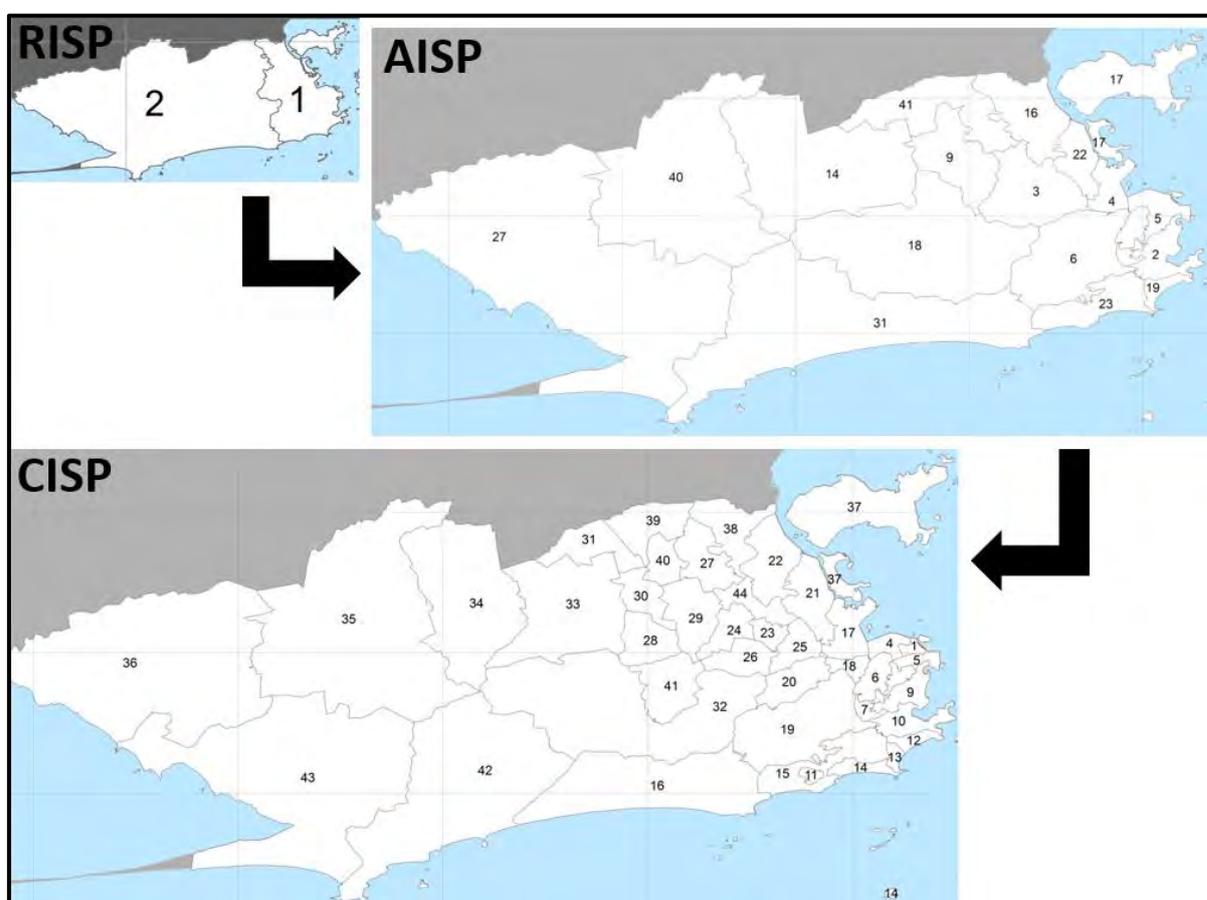
<sup>123</sup> Última alteração de territórios das AISP dada pela Resolução SSP 478/2011.

- AISP 8 sofreu redução de cobertura, tirado o município de Cardoso Moreira (à AISP 29);
- AISP 10 teve área reduzida com a criação da AISP 38;
- AISP 11 teve cobertura reduzida, tirados os municípios de: Cachoeiras de Macacu (à AISP 35) e São Sebastião do Alto (à AISP 36);
- AISP 12 foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 15 foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 20 teve sua cobertura reduzida. Foram desmembrando os municípios de Japeri (à AISP 24), São João de Meriti (AISP 21) e Belford Roxo (AISP 39);
- Implementação da AISP 21, cobrindo exclusivamente o município de São João de Meriti (recorte da AISP 20);
- AISP 24 foi ampliada agregando os municípios de Itaguaí e Japeri (cobertura já proposta pelo estudo MARE-CAPES);
- AISP 25 foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 26 foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 27, teve sua cobertura esvaziada pelas AISP's 24 e 33, essa numeração passou a ser utilizada na capital;
- AISP 28 foi fracionada e passou a agregar o município de Rio Claro, ainda assim cobrindo uma área menor;
- AISP 29 teve sua cobertura geral reduzida, mesmo passando a agregar o município de Cardoso Moreira (antes da AISP 08);
- AISP 30 com a criação da AISP 38 teve o município de Sapucaia retirado, mas agregou outros dois, agora contempla os municípios de São José do Vale do Rio Preto, Teresópolis, Sumidouro e Carmo;
- AISP 32 (antiga AISP 34), foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 33 (antiga AISP 32) teve cobertura ampliada agregando Mangaratiba;
- AISP 34 (antiga AISP 33) apesar da mudança de numeração manteve a mesma cobertura;
- AISP 35 teve seu território ampliado, contemplando o município de Cachoeiras de Macacu (antes da AISP 11);
- AISP 36 que antes demarcava uma parte do território na capital, atualmente é formada pelo recorte da AISP 29 (municípios de Itaocara, Aperibé, Santo Antônio de Pádua,

Miracema e Cambuci) e pelo município de e São Sebastião do Alto (antes parte AISP 11);

- Implementação da AISP 37 agregando os municípios de Itaitiaia, Resende, Porto Real e Quatis (fracionando a AISP 28);
- Implementação da AISP 38 agregando os municípios de Paraíba do Sul, Areal, Comendador Levy Gasparian, Três Rios e Sapucaia.
- Implementação da AISP 39, cobrindo exclusivamente o município de Belford Roxo (recorte da AISP 20);

**Figura 16.** Atual divisão RISP, AISP e CISP da capital.



**Fonte:** Elaboração própria, com base em ISP

Em outra comparação direta entre os recortes de 1999 e a distribuição mais atual<sup>124</sup> das AISP's na capital do Estado do Rio de Janeiro, tem-se:

- Extinção da AISP 1, território absorvido pelas AISP's 4 e 5;

<sup>124</sup> Para arquivo atualizado das divisões ver: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Conteudo.html>. Acesso em: 10 jun. 2022.

- AISP 2 foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 3 teve redução de cobertura, retirados os bairros Vila Kosmos e Vicente de Carvalho (à AISP 41);
- AISP 4 teve cobertura ampliada, agregando parte da extinta AISP 1 (bairros: Catumbi, Rio Comprido, Cidade Nova, Estácio e parte do Centro);
- AISP 5 teve cobertura ampliada, agregando parte da extinta AISP 1 (bairros: Santa Teresa e parte do Centro<sup>125</sup>), toda a AISP 13 (partes do Centro<sup>126</sup>) e Paquetá (antes da AISP 17);
- AISP 6 foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 9 teve a cobertura reduzida em oito bairros com a criação da AISP 41;
- Extinção da AISP 13, território absorvido pela AISP 5;
- AISP 14 teve a cobertura reduzida em quatro bairros com a criação da AISP 41;
- AISP 16 teve a cobertura reduzida, retirado o bairro Vista Alegre dada a criação da AISP 41;
- AISP 17 foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 18 foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 19 foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 22 foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 23 foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 27 deixou de cobrir os municípios de Itaguaí e Mangaratiba e teve sua cobertura ampliada nos bairros do Rio, a saber: Guaratiba, Pedra de Guaratiba, Barra de Guaratiba e Ilha de Guaratiba;
- AISP 31 (antiga AISP 36) foi mantida com mesma cobertura;
- AISP 40 (antiga AISP 31) foi mantida com mesma cobertura;
- Implementação da AISP 41 com 15 bairros: Vila Kosmos e Vicente de Carvalho (antes da AISP 3), Vila da Penha, Irajá, Colégio (parte<sup>127</sup>), Acari, Barros Filho, Costa Barros, Pavuna e Parque Colúmbia (antes da AISP 9), também Vista Alegre (antes da AISP 16), e por fim, Guadalupe, Anchieta, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque (antes da AISP 14).

---

<sup>125</sup> Praça da República.

<sup>126</sup> Praça Mauá e Mem de Sá.

<sup>127</sup> A outra parte é coberta pela AISP 9.

Já a segunda sistematização, foi a criação de um Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas (SIM), através do Decreto 41.931/2009 da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG), por meio do qual os indicadores de criminalidade passariam a estar sob um crivo conceitual com objetivo de possibilitar “o acompanhamento das ações propostas pelos agentes de segurança envolvidos, a difusão e padronização das melhores práticas” (SIM, p.3, 2010). De início, esses Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC) foram quatro, conforme Art. 2º desse decreto: I - homicídios dolosos; II - roubos de veículos; III - latrocínio; IV - roubos de rua (a- ao pedestre, b- em coletivos, c- de celulares). Os IEC’s foram dados como relevantes por impactarem na “sensação de segurança”.

Na sequência, os IEC’s foram reorganizados pelo Decreto 42.780/2010, conforme seu art. 2º em três categorias: “I - Letalidade Violenta (LV)” agrupando homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e incluindo o auto de resistência; “II - roubos de veículos”; “III - roubos de rua” (a- ao pedestre, b- em coletivos, c- de celulares). Pontue-se que a LV é um instrumento conceitual-normativo de gestão da segurança pública, sendo assim, não é um crime tipificado no Código Penal, tratando-se de medida artificial para tratar cenários. E como a LV aborda ações violentas que implicam em morte, sua configuração será o elemento de destaque na análise dos dados destacados neste trabalho, isso porque a construção dos IEC’s envolve o teor simbólico da “sensação de segurança”. Assim, com a atuação do agente policial registrada pelo “auto de resistência”<sup>128</sup>, é possível destacar quanto da LV é notabilizado como “resistência com morte do opositor” na busca pela construção da subjetividade denominada “sensação de segurança”, descrita desde o Decreto 41.931/2009.

Conforme mencionado no segundo capítulo deste trabalho, desde a Ordem de Serviço N, nº 803/1969, os registros das mortes causadas por policiais eram registrados como “auto de resistência” e décadas posteriores, por intermédio do Decreto 21.753/1995, lidas pelo documento como ação meritosa com direito a recepção pecuniária ao montante de até 150% a mais em relação ao vencimento<sup>129</sup> do servidor, descrito pelo art.2º do decreto. Essa recompensa financeira por “bravura” ficou conhecida como “gratificação faroeste”. É válido frisar o impacto que a construção do discurso tem sob a percepção e construção da realidade. No que

---

<sup>128</sup> Nomenclatura amplamente difundida, atualmente, descrita como Morte por intervenção de agente do Estado. Isso será tratado mais adiante.

<sup>129</sup> “Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”. —Art.40, Lei 8112/1990. Portanto, é o valor-base recebido mensalmente, sem contar os outros benefícios recebidos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8112-11-dezembro-1990-322161-publicacaoriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 maio 2022.

se refere à ação policial, o confronto e possibilidade de baixas tanto dos agentes quanto de criminosos, ou mesmo de civis, revela o nível de periculosidade dos embates armados.

Quando se fala em discurso é preciso ter em mente que o que é dito conta com significados cujas significações são estabelecidas no tempo e num local, daí que a enunciação (como se define algo) e a memória discursiva (o que esse significado conecta do pensamento à ação socio-historicamente) impactam na recepção de um discurso (FERNANDES, 2013). O enunciado “auto de resistência” decorria num efeito de sentido enraizado negativamente na história ao passo que socialmente implica na rejeição do argumento de que as mortes nas ações policiais ocorriam, necessariamente, por uma oposição civil. Houve uma primeira tentativa de dar fuga à memória discursiva pela Resolução Conjunta Nº2/2015, do Departamento de Polícia Federal e Conselho Superior de Polícia, pela qual “Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial” foi adotada como nomenclatura mais apropriada no território brasileiro. Esse termo foi incluído na norma do Estado do Rio de Janeiro através do Decreto 45.567/2016, ou seja, foi como o SIM passou a classificar tais mortes.

A importância no uso de termo fica evidenciada quando o Ministério da Segurança Pública, por intermédio da Portaria Nº 229/2018, estabelece nova nomenclatura pelo art.3º, inciso V, “Morte por intervenção de agente do Estado” e a descreve como ocorrência englobando qualquer agente “no exercício da função policial, em serviço ou em razão dele, desde que a ação tenha sido praticada sob quaisquer das hipóteses de exclusão de ilicitude”<sup>130</sup>.

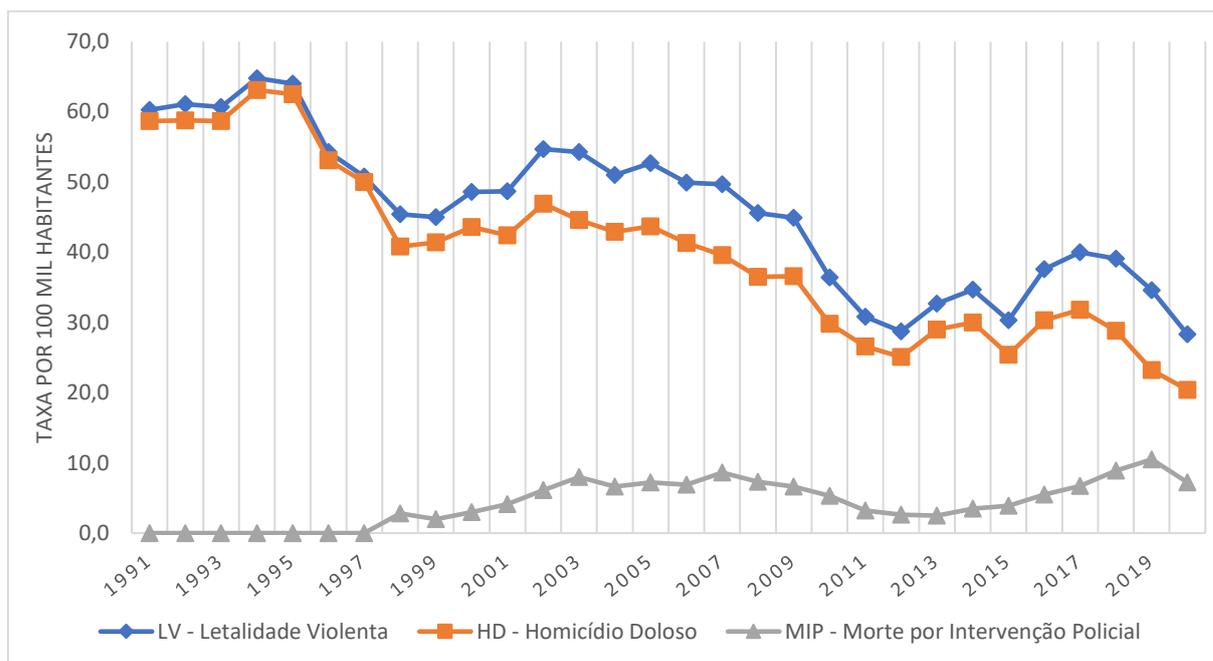
Por isso, é possível depreender que a palavra “homicídio”<sup>131</sup> implica numa intencionalidade ou pelo menos numa responsabilização e que, somada ao histórico das ações policiais com alto volume de mortos não aliviou a carga negativa da alcunha do registro. E, por mais que pareça sutil, o uso da palavra “morte” não implica diretamente na ação de terceiro, ela em si representa um fato, portanto, inescapável aos seres vivos. A mais acertada descrição “agente do Estado” em lugar de “ação policial” parece apropriada no sentido ensejar uma possibilidade da construção de uma nova memória discursiva. Mas será que isso se vê refletido nos números? Existiria uma relação direta com a postura belicosa por parte da polícia?

---

<sup>130</sup> Excludente de ilicitude, significa que não há crime nas hipóteses previstas pelo art.23 do Código Penal: I - em estado de necessidade; II - em legítima defesa; III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm). Acesso em: 27 maio 2022.

<sup>131</sup> Homicídio é o substantivo masculino que significa o ato de matar uma pessoa, quer seja de forma voluntária ou involuntária. É sinônimo de assassinio ou assassinato. Disponível em: <https://www.significados.com.br/homicidio/>. Acesso em: 27 maio 2022.

**Figura 17.** Letalidade Violenta, Homicídio Doloso e Morte por Intervenção Policial.<sup>132</sup>



**Fonte:** Elaboração própria, com base em ISP<sup>133</sup>

Fica perceptível pela Figura 17, através dos dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), que no Estado do Rio de Janeiro, de modo geral, ocorreu uma tendência na elevação nas mortes provocadas por policiais enquanto os crimes civis mostram uma queda. E ainda que seja sustentado o argumento de que o ofício policial traga consigo a inerência do confronto e a morte consequente, esse alto nível mortes com chancela do Estado seria um *modus operandi* saudável e que aponta para a desejada “sensação de segurança”?

Outra percepção é que as mudanças de nomenclatura parecem não ter impactado no nível geral de mortes por intervenção policial, e também que não há uma relação direta com os crimes civis dadas as taxas registradas. Para Cabette (2006) esse tipo de construção mais otimista e eufêmica do discurso posto em norma é apenas “mais uma atitude promocional do direito simbólico politicamente correto, marcado por aquilo que vimos chamando de ‘nominalismo mágico’” (CABETTE, 2016, n/p). Ou seja, busca-se uma aparência de mudança, de que há um movimento de transformação, todavia, que se perde nas divagações semânticas

<sup>132</sup> A título de facilitação Morte por Intervenção de Agente do Estado é tratada neste trabalho como Morte por Intervenção Policial (MIP).

