



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

FACULDADE DE DIREITO – FD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

MESTRADO EM DIREITO

**O PROGRAMA “VILA BAIRRO SEGURANÇA” NA REGIÃO DAS LAGOAS DO
NORTE, EM TERESINA – PI**

PAULO VICTOR LEÔNCIO CHAVES

BRASÍLIA

2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE DIREITO – FD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
MESTRADO EM DIREITO

**O PROGRAMA “VILA BAIRRO SEGURANÇA” NA REGIÃO DAS LAGOAS DO
NORTE, EM TERESINA – PI**

PAULO VICTOR LEÔNCIO CHAVES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cristina Maria Zackseski

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição

Linha de Pesquisa: Criminologia, Estudos Étnico-Raciais e de Gênero

Sublinha de pesquisa: Criminologia, Política Criminal e Segurança Pública

BRASÍLIA

2023

PAULO VICTOR LEÔNCIO CHAVES

O PROGRAMA “VILA BAIRRO SEGURANÇA” NA REGIÃO DAS LAGOAS DO
NORTE, EM TERESINA – PI

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília – PPGD/UnB.

Aprovado em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Cristina Maria Zackseski
PPGD/FD – UnB

Prof. Dr. Marcondes Brito da Costa
IFPI

Prof.^a Dr.^a Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
PPGD/FD – UnB

Prof.^a Dr.^a Ela Wiecko Volkmer de Castilho
PPGD/FD – UnB (Suplente)

Dedicatória:

À professora Maria Sueli Rodrigues de Sousa (em memória);
À comunidade de resistência no Quilombo Urbano da Boa Esperança;
Ao Tute (em memória).

AGRADECIMENTOS

A condução desta pesquisa e a escrita desta dissertação somente foram possíveis graças às inestimáveis contribuições de pessoas e instituições às quais sempre renderei especial gratidão. Por todos, dedico estes agradecimentos:

A minha mãe, Sônia, meu pai, Carlos, minhas irmãs, Nara e Nathália, e meu irmão, Antônio, pelo suporte emocional e pela confiança na minha capacidade de desenvolvimento pessoal e profissional.

A Luis Felipe, pelo carinho, companhia e suporte afetivo ao longo de todo o mestrado, por ser um amigo para a vida inteira e por muitas vezes acreditar em mim mais que qualquer outra pessoa, inclusive eu.

A Iago, pela amizade e valiosíssima contribuição desde a construção do projeto de pesquisa. No mesmo caminho, a Natasha, Matheus, Laysi e Jef pela atenta leitura do projeto e dicas que me foram preciosas para a aprovação no mestrado.

A Jorge, pelo incentivo constante.

À professora Cristina Zackseski, minha orientadora, pelo incansável trabalho em dar um rumo seguro e concreto a esta pesquisa e por me apresentar os melhores caminhos a seguir.

Às professoras Beatriz Vargas e Ela Wiecko e ao professor Marcondes Costa por terem gentilmente aceitado compor a banca de avaliação desta dissertação.

A Tedney, pela valorosa recepção em Brasília, etapa essencial desta pesquisa.

Aos colegas de trabalho na Procuradoria Federal junto à UFPI, por terem me permitido uma organização de trabalho que favorecesse cursar o mestrado.

Aos colegas de trabalho no IFPI, *campus* Paulistana, pelo diário incentivo rumo à conclusão desta pesquisa.

Ao Instituto Federal do Piauí pela concessão de afastamento remunerado sem o qual não teria sido possível concluir este trabalho.

Aos servidores da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas de Teresina, pelo fornecimento de informações e documentos essenciais ao desenvolvimento desta pesquisa.

Aos participantes e interlocutores que contribuíram com o aceite nas entrevistas.

A Deus e Nossa Senhora pela iluminação e proteção.

CHAVES, Paulo Victor Leôncio. **O programa “Vila Bairro Segurança” na região das Lagoas do Norte, em Teresina – PI.** 2023. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

RESUMO: Esta pesquisa consiste num estudo de caso sobre o programa “Vila Bairro Segurança”, iniciativa de segurança pública conduzida pela prefeitura de Teresina entre os anos de 2018 e 2020, com apoio financeiro do Banco Mundial e cooperação técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, com o objetivo de identificar os limites e possibilidades de atuação do município como ente gestor da segurança pública. Trata-se de pesquisa qualitativa de abordagem interpretativa, baseada em pesquisa documental e entrevistas realizadas com gestores técnicos e políticos do programa, bem como com membro de referência da comunidade destinatária do programa. Os resultados da pesquisa apontam uma dicotomia entre o sucesso declarado pela narrativa institucional e as dificuldades evidenciadas a partir das entrevistas realizadas, as quais são apontadas, em termos de análise, como as causas para o encerramento prematuro da política. Na conclusão, aponta-se que a construção de uma política de segurança pública efetiva no âmbito municipal deve priorizar intervenções que lhes cabem no campo da segurança dos direitos, em especial aqueles que dizem respeito a aspectos extrínsecos ao indivíduo e que orbitam no campo no saneamento básico, da infraestrutura e da mobilidade urbana, sem prejuízo do adequado exercício da polícia administrativa, favorecendo a regularização dos serviços prestados no ambiente da cidade.

Palavras-chave: Vila Bairro Segurança; Políticas Públicas de Segurança; Município.

CHAVES, Paulo Victor Leôncio. **O programa “Vila Bairro Segurança” na região das Lagoas do Norte, em Teresina – PI. 2023.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

ABSTRACT: This research consists of a case study regarding the “Vila Bairro Segurança” program, a public security initiative conducted by the city of Teresina between 2018 and 2020, with financial support from the World Bank and technical cooperation from the Brazilian Public Security Forum, with the aim of identifying the limits and possibilities of the municipality’s action as a public security management entity. This is qualitative research with an interpretative approach, based on documentary research and interviews carried out with technical and political managers of the program, as well as with a reference member of the program's target community. The research results point to a dichotomy between the success declared by the institutional narrative and the difficulties evidenced from the interviews carried out, which are identified, in terms of analysis, as the causes for the premature closure of the policy. In conclusion, it is pointed out that the construction of an effective public security policy at the municipal level must prioritize interventions that fall within the field of security of rights, especially those that concern aspects extrinsic to the individual and that orbit the field of sanitation. basic infrastructure, infrastructure and urban mobility, without prejudice to the adequate exercise of administrative police, favoring the regularization of services provided in the city environment.

Keywords: Vila Bairro Segurança; Public Security Policy; County.

LISTA DE FIGURAS

Imagem 1 – Visão aérea de algumas lagoas da zona norte da capital piauiense.....	44
Imagem 2 – Mapa da região das Lagoas do Norte.....	44
Imagens 3 a 6 – Situação da região em momento anterior à intervenção urbanística.....	48
Imagens 7 a 10 – Situação da região em momento posterior à 1ª fase da intervenção urbanística.....	48
Imagem 11 – Homicídios no Piauí entre 2008 e 2019.....	56
Imagem 12 – Frentes de ação do VBS na frente de prevenção.....	58
Imagem 13 – Parceiros do VBS.....	59
Imagem 14 – Projeto Todos por Um.....	65
Imagem 15 – Procedimentos do projeto Todos por Um.....	66
Imagem 16 – Parceiros do VBS na frente de proteção.....	69
Imagens 17 a 20 – Registros da 5ª, 6ª, 9ª e 20ª operações do “Teresina Protege” no âmbito do VBS.....	71
Imagem 21 – Nuvem de palavras sobre a divulgação dos resultados.....	80
Imagem 22 – Nuvem de palavras com as falas do então secretário titular da pasta responsável pelo VBS.....	82

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da taxa de homicídios no Piauí entre 1989 e 2019.....	56
Gráfico 2 – Evolução da taxa de homicídios no Brasil entre 1989 e 2019.....	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipos ideias de políticas de segurança, segundo Alessandro Baratta.....	23-24
Tabela 2 – Resultados das ações na frente preventiva primária e secundária.....	76
Tabela 3 – Resultados das ações na frente protetiva.....	76
Tabela 4 – Comparativo entre a situação da percepção da segurança antes e durante o VBS.....	77-78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CDFS – Centro de Defesa Ferreira de Sousa

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FENEME – Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais

GCM – Guarda Civil Municipal

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

NEV – Núcleo de Estudos da Violência

PLN – Programa Lagoas do Norte

PMT – Prefeitura Municipal de Teresina

PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania

SEMCASPI – Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas

VBS – Programa Vila Bairro Segurança

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: estado da arte, desafios e tendências	19
1.1 Da repressão à nova prevenção.....	20
1.2 Gerindo políticas públicas em segurança: desenho de redes e governança.....	28
1.3 Tendências em segurança urbana.....	31
2 GESTÃO DA SEGURANÇA NO MUNICÍPIO: da repartição constitucional de competências às possibilidades concretas de atuação	35
2.1 As guardas municipais como órgãos de segurança pública.....	35
2.2 Práticas de municipalização da segurança.....	39
3 O PROGRAMA “VILA BAIRRO SEGURANÇA”: limites e possibilidades de atuação do município na gestão da segurança urbana	43
3.1 A região das Lagoas do Norte e o Programa Lagoas do Norte.....	43
3.2 O Programa Vila Bairro Segurança.....	52
3.2.1 A frente de prevenção.....	58
3.2.2 A frente protetiva.....	68
3.2.3 A frente de pesquisa e monitoramento.....	75
3.3 Os resultados institucionais do Vila Bairro Segurança.....	75
3.4 Desafios à construção de uma iniciativa municipal de segurança pública.....	82
CONCLUSÃO	88
REFERÊNCIAS	91

INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas na área da segurança urbana é um desafio permanente na gestão pública contemporânea, considerando a complexidade do fenômeno criminal, bem como a intensificação das demandas sociais por mais efetividade no enfrentamento à criminalidade e na promoção da sensação de segurança à população. Neste contexto, os entes federativos têm buscado alternativas que permitam atender a essas demandas sociais, priorizando ações efetivas, em especial no âmbito da prevenção à violência e da assistência social, sem prejuízo do recurso a ações dirigidas de caráter repressivo, observados os limites de seus recursos e competências institucionais.

Nesta pesquisa, proponho-me a discutir o papel do Município na gestão da segurança pública, com ênfase na segurança urbana, fazendo-o a partir de um estudo de caso sobre o programa “Vila Bairro Segurança” (VBS), iniciativa conduzida pela Prefeitura Municipal de Teresina – PI entre os anos de 2018 e 2020, com apoio financeiro do Banco Mundial e cooperação técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

A pergunta que me move é: quais os limites e possibilidades de atuação deste ente federativo na gestão da segurança pública, considerando a repartição de funções constitucionais? Para tanto, trilho uma pesquisa estruturada sobre um estudo de caso dirigido para a experiência conduzida em Teresina, a qual, além de ser a cidade onde vivi e vivenciei de perto o objeto da pesquisa, possui um elemento especial de análise, que é a inserção das ações de segurança no contexto de um programa de urbanização financiado pelo capital internacional, ademais de um cenário local de disputa pela permanência no espaço entre sociedade civil e poder público.

Este contexto sociopolítico guiou a formulação da hipótese original da pesquisa que trabalhava com o cenário em que o direcionamento geograficamente restrito, das ações e operações de um programa de segurança pública, para uma área de constantes disputas entre poder público e sociedade civil teria o condão intimidatório e dissuasório da população que ali resistia à gentrificação. O contato com o campo, todavia, apresentou novos rumos de pesquisa e as contingências enfrentadas ao longo do trabalho impediram a adequada testagem e verificação da hipótese original.

A gestão da segurança pública é objeto de permanente tensão política e teórica no Brasil, não apenas no que diz respeito às competências dos entes federativos, tendo como

norte a incipiente previsão normativa limitada ao art. 144 da Constituição Federal, mas também no que diz respeito aos métodos de atuação das forças de segurança pública, ademais dos níveis de controle e fiscalização.

Após a redemocratização, as diversas tentativas de estruturação de planos e programas nacionais de segurança ora esbarraram na não adoção da visão dos planos como ações de Estado, muito em razão da natural alternância de governos, tornando sua subsistência condicionada ao contexto político situacional (Spaniol; Moraes Júnior; Rodrigues, 2020), ora se viram concebidos como planos desacompanhados de destinação de recursos específicos e metas a serem alcançadas, produzindo, assim, resultados de pouca significância concreta (Carvalho; Silva, 2011).

Ademais, trata-se de um campo em disputa inclusive no processo de formulação de políticas públicas, notadamente, em razão das diferentes abordagens e percepções sobre as ações estatais capazes de promover segurança e de serem identificadas pela população como iniciativas com esta finalidade. Da mesma forma, as avaliações conduzidas sobre estas políticas podem produzir conclusões diferentes, se tomadas a partir de referenciais de análises diversos, seja enfocando o discurso institucional, como em Freitas (2015), ou dirigindo a atenção para a população destinatária das ações, como em Avelar (2020).

No emaranhado de produção técnica e teórica a propósito das políticas públicas de segurança, é de destaque o papel exercido pelos Municípios que se propõem a atuar nesta área, frequentemente setorizada como algo que pertenceria à competência dos Estados. Experiências prévias como as executadas nos municípios de Canoas – RS e Diadema – SP, inspiradas em projetos levados a cabo no cenário internacional, em especial na cidade de Cali, na Colômbia, apresentaram alguns resultados exitosos e passaram a funcionar como exemplo para outras cidades engajadas na temática.

Na cidade de Teresina, foi desenvolvido o programa “Vila Bairro Segurança” (VBS), pela gestão municipal, entre os anos de 2018 e 2020. O programa esteve inserido na segunda etapa do “Programa Lagoas do Norte” (PLN), política de reestruturação urbana de uma região da cidade que leva o mesmo nome. A formulação e implementação do programa de segurança esteve a cargo da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI), com a colaboração técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e financiamento oriundo do Banco Mundial, que atuou com consultores nas etapas do programa.

A semelhança do caso teresinense com as experiências anteriores se revela pelo aspecto do financiamento externo, bem como pela participação de entidade técnica especializada na formulação da política, mas se diferencia pelas especificidades que dizem respeito ao tempo reduzido de execução e ao direcionamento geograficamente restrito das ações de segurança, possivelmente limitado pelo próprio tempo reduzido de execução. A descrição do caso e sua comparação com os demais pode apresentar caminhos de interpretação permissivos de reelaboração de projetos na área, que venham a ter condições de ser executados e a alcançar melhores resultados.

Os diversos planos de segurança urbana conduzidos pelos municípios buscam priorizar o recurso a políticas integradas no campo preventivo, aspecto que demanda ação conjunta de diferentes órgãos, ademais da estruturação de uma guarda municipal, nos termos estabelecidos em lei e na Constituição. Apesar disso, estes planos esbarram nos desafios de construir uma rede bem integrada e bem estruturada em termos de governança, para a gestão dos projetos, bem como nas limitações de competências, em especial, de atuação das guardas.

Diante disso, parto da hipótese de que a construção de uma política pública de segurança urbana efetiva, no âmbito municipal, demanda a definição de um centro de governança intersetorial em uma figura política de destaque no município, capaz de direcionar a adequada alocação de recursos, bem como estabelecer o papel a ser cumprido pela guarda.

Nesse contexto, no primeiro capítulo dedico-me a apurar o estado da arte sobre a produção em políticas de segurança urbana, buscando sistematizar desafios, limites e possibilidades que o campo proporciona, bem como identificar as tendências nesse processo de permanente evolução. O objetivo é produzir uma moldura que permita analisar a validade dos mecanismos estatais de segurança a partir de comparações, e, dessa forma, traçar rotas de redirecionamento nas políticas rumo a uma maior efetividade do ponto de vista de garantia de direitos aos cidadãos.

Para tanto, busco ancorar-me em pesquisas empíricas que se propuseram a analisar desde a evolução dos planos nacionais de segurança pública, após a redemocratização, passando por estudos inseridos no campo da Criminologia a propósito das abordagens de políticas de segurança, entre preventivas e repressivas, até pesquisas que enfocam o processo de formulação, implantação e avaliação de políticas de segurança de caráter regional e local efetivamente executadas.

No segundo capítulo, busco situar o Município como ente federativo gestor da segurança pública urbana, partindo da revisão bibliográfica de análises prévias sobre iniciativas municipais neste campo. Quero, com isso, discutir o papel da municipalidade para pensar em caminhos que fujam da comum discussão sobre divisão de competências constitucionais e trabalhar sobre reais possibilidades do Município, na sua atuação possível, em proporcionar segurança à população.

No terceiro capítulo, apresento e discuto o objeto central desta pesquisa, que é o programa “Vila Bairro Segurança”, articulando as categorias teóricas introduzidas nos capítulos anteriores ao caso trabalhado, para avaliá-lo em suas limitações e potencialidades. Abro esta seção apresentando a região da cidade de Teresina em que o VBS foi executado, a região das “Lagoas do Norte”; faço isto, pois esta área apresenta aspectos socio-espaciais¹ e demográficos de relevo especial para compreender as tensões em torno do VBS (e do próprio programa Lagoas do Norte). Em sequência, trilho um escorço sobre o Programas Lagoas do Norte, política de reorganização urbana e gentrificação operada sobre a região (que após viria a receber a mesma denominação), dentro da qual se insere o programa de segurança a que me dedicarei em seguida. Ao final deste capítulo, discuto o “Vila Bairro Segurança” como política municipal de segurança urbana, analisando os aspectos que lhe são inerentes a partir das diversas fontes coletadas ao longo do campo.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois interessada em apreender os sentidos específicos de uma política pública de segurança urbana, mobilizando valorações sobre documentos, discursos e representações, estruturada em um estudo de caso, pelas possibilidades indutivas que as conclusões favorecem (Yin, 2016; Machado, 2017; Porto, 2017).

As técnicas acionadas para o tratamento das fontes foram: 1) a pesquisa documental, dirigida aos relatórios institucionais, informativos e notícias veiculadas em portais eletrônicos (da Prefeitura e da imprensa local), e, 2) a realização de entrevistas semiestruturadas com três tipos de atores envolvidos na política analisada: a comunidade, os gestores políticos e os técnicos.

¹Opto por grafar “socio-espacial” (com hífen), filiando-me à corrente perfilada por alguns geógrafos, segundo os quais esta grafia “diria respeito às relações sociais e ao espaço, simultaneamente (levando em conta a articulação dialética de ambos no contexto da totalidade social, mas preservando a individualidade de cada um)” (Carlos; Souza; Sposito, 2020, p. 18), e não somente ao recurso de prefixação da palavra espacial com a adição de “sócio-” tão somente com o objetivo de qualificar o espaço.

Alguns documentos analisados foram obtidos por acesso livre à internet em páginas avulsas e em páginas institucionais da Prefeitura; outros foram diretamente fornecidos por servidores municipais, após requerimento do pesquisador. Boa parte da documentação referente às notícias inerentes ao programa e veiculadas nas páginas institucionais do Município somente foram obtidas na parte final desta pesquisa em razão de problemas técnicos na manutenção do site, aspecto que atrasou sua análise.

Entre os documentos analisados, estão: relatórios produzidos pelo FBSP, de diagnóstico e de avaliação, sobre o VBS, uma cartilha elencando os subprojetos e elementos do VBS, confeccionada pela SEMCASPI, notícias sobre as operações policiais executadas ao longo das ações do VBS e disponibilizadas na página eletrônica oficial da SEMCASPI, notícias publicadas em páginas eletrônicas jornalísticas em geral a respeito do VBS.

Foram realizadas 8 (oito) entrevistas entre os dias 28 de julho e 1º de dezembro de 2022, dentre as quais: 1 (uma) com uma liderança comunitária, 3 (três) com gestores políticos do programa, e 4 (quatro) com técnicos que participaram da elaboração do programa (sendo 3 do FBSP e 1 do Banco Mundial). Cinco entrevistas foram realizadas por videoconferência viabilizada pela plataforma *Google Meet*, as quais foram gravadas em áudio e vídeo após a autorização dos interlocutores entrevistados. Optou-se pelas entrevistas online porque boa parte dos interlocutores (por exemplo, os quatro técnicos) residiam em diversos estados da federação, aspecto que, se se tivesse recorrido à entrevista presencial, oneraria a pesquisa em demasia. As demais (três) entrevistas foram realizadas em formato presencial e gravadas em áudio após a autorização dos interlocutores entrevistados.

Tentei realizar outras entrevistas com agentes técnicos e políticos da Prefeitura que participaram das ações do programa (o então Secretário Municipal de Planejamento, o Assessor Técnico da Secretaria Municipal de Planejamento, que me foi recomendado pelas gestoras do VBS, e uma agente da Guarda Municipal de Teresina, que atua nas ações do VBS), mas não obtive retorno dos interlocutores. Não foi possível entrevistar o então prefeito de Teresina, responsável por boa parte da idealização das ações do VBS, em razão do seu falecimento em momento anterior ao início desta pesquisa².

Algumas entrevistas foram transcritas mecanicamente; uma delas foi transcrita com o auxílio da ferramenta online *Web Captioner*; algumas entrevistas foram parcialmente transcritas, aproveitando-se somente o que foi julgado relevante para o objeto desta pesquisa.

20 ex-prefeito de Teresina, Firmino Soares Filho (PSDB), faleceu em 06 de abril de 2021, data anterior ao ingresso deste pesquisador no curso de mestrado.

Ressalto que, quando referenciados, os interlocutores participantes desta pesquisa são indicados exclusivamente pelos cargos então ocupados durante a execução do VBS, suprimindo-se os seus nomes, os quais, quando citados em trechos transcritos, foram substituídos por letras aleatórias (X, Y, etc.).

A análise do conteúdo obtido com as entrevistas se fez considerando as representações sociais sobre o fenômeno estudado, bem assim como relatos de experiência, haja vista o contato direto dos interlocutores com o caso (Porto, 2017). A técnica da análise de conteúdo também orientou o tratamento dos documentos (relatórios, reportagens, documentos oficiais) relacionados ao programa, em especial no que diz respeito à análise das imagens registradas pela Prefeitura Municipal de Teresina como demonstração das ações e operações executadas, bem como das notícias também veiculadas nas páginas institucionais.

Os dados colhidos dos relatórios institucionais a respeito do programa foram organizados e apresentados em tabelas. Quanto às notícias, optou-se por fazer uma análise da prevalência de palavras utilizadas nos textos veiculados, pelo que se recorreu ao uso de diagramas de nuvem de palavras, os quais foram gerados com o auxílio da ferramenta online *WordClouds.com*.

Nas conclusões da pesquisa, avalio o programa “Vila Bairro Segurança” a partir da hipótese que conduz esta pesquisa e apresento uma proposição sobre as possibilidades de atuação do município na gestão da segurança urbana. Com esta pesquisa, pretendo contribuir para o campo dos estudos sobre a segurança pública, em especial com o campo analítico da implementação de políticas públicas em segurança urbana de nível municipal, bem como estruturar possibilidades de novos estudos que enfoquem a produção dessas políticas públicas fora dos contextos dos grandes centros urbanos, priorizando o foco no interior do país.

1 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: estado da arte, desafios e tendências

Na gestão pública, o processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas é marcado pela complexidade de interações entre atores públicos e privados em permanente disputa. Esta disputa se inicia com a identificação e o reconhecimento de situações concretas (questões) que possam ser declaradas problemas sociais a ponto de integrar a agenda pública e, assim, serem destinatárias de atenção estatal para o desenvolvimento de política pública (Rua, 1998; Souza, 2002; Schmidt, 2018).

Nesse contexto, é possível tangenciar uma conceituação de política pública como o sendo o conjunto de decisões e ações políticas orientadas para a resolução de problemas sociais identificados e reconhecidos como de relevância tal a demandar a intervenção estatal. Esta aproximação leva em conta a percepção de que a eleição de situações a demandar a ação do poder público é reflexo das escolhas políticas dos governos, aspecto que pode dizer mais ou menos sobre o espectro ideológico a que estão filiados os agentes com poder de decisão, bem como sob a que agências de influência estão submetidos estes agentes.

Ademais, vale ressaltar que embora sejam, predominantemente, ações e decisões de cunho político, as políticas públicas, em seu processo de formulação, implementação e avaliação, estão submetidas ao funcionamento da burocracia estatal, havendo que se adequar aos critérios definidos como técnicos, sobre os quais há relativamente pouco debate (Igreja; Ferreira, 2023). Nesse contexto, a complexidade em questão se intensifica pela necessidade de estabelecer convergência entre interesses políticos e critérios institucionais, que também se revestem de interesses, mas orientados para as estruturas internas da burocracia estatal.

O rol de direitos sociais é frequentemente apontado como o espaço no qual as políticas públicas devem atuar, partindo da perspectiva de que se tratam de direitos que devem ser assegurados positivamente pelo Estado (Motta, 2021). Assim, a segurança figura como objeto de políticas públicas, não apenas por integrar o aludido rol, mas porque as questões a ela inerentes se mostram como demandas latentes e permanentes no cotidiano das pessoas, aspecto a ensejar uma ação política estatal responsiva.

A esse respeito, convém destacar o raciocínio trilhado por Alessandro Baratta (2004) ao discutir a dicotomia do sentido de segurança como necessidade humana e/ou como direito, apontando que em ambas as possibilidades ela se apresenta de forma secundária, isto é, a

necessidade de segurança ou direito à segurança está relacionado ao livre exercício dos outros direitos, por todas as pessoas, bem como ao atendimento das demais necessidades fundamentais.