<sup>133</sup> Ver: <http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html>. Acesso em: 10 jun. 2022.

distante de uma prática dissociativa real, a exemplo do que se tem proposto no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro há décadas, uma “polícia de proximidade”<sup>134</sup>.

**Quadro 6 - Mudança de nomenclatura das mortes provocadas por policias**

DOCUMENTO/NOMENCLATURA			
Ordem de Serviço SPJ/SSP-GB nº 803/1969	Resolução Conjunta DPF/CSP nº2/2015	Decreto Estadual nº 45.567/2016	Portaria MSP nº 229/2018
Auto de Resistência	Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial	Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial	Morte por intervenção de agente do Estado

**Fonte:** Elaboração própria

Em relação a atuação policial, uma premiação em pecúnia passava a ser registrada oficialmente através da subjetividade do “mérito” pelo Decreto 21.753/95<sup>135</sup>. Instituída durante o governo de Marcello Alencar, por meio do secretário de segurança do Rio de Janeiro general Nilton Cerqueira, a Gratificação de Encargos Especiais (GEE), que ficou conhecida como “Gratificação Faroeste”, foi alvo de duras críticas por parte de diversos estudiosos do tema da Segurança Pública e dos Direitos Humanos, pois implicava numa espécie de incentivo à caçada de supostos criminosos, evidenciando uma conduta brutal, mas socialmente aceita sob a perspectiva de um “mal necessário”<sup>136</sup> para o combate ao tráfico e de redução da criminalidade.

A gratificação em pecúnia que variava entre 50% e 150% sobre vencimento do agente, teve uma alteração pelo Decreto 23.577/97<sup>137</sup> que diminuiu o mínimo de recepção, deixando a margem da gratificação entre 10% e 150%, ficando posta por essa mudança duas possibilidades: 1) maior esforço do agente para manter o mesmo nível de recepção financeira; 2) desestímulo sobre a gratificação considerando a necessidade de mais atividades. Sobre isso, a Figura 1 mostrou que ocorreu uma leve diminuição nas ocorrências de morte por agente do estado entre 1998 e 1999, mas com retomada de crescimento entre 1999 e 2000, sugerindo que apesar de um possível desestímulo inicial, a busca por maiores recepções é que pode ter se estabelecido.

<sup>134</sup> Programa-piloto de Policiamento Comunitário proposto pelo Coronel Nazareth Cerqueira no início da década de 1990. Vide: <http://vivario.org.br/policiamento-de-proximidade/>. Para mais, veja o livro *Sonho de uma Polícia Cidadã*, disponível em: [https://www5.pucsp.br/ecopolitica/downloads/liv\\_2010\\_O\\_sonho\\_policia.pdf](https://www5.pucsp.br/ecopolitica/downloads/liv_2010_O_sonho_policia.pdf). Acesso em: 27 maio 2022.

<sup>135</sup> Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/91128/decreto-21753-95>. Acesso em 24 jul. 2022.

<sup>136</sup> Para mais informações: <https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2020/11/Boletim-27-Resenha-letalidade.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

<sup>137</sup> Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/153652/decreto-23577-97>. Acesso em: 30 jul. 2022.

Houve uma tentativa de se interromper tal gratificação dada a percepção de que o incentivo financeiro ensejava ações policiais que sobrepujavam direitos, marcadamente no direito à vida<sup>138</sup>. Porém, a suspensão da gratificação que culminou na Lei 2.993/1998<sup>139</sup>, de iniciativa então deputado estadual Carlos Minc<sup>140</sup>, não se sustentou diante da Representação de Inconstitucionalidade nº45/98<sup>141</sup> no âmbito do Estado do Rio de Janeiro dado o vício de iniciativa por parte do Legislativo, o que possibilitou não só o retorno do pagamento em pecúnia, mas teve eficácia retroativa desde a data da validade da lei em questão. Foi só por intermédio do Decreto nº 26.248<sup>142</sup>, em 2 de maio de 2000, que a GEE foi extinta mantendo, por decisão judicial, àqueles que já a recebiam. Todavia, nesse mesmo dia, foi publicado o Decreto nº 26.249/00<sup>143</sup> que surgiu como um substituto financeiro, denominado como Gratificação Especial de Atividade (GEAT).

Esse substituto teve clara descrição da impossibilidade de sua incorporação, portanto, precário, tendo valores finais estipulados entre 100 e 500 reais a depender da patente. Esse cuidado com a delimitação da GEAT se deu pela experiência financeira relacionada à GEE face às disputas dos agentes de segurança pública sobre sua incorporação ao vencimento<sup>144</sup> e que rendeu diversas ações judiciais, representando assim um altíssimo custo aos cofres do Estado. Para lidar com a questão da disputa financeira, o Decreto 28.585, de 8 de junho de 2001 confirmado pela Lei nº 3.691<sup>145</sup>, de 26 de outubro de 2001, definiu a incorporação gradativa da GEAT e da GEE (daqueles que já a recebiam) ao vencimento-base em doze parcelas iguais<sup>146</sup>. Ao passo que vencimento-base ia sofrendo reajuste haveria redução da GEE e GEAT na folha de pagamento até sua completa remoção<sup>147</sup>.

---

<sup>138</sup> Ver mais em: <https://cesecseguranca.com.br/participacao/gratificacao-para-policiais-aumentou-violencia-no-rio-nos-anos-1990/>. Acesso em: 30 jul. 2022.

<sup>139</sup> Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/228155/lei-2993-98>. Acesso em: 24 jul. 2022.

<sup>140</sup> Ver mais em: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/277977/rio-extingue-premio-por-atos-de-bravura-a-policiais>. Acesso em: 30 jul. 2022.

<sup>141</sup> Disponível em:

<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0003DA5ED1848036B1EBDD3BCA467B38D33469C40246582E&USER>. Acesso em: 24 jul. 2022.

<sup>142</sup> Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/230065/decreto-26248-00>. Acesso em: 24 jul. 2022.

<sup>143</sup> Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/230064/decreto-26249-00>. Acesso em: 24 jul. 2022.

<sup>144</sup> Ver mais em: <https://social.shorthand.com/projetoponto50/ngTVNzM5Djf/gratificacoes-consomem-rdollar-11-bilhoes-em-8-anos>. Acesso em: 25 jul. 2022.

<sup>145</sup> Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/91116/lei-3691-01>. Acesso em: 25 jul. 2022.

<sup>146</sup> Essa incorporação rendeu inúmeros processo judiciais porque o cálculo feito pelos agentes acabava considerando apenas próprio vencimento esquecendo-se do escalonamento salarial com base na mais alta patente (coronel). Exemplo disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/738740758/apelacao-apl-257065520158190001>. Acesso em: 30 jul. 2022

<sup>147</sup> Ainda em 2022 há um movimento no sentido de demandar reajustes nos valores das GEE. Note-se que a própria Associação dos Ativos, Inativos e Pensionistas das Polícias Militares, Brigadas Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil – ASSINAP, chama de “gratificação faroeste”. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=RozRQTQ5D0c&ab\\_channel=ASSINAPpresente](https://www.youtube.com/watch?v=RozRQTQ5D0c&ab_channel=ASSINAPpresente). Acesso em: 25 jul. 2022.

O que a experiência do incentivo financeiro no Estado do Rio de Janeiro sinaliza é a incapacidade de o dinheiro ter vínculo direto na promoção de uma melhora no âmbito da Segurança Pública. Ao contrário, pode acentuar o ciclo perverso de práticas não transparentes e de uma atuação focada no enquadramento aos números em troca do benefício. Assim, incentivo e motivação<sup>148</sup> não podem se confundir. Isso porque existe o fator cultural que não pode ser desconsiderado, pois, “as estruturas organizacionais de uma instituição têm papel significativo na definição do padrão de comportamento de seus integrantes” (NAIDIN, 2020, p.7) e essa força organizacional implica na suposição de que a agressividade seja uma ferramenta viável por parte da polícia.

As organizações policiais, diante da conjuntura de seu trabalho e do nível de risco da atividade, deveriam agregar a complexidade destas relações para delimitar o reconhecimento (que pode também ser financeiro) do que restringir aos incentivos (financeiros e/ou cobranças político-institucionais) para agir em busca exclusiva em termos quantitativos no sistema de definição de metas (SIM). Sobre essa questão de agir na baliza de metas, poderia haver ainda uma possível externalidade negativa percebida pelo aumento do “desaparecimento forçado”, como apontou Musumeci (2020). Essa possível relação segue ladeada com agravo de não haver tipificação pelo Código Penal<sup>149</sup> do “desaparecimento forçado”: fatos que podem ter origem desde o âmbito civil às organizações criminosas, de agentes do Estado às milícias (MUSUMECI, 2020).

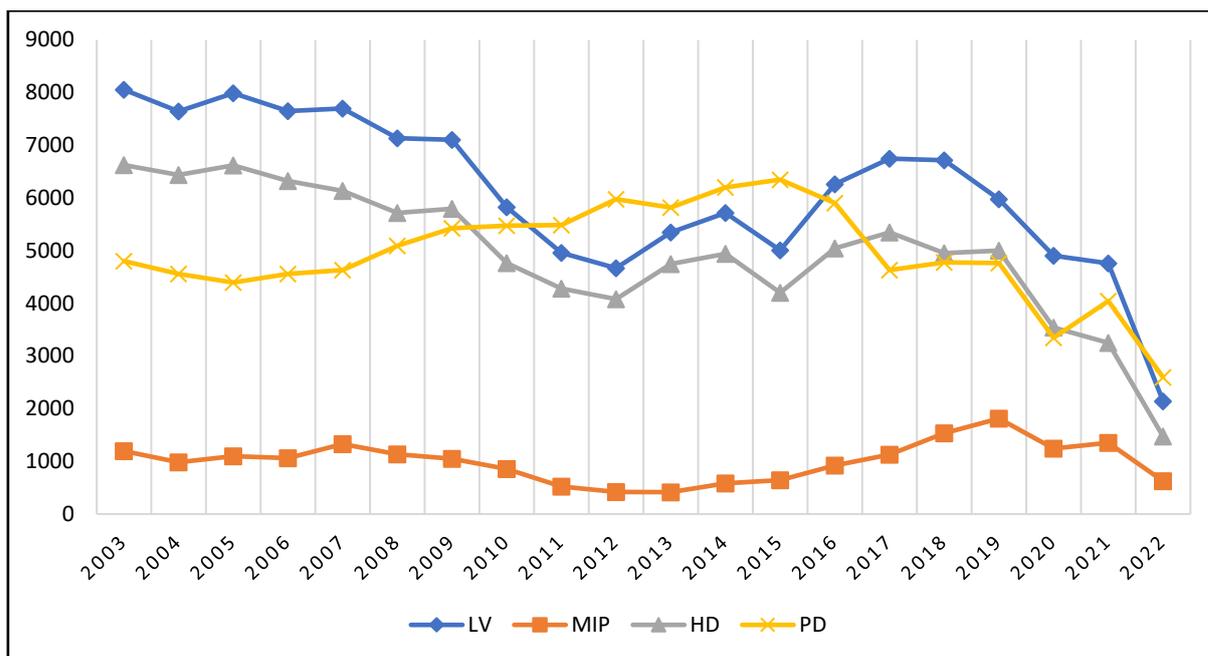
Nota-se que o Homicídio Doloso é predominante e impacta inclusive no desenho percebido na Figura 18 em relação ao agregado da Letalidade Violenta. Também é verificável que o ápice de Pessoas Desaparecidas foi em 2015 com 6.348 casos registrados, tendo queda de pouco mais de 47% ao ano de 2020, ao passo que as Mortes por Intervenção Policial registraram, respectivamente, 645 e 1.245 casos, um aumento acima de 48% com pico de fatos registrados em 2019, num total de 1.814 mortes.

---

<sup>148</sup> Incentivo é uma força externa que provoca determinada ação. Motivação, ao contrário, é uma predisposição interior que gera força de agir. Ver sobre em: <https://www.mundorh.com.br/motivar-e-incentivar-eis-a-questao/>. Acesso em 07 ago. 2022.

<sup>149</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 07 ago. 2021.

**Figura 18.** Relação entre Letalidade Violenta (LV), Morte por Intervenção Policial (MIP), Homicídio Doloso (HD) e Pessoas Desaparecidas (PD) no Estado do Rio de Janeiro entre 2003 e 2022



Fonte: Elaboração própria, dados do <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>

Mesmo sendo um assunto um tanto restrito ao público mais especializado, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) já em 1994 considerou o desaparecimento forçado de pessoas como “grave ofensa de natureza odiosa à dignidade intrínseca da pessoa humana” (OEA, 1994), o Decreto Legislativo nº 661, de 2010, que aprovou o texto da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado (CIDF), em seu Artigo 5º trouxe texto semelhante descrevendo que “a prática generalizada ou sistemática de desaparecimentos forçados constitui um crime contra a humanidade” (tradução livre).

Mas é via Projeto de Lei do Senado nº 245, de 2011, que foi remetido à câmara dos Deputados em 29 de agosto de 2013 sob o registro Projeto de Lei 6.420/2013, que essa demanda seguiu e aguarda promulgação estabelecendo o “desaparecimento forçado” como crime hediondo e imprescritível<sup>150</sup>, definindo-o como:

apreender, deter, sequestrar, arrebatar, manter em cárcere privado ou de qualquer outro modo privar alguém de sua liberdade, na condição de agente do Estado, de suas instituições ou de grupo armado ou paramilitar, ocultando ou negando a privação de liberdade ou deixando de prestar informação sobre a condição, sorte ou paradeiro da

<sup>150</sup> O Deputado Federal Jair Bolsonaro, à época, editou a PL 6.420/2013. Em seu substitutivo os militares ficaram fora do alcance da lei, se aprovada. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/424441-comissao-aprova-proposta-que-tipifica-crime-de-desaparecimento-forcado-de-pessoa/>. Acesso em: 07 ago. 2022.

pessoa a quem deva ser informado ou tenha o direito de sabê-lo (BRASIL, PL 6.420/2013).

O desaparecimento forçado de pessoas não está incluído no SIM como um indicador estratégico premiável dada sua redução, ou seja, não perfaz o computo daqueles crimes considerados impactantes na sensação de segurança, certamente, um contrassenso. Um outro fato inquietante é que existem AISP's com premiação por metas, diante de um somatório anual com grande número de Pessoas Desaparecidas (PD). Pela Tabela 2 (a seguir) é possível verificar que em 2015 houve 6.348 casos de PD, ano auge conforme dados oficiais do ISP, mas também foi o ano com mais AISP's premiadas por meta no âmbito do SIM, foram 14 unidades. Outra percepção é que no ano seguinte apenas uma AISP foi premiada no primeiro semestre, porém, na comparação geral, 2016 foi quarto colocado em número de PD, com 5.904 ao todo.

Se forem agregadas por RISP as premiações foram: **RISP 1** teve 22; **RISP 2 e 4** tiveram 6 cada; **RISP 3** teve 12; **RISP 5 e 6** tiveram 8 cada; e, **RISP 7** teve 10. Ainda, se considerarmos o número de vezes em que uma AISP foi premiada dividindo o total de caso (média simples), tem-se 8 AISP's acima de cem: São Gonçalo (174), Mesquita (141), Duque de Caxias (140), Bangu (138), São João de Meriti (122), Campo Grande (121), Jacarepaguá (116) e Santa Cruz (108). Nesse sentido se há uma continuidade nos altos casos de PD, como é possível falar em sensação de segurança? O que pode ser considerado é uma apatia por parte população e do poder público em lidar com a recorrência e sustentação do alto número de PD em termos de uma suposta normalidade. Outro fato relevante é que em todo o território do Estado do Rio de Janeiro há apenas uma Delegacia especializada em lidar com desaparecimentos, é a DDPA - Delegacia de Descoberta de Paradeiros<sup>151</sup>.

**Tabela 7.** Comparativo das AISP's premiadas e Pessoas Desaparecidas (PD).

Ano	Ciclo	Classificação	AISP	Município/Bairro	Compõe a RISP	PD - AISP Premiada	PD - eRJ Semestre	PD - eRJ/Ano
	-	-	-	-	-	-	2713	
2009	1º Ciclo – 2º semestre de 2009	1ª	13	Centro	1	21	2712	5425
		2ª	33	Angra dos Reis	5	60		
		3ª	23	Leblon	1	22		
2010	2º Ciclo – 1º semestre de 2010	1º	15	Duque de Caxias	3	183	2643	5473
		2º	16	Olaria	1	91		
		3º	34	Magé	3	39		

<sup>151</sup> Disponível em: [http://www.policiacivilrj.net.br/pessoas\\_desaparecidas.php](http://www.policiacivilrj.net.br/pessoas_desaparecidas.php). Acesso em: 10 ago. 2022.