A despeito da discussão apresentada, no senso comum político, e, frequentemente, no jurídico, prevalece a noção de segurança como direito autônomo e de valoração primária, ou seja, cuja garantia deve ser assegurada de forma específica e para além do acesso e manutenção aos demais direitos.

Nesse contexto, o escalonamento da violência interpessoal, a transformação de espaços públicos em ambientes favoráveis à prática dos chamados delitos de rua, com baixa ou nenhuma iluminação e sem condições de trafegabilidade, a aparição de novas condutas lesivas, notadamente relacionadas às práticas mediadas pela internet, entre outros aspectos conformam um cenário em que a demanda por ação estatal dirigida a garantir mais segurança à população se torna permanente.

Na pesquisa jurídica empírica sobre políticas públicas, merece especial relevância o estudo da implementação de políticas públicas, sendo esta a fase na qual os processos interativos entre sociedade civil e poder público se intensificam, a justificar o crescimento das pesquisas nesta área (Fontes, 2023).

Neste capítulo, proponho-me a discutir as políticas públicas voltadas para a segurança a partir das pesquisas teóricas e empíricas sobre o tema, em especial para as tipologias que caracterizam essas intervenções, desde as medidas repressivas ao surgimento das políticas preventivas até a chamada “nova prevenção”. À frente, debato as noções sobre redes e governança nas políticas de segurança e em como esses aspectos impactam na gestão dessas políticas para, em tópico final deste capítulo, trabalhar algumas tendências que se apresentam na segurança pública, como o policiamento comunitário (ou de proximidade) e o policiamento baseado em evidências.

1.1 Da repressão à nova prevenção

Política criminal e política social disputam a titularidade da formulação de ações estatais tendentes a intervir na promoção e garantia da segurança. Essa disputa é artificial, pois a distinção entre estes campos é contrária à lógica do paradigma de um Estado de Direito, na medida em que só se pode falar em política de segurança, pelo viés da política criminal, assumindo uma perspectiva de política social assistencialista, que enxerga no cidadão não um

sujeito de direito, mas o objeto de execução das ações estatais, isto é, mero destinatário da política (Baratta, 2004).

Por outro lado, a garantia da segurança por intermédio das ações de política social é reflexo da noção de que a segurança é uma necessidade ou direito secundário, ou seja, asseguram-se os direitos fundamentais a todos e, assim, promove-se a segurança (Baratta, 2004). Este caminho não é priorizado na gestão pública brasileira.

Nesse contexto, a política criminal, instrumentalizada pelas ações promotoras de segurança (políticas específicas de segurança), se apresenta como substituta da política social, enxergando, assim, nos seus destinatários não a condição de beneficiários de ações de melhoria de sua qualidade de vida, mas agentes perigosos em potencial que devem ser neutralizados antecipadamente. É a velha máxima que povoa o senso comum ao dizer que o Estado, que não chega com a educação, a saúde, o lazer, a moradia, inexoravelmente, baterá a porta da população marginalizada com a polícia e a prisão. A roda de manutenção das desigualdades sociais, engrenagem central da política criminal contemporânea, permanece girando.

Baratta (2004) postula um conceito de segurança como um substantivo de sentido completo, por assim dizer, isto é, que não demanda adjetivação. A história contemporânea, todavia, costuma adjetivar a segurança de três formas: nacional, pública e cidadã. A segurança nacional se materializa pela definição do inimigo interno que deve ser combatido em prol da defesa da soberania nacional, manifestando-se como verdadeiro terrorismo de estado, a exemplo das práticas típicas dos governos militares da América Latina na segunda metade do século XX.

A segurança pública, por sua vez, seria aquela destinada à preservação da ordem pública, conceito que se reveste de caráter autoritário de matriz liberal (Lyra Filho, 1982). Já a segurança cidadã se compreende como a segurança dos espaços públicos da cidade, destinada a garantir um uso adequado dos equipamentos pelos cidadãos.

Essa adjetivação acaba por fraturar o sentido material de que se reveste o conceito de segurança, qual seja, o de que este direito (secundário) pode funcionar como ferramenta de garantia dos demais direitos, isto é, não sealaria apenas em direito à segurança (predominantemente pública, como é corriqueiro), mas em segurança dos direitos.

A expressão “política de segurança pública”, frequentemente, estampa um paradoxo na medida em que se constrói por fora do debate político, sendo tratada como braço da

política criminal, isto é, entende-se segurança como “segurança contra o crime”, o que implica concluir que mais segurança significa maior aparelhamento repressivo do Estado (Dias Neto, 2005).

O paradoxo apontado se mantém mesmo na tentativa de estruturar políticas integrativas³ do contexto social, na medida em que, mantidas no âmbito de gestão do sistema de justiça criminal, culminam num processo de responsabilização individual, que releva o entorno. Isto porque, de modo geral, as políticas de segurança pública são concebidas e dirigidas para a resolução de problemas decorrentes da violência interpessoal, subestimadas ou completamente excluídas as violências estrutural e institucional, o que cria um âmbito de proteção limitado e que não é capaz de atingir os objetivos a que se propõe em seu todo (Freitas, 2015). O resultado é o aprofundamento da exclusão social, destacada pelas desigualdades estruturantes, e a intensificação da estigmatização do controle social repressivo.

Aponta-se que o texto constitucional vigente avançou ao tratar sobre a segurança pública, não exatamente pela proposição de um conceito definitivo (tendo em vista que o texto se limita a listar as instituições estatais que detêm competência para gerir o campo, com a inovação da inclusão dos municípios), mas porque estabeleceu uma distinção opositiva de segurança pública ao conceito pretérito de segurança nacional, sugerindo parcial inclinação para garantir a prioridade dos direitos e garantias fundamentais (Costa e Lima, 2014).

Esta visão não é, todavia, pacífica. Vera Andrade (2013) tematiza a ambiguidade do dispositivo constitucional na medida em que, ao mesmo tempo em que assegura a segurança pública como direito e responsabilidade de todos, situa a ordem pública como seu núcleo de proteção, aspecto que demonstra “o germe da estrutural seletividade e arbitrariedade do controle penal da rua” (p. 338). Lima (2019), nesse sentido, chama atenção para a quebra discursiva operada no próprio texto constitucional ao eleger a segurança pública como direito social, dissociando-a da garantia dos direitos civis, inclusive por organização topográfica no texto: aquela no art. 6º e estes no art. 5º. Haja vista que os direitos sociais demandam a atuação positiva do Estado, a prestação de segurança pública se inseriria, portanto, no campo de intervenção das polícias, a qual caberia eleger seus destinatários e prioridades de ação.

³Neste texto, as expressões “políticas integradas”, “políticas integradoras” e “políticas integrativas” são tratadas como sinônimas, isto é, políticas que conjugam esforços dos setores dedicados a tratar de questões relacionadas à delinquência, violência e vitimização. Não foi identificado, na literatura consultada, diferenciação de conceitos entre as expressões. O uso de expressões distintas do modelo consagrado decorre de mera estilística e adequação textual.

No mesmo sentido, Madeira e Rodrigues (2015) destacam que o redesenho institucional a que se propôs a Constituinte rumo a um estado democrático de direito foi tímido na área da segurança, tendo em vista que a manteve como campo de ação das forças policiais, embora, paradoxalmente, descrita como direito e responsabilidade de todos, ficando excluídos, por completo, os demais órgãos e entidades da Administração Pública, bem como a sociedade civil.

As experiências anteriores vivenciadas no contexto latino-americano davam conta de uma produção de segurança em favor da manutenção das estruturas do Estado, inclusive contra a população (Juárez *et. al.*, 2019). Fala-se não apenas das experiências de ditaduras militares características da segunda metade do século XX, mas, naturalmente, do passado colonial, e sua herança, experimentado pela região, a exemplo da instituição da Guarda Nacional do Império brasileiro, destinada a confrontar insurreições internas (Kopittke, 2016).

No caso brasileiro, a tática repressiva colonial produziu extermínio de populações indígenas e a contenção dos levantes negros quilombistas e antiescravização (Batista, 2003; Moura, 2020). A ação operada de forma repressiva não era apenas reativa, ante a institucionalização de mecanismos de subcidadania e criminalização de práticas culturais dessas populações, como a repressão à capoeira, aos batuques e ao samba (Silva, 2019).

O reflexo no campo da segurança urbana é visível, uma vez que é dirigido o controle físico e corporal a essas pessoas marginalizadas sob a justificativa de garantia da segurança, assim a dinâmica “produção artificial de insegurança – criação de medida repressiva” se retroalimenta num círculo vicioso.

Baratta (2004) analisa políticas de prevenção e segurança em cenários específicos da Europa e dos Estados Unidos da segunda metade do século XX e estabelece tipologias ideias dicotômicas a esse respeito. De um lado, o viés repressivo, ilegítimo; de outro lado, a linha alternativa, orientada por uma política integral de proteção e de implementação de direitos. O autor diferencia as tipologias conforme o esquema que segue:

Tabela 1 – Tipos ideias de políticas de segurança, segundo Alessandro Baratta

Tipo A (repressiva)	Tipo B (alternativa)
1. Exclusão social	1. Inclusão Social
2. Segurança para os fortes contra os riscos provenientes dos fracos e excluídos	2. Segurança de todos os direitos de todas as pessoas
3. Política tecnocrática, dirigida à conservação do status quo social	3. Política democrática, dirigida ao fortalecimento dos fracos e excluídos

4. Política centralista, autoritária	4. Política local, participativa
5. Redução da demanda por segurança à demanda por pena e de segurança contra a criminalidade	5. Desconstrução da demanda por pena na opinião pública e reconstrução da demanda por segurança de todos os direitos
6. Toda a política de segurança é política criminal	6. A política criminal é um elemento subsidiário no interior de uma política integral de segurança dos direitos
7. Política privada de segurança. A segurança é um negócio. Os cidadãos se convertem em policiais	7. Política pública de segurança. A segurança é um serviço público. Os policiais se convertem em cidadãos (polícia comunitária)
8. Aceitação da desigualdade e limitação do uso dos espaços públicos por parte da vítima em potencial	8. Afirmação da igualdade e uso limitado dos espaços públicos por todas as pessoas
9. Segurança através da redução dos direitos fundamentais (eficientismo penal, “direito à segurança”)	9. Segurança no marco da Constituição e dos direitos fundamentais (“direito penal mínimo”, segurança dos direitos)
10. Segurança como política da “fortaleza europeia”	10. Segurança como política de uma “Europa aberta”, dirigida ao desenvolvimento humano no mundo

Fonte: Baratta (2004, [2001], p. 209-210), tradução do pesquisador.

Não parece inadequado apontar, todavia, que o exercício repressivo como modo de atuação da política de segurança sempre foi o modelo “padrão” de condução desta área. Na tipologia apresentada acima, a adoção do modelo repressivo é uma espécie de desvirtuação do modelo preventivo. Em outras circunstâncias, a utilização de um modelo preventivo, idealizado na construção de “planos” de segurança, se apresenta como oposição às iniciativas repressivas, isto é, numa oposição entre repressão e prevenção, se o planejado é a prevenção, parte-se da lógica de que o situado é a repressão.

Estes modelos denominados preventivos, frequentemente, dirigem seus mecanismos de atuação para a modulação do território (programas de urbanização, instalação de equipamentos públicos, casas de acolhimento à juventude e populações em situação de vulnerabilidade, como mulheres em situação de violência) e do indivíduo (atuação dirigida de táticas de assistência social, construção e orientação de “projetos de vida”) segundo aspectos determinantes de risco e propensão às ações de violência e violações da lei, aproximando-os do positivismo criminológico⁴ (Sento-Sé, 2011). A gestão atuarial da segurança se ampara

⁴Sento-Sé (2011) estabelece pontos de contato entre as políticas de prevenção ao crime e à violência com as proposições do positivismo criminológico, apontando que, embora se situem em recortes teóricos distintos e, por vezes, contrapostos, elas possuem um elo fundamental: os achados do positivismo criminológico (fatores sociais e individuais são determinantes à prática de ações violentas e antissociais) costumam funcionar como pontos de partida para as intervenções das políticas preventivas.

nesta lógica de prevenção para, entre outros aspectos, se projetar sobre o território definido como de risco e, assim, construir espaços de repressão (Dieter, 2012; Costa, 2021). O que se manifesta é uma proteção social contra a população cercada, que se vê restringida de forma desproporcional em seus direitos e garantias fundamentais.

Com efeito, o direcionamento de ações de segurança orientadas ao território urbano, suas características e a população que o ocupa, bem como seus meios de ocupar, é representativo de boa parcela dos estudos criminológicos do século XX, em especial os produzidos no campo da Sociologia do Desvio estadunidense⁵. A noção de desvio como a não integração individual à ordem social vigente e que demanda, portanto, repressão marca um processo em que a criminalização é tributária de fatores etiológicos socialmente determinados, como a classe social, procedência nacional, hábitos culturais (Pavarini, 2002).

O desvio não é, todavia, um processo individual, mas o resultado da reação social a um conjunto de ações coletivas que desafiam a ordem dominante (Becker, 2008). E desafiam porque se colocam como necessariamente opostas aos modelos tradicionais, como é o caso da formação das denominadas subculturas juvenis. A repressão, nesse sentido, funciona como mecanismo de estabilização para afirmação da ordem vigente e negação do padrão desviado.

Restrições desproporcionais e ações repressivas em massa são características de políticas de segurança que remontam ao modelo de Tolerância Zero, idealizado para a gestão da segurança urbana de Nova York⁶ do final do século XX e que inspirou a formulação de planos de ação municipais e distritais em outros países, como o Brasil e o México (Zackseski; Duarte, 2012). A conhecida política ancora-se na teoria das “janelas quebradas” (*broken windows theory*), idealizada por James Wilson e George Kelling, segundo os quais “crime e desordem estão, de modo geral, invariavelmente, relacionados, numa espécie de desenvolvimento sequencial” (1982, p. 31).

Nesse sentido, a tolerância frente a atos desordeiros e incivilidades como vadiagem, mendicância, pichação, consumo de álcool nas ruas, abriria espaço para a prática de crimes graves sob a crença de que os autores passariam impunes. A medida requer a intensificação da presença policial nas ruas, com a punição das condutas mais inofensivas como mecanismo de

⁵Por todos, Howard Becker na seminal obra *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*.

⁶Embora popularizada pela experiência novaiorquina a partir de 1994, sob a gestão do prefeito Rudolf Giuliani, e do seu chefe de polícia, William Bratton, há registros de reprodução da ideologia de tolerância zero na cidade de Chicago no ano de 1992, com a proibição de reuniões em público sob pena de multa (Coutinho; Carvalho, 2003).

demonstração de ação ostensiva e transmissão, à população, de que o Estado atua para garantir a segurança.

Essa demonstração permanente da ação pública repressiva assume o caráter de “eficientismo simbólico” tendo em vista que privilegia a exibição da atuação a despeito de possuir ou não efeitos concretos diretamente relacionados à prática de crimes. Como fartamente evidenciado pela literatura, a experiência novaiorquina apresentou resultados não necessariamente correlacionados à adoção das práticas repressivas absolutas, no entanto o discurso veiculado foi o de amplo sucesso (Coutinho; Carvalho, 2003; Zackseski; Duarte, 2012). A busca pela promoção da “sensação de segurança” cede lugar à efetiva garantia de promoção de espaços seguros para uso pela população.

O modelo da “nova prevenção” se propõe ao rompimento da exclusividade de pautas de segurança no âmbito dos problemas penais, dirigindo a atenção dos órgãos de segurança, notadamente das polícias, aos problemas cívicos e desordens sociais não necessariamente penais. Dias Neto (2005) e Zackseski (1997), ao analisarem o projeto *Città Sicure* destacam a centralidade da conservação física do território como fator não penal relevante à produção de sensação de segurança pela população.

A iniciativa italiana adaptava conceitos típicos da medicina preventiva ao estabelecer objetivos de ação em níveis de prevenção, os quais seriam: prevenção primária, secundária e terciária. Estes níveis se aplicavam na redução do risco de desvio e criminalidade, na redução do risco de vitimização e num contexto situacional (Zackseski, 1997).

A prevenção primária, na redução de riscos de desvio e criminalidade, volta-se para a eliminação ou redução dos fatores favorecedores do risco à prática de crimes ou de violência (ações de redução da desigualdade social, melhoria da infraestrutura); para a redução dos riscos de vitimização, a prevenção primária é medida ampla e sem destinatário específico, com orientação de medidas de autoproteção; já no contexto situacional, o nível primário intervém no aspecto ambiental, criando cenários que dificultem a prática de crimes, como a iluminação de ruas, melhorias de mobilidade urbana, etc. (Zackseski, 1997; Mesquita Neto, 2011).

A prevenção secundária consiste no direcionamento de políticas públicas a grupos definidos como “de risco”, seja o risco de desvio ou de vitimização (notadamente a juventude, imigrantes, grupos étnico-raciais minoritários); num contexto situacional, dirige-se para os locais onde o risco de desvio se intensifica ou nos locais apontados pela comunidade como

mais perigosos. A prevenção terciária, orientada para a redução dos índices de reincidência daqueles já criminalizados, com a redução do nível de marginalização social (acompanhamento de toxicodependentes, programas de empregabilidade facilitada para egressos do sistema prisional, etc.), bem como para o acolhimento daqueles que já sofreram experiências de vitimização; em termos situacionais, dirige-se para a recuperação de locais de reiteração de delitos. (Zackseski, 1997).

Outro aspecto inerente à nova prevenção, destaca Dias Neto (2005), é a interagencialidade das políticas de segurança, que parte do reconhecimento de que as polícias não podem ser os únicos responsáveis pela condução das políticas de segurança pública, seja porque em alguns aspectos as ações operadas extravasam suas competências e limites materiais de ação, seja porque a ação intersetorial politiza a intervenção e afasta a condução do tema de um viés exclusivamente penal.

O terceiro aspecto que caracteriza a chamada “nova prevenção” é a descentralização do processo decisório com a participação direta dos cidadãos, seja por audiências públicas, fóruns, formulações, pesquisas de opinião, etc. Trazer a população interessada para o espaço de debate e produção de decisões não é mera atuação cosmética, mas medida que reconhece o relevante papel das dinâmicas de interação social na disputa e defesa de interesses próprios. A negociação se mostra chave para a aceitação e legitimação das políticas pelas partes envolvidas.

O quarto aspecto marcante da nova prevenção é a descentralização das ações com foco nas operações a cargo de condução pelos municípios, isto porque, sendo este o nível local e, portanto, mais próximo dos problemas concretos que abalam a segurança urbana, mostra-se medida mais eficaz a formulação de políticas por este nível. Também é necessária uma abordagem intersetorial com mecanismos de valorização local a fim de proporcionar melhores condições de infraestrutura e, conseqüentemente, segurança.

No desenho de políticas públicas de segurança, usualmente guiadas pela lógica da prevenção (ainda que pela “nova” prevenção), não há o abandono da estratégia repressiva. Na verdade, o que há é uma integração entre a declarada prevenção, em geral pela execução de ações no âmbito da política social, com a execução de ações repressivas, concentradas e proativas (operações) ou aleatórias e reativas (típicas do patrulhamento cotidiano).

Em que pese a integração das correntes possa parecer a medida de maior eficácia, afinal a prevenção mostra resultados a médio e longo prazo e as situações problemáticas que

ensejam a ação repressiva sejam urgentes e demandam ações no curto prazo, a tática esbarra na eficiência de seus resultados pela desfiguração entre o proposto e o alcançado. Ações preventivas se dissipam com facilidade, são enfraquecidas em força e estrutura pela pouca destinação orçamentária e acabam, com o tempo, sendo substituídas pelas ações predominantemente repressivas, para as quais sempre há orçamento e os resultados imediatos são mais palpáveis.

1.2 Gerindo políticas públicas em segurança: desenho de redes e governança

O gerenciamento de políticas públicas na área de segurança, como nas demais áreas que demandam intervenção estatal, demanda uma complexa estrutura de coordenação, direcionamento, tomada de decisão e execução das ações programadas de modo a atingir os resultados almejados. Essa complexidade, frequentemente institucionalizada, constitui a noção de rede na gestão de políticas públicas e o processo por ela conduzido traz a noção de governança (Trindade, 2015).

A noção de redes orientadas para a gestão de políticas públicas pode constituir uma alternativa a mecanismos rígidos e hierarquizados característicos da burocracia estatal, na medida em que diversificam e diluem o processo de tomada de decisões e o processo de controle dos resultados advindos das políticas públicas (Schneider et. al., 2003).

As redes de gestão de políticas públicas tendem a ser dinâmicas, pois trabalham com a circulação de informações produzidas a partir dos resultados continuamente apresentados após a execução de cada etapa, ademais do tensionamento entre os atores que as compõem, seja pelo direcionamento de recursos para focos de interesses específicos, por vezes contraditórios (Azevedo; Riccio; Ruediger, 2011), seja em decorrência da disputa pelo capital social e político originário dos resultados de uma política pública de sucesso (Ferrarezi, 2003; Santos; Nunes, 2016).

Embora de atuação dinâmica, redes de gestão de políticas públicas ensejam algum nível de estabilidade na sua estrutura a fim de que possam funcionar adequadamente. Esse nível pode variar segundo a tipologia que caracteriza a rede, seja ela uma rede de política pública – *policy network* – ou uma rede temática – *issue network* (Costa, 2023)⁷. Maior

⁷Costa (2023) apresenta a tipologia ideal de redes definida por D. Marsh e R. A. W. Rhodes, em trabalho de 1992, e aponta a *policy network* é frequentemente composta por poucos atores, goza de maior estabilidade e maior integração, mas resiste à intervenção de atores externos, aspecto que predomina no campo da segurança. Por sua vez, a *issue network* seria uma rede mais heterogênea, marcada pela assimetria e protagonismo entre atores externos e internos ao governo, pouca estabilidade, baixa integração e dificuldade de institucionalização.

estabilidade pode ser um indicativo de maior capacidade de governança em políticas públicas, embora este aspecto deva ser, da mesma forma, analisado num contexto multifatorial.

Além disso, a construção de políticas públicas em nível de rede com adesão da sociedade civil tende a obter resultados mais exitosos em decorrência da democratização do processo. A experiência do programa “Paz no Trânsito”, no Distrito Federal, documentada por Costa (2023), demonstra como a participação da sociedade possui impacto positivo na efetividade das ações planejadas. Pode-se apontar, inclusive, que essa democratização amplia a chance de sucesso da política em decorrência do maior nível de adesão subjetiva da população.

A estruturação de redes, todavia, não é espontânea e demanda, além da vontade política dos governos, capacidade de coordenação ampla. Essa capacidade extrapola as competências individuais dos gestores e esbarra, frequentemente, em aspectos institucionais que desafiam até mesmo o pacto federativo: imagine-se, como é o objeto desta pesquisa, uma política de segurança pública desenhada pelo ente municipal, que envolva a participação da Guarda Civil Municipal, Conselho Tutelar, secretarias municipais, ao lado da Polícia Militar, Polícia Civil, DETRAN, Ministério Público e outros órgãos, todos, em tese, sob a coordenação do secretário municipal responsável pela pasta gestora do programa. Se o gerenciamento de órgãos hierarquicamente subordinados ou que ladeiam o gerente já é complexo, quando ele se dirige a um conjunto tão heterogêneo, os desafios tendem a ser ainda maiores.

A capacidade de governança é acionada a partir de um instrumental amplo, que leva em consideração aspectos como estrutura, pessoal, orçamento, institucionalização e pode ser conduzida por mecanismos de estímulo, controle e disciplina dos agentes envolvidos na rede gerida (Costa, 2023). Por certo, as estruturas de governança não são exclusivamente verticalizadas, mas múltiplas em formatos e abordagens, produzindo dinâmica na condução do ciclo de políticas públicas (Costa, 2022).

Na condução de políticas públicas em estrutura de redes, a governança tende a seguir por uma articulação horizontal de atores interdependentes, mas operacionalmente autônomos, como apontado no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2014). As interações governamentais e federativas na construção de políticas, por sua vez, demandam a execução de governança multinível, isto é, que alcança diversos níveis hierárquicos distintos e campos de atuação diferentes.

Seja como for, o arranjo institucional é aspecto fundamental na definição dos elementos caracterizadores de uma boa ou efetiva governança de políticas públicas. No campo da segurança pública, no cenário nacional, as estratégias de governança passaram a ser verificadas, ainda que como tentativas, com a elaboração dos planos nacionais de segurança pública, ou seja, dos anos 2000 em diante (Poncioni, 2013).

O processo dinâmico de elaboração de políticas públicas na área, cada vez mais com o envolvimento de agentes privados (órgãos de consultoria, fundações de pesquisa, entidades do terceiro setor, etc), tem expandido as redes neste campo, e, via de consequência, tornado a governança mais descentralizada. A literatura aponta benefícios nesse processo, considerando que se trata de um mecanismo de democratização dos meios de decisão e modernização nas ferramentas de implementação e instrumentos de controle (Shearing, 2003).

De tudo, parece fundamental, para a construção de cenários confortáveis de governança em políticas públicas conduzidas em redes, a definição de três aspectos: equipe convergente (rede), figura política centralizadora ativa e capacidade de sobrevivência à dinâmica do processo democrático. O primeiro aspecto porque, como a conformação de redes se dá por um processo institucional dirigido, isto é, não espontâneo, a eleição adequada dos atores participantes da rede é um elemento a se observar, pois a coordenação de perspectivas dissonantes pode contribuir para o crescimento da política pública, mas a agregação de olhares conflitivos, por vezes, pode ser mais um nó interno a resolver que um elemento útil.

A figura política central coordenadora tem de estar presente nos momentos fundamentais de formulação, implementação e avaliação da política pública, seja para a verificação dos acertos e equívocos da medida proposta, seja, ao menos, como mecanismo de transmissão da informação de que a política pública é relevante e deve ser assim considerada por todos os envolvidos na rede. Finalmente, a rede deve ser estruturada com características de ação de Estado, que sobreviva à dinâmica do processo eleitoral, isto é, para que a política não seja mero projeto passageiro de governo e se dirija à construção de uma ferramenta útil à população, o arranjo político e institucional sobre o qual ela se sustenta deve ser bem pensado a fim de sobreviver minimamente às instabilidades da democracia.

Para o caso das políticas públicas de segurança urbana, dirigidas para atuação no espaço físico, a eleição do local de atuação é aspecto fundamental para o sucesso da ação. Essa escolha, conquanto possa ser arbitrária, se ancora sobre o binômio possibilidade e necessidade. A necessidade de intervenção em determinado local ou região se dá pela aferição

do nível de urgência da demanda e intensidade do problema a ser solucionado; como exemplo, se determinado bairro concentra um elevado número de roubos de carros, eventual intervenção tendente a minorar os roubos de carros deve priorizar a ação neste bairro. A possibilidade de intervenção, frequentemente, leva em consideração dois aspectos: a existência de recursos (orçamentários, materiais e humanos) e a expectativa de aferição de capital político como resultado das ações conduzidas.

1.3 Tendências em segurança urbana

Nesta seção, dedico-me a apresentar aspectos conceituais a propósito de duas tendências no processo de formulação de políticas de segurança pública na contemporaneidade: o policiamento comunitário e o policiamento baseado em evidências. Com efeito, não se tratam de novidades no campo, em especial a estratégia do policiamento comunitário, no entanto se apresentam como mecanismos bastante recorridos pelos formuladores de políticas públicas na área. Da mesma forma, não se tratam necessariamente de conceitos contraditórios entre si, mas elementos que podem conduzir a situações distintas.

O policiamento comunitário, também chamado de policiamento de proximidade ou policiamento cidadão, constitui uma estratégia de ação policial orientada para a atuação preventiva de crimes, que busca aproximar os agentes policiais dos cidadãos por meio de uma série de mecanismos, que vão desde a ampliação da participação dos civis nas etapas de planejamento, avaliação e controle das ações policiais, até a execução de ações tendentes a proporcionar segurança por parte da população (Muniz, et. al., 1997; Mesquita Neto, 2004).

A literatura registra que as origens do policiamento comunitário remontam à década de 1960, nos Estados Unidos, a partir de problemas identificados na relação entre as polícias e a população negra naquele país (Cerqueira, 2001; NEV, 2009; Amaral, 2015). A medida teve por objetivo promover a aproximação dos agentes do Estado com os cidadãos de modo a permitir a adequada prestação do serviço de segurança e a ampliação da confiança nos policiais.

Entre as principais características do policiamento comunitário estão o estabelecimento de relação de confiança entre polícia e população, permitindo o compartilhamento de tarefas e responsabilidades; a descentralização da atividade policial, o que possibilita que os agentes da ponta, em contato direto com o problema, busquem formas de solucioná-lo com maior grau de autonomia; a ênfase nos serviços não emergenciais, tendo

em vista que as ações são essencialmente preventivas, com vistas a criar cenários em que a demanda por ações repressivas seja reduzida, e, a integração de diversos órgãos e atores para a ação conjunta, favorecendo a integração da comunidade, bem como dos diversos setores responsáveis pelos serviços públicos essenciais (NEV; 2009).

Com efeito, traduz-se em mecanismo de ação que repercute procedimentos estratégicos que direcionam a atuação policial para a prevenção segundo a resolução de problemas, desviando da tradicional visão de que a polícia serve apenas para a repressão de crimes já consumados.

No Brasil, o Ministério da Justiça e Segurança Pública editou a Portaria n. 43, de 18 de abril de 2019, que institui a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária, na qual é possível identificar princípios, características e elementos da estratégia comunitária que foram incorporados ao sistema brasileiro de segurança pública. A diretriz estabelece a criação de um órgão central e de órgãos regionais para a gestão do Sistema Nacional de Polícia Comunitária, responsável por “implementar políticas públicas de segurança no Brasil, com foco na estratégia de Polícia Comunitária, bem como articular as esferas de poder para uma ação sinérgica, cooperativa, corresponsável, e eficaz em prol da sociedade brasileira” (Brasil, 2019, p. 25).

Prevalece, na diretriz, uma noção gerencialista da condução de políticas públicas, com a priorização dos resultados e tratamento da comunidade como “clientes”, cujas necessidades e expectativas não de ser correspondidas pelos agentes promotores daquelas ações de segurança (Brasil, 2019).

Apesar da sistemática e embasada elaboração teórica e das exitosas experiências no plano internacional, o modelo foi introduzido no cenário brasileiro e enfrentou desafios de adaptação, em especial diante da lógica militarizada da ação policial. Em alguns casos, operou-se a desvirtuação do modelo tático preventivo diante da ocupação policial do território como dinâmica de comando, isto é, a polícia se instala na comunidade e lá passa a ditar o funcionamento do cotidiano (Valente, 2014; Moraes; Mariano; Franco, 2015; Franco, 2018).

Estar mais próximo da comunidade pode servir como ferramenta para atender de forma mais específica, direta e rápida demandas dos cidadãos, que podem ou não estar associadas a crimes, mas também pode ser mecanismo para intensificar o controle, a vigilância e a repressão (Matos, 2019; Avelar, 2020).

A despeito dos documentados problemas e insucessos, a adoção da estratégia do policiamento comunitário é frequente nos diversos planos de segurança reiteradamente formulados pelos governos de todos os entes federativos. As premissas e possibilidades de obtenção de resultados favoráveis favorecem esta inclinação. Vale ressaltar, no entanto, que a literatura registra que os estudos a respeito do policiamento comunitário se restringem a experiências conduzidas em periferias de grandes centros urbanos, em especial nas favelas, o que não é exatamente representativo da complexa realidade brasileira (Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022).

O policiamento baseado em evidências, expressão concebida por Lawrence W. Sherman (1949-), consiste, sinteticamente, numa tentativa de orientação das ações policiais segundo parâmetros cientificamente definidos a propósito do que funciona na segurança pública (Kopittke, 2021). A medida parte de um ponto pragmático que reconhece a prestação do serviço de segurança como um gasto público relevante e que, nesse sentido, há de ser otimizado. Com efeito, a insistência em políticas públicas comprovadamente ineficazes na prevenção à violência ou na redução da incidência de crimes representa dano social de grande impacto orçamentário, isso sem mencionar o custo social dessas medidas, representado pelo agravamento das desigualdades sociais, precarização de vidas e produção de mortes.

Por outro lado, a formulação de políticas públicas no campo da segurança, tendo evidências científicas como norte, esbarra num complexo processo de adaptação das forças policiais, tradicionalmente fragilizadas em estrutura e dotadas de poucos recursos tecnológicos.

O manejo de evidências demanda a centralização das atividades de inteligência policial (Matarazzo et. al., 2022), aspecto que desponta como obstáculo à condução cotidiana das ações e operações. Experiências que registram a interação entre as forças policiais e universidades ou centros de pesquisa, todavia, têm demonstrado êxito na construção de políticas orientadas por evidências⁸.

A configuração de um campo de estudos sobre o policiamento baseado em evidências, ao longo dos anos, possibilitou a aparição de um cenário de pesquisas inseridas nas “ciências policiais”, cuja cientificidade propriamente dita é questionada por aparentar ser mais um campo de disputa epistemológica protagonizado por agentes policiais (Matarazzo et. al., 2022).

⁸No cenário internacional, Matarazzo et. al. (2022) citam o exemplo da Nova Zelândia com *Evidence-Based Policing Centre* (EBPC), órgão ligado à *New Zealand Police*, bem como o *What Works Centre*, no Reino Unido.

Efetivamente, membros das forças de segurança passaram a integrar os espaços acadêmicos e dirigir pesquisas sobre suas rotinas e procedimentos de conduta (Sherman; Murray, 2015). Esta medida tem proporcionado novas questões e possibilidades de interpretação sobre o agir policial, partindo-se de uma perspectiva interna, o que pode ser indicativo de maior legitimidade dentro do próprio campo.

Sabe-se, nas ciências sociais, da dificuldade de condução de pesquisas que tenham por objeto as instituições policiais, em sua estrutura, rotinas, recursos, bem como o *modus operandi* de seus agentes. O exercício de atribuições sigilosas, atividades perigosas que expõem o pesquisador a risco e a comum hostilidade dos agentes às pessoas externas àquele ambiente contribuem para a configuração de um campo de pesquisa sobre o qual muito se debruça, mas de que pouco se sabe.

Dessa forma, a integração de agentes profissionais de forças de segurança na produção científica sobre o campo possibilita iluminar os pontos cegos que a academia não pode alcançar. Destaca-se, nesse sentido, a realização do Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, destinado à divulgação científica de trabalhos produzidos por profissionais atuantes na segurança pública.

Nesse sentido, a estratégia do recurso às evidências para a definição de modelos e táticas de policiamento tem se apresentado como ferramenta útil à formulação de políticas públicas no campo da segurança, considerando a probabilidade de sucesso entre a linha de execução das ações (os agentes policiais), bem como a necessidade de otimização na gestão de recursos público.

2 GESTÃO DA SEGURANÇA NO MUNICÍPIO: da repartição constitucional de competências às possibilidades concretas de atuação

No plano constitucional, a incipiente previsão sobre a segurança pública, considerando que o texto se limita a listar as instituições responsáveis pela sua gestão e indica, para algumas, competências específicas, abre caminhos para ao menos duas interpretações sobre o papel do Município como ente gestor da segurança: o primeiro, mais restritivo, parte do disposto no art. 144, § 8º da Constituição Federal⁹ para compreender a atuação municipal limitada pela existência de uma guarda municipal, no exercício em conformidade com as disposições da Lei Federal n. 13.022, de 8 de agosto de 2024¹⁰; a segunda, ampliativa, não no aspecto da competência, mas da compreensão de segurança, demanda a articulação do dispositivo constitucional prévio com o do art. 30, que define as competências municipais, para possibilitar a promoção de segurança a partir de outros caminhos que não o que remete à lógica policial, típica das guardas municipais.

De modo geral, a segunda interpretação costuma se manifestar pela execução de planos, projetos ou programas municipais de segurança pública, usualmente pelo manejo de ações integradas no campo, com o envolvimento das áreas de saúde, educação, habitação, mobilidade, saneamento, lazer e outras.

Neste capítulo, pretendo discutir essas possíveis atuações do ente municipal. Inicialmente, apresento a figura das guardas municipais, desde o seu estatuto legal até a análise de produções acadêmicas a respeito desta temática. À frente, analiso experiências paradigmáticas de gestão da segurança urbana conduzidas a partir de iniciativas municipais consideradas exitosas. Escolhi analisar as experiências conduzidas nas cidades de Canoas – RS e Diadema – SP, que me foram mencionadas como referências ao longo da pesquisa de campo pelos interlocutores da pesquisa.

2.1 As guardas municipais como órgãos de segurança pública

No cenário nacional, as guardas municipais são os órgãos indicados, no texto constitucional, como responsáveis pela segurança no município, atribuindo-se-lhe a competência protetiva do patrimônio público local. O dispositivo constitucional que trata das

9º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

10Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

guardas foi regulamentado pela Lei Federal n. 13.022/2014, marco legal divisor de águas na produção científica a propósito destes órgãos, isto porque, na fase anterior à regulamentação pelo estatuto, as discussões giravam, sistematicamente, em torno das características, competências, formação, profissionalização e identidade das guardas.

Longe de eliminar o debate sobre o tema, a regulamentação no plano federal teve o papel de reorientar, no sentido de uniformizar as diversas (e até divergentes) legislações municipais que regulamentavam suas guardas. O estatuto federal possui vinte e três artigos, organizados em onze capítulos, que discorrem sobre princípios, competências, criação, exigências para investidura no cargo de guarda municipal, capacitação, controle, prerrogativas, vedações e representatividade nos órgãos colegiados gestores da segurança.

O texto legal é enfático ao dissociar as guardas municipais dos órgãos militares atuantes na segurança pública, fazendo-o, ao menos, em três situações: a proibição de que a formação, treinamento e aperfeiçoamento sejam os mesmos das forças militares (art. 12, § 3º); a proibição de sujeição das guardas a regulamentos de natureza militar (art. 14, parágrafo único), e, a proibição de denominação idêntica à das forças militares em sua estrutura hierárquica (art. 19). Isso, todavia, não significa o afastamento das guardas da atuação dirigida para a promoção da segurança pública, matéria que já foi, inclusive, discutida no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 995, na qual se atribuiu interpretação conforme a Constituição para declarar inconstitucionais “todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública” (Brasil, 2023).

A lei em comento também teve sua constitucionalidade questionada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.651, a qual restou extinta sem resolução de mérito diante da ilegitimidade ativa do proponente (Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais – FENEME).

No cenário prévio à regulamentação no âmbito federal, a literatura categorizava as guardas municipais como oscilando entre três perspectivas, que seriam: a de polícia comunitária, a de polícia municipal e a de guarda patrimonial (Vargas; Oliveira Júnior, 2010). A aproximação do vértice cabível dependeria de fatores relativos à estrutura, cultura organizacional, regulamentos de ação, percepções do efetivo sobre o papel das guardas, núcleos de comando, entre outros. Não havia que se falar em definição, mas predominância do âmbito de atuação.

Em termos de gestão e perfil de comando, diante da figura por vezes indefinida que se amoldava às guardas, frequentemente eram órgãos geridos por agentes militares, em especial da Polícia Militar dos respectivos estados, ou membros de forças de segurança semelhantes. Este aspecto houve por permitir a incorporação das ideologias combativas e repressivas, bem como da lógica de ostensividade à ação das guardas submetidas a esta estrutura (Vargas; Oliveira Júnior, 2010; Almeida; Brasil, 2011; Barroso; Martins, 2016).

Por sua vez, a heterogeneidade dos ciclos formativos e de capacitação das guardas municipais passou por sensível modificação após o Estatuto, tendo em vista a opção legislativa pelo distanciamento do perfil militar. Os cursos de formação anteriores, embora minimamente orientados por matrizes nacionais, estavam a critério dos interesses e particularidades municipais, aspecto que variava segundo a concepção que a gestão do Executivo local possui sobre o papel da Guarda, mas, principalmente, sobre a função do município como ente gestor da segurança (Almeida; Brasil, 2011).

Além disso, Barroso e Martins (2016), embora destaquem o papel estruturante da matriz nacional de formação, apontam para desafios constatados ao longo da implementação dos cursos, os quais gravitavam em torno de aspectos político (relacionado ao pacto federativo, considerando a impossibilidade de execução forçada, pelo município, de política federal), cultural-organizacional (típico da institucionalidade), educacional (relacionado às particularidades das matrizes curriculares) e estrutural (em termos de recursos públicos destinados à formação dos agentes).

A edição da lei federal não suprimiu a competência dos municípios para regulamentar e dispor, por meio de leis próprias, sobre suas respectivas guardas, mas permitiu o estabelecimento de que as guardas não são estruturas inalteráveis, mas que abrangem os três vértices de atuação de que se falava em tempos idos. Além disso, segue apontando a orientação para uma matriz nacional de formação dos agentes, ressalvadas as especificidades dos municípios em que vão atuar as guardas.

O conteúdo do texto legislado acendeu debates sobre o papel da guarda como força de segurança pública. Como dito acima, a matéria chegou a ser objeto de ao menos duas ações de controle concentrado de constitucionalidade, no entanto, a literatura especializada chegou a apontar que os questionamentos sobre a constitucionalidade da norma partiriam de premissas equivocadas e conclusões erradas sobre o papel da guarda e mesmo sobre o papel das polícias. Kopittke (2016) aponta que, com a nova lei, guarda e polícia são inconfundíveis e

desempenham papéis distintos, embora estejam dirigidos para o alcance da mesma finalidade, qual seja, a promoção da segurança pública. Para o autor, todavia, reduzir o papel da guarda a ações meramente preventivas, por sua vez, também é uma conclusão equivocada.

É perceptível, no entanto, um movimento que conduz, senão a equiparação, a aproximação das guardas municipais às polícias. Da leitura do acórdão da ADPF n. 995, é notável o manejo de argumentos que recorrem ao eficientismo para expressar a necessidade de exercício de função policial pelas guardas. A justificativa é o alarme pelo combate “à criminalidade organizada, na repressão à impunidade e na punição da corrupção” (Brasil, 2023, p. 19), isto é, ancora-se na necessidade de demonstração pública da atuação para a promoção da segurança, ainda que de forma simbólica.

A lógica da eficiência, várias vezes ressaltada ao longo do acórdão, demanda o alcance de bons resultados e produção de efetividade na prestação da função pública. A esse respeito, é destacável o recurso argumentativo utilizado pelo relator para reforçar o papel das guardas municipais, órgãos integrantes do sistema de segurança pública, ao apresentar dados sobre ocorrências registradas a partir da ação das guardas. Do voto, extrai-se:

Segundo dados disponíveis na Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, 286 municípios tiveram, em 2016, ocorrências policiais apresentadas por Guardas Municipais nas Delegacias de Polícia; no ano seguinte, 2017, isto ocorreu em 268 municípios. Na média desses dois anos, 8% de todas as ocorrências policiais desse Estado foram apresentadas pelas Guardas Municipais, apesar de estarem presentes em apenas um terço, aproximadamente, dos 645 municípios dessa unidade da Federação. Em 2017, ainda no Estado de São Paulo, 37 municípios tiveram mais de 30% de suas ocorrências apresentadas por Guardas Municipais (Brasil, 2023, p. 22).

Embora a legislação autorize que qualquer pessoa do povo, inclusive os agentes da guarda municipal, efetue prisão em flagrante quando necessário, não há autorização genérica para a realização de busca pessoal, por exemplo, que é uma atividade típica da polícia ostensiva. O recurso à necessidade de alcance da eficiência em nível ótimo, na prestação da segurança pública, mais do que simplesmente reconhecer às guardas municipais a inclusão no rol de órgãos responsáveis pela segurança pública (o que é redundante, considerando a Lei Federal n. 13.675/2018), amplia o âmbito de atuação das guardas para equipará-las, materialmente, às polícias.

Nesse movimento, a formulação sistemática de planos municipais de segurança pública, com a integração das guardas municipais em atividades de polícia, acompanhadas ou

não das próprias polícias, também reflete essa aproximação das guardas ao desempenho dessa função de quase polícia ou polícia municipal.

2.2 Práticas de municipalização da segurança

Especialmente após a redemocratização, os municípios passaram a ser cada vez mais demandados para intervir e solucionar problemas associados à violência e à criminalidade, seja diante do reconhecimento de que houve um crescimento do crime e da violência a partir de uma dimensão urbana, seja porque a competência dos municípios alcança espaços que os Estados e a União não conseguem, em especial no campo da assistência social (Mesquita Neto, 2011).

A objetiva proximidade que a gestão municipal consegue estabelecer com a comunidade, no sentido de identificar os problemas que a afetam, bem como construir pontes e redes de participação orientadas para a resolução de problemas pautada em valores democráticos, favorece a que o ente local se dedique às ações de segurança, em especial no campo da prevenção, seja primária, frequentemente a mais acionada como de competência do município, mas também nos níveis secundário e terciário.

Nesta seção, busco examinar experiências consideradas exitosas em projetos municipais de segurança urbana, conduzidos a partir de políticas de gestão integrada. Selecionei como referenciais os casos de Canoas – RS e Diadema – SP. Os municípios escolhidos me foram apresentados como referências ao longo da pesquisa de campo, por meio das falas de alguns entrevistados. A busca de informações a respeito se deu por pesquisa bibliográfica e documental.

Na cidade de Canoas – RS, foi vivenciada a experiência de um plano municipal de segurança pública instituído no âmbito do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, no ano de 2009, que foi denominado “Territórios da Paz”. A medida envolvia a integração das polícias militar, civil, do Ministério Público, da guarda municipal e de diversos órgãos do município para a construção e condução de políticas integradas dirigidas para a prevenção da violência (Kopittke, 2016).

Entre as principais ações do programa estiveram a criação do Gabinete de Gestão Integrada, da Ronda Escolar, a implantação de sistema de videomonitoramento e a instituição do Observatório Municipal de Segurança Pública, por meio da Lei Municipal n. 5.386/2009; criou-se também o sistema de Registro Online de Violência Escolar, por meio da Lei

Municipal n. 5.505/2010 (Canoas, 2023). As ações seguem em curso até a presente data, o que demonstra a estabilidade do programa e sua sobrevivência à alternância de governos.

Entre os resultados positivos alcançados pelo programa, destacam-se a sensível redução na taxa de homicídios no município, na ordem de 14,3% em 2009 e de 38% em 2016 (Kopittke, 2016; ICS, 2023) e o aumento no número e a melhoria de equipamentos públicos nas regiões de maior vulnerabilidade local. A iniciativa foi premiada no 2º Concurso de *Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe*, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Kopittke (2016) atribui o sucesso da iniciativa a três aspectos: 1) o fortalecimento das ações de polícia administrativa, desempenhadas também pela guarda municipal; 2) melhoramento nas ações de planejamento urbano, em especial com a realização do estudo de impacto de segurança pública, e 3) a construção de um sistema municipal de segurança pública, com participação ativa e protagonista da guarda municipal em especial no ambiente escolar, permitindo a integração dos agentes de segurança com a comunidade.

Embora se destaquem os resultados quantitativos e qualitativos de forma objetiva, subjetivamente há evidências de que as ações em Canoas ainda não representaram incremento na sensação de segurança para a população, em especial para a juventude. Raupp *et. al.* (2020) demonstram como jovens do Território de Paz de Guajuviras¹¹, reconhecido o território de maior sucesso no programa gaúcho, não percebem como positivos os resultados alegados como alcançados para si.

A tensão a respeito da percepção sobre os resultados, a partir da visão institucional e da visão de parte da sociedade civil, é uma característica comum em programas de segurança pública. Com efeito, a escolha política de dirigir esforços de controle e vigilância, que desembocam em processos de criminalização, para áreas urbanas e segmentos específicos da população produz ressonância de conflito, insatisfação e estigmatização.

A experiência do município de Diadema – SP parte de um contexto de crise. Na década de 1990 a cidade paulista chegou a ser classificada como a mais violenta do país, tendo apresentado registros de 31 mortes por mês em média no ano de 1999 (Egg, 2009). A virada no cenário começou a partir do ano de 2001 com a formulação do 1º Plano Municipal de Segurança Pública, no qual foram inseridas diversas ações orientadas para a prevenção da violência, segundo critérios de definição de risco e vulnerabilidade (fiscalização e fechamento

¹¹Bairro situado no município de Canoas – RS, que serviu como local piloto para a execução das ações do programa Territórios de Paz.

de bares, campanhas de conscientização em favor do desarmamento e sobre o abuso de drogas e do álcool, etc).

A literatura ressalta como fundamental a participação da sociedade civil no processo de formulação, execução e acompanhamento da política de segurança pública da cidade, em especial a partir do 2º Plano Municipal de Segurança Pública, construído a partir de 2005 (Egg, 2009). De fato, a participação ativa dos cidadãos no ciclo de políticas públicas, desde a formulação até o controle, ainda que a partir de conselhos gestores, entrega à política uma moldura de maior cariz democrático, intensificando suas chances de sucesso. Na área da segurança pública, essa sensação de valor participativo se intensifica, tendo em vista o nível de envolvimento que as ações de segurança operam sobre o cotidiano das pessoas.

Entre os resultados imediatos, conseguiu-se reduzir o índice de homicídios no município da média de 31 por mês, em 1999, para cerca de 6 por mês no ano de 2007 (Egg, 2009). A construção e o fortalecimento de núcleos sociais participativos no debate a respeito da condução de políticas públicas na área da segurança foi também um saldo positivo obtido. Há que se ressaltar, ademais, a posterior construção do Consórcio Público Intermunicipal para a Formação de Guardas Municipais da região do ABC Paulista, da qual faz parte o município de Diadema, iniciativa reconhecida como a primeira no país a pensar um processo de capacitação especialmente dirigidos para os agentes de segurança municipais (Barroso; Martins, 2016).

Entre resultados positivos e fracassos, há dois pontos recorrentes nas políticas de segurança pública formuladas pelos municípios e o direcionamento de suas ações preventivas: a dimensão ecológica da criminalização, que enxerga territórios problemáticos que demandam a intervenção específica, e a dimensão assistencial da prevenção, que reflete a percepção de que a criminalidade está associada à pobreza. De fato, com o conceito de segurança em Baratta (2004), que não é adjetivado, é factível conceber uma política pública que priorize a prevenção pela garantia dos direitos fundamentais, proporcionando, assim, a segurança.

A medida, no entanto, não vem desacompanhada das táticas repressivas que não se materializam somente pela ação policial (ou das guardas), mas pela interdição de cotidianos e práticas de lazer, como o frequente fechamento de bares, festas e bailes frequentados pela população empobrecida. Não se trata de desconsiderar a relevância do trabalho da polícia administrativa, mas de enxergar que o direcionamento dessas ações de polícia é uma escolha

ideologicamente orientada e que se ancora em percepções imediatas e pressuposições sobre os territórios da violência e da criminalidade.