	3º Ciclo – 2º semestre de 2010	1ª	19	Copacabana	1	36	2830
		2ª	29	Itaperuna	6	25	
		3ª	6	Tijuca	1	48	
<b>2011</b>	4º Ciclo – 1º semestre de 2011	1ª	1	Estácio	1	31	2879
		1ª	6	Tijuca	1	61	
		1ª	29	Itaperuna	6	26	
		1ª	40	Campo Grande	2	92	5488
	5º Ciclo – 2º semestre de 2011	1ª	16	Olaria	1	74	2609
2ª	38	Três Rios	7	8			
3ª	6	Tijuca	1	26			
<b>2012</b>	6º Ciclo – 1º semestre de 2012	1ª	2	Botafogo	1	15	2897
		2ª	4	São Cristóvão	1	56	
		3ª	38	Três Rios	7	13	
		1º	4	São Cristóvão	1	55	5975
	7º Ciclo – 2º semestre de 2012	2º	18	Jacarepaguá	1	124	3078
	3º	22	Maré	1	52		
<b>2013</b>	8º Ciclo – 1º semestre de 2013	1º	10	Barra do Pirai	5	19	3202
		2º	40	Campo Grande	2	151	
		3º	23	Leblon	1	23	
		1º	26	Petrópolis	1	22	5822
	9º Ciclo – 2º semestre de 2013	1º	40	Campo Grande	2	116	2620
	3º	10	Barra do Pirai	5	44		
<b>2014</b>	10º Ciclo – 1º semestre de 2014	1ª	37	Resende	5	35	3141
		1ª	40	Campo Grande	2	124	
		3ª	29	Itaperuna	6	22	
		1ª	2	Botafogo	1	21	6201
	11º Ciclo – 2º semestre de 2014	1ª	29	Itaperuna	6	19	3060
	1ª	37	Resende	5	26		
	1ª	38	Três Rios	7	27		
<b>2015</b>	12º Ciclo – 1º semestre de 2015	1ª	7	São Gonçalo	4	174	3187
		1ª	8	Campos dos Goytacazes	6	38	
		1ª	11	Nova Friburgo	7	29	
		1ª	15	Duque de Caxias	3	153	
		1ª	19	Copacabana	1	34	
		1ª	21	São João de Meriti	3	167	
		1ª	23	Leblon	1	29	
		1ª	28	Volta Redonda	5	50	
		1ª	30	Teresópolis	7	27	
		1ª	35	Itaboraí	4	59	
		1ª	36	Sto. Antônio de Pádua	6	7	6348
	13º Ciclo – 2º semestre de 2015	1ª	35	Itaboraí	4	64	3161
	1ª	39	Belford Roxo	3	70		
3ª	34	Magé	3	36			

<b>2016</b>	14º Ciclo – 1º semestre de 2016	1º	18	Jacarepaguá	1	108	2939	5905
	15º Ciclo – 2º semestre de 2016	-	-	-	-	-	2966	
<b>2017</b>	16º Ciclo – 1º semestre de 2017	1º	11	Nova Friburgo	7	24	2099	4631
	17º Ciclo – 2º semestre de 2017	1º	8	Campos dos Goytacazes	6	69	2532	
		2º	11	Nova Friburgo	7	30		
<b>2018</b>	18º Ciclo – 1º semestre de 2018	3º	32	Macaé	6	53	2371	
		1º	10	Barra do Piraí	5	49		
		2º	30	Teresópolis	7	27		
	19º Ciclo – 2º semestre de 2018	3º	38	Três Rios	7	8	2409	
		1º	34	Magé	3	45		
		2º	21	São João de Meriti	3	76		
<b>2019</b>	20º Ciclo – 1º semestre de 2019	3º	17	Ilha do Governador	1	20	2406	
		1º	27	Santa Cruz	2	108		
		2º	37	Resende	5	33		
	21º Ciclo – 2º semestre de 2019	3º	34	Magé	3	49	2362	
		1º	15	Duque de Caxias	3	139		
		2º	5	Saúde	1	44		
<b>2020</b>	22º Ciclo – 1º semestre de 2020	3º	30	Teresópolis	7	31	1619	
		1º	12	Niterói	4	69		
		2º	15	Duque de Caxias	3	83		
	23º Ciclo – 2º semestre de 2020	3º	35	Itaboraí	4	39	1731	
		1º	20	Mesquita	3	141		
2º	14	Bangu	2	138				
3º	35	Itaboraí	4	40				

**Fonte:** Elaboração própria com base em ISP e DOERJ

No ano de 2016 foram registrados 6.262 de casos de Letalidade Violenta (LV), dos quais 5.042 foram Homicídio Doloso e 965 foram Morte por Intervenção Policial (MIP)<sup>152</sup>. O ano das Olimpíadas e Paralimpíadas<sup>153</sup> no Rio de Janeiro, ainda que com investimento acima de um bilhão de reais<sup>154</sup> na área da Segurança Pública, não mostrou relação gasto-resultado no sentido de menos casos de LV, contou ainda com grande número de pessoas desaparecidas e um segundo semestre sem nenhuma AISP premiada por desempenho. Isso reforça a ideia de que Segurança Pública e pessoas de igual valor moral (cidadãs) sejam elementos conceituais que se

<sup>152</sup> Disponível em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Letalidade.html>. Acesso em: 10 ago. 2022.

<sup>153</sup> Respectivamente, de 5 a 21 de agosto, e de 7 a 18 de setembro.

<sup>154</sup> Disponível em: <https://exame.com/brasil/gastos-com-seguranca-publica-da-rio-2016-passam-de-r-1-bi/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

desassociem a depender do objetivo, ou seja, em 2016 o objetivo central foi o de promover as condições para os megaeventos esportivos.

Ao se verificar os dados do Quadro 6, Tabela 7 e das Figuras 17 e 18, vê-se a possibilidade da construção de discursos pelo tipo de nomenclatura, consideração ou não de certos indicadores criminais e recortes territoriais como modos de estabelecer narrativas que podem rotular certos espaços. Em 2003 na dinâmica de uma sinalização por parte da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) rumo à mudança de postura em relação ao tema da Segurança Pública a nível nacional, se descreve uma nova postura passando de um setor meramente financiador para um se tornar um promotor dinâmico da elaboração a implementação de planos de segurança em nível estadual<sup>155</sup>. Todavia, é possível verificar que o fator financeiro é de impacto proeminente, já que no início de 2016 o Estado do Rio de Janeiro apresentou três normas ocupadas das premiações no âmbito do SIM<sup>156</sup>, esforço que não encontrou resultados, principalmente dada a excepcionalidade de nenhuma premiação no segundo semestre.

#### 1.4 RECORTANDO A PERICULOSIDADE PELO TERRITÓRIO E DELIMITANDO AS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO

O processo de recortes territoriais, modificações nas terminologias e a construção de Indicadores Estratégicos de Criminalidades (IEC's) são parte de um conjunto de propostas que intentam à promoção da Segurança Pública no Brasil e, de acordo com os instrumentos normativos, buscado também pelo Estado do Rio de Janeiro. Esse avanço rumo à melhoria envolve a delimitação de deveres, direitos, visão e valores. E em relação aos deveres, verifica-se que um primeiro descumprimento surge diante da própria norma, pois o Decreto 40.930/2009 em seu art.3º determina que as AISP's "devem contemplar a área de atuação de um Batalhão de Polícia Militar, articulado com os limites de no mínimo 02 (duas) e no máximo 06 (seis) circunscrições de delegacias policiais" (*ipsis litteris*). Mas isso não ocorre nas áreas a seguir, com defasagem nas delegacias circunscritas.

---

<sup>155</sup> O documento original não pode ser encontrado, mesmo em contato com o ex-Secretário Nacional de Segurança Pública não foi possível tal coleta. Mas há excertos disponíveis no Portal Amazônia, vide: <https://portalamazonia.com/seguranca-publica-e-cidadania/plano-estadual-de-seguranca-publica-como-faze-lo>. Acesso em: 10 ago. 2022.

<sup>156</sup> Foram os Decretos Nº 45.549/2016 e Nº 45.567/2016, também a Resolução SESEG Nº 932/2016.

**Tabela 8.** AISP's com apenas uma CISP

<b>AISP</b>	17	22	40	21	39
<b>CISP</b>	37	21	35	64	54

Fonte: elaboração própria

**Tabela 9.** AISP's acima do limite de CISP's.

<b>AISP</b>	10	11	25
<b>CISP's</b>	88, 91, 92, 94, 95, 96, 97 e 98	151, 152, 153, 154, 156, 157 e 158	118, 124, 125, 126, 127, 128 e 132

Fonte: elaboração própria

Sinalizados os casos de inconformidade, duas unidades merecem destaque, apresentados na Tabela 8, são os municípios de Belford Roxo (AISP 39 – CISP 54) e São João de Meriti (AISP 21 – CISP 64). Enquanto o município de Belford Roxo passou por um processo de destacamento através da Resolução SSP no 796 /2005<sup>157</sup>, a implementação da AISP 21 se dá de forma isolada, sendo essa AISP já sinalizada desde a Resolução SSP 248/1999. A implementação da AISP 21 não pode ser rastreada nos documentos publicizados. Todavia, a página do ISP fornece dados específicos para essa área a partir de abril de 2003<sup>158</sup>, data provável de sua implementação. A questão que surge é, qual seria o objetivo com esse isolamento? Afinal, são três níveis de recortes (município, AISP e CISP) sobrepostos, mas isso favorece que tipo de troca em termos de gestão no âmbito da Segurança Pública?

Na outra ponta, tem-se as AISP's 10,11 e 25, a primeira com 8 CISP's e as duas últimas com 7 circunscrições cada. Diante disso, o tamanho da extensão territorial<sup>159</sup> atua como “medida de exceção” nessas áreas, sabendo que as AISP's 10 e 11 são, nessa ordem, a segunda e terceira colocadas em cobertura total, perdendo para a AISP 8 que representa mais da metade da Região Norte Fluminense. E em nono lugar, em termos de extensão territorial, está a AISP 25 que cobre quase toda a Região dos Lagos na parte costeira. Já a explicação para o número de CISP's na AISP 25 poderia ser o caráter turístico dessa localidade que engloba: Araruama, Saquarema, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Iguaba Grande e Arraial do Cabo.

Já diante dos municípios isolados, a tabela 4 mostra que esses ocupam as primeiras posições no quesito densidade populacional, porém em termos de extensão territorial ficam nas

<sup>157</sup> Disponível em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/Boletim082005.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Boletim082005.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>158</sup> Ver em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/index.html>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>159</sup> Cobertura de cada AISP. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/AreasemKm.csv>. Acesso em 23 jul. 2022.

últimas posições<sup>160</sup>. Ainda assim, esses critérios não parecem explicar o porquê do processo de isolamento percebido nos recortes territoriais da Segurança Pública. Uma possibilidade sobre esses isolamentos estaria no histórico de emancipações, já que o município de São João de Meriti surge em 1947 como recorte no município de Duque de Caixas<sup>161</sup> que em 1944 havia sido emancipado do atual município de Nova Iguaçu. Também de Nova Iguaçu foi emancipado o município de Belford Roxo, mais tarde, em 1990<sup>162</sup>. Portanto, a falta de interação, no âmbito da Segurança Pública, pode ter relação com processos identitários e de pertencimento desses municípios.

É possível notar que os municípios destacados são exemplos de que essa organização territorial acabou não inaugurando um cenário de mudança rumo à melhora efetiva na alocação dos recursos estruturais da Segurança Pública, considerando os dados por AISP's. E com isso, fica mantida a demanda de uma distribuição mais equânime da atenção estatal no âmbito da política de Segurança Pública.

**Tabela 10.** Os 10 municípios com maiores densidades demográficas do estado Rio de Janeiro, estimativa de 2021 (IBGE).

Município	Área Territorial - km <sup>2</sup> [2021]	População estimada – n° pessoas [2021]	Densidade demográfica - hab/km <sup>2</sup> [2010]
São João de Meriti	35,216	473.385	13.024,56
Nilópolis	19,393	162.893	8.117,62
Belford Roxo	78,985	515.239	6.031,38
Rio de Janeiro	1.200,329	6.775.561	5.265,82
Mesquita	41,169	177.016	4.310,48
São Gonçalo	248,160	1.098.357	4.035,90
Niterói	133,757	516.981	3.640,80
Duque de Caxias	467,319	929.449	1.828,51
Queimados	75,927	152.311	1.822,60
Nova Iguaçu	520,581	825.388	1527,60

**Fonte:** Elaboração própria, dados IBGE<sup>163</sup>

Como pode ser notado na Tabela 10 os municípios isolados que, apesar de alcance territorial limitado, apresentam uma expressiva densidade demográfica que os colocam nas primeiras posições não só no Estado do Rio de Janeiro, como no Brasil. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010 posicionavam São João de Meriti em primeiro lugar no estado e no país, enquanto que Belford Roxo ficava em terceiro no estado e

<sup>160</sup> Segundo o IBGE, a 84ª posição é de Belford Roxo e São João de Meriti ocupa a 91ª dentre os 92 municípios.

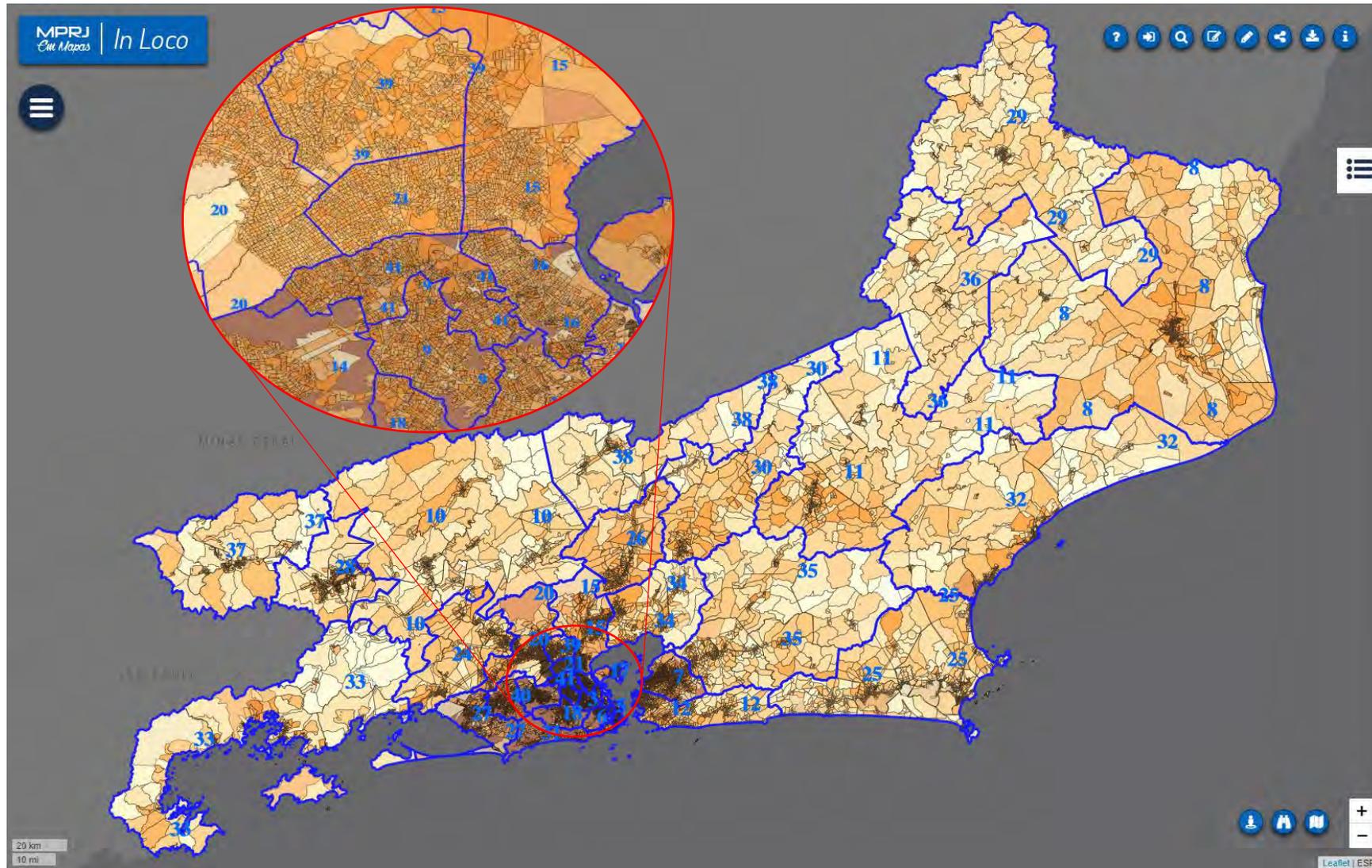
<sup>161</sup> Ver em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-joao-de-meriti/historico>. Acesso em: 9 jul. 2022.

<sup>162</sup> Ver em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/belford-roxo/historico>. Acesso em: 9 jul. 2022.

<sup>163</sup> Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/rio-de-janeiro.html>. Acesso em: 10 jun. 2022.

em décimo sexto no país. A seguir, pela Figura 19, vê-se a distribuição populacional pela mancha com o recorte em AISPs e é possível notar a concentração na Região Metropolitana, conseqüentemente, nos municípios evidenciados. Diante disso, a indagação que surge é, qual seria elemento central da Segurança Pública: o território, a economia ou o cidadão? E essas três dimensões precisam mesmo estar cotadas em sentido excludente? Seria esse o problema de se pensar a Segurança Pública, percebê-la de uma perspectiva de controle ao invés de fomento à liberdade e ao desenvolvimento?