Dito de outra forma, é factível o raciocínio de que ao se realizar a fiscalização em um estabelecimento irregular, pode ser descoberto naquele local um ponto de comercialização de entorpecentes ou prostituição de crianças e adolescentes, no entanto, não há qualquer fundamento para que esta mesma fiscalização não seja direcionada para os estabelecimentos regularizados. Trata-se de escolher dirigir vigilância, controle e repressão para territórios específicos.

3 O PROGRAMA “VILA BAIRRO SEGURANÇA”: limites e possibilidades de atuação do município na gestão da segurança urbana

Neste capítulo, dedico-me a apresentar os resultados da pesquisa de campo, que consistem na exposição dos elementos caracterizadores do programa “Vila Bairro Segurança”, objeto deste trabalho. Para tanto, inicio apresentando as características do espaço urbano em que foram executadas as atividades do programa, por identificar a relação entre o projeto de gentrificação a que submetida a área em comento e o desencadeamento das ações de segurança.

Em seguida, discuto os dados relativos às ações do programa de segurança em si, trabalhando com os relatos de entrevistas, notícias colhidas dos portais eletrônicos, imagens, conteúdo extraído dos relatórios oficiais e demais fontes consultadas.

3.1 A região das Lagoas do Norte e o Programa Lagoas do Norte

Na zona norte de Teresina – PI, há um conjunto de bairros¹² que forma a chamada região Lagoas do Norte. A denominação reflete a conformação geográfica da região, que é caracterizada pela presença de diversas lagoas fluviais, cujas águas, nas cheias, drenam para os rios Parnaíba e Poti, os quais abraçam a zona norte da capital, extremados por alguns dos bairros desta região (ver imagens 1 e 2 adiante).

Em razão desta característica física, ao longo dos anos, constituía-se área de risco às inundações nos períodos de chuva (Chaves; Andrade, 2017). Nas enchentes, centenas de famílias se viram desabrigadas, perderam itens domésticos e alimentos e foram temporariamente removidas para escolas públicas e ginásios esportivos em busca de teto.

¹²Treze ao todo (Acarape, Aeroporto, Alto Alegre, Itaperu, Mafrense, Matadouro, Mocambinho, Nova Brasília, Olarias, Parque Alvorada, Poti Velho, São Joaquim, Vila São Francisco), tratam-se de bairros marcados por significativa heterogeneidade. Dentre os aspectos caracterizadores desta heterogeneidade, pode-se destacar as discrepâncias sobre: 1) renda média mensal por domicílio, tendo em vista que no bairro Acarape se chegava a R\$ 3.510,00 – 12ª posição no ranking de bairros da capital, enquanto bairros como Nova Brasília e Olarias, esta renda era de R\$ 900,00 e R\$ 622,00, respectivamente 91ª e 108ª posições no ranking de bairros da capital (Teresina, 2018b – dados compilados a partir do Censo IBGE 2010, disponibilizados de forma difusa pela PMT e organizados pelo pesquisador), além do fato de outros 7 (sete) bairros (Alto Alegre, Mafrense, Matadouro, Parque Alvorada, Poti Velho, São Joaquim e Vila São Francisco) apresentarem renda média mensal inferiores à renda média urbana da capital, que era de R\$ 1.110,00 na época referenciada; 2) a distribuição de equipamentos públicos de saúde, educação, lazer e segurança, uma vez que apenas 8 (oito) bairros estão equipados com creches e só há escolas da rede pública em 10 (dez), apenas 2 (dois) hospitais públicos atendem a região, sendo apenas 1 (um) deles com estrutura de Unidade de Pronto Atendimento, toda a região é coberta, total ou parcialmente, por 3 (três) delegacias de polícia e entre os equipamentos de lazer, conservação do meio ambiente e turismo, encontramos 17 (dezesete) unidades no bairro Mocambinho e nenhuma na Vila São Francisco (Teresina, 2018b).

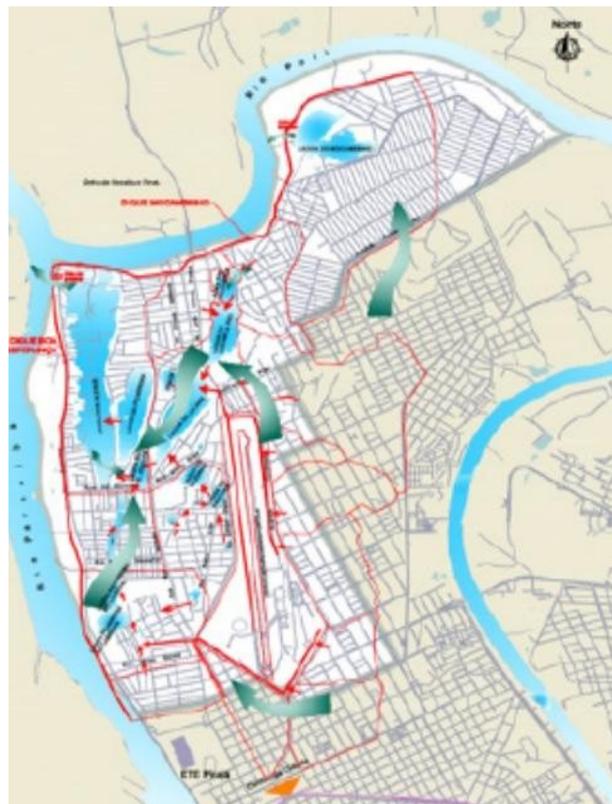
Aliado ao risco natural, a região sofreu as consequências da urbanização acelerada e desorganizada do final do século XX (Lima; Lopes; Façanha, 2017; Nascimento; Monte, 2009), o que lhe proporcionou deficitárias condições de saneamento e abastecimento de serviços e equipamentos públicos (Lopes; Bruna, 2015).

Imagem 1: Visão aérea das de algumas lagoas da zona norte da capital piauiense



Fonte: **PLN – Caracterização:** caracterização social e econômica da região. 2018b. Disponível em: <https://semplan.teresina.pi.gov.br/pln-caracterizacao/>

Imagem 2: mapa da região das Lagoas do Norte (limites em vermelho)



Fonte: **PLN – Caracterização**: caracterização social e econômica da região. 2018b. Disponível em: <https://semplan.teresina.pi.gov.br/pln-caracterizacao/>

Segundo dados do IBGE, conforme o censo de 2010, disponibilizados pela PMT, a região abriga mais de 92 mil habitantes distribuídos em mais de 24 mil domicílios. Esta população é majoritariamente feminina (53,36%), negra (72,12%), composta por crianças e jovens (53,37%) e possui renda familiar de até dois salários-mínimos (45,14%) (FBSP, 2016; Teresina, 2018b). É, também, o conjunto de bairros que abriga a maior quantidade de casas de culto afroreligioso em Teresina (Carmo; Moraes, 2016).

A região é de estratégico interesse imobiliário, dada a privilegiada localização em razão da proximidade com o Centro da cidade, e relevância turística por abrigar o aeroporto de Teresina e o Encontro dos Rios¹³. Além disso, está situada no entremeio entre a região central da capital e a chamada região da Santa Maria, no extremo norte da cidade, em franca expansão imobiliária e empresarial¹⁴.

Nas Lagoas do Norte, está a que é considerada a origem de Teresina, o bairro Poti Velho, antiga Vila da Poti, que, no século XIX era um ajuntamento de casas habitadas por vaqueiros, pescadores, agricultores, descendentes de indígenas e quilombolas, que sobreviviam pelos modos tradicionais, favorecidos pela proximidade dos rios mais importantes da região (Pereira; Moraes, 2014). Com a necessidade logística de transferência da capital do estado da cidade de Oeiras, no centro-sul do Piauí, para uma cidade de mais fácil acesso, em especial pelo meio fluvial, o governo da época optou por escolher a então Vila do Poti, no entanto, pela presença de muitas lagoas e ambiente de aspectos rurais consolidado e tido por insalubre, decidiu-se por deslocar a sede para a região da Chapada do Corisco, local onde hoje se localiza o centro de Teresina. Assim, a Vila do Poti passou a ser a Vila Velha do Poti, um local distante e periférico em relação ao qual Teresina cresceu e se desenvolveu.

13 O Parque Ambiental Encontro dos Rios, área de relevante interesse ecológico – ARIE, é considerado o mais importante e tradicional ponto turístico de Teresina (Santos, 2017) e é assim denominado por ser o lugar onde o Rio Poti desemboca no Rio Parnaíba, os dois maiores e mais importantes rios do estado. A relevância cultural de ambos os rios para o povo teresinense está registrada em lendas do folclore local, músicas em homenagem à cidade, além de serem referenciadas no próprio hino da capital.

14 A região da Santa Maria, além de abrigar o maior empreendimento habitacional do Programa de Aceleração do Crescimento, do Governo Federal, o Residencial Jacinta Andrade, vivenciou, na última década, intenso crescimento imobiliário, financiado pelos programas Minha Casa Minha Vida e Minha Casa Verde e Amarela, com a instalação de, pelo menos, 10 (dez) condomínios fechados, de apartamentos e casas residenciais na região.

O processo de urbanização no Piauí acompanhou, com certo atraso, o processo nacional, intensificando-se em meados da década de 1970 (Lima; Lopes; Façanha, 2017). Na primeira metade do século XX, o empenho do governo local se deu na construção de infraestrutura viária que permitisse a locomoção do litoral ao sul do estado (Nascimento, 2015). Com a cidade de Teresina, o processo foi semelhante (Nascimento; Monte, 2009), partindo do centro da cidade, a pedra fundamental, com expansão para a periferia; a zona leste da cidade, situada à margem esquerda do rio Poti, hoje a região que concentra maior renda por domicílio, só vem a surgir na segunda metade do século passado.

Do ponto de vista da historiografia, a urbanização teresinense é demarcada por três momentos fundamentais: I) a segunda metade do século XIX, com a transferência da sede da capital da Vila do Poti para a Chapada do Corisco e o estabelecimento da primeira relação centro-periferia – Teresina-Vila Velha do Poti (Pereira; Moraes, 2014); II) a primeira metade do século XX, em especial na época do Estado Novo, em que o projeto modernizador tinha o propósito de “embelezar” a cidade e eliminar aquilo que a tornasse “feia” e trouxesse ares de pobreza e insalubridade, contexto em que as posturas municipais passaram a, expressa e taxativamente, proibir a cobertura de casas, no espaço urbano, com palhas (Nascimento, 2015)¹⁵; e III) a segunda metade do século XX em que se operou a expansão do espaço urbano para a periferia da cidade, com as expulsões e desapropriações dos moradores das zonas centrais e a construção de conjuntos habitacionais de casas populares nos extremos norte e sul da capital¹⁶, além da expansão da cidade para além do Rio Poti e a aparição das zonas leste¹⁷ e sudeste (Nascimento; Monte, 2009).

15A proposta do governo local se guiava pelo desejo de modernização da capital. Nesse contexto, a manutenção das casas cobertas com palha representava um entrave ao desenvolvimento, não apenas do ponto de vista estético, mas porque se tratava de material de fácil combustão, o que favorecia o surgimento de sucessivos incêndios, ora tratados por casuais ou acidentais, ora criminosos, conforme descrito por Nascimento (2015). O argumento estatal se declarava exclusivamente técnico, afinal não se podia admitir a manutenção de residências cobertas com material sujeito à queima fácil numa cidade em que, durante metade do ano as temperaturas médias giram em torno de 35° C. O desejo do governo, como relata o autor acima indicado, no entanto, esbarrava nas impossibilidades concretas da população pobre de cobrir suas casas com telhas de cerâmica, daí porque se constituiu um cenário em que, ao proibir a cobertura das casas com palha, o Estado acabava por proibir a presença das pessoas pobres naquele local.

16 Entre as décadas de 1960 e 1980, foram construídos na capital os conjuntos habitacionais de casas populares que se propunham a abrigar a população pobre e da classe trabalhadora que estava sendo removida da região central. Foi nesse contexto em que surgiram, por exemplo, os bairros Parque Piauí, Promorar, Bela Vista, Saci e Lourival Parente, na zona sul, bem como os bairros Mocambinho, Itaperu, Nova Brasília, Parque Alvorada, Acarape e Santa Sofia, na zona norte (Nascimento, 2015; Teresina, 2018b).

17 Lima, Lopes e Façanha (2017) apontam como elemento fundamental para o crescimento da zona leste de Teresina, e atração de população com maior renda, a instalação, em 1971, da Universidade Federal do Piauí, deslocando não apenas servidores da instituição, mas também famílias cujos filhos tinham acesso aos estudos em nível superior.

Após a última grande fase de expansão, a malha urbana da capital piauiense experimentou uma estagnação de crescimento, conservando as características que tinha adquirido ao longo dos anos. Somente na década de 2000, com a reestruturação dos planos de infraestrutura e desenvolvimento regional em âmbito nacional, aliados aos desastres ambientais provocados por enchentes na região, o governo local passou a dedicar atenção, novamente, à zona norte de Teresina, enfocando a região das Lagoas do Norte.

Nesse cenário, surge, no ano de 2008, o Programa Lagoas do Norte (PLN), concebido pela Prefeitura Municipal de Teresina (PMT), e financiado pelo Governo Federal em parceria com investimentos arcados pelo Banco Mundial, como um programa urbanístico de revitalização e requalificação da área urbana em referência. Entre diversos pontos, alguns dos objetivos principais envolviam o reassentamento das famílias abrigadas em áreas sob risco de inundação para áreas seguras, a revitalização das áreas de preservação permanente no entorno das lagoas e rios da região, a construção de parques ambientais permissivos do acesso a lazer e atrativos do ponto de vista turístico e o redimensionamento da malha viária urbana do local, com alterações de sentido de vias, duplicações de avenidas, entre outros (Teresina, 2018b).

A execução do PLN ocorreu por fases. Na primeira fase, o foco institucional foi o de reparação da infraestrutura da região, com integração de soluções para drenagem e controle de cheias, restauração de vias urbanas (cerca de 8 km, segundo dados oficiais), construção do Parque Lagoas do Norte, e na área de saneamento, com coleta e tratamento de esgoto, instalações sanitárias em residências de baixa renda, ademais da construção do Residencial Zilda Arns, no bairro Nova Brasília, principal destinatário das famílias realocadas em razão dos processos de desapropriação (Rodrigues Neto; Lima, 2019). Ainda segundo dados oficiais, o investimento nesta primeira fase teria sido da ordem de US\$ 31.13 milhões por parte do Banco Mundial e de US\$ 26 milhões por parte do município (Teresina, 2016).

As imagens a seguir, disponibilizadas no relatório **PLN – Caracterização: caracterização social e econômica da região em 2018** demonstram a situação anterior - imagem (3 a 6) - posterior - imagem (7 a 10) - à execução da primeira etapa em alguns pontos da região:

Imagens 3 a 6: situação da região em momento anterior à intervenção urbanística



Disponível em: <https://semplan.teresina.pi.gov.br/pln-caracterizacao/>,

Imagens 7 a 10: situação da região em momento posterior à 1ª fase da intervenção urbanística.



Disponível em: <https://semplan.teresina.pi.gov.br/pln-caracterizacao/>

A segunda etapa consistiu em uma expansão da área de intervenção da primeira etapa, ampliando suas ações e atingindo uma parcela maior da população, ainda restrita à região em destaque. Destaca-se o foco adicional para o “desenvolvimento econômico local – atrair

investimento privado, fornecer oportunidades econômicas tangíveis para os residentes” e “redução da criminalidade e prevenção da violência” (Teresina, 2016, p. 14). O investimento declarado nesta fase é da ordem de US\$176 milhões (sem informações sobre rateio, Teresina, 2016).

Destacam-se, ao longo da segunda etapa de execução do PLN, o volume (cerca de 2.000 famílias – Teresina, 2016) e as características dos reassentamentos familiares e a construção da chamada Praça dos Orixás no bairro São Joaquim, um dos treze afetados pelo Projeto.

Sobre os reassentamentos, pesquisas prévias e o que é disponibilizado pela própria população por meio de suas redes sociais, bem como a partir do que se pode acessar pelo Museu Virtual da Boa Esperança¹⁸ demonstraram o aspecto pouco democrático do procedimento¹⁹, que consistia em mera comunicação das famílias sobre a desapropriação, o que iria de encontro, inclusive, aos “princípios do Banco Mundial” para realocação da população (Pereira; Moraes, 2014; Carmo; Moraes, 2016; Varão; Rego, 2017; Rodrigues Neto; Lima, 2019).

Famílias que habitavam e viviam, em biointeração (Monte; Moraes, 2015; Santos; Santos, 2018; Pereira, 2019), no território há quase cinquenta anos se viram forçadas a romper laços de vida em favor de um projeto de revitalização²⁰. As propostas de reassentamento se mostraram causadoras de intenso sofrimento e até de adoecimento físico, como descrito por Santos *et al.* (2021), um paralelo possível com o sofrimento mental (e físico) experimentado pelas populações das casas incendiadas na primeira metade do século XX e das expulsas para as periferias na segunda metade, como documentado em Nascimento (2015) e Nascimento e Monte (2009).

A construção da Praça dos Orixás, por sua vez, funcionou como a materialização da ignorância sobre os preceitos tradicionais das religiões de matriz afrobrasileira, eis que ela

18 Iniciativa virtual do Centro de Defesa Ferreira de Sousa, que compila informações, pesquisas e vídeos com moradores da comunidade em defesa dos seus direitos e de sua permanência no território. Disponível em <https://www.museudaboaesperanca.org/>.

19 Aqui limito-me a reproduzir a análise feita pelas pesquisas mencionadas, bem como o relato da população, tendo em vista que a impressão do aspecto pouco democrático não significa atuação ilegal por parte do poder público expropriante, uma vez que o Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1945, que regula a desapropriação não estabelece a necessidade de consulta prévia ou discussão da viabilidade ou interesse da expropriação com a população atingida.

20 Segundo o relato publicado pelos moradores nas redes sociais e nas publicações do Museu Virtual, o objetivo fundamental era a duplicação da Avenida Boa Esperança, que margeia o Rio Parnaíba em ligação direta do centro da cidade até o Encontro dos Rios, no bairro Olarias, donde surgiu a necessidade declarada de desapropriação das famílias da Avenida Boa Esperança.

surge como medida de compensação pela desapropriação de terreiros e casas de culto afroreligioso (Carmo; Moraes, 2016).

Nesta fase, as intervenções extravasam o campo externo definido como estritamente técnico do urbanismo e atravessam as existências das pessoas nas suas relações sociais, não apenas com o espaço, mas com a vizinhança e os laços cultivados ao longo dos anos de convivência. A luta popular deu lugar ao surgimento de movimentos sociais de resistência coletiva à urbanização-gentrificação na região, a exemplo do movimento “Lagoas do Norte, pra quem?”²¹ e do Centro de Defesa Ferreira de Sousa (CDFS), que passaram a protagonizar momentos de oposição às ações do projeto e da PMT, por vezes com intervenções do Ministério Público do Estado do Piauí e das Defensorias Públicas do Estado e da União.

Entre as estratégias adotadas como mecanismo de resistência, pode-se citar a mobilização coletiva iniciada nas redes sociais pela população e pelo CDFS²², a realização de reuniões na comunidade, com a participação de instituições de defesa de direitos humanos e coletivos, protestos com barricadas e queima de pneus, apelo a organismos internacionais²³, entre tantas outras. Frente à resistência da população, o projeto foi desacelerado, mas nunca paralisado e o que ficou foi o cenário de conflito.

O que desponta no horizonte como uma proposta essencialmente benéfica, da qual só haveria proveitos para a população local, ressoa na ponta atingida como uma ação vertical do governo, compreendida como um ataque à história e à cultura da cidade, em benefício de interesses econômicos não exatamente escusos (Varão; Rego, 2017; Rego, 2021). O PLN produziu, em Teresina, cenário de conflito entre sociedade civil e poder público, em que narrativas dissonantes disputam a verdade sobre os efeitos decorrentes do programa declarado de urbanização.

Nesse cenário de conflito e disputa pelo espaço urbano, surge, durante a segunda fase do PLN, o programa “Vila Bairro Segurança” (VBS), desenvolvido pela gestão municipal, entre 2018 e 2020, com o objetivo de “reforçar a segurança pública nos bairros da capital” (Teresina, 2019b), e que é objeto central desta pesquisa. No tópico a seguir, apresentarei o

21 Denominação de perfis/páginas do movimento nas redes sociais Instagram e Facebook.

22 Acessíveis pela página “Lagoas do Norte Pra Quem?” no Facebook e no Instagram, disponível em <https://www.facebook.com/lagoasdonortepraquem> e <https://www.instagram.com/lagoasdonortepraquem/>.

23 No ano de 2019, o CDFS enviou uma carta à professora Raquel Rolnik (USP), então representante da ONU pelo Direito à Moradia, em que relata a situação vivida pela população. Na carta, há também relato de acionamento ao Painel de Inspeção do Banco Mundial e denúncia ao Tribunal Internacional de Despejos.

VBS com suas características a partir da divulgação institucional, analisando-os a partir da literatura discutida.

3.2 O Programa Vila Bairro Segurança

Com o decorrer das fases do PLN e a atenção institucional predominantemente dirigida para a região das Lagoas do Norte, a área técnica da Prefeitura passou a identificar ocorrências de atos violentos em aparente escalada na região, o que teria surgido, a rigor, como um aspecto paradoxal em relação aos avanços trazidos pelo projeto de urbanização. Conforme me relatou o então secretário titular da SEMCASPI:

Com a criação da Guarda, que também veio por consequência do programa Lagoas do Norte, um programa de requalificação urbana de 13 bairros, os 13 primeiros bairros da cidade de Teresina, ponto inicial o Poti Velho, foi reestruturada toda aquela região e mesmo com uma série de investimentos de origem internacional pelo Banco Mundial, a violência não reduzia, então chegou um momento que a Prefeitura foi cobrada por isso, né, como investir tanto em projetos de drenagem, em projetos de requalificação urbana, em projetos de saneamento e a violência não diminui? (Entrevista concedida ao pesquisador em 01/12/2022)

A denominação do programa de segurança não é aleatória. Ela se dá a partir da perspectiva de continuidade da gestão psdebista (1993-2009; 2013-2020) em Teresina e se inspira no programa “Vila Bairro”, iniciativa de requalificação urbana levada a cabo na capital piauiense a partir de 1997, que teve por objetivo a transformação das vilas locais em bairros. O êxito desta iniciativa foi reconhecido pela Caixa Econômica Federal por meio do “Prêmio Caixa – Melhores Práticas em Gestão Local” (Firme, 2002).

A gestora executiva do VBS, no mesmo sentido, relatou que:

[...] mas o Vila Bairro Segurança, ele surge por causa da criação da guarda municipal de Teresina²⁴, que surge por causa de uma pesquisa que o Fórum Brasileiro de Segurança, não sei se você tem conhecimento, que o que deu início ao Vila Bairro Segurança, ao interesse por um programa como esse, foi uma pesquisa feita em Teresina pelo Fórum Brasileiro de Segurança sobre a violência em Teresina. Paralelo a isso, eu vinha fazendo, por conta, porque a gente tava no processo de criação também da guarda, pensando inicialmente em um trabalho na região do Lagoas do Norte, que foi exatamente saber por que que essa requalificação urbana que houve no Lagoas do Norte não caminhou com o aumento de sensação de segurança e na redução da violência naquela área visto que houve um boom assim, se você... de 2013 a 2014, a região do Lagoas do Norte, é de 2012 pra 2013,

²⁴É importante destacar o fato de que a Guarda Municipal de Teresina, desde a sua criação, foi estruturada como uma guarda armada e de estrutura militarizada, tendo sido ao longo de muitos anos comandada por policiais militares cedidos pela Polícia Militar do Estado do Piauí e somente no ano de 2023 passou a ser gerida por um civil.

mas em 2012, 13 e 14 foi um boom na questão da violência na área, ascendente assim os números... (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

Chama a atenção, de início, a percepção perfilada pelos interlocutores de que a requalificação urbana seria fator determinante da redução da violência e dos índices de criminalidade registrados na região das Lagoas do Norte, corolário da “doutrina da salvação pelos tijolos” referida por Jacobs (2011). Como apontado por esta autora, seguramente, condições adequadas de moradia e mobilidade urbana são elementos essenciais para a construção de uma vida digna em termos mínimos, no entanto a atribuição direta a estes fatores exclusivamente ecológicos para a determinação da violência e dos níveis de criminalidade é, a rigor, redutora, ao extremo, da complexidade do fenômeno criminal. A medida, todavia, se alia aos rumos do positivismo sociológico na Criminologia, que anda de mãos dadas com as intervenções preventivas, como dito alhures (Sento-Sé, 2011).

A constatação teria despertado a atenção do Banco Mundial, maior responsável pelo financiamento do projeto inicial, que interveio junto à gestão municipal e atuou para providenciar a contratação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) para a realização de uma pesquisa que tivesse por objetivo diagnosticar a situação de violência na região destinatária das ações. Desta contratação²⁵ adveio o relatório intitulado “Diagnóstico da Violência na Região de Lagoas do Norte, com Foco na População Juvenil”, de 27 de junho de 2016.

Este relatório contém resultados de pesquisa documental baseada em dados estatísticos públicos e algumas análises produzidas sobre os resultados de um *survey* aplicado em março de 2016, que contou com a participação de 511 jovens da região das Lagoas do Norte (FBSP, 2016). As questões deste *survey* não compõem o relatório em questão nem como anexo, mas de acordo o texto o objetivo era aferir o nível de sensação de (in)segurança dos jovens na região.