**Figura 19.** Estado do Rio de Janeiro em camadas de AISP e de População.

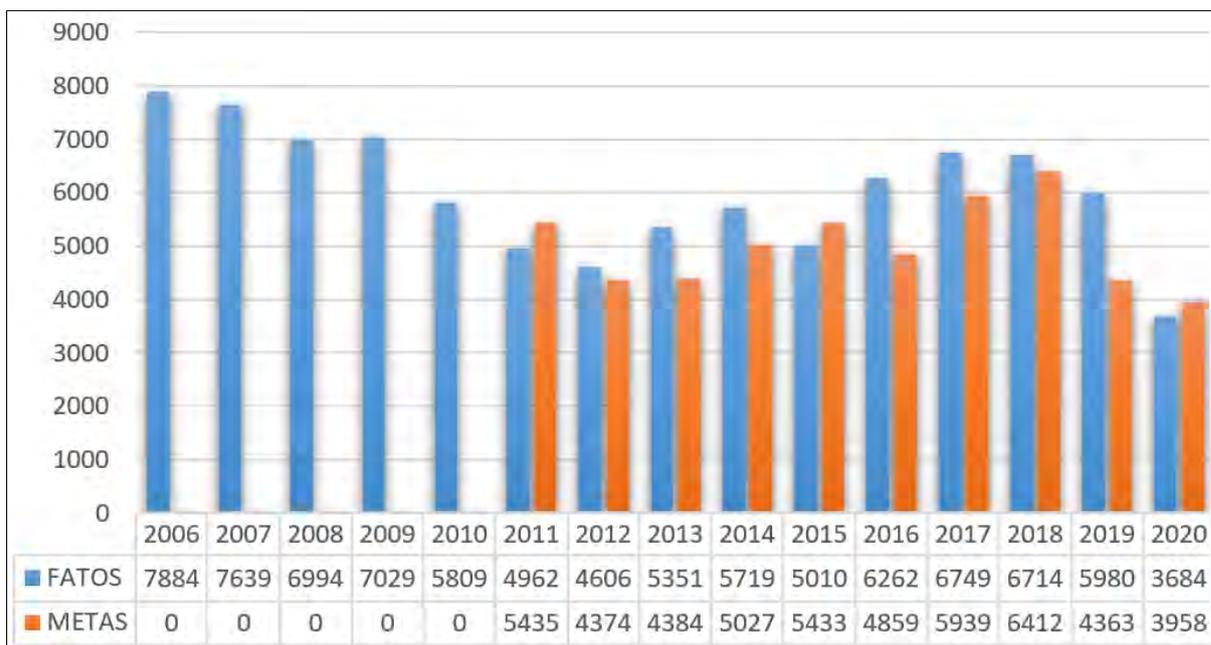


Fonte: <http://apps.mprj.mp.br/sistema/inloco/>

A busca da visão de paz social com menores índices de criminalidade, envolvendo a redução da Letalidade Violenta por meio dos incentivos propostos pelo SIM (Resolução SSP 41.931/2009), também não demonstrou força suficiente para verificação de queda nos indicadores de mortes por conflitos civis ou com ação da polícia. Como se vê no Figura 20, a seguir, as metas de redução só foram alcançadas em 2015 e em 2020, por isso não constroem uma relação de uma suposta mudança de conduta ou de estratégia que trouxesse resultados menos letais no período destacado, bem como, pelos dados plotados não se verifica um padrão ou tendência de diminuição.

Sobretudo se considerarmos que em 2020, ano pandêmico, dado o isolamento a partir do Decreto Estadual nº 46.966/2020 e demais medidas de contenção do trânsito social<sup>164</sup> que impactaram nas atividades escolares, trabalhistas e de lazer, é válido ponderar que os dados apresentem algum nível de subnotificação<sup>165</sup>, já que a excepcionalidade na área da Saúde Pública acabou expondo precariedades estruturais (físicas e/ou sistêmicas), não só do Estado do Rio de Janeiro, mas do país.

**Figura 20.** Letalidade Violenta: Fatos X Metas.



**Fonte:** Elaboração própria, ISP<sup>166</sup>.

<sup>164</sup> Toda a legislação referente à Pandemia da Covid-19 está disponível em: <https://pge.rj.gov.br/covid19/estadual/decretos>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>165</sup> Ver sobre em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-06/pandemia-leva-subnotificacao-e-reducao-nos-dados-criminais-do-rio>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>166</sup> Dados solicitados ao ISP por correspondência eletrônica, Pedido 37/2021.

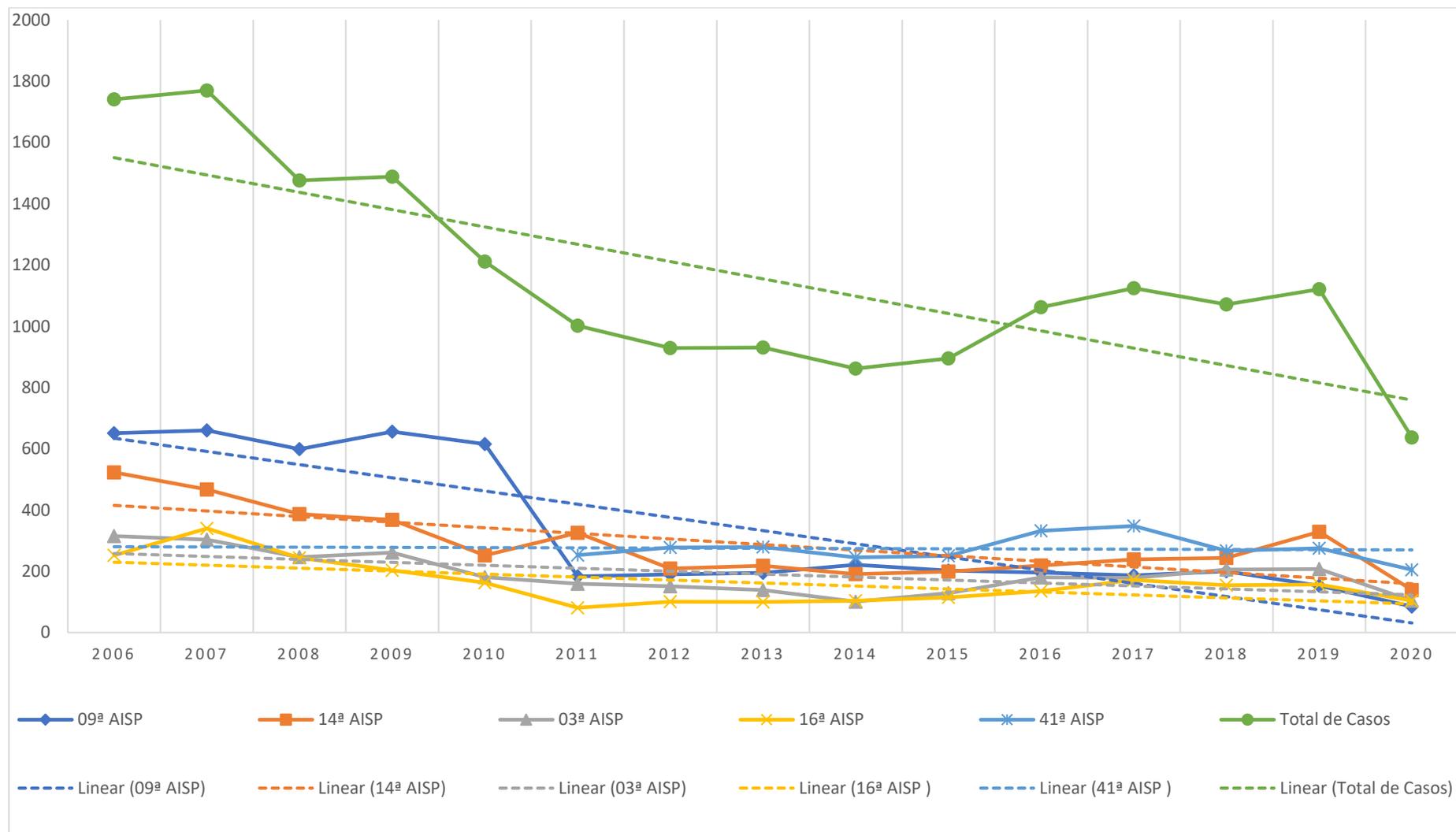
Sobre a Letalidade Violenta, em paralelo com a concentração populacional, também há uma concentração na Região Metropolitana, em termos de fatos registrados. Entre os anos de 2006 e 2020, dezoito AISP's apresentam um total acima de dois mil casos no indicador de Letalidade Violenta (LV). Esse enquadramento é relevante quando se comparam esses territórios a partir da criação da AISP 41 em 2010, com dados publicados a partir de 2011. No período delimitado a nova área fica em oitavo lugar ao se utilizar de média simples do somatório de casos pelos anos de existência do recorte até 2020, fica evidente que a capacidade da delimitação de certos lugares como violentos advém do seu isolamento. Essa afirmação pode ser verificada considerando a nova cobertura (AISP 41) diante dos territórios dos quais houve a extração de bairros.

A Figura 21 destaca que, após a criação da AISP 41, houve um claro protagonismo no âmbito de casos de LV. Partindo dessa constatação poderíamos afirmar supostamente que a AISP 41 é um lugar de criminalidade elevada ou os locais com índices elevados foram agrupados concentrando ainda mais seus altos números de fatos? De todo modo, há uma clara concentração de LV nessa região, apesar da evidência dada pelo novo recorte, esses locais não se tornaram prioritários para as políticas públicas, qual seria a finalidade da AISP 41? Para dar uma outra possibilidade de análise essas mesmas áreas são expressas na forma da Tabela 11, por onde se vê que o somatório anual da LV nas AISP's em questão há certa estabilidade mesmo após a migração das ocorrências ao novo título territorial.

Ainda que seja possível verificar uma tendência de diminuição entre 2012 e 2014, em 2015 há uma retomada e a partir de 2016 o somatório dessas unidades voltam a superar os mil casos anuais. Outro olhar é que, diante do declínio das ocorrências nas AISP 9 e 14 com a criação da AISP 41, houve também uma tendência geral de queda, mas contrastando essas considerações com a Figura 20, pelo qual o estado do Rio de Janeiro teve um aumento de LV entre 2012 e 2018 com recuo entre 2019 e 2020, há a possibilidade de uma migração dos registros ao nível do estado, como aconteceu no recorde da Figura 21, portanto, não representou nenhum avanço.

Assim, o recorte não se mostrou eficaz já no curto prazo, tendo em vista que a estratégia de territorialização deveria ser aquela capaz de ministrar melhor atenção as especificidades locais e com isso reduzir os índices de criminalidade, LV nesse caso. A AISP 41 é composto por três CISP's, com seus respectivos bairros: 27 - Colégio (parte), Irajá, Vicente de Carvalho, Vila Kosmos, Vila da Penha e Vista Alegre; 31 - Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque; 39 - Acari, Barros Filho, Costa Barros, Parque Colúmbia e Pavuna.

**Figura 21.** O recorte da AISP 41 sobre os indicadores de LV nas AISP's 3, 9, 14 e 16 (2006-2020).



Fonte: Elaboração própria

**Tabela 11.** Dados de Letalidade AISP's 3, 9, 14, 16 e 41.

ANO	AISP					Casos Totais
	3	9	14	16	41	
2006	315	651	523	252	—	1741
2007	303	660	467	340	—	1770
2008	246	599	387	244	—	1476
2009	261	656	368	203	—	1488
2010	181	615	252	163	—	1211
2011	159	183	326	81	253	1002
2012	151	190	209	101	278	929
2013	139	195	218	100	279	931
2014	101	221	191	104	245	862
2015	129	202	199	115	250	895
2016	180	196	219	135	332	1062
2017	178	187	239	172	348	1124
2018	206	200	244	154	267	1071
2019	207	153	329	157	275	1121
2020	104	85	139	104	205	637

**Fonte:** Elaboração própria.

Uma outra leitura sobre a Tabela 11 seria dizer, por exemplo, que os indicadores de criminalidade da AISP 9 ficaram abaixo de um terço a partir dos registros em 2011, mas claramente a redistribuição das ocorrências apenas altera o local do fato em termos administrativos e não o montante do fato em si. As AISP's supramencionadas são recortes da cidade do Rio de Janeiro pelos seus bairros. Desse modo, a modificação das nomenclaturas não surte efeito se a lente de análise for o total global do município do Rio de Janeiro. Portanto, os casos de São João do Meriti e de Belford Roxo são apropriados para explicitar que AISP e CISP não representam impactos expressivos em termos de integração nesses municípios pois são formas de análise e de atuação que mantêm os mesmos limites absolutos de gestão da LV nesses territórios.

É nesse sentido que o autorreforço, nos termos que Pierson (2016) menciona, pode ser facilmente percebido na maneira de lidar com a Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro ao longo dos anos. Isso porque os custos sociais, políticos e econômicos de se providenciar uma mudança real são altíssimos, e acabam ensejando numa atuação por parte do poder público que reproduz modelos institucionais, mesmo que pouco ou nada eficazes, como é o caso dos recortes territoriais sem um conjunto de outras medidas de rompimento com lógicas que retroalimentam desigualdades de acesso aos aparatos estatais.

Exemplificando com o caso das UPP's, em matéria da BBC News Brasil (2013), Ignácio Cano<sup>167</sup> aponta que o foco da atuação do programa era o de retomar o poder do território. Também nessa matéria, José Mário, presidente da Associação de Moradores da Santa Marta, diz que não há que se esperar um milagre, apenas a viabilização de políticas públicas no local que implicarão numa transformação social, coisa que leva tempo.

Assim, a geração de medidas administrativas descoladas de uma realidade realmente considera, além de não surtir os efeitos positivos buscados pelas normas, acabam recrudescendo problemas e ampliando suas bases de apoio sociais, culturais, políticas etc. A Tabela 12, a seguir, deixa evidente que a centralização de casos numa mesma Delegacia de Política implica em um volume que reorganiza a leitura face à proporção, de um lado há um limite à atuação policial na gestão dessas ocorrências, enquanto do outro pode ocorrer uma conduta mais agressiva sob a égide de intimidar e coibir ações criminosas.

**Tabela 12.** Distribuição de casos por CISP: somatório 2006-2020.

Bairros da Capital*/Município	AISP	LV - Casos	Nº de CISP	Casos por CISP
Belford Roxo	39	4246	1	4246
São João de Meriti	21	2828	1	2828
Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba, Santíssimo e Senador Vasconcelos	40	2288	1	2288
Bairros da Capital	14	4310	2	2155
Duque de Caxias	15	7551	4	1888
Bairros da Capital	9	4993	3	1664
São Gonçalo	7	6634	4	1659
Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis	20	8139	5	1628
Paciência, Santa Cruz, Guaratiba, Pedra de Guaratiba e Sepetiba	27	2751	2	1376
Bairros da Capital	16	2425	2	1213
Bairros da Capital	41	2732	3	911
Seropédica, Itaguaí, Paracambi, Queimados e Japeri	24	4059	5	812
Campos dos Goytacazes, São Fidélis, São João da Barra, Campos dos Goytacazes e São Francisco de Itabapoana	8	3493	5	699
Araruama, Saquarema, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Iguaba Grande e Arraial do Cabo	25	4140	7	591
Bairros da Capital	3	2860	5	572
Casimiro de Abreu, Conceição de Macabú, Macaé, Rio das Ostras, Carapebus e Quissamã	32	2778	5	556
Niterói	12	3301	6	550
Tanguá, Itaboraí, Rio Bonito, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu	35	2091	5	418

\*Conjunto de bairros de cada AISP, tabela disponível em: [http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/Relacaodas%20RISP\\_AISP.pdf](http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/Relacaodas%20RISP_AISP.pdf)

**Fonte:** Elaboração própria, dados do ISP

<sup>167</sup> Pesquisador e Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da UERJ.

Nas primeiras posições aparecem os territórios que têm mesma cobertura de AISP e CISP, mas reforçada a ênfase em Belford Roxo e São João de Meriti o volume de casos que podem ser vinculados ao território em três níveis expõe a necessidade de um atendimento maior em termos de recurso. A AISP 25, na outra ponta, contempla os municípios de Tanguá, Itaboraí, Rio Bonito, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu, tendo cinco CISP, cada uma com 418 casos aproximadamente. A questão que surge é, a AISP 25 tendo maior efetivo poderá manter e ainda diminuir os casos de LV em sua cobertura? Se as AISP 21 e 39 dispusessem de maior efetivo policial e mais unidades de atendimento poderiam vislumbrar uma melhora nos indicadores de LV?

A importância que se deve a esses questionamentos vê-se na abordagem sobre a desigualdade social apresentada por Mariacato (2003) e Scalón (2011), pois é um fenômeno que promove e é promovido pelas segregações sociais e que impactam no processo de pertencimento tangenciando todas dimensões da vida em sociedade e se estabelecendo de modo geracional. Tomando o considerado neste trabalho, a Segurança Pública é o marco zero das demais políticas públicas e pavimenta o acesso a bens e serviços do Estado, aqui tem-se a atuação das polícias como um dos elementos garantidores dessa oportunidade e na outra ponta o cidadão em conta daquilo descrito na lei, “responsabilidade de todos”. Importa, então, que o cidadão saiba das suas responsabilidades e tenha meios de exercê-las.

Usando o parâmetro da sequência descrita na Constituição Federal de 1988 art.144, primeiro vem o direito e na sequência a responsabilidade, mas já no preâmbulo da Constituição está assinalado que a finalidade do Estado Democrático de Direito é a de assegurar o exercício dos direitos individuais e sociais (coletivos). Logo, Estado como organização (BRESER-PERREIRA, 2017) que se estabelece pela coação legítima (WEBER, 1999), democrático porque envolve a dimensão da participação, e de direito porque se conjuga no âmbito da cidadania que, a partir de Benhabib (2012), implica num igual valor moral a todas as pessoas, deve sobretudo promover a cidadania que confluíu para oportunidades de vivências mais igualitárias nas dimensões que competem ao Estado (bens e serviços). Mas isso é fato, as pessoas são tidas como iguais?

Em um primeiro momento, levando em consideração a localidade e seus números, a resposta é não. Os “Aglomerados Subnormais”, as favelas, têm em seu histórico a clara diferenciação territorial, que envolve negação, invisibilização, precariedade e estigmatização consequente. Como já mencionado as desigualdades sociais implicam num processo de retroalimentação, esses retornos crescentes vão se consolidando e influenciam políticas públicas em certas localidades fazendo manutenção da segregação socioespacial, fracionando

a cidade e ampliando as desigualdades sociais (ABREU, 2019). Todavia, mais que demarcar o território, seus moradores passam a receber o signo de potenciais agentes de caos, submetidos ao olhar que busca a confirmação do mal, diante dos inimigos da ordem social, os intrusos (HAN, 2017).

A Tabela 13 agrupa dados de Morte por Intervenção Policial entre 2006 e 2020, considerando a soma dos dados para favelas e morros. Apesar de os dados entregues pelo ISP tratarem favela e morro como coisas distintas, entende-se que o conjunto de ocorrências fazem menção aos Aglomerados Subnormais<sup>168</sup>. Interessante é que o bairro nobre Alto da Boa Vista<sup>169</sup> apareça nos fatos pelos recortes favela e morro, mas seja amplamente conhecido como parte da Grande Tijuca, a “Serra Tijucana”<sup>170</sup>. Nesse sentido, é importante sinalizar que sobre os dados para Favela as AISP’s 8, 10, 11, 13, 26, 29, 30, 36, 37, 38 não têm registro, bem como as AISP’S 8, 13, 27, 29, 30, 36, 38 não apresentam dados para morro, dado ao fato de que não se registram tais categorias de análise nessas AISP’s.