Uma das primeiras questões que me surgiram na construção desta pesquisa, ainda na fase de projeto, foi: por que a região das Lagoas do Norte? O direcionamento de ações e operações policiais e de segurança pública no espaço urbano orienta-se de forma multifatorial, mas, predominantemente, é justificado pela prevalência de episódios de violência interpessoal, maior índice de ocorrência de prisões em flagrante, locais, alegadamente,

²⁵Contrato PMT/SEMPPLAN/UGP LAGOAS DO NORTE Nº 29/2015.

permissivos à prática de delitos, em especial o tráfico de substâncias entorpecentes, (Valente, 2014; Avelar; Novaes, 2017; Matos, 2019) o que “coincide” com os chamados territórios da pobreza (Neder, 1997; Santos, 2013).

No caso do VBS, todos estes fatores estão presentes, ao menos segundo o que foi descrito pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), no relatório “Diagnóstico da Violência na Região de Lagoas do Norte, com Foco na População Juvenil”²⁶ (FBSP, 2016), no entanto, o cenário conflitivo acima apresentado, anterior à sua implantação, me dava contornos diversos para a análise.

A hipótese originária era de que o direcionamento geograficamente restrito do programa de segurança seria medida de dissuasão da população local que resistia aos processos de gentrificação face às disputas com o poder público. Foi isso que deparei da pesquisa exploratória documental prévia à pesquisa de campo e da entrevista que fiz com uma liderança comunitária, cujo trecho transcrevo a seguir:

Aí, mas quando ela começou a atuar de fato, mesmo que tinha um negócio chamado blitz sufoco, blitz, não sei o quê, que a gente começou a ver as cenas delas entrando nas casas de reggae, né? Aqui, aí a gente vê isso nessa porra aí que a gente procurou saber, não é que era? Essa política é uma política que ela foi pensada para, para... ela foi pensada para é... dar segurança para os, para aqui, para a zona norte, não é para os 13 bairro, justamente os 13 bairros, não é, que receberam o benefício do Banco Mundial, e a gente começou a pensar sobre isso, não é? Que diabo é isso que é uma política que vai nas casas de reggae? Baculejo, blitz sufoco é não sei o quê? Aí foi que a gente começou a juntar uma coisa com a outra, que era a mesma política do selo, sem dizer o que era. Não é a mesma política que foi feita, pensada por um grupo de pessoas que chega aqui e vai dizer, eu vou fazer a política e a guarda municipal, ela veio justamente aqui para nós. Dessa forma, era só nos 13 bairros daqui, sendo que se você for pegar os anuários de violência, não é esse aqui, não. Essa aqui nem é região mais violenta. É a Santa Maria, mas o negócio era aqui. E a Santa Maria se tornou essa região mais violenta porque por conta dessas políticas, porque pegaram desfacelaram a comunidade, jogaram para lá sem nenhuma estrutura. Não é aqui, pelo menos a gente não tem muitos aparelhos público, mas pelo menos está dentro do centro e lá na Santa Maria que não. Tem aparelho público? Nenhum. Ainda não tem ônibus. Aí jogaram para lá. É o maior foco de violência. Tá aí, foi que a gente começou a se tocar. Não, tem alguma coisa a ver e a gente começou a fazer a ligação, não é, de que era, de que a guarda municipal fazia parte desse projeto de marginalização. (Entrevista concedida ao pesquisador em 11/08/2022)

²⁶ Pesquisa encomendada pela PMT por meio do Contrato PMT/SEMPPLAN/UGP LAGOAS DO NORTE Nº 29/2015.

Ao referir-se à “política do selo”, a liderança entrevistada faz menção à aposição de selos adesivos nas casas que foram (ou viriam a ser) objeto de desapropriação, pela Prefeitura, para a execução das etapas do PLN (Santos; Santos, 2018; Varão; Rego, 2018). Embora o relato da liderança guarde verossimilhança com os dados que obtive, a partir das entrevistas com os demais participantes, é difícil apontar, com precisão, a relação de causalidade entre o manejo da política de segurança e a intenção dissuasória. Ademais, esta pesquisa não tem a intenção maniqueísta de assumir um lado na disputa identificada, mesmo porque o campo me apresentou um cenário diferente do imaginado inicialmente.

Como dito acima, a diagnóstico feito pelo FBSP, ancorando-se em dados de pesquisa própria, bem como em dados fornecidos pela Polícia Civil e pela Secretaria de Segurança Pública do estado do Piauí, evidenciava um crescimento da violência na região do Lagoas do Norte, ainda que não pudesse ser caracterizado como variação anormal. A condução do projeto de urbanização no território, por sua vez, deixava a região em evidência pela permanente exposição, bem como pelo volume de recursos orçamentários oriundos dos investimentos estrangeiro e interno. Em contato com os interlocutores da pesquisa, testei e obtive sucesso na hipótese de que o direcionamento de políticas de segurança urbana se orienta pelo binômio necessidade e possibilidade, mas que, embora esses aspectos sejam interdependentes, a existência “forte” da possibilidade pode prevalecer sobre a necessidade. Como me relatou a gestora executiva do VBS:

O que faltou no Vila Bairro, ou melhor, na região do Lagoas do Norte que custou milhares, assim, para o município? e você não podia botar o pé ali que você tinha notícia de assalto, os homicídios, que começou a crescer naquela área, e na região sul eu tinha aquele bairro Angelim e na região norte eu tinha a Santa Maria da Codipi. Quando eu olhava o mapa de 2012.2, então eu tinha laranja até o vermelho, verde, amarelo, laranja e vermelho, é o mapa da violência da temperatura, então quanto mais vermelho, mais violento, então eu tinha 2012, 2013, que foi o recorte que eu peguei, que foi o recorte que a Secretaria de Segurança tinha registro, eu fiquei até impressionada, achei no início que eles não queriam dar a informação, mas é porque eles não tinham o registro mesmo, não consegui de jeito nenhum registro anterior a 2012, então eu peguei o mapa de Teresina e ficava olhando, Santa Maria da Codipi, aí depois eu ia lá ver os crimes, quais eram os crimes? Eram roubos, também homicídio, mas assim, 2013, mesmo jeito o mapa, mesmo comportamento, 2014, tô dizendo o mapa de uma forma geral, nesses dois ícones aí, né, no vermelho, tanto o sul quanto o norte, os outros mudavam um pouquinho assim de coloração, mas pouquinho coisa, mais pra menos e esses dois, Santa Maria da Codipi e Angelim, sempre mantiveram vermelho e aí eu comecei a ver, quando eu comecei a olhar pra região do Lagoas do Norte, porque eu já tinha feito aquele pequeno ensaio, eu vi que tava, passou do branquinho pro vermelho, justamente no período da requalificação, aí eu “o que foi que aconteceu aqui?” Que tá andando, tá

subindo, tá subindo, tá subindo, aqui parece, na norte e na sul, acho que parece uma coisa mais assim isolada, mas é algo que daria pra depois examinar especificamente, mas ali eu tô olhando um território inteiro, 13 bairros, que tá seguindo uma tendência, tá andando o negócio, ele tá, um mapa, aqui igual, aqui igual, aqui igual, aqui igual, o mapa de 2012, 2013, 2014 e 15, igual, igual, igual, igual nos dois polos, na região do São Joaquim, ali dos 13 bairros, subindo mais, subindo mais, subindo mais, então era o recorte territorial que apresentava movimento, então eu queria saber, já tinha feito aquele estudo, já tinha tanto o Banco Mundial, aquela questão, já tinha o *survey* também, já tinha, parecia que já tinha ali os ingredientes para o bolo, então não inventar outro, parecia que aqueles ingredientes eram pra aquele bolo ali, eu não ia custar, então pra mim era interessante porque eu ia lidar com a questão maior de habitantes porque eram 13 bairros, com características diferentes [...] (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

A área técnica tinha informação de que a urgência e intensidade dos problemas da violência e da criminalidade, e por consequência da sensação de insegurança da população (aspecto da necessidade), estavam concentradas em regiões outras que não a do Lagoas do Norte, entretanto, a condução do PLN, com apoio financeiro do Banco Mundial, privilegiava esta região na medida em que tornava possíveis as intervenções ante a existência de recursos, notadamente orçamentários. Ademais disso, a atuação específica do município na região produzia expectativa de alto retorno de capital político, conforme se depreende da fala do secretário da pasta gestora do programa:

O prefeito, ele tinha a intenção de dar uma participação mais ativa no município na contribuição para a redução da violência, né, Teresina, e o estado do Piauí como um todo, ano a ano vem vivendo uma crescente da violência, né, e nós sabemos que o município, ele sempre tem aquela participação indireta de infraestrutura, iluminação de ruas, trabalhos na área da própria assistência, da própria educação, que, de uma maneira mediata, contribui para a redução da violência, mas o desejo do prefeito, por uma cobrança ainda dentro do processo político, ainda dentro da eleição, era que a prefeitura pudesse mais diretamente se envolver nessa política pública da segurança, e foi justamente por isso que a Guarda Municipal foi criada, ou seja, falar do VBS é falar no momento anterior da criação da guarda. (Entrevista concedida ao pesquisador em 01/12/2022)

A escalada da violência na região das Lagoas do Norte entre 2012 e 2014, como dito ter sido constatado pela gestão do programa, não foi uma exclusividade desta região. Com efeito, a realidade percebida estampava um reflexo dos movimentos estadual e nacional no fluxo da violência, em especial no que diz respeito à ocorrência de homicídios ao longo dos anos. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, veiculados no Atlas da Violência, registram aumento linear na taxa de homicídios, no estado do Piauí, desde o ano de

2008 (coincidentemente o ano de início do PLN), com o registro de 361 homicídios, até a marca máxima de 717 homicídios em 2014. Na imagem a seguir os dados ano a ano no período informado:

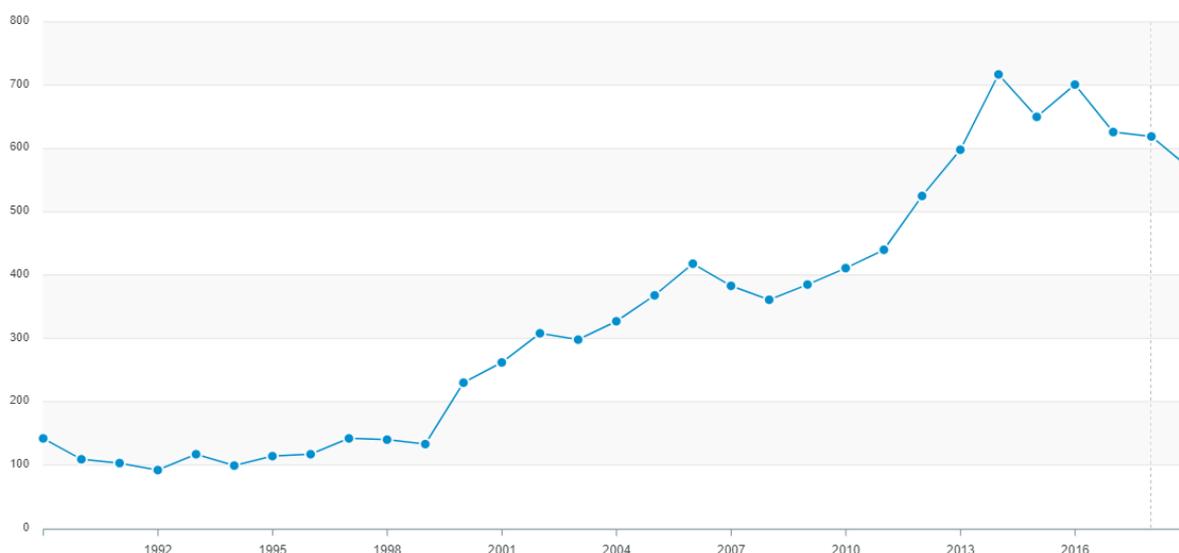
Imagem 11: Homicídios no Piauí entre 2008 e 2019

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
361	385	411	440	525	598	717	650	701	626	619	569

Fonte: IPEA, disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/328>. Acesso em 02.11.2023.

No gráfico a seguir, vê-se a evolução da taxa de homicídios no estado do Piauí entre 1989 e 2019:

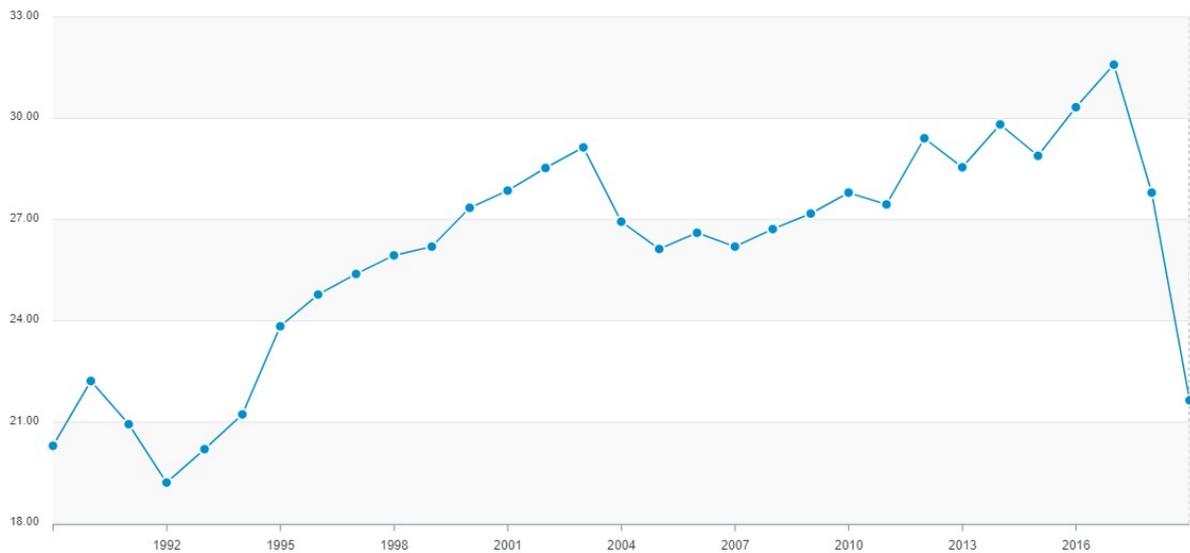
Gráfico 1: Evolução da taxa de homicídios no Piauí entre 1989 e 2019



Fonte: IPEA, disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/328>. Acesso em 02.11.2023.

A situação no estado acompanhava, em partes, o movimento nacional, como se pode ver pela representação gráfica a seguir:

Gráfico 2: Evolução da taxa de homicídios no Brasil entre 1989 e 2019



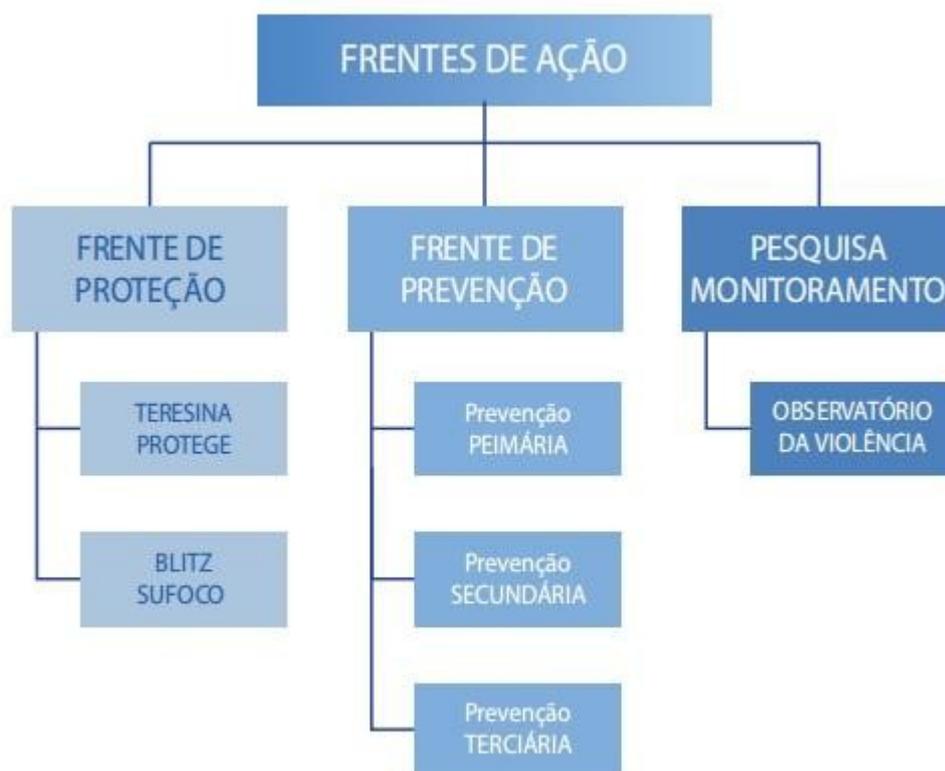
Fonte: IPEA, disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>. Acesso: 02.11.2023.

O que quero apontar é que, embora o fator necessidade estivesse presente na definição do local de intervenção da política de segurança urbana pretendida pelo município, as peculiaridades técnicas apontadas pelo núcleo gestor do programa são meros reflexos de um cenário maior, daí porque a prevalência do aspecto da possibilidade na condução da política.

Compreendida ou, pelo menos, justificada a definição do local de intervenção do VBS, cumpre adentrar às características próprias deste programa. Embora o seu ponto de partida tenha sido a constatação de um contexto violento na região, o objetivo declarado do VBS era “promover a inclusão social dos setores mais vulneráveis e aumentar a sensação de segurança em Teresina” (2018a). Evidencia-se, desde o início, uma inclinação por intervenção no campo das prevenções primária e secundária, ademais de uma lógica subjetivista da segurança, medida a partir da sensação da comunidade.

Conceitualmente, o VBS estruturava-se em três “frentes de ação”, seriam elas: 1) a frente de proteção, conduzida pelos subprogramas “Teresina Protege” e “Blitz Sufoco”; 2) a frente de prevenção, organizada em prevenção primária, secundária e terciária; 3) a frente de pesquisa/monitoramento, que consistiria na criação de um Observatório da Violência (Teresina, 2018^a), tudo conforme o diagrama que segue:

Imagem 12: Frentes de ação do VBS



Fonte: Teresina, 2018a, p. 15.

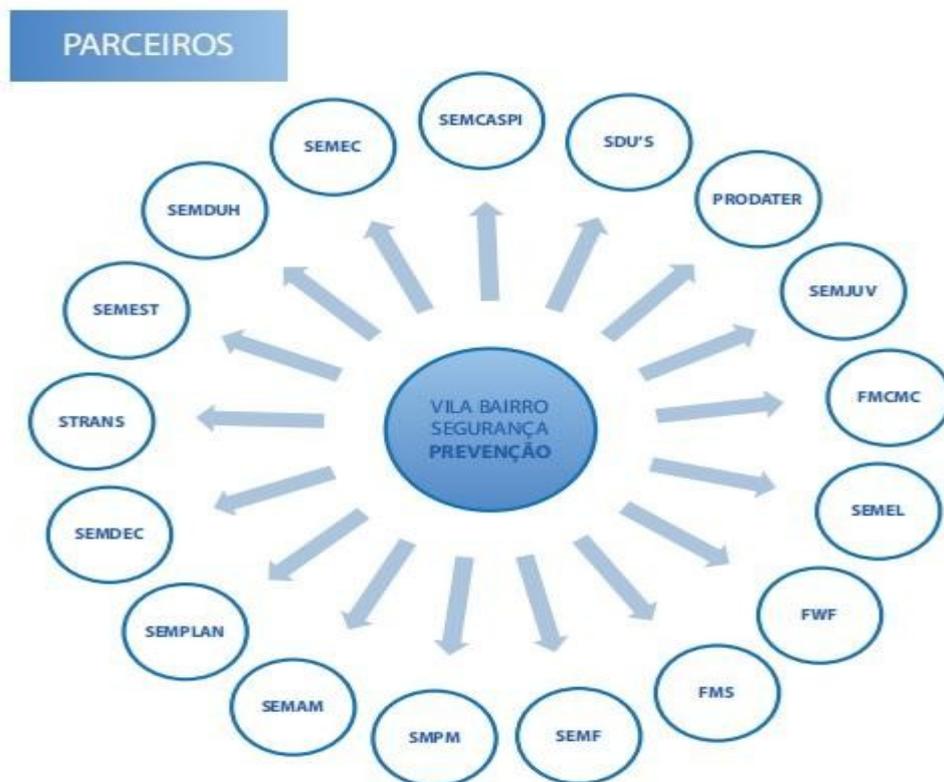
3.2.1 A frente de prevenção

O VBS era defendido, rigorosamente, como um programa preventivo, daí porque a chamada “frente de prevenção” é apontada como a mais relevante. Consta da cartilha montada pela SEMCASPI para divulgação do VBS que a prevenção consiste no:

Planejamento de Ações integradas que buscam, no âmbito das políticas públicas do município, a identificação de fatores de risco e fatores protetivos e o redirecionamento da trajetória de vida dos indivíduos que estão inseridos em situação de vulnerabilidade e risco social. (Teresina, 2018a, p. 16).

A relevância desta frente era destacada pela gestão municipal, em especial, considerando a estruturação de ampla rede de parceiros para o desenvolvimento das ações, que envolvia quase a totalidade de secretarias municipais, como se vê no diagrama a seguir:

Imagem 13: Parceiros do VBS na frente de prevenção



Fonte: Teresina, 2018a, p. 16.

As ações de prevenção executadas pelo VBS, segundo o planejamento apresentado pela SEMCASPI, se estruturavam em “níveis” primário e secundário²⁷. O nível primário envolveria ações voltadas para “a educação, a habitação, o trabalho, a inserção no meio social, a qualidade de vida, como elementos essenciais para a prevenção do crime” (Teresina, 2018a, p. 23); já o nível secundário consistiria numa “estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas a grupos sociais mais suscetíveis de praticar crimes e violências, aos fatores que contribuem para a vulnerabilidade e/ou resiliência destas pessoas” (Teresina, 2018a, p. 23).

As ações de prevenção em nível primário seriam executadas em cinco eixos, cada um com um ou dois projetos, que seriam conduzidos pelos parceiros envolvidos na rede e com características próprias. Os eixos definidos eram: 1) fortalecimento e aperfeiçoamento

²⁷Registre-se que no diagrama apresentado na p. 15 da Cartilha montada pela SEMCASPI, fala-se níveis primário, secundário e terciário de prevenção, no entanto, ao desenvolver esses níveis, o planejamento só discorre sobre os níveis primário e secundário, nada elaborando sobre o que viria a ser o nível terciário de prevenção.

institucional; 2) formação profissional e geração de emprego e renda; 3) transformação de territórios e ocupação de espaços públicos; 4) protagonismo, oportunidades e garantia de direitos, e 5) desconstrução da cultura de violência.

O eixo “1” se desdobrou no projeto “Teresina pela Paz”, que consistia em “programa de capacitação de servidores municipais e a guarda municipal com temáticas relacionadas à prevenção à violência” (Teresina, 2018a, p. 25). O objetivo, depreende-se do relato dos participantes da pesquisa, era capacitar os servidores para dirigirem seus esforços cotidianos para a temática da prevenção à violência, no contexto das ações do VBS. Segundo a gestora técnica do VBS:

[...] eu tenho aqui um eixo “Teresina pela Paz”, que é um projeto de capacitação dos servidores municipais e da guarda com a temática relacionada à prevenção da violência, por quê? No eixo de prevenção, eu criei esses projetos, cada projeto vai suprir uma problemática, a primeira problemática que a gente tinha era de capacitação dos próprios servidores da guarda de trabalhar dentro da questão, olha, a Secretária da Mulher faz prevenção? Faz. A Secretaria da Juventude faz prevenção? Faz. A Educação faz prevenção? Faz. Mas eles não estão trabalhando dentro da perspectiva da redução da violência, eles não trabalham com essa metodologia, são ações naturais de políticas públicas do município, que se elas forem feitas e monitoradas dentro da questão da metodologia da redução da violência, você consegue resultado, se elas forem medidas, se elas forem observadas, se elas tiverem dentro de um plano [...] (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

No mesmo sentido, a ex-Secretária Executiva do Sistema Único de Assistência Social da SEMCASPI relatou:

[...] nós tínhamos alguns projetos que era dessa prevenção primária, que era o Teresina pela Paz, que era essa que eu tô lhe falando que os guardas municipais, mas até pros guardas municipais irem até a escola, eles passavam por um processo de formação, que era programa de capacitação de servidores municipais, guardas municipais com temáticas relacionadas à prevenção da violência, então não era ele somente ir, a gente tinha também todo um processo de formação dessa equipe que participava dos projetos. (Entrevista concedida ao pesquisador em 28/07/2022)

Destacam-se aqui dois estranhamentos: com que espécie de prevenção já trabalhavam as diversas secretarias municipais na execução de suas políticas convencionais que não serviam à prevenção à violência, e, em que medida a Guarda Municipal, enquanto força de segurança pública, não estaria capacitada a atuar na prevenção à violência? A solução para esses estranhamentos não veio com o campo, mas parece nítida a concepção pedagógica da ação preventiva no sentido de capacitar os agentes envolvidos.