Nas dez primeiras posições, com exceção das AISP’s 20 e 39 (apenas em Vias Públicas), 6 e 22 (apenas em Favela-Morro), as demais se repetem nas primeiras posições e entre elas as destacadas na Figura 21 e tabela 11. Concebe-se, portanto, que, diante da gravidade dos locais é necessária uma atuação com maior vigor por sua vez autorizando uma exceção que se mantém (AGAMBEM, 2004), suspendendo direitos e possibilitando a eliminação, necropolítica, daqueles inadequados que impactam negativamente na sociedade (MBEMBE, 2018). E como, historicamente, as pessoas negras no processo de saída da escravidão (ABREU, 2019), sem suporte do poder público, passaram a viver em periferias e compuseram as primeiras favelas sobre essas recaiu a caricatura do vil e do rejeitado, desembocando na silenciosa, danosa e letal violência cultural (GALTUNG, 1990).

A Tabela 14 destaca os dados de Morte por Intervenção Policial por AISP e a Tabela 15, demonstra os tipos criminais que compõem o indicador estratégico de Letalidade Violenta separados em Via Pública e Favela-Morro<sup>171</sup>. É perceptível que, em termos de LV no Estado do Rio de Janeiro, dos 62.964 casos registrados entre 2006 e 2020, são 4.958 casos são

---

<sup>168</sup> Definição do IBGE aplicada como categoria analítica desde o Censo 2010. Para mais informações: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv83589.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2022.

<sup>169</sup> Parte da AISP 6 no agregado das CIPS: 20- Andaraí, Grajaú e Vila Isabel; 19- Alto da Boa Vista e Tijuca (parte); e, 18- Maracanã, Praça da Bandeira e Tijuca (parte). Contém favelas pouco divulgadas, vide: <https://dafavela.com.br/o-alto-da-boa-vista-que-a-tv-nao-mostra/>. Acesso em: 18 ago. 2022.

<sup>170</sup> Vide: <https://www.riodejaneiroaqui.com/portugues/alto-boa-vista-bairro.html>. Acesso em: 18 ago. 2022.

<sup>171</sup> Os dados entregues pelo ISP tratam morro e favela como coisas distintas. Todavia, entendendo que os dados fazem referências aos Aglomerados Subnormais, definição do IBGE aplicada como categoria analítica desde o Censo 2010.

descritos como em Favela-Morro, representando pouco mais que 8,5% do total no estado. É válido ressaltar que apesar de uma altíssima concentração de Aglomerados Subnormais na cidade do Rio de Janeiro, o estado apresenta outros locais destacados na página do Ministério Público – RJ como: Monte Alegre – Cabo Frio; Comunidade da Cachoeira – Angra dos Reis; Comunidade do Itambi – Itaboraí; e, Complexo Favelas da Lapa – Campos dos Goytcazes<sup>172</sup>.

Olhando para a Tabela 15 vê-se que em todo Estado no período abordado apenas houve duas ocorrências de Latrocínio em locais descritos como favela ou morro e doze casos de lesão corporal seguida de morte. É relevante pensar que com esses dados destacados lidar com pouco mais 8,5% dos casos transmite a impressão de não existe um problema público consolidado. Por isso que num segundo momento, aplicando outra categoria de análise as pessoas permanecem não sendo iguais perante o Estado, em relação à Segurança Pública, quando o caso é a cor, como se verifica a LV no Figura 22.

O somatório estigmatizante nos “quatro P’s” (Preto, Pardo, Pobre e Periférico) implica por vezes na tentativa de “fuga do preto” através da denominação pardo, ou ainda na autodeclaração de branco. A possibilidade de se destacar das ofensas imputadas ao preto impacta na maneira de se perceber socialmente (PORTO; FUKS; MUNIZ, 2016). Mas isso vem mudando, conforme apontado pelo IBGE, há uma mudança na autopercepção em relação a cor/raça<sup>173</sup> que considera a categoria negro como a soma de pretos e pardos. Partindo disso, o Figura 5 pode ser visualizado na forma da Figura 23.

---

<sup>172</sup> MPRJ - MP em MAPAS - 2020 - SABREN - Prefeitura do Rio de Janeiro - Wikimapia – IBGE. Disponível em: <https://geo.mprj.mp.br/portal/home/item.html?id=4fc1d8ab6a0841999a6923197b5acc71>. Acesso em: 18 ago. 2022

<sup>173</sup> Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/11/19/interna\\_internacional,1324032/pardos-se-reconhecem-cada-vez-mais-como-negros-no-brasil.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/11/19/interna_internacional,1324032/pardos-se-reconhecem-cada-vez-mais-como-negros-no-brasil.shtml). Acesso em: 18 ago. 2022.

**Tabela 13.** Favela-Morro: dados de Morte por Intervenção Policial (2006-2020)

Favela-Morro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
AISP 9	83	98	81	63	106	12	23	7	7	16	28	15	16	27	9	591
AISP 16	35	99	73	15	22	6	7	6	9	22	19	31	31	37	12	424
AISP 3	34	54	30	39	18	22	22	14	10	15	35	16	32	59	20	420
AISP 41	0	0	0	0	0	36	39	25	28	33	57	56	34	54	57	419
AISP 12	30	21	26	31	31	28	20	13	17	43	15	6	15	28	5	329
AISP 22	27	27	30	38	24	21	21	14	11	11	13	17	18	35	13	320
AISP 14	30	21	20	25	30	18	15	13	12	10	8	9	20	42	10	283
AISP 7	23	14	33	8	10	4	6	5	18	10	16	12	32	38	34	263
AISP 6	44	27	17	25	15	2	2	2	1	2	2	11	9	21	3	183
AISP 15	28	21	5	16	11	7	6	10	8	4	3	18	28	9	6	180
AISP 27	14	13	20	13	12	15	10	16	11	14	14	8	6	0	0	166
AISP 18	15	11	22	9	2	4	3	6	7	5	3	9	27	31	9	163
AISP 4	12	12	9	13	1	10	4	4	4	7	7	25	10	15	13	146
AISP 39	8	5	2	5	1	4	11	7	9	5	5	7	25	14	9	117
AISP 20	6	12	6	6	4	6	0	8	1	5	4	15	10	8	6	97
AISP 23	13	6	17	3	3	2	4	4	6	0	1	10	20	5	0	94
AISP 5	2	6	4	4	0	0	1	3	2	5	18	12	6	18	1	82
AISP 17	18	18	3	8	3	5	0	1	1	3	1	2	2	16	0	81
AISP 24	0	3	1	0	4	0	0	0	1	3	2	14	26	15	10	79
AISP 19	5	4	12	11	1	1	0	0	2	3	9	9	11	4	0	72
AISP 40	14	13	12	8	11	3	0	1	3	3	1	2	1	0	0	72
AISP 21	2	2	6	4	6	3	0	0	6	2	8	7	4	8	11	69
AISP 1	19	14	11	14	9	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	68
AISP 2	4	10	9	17	0	3	0	0	0	0	2	2	1	0	1	49
AISP 32	5	3	3	1	2	7	1	1	0	3	2	4	5	1	0	38
AISP 25	2	0	1	6	2	2	0	4	6	3	2	2	0	3	3	36
AISP 33	1	3	1	2	1	3	0	1	3	4	0	2	7	4	1	33
AISP 31	3	0	0	1	0	0	1	3	4	0	1	2	1	1	1	18
AISP 28	0	0	4	1	0	0	5	0	0	0	0	0	1	1	1	13
AISP 34	0	1	0	1	0	1	1	2	3	0	1	1	0	1	1	13
AISP 35	2	2	1	0	2	1	0	0	0	1	0	0	0	4	0	13
AISP 29	1	1	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
AISP 11	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4

AISP 26	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	4
AISP 36	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	4
AISP 8	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
AISP 10	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	3
AISP 38	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	3
AISP 37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
AISP 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AISP 30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total Anual</b>	<b>481</b>	<b>526</b>	<b>461</b>	<b>388</b>	<b>335</b>	<b>229</b>	<b>203</b>	<b>171</b>	<b>193</b>	<b>233</b>	<b>278</b>	<b>326</b>	<b>398</b>	<b>500</b>	<b>236</b>	<b>4958</b>

Fonte: Elaboração própria, dados do ISP

**Tabela 14-** Via Pública: dados de Morte por Intervenção Policial (2006-2020)

Via Pública	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
<b>AISP 15</b>	71	71	64	100	83	63	14	20	52	43	62	103	114	96	51	1007
<b>AISP 7</b>	23	30	32	3	11	13	7	23	51	64	79	82	120	170	111	819
<b>AISP 14</b>	47	66	41	63	58	45	34	26	25	28	37	37	37	101	37	682
<b>AISP 20</b>	50	30	46	51	58	19	17	23	21	20	27	74	102	77	54	669
<b>AISP 9</b>	66	94	64	58	59	17	19	12	19	26	15	25	29	25	11	539
<b>AISP 41</b>						39	38	32	41	48	64	66	59	59	44	490
<b>AISP 12</b>	27	13	19	15	29	11	17	20	20	15	52	47	57	101	36	479
<b>AISP 39</b>	7	23	5	3	4	9	8	20	46	43	45	27	58	102	43	443
<b>AISP 3</b>	61	32	28	29	36	15	15	18	10	12	27	33	38	42	14	410
<b>AISP 16</b>	23	58	47	37	34	7	10	10	26	23	16	24	23	38	24	400
AISP 24		14	14	2	10	3	6	4	14	5	12	39	91	109	31	354
AISP 21	9	10	10	11	9	11	4	5	18	20	16	34	39	33	35	264
AISP 22	22	11	23	27	21	16	6	5	3	2	20	30	20	19	11	236
AISP 40	15	30	30	28	36	19	2	2	2	1		7	6	10	2	190
AISP 27	22	18	15	25	15	9	13	14	8	4	15	16	13	2		189
AISP 33	1	2	6	4		2	1	2	1	12	7	21	44	46	30	179
AISP 25	12	3	5	8	2	5	1		10	6	11	12	26	36	25	162
AISP 35	17	4	9	4	4	2	3		4	7	16	20	31	31	9	161
AISP 18	15	11	11	1	4	4		2	3	5	12	15	32	27	6	148
AISP 4	10	13	4	2	4	6	4	6	4	9	14	19	19	15	12	141

AISP 6	16	19	10	29	10	2		1		4	4	4	5	7	16	127
AISP 34	10	14	14	8	11	3		1	3	5	7	11	18	13	4	122
AISP 32	6	7	8	9	5	8		6	6	3	6	7	19	18	6	114
AISP 17	10	21	8	6	8	9	6	2	4	3	6	5	8	7	3	106
AISP 5	4	6	3	3	1		2		4	9	14	7	5	15	3	76
AISP 23	7	10	5	2	6		3	1	3	1	1	8	5	7	6	65
AISP 1	5	7	13	21	2											48
AISP 2	5	7	4	5	4	1	1	1	2	1		4	4	5	1	45
AISP 31	1	2	8	3	2	2	1	4	5	5	2		2	3		40
AISP 28			1	1	1	2	1	1	2		3	1	3	8	12	36
AISP 19	1	7	4	4		1		1		1	5	1	1	2		28
AISP 8	1	1		5		1	4		4		2	2	4		1	25
AISP 11		1	2	1	2		1		2	3	3	1	2	4	2	24
AISP 30		1	1	1	1	4			2				4	5		19
AISP 26	1	1	2	2	1	1					2	1	1	1		13
AISP 37	1					3	1			1	1	1		1	2	11
AISP 10									1		1	1	1	1	2	7
AISP 29				1					1			1	1		2	6
AISP 36									2		3					5
AISP 38		1											2	1		4
AISP 13				1	2											3
<b>Total Anual</b>	<b>566</b>	<b>638</b>	<b>556</b>	<b>573</b>	<b>533</b>	<b>352</b>	<b>239</b>	<b>262</b>	<b>419</b>	<b>429</b>	<b>607</b>	<b>786</b>	<b>1043</b>	<b>1237</b>	<b>646</b>	<b>8886</b>

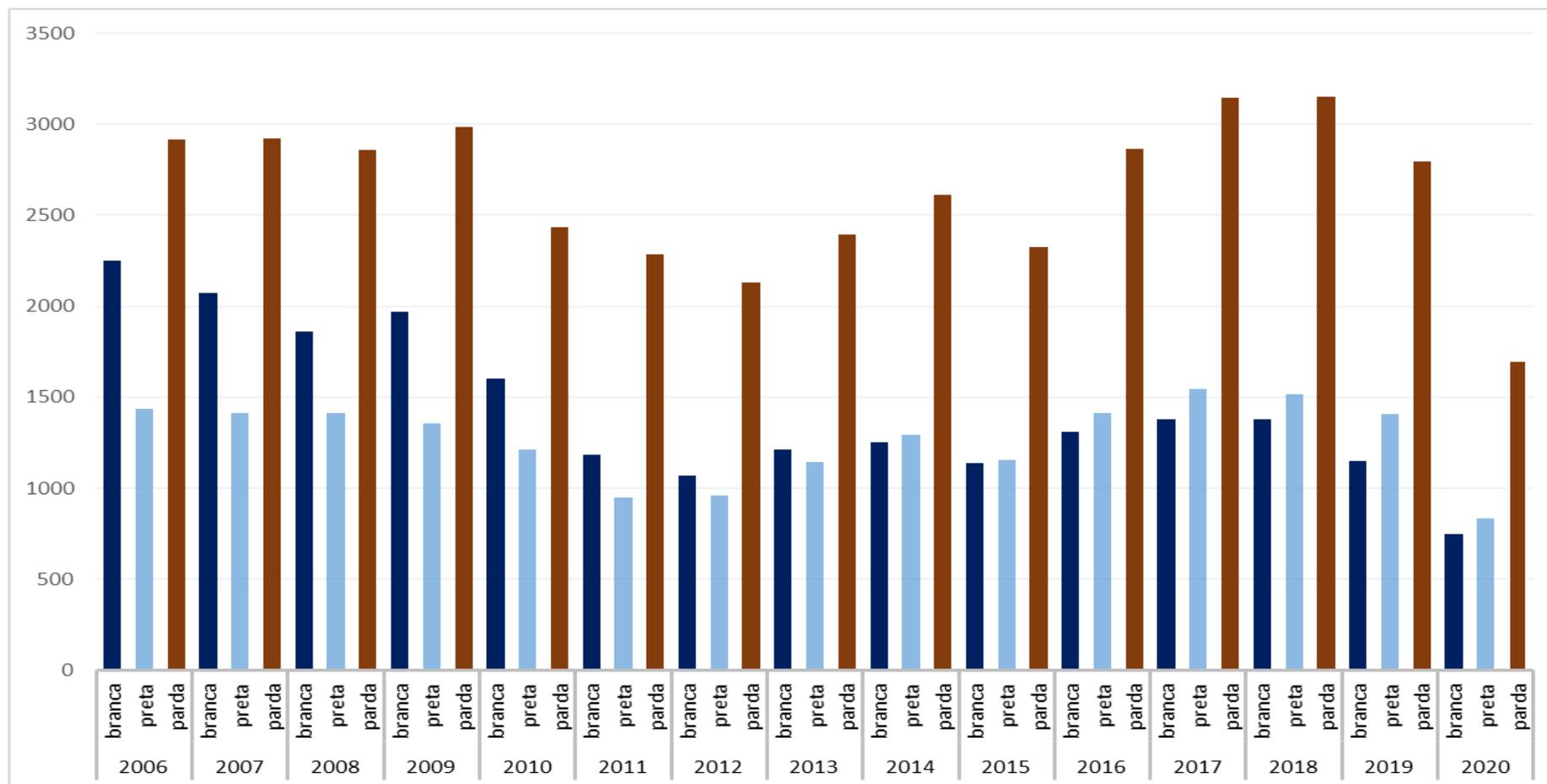
Fonte: Elaboração própria, dados do ISP

**Tabela 15.** Elementos da LV entre Via Pública e Favela-Morro

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
<b>HOMICÍDIO DOLOSO</b>	4430	4174	3747	3849	3244	2825	2668	3198	3363	2791	3342	3651	3147	2576	1700	<b>48705</b>
Favela-Morro	179	126	110	106	105	93	73	70	85	79	75	96	104	128	52	1481
Via pública	4251	4048	3637	3743	3139	2732	2595	3128	3278	2712	3267	3555	3043	2448	1648	47224
<b>LATROCÍNIO (Roubo seguido de morte)</b>	151	117	142	139	91	67	82	96	88	81	149	167	113	73	41	<b>1597</b>
Favela-Morro			2													2
Via pública	151	117	140	139	91	67	82	96	88	81	149	167	113	73	41	1595
<b>LESÃO CORPORAL SEGUIDA DE MORTE</b>	32	24	25	22	37	23	11	18	20	17	22	17	21	15	9	<b>313</b>
Favela-Morro	1	0	1	0	1	2	0	3	1	0	1	1	1	0	0	12
Via pública	31	24	24	22	36	21	11	15	19	17	21	16	20	15	9	301
<b>MORTE POR INTERVENÇÃO POLICIAL</b>	867	1038	904	855	762	486	369	360	526	583	809	1015	1336	1609	830	<b>12349</b>
Favela-Morro	301	400	348	282	229	134	130	98	107	154	202	229	293	372	184	3463
Via pública	566	638	556	573	533	352	239	262	419	429	607	786	1043	1237	646	8886
<b>Total Anual</b>	5480	5353	4818	4865	4134	3401	3130	3672	3997	3472	4322	4850	4617	4273	2580	62964

**Fonte:** Elaboração própria, dados do ISP

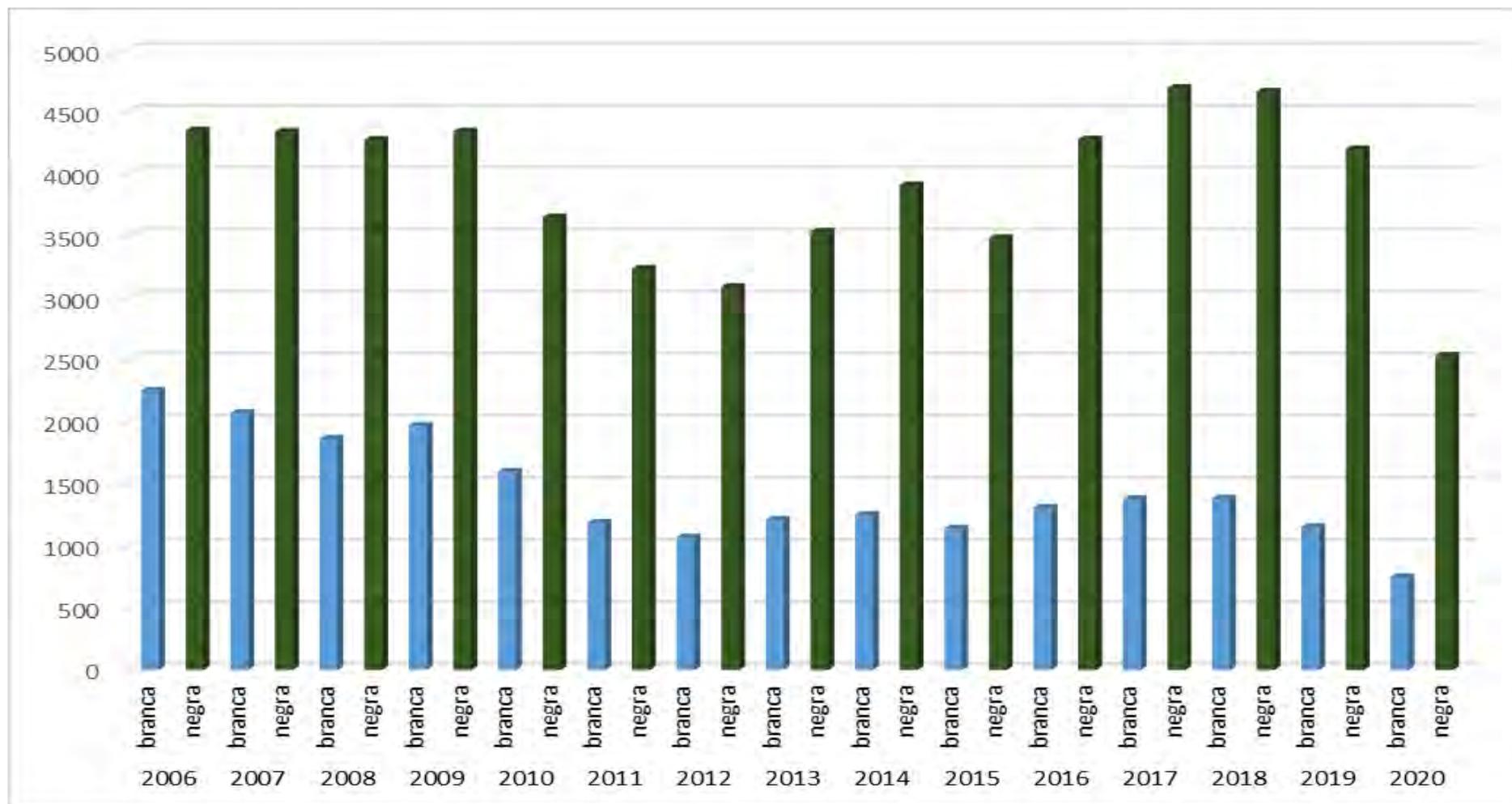
**Figura 22.** Letalidade Violenta entre 2006-2020: distribuição entre pretos, pardos e brancos.



**Fonte:** Elaboração própria, dados do ISP<sup>174</sup>.

<sup>174</sup> A entrega realizada pelo ISP chamou negro a categoria raça/cor que o IBGE define como preto.

**Figura 23.** Letalidade Violenta entre 2006-2020: distribuição entre negros e brancos.



**Fonte:** Elaboração própria, dados do ISP

Com esse recorte fica evidente a discrepância entre os atingidos pela LV no Rio de Janeiro, tratando-se de 2006 a 2020 o total global implica em pouco mais de 73% sobre a população negra. Mas quando se fala em Morte por Intervenção Policial esse dado sobe para mais de 82% no mesmo período, são 10.025 casos, aprox. 669 mortos por ano no estado. Como já mencionado os “quatro P’s da estigmatização” no Rio de Janeiro se traduz numa atuação mais brutal nas zonas de menor controle estatal dada a urgência em “solucionar” o problema.

Conforme Arendt (2019) na crítica do uso da violência para evitar a violência, Muniz (2021) entende que o espetáculo da ação policial que promove mortes de civis e dos próprios agente como uma forma de promover o medo e com isso submeter as pessoas à aceitação da incivilidade e da desordem como possibilidade de superação da agudeza do problema da Segurança Pública. Mas, tomando a concepção de violência em Chauí (2017) essa atitude apenas reduz o sujeito à condição de coisa e mesmo que haja um mote apontando um suposto propósito de reestabelecer a ordem, nenhuma ação pode estar sobre a lei ainda que no Brasil as polícias gozem de mecanismos políticos para suplantarem a lei em nome da “ordem” (AB’SABER, 2015), seguindo na indefinição dessa tal ordem, pois se transparência e previsibilidade na ação do Estado, que deve ser legal e equânime com vias ao desenvolvimento individual e coletivo através das liberdades inerente à pessoa humana.

## 1.5 REPENSANDO A SEGURANÇA PÚBLICA

Pensado o Desenho Institucional em que a Segurança Pública se orienta, tem-se a Constituição Federal de 1988 (CF/88) como a norma viabilizadora dos desdobramentos a que se refere o direito no Brasil. Como Estado Democrático de Direito, o Brasil tem delineada sua finalidade como a de assegurar os direitos individuais e coletivos, o compromisso com a ordem interna, harmonia social e a busca de solução pacífica dos problemas. A lei, instituto formal, configura o Estado de Direito ao passo que divulga sua forma de agir aos seus integrantes dando acesso aos procedimentos burocráticos, tornando as relações previsíveis e, consequentemente, seguras, e isso está contido na noção de Segurança Pública.

Os princípios de vantagem num Estado de Direito se apoiam na democracia e na estabilidade. A abertura ao processo coletivo de construção define a liberdade e seus limites numa ordem que se aplica a todos pela compreensão, temor e interesse, conclusão a partir de Vieira (2017). Sobre isso, apesar de Weber (1999) contar como dominação, a leitura das relações num Estado Democrático de Direito deve emergir da noção de poder em Arendt

(2019), ou seja, no sentido de consenso. Essa construção precisa contar com as vozes participativas de todos os cidadãos igualmente importantes no processo democrático. De um lado o poder público e do outro o particular também em suas articulações coletivas, que no âmbito da CF/88, sobre a Segurança Pública, art. 144 da CF/88 diz do dever do estado e da responsabilidade de todos.

Já no âmbito da estabilidade, tem-se a Ordem Pública que, sob a perspectiva de Lazzarini (1997), envolve a transitoriedade histórica e social de uma dada localidade no seu trato, ou seja, precisa expressar a realidade social. Dito de outra forma, a estabilidade da Ordem Pública deve ser socialmente inscrita de baixo para cima como um conjunto de instrumentos que viabilize a liberdade igualitária e não se torne uma estrutura de suspensão arbitrária das liberdades. Logo, o poder público expresso, por exemplo, na atuação dos seus agentes de segurança também está submetido aos limites dessa ordem, que é guardada pela Segurança Pública.

Supor que a estabilidade se dá de forma instintiva é um equívoco considerando a história do mundo. Assim, o Estado Democrático de Direito é também um catalizador das demandas da sociedade, considerando o conceito de Rua (2014) sobre política, que visa permitir o equacionamento dos conflitos de forma pacífica e deliberativa. Todavia, quando o caminho da paz é rompido tem-se a violência, que se relaciona à brutalidade, implicando na destituição dos direitos da pessoa humana. A violência se opõe a Ordem Pública para Michaud (1989), porque implica dano e sua potência como ameaça, portanto configura a instabilidade, em outro termo, a insegurança. Sobre isso é possível tomar a acepção de Chauí (2017) e concluir que onde se vale do regime da violência falta a democracia violando a pessoa humana. Por sua vez, pessoa humana, como delimitador jurídico, envolve a origem e destino do direito, portanto, de vida e de liberdade entre outros. E dada sua incompatibilidade com as noções de mercado (precificação e troca), a pessoa humana tem valor em si como fim e não como meio, ou seja, tem dignidade.

Nesse sentido o Desenho Institucional do Brasil, há marcadores que serviriam à boa vivência da sociedade. Porém, como os direitos da pessoa humana por vezes acabam não se consumando de forma plena, vão se avolumando demandas que, quando agregadas, inauguram um problema público. Ou seja, mais que uma ocorrência ou expressão de excepcionalidades, há uma diferença entre o percebido e o possível que diz respeito a um grupo de pessoas. Assim, para caminhar na direção da dignidade imanente do ser, são construídas as políticas públicas, que são mecanismos burocráticos e práticos para sanar o problema público percebido, conforme interpretado de Secchi (2017), Rua (2014), Souza

(2003), Baptista (2015) e Queiroz (2012). No âmbito da Segurança Pública, a violência e a criminalidade são elementos encimados ao patamar de problema público.

A Trajetória da Dependência (*Path Dependence*) surge como forma de análise porque evidencia a incapacidade de uma mudança na esfera da Segurança Pública capaz de romper com o caminho trilhado pelo Estado do Rio de Janeiro em seus diversos governos desde 1988. Criminalidade e violência, como problema público, foram tratadas enfaticamente através da disputa pelo domínio territorial ao longo dos anos. Essa afirmação se pela criação a alterações de cobertura das Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) e as Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP), nessa ordem nos níveis: Estratégico, Tático e Operacional.

Essa ênfase está consonante com as definições de Haesbaert (2005), Raffestin (1993) e Santos (2004) ao indicar que território e poder são elementos que se conjugam de modo simbólico e funcional, implicando valores e trocas entre os que são de dentro e os de fora, conferindo significados aos espaços para fixar certa ordem. Daí que a esfera da Segurança Pública, sob o dever de fazer manutenção da ordem pública, tem também a atribuição de estabelecer recortes territoriais de gestão e sua respectiva estabilidade.

Para viabilizar a apreciação política da ação das polícias foram criados Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC), entre eles, a de Letalidade Violenta (LV) contando com os fatos assinalados como: homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, homicídio decorrente de intervenção policial (MIP) e latrocínio. Disso, a discussão sobre o expressivo volume de fatos registrados como MIP na relação com violência e, conseqüente, desobediência à lei se apresenta como uma contradição.

Na leitura sobre as AISP's verificou-se uma concentração de MIP em zonas de maior concentração populacional com características de pobreza, periferias e de pele negra. De modo que a análise revela um fundamento desigual na Segurança Pública nessas regiões e seus habitantes, o que significa uma violência estrutural praticada pelos agentes sob a chancela do estado. verifica-se que a dinâmica de operacionalização conceitual e técnica de uma territorialização se constitui a marca da estigmatização de localidades e de seus moradores como imputáveis de uma coisificação a partir da ação de guerra das polícias, inclusive constante – o território se torna perigoso conforme o desenho do território.

Essa consideração está embasada no desenho institucional e na trajetória da dependência. No primeiro caso, paradoxalmente porque entende-se que o racismo e classe são elementos que se inscrevem na estrutura como forma de agir do Estado através de seus agentes. O claro exemplo disso é que, par além da atenção ao território foram mantidas e

renomeadas às gratificações aos agentes policiais dado o mérito de suas ações e, como mencionado, a população que mais foi atingida pela brutalidade do estado foi aquela sob o signo dos “quatro P’s da estigmatização”.

Entre outros incentivos no exercício da função, há o mais recente Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas (SIM) que visa incentivar melhores práticas e a redução da criminalidade, todavia o nome que se estabeleceu como forma de atuação policial foi “gratificação faroeste”, oficialmente denominada como Gratificação de Encargos Especiais (GEE) e, seu substituto, a Gratificação Especial de Atividade (GEAT), mais reconhecidas pelo seu caráter incentivador da violência do que pela capacidade de promover uma mudança de postura por parte dos agentes. Portanto, perigo, morte, território e violência caminham de mãos dadas na política e na política pública, se entrelaçando nas delimitações pertinentes ao momento e à necessidade de intervenção.

No segundo, essa dificuldade de romper com formas reconhecidamente inócuas se vê através da Trajetória da Dependência que envolve tempo e sequência no somatório de eventos aleatórios ou progressivos. Nessa trajetória podem ser destacadas três noções: 1) Ciclo de Retornos Crescentes (PIERSON, 2016) onde avanço reforça a continuação no mesmo caminho; 2) Momento Crítico (FERNANDES, 2012), sendo elemento-chave na *Path Dependence* como uma situação de transição que impacta fortemente no rumo das políticas públicas por anos, a partir de reformas institucionais ou revoluções; e, 3) Estrutura Institucional (NORTH, 1991) considerando sua estabilidade e a capacidade de, enquanto sistema, atuar na sua própria manutenção. Para além de um avançar incremental, se dá pela interdependência produzida através cultura (NORTH, 1993) que envolve: custos iniciais de configuração, efeitos de aprendizado, efeitos de coordenação e expectativa de adaptação.

A Segurança Pública segue orientada no sentido da abordagem que se expressa no medo e pela violência que gera insegurança aos cidadãos refletindo mais uma forma política do que um momento de crise, depreende-se de Aguiar (2005). E, partindo de Agambem (2004) e Mbembe (2018), a suposta exceção “permitida” pelo cenário de urgência, ao ser mantida, estabelece um cotidiano de seleção e de descarte de pessoas, oposta aos direitos de vida e liberdade. Essas considerações retratam a sensação que paira no estado do Rio de Janeiro, oposta ao mote “cidade maravilhosa”, referente à capital. Na contramão dessa “dislexia política”, que diz de um lugar maravilhoso e que incita um clima de guerra no mesmo discurso, já há o elemento de dever na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989 (que traz texto semelhante) por onde se vê no Estado o papel de garantir a

segurança das pessoas e do patrimônio, que são os bens particulares ou aqueles disponibilizados pelo poder público: todavia isso não se consuma.

Como já foi mencionado, o Direito Positivo enquanto regra, pode se distanciar do próprio sentido de direito na sua forma mais precisa na qual a pessoa está situada e se situa como origem e destino. Isso porque ao se falar em racismo no Brasil o *Path Dependence* serve para interpretar a história sobre como a pobreza se tornou um lugar expressivamente representado pelo negro. Almeida (2019) destaca duas dimensões que conFigura na negritude o inimigo comum à sociedade, primeiro, determinar a inferioridade e, segundo, aceitar a sua eliminação como via.

Logo, há “pessoas” às quais o Estado permite a exceção do direito diante do imaginário, uma antinomia. De forma sintética, com a mudança de paradigma em relação ao sistema escravagista, os escravos libertos estavam ainda “presos”, dadas as suas condições de socialização, em Lucas (2001) pode-se interpretar que as condições socioeconômicas são parte de um processo que reproduz o *status quo*, pois, aqueles que têm condições consequentemente trabalharam para continuar tendo, enquanto aqueles que não têm condições sequer sabem ou conseguem acessar as oportunidades de ampliar suas condições socioeconômicas.

Assim, se o Estado não intervém no sentido de promover igualdade, fica sustentada a condição de desigualdade e, por conseguinte, de segregação. A partir de Maricato (2003), Minayo (2006) e Misse (2010) pela segregação alguns acumulam vantagens e outros as desvantagens que retroalimenta a desigualdade. Na Segurança Pública essa segregação se dá pela delimitação territorial, construção de estigmas e imobilismo social. Nesse sentido, o Desenho Institucional e a Trajetória da Dependência podem explicitar a manutenção da lógica violenta pelo Estado já que o problema da violência e da criminalidade, tem cor e endereço. São “eles”, o inimigo da ordem, que depois de um processo histórico de exclusão e de acúmulo das desvantagens que precisam de ações severas e intimidadoras. As operações de implementação das UPP's foram um exemplo da ação violenta em nome da retomada do território pelo poder público, para providenciar um clima de paz e de disponibilidade dos bens e serviços público, mas essa inclusão implica reconhecer primeiro a exclusão (BONETI, 2006).

Por fim, o cenário do Rio de Janeiro, no âmbito da Segurança Pública, revela a incompatibilidade com a norma, com as noções de direito e de cidadania. Chegar aos níveis de Letalidade Violenta e mantê-los em patamares altíssimos expõe a falta de estratégias de rompimento com paradigmas fundados na segregação e na legitimação da violência como

aceitável contra a violência. Por isso, em que medida a Segurança Pública transformou ou transforma a realidade do Estado do Rio de Janeiro nos termos da cidadania e da pessoa humana desde 1988? Assumindo a Segurança Pública como o conjunto subjetivo da construção tanto da segurança quanto da sensação de segurança, objetivo do convívio social democrático-participativo, portando, como manifestação da plena cidadania entre pessoas de igual valor moral, qual é o papel do Estado e dos governos?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a democratização em 1988, as políticas de Segurança Pública avançaram mais conceitualmente do que no sentido de transformação social tanto no Brasil como no estado do Rio de Janeiro. Essa distância entre a norma e a realidade alocaram a discussão da Segurança Pública protagonizando repressão em lugar de representar o conserto social na construção e manutenção da estabilidade.