O eixo “2” contava com o projeto “Sou Capaz”, que objetivava a “capacitação profissional e educacional para jovens” (Teresina, 2018a, p. 25). Em termos descritivos, parece uma repetição da política de educação básica, entretanto as ações específicas deste projeto estavam dirigidas para os jovens apreendidos nas operações conduzidas ao longo da chamada “frente protetiva”, sobre as quais falarei à frente. Como se vê pelo relato da gestora técnica do VBS:

[...] o “sou capaz” É UM PROJETO DE CAPACITAÇÃO para jovens, que a gente é uma questão também do jovem ter acesso à capacitação, dele tá ali fazendo um caminho de construção pro futuro, é isso de ter uma perspectiva também é interessante e trabalhar aí bastante somente os jovens que eram recolhidos no teresina protege, que eram aqueles jovens que tavam na situação de vulnerabilidade, consumindo drogas durante a noite ou que tavam em tendo algum tipo de exploração sexual ali do jovem, eles ficavam em acompanhamento, encaminhavam e ficavam acompanhando, né, através das políticas públicas do município, então o vbs, mas isso não é normal? O pessoal não já faz? Mas é que a gente pedia, a gente acordava com a secretaria, no vbs, pra gente testar, se tiver esse tipo de comunicação e atenção especial para essa problemática, então a gente pedia, através do vbs, chegou o vbs, já encaminha, já atende, já encaminha, tu tá entendendo? Não tinha burocracia, então a gente pedia também que o vbs, que não existisse burocracia para o vbs [...] (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

Na mesma linha, relatou a ex-Secretária Executiva da SEMCASPI:

[...] O Sou Capaz é a questão mesmo do projeto de capacitação profissional-educacional para os jovens, especialmente aqueles jovens que eram autuados, que eram identificados, melhor dizendo, não é nem autuado, o termo não é esse, que eram identificados nessas ações da Blitz Sufoco. (Entrevista concedida ao pesquisador em 28/07/2022)

Aqui as ações da frente protetiva destacavam uma espécie de urgência na intervenção pela capacitação e formação dos jovens apreendidos. Atribui-se essa compreensão à ideia típica do senso comum de que deficiências no processo educativo e de formação profissional são causas determinantes ou de propensão à violência ou prática de crimes.

O eixo “3” continha o projeto “Meu Bairro é Vivo”, consistente em ações de requalificação e revitalização urbanas (Teresina, 2018a). No contexto de intervenção do VBS, este projeto se manifestava mais como um braço das ações do PLN ante a identidade de ações. Segundo a área técnica,

[...] requalificação de praças, reforma e iluminação de paradas de ônibus e construção de calçamentos e tal, melhorar o trânsito das pessoas, né, mobilidade, iluminação, pra que elas não... que a gente sabe que tá muito vinculada a questão da de segurança quando você tá num lugar escuro e num

lugar que tem iluminação. (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

Na mesma linha, relatou a ex-Secretária Executiva da SEMCASPI:

[...] Meu bairro é vivo era um processo de requalificação arquitetônica, por exemplo aquelas áreas que eram adjacentes àquelas escolas que tinham maior violência, então aquele bairro tinha maior atenção pelas SDU's, a questão da iluminação, que é uma questão muito importante para a garantia da segurança pública, a recomposição de partes urbanísticas, praças, calçamentos, a própria escola municipal, garantir que ela tenha, no caso de uma depredação, seja imediatamente recolocado ou seja refeito. Enfim, garantir com que aquele espaço tenha minimamente as condições dignas de funcionamento e que isso é algo que a gente estudava e que via que a percepção do indivíduo, a percepção do cidadão pelo lugar onde ele mora também vai qualificar o sentimento de segurança porque a gente trabalhava também com o sentimento de segurança, então o meu Bairro é Vivo tinha essa perspectiva. (Entrevista concedida ao pesquisador em 28/07/2022)

Nesse ponto se percebe o reforço ao pressuposto e a insistência na busca da “salvação pelos tijolos” (Jacobs, 2011). O ponto diferenciador aparece pelo enfoque dado na sensação de segurança, que acaba sendo o objetivo principal do VBS. As entrevistas com os gestores técnicos e políticos do programa frisaram bastante este aspecto: mais que resultados concretos no sentido de redução da violência ou de índices de criminalidade, o objetivo do VBS era aumentar a sensação de segurança da população local e a requalificação urbana, conquanto não seja a melhor escolha para a primeira, apresentou bons resultados para a segunda.

O eixo “4” da frente preventiva se desdobrava no projeto “Jovem Guardiã”, refletido na “mobilização e empoderamento de crianças, adolescentes, jovens, mulheres para a prevenção à violência” (Teresina, 2018a, p. 25). No contato com os interlocutores da pesquisa, não houve maiores comentários sobre este projeto em específico.

O eixo “5” envolvia dois projetos: o “Educando para Prevenir”, que consistia na atuação da Guarda Municipal nas escolas do município “realizando ações educativas sobre a temática das drogas na orientação de pais e educadores” (Teresina, 2018a, p. 25), uma espécie de PROERD²⁸ adaptado para a realidade da guarda municipal, e o “Paz na Escola”, que consistia em “ações nas escolas para uma cultura de paz” (Teresina, 2018a, p. 25). Segundo os interlocutores da pesquisa:

O Educando para Prevenir, esse daqui era muito interessante, que eram as ações educativas que aconteciam com a guarda municipal que acontecia, e Paz na Escola, que era justamente trabalhar além dessa presença da guarda municipal, do conhecimento, mas que as escolas, elas fomentassem, por

28Sigla do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência.

meio das suas ações pedagógicas, projetos que discutissem, e não só discutissem, mas que fortalecessem vínculos dentro da escola, no sentido de trazer um clima de paz, de identificar quais eram as arestas que aquelas escolas possuíam, ou então como aquelas escolas poderiam tá contribuindo pra que aquela região tivesse esse sentimento ou então essa condição de paz, apesar da gente saber que paz é bem abrangente, principalmente nesses bairros mais vulneráveis, porque entra a questão, a escola é importante, mas entra a questão do mercado de trabalho das pessoas, a própria estrutura do bairro que ofereça também o lazer, a saúde. Então essa é uma lógica que era justamente trabalhar essa perspectiva de rede porque a gente tinha consciência que trabalhar a segurança não é só a questão da ostensividade, mas tem a questão da prevenção, e a prevenção ela passa por todas essas esferas. (Entrevista concedida ao pesquisador em 28/07/2022)

Na mesma linha, relatou a gestora técnica do VBS:

[...] Então a gente tinha o “educando para prevenir” também, que era a atuação da gem nas escolas municipais, realizando ações educativas sobre a temática das drogas e também a questão de trabalho com os pais desses jovens e dessas crianças nas escolas, aí quem participa? Quem é que o projeto “paz na escola” na frente de prevenção? A semec, a secretaria da mulher, porque existia muito a questão da violência de gênero nas escolas, é muito discutido a questão da mulher né, principalmente dentro de casa, que eles presenciam, né [...] (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

A experiência de levar forças de segurança para o desempenho de ações de cunho pedagógico no ambiente de escolas públicas não é uma novidade trazida pelo VBS; o que desponta curioso é a predileção pela escolha dos agentes de segurança para o desempenho dessas atividades em detrimento do direcionamento dos profissionais de educação para essa formação do corpo discente. Com efeito, a introdução de conteúdos relacionados à prevenção à violência, ao uso e ao abuso de drogas, lícitas e ilícitas, já compõe o rol de competências e habilidades recomendadas para exploração pelos professores segundo a Base Nacional Comum Curricular – BNCC²⁹.

Nesse contexto, algumas hipóteses podem ser formuladas: a primeira hipótese é a de que, para o tratamento de temas estigmatizados e estigmatizantes como a drogadição e a violência, o poder público considera relevante a manifestação da “voz fardada” como sendo aquela detentora da autoridade para tratar o tema; a segunda hipótese pode girar em torno de algum distanciamento entre os formuladores e gestores de políticas públicas e os executores da burocracia cotidiana, como são os profissionais da educação, que poderia partir da suposição de que o agente que faz ou que deveria fazer aquilo todos os dias não o faz ou, se o

²⁹Disponível em <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em 03.11.2023.

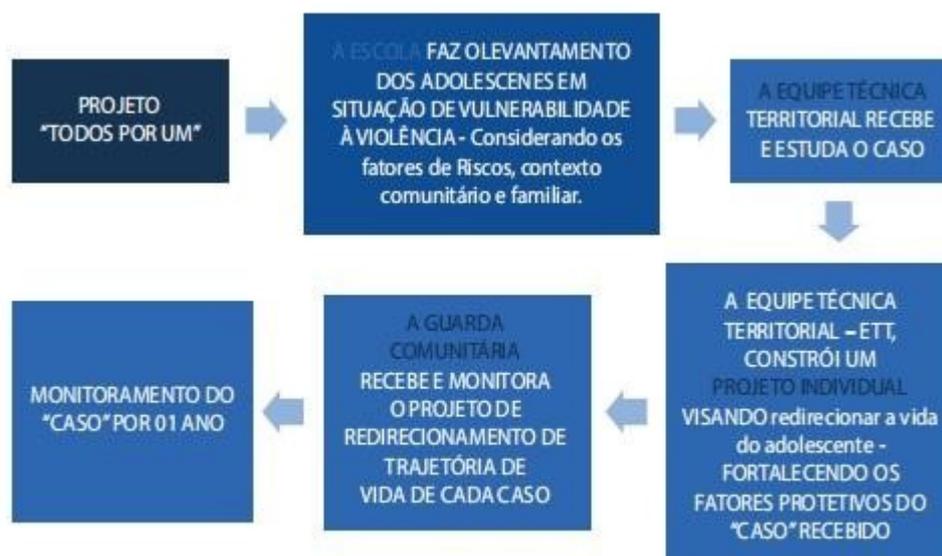
faz, o faz de forma incompleta, caso contrário não haveria a necessidade de se resolver o problema; a terceira hipótese que formulo, e que, pelo que obtive das entrevistas, parece ser a mais forte, diz respeito à intenção que os formuladores e gestores de políticas públicas tenham de obter informações de forma mais direta do público destinatário das ações. Como se vê pelo relato a seguir:

[...] a realidade na escola é muito pior do que a gente pensa, da experiência que a gente tem com as drogas, com o tráfico, com a violência, a gente vê com o educando para prevenir que através dos desenhos uma forma para a gente o entendimento delas da relação de proximidade delas com da família onde é que existiu, onde existia a questão da droga. Então o educando para prevenir revelou isso pra gente, através de desenho, de dizer assim, tia, se eu fizer o meu tio aqui com as drogas dele, vocês vão prender ele, aí a gente ficava, tinha as psicólogas lá, então assim ela fazia outro, fazia um desenho uma grade porque meu pai preso meu irmão, as grades, né. Então assim ah isso aqui tinha nomes pras drogas, que eu esqueci, ah, aqui é meu irmão nas pedras, aí assim, cadê a pedra, tá aqui na mão dele, eu achava que era uma pedra, que ele tava sentado numa pedra grande, mas era uma criança, pequenininha assim, 10 ANOS, 9, falando essas coisas assim [...]
(Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

Embora as hipóteses formuladas sejam de difícil verificação, a metodologia encampada pelos projetos esbarra na inefetividade comprovada para ações semelhantes, como é o caso do PROERD (Valente et. al., 2022). Além disso, embora relatado com entusiasmo pelas participantes da pesquisa, as ações contidas neste eixo “5” possuem resultados verificáveis a longo prazo, o que inviabiliza sua consideração, tendo em vista que o programa durou apenas dois anos.

No âmbito da prevenção secundária, as ações seriam dirigidas para a execução de um projeto denominado “Todos por Um”, que tinha por objetivo o “redirecionamento da trajetória de vida de crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade” (Teresina, 2018a, p. 28). Como dito acima, o projeto se dirigia para aqueles com maior propensão à prática de crimes ou de violências, aspecto que seria determinado segundo a conjugação de fatores de risco e vulnerabilidade. As ações se dirigiriam segundo um procedimento, como consta do diagrama que segue:

Imagem 14: Projeto Todos por Um.



Fonte: Teresina, 2018a, p. 28.

A escolha do jovem que viria a participar do projeto deveria, segundo o planejamento, seguir o esquema delineado a seguir:

Imagem 15: Procedimentos do projeto Todos por Um.



Fonte: Teresina, 2018a, p. 29.

A estrutura do esquema construído para a identificação dos candidatos adequados ao projeto de prevenção secundária revela uma escala qualitativa de risco que leva em consideração desde deficiência física até a insegurança econômica como fatores determinantes de propensão à prática de crimes. O mecanismo revela a indissociável ligação concreta entre políticas preventivas e o positivismo criminológico, aqui com o reforço da lógica atuarial da gestão para intervenção prévia, considerando uma probabilidade de propensão ao crime. Na definição da área técnica do programa:

[...] todos por um é uma ideia assim que a gente captou numa conversa assim o Y³⁰ conversando com a gente falou de uma experiência que é um

³⁰Consultor do FBPS que participou do processo de elaboração, implantação e avaliação do VBS.

pouquinho diferente mas aí eu comecei a fazer uma adaptação pra gente, assim, porque todos por um é quando você reúne equipamentos públicos para cuidar de uma pessoa, a mudança que acontece na vida dessa pessoa, e a partir daí a gente mostrar que é possível mudar a vida de uma pessoa usando de uma forma vamos dizer assim mais humana e personalista os equipamentos públicos [...] (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

Na execução das ações, o procedimento funcionaria como se o jovem estivesse sendo submetido a um teste cego, afinal, uma vez selecionado, ele não saberia que estaria participando do projeto:

[...] a gente ia pegar esses perfis que o professor já identifica e dizia assim, fulano, já tem um histórico aqui bater e trazer coisas perfurantes, de falar em drogas, e pegar esse jovem, e aí colocar uma equipe que essa equipe tava fazendo uma capacitação justamente pra esse projeto, e essa equipe iria fazer um levantamento na vida desse jovem, colocar em evidência os fatores de risco desse jovem e o que seria o que poderia ser feito quanto a isso, os fatores protetivos, aí a gente ia acompanhar a partir do desenvolvimento dele na sala de aula também, ia ser um termômetro saber se tava dando certo os fatores protetivos, né, então tinha ele não ia saber de jeito nenhum que ele tava participando do todos por um, só que apenas as coisas iam acontecendo pra ele, ah, meu pai tá há 4, 5 anos sem trabalhar, a gente botar, quem, Fundação Wall Ferraz, curso de capacitação chamar o pai dele e dizer ver qual o perfil, inserir o pai dele do nada o pai dele tá ali num curso de capacitação sendo encaminhado para o mercado de trabalho e a gente lá fazendo um intercâmbio entendeu; a mãe, ah, sei lá, a mãe tem depressão e meu pai tá sem trabalhar. Minha situação em casa é essa, muitas vezes é essas são as motivações assim para que aquele aluno ele não tem uma certa estabilidade na sala de aula a gente tentar resolver esse problema limitado, e tem questão de saúde também então já ia com o selo Vila Bairro Segurança pra essa secretaria pra cuidar, então a partir daí a gente iria ver o que aconteceu de diferente na vida, integrando ele na própria comunidade às vezes na capoeira, no futebol, no violão, na dança, não é uma coisa imposta, é uma coisa que tem que ser levantado através de uma vivência com eles esse perfil, e através desse perfil, a construção desses fatores de prevenção para ele de desenvolvimento [...] (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

Da forma como apresentada, a iniciativa parece mais uma “cartada de esperança” que uma técnica efetiva a ser aplicada. A reconfiguração do cenário individual, com a eliminação dos aludidos fatores de risco e vulnerabilidade e a ocorrência de mudanças que melhorariam, em tese, a vida do jovem participante do teste, tudo ocorrendo de forma “mágica”, despontam como um teste de ações assistenciais que buscavam operar um redesenho de trajetória de vida, eliminando a propensão do jovem ao crime. Não foi apresentada qualquer evidência de que o teste tenha sido exitoso.

Identificou-se, todavia, que a forma como posta em prática, o projeto, teria sido desvirtuada da forma como orientada pela consultoria técnica prestada pelo FBSP, como se vê no relato que segue de um dos consultores do FBSP:

[...] eu não acompanhei a implantação, o que eu pude conviver com o secretário, que sempre foi muito gentil, mas ele tinha uma visão bem mais repressiva, mais policialesca, bem mais pontual das coisas, tanto que o programa da juventude que a gente propôs, que era pra tentar identificar os jovens em situação de risco daquele risco, eu lembro que ele acabou, depois quando eu voltei, ele tava fazendo com um jovem, que ele queria fazer o programa com um jovem pra virar exemplo, enfim, que não era absolutamente nada do que a gente tinha sugerido [...] (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/08/2022)

Em geral, as ações desenvolvidas nos projetos da frente preventiva repetem os métodos preventivos convencionais de intervenção no indivíduo (por ações coletivas ou individuais) e no espaço físico de convivência do indivíduo, sem adentrar a questões estruturantes. Falo aqui, por exemplo, dos marcadores da desigualdade social como a superexploração do trabalho, a pobreza e o racismo estruturais, a criminalização seletiva de drogas e a predileção pela repressão à pobreza, nenhum desses aspectos figurava nas discussões da frente preventiva do VBS.

3.2.2 *A frente protetiva*

Denominada frente de “proteção”, o conjunto de ações que envolvia operações integradas, com evidente protagonismo policial, de caráter ostensivo e repressivo no âmbito do VBS consistia na atuação “de forma integrada com a Secretaria de Segurança do Estado e o Poder Judiciário na construção e execução de Projetos operacionais e estratégias direcionados ao enfrentamento da violência e à proteção do território” (Teresina, 2018a, p. 17). A imagem 16 (a seguir) apresenta a organização da frente protetiva.

A denominação da frente foi objeto de discussão no âmbito da área técnica do VBS, considerando os objetivos declarados do programa. Segundo me foi relatado:

[...] a gente poderia fazer duas frentes, uma frente preventiva e uma frente repressiva, que depois de muita discussão, eu procuro ter um olhar assim muito humanizado das coisas, eu pedi, levando a ideia para o pessoal, né, mudar o nome e dizendo como é que eu queria que fosse a questão repressiva. A partir do momento que a gente botou a polícia, o pessoal da PM, então eles só falam essa linguagem, é repressiva, essa é a linguagem correta que eles falam, só que a gente tá atuando ali no município, aquela sensibilidade que o prefeito tinha pedido e eu também tava muito preocupada da gente não fazer um trabalho que fosse um trabalho, aliás que

fosse um trabalho sensível, que fosse um trabalho o mais humanizado possível, então eu comecei a trabalhar com a ideia de proteção, protetiva, porque as medidas que a gente fazia com o Vila Bairro Segurança eram medidas de proteção mesmo do menor, e a repressão viria de acordo com as consequências ali, né, por exemplo, a gente tinha em bares que a gente entrou, que a gente viu, foi pego assim com quantidade de drogas, de gente ser presa, então assim, mas a gente, tanto que a gente levava o Conselho Tutelar, o primeiro que entrava era o conselho tutelar e a SDU centro-norte, que era pra ver a questão da regularidade do bar e, por último, entravam as forças mesmo de repressão quando tinha alguma coisa errada, né, e que oferecia algum risco [...] (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

Segundo os gestores, a lógica de funcionamento da frente protetiva se orientava pela perspectiva de garantia de segurança dos direitos das crianças e adolescentes potencialmente envolvidas em contextos criminosos nos lugares eleitos para fiscalização no âmbito do VBS.

Imagem 16: Parceiros do VBS na frente de proteção.



Fonte: Teresina, 2018a, p. 17.

A frente protetiva foi organizada a partir de dois focos: administrativo e operacional. O foco administrativo foi guiado: 1) pela celebração de termo de cooperação técnica entre os órgãos participantes das ações e operações da frente (Prefeitura Municipal de Teresina e

Secretaria Estadual de Segurança Pública); 2) pela reformulação do Código de Posturas do Município, atribuindo-se à GCM a competência fiscalizatória³¹; 3) a criação do Gabinete de Segurança do Município, e, 4) o aumento do efetivo da GCM (Teresina, 2018a).

O foco operacional foi subdividido na execução de dois projetos: Teresina Protege e Blitz Sufoco, sobre os quais tratarei detalhadamente a seguir.

O projeto “Teresina Protege” tinha por objetivo “fiscalizar bares e postos de conveniência”; nesse sentido, seu foco seria a “repressão contra a venda de bebidas para crianças e adolescentes” (Teresina, 2018a, p. 21). Tratava-se de ação integrada com o envolvimento de diversos órgãos, municipais e estaduais, consistente na fiscalização proativa de bares. Segundo o que apurei, a maneira objetiva que a área técnica encontrou para definir quais estabelecimentos seriam, prioritariamente, fiscalizados seria função da regularidade do estabelecimento junto à Prefeitura.

A escolha por filtrar os estabelecimentos segundo sua regularidade administrativa como um indicativo de potencial local favorável à prática de crimes é reveladora de uma compreensão de que a criminalidade se posiciona preferencialmente na marginalidade normativa, aspecto que imuniza da repressão os frequentadores de estabelecimentos regularizados, amparando-se em uma crença de que um alvará de funcionamento poderia impedir a prática de quaisquer crimes, o que, partindo, inclusive, do mesmo senso comum que orientou a ação da área técnica, não se sustenta.

De todo modo, o parâmetro objetivo de atuação surtiu efeitos dignos de exibição, tanto que, na página oficial de veiculação de notícias a propósito do VBS, mantida pela SEMCASPI, as reportagens que retratam as ações do “Teresina Protege”, evidenciando prisões, apreensões e abordagens, inclusive com a divulgação de imagens como as que seguem:

³¹Não foi localizada esta reformulação na Lei Complementar n. 3.610, de 11 de janeiro de 2007, que trata do Código de Posturas do Município de Teresina.

Imagens 17 a 20: Registros da 5ª, 6ª, 9ª e 20ª operações do “Teresina Protege” no âmbito do VBS.



Fonte: SEMCASPI.

É impossível deparar-se com as imagens veiculadas para a demonstração de sucesso das operações conduzidas pela Prefeitura sem discutir a filtragem racial das abordagens policiais, partindo, inclusive, dos locais escolhidos para a intervenção. Bares da periferia pobre, clubes de reggae, locais, frequentemente, destinados ao entretenimento da população negra, são tratados como locais perigosos a partir de um juízo apriorístico. A confirmação da eventual prática de crimes, em geral relacionados ao comércio e consumo de drogas ilícitas, não serve para tratar como acertada a escolha da corrente de ação, mas reflete mera coincidência. O que se evidencia é a imunização dos locais de diversão e entretenimento frequentados pela branquitude.