O caso do Estado do Rio de Janeiro é expressivo, pois, os sintomas de problemas nessa área vinham sendo apresentados, já pela necessidade de suporte Federal em 2002. Teve ares de mudança com as UPP's a partir de 2009 e, mesmo com todo o investimento e motivação dos megaeventos esportivos em 2007, 2014 e 2016<sup>175</sup>, culminou na Intervenção Federal de 2018. Contudo, sem mudança efetiva no padrão de altos índices de violência letal.

Essa constante marca do elevado nível de violência, de criminalidade e, como recortado neste trabalho, da Letalidade Violenta (LV) não são eventos esporádicos. Desse modo, percebe-se ao longo do período analisado que houve uma estratégia de isolamento territorial para mascarar dados com objetivos econômicos e eleitoreiros. A implementação das AISP's é um exemplo de política pública que poderia servir como instrumento à paz distorcido em condutas baseadas em incentivos financeiros, como se nota nas tentativas constantes de alterar a nomenclatura das mortes causadas por policiais no computo da insegurança, a não contabilização de desaparecimento e inauguração de outros recortes sem efeitos concretos na diminuição global dos casos de LV. Somado a isso, a construção da vinculação essencial perversa entre moradores e locais violentos, imputando o signo de marginalização à pessoa diante de seu local de morada e seus elementos culturais endógenos,

Se o incentivo financeiro tem ênfase em relação à Segurança Pública quando se avaliam os resultados de LV, há uma relação “produtiva” entre o dinheiro e o nível de atuação policial. O contraponto a essa relação é que a atividade policial deveria ser percebida do ponto de vista da cidadania e não da recompensa pela ação violenta, mas a aberração na atuação policial se dá pela ótica de guerra que é prevalente e expressiva ao longo dos anos. Isso representa uma ilusão sobre a coerção como via possível de construção da paz em lugar da coesão social.

Em outras palavras, apesar de a Letalidade Violenta ser um conceito recente na interpretação do conjunto de ocorrências de criminalidade já mencionados, os crimes sobre

---

<sup>175</sup> Pan-Americano, Copa do Mundo e Olimpíadas

os quais são estabelecidas as metas não são novos e nem têm apresentado mudança significativa do ponto em que a percepção sobre o número de mortos passa a ser destacado ampla e oficialmente como marcador da insegurança pública, a saber, a partir de 2009 pelo Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas (SIM). Com isso fica reforçado o distanciamento entre o agente público e o cidadão como marca do desenho institucional brasileiro que assinala formalmente um dever, mas em regime de exceção continuada e, informalmente, segue sustentando a relação na qual o policial se entende como livre para suspender direitos e os cidadãos não veem na polícia aliados na promoção da Segurança Pública.

Ainda, notou-se que pressões externas na dimensão financeira parecem surtir maior efeito na mobilização política, mesmo que à mera demonstração de números. Sobre isso, tem-se os rapasses federais à pasta da Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro, fortemente impulsionados pelos acordos internacionais como sobre os Direitos Humanos. Do ponto de vista financeiro, o impacto econômico dos grandes eventos esportivos conseguiu angariar políticos e empresários de vários níveis e nichos, daí o processo de “refinamento social” pode tornar certas zonas “seguras” para o circuito do turismo. Esse efeito se estendeu em algumas comunidades da capital fluminense onde foram adotadas estratégias “gourmetizadas” e que se mostraram promissoras em relevância e tendência com reconhecimento internacional.

Outro fato é que efetivo policial parece não obedecer a uma lógica de proporção populacional na prática e que há uma grande dificuldade sobre como lidar com o grande deslocamento populacional diário envolvendo o trabalho, o lazer e o estudo. Ou seja, é como se bolsões de pessoas se formasse e se desfizesse cotidianamente sem que os agentes de segurança pública pudessem acompanhar com eficiência estratégica tal movimentação.

Dito isso, permanece a ideia combativa de se criar inimigos do Estado, essa é uma raiz histórica que sobrecarrega certos grupos (pretos, pardos, pobres e periféricos) com estigmas inferiorizantes e dificilmente rompíveis ao longo da vida. Assim, a Segurança Pública pode ser descrita ainda como desigual e seletiva a depender dos espaços e seus habitantes, portanto, não se consuma como um dever que visa a ordem e a paz nas camadas menos abastadas, mas um dever algoz que precisa intimidar pessoas em “seus devidos lugares”.

Um projeto de insegurança se enraíza ao passo em que a Segurança Pública não é para todos dando margem o aumento de exclusão, face à ampliação dos aparatos de proteção privada que implicam na dificuldade do estabelecimento da Tranquilidade Pública que deveria emergir do contato, das trocas e da interação a partir do nível local. Em outras

palavras, Segurança Pública não pode se configurar como sinônimo de polícia e confronto. De outra forma, precisa ser tomada como um elemento político essencialmente gerenciável e jamais acabado, o que é diferente de estabelecer o medo e a insegurança como motores do combate à criminalidade. As questões relacionadas aos ilícitos não podem ser atacadas somente nos fatos, já que estão sob lei, mas precisam de averiguação no processo originário, ou seja, quais seriam os aspectos que induzem, fermentam ou possibilitam o delito como via aceitável e “compensatória”.

Lidar com números, indicadores e taxas não é a finalidade da Segurança Pública. A norma não mede isso, dados devem servir como insumos-orientadores dos locais e tipos criminais que merecem uma estratégia de intervenção específica. A diferença de tratamento, porém, também não é uma finalidade, de outra forma, é um meio. Uma ação planejada não pode se estabelecer em matar e prender, porque isso expõe a incapacidade de o Estado fomentar condições de liberdade e desenvolvimento que estão contidas na noção de cidadania. A finalidade da Segurança Pública é a integração, a própria manifestação da cidadania: possibilidade de se relacionar, de se expressar, de existir na comunidade em que se vive.

Por fim, a Segurança Pública é uma atividade cidadã de manutenção da paz, bilateral num jogo ganha-ganha entre o público e o privado, o particular e o coletivo, responsabilidade de todos e dever do Estado: porque é através dessa estrutura administrativa que são viabilizadas as demais políticas públicas em certa estabilidade. E, entende-se aqui, que o papel do Estado se dá na eliminação de processos de exclusão, bem como, no fomento às relações com a redução das desigualdades sociais. A postura incisiva diante de agentes criminosos e dos crimes nos termos da lei, não pode impactar no cotidiano da população e nem rotular seus lugares, por isso a atuação governamental precisa lidar com duas frentes: repressão ao crime e oportunização das pessoas das camadas mais pobres. Não é possível viabilizar o equilíbrio no constante combate às desigualdades sociais sem que o cidadão atue de modo central, promotor e destinatário, nesse processo construção contínua da paz.

Este estudo se limitou em tangenciar a questão do território, da Letalidade Violenta e dos instrumentos normativos relacionados, mas há uma diversidade de temas que perpassam Segurança Pública, como: Desenvolvimento Local e Social, formação policial, educação, emprego formal e, entre outros, demais indicadores de criminalidade. Não foi possível estabelecer a relação entre efetivo policial e população atendida, nem o modo como os demais recursos são alocados, deixando aberta outra fase da pesquisa. Como proposta para a melhorar aproximação entre o Estado e a população, no âmbito da Segurança Pública, tem-

se que iniciar a construção dessas políticas a partir do nível local, integrando a população atendida, validando as percepções da comunidade, anseios e incertezas seja um caminho mais promissor. Porque, como se nota, o histórico de decisões governamentais descoladas das necessidades locais, não logrou êxito no progresso social. Possibilitar que os atores locais se envolvam a partir de conselhos, comitês ou afins tanto no processo de construção quanto no processo decisório, conhecendo as limitações e as possibilidades incute um sentimento de pertencimento na consecução do objetivo definido colaborativamente, destacando também com clareza o que é a “responsabilidade de todos”.

## REFERÊNCIAS

- AB'SÁBER, Tales. **Ordem e violência no Brasil**. In: Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. Bernardo Kucinski [Org.], 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2015. [[recurso eletrônico](#)].
- ABREU, André Almeida de. A relação entre estado e territórios estigmatizados no Rio de Janeiro. **Geografafes** [online], 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/geografafes/610>. Acesso em: 18 ago. 2022.
- AGUIAR, Maria Léa Monteiro de. O aparato de combate ao crime e a sensação de insegurança. **Revista Mal-Estar e Subjetividade**, v. 5, n. 2, p. 225-245, set. 2005.
- AMOROSO, Mauro Henrique de Barros. A tropa e a cidade: a Polícia Militar no Rio de Janeiro durante a abertura e seus impactos negativos futuros para a consolidação de um universo de direitos para as favelas. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 11, n. 27, p. 129 - 157, maio/ago. 2019. Disponível em: <http://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180311272019129>. Acesso em: 28 out. 2019.
- ANDRADE, Flávio Estevam Nogueira; TRAJANO, Edson. Teoria Econômica do Crime: uma análise dos dados brasileiros. Em: **ANAIS DO XIII CASI - Congresso de Administração, Sociedade e Inovação (evento on-line)**, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://even3.blob.core.windows.net/anais/329423.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2022.
- AGAMBEM, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução: Iraci D. Poleti. 2ed. São Paulo: Boitempo, 2004
- ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência**. Tradução: André de Macedo Duarte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- BAPTISTA, Vinicius Ferreira. Social Construction of Technology como metodologia complementar à análise de políticas públicas. **Revista Contraponto**, Porto Alegre: SEER UFRGS vol. 1 n. 3, out./nov. 2015 p. 125-148. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/contraponto/article/view/59932/35479>. Acesso em: 26 out. 2021.
- \_\_\_\_\_. Três esquemas analíticos para analisar o tráfico internacional de pessoas: em busca de uma concepção política da violência. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2021.
- BARROS, José D'Assunção. Igualdade, desigualdade e diferença: contribuições para uma abordagem semiótica das três noções. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis: EDUFSC, n. 39, p. 199-218, abr. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/viewFile/17995/16943>. Acesso em: 16 dez. 2020
- BELTRAME, José Mariano. Nas Páginas Amarelas, o secretário de Segurança do Rio. Entrevista concedida a Ronaldo Azevedo. **Revista Veja** [online]. Publicado em: 27 out. 2007. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/veja-4-nas-paginas-amarelas-o-secretario-de-seguranca-do-rio/>. Acesso em 17 jan. 2022.

BENHABIB, S. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Repensando a cidadania em tempos voláteis. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 12, n. 1, p. 20-46, 18 maio 2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/11146/7630>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, dez. 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88391999000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 17 dez. 2020.

BONETI, Lindomar. **Exclusão e Inclusão Social: teoria e método**. **Revista Contexto e Educação**. v. 21, n. 75, p. 187-206. Maio 2006 Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/viewFile/1117/873>. . Acesso em 17 dez. 2020.

BOURDIEU, Pierre. (1987). **A opinião pública não existe**. Em: Michel Thiollent, Crítica metodológica, investigação social e enquete operária. São Paulo: Polis, 5º ed. 1987. p. 137-151. Disponível em: [https://www.academia.edu/27109731/Critica\\_Metodologica\\_Investigacao\\_Social\\_e\\_Enquete\\_Operaria\\_Michel\\_Thiollent](https://www.academia.edu/27109731/Critica_Metodologica_Investigacao_Social_e_Enquete_Operaria_Michel_Thiollent). Acesso em 28 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** (CFRB/88). Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo Nº 661, de 1º de setembro de 2010**. Aprova o texto da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado, assinada em Paris, em 6 de fevereiro de 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-661-1-setembro-2010-608269-publicacaooriginal-129350-pl.html>. Acesso em: 07 ago. 2022.

\_\_\_\_\_, Congresso Nacional. **Lei Complementar Nº 20, de 1º de julho de 1974**. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios (Fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro).

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001**. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e dá outras providências. Brasília, DF, fev. 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Brasília, DF, out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília, DF, jun. 2018a.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018**. Dispões sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF, dez. 2018b

\_\_\_\_\_, Ministério da Justiça. **Portaria Interministerial n 4.226, de 31 de dezembro de 2010**. Estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública.

\_\_\_\_\_. Ministério da Segurança Pública. **Plano e Política Nacional de Segurança Pública**

**e Defesa Social: SUSP – Sistema Único de Segurança Pública**. SENASP: Brasília, 2018. Disponível

em: [https://www.justica.gov.br/news/copy\\_of\\_PlanoePoliticaNacionaldeSeguranaPblicaDefesaSocial.pdf](https://www.justica.gov.br/news/copy_of_PlanoePoliticaNacionaldeSeguranaPblicaDefesaSocial.pdf). Acesso em: 15 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens (CPIADJ)**, criada, pelo Requerimento nº 115, de 2015, de autoria da Senadora Lídice da Mata (PSB/BA). Brasília: Congresso Nacional, 2016

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SEDH/PR, 2009. Disponível em:

[http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a\\_pdf/pndh3\\_programa\\_nacional\\_direitos\\_humanos\\_3.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdf/pndh3_programa_nacional_direitos_humanos_3.pdf). Acesso em: 15 fev. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Estado, Estado-nação e formas de Intermediação Política. **Lua Nova**, São Paulo, v.100, p. 155-185, 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/3WBTjZLvpPzdLqdxxbCVNTQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2022.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. Fim dos "Autos de Resistência"? [On-line] **Jusbrasil**. 2016, n/p. Disponível em: <https://eduardocabette.jusbrasil.com.br/artigos/298220902/fim-dos-autos-de-resistencia>. Acesso em: 27 maio 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Segurança pública [recurso eletrônico]: prioridade nacional / relator Capitão Augusto; consultores legislativos Claudionor Rocha ... [et al.]; Claudionor Rocha (coordenador)**. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Série estudos estratégicos; n. 10 **e-book**). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/seguranca-publica-prioridade-nacional>. Acesso em: 16 dez. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CEPERJ - Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. **Regiões do estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=81>. Acesso em: 07 fev. 2021.

CHAUI, Marilena. **Sobre a violência**. Organizadoras Ericka Marie Itokazu, Luciana Chaui-Berlinck. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017. (Escritos de Marilena Chaui; v. 5)

CHAVES, Trigueiro, Francisco Mirialdo. **Teorias da Administração I**/ Francisco Mirialdo Chaves Trigueiro, Neiva de Araújo Marques. 3. ed. rev. ampli. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. Disponível em:

[https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401253/1/Livro\\_Teorias\\_da\\_Administracao\\_I%20WEB%20atualizado.pdf](https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401253/1/Livro_Teorias_da_Administracao_I%20WEB%20atualizado.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

DA MOTTA, Jonathan Willian Bazoni. Megaeventos, Estado e favelas sem UPPs no Rio de Janeiro: qual legado? Ponto Urbe, Núcleo de Antropologia Urbana da Universidade de São Paulo [Online], v.25, 2019. Disponível em:

<https://journals.openedition.org/pontourbe/7178>. Acesso em: 09 jan. 2022.

DAHLBERG, Linda L.; KRUG, Etienne G. Violência: um problema global de saúde pública. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, supl. p. 1163-1178, 2006.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/jGnr6ZsLtwkhvdkrdfhpcdw/?lang=pt>. Acesso em: 24 out. 2019.

DE OLIVEIRA, W. J. M. Segurança Pública e Território. **Perspectivas em Políticas Públicas**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 203-223, 2016. Disponível em:

<https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/2259>. Acesso em: 18 dez. 2020.

DELGADO, N. G.; ROCHA, B. N. **Governança Territorial e Gestão Social: avanços e desafios da política territorial de desenvolvimento territorial no Brasil**. In: MALUF, R.;

FLEXOR, G. (Org). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. 1. ed. - Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed. [versão digital] – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. Tradução de Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 99-132.

FERNANDES, Cleudemar Alves. *Análise do Discurso: reflexões introdutórias*. Versão Digital, 2013. 100p. Disponível em:

[https://www.sergiofreire.pro.br/ad/FERNANDES\\_ADRI.pdf](https://www.sergiofreire.pro.br/ad/FERNANDES_ADRI.pdf). Acesso em: 27 maio 2022.

FERRARI, Ilka Franco. Agressividade e violência. **Psicologia Clínica**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 49-62, 2006. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/pc/a/x7phbW9v9jcbWgsCzYtncZM/?lang=pt>. Acesso em: 24 out. 2019.

FILOCRE, D'Aquino. Classificações de políticas de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública – RAP**, Ano 3, ed. 5, ago/set, 2009. Disponível em: [Classificações de políticas de segurança pública - Sociedade \(doczz.com.br\)](https://www.doczz.com.br/Classificacoes-de-politicas-de-seguranca-publica). Acesso em: 14 jan. 2022.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patricia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Continuidades e perspectivas. Em: **Políticas Sociais** - acompanhamento e análise nº 17 (Vinte Anos da Constituição Federal - volume 3), 2ed. IPEA [online], 2009. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_17\\_vol003\\_completo.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol003_completo.pdf). Acesso em: 13 jan. 2022.

FRANCO, João Guilherme Dmytraczenko; GENGHINI, Marco Aurélio Barberato. Os conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública na Constituição da República Federativa de 1988 e seus reflexos no desenvolvimento das atividades da Polícia Militar. São Paulo: **JusMilitaris**, [n.d.]. Disponível em: <https://jusmilitaris.com.br/sistema/arquivos/doutrinas/cf-segpubl-pm.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2020.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 21, 2009. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 14 jan. 2022

GALTUNG, Johan. *Violence, Peace, and Peace Research*. **Journal of Peace Research**, vol. 6, nº 3, 1969, p. 167-191. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422690>. Acesso em: 13 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. *Cultural Violence*. **Journal of Peace Research**, vol. 27, nº 3, 1990, p. 291-305. Disponível em: <https://www.galtung-institut.de/wp-content/uploads/2015/12/Cultural-Violence-Galtung.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. *Violence, peace and peace research*. In: Comunicação, Estudos para a Paz e Violência Organizacional, **Revista Organicom**, São Paulo [Versão Eletrônica], v.15, nº 28, 2018, p.33-56. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/issue/view/10839/1450>. Acesso em: 13 fev. 2022.