Tecnicamente, a justificativa para a eleição dos bares (irregulares e regulares, nesta ordem) deu-se em decorrência da identificação de correlação entre a prática de homicídios nas imediações de bares, como me relatou a Assessora Técnica da SEMCASPI:

[...] no mapa dos 13 bairros os pontinhos dos homicídios no território (...), então eu pontuei os homicídios, só que visualmente ainda não tava me dizendo nada, por isso que eu peguei todos os homicídios do ano de 2013 a 2016, que era um dado que eu tinha disponível, e também era o recorte que eu queria (...) coloquei lá todos os homicídios, aí eu queria ver o quê que esse desenho, os pontos nesse território recortado, o que eles poderiam me dizer, ainda assim não diziam nada, até que eu fiz uma circunferência na área pelo mapa de 100m, então um homicídio tá aqui e eu tenho uma circunferência de 100m da área de influência desse homicídio para ver a quantidade de bares que eu tenho ao redor desses homicídios, então eu, pelo *street view*, peguei o relatório da Secretaria de Finanças com os bares que são regulares em Teresina, eles têm toda a relação, eu saí pegando os endereços, mapeando, jogando no mapa e olhando os pontos lá, e também visitei o espaço, fiz essa volta na circunferência de 100m e fui identificando e marcando os pontos, e aí o mapa já tava me dizendo alguma coisa, quando eu fiz os raios de 100m, ele já indicou quadrantes ao longo das avenidas, principalmente as avenidas que cortam ali São Joaquim, Boa Esperança, enfim, então já comecei a ver um formato de quadrado assim fechando e uma área onde os homicídios estavam concentrados e a quantidade de bares também nessa área e a relação direta, então eu guardei essa informação. (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

Como o objetivo fundamental do VBS era o aumento da sensação de segurança pela população, a execução de ações ostensivas, com o maior viés policesco possível, se mostrou a medida de maior eficácia no curto prazo. Nesse ponto definiu o então Secretário da pasta responsável pelo VBS ao ser questionado sobre o “Teresina Protege”:

[...] a gente até chamava da circulação em minhoca porque eram viaturas da Guarda, da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Conselho Tutelar, da STRANS, do DETRAN, do pessoal do serviço em situação de rua, e aí circulando em todos os bairros, vamos dizer assim, as principais vias, quando eu digo assim as principais vias, eu não estou falando as avenidas, que a criminalidade não ocorre nas avenidas, ocorre interna bairros, e nas principais vias dos bairros, excluindo aí avenidas, e aí você fazia a abordagem geralmente em bares, em locais de aglomeração após as 22h, com isso você gera o efeito direito, que é a fiscalização, mas você gera um efeito indireto muito grande, que é a percepção da presença do Estado, da chegada da ordem, o que inibe indiretamente e naturalmente a ocorrência de delitos, então era essa a sistemática. (Entrevista concedida ao pesquisador em 01/12/2022)

As ações refletem a adoção do mecanismo de demonstração permanente das operações estatais de segurança como promoção do eficientismo simbólico, que traz à tona a ideologia

de tolerância zero. Este aspecto chegou a ser, inclusive, mencionado por um dos consultores do FBSP que participaram da construção do VBS e que entrevistei. Segundo ele:

[...] então acho que houve um balanço bom, claro que as ações de aplicação da lei, que a gente chama, têm muito impacto na mídia, mas eu acho que a gente conseguiu casar bem as operações integradas, acho que fizeram aí também, eu acho que eu participei de uma, quando eu fui eu acho que participei de uma, então tinha um sentido também preventivo na questão de menores consumindo álcool, então um pouco da ideia de janelas quebradas, não com o sentido de aprisionamento em massa, não no sentido de tolerância zero, mas no sentido de atuar em pequenos problemas de perturbação do sossego, sim, mas tudo muito combinado e muito focado e balanceado com as ações de mobilização e atividades para a juventude, teve também o detector de tiro, que a gente botou o sistema americano, câmeras, então eu acho que foi um projeto muito completo e a percepção que a gente colheu da sociedade era muito boa em geral. (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/08/2022)

Aliadas às operações do “Teresina Protege”, estavam as ações do projeto “Blitz Sufoco”, consistente numa “operação de fiscalização intensa visando o controle do uso de drogas e armas em espaços e vias públicas” (Teresina, 2018a, p. 21). A descrição da fiscalização como “intensa” é sugestiva do nível de intervenção real operada sobre a região, que configurava uma espécie de encurralamento das pessoas que transitassem pelas vias escolhidas para a operação:

[...] também tinha a questão do trânsito, que era o Blitz Sufoco, a parte protetiva, é a de repressão, ela tinha duas atuações, que era a dos bares e a do trânsito, então era uma vez por semana, no sábado, às vezes numa sexta, às vezes numa quinta, às vezes no domingo, era assim aleatório, eu que decidia dois dias antes onde é que ia ser, eu fui nesses dias por quê? Porque no meu levantamento, os dados de violência na área, a gente tinha uma concentração nesses dias da semana durante três anos, concentração da maioria dos homicídios nesses dias da semana naquelas áreas, aí a gente marcava nesses dias da semana, sempre nesses dias porque eram os picos, né, quando começavam os picos assim pras ações, aí então a gente ia né uma caravana todo mundo se encontrava ali no RONE e a gente fazia uma reunião, né, você encontra até imagens no Google dessas reuniões, e aí a gente dividia as frentes, então saía de um lado a frente do trânsito que era o Blitz Sufoco e o teresina protege para outro lado, então eles iam assim, saíam do rone aí o grupo pegava a gente desenhava, desenhava o roteiro, e aí um vinha aqui de um lado, então a área tava toda preenchida, o Blitz Sufoco era o seguinte: se você, se a pessoa não era pega em um ponto da blitz, ela era pega em outro porque ela atuava aqui e a outra parte dela atuava em outro eixo, e aí ele tinha um tempo e aí ele ia para outro ponto, então ela ficava transitando na cidade, naquele trecho, o pessoal da STRANS e do DETRAN ficava mais tempo ali naquele ponto, mas dessa forma foi bem ágil, assim, eles gostaram dessa experiência, né, quando eles apagam uma luz aqui, acende a luz no outro, aí no outro, aí no mapa... (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

A medida consistia, na verdade, na realização de blitz simultâneas em perímetro definido dentro do território de atuação do VBS. A lógica do encurralamento se justificava pela intenção de dificultar a atuação de criminosos, não importando se pudesse gerar uma potencial obstrução do trânsito para todos os cidadãos. A esse respeito me relatou o ex-secretário da pasta gestora do programa:

[...] normalmente as polícias fazem blitz aleatórias, e aí é natural que as cidades sejam compostas por inúmeras vias, e aí imagine um sistema em que, se uma dada pessoa, e a maior parte dos assaltos são cometidos por motos em situação... são cometidos por pessoas em motos em situação irregular, correto? Então imagine que uma dada pessoa criminosa passe numa blitz, é natural que ele avise que ali naquele ponto está tendo blitz, e aí naturalmente não vai passar... quem é que vai cair ali? Aquela pessoa que tá com dificuldade financeira de pagar o IPVA, quem vai? O bandido, o bandido mesmo não vai passar ali. Então por que a ideia da blitz sufoco? Porque como a zona norte ela tinha muitas vias, é uma zona bem apertada, vamos assim dizer, então você conseguia fazer várias blitz ao mesmo tempo. De repente o cara saía de uma blitz... você imagina aí oito blitz ao mesmo tempo dentro das vias, vamos dizer assim, de escape, você saindo de uma blitz, conseguiu escapar de uma, cai na outra, você tem oito possibilidades, não é fazer oito blitz, uma hoje, outra amanhã, outra depois de amanhã, é fazer blitz simultâneas, visando... tanto que isso houve um reflexo muito grande na diminuição de assaltos na área do 9º Batalhão naquele período porque, na verdade, penso eu, que o grande desafio no enfrentamento à violência é você criar meios para dificultar a situação do crime, né? (Entrevista concedida ao pesquisador em 01/12/2022)

Aqui mais uma vez aparecia a lógica de tolerância zero, desta vez adaptada das “janelas quebradas” para os “parachoques amassados”, como trabalhado por Giacopassi e Forde (2000), os quais apontam que, nas ações integradas de segurança, a atuação da polícia na fiscalização do trânsito aumenta sua visibilidade perante a população, proporcionando maior sensação de segurança.

Embora os resultados na área afetada pudessem ser exitosos, em especial no que diz respeito ao impacto imediato de se aumentar a sensação de segurança, a concentração de recursos para operações específicas em locais determinados acabou por criar embaraços à gestão da segurança na cidade como um todo, como também relatou o então secretário da pasta gestora do VBS:

[...] e aí qual foi a consequência do Vila Bairro Segurança? Outros territórios vizinhos reclamando que houve um aumento da percepção de crime porque com a presença policial naquele território, houve a fuga para outros porque existia a dificuldade para cometimento do delito. (Entrevista concedida ao pesquisador em 01/12/2022)

Em suma, as ações executadas na frente declarada protetiva mais consistiam em operações de repressão dirigidas a territórios marginalizados, com intensificação da estigmatização e agravamento dos níveis de exclusão social. Para as finalidades buscadas pelo VBS, a percepção imediata do aumento da sensação de segurança era positiva diante da presença policial no território.

3.2.3 *A frente de pesquisa e monitoramento*

A terceira frente do programa VBS, que não chegou a ser efetivamente constituída, consistiria num ramo destinado à realização de pesquisas na área de segurança pública, com vistas ao monitoramento das ações executadas ao longo do programa. A medida previa o envolvimento de universidades públicas e faculdades particulares em integração com secretarias municipais para o acompanhamento das ações nas frentes preventiva e protetiva (Teresina, 2018a), como mecanismo de análise e reorientação das ações conduzidas pelo VBS segundo as evidências do próprio programa.

De fato, não houve a criação efetiva de um “observatório” municipal de segurança pública, entretanto isso não significa que as ações do VBS não se submetiam a permanente monitoramento, mesmo porque, na condução de políticas públicas em ciclo, recomenda-se que o controle e o monitoramento sejam atividades constantes e que orientem todos os processos, desde a formulação, passando pela implementação até a avaliação da política pública.

3.3 **Os resultados institucionais do Vila Bairro Segurança**

O VBS foi concebido e executado segundo os parâmetros definidos a partir de um levantamento realizado pelo FBSP entre os anos de 2015 e 2016. Tratava-se de um diagnóstico a respeito da violência em Teresina, mas que dirigia atenção especial para a região das Lagoas do Norte, notadamente diante da existência de recursos orçamentários viabilizados pelo Banco Mundial, aspecto decisivo na viabilização da pesquisa. Realizou-se, então, um *survey* com jovens residentes nos treze bairros compreendidos na região com perguntas a respeito da percepção da segurança na região (FBSP, 2020).

Após o encerramento do programa, o FBSP refez a pesquisa, aplicando o mesmo questionário para jovens da região com a finalidade de verificar os resultados imediatos do

VBS na percepção da população beneficiada pelas ações. Esta pesquisa foi divulgada em relatório técnico elaborado pelo FBSP intitulado “Vila Bairro Segurança – a experiência do programa piloto e os desafios para a consolidação de uma política municipal de prevenção à violência em Teresina/PI”.

Este relatório também apresenta alguns dados sobre resultados objetivamente apreensíveis a respeito das ações nas frentes preventiva e protetiva, os quais estão sistematizados nas tabelas a seguir:

Tabela 2 – Resultados das ações na frente preventiva primária e secundária

Projeto	Público alcançado/ações executadas
Sou Capaz	125 jovens capacitados para o primeiro emprego, com 6 absorvidos pelo mercado de trabalho
Meu Bairro é Vivo	Revitalização de 6 praças
Paz na Escola	Oficinas com 1.859 alunos e 51 professores em 4 escolas municipais
Educando para Prevenir	Oficinas com 3.744 alunos de 11 escolas municipais
Todos por Um	3 adolescentes

Fonte: elaborada pelo pesquisador com base nos dados de FBSP (2020, p. 74)

Tabela 3 – Resultados das ações na frente protetiva

Ação	Números
Fiscalização de bares	98
Notificações pelo Conselho Tutelar	70
Adolescentes encaminhados ao serviço de proteção especial	40
Abordagens pela PM e pela GCM	1357
Abordagens de fiscalização em blitz	4411
Veículos recuperados	4
Notificações de infrações de trânsito	550

Fonte: elaborada pelo pesquisador com base nos dados de FBSP (2020, p. 73-74)

Os resultados apresentados no relatório em comento fazem referência ao ano de 2018 e, em alguns aspectos, divergem em números de alguns dados divulgados em notícias publicadas nos sites da PMT, no entanto estas foram sendo produzidas ao longo da execução do programa, logo não se pode apontar de forma concreta a ocorrência de erro em algum dado por qualquer das fontes.

O relatório apresentado pelo FBSP também traz resultados a respeito da percepção subjetiva dos jovens sobre a sensação de segurança, fazendo-o em comparação com o diagnóstico prévio à execução do VBS. As pesquisas, consistentes em *surveys*, continham

perguntas divididas em oito seções, organizadas da seguinte forma: a) rotineiras, que buscava identificar hábitos sociais dos jovens, como a frequência a grupo religioso, participação em projeto social, lazer noturno, ida a shoppings, festas, bailes; b) desordem urbana, que identificava a percepção sobre o consumo de drogas e álcool em público, venda de drogas em local público, ruas sem asfalto, lixo e entulho nas calçadas, pichação de muros; c) percepções das causas da violência, que indagava sobre as razões que, na opinião dos jovens, levaria ao cometimento de atos violentos; d) sensação de segurança e atitudes em relação à violência, que avaliava a percepção imediata a respeito de aumento ou diminuição da violência; e) exposição à violência, que investigava se os jovens entrevistados já haviam presenciado ações violentas; f) vitimização, que questionava se os jovens já haviam sofrido as ações de violência; g) experiência com a polícia, e h) acesso à arma de fogo (FBSP, 2020).

Os dados apresentados no relatório de avaliação, em parâmetro comparativo com o diagnóstico prévio ao VBS, no que foi possível identificar, estão esquematizados na tabela a seguir:

Tabela 4 – Comparativo entre a situação da percepção da segurança antes e durante o VBS

Parâmetros	Diagnóstico (2015-2016)	Avaliação (2019)
Rotineiras		
Participação em grupo religioso	35,50%	38,30%
Participação em projeto social	4,10%	9,80%
Frequência a bailes funk, pagode, festa rave ou outra	17,00%	29,30%
Desordem urbana		
Presenciou o uso de drogas em local público	63,00%	56,00%
Verificou a presença de bastante lixo/entulho nas calçadas	31,00%	25,30%
Percepção de pichação de muros/casas	14,90%	23,80%
Percepção de causas da violência		
Uso de álcool e drogas	80,00%	85,00%
Sensação de segurança e atitudes em relação à violência		
Percepção de aumento da violência no bairro	87,70%	38,80%

nos últimos doze meses		
Percepção de aumento da violência na cidade nos últimos doze meses	88,00%	56,80%
Percepção de que passar perto da polícia aumenta a possibilidade de sofrer violência	39,00%	15,40%
Procurou a polícia como meio de se proteger	72,90%	37,50%
Exposição à violência		
Percepção de porte de arma de fogo por conhecidos	50,50%	25,50%
Exposição à mortalidade violenta por arma de fogo	42,80%	30,50%
Exposição ao consumo ou venda de drogas ilícitas nas ruas	72,40%	63,30%
Percepção sobre pessoas participando de gangues	30,70%	20,30%
Percepção de intimidação de pessoas na vizinhança por policiais	7,20%	14,80%
Agressão de pessoas na vizinhança por policiais	5,80%	9,80%
Percepção da ocorrência de homicídios	30,30%	56,80%

Fonte: elaborada pelo pesquisador a partir das informações coletadas de FBSP (2016, 2020).

A análise completa item a item restou prejudicada tendo em vista que o relatório de avaliação não estabelece os parâmetros comparativos em relação a todos os resultados encontrados no relatório diagnóstico. Nenhum dos documentos traz os resultados dos *surveys* realizados como anexos e tais informações não foram localizadas nem no site da PMT nem junto ao FBSP. Além disso, é válido destacar outro ponto prejudicial da análise: no relatório de diagnóstico, os dados referenciam pesquisa realizada com a população jovem e adulta; no

relatório avaliativo, a pesquisa fora conduzida exclusivamente com jovens. Em nenhum dos relatórios há informação exata sobre a quantidade de respondentes aos *surveys* aplicados ou índice de recusa.

Entre os dados passíveis de comparação, se por um lado os resultados apontam para um eventual impacto positivo do VBS no que diz respeito à percepção de segurança pelos jovens, considerando a diminuição no índice de percepção sobre o aumento da violência nos doze meses anteriores à realização de cada pesquisa, por outro é perceptível o incremento da relação hostil estabelecida entre população e polícias. É notável, ademais, o recurso a elementos caracterizadores da desordem urbana como elementos para a percepção da sensação de segurança, muito aos modos da ideologia de tolerância zero, aspecto já anteriormente associado à filosofia do próprio VBS.

Outra forma de divulgação dos resultados alcançados pelo VBS foi a divulgação das ações e operações realizadas no site institucional da SEMCASPI³² e em veículos da imprensa local. Ao todo foram publicadas 68 (sessenta e oito) notícias, desde o início do programa até seu encerramento, das quais: 27 (vinte e sete) faziam referências às ações da frente preventiva, 26 (vinte e seis), às ações da frente protetiva, e 15 (quinze) eram de caráter geral ou avaliativo do programa como um todo, a exemplo de notícias que demonstravam o apurado semestral de ações ou que informavam a realização de concurso público para a GCM.

Apesar de constarem em número menor, é possível apontar certa prevalência de divulgação de notícias referentes à frente protetiva, tendo em vista que esta era composta de dois projetos realizados de forma concomitante, ao tempo em que as ações da frente preventiva se subdividiam em sete projetos de execução autônoma. Algumas das principais imagens registradas que acompanhavam as notícias das ações da frente protetiva já foram exibidas no subitem 3.2.2 supra; aqui pretendo analisar o conteúdo dos textos veiculados nas notícias.

A cada operação dos projetos Teresina Protege e Blitz Sufoco, publicava-se uma notícia no site da SEMCASPI estruturada da mesma forma: um título que referia algum aspecto da operação (apreensão de drogas, apreensão de veículos roubados, abordagens, bares irregulares), uma imagem como as exibidas acima, um ou dois parágrafos descrevendo os resultados numéricos da operação, um parágrafo com a fala do secretário titular da pasta e um

³²<https://semcaspi.pmt.pi.gov.br/tag/vila-bairro-seguranca/>. Vários acessos ao longo da realização da pesquisa, não sendo possível especificar uma única data.

Fonte: elaborada pelo pesquisador, com auxílio de ferramenta online, com base nas notícias divulgadas em <https://semcaspi.pmt.pi.gov.br/tag/vila-bairro-seguranca/>.

A imagem a seguir, por seu turno, contém a nuvem do apanhado de palavras mais frequentes entre as falas do então secretário titular da pasta responsável pelas ações do VBS. Evidencia-se o destaque para a palavra “segurança”, com relevância também de palavras com “prevenção”, “resultados”, “parceria”, “proteção”, “auxílio”, e palavras correlatas que, no contexto de análise posto, direcionam para uma interpretação de ação efetivamente preventiva.

Na dicotomia estruturada entre prevenção e repressão, parece haver uma discrepância entre os resultados divulgados a partir das ações do VBS e a percepção do secretário titular da pasta a respeito desses resultados, bem como sobre as ações do programa. Esta discrepância não revela, no entanto, contradição, mas somente meios diversos de expressar a mesma informação.

Imagem 22: nuvem de palavras com as falas do então secretário titular da pasta responsável pelo VBS



Fonte: elaborada pelo pesquisador, com auxílio de ferramenta online, com base nas notícias divulgadas em <https://semcaspi.pmt.pi.gov.br/tag/vila-bairro-seguranca/>.

3.4 Desafios à construção de uma iniciativa municipal de segurança pública

A experiência de Teresina com o VBS foi encerrada somente após dois anos de execução (2018-2020). Alguns fatores podem justificar a sobrevida tão curta do programa, dentre os quais dois parecem ser de maior destaque: o primeiro deles está relacionado à estrutura de governança do programa ao longo de sua execução; o segundo está associado à descontinuidade do governo na gestão municipal, aspectos sobre os quais discorrerei nesta seção.

A condução de uma política pública multiagencial, na área de segurança, no âmbito do município, demanda uma complexa estrutura de governança em rede que sirva de pilar ao adequado andamento de suas etapas. Para tanto, é indispensável não apenas a vontade política e a dedicação dos agentes envolvidos, mas, materialmente, recursos e condições de trabalho são fundamentais. No caso do VBS, estes elementos estavam presentes somente de forma parcial. Como me relatou a gestora técnica do programa:

[...] Então assim esse era o cuidado, aí eu, mas não tem recurso nenhum a gente queria um piloto, é recurso zero aí eu disse “rapaz”, aí na época estava sendo estruturado o setor de políticas integradas, eu não tinha nem sala porque a assistência social já era toda completa, então era completa aí depois abriu uma seção de políticas integradas, mas não tinha espaço pra colocar políticas integradas, então eu andava com o computador pra cima e pra baixo escrevendo o Vila Bairro Segurança, sempre foi uma revolta minha, inclusive, né [...] (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

A idealização do programa parecia partir de uma intensa vontade para a qual a destinação de recursos era bastante escassa, fazendo com que o processo, desde o planejamento, fosse ainda mais complexo. Há um detalhe especial no VBS que se destaca para além da parca destinação de recursos ao programa, que é a personalização do programa em sua gestora técnica. As entrevistas conduzidas com os diversos interlocutores referenciam a gestora, muitas vezes, como a grande idealizadora do projeto, sendo acionada até como a sua titular. Em entrevista, o ex-secretário da pasta responsável pelo VBS afirmou:

[...] na verdade a gente coordenava todas as frentes, eu acho que, vamos dizer assim, a grande gerente era a X³³, a grande gerente era a X, a X, ela era o elo de ligação de todos os eixos [...] (Entrevista concedida ao pesquisador em 01/12/2022)

Na entrevista que me foi concedida pela própria gestora em comento fica nítida a sua vinculação pessoal com a proposta do VBS:

[...] aquela estrutura de governança que a gente montou e eu te mostrei, ali apareceram os melhores quadros porque eu não ia só... eu precisava era de um representante de cada secretaria envolvida no projeto de prevenção, mas que fossem representantes que... eu cheguei na reunião com o secretário e disse “eu quero um representante seu pra ser meu braço direito, que não seja só leva e traz”. Por quê? Porque a gente quer uma pessoa que chegue na reunião e diga vai fazer, vai fazer, vamos fazer assim? Bora! Vai dar para fazer assim? Vai! “Não, vou perguntar pro secretário ainda se vai dar...” não, a gente tinha que eliminar essas coisas [...] (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

33A letra “X” substitui o nome da gerente, considerando a opção por não divulgar os nomes dos participantes.

A entrega que se esperava (e precisava) que fosse institucional e que partisse de todos os órgãos e setores envolvidos acabou concentrada em uma única pessoa, que conduzia o projeto quase como um sonho, mas que se sonhava sozinho e a duras penas. A personalização da política pública, neste caso, não produziu o reflexo positivo de agregação de capital político e eleitoral às figuras envolvidas na medida, seja porque as figuras de maior projeção política não dedicaram entrega completa à imagem do programa, seja porque os resultados do programa não atingiram o nível de sucesso político necessário para tal agregação.

O segundo fator de destaque para a sobrevivência tão curta do VBS está associado à descontinuidade do grupo político no governo municipal. Por certo que a alternância de governos faz parte da dinâmica democrática e se constitui como um processo saudável e que permite a renovação na gestão pública. Este não é o problema. No caso em específico, a alternância do grupo político veio acompanhada do desinteresse institucional na manutenção das ações do programa. Disse-me a gestora técnica do VBS:

[...] porque mudou a gestão e essa gestão não teve, fiquei ainda um tempo mostrando, mas eu não via uma visão assim de querer, sabe? De ver assim potencial, de aproveitar o recurso que tava chegando, aí acabou que eles não quiseram dar andamento, não fizeram a última parte que era assinar o contrato com o BNDES... era um empréstimo? Era, mas que ia sair muito em conta pro município, pela forma que o município teria que devolver esse recurso, então eles não quiseram, mas eu achei que não era com a questão, eu acho que tinha questão de competência também, não via assim a questão de entender o que eu tava falando como a visão de uma pessoa assim competente [...] (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

O fim da gestão anterior associado a um desinteresse pelo grupo político sucessor também foi destacado pelo ex-secretário da pasta responsável pelo VBS:

[...] é o fim da gestão. A gente lamenta que a atual gestão da prefeitura de Teresina tenha abandonado uma série de projetos como o Teresina em Ação, que é um projeto que também foi bem sucedido, o próprio Vila Bairro Segurança, que não teve a continuidade, e, enfim, isso eu tô falando apenas de uma secretaria, com certeza em outras... mas o que eu posso aqui colocar, o próprio Lagoas do Norte tá tendo seu encerramento, né? A não continuidade do programa pelo, a perda do recurso, me parece que o Banco Mundial já encaminhou à prefeitura a decisão de não renovar a linha de crédito, se eu não estiver enganado, então a resposta à sua indagação é essa: o fim da gestão. (Entrevista concedida ao pesquisador em 01/12/2022)

É comum, nas transições entre grupos políticos, que o grupo sucessor encerre projetos iniciados pela gestão anterior como mecanismo de desassociação da imagem do gestor anterior. Em se tratando de programas exitosos e de impacto significativo no cenário que se

intervém, a medida de desvinculação ocorre não pela extinção do programa, mas pela alteração do nome, o que já permite algum ganho político sobre a matéria³⁴.

A ausência de uma estrutura de governança que possibilitasse condições de planejamento, execução e monitoramento do programa, bem como a ausência de recursos próprios para manutenção, além do abandono da iniciativa pela gestão municipal sucessora ressoam como os grandes responsáveis pelo término da iniciativa.

Apesar dos problemas evidenciados e que são reconhecidos como responsáveis pela descontinuidade do programa, os gestores técnicos e políticos afirmaram, nas entrevistas, que o programa foi um sucesso, se não pela permanência, mas, pelo menos, como algo que pode ser feito pela Prefeitura. Disse a ex-Secretária Executiva da SEMCASPI:

[...] primeiro, vivenciar um processo macro de articulação de política pública no município, isso foi muito importante. Sentar com vários atores, discutir os desafios, identificar, principalmente, o que cada um enfrenta no seu dia a dia, porque cada uma dessas políticas aqui têm os seus desafios próprios, agora você imagina juntar todas elas e montar um desafio único. Isso foi muito positivo. Vivenciar como essas ações, quando trabalhadas com a população, elas podem, sim, ter resultados importantes, e resultados... eu acredito! Eu acredito no Vila Bairro Segurança, eu acredito que a gente poderia ter obtido muitos frutos com a continuação porque a gente só aprende caminhando, então a gente fazia uma coisa, avaliava, via que aquele caminho não deu certo, então a gente busca outro, mas isso sempre continuando, então eu acredito, eu confiava muito no Vila Bairro Segurança, e não era só eu como técnica, o próprio fórum, o fórum é uma instituição reconhecida internacionalmente, com profissionais renomados, com profissionais com expertise, com profissionais com experiência e conhecimento e eles olhavam pra gente e via “puxa, que proposta bacana!” porque a gente tem condições. No relatório mesmo, quando você lê, não sei se você já teve acesso ao relatório, que é o e-book, que foi construído, ele traz essa visão, mas ao mesmo tempo ele traz os desafios que toda política pública apresenta quando se propõe a trabalhar de forma sinérgica, quando se propõe a trabalhar de forma parceira. (Entrevista concedida ao pesquisador em 28/07/2022)

Segundo a gestora técnica do programa, a experiência do VBS permitiu apresentar ao município múltiplas possibilidades de atuação na área da segurança, que não se limita à constituição de uma guarda municipal, mas que vê na prevenção um caminho seguro para a dedicação deste ente federativo. Nas palavras dela:

³⁴Destaco, a título de exemplo, o movimento operado pela gestão do ex-Presidente Jair Bolsonaro ao modificar a denominação dos programas “Minha Casa Minha Vida” e “Bolsa Família” para “Minha Casa Verde e Amarela” e “Auxílio Brasil”, respectivamente. Embora com alterações pontuais em algumas características de cada um dos programas, parece evidente a intenção de desvinculação das medidas sociais das figuras políticas dos governos pretéritos, em especial pela utilização do recurso de exaltação patriótica, marca do ex-Presidente, pela utilização da expressão “verde e amarela” e pelo recurso ao nome “Brasil”.