GANEM, Ângela. Adam Smith e a explicação do mercado como ordem social: Uma abordagem histórico-filosófica. **Revista de Economia Contemporânea – IE/UFRJ**, Rio de Janeiro, v.4, n.2, p. 9-36, jul./dez. 2000. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19623/11376>. Acesso em: 132 jan. 2022.

GARAJAU, Narjara Incalado. **Reflexões sobre a intersetorialidade como estratégia de Gestão Social**. Em: III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. 2013. Belo Horizonte, MG. [online]. Disponível em: <https://www.cress-mg.org.br/arquivos/simpósio/REFLEX%C3%95ES%20SOBRE%20A%20INTERSETORIALIDADE%20COMO%20ESTRAT%C3%89GIA%20DE%20GEST%C3%83O%20SOCIAL.pdf>. Disponível em: 28 nov. 2020.

GIL, Antonio Carlos; OLIVA, Eduardo de Camargo; SILVA, Edson Coutinho da. Desenvolvimento da Regionalidade: Novo Campo da Administração. **Encontro ANPAD**. Rio de Janeiro, set. 2007. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/33/EPQ-C844.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/33/EPQ-C844.pdf). Acesso em: 17 dez. 2020.

GONZAGA, Alvaro de Azevedo. Direito natural e jusnaturalismo. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo Teoria Geral e Filosofia do Direito, 1 ed., São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/63/edicao-1/direito-natural-e-jusnaturalismo>. Acesso em: 13 jan. 2022.

HAESBAERT, Rogerio. Da desterritorialização à multiterritorialidade. Em: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina** – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo: USP, 2005, p. 6774 – 6792. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Teoriaymetodo/Conceptuales/19.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

HAN, Byung-Chul. **Topologia da violência**. Tradução: Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2017.

\_\_\_\_\_. **Psicopolítica: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder**. Belo Horizonte: Âyiné, 2018

HOWLETT, M.; M. RAMESH, A. P. **Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, n.32, p.35-48. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/7698/6271>. Acesso em: 28 nov. 2020.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA – ISP. **Boletim Mensal de Monitoramento e Análise**. Dados Oficiais do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ano 3 - Nº 21 - Abril 2005 (Meses Base: Jan/Fev 05). Disponível em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/Boletim022005.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Boletim022005.pdf). Acesso em: 03 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Divisão Territorial da Base de Segurança**. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/divisaoTerritorial.html>. Acesso em: 21 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Séries históricas anuais de taxa de Letalidade Violenta no estado do Rio de Janeiro e grandes regiões**. 2020. [online]. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>. Acesso em 28 nov. 2020.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. v. 1, 2018. Casa Civil da Presidência da República: Brasília Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32688](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688). Acesso em: 28 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Atlas da violência 2020: Principais resultados**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública [online]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5929-atlasviolencia2020relatoriofinalcorrigido.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2020.

JATOBA, J. U. S.; CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M. Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 24, n. 1, p. 47-87, 2009.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Título original: *Grundlegung zur Metaphysic der Sitten*. Tradução: Paulo Quintela. Edições 70 – Lda, 2007

LAZZARINI, Álvaro. A Ordem Constitucional de 1988 e a Ordem Pública. Brasília: **Revista de Informação Legislativa**, v.29, n.115, p.275-294. 1992 Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176052/000472191.pdf?sequence=3>. Acesso em: 28 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. O Direito Administrativo da Ordem Pública. Belo Horizonte: **O Alferes**, v. 13, n. 47, p.13-35. 1997. Disponível em: <https://revista.policiamilitar.mg.gov.br/index.php/alferes/article/view/643>. Acesso em: 28 nov. 2020.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**®. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Coleção esquematizado®)

LESSA, Sávio. O que é segurança pública? Portal Amazônia [online]. Disponível em: <https://portalamazonia.com/seguranca-publica-e-cidadania/artigo-o-que-e-seguranca-publica-1>. Acesso em: 13 jan. 2022.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV** [online]. vol.12, n.1, p.49-85. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2022.

LUCAS, S. R. Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects. **The American Journal of Sociology**, Chicago, 106, p.1642-1690, may 2001. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.1086/321300.&gt;>. Acesso em: 16 dez. 2020.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200013](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013). Acesso em: 24 out. 2019.

MARTINS, U. L.; BAPTISTA, V. F. Políticas públicas de enfrentamento à violência policial: análise da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso favela Nova Brasília versus Brasil. **Revista Direito Sociais & Políticas Públicas**, v. 6, n. 1, p. 1-24.

MASCARO, Alysson Leandro. Formas sociais, derivação e conformação. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 05-16, jan.-abr. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/89435/52503>. Acesso em: 13 jan. 2022.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018. 80 p.

MELLO, Mariana Fonseca Pires de. O fenômeno midiático das UPPs: análise do discurso do Jornal O Globo sobre a política pública de pacificação das favelas cariocas. Rio de Janeiro, 2010. Monografia (Graduação em Comunicação Social – Jornalismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Escola de Comunicação – ECO. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/2772/1/MMELLO.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2022.

MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de; LOUREIRO, Paulo Roberto Amorim; SACHSIDA, Adolfo. **Criminalidade e Desigualdade Social no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 2003. (Texto para Discussão N° 967. 26p – jul/2003). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0967.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0967.pdf). Acesso em: 26 out. 2019.

MENDONÇA, Sonia Regina de. O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. Em: REQUIÃO, Luciana (Org.). Marx e Marxismo. **Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Marx e Marxismo**, v.2, n.2, jan./jul. 2014. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2014, p. 27-43. Disponível em: <http://www.niepmarx.blog.br/revistadoniep/index.php/MM/issue/view/3>. Acesso em: 13 jan. 2022.

MICHAUD, Yves. **A violência**. Tradução de L. Garcia. São Paulo: Ática, 1989. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4674952/mod\\_resource/content/1/A%20viol%C3%Aancia.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4674952/mod_resource/content/1/A%20viol%C3%Aancia.pdf). Acesso em: 30 jul 2021

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Violência e saúde [online]. Rio de Janeiro, **FIOCRUZ**. 2006. Temas em Saúde collection. 132 p. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/y9sxc/pdf/minayo-9788575413807.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". **Lua Nova**, São Paulo, n. 79, p. 15-38, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/sv7ZDmyGK9RymzJ47rD5jCx/?lang=pt>. Acesso em 23 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **“Autos de resistência”**: Uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). – Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana Universidade Federal do Rio de Janeiro. UFRJ: 2011

\_\_\_\_\_. **Violência**: O que foi que aconteceu? [online], n.d, n.p. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/Viol%C3%83%C2%Aancia%20o%20que%20foi%20que%20aconteceu.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. A concepção marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas. **CLACSO - Instituto de Filosofia [online]**, 2006. Disponível em: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/if-mctma/20130625122658/Rollember\\_Mollo.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/if-mctma/20130625122658/Rollember_Mollo.pdf). Acesso em: 13 jan. 2022.

MUNIZ, Jacqueline. **Insegurança como Projeto Autoritário de Poder**. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de; OLIVEIRA, Ilzver de Matos (orgs.). Pesquisa empírica aplicada ao Direito. Perspectivas teóricas e metodológicas sobre o reconhecimento de direitos. [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Telha, 2021.

MUSUMECI, Leonarda. **Letalidade Policial e Pessoas Desaparecidas no Estado do Rio de Janeiro, segundo os dados oficiais (2006-2018)**. Boletim Segurança e Cidadania, n.26. Rio de Janeiro: CESeC, 2020. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2020/11/Boletim-26-Letalidade.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

NAIDIN, Silvia. **Letalidade Policial no Brasil: problema ou projeto?** Boletim Segurança e Cidadania, n.27. Rio de Janeiro: CESeC, 2020. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2020/11/Boletim-27-Resenha-letalidade.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

NORTH, Douglass Cecil. **Institutions and credible commitment**, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. St. Louis: Washington University Press. Vol. 149, N. 1, 1993, pp.11-23. Disponível em: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/eh/papers/9412/9412002.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2022

\_\_\_\_\_. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Institutions [online]. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n.1, 1991, p. 97-112. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1695541/mod\\_resource/content/1/North%20%281991%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1695541/mod_resource/content/1/North%20%281991%29.pdf). Acesso em: 04 mai. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. **Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas**. Aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos reunida em Belém do Pará, Brasil, em 1994. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros\\_de\\_apoio/cao\\_direitos\\_humanos/comite\\_contra\\_tortura/convDesaparecimento.htm](https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/comite_contra_tortura/convDesaparecimento.htm). Acesso em: 07 ago. 2022.

PASCAL, Blaise. **Pensamentos**. Edição eletrônica: Ed Ridendo Castigat Mores. 2018. Disponível em: [http://www.monergismo.com/textos/livros/pensamentos\\_pascal.pdf](http://www.monergismo.com/textos/livros/pensamentos_pascal.pdf). Acesso em: 31 jul 2021.

PENNAFORT, Roberta. “A polícia vai fazer o correto: vai mirar na cabecinha e... fogo”, diz novo governador do Rio. *O Estado de S.Paulo* [online]. Entrevista com Wison Witzel. 01 nov. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo-diz-novo-governador-do-rio,70002578109>. Acesso em: 26 out. 2019

PIERSON, Paul. Retornos crescentes, dependência da trajetória (Path Dependence) e o estudo da política – Tradução de: Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina. *Ideias*, v. 6, n. 2, p. 335–392, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649473>. Acesso em: 13 abr. 2022.

PINTO, Eduardo Costa; BALANCO, Paulo. Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica. *Revista de Economia Política*, vol. 34, n. 1, v.134, p. 39-60, jan-mar / 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/HqczKWkySfkGTmTdmGvKddR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2022.

PONCIONI, Paula. Governança democrática da segurança pública: O caso da educação policial no Brasil. *Civitas*. Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 48-55, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/12591/9686/>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **Nota conceitual**: a centralidade do conceito de território para enfrentar o desafio ambiental contemporâneo. In: A globalização da natureza e natureza da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 287 – 298.

PORTO, Nathália França Figuerêdo; FUKS, Mario; MUNIZ, Jeronimo Oliveira. Nem tão “preto e branco”: explicando as atitudes dos pardos no Brasil. In: 40º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Anais Eletrônicos, Seminário Temático nº 06 – Comportamento, opinião pública e cultura política, Caxambu: ANPOCS, 2016. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st06-8/10186-nem-cao-preto-e-branco-explicando-as-atitudes-dos-pardos-no-brasil/file>. Acesso em: 18 ago. 2022.

PUFF, Jefferson. **Em 5 anos, UPPs trazem segurança, mas moradores pedem mais serviços**. BBC News – Brasil, 2013. [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131219\\_upps\\_abre\\_vale\\_jp](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131219_upps_abre_vale_jp). Acesso em: 18 ago. 2022.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: InterSaberes, 2013. 280p.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo (SP): Ática, 1993. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/CLAUDE%20REFFESTIN/RAFFESTIN,%20Claude%20%20Por%20uma%20Geografia%20do%20Poder\(3\).pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/CLAUDE%20REFFESTIN/RAFFESTIN,%20Claude%20%20Por%20uma%20Geografia%20do%20Poder(3).pdf). Acesso em 21 jan. 2021.

RAMOS, Sílvia. **Violência e polícia**: Três décadas de políticas de segurança no Rio de Janeiro. Boletim Segurança e Cidadania, n. 21, março de 2016. Disponível em: <https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/03/boletim21violenciaepolicia.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.

RESENDE, João Paulo de; ANDRADE, Mônica Viegas. **Crime Social, Castigo Social**: Desigualdade de Renda e Taxas de Criminalidade nos Grandes Municípios Brasileiros. *Estudos Econômicos* - USP, São Paulo, 41(1): 173-195, jan.-mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ee/v41n1/07.pdf>. Acesso em 24 out. 2019.

RIO DE JANEIRO [ESTADO]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, promulgada a 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em: 18 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 41.930**, de 26 de novembro de 2009. **Dispõe sobre a criação e implementação das Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e das Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP) para todo o território do Estado Rio de Janeiro**. Disponível em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/Decreto%20\\_41930\\_25062009.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto%20_41930_25062009.pdf). Acesso em 22 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do Estado do Rio de Janeiro – SIM e dá outras providências.** Disponível em:

\_\_\_\_\_. Decreto no. 45.186 de 17 de março de 2015. **Regulamenta o Programa de Polícia Pacificadora no Estado do Rio de Janeiro e determina outras providências.**

Disponível em:

[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/Decreto45186de170315.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto45186de170315.pdf). Acesso em: 18 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 46.581, de 22 de fevereiro de 2019, altera o decreto nº 46.559, de 14 de janeiro de 2019. **Altera, sem aumento de despesa, a estrutura do poder executivo, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa PMERJ/EMG-PM/3 nº 33 de 03 de julho de 2015 (IN33/2015).** Aditamento ao Boletim da Polícia Militar n.º 132. Caderno Doutrinário do uso da Força na PMERJ. PMERJ: Rio de Janeiro, 2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 130p. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145407/1/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção** / Milton Santos. - 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Ricardo Augusto dos. Coerção, punição e Estado ampliado no Brasil. Rio de Janeiro: **Passagens.** Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, v. 12, n. 3, p. 476-495. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistapassagens/article/view/46477/26633>. Acesso em: 02 jul. 2021.

SANTOS, W. C.; BAPTISTA, V. F. Formação Policial, Planejamento de Segurança e Violência. In: **I Congresso Internacional de Ciências do Estado**, 2020. Caderno de Resumos do I Congresso Internacional de Ciências do Estado: A vida em risco e o Estado em reação? Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2020. v. 1. p. 111-112.

SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. **Contemporânea** – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, 2011, n. 1, p. 49-68. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/20>. Acesso em: 18 dez. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

\_\_\_\_\_. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** 1ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**; Tradução: Laura Teixeira Motta; Revisão técnica: Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. Título original: Development as freedom. ISBN 978-85-359-1646-1.

SESEG - Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro. **Resolução nº 478 de 31 de maio de 2011**. Altera as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) números 4, 5, 6 e 17, extingue as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) números 1 e 13, e dá outras providências. SESEG: Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: [http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/ResolucaoSESEG\\_478\\_31032011.pdf](http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/ResolucaoSESEG_478_31032011.pdf). Acesso em: 13 mai. 2022.

SESEG - Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro. **Resolução nº 932, de 19 de fevereiro de 2016**. Regulamenta o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro, a que alude o Decreto nº41.931, de 25/06/09, e dá outras providências. SESEG: Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/ResolucaoSESEG\\_932\\_19022016.pdf](http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/ResolucaoSESEG_932_19022016.pdf). Acesso em: 13 mai. 2022.

SESEG - Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro. **Guia Prático Padronização de Reuniões de Acompanhamento**. Rio de Janeiro: Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional/ SESEG, 2016 (Série Guias Práticos do SIM Número 3 - Definição de metas). Disponível em: [http://www.sistemademetas.seguranca.rj.gov.br/uploads/arquivos/arg\\_1472816980.pdf](http://www.sistemademetas.seguranca.rj.gov.br/uploads/arquivos/arg_1472816980.pdf). Acesso em: 25 jan. 2021.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84, jun. 2004. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922004000100004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922004000100004). Acesso em: 24 out. 2019.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança pública: presente e futuro**. Estudos Avançados [online]. 2006, vol.20, n.56, pp.91-106. ISSN 0103-4014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/9SRD5P9K7FvFYsv6vmg3Ykn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 out. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 26 out. 2021.

SOUZA, Dellany Maria Dantas; RAMALHO, Ângela Maria Cavalcanti; MOTA, Leonardo de Araújo e. O desenvolvimento como alargamento das capacidades humanas: aproximações entre Amartya Sen e Celso Furtado. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, Blumenau, v. 2, n. 2, p. 47-58, jun. 2015. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/4805>. Acesso em: 17 dez. 2020.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. Estado e sociedade civil no pensamento de Marx. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 25-39, jan./mar. 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/hcLb4Mcm4Wm8sQScF5jHmTx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2022.

SOREL, Georges. **Reflexões sobre a violência**. Tradução: Orlando dos Reis. Petrópolis: Vozes, 1993.

THOREAU, Henry David. **A desobediência civil**. Tradução: José Geraldo Couto. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012.

VÁRNAGY, Tomás. O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo. *En publicación: Filosofía política moderna. De Hobbes a Marx Boron*, Atilio A. CLACSO/DCP-FFLCH-USP, Buenos Aires; São Paulo, 2006. Disponível em: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100603074417/04\\_varnagy.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100603074417/04_varnagy.pdf). Acesso em: 07 jan. 2022.

VERANI, Sergio. Cinquenta anos do auto de resistência. **Justificando**. [Online] 2020. Disponível em: <https://www.justificando.com/2020/02/19/cinquenta-anos-do-auto-de-resistencia/>. Acesso em: 25 jan. 2021.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Estado de Direito. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo Teoria Geral e Filosofia do Direito. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/78/edicao-1/estado-de-direito>. Acesso em: 13 jan. 2022.

WASELFISZ, Julio Jacobo; MACIEL, Maria. **Revertendo violências, semeando futuros: avaliação de impacto do Programa Abrindo Espaços no Rio de Janeiro e em Pernambuco**. Brasília: UNESCO, 2003. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/ue000133.pdf>. Acesso em: 31 jul 2021.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva - Volume 2**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 586 p. [Versão Digital]. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4239311/mod\\_resource/content/0/AULA%20%20-%20C%20-%20Weber-economia-e-sociedade%20-%20volume-2.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4239311/mod_resource/content/0/AULA%20%20-%20C%20-%20Weber-economia-e-sociedade%20-%20volume-2.pdf). Acesso em: 20 out. 2021.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados** [online]. São Paulo, vol.21, n.61, pp.31-49. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/MZWRjQ7yGKvVzJXGsg8SVxD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Os medos na política de segurança pública. **Estudo Avançados** [online]. São Paulo, v.33, n. 96, p. 5-22, ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v33n96/0103-4014-ea-33-96-5.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.