[...] o Vila Bairro Segurança trouxe um aprendizado, e, em segundo, ele trouxe algo assim que da possibilidade, né, do compromisso também do município... acho que o município, ele tem que ter coragem, acho que o Vila Bairro Segurança traz isso também, tem que ter coragem, teve muita gente que teceu muitas críticas ao Vila Bairro Segurança, e ao mesmo tempo as pessoas carecem da questão da segurança e o poder próximo aqui, a instituição mais próxima aqui de você reclamar algo é o município. Acho que o município tem que dar uma contribuição, o maior legado do vila bairro segurança é a contribuição do município, pensar que o município pode e deve contribuir com a segurança, com a redução também da violência num determinado local do território, no município inteiro, né, através do plano inteligente, não simplesmente jogar aleatoriamente a guarda, a única ferramenta que o município acha que tem é a guarda, só que aí o Vila Bairro Segurança mostrou que não, todas as secretarias já fazem prevenção, o que o município precisa fazer é arrumar a casa pra ter um espaço de governança, pra monitorar, pra executar, pra desenvolver, então o Vila Bairro Segurança dá esse recado, ele dá esse recado, ele não deixa de lado. (Entrevista concedida ao pesquisador em 12/09/2022)

Indagado sobre o aprendizado proporcionado pela experiência do VBS em Teresina, o ex-secretário da pasta responsável pelo programa reforçou a necessidade de o poder público agir de forma proativa para a resolução dos problemas e recorreu ao modelo gerencialista da gestão pública para ancorar sua perspectiva no alcance de resultados:

[...] que o poder público, ele tem que ser ativo, ele não pode se resumir a sua burocracia de funcionamento normal, que ele não atende mais os anseios da população na modernidade trabalhando no seu expediente comum, ele tem que buscar se aproximar das pessoas não apenas territorialmente, mas na demonstração de chegar às comunidades como um todo. Quando eu digo territorialmente não é ter uma repartição e esperar as pessoas chegarem a essa repartição, protocolar um documento e depois receber uma resposta, o poder público, ele tem que se assemelhar cada vez mais à iniciativa privada de buscar de fato celeridade, proatividade, e, é claro, integração, ele cada vez mais tem que se assemelhar a uma empresa no seu funcionamento e em entender que ele existe para um fim, que é a entrega de produto para a população. Sem esse fim, não tem razão nenhuma de existir, a educação existe para formar, a saúde para cuidar, a segurança para proteger. Se nada disso funciona, qual o sentido do poder público existir? (Entrevista concedida em 01/12/2022)

Entre o material insucesso e o alegado aprendizado, o VBS não conseguiu sobreviver aos problemas internos, provocados por uma estrutura frágil e desorganizada de governança em rede, que não possuía uma figura política ativa de coordenação forte e não contava com recursos materiais para sobrevivência. Da mesma forma, foi mutilado por fatores externos, associados não apenas à alternância política, que é democrática, mas a um desinteresse institucional em eleger a segurança urbana como um problema digno de integrar a agenda

pública e, nesse caminho, tomar o VBS como a solução encontrada para resolver este problema.

CONCLUSÃO

Nesta pesquisa debruçei-me sobre o programa “Vila Bairro Segurança” com a finalidade de identificar, a partir de um estudo de caso, alguns limites e possibilidades de atuação do município como ente gestor da segurança pública, com ênfase na condução de políticas públicas de cunho preventivo e que produzam impacto na segurança.

Os achados do campo trouxeram elementos já bastante comuns em programas semelhantes, como a definição de ações e operações policiais segundo parâmetros de risco social e vulnerabilidade que estão atrelados à pobreza, marginalização social, condições de habitação e mobilidade urbana, estrutura familiar, desempenho escolar, aspectos que aproximam o modo de atuação das políticas preventivas aos resultados das pesquisas do positivismo criminológico sobre os fatores determinantes da criminalidade.

Entre os achados de documentação menos frequente no campo de pesquisas em segurança pública, tem-se a definição do local de aplicação da política pública segundo o binômio necessidade – possibilidade, com prevalência deste último, conforme evidenciado pelas entrevistas realizadas ao longo da pesquisa, aspecto que foi decisivo na eleição da região das Lagoas do Norte, em Teresina, como a destinatária do programa “Vila Bairro Segurança”.

De acordo com as informações coletadas ao longo da pesquisa, em especial os relatórios institucionais elaborados pela PMT e pelo FBSP, o VBS, embora de muito curta duração, pode ser considerada uma experiência embrionária exitosa, tendo em vista que alcançou resultados positivos no aumento da sensação de segurança por parte da população local, atingindo, assim, o objetivo inicialmente declarado do ponto de vista institucional. Essa percepção é compartilhada pelos gestores técnicos e políticos entrevistados, que mencionaram o sucesso da iniciativa, notadamente diante da percepção sobre as possibilidades de atuação do município em um campo tão complexo.

O percurso trilhado nesta pesquisa não dá condições para afirmar que os resultados institucionalmente divulgados são, de fato, vivenciados pela população, tendo em vista o contato insuficiente com estes participantes, entretanto, mesmo diante da inclinação institucional, aparentemente o sucesso do programa não se sustenta de forma permanente.

Os dados quantitativos produzidos pelo FBSP e disponibilizados após o encerramento do programa são sugestivos de discreto aumento na sensação de segurança percebida pela população, entretanto, ao teor das informações contidas nos relatórios, essas conclusões não

são testáveis tendo em vista a exibição seletiva de parâmetros e não divulgação dos resultados completos dos *surveys* submetidos à população.

Há evidências de estruturação de um programa declaradamente focado em priorizar a prevenção, mas que enfatiza as ações repressivas (ou protetivas), ante a prevalência de divulgações de notícias a respeito desta temática. Há pistas, também, da formulação de ações que mimetizam a ideologia de tolerância zero, pautada na teoria das janelas quebradas, em especial diante dos parâmetros avaliativos dos resultados do programa conduzidos pelo FBSP.

As entrevistas com os interlocutores da pesquisa revelaram fragilidades na configuração de uma rede gestora de política pública, que se propunha em rede intersetorial, ao ser reduzida à figura de uma única gestora, que construíram o programa desde a sua idealização e fora responsável pela definição de execução de todas as etapas do programa, além de ser também responsável pelo monitoramento das ações.

Além disso, o VBS careceu de uma adequada estrutura de governança que possibilitasse uma boa execução de suas ações, bem como que desse condições de controle e monitoramento a permitir a reformulação de caminhos pautados nas evidências produzidas pelo próprio programa. Isso também dialoga com a personalização do programa antes mencionada, o que é indicativo da ausência de uma figura política relevante no campo central de coordenação da política.

No mesmo caminho, a iniciativa não foi exitosa na produção de capital político-eleitoral aos agentes políticos envolvidos, considerando a descontinuidade do grupo político no Poder Executivo municipal, embora não seja possível afirmar que o VBS tenha sido a causa determinante para a ruptura do ciclo de governo.

Com efeito, o VBS foi mais uma iniciativa de política pública na área da segurança pública, que buscou situar o município como ente gestor deste campo dentro de suas limitações constitucionais, mas que, diferentemente dos modelos em que buscou inspiração, não sobreviveu a dinâmicas do contexto político, nem pôde (e não poderia) resistir à ausência de destinação de recursos específicos, bem como ao não direcionamento de uma ação integrada para a conjugação dos esforços necessários ao seu êxito.

Como fatores explicativos outros do insucesso e da descontinuidade do programa, é possível formular como hipóteses: o direcionamento da guarda municipal para o exercício de ações típicas de polícia, em especial as abordagens, rondas ostensivas, buscas pessoais, desvirtuando, assim, suas atribuições constitucionais e legais, e, a ausência de um

planejamento participativo das ações preventivas e protetivas relacionadas ao VBS, que envolvesse segmentos da população destinatária do programa e possibilitasse o rompimento com a lógica vertical de comando e personalização que o caracterizou.

No mais, é valioso que os municípios que se proponham a atuar na formulação de políticas pública de segurança, para além de priorizar a constituição de guardas municipais e aparelhá-las com armamento e viaturas típicas de forças policiais, busquem intensificar as ações e intervenções que lhes cabem no campo da segurança dos direitos, em especial aqueles que dizem respeito a aspectos extrínsecos ao indivíduo e que orbitam no campo no saneamento básico, da infraestrutura e da mobilidade urbana, sem prejuízo do adequado exercício da polícia administrativa, favorecendo a regularização dos serviços prestados no ambiente da cidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rosemary de Oliveira; BRASIL, Glaucéria Mota. Formação da Guarda Municipal: uma aventura. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 601-628, dez. 2011.

AMARAL, Bruna de Freitas do. **Contraopondo-se teoria e prática**: pressupostos e desafios para a implementação do policiamento comunitário no Brasil. 2015. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A Mudança do Paradigma Repressivo em Segurança Pública: reflexões criminológicas críticas em torno à proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. **Sequência**: Estudos Jurídicos e Políticos, [S.L.], v. 34, n. 67, p. 335-356, 9 dez. 2013. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n67p335>.

AVELAR, Laís da Silva. **"O pacto pela vida, aqui, é o pacto pela morte"**: bases comunitárias de segurança, territórios negros e controle racializado. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

AVELAR, Laís da Silva; NOVAES, Bruna Portella de. Há mortes anteriores à morte: politizando o genocídio negro dos meios através do controle urbano racializado. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 1, n. 135, p. 343-376, set. 2017.

AZEVEDO, Ana Luísa Vieira de; RICCIO, Vicente; RUEDIGER, Marco Aurélio. A utilização das estatísticas criminais no planejamento da ação policial: cultura e contexto organizacional como elementos centrais à sua compreensão. **Ciência da Informação**, [S.L.], v. 40, n. 1, p. 9-21, abr. 2011. IBICT. <http://dx.doi.org/10.1590/s0100-19652011000100001>.

BARATTA, Alessandro. **Criminología y sistema penal**: compilación in memoriam. Montevideo: Editorial Ibddef, 2004. p. 152-167. (Memoria criminológica).

BARROSO, Juliana; MARTINS, Juliana Teixeira de Souza. A formação das guardas civis municipais do Grande ABC. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S.L.], v. 10, n. 2, p. 104-117, 29 set. 2016. Revista Brasileira de Segurança Pública. <http://dx.doi.org/10.31060/rbsp.2016.v10.n2.697>.

BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro**: dois tempos de uma história. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 270 p

BECKER, Howard Saul. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. 1. ed. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP): **Diretriz Nacional de Polícia Comunitária**. – Âmbito nacional. [coordenado por] Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Brasília, 2019.

BRASIL. Portaria nº 43, de 18 de abril de 2019. **Institui a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária e cria o Sistema Nacional de Polícia Comunitária**. Brasília: Diário Oficial da União/Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Diário Oficial da União. Brasília.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas** / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, 2014. 91 p

CANOAS. PREFEITURA DE CANOAS. **Observatório de Segurança Pública de Canoas**. Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/servicos/observatorio-de-seguranca/>. Acesso em: 21 nov. 2023.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2020.

CARMO, Francisca Daniele Soares do; MORAES, Maria Dione Carvalho de. Territórios sociais de povos de terreiro em Teresina – PI (consensos e dissensos no processo de intervenção urbanística do Programa Lagoas do Norte, na zona Norte da cidade). In: **Anais da 30ª Reunião Brasileira de Antropologia**. Políticas da Antropologia: ética, diversidade e conflitos. João Pessoa, 2016.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 59-67, jun. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1414-49802011000100007>.

CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA (CDFS). **Museu da Boa Esperança**. 2021. Disponível em: <https://www.museudaboaesperanca.org/>. Acesso em: 22 maio 2022.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (org.). **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001. (Coleção Polícia Amanhã).

CHAVES, Sammya Vanessa Vieira; ANDRADE, Carlos Sait. A incidência dos desastres naturais em Teresina, Piauí e o perfil da população vulnerável às inundações. **Caderno de Geografia**, [S.L.], v. 27, n. 1, p. 159-188, 23 nov. 2017. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. <http://dx.doi.org/10.5752/p.2318-2962.2017v27nesp1p159>.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 397-404.

COSTA, Arthur Trindade M. **Segurança pública, redes e governança**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2023.

COSTA, Genivaldo dos Santos. **O papel dos mecanismos de governança na formulação dos planos estaduais de segurança pública**. 2022. 214 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

COSTA, Paula Cristina Santos. Política criminal atuarial e controle urbano: a representação do bairro – do onde – como elemento justificador para ações repressivas do estado. **RELAC: Revista Latino-americana de Criminologia**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 68-88, 13 ago. 2021.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; CARVALHO, Edward Rocha de. Teoria das janelas quebradas: e se a pedra vem de dentro? **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 3, n.11, p. 23-29, 2003.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

DIETER, Maurício Stegemann. **Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história**. 2012. 309 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

EGG, Ticiania Nascimento. **Estado e participação popular: o caso das políticas de segurança pública de Diadema, SP**. 2009. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Estudos Comparados Sobre As Américas, Centro de Pesquisas e Pós-Graduação Sobre As Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

FERRAREZI, Elisabete. Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 54, n. 4, p. 7-22, 21 fev. 2014. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v54i4.273>.

FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; ROSSONI, Luciano; OLIVEIRA, Cintia Rodrigues de. Lógicas institucionais do policiamento comunitário: esquema analítico e agenda de pesquisa para o contexto brasileiro. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 56, n. 1, p. 134-162, fev. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220210122>.

FIRME, Denise Penna. **Estudo de caso: projeto vila-bairro: Teresina-Piauí – versão condensada**. / Denise Penna Firme, Alexandre Santos, Tereza Cristina Baratta. Supervisão de Marlene Fernandes. Coordenação de Carlos Alberto Silva Arruda. Redação de Patrícia Azevedo de Oliveira. – Rio de Janeiro: IBAM, 2002

FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, e2313, 2023. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202313>.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Diagnóstico da violência na região de Lagoas do Norte, com foco na população juvenil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. 76 p. Contrato PMT/SEMPLAN/UGP Lagoas do Norte nº 29/2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Vila Bairro Segurança: a experiência do programa piloto e os desafios para a consolidação de uma política municipal de prevenção à violência em Teresina/PI.** Teresina: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020. 108 p.

FRANCO, Marielle. **UPP - a redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro.** São Paulo: N-1 Edições, 2018. 158 p.

FREITAS, Felipe da Silva. **Discursos e práticas das políticas de controle de homicídios: uma análise do "pacto pela vida" do estado da Bahia.** 2015. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GIACOPASSI, David; FORDE, David R. Broken windows, crumpled fenders, and crime. **Journal of Criminal Justice**, [S.L.], v. 28, n. 5, p. 397-405, set. 2000. Elsevier BV. [http://dx.doi.org/10.1016/s0047-2352\(00\)00054-4](http://dx.doi.org/10.1016/s0047-2352(00)00054-4).

ICS. Instituto Cidades Sustentáveis. **Um "território de paz" nasce dentro da cidade.** Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/328>. Acesso em: 21 nov. 2023.

IGREJA, Rebecca Lemos; FERREIRA, Gianmarco Loures. As Cotas Raciais na Administração Pública. Um Projeto de Expansão e de Transformação da Burocracia Pública Brasileira. **Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político (Relasp)**, [S.L.], v. 3, n. 6, p. 25-53, 11 abr. 2023. Universidad Nacional de Rosario. <http://dx.doi.org/10.35305/rr.v3i6.92>.

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades.** 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. (Coleção Cidades). Tradução Carlos S. Mendes Rosa; revisão da tradução Maria Estela Heider Cavalheiro; revisão técnica Cheila Aparecida Gomes Bailão.

JUÁREZ, José Alberto Posadas; LARRACOECHEA, Emilio Paulín; TORRES, Margarita Cruz; LÓPEZ, María Aceneth González. Convergencias conceptuales entre seguridad humana y criminología: apuntes desde un caso de estudio en contextos de pobreza y criminalidad en el poblado de Santa María Magdalena, Querétaro, México. **Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística**, Nuevo León, v. XIII, n. 22, p. 85-106, jul. 2019.

KOPITTKE, A. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 72–87, 2016. DOI: 10.31060/rbsp.2016.v10.n2.695.

KOPITTKE, Alberto L. W.; RAMOS, Marília Patta. O que funciona e o que não funciona para reduzir homicídios no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 55, n. 2, p. 414-437, mar. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190168>.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 33, n. 96, p. 53-68, ago. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <Http://dx.doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3396.0005>.

LIMA, Silvia Maria Santana Andrade; LOPES, Wilza Gomes Reis; FAÇANHA, Antônio Cardoso. Urbanização e crescimento populacional: reflexões sobre a cidade de Teresina, Piauí. **Gaia Scientia**, João Pessoa, v. 11, n. 1, p. 31-51, 31 mar. 2017.

LOPES, Lara; BRUNA, Gilda Collet. Projeto urbano Lagoas do Norte: estratégia de requalificação de uma área de preservação permanente (APP). **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 35, p. 78-91, 31 mar. 2015.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. 11. ed.. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 357-390.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 49, n. 1, p. 3-22, fev. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121702>.

MATARAZZO, Gustavo; ALCADIPANI, Rafael; FERNANDES, Alan; THOMAZI, Maurício de. Condições organizacionais para o policiamento baseado em evidências: uma proposta a partir da literatura internacional. **Cadernos Ebape.Br**, [S.L.], v. 20, n. 6, p. 919-930, nov. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120220013>.

MATOS, Lucas. Poder punitivo e produção do espaço: uma leitura de discursos institucionais sobre conflito e controle no centro de Salvador-BA. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [S.L.], v. 6, n. 3, p. 58-80, 30 dez. 2019. Instituto Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED). <http://dx.doi.org/10.19092/reed.v6i3.310>.

MESQUITA NETO, Paulo de. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da polícia militar. **São Paulo em Perspectiva**, [S.L.], v. 18, n. 1, p. 103-110, mar. 2004. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-88392004000100013>.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre segurança cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; Fapesp, 2011.

MONTE, Catarina Nery da Cruz; MORAES, Maria Dione Carvalho de. Intervenção urbanística e direitos culturais: o Programa Lagoas do Norte no bairro Poti Velho, Teresina, Piauí. In: **Anais da VII Jornada Internacional de Políticas Públicas: para além da crise global: experiências e antecipações concretas**, São Luís, 25 a 28 de agosto de 2015. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2015.

MORAES, Joysi; MARIANO, Sandra R. H.; FRANCO, Andrea Marinho de Souza. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 49, n. 2, p. 493-518, abr. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612121746>.

MOTTA, Sylvio. **Direito constitucional**: teoria, jurisprudência e questões. - 29. ed. - Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

MOURA, Clóvis. **Rebeliões da senzala**: quilombos, insurreições, guerrilhas. 6. ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2020.

MUNIZ, Jacqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSUMECI, Leonarda; FREIRE, Bianca. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 197-213, maio 1997. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-20701997000100011>.

NASCIMENTO, Francisco Alcides do; MONTE, Regianne Lima. Olhares da periferia: os migrantes na construção de Teresina na década de 1970. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 122-144, dez/2009.

NASCIMENTO, Francisco Alcides do. **A cidade sob o fogo**: modernização e violência policial em Teresina (1937-1945). 2. ed. Teresina: EDUFPI, 2015.

NEDER, Gizlene. Cidade, identidade e exclusão social. **Revista Tempo**, Niterói, v. 2, n. 3, p. 106-134, dez. 1997.

Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV). **Manual de Policiamento Comunitário**: Polícia e Comunidade na Construção da Segurança [recurso eletrônico] / Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). – Dados eletrônicos. - 2009.

OCORRE DIÁRIO. **Vila Bairro Segurança**: prefeitura trata pobres como caso de polícia e NUPEC-UFPI repudia ações. 2018. Redação Ocorre Diário. Disponível em: <https://ocorrediarario.com/prefeitura-trata-pobres-como-caso-de-policia/>. Acesso em 02/09/2020.

PAVARINI, Massimo. **Control y dominación**: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico.- 1ª. ed. - Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2002. 224 p.- (Nueva criminología y derecho)

PEREIRA, Lucas Coelho; MORAES, Maria Dione Carvalho de. Entre “Teresina nasceu aqui” e “Aqui no Poti e lá em Teresina”: identidades e alteridades na memória oral do bairro Poti Velho. In: **Anais do XII Encontro Nacional de História Oral Política, Ética e Conhecimento**. Teresina: Associação Brasileira de História Oral, 2014. p. 1-11.

PEREIRA, Lucas Coelho. Sobre legumes, lazer e turismo: modos de habitar e construir paisagens entre vazanteiros do médio Parnaíba. **Anais da ReACT**: Reunião de Antropologia da Ciência e Tecnologia, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 86-108, 10 ago. 2019. VI Reunião de Antropologia da Ciência e Tecnologia.

PONCIONI, Paula. Governança democrática da segurança pública: o caso da educação policial no Brasil. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 13, n. 1, p. 48-55, 8 ago. 2013. EDIPUCRS. <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2013.1.12591>.

PORTO, Maria Stela Grossi. Pensando com representações sociais: uma metodologia. In: PORTO, Maria Stela Grossi (org.). **Violência, democracia e segurança cidadã: o caso das políticas no distrito federal**. Brasília: Verbena, 2017. p. 21-41.

RAUPP, Luciane Marques; SPOHR, Fabiane; RATTO, Cléber Gibbon; PACHECO, Juliana Corrêa; SILVA, Miriani Santos da; WEBER, Carla Nunes. “Falam de paz onde não há”: representações da vida em comunidade entre jovens residentes em um território de paz. **Psicologia Usp**, [S.L.], v. 31, p. 1-10, 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6564e190167>.

REGO, Natasha Karenina de Sousa. O povo não arreda o pé: incidência de mulheres negras do Centro de Defesa Ferreira de Sousa ao Programa Lagoas do Norte em Teresina-PI. In: X JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2021, São Luís. **Anais da X Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís: Edufma, 2021. p. 1-14.

RODRIGUES NETO, Edmundo Ximenes; LIMA, Antônia Jesuita de. Grandes projetos urbanísticos e padrão de governança: programa lagoas do norte em Teresina - Piauí. **Revista de Políticas Públicas**, [S.L.], v. 23, n. 2, p. 807-828, 23 dez. 2019. Universidade Federal do Maranhão. <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v23n2p807-828>.

RUA, M. G.. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). **O Estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998, v. , p. -.

SANTOS, Eridan. **Quem disse que Teresina não tem turismo?!** Encontro dos Rios é referência. 2017. Disponível em: <https://www.oitomeia.com.br/noticias/cultura/2017/08/16/encontro-dos-rios-pode-ter-hoteis-e-reinauguracao-e-prevista-para-outubro/>. Acesso em: 11 out. 2020.

SANTOS, Everton Rodrigo; NUNES, Margarete Fagundes. Capital social e políticas públicas: um estudo comparado no Vale do Rio dos Sinos. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 50, n. 1, p. 129-149, fev. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612122333>.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. 136 p. (Coleção Milton Santos).

SANTOS, Sarah Fontenelle *et al.* História de vida: um imbricado teórico-metodológico para uma comunicação cidadã em Lagoas do Norte pra Quem? **Logos: Comunicação e universidade**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 177-192, dez. 2021.

SANTOS, Sarah Fontenelle; SANTOS, Carmen Kemoly da Silva. Mulheres nos terreiros da esperança: resistência nos territórios e a comunicação em dialogicidade. In: SOUZA, Elio

Ferreira de *et al.* **História e Cultura Afrodescendente**. Teresina: Fuespi, 2018. p. 296-310. (Coleção África Brasil).

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, [S.L.], v. 3, n. 56, p. 119-149, 3 set. 2018. APESC - Associação Pro-Ensino em Santa Cruz do Sul.
<http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>.

SCHNEIDER, Mark; SCHOLZ, John; LUBELL, Mark; MINDRUTA, Denisa; EDWARDS, Matthew. Building Consensual Institutions: networks and the national estuary program. **American Journal Of Political Science**, [S.L.], v. 47, n. 1, p. 143-158, jan. 2003. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1540-5907.00010>.

SENTO-SÉ, João Trajano. Prevenção ao crime e teoria social. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 83, p. 9-40, 2011. FapUNIFESP (SciELO).
<http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452011000200002>.

SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. Nodal Governance, Democracy, and the New 'Denizens'. **Journal of Law and Society**, Cardiff, v. 20, n. 3, p. 400-419, set. 2003.

SHERMAN, Lawrence W.; MURRAY, Alexander. Evidence-Based Policing. **International Criminal Justice Review**, [S.L.], v. 25, n. 1, p. 7-10, mar. 2015. SAGE Publications.
<http://dx.doi.org/10.1177/1057567715576174>.

SILVA, Fernanda Lima da. **Dançar em praça de guerra: precariedade e liberdade na cidade negra (Recife, 1870-1888)**. 2019. 192 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas**. In: A função administração pública na Bahia, Salvador, 2002.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JUNIOR, Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 100-127, 30 set. 2020. Revista Brasileira de Segurança Publica. <http://dx.doi.org/10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1035>.

TERESINA. **Vila Bairro Segurança: estratégias de prevenção à violência em Teresina - Piauí - Brasil**. Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina, 2018. Cartilha montada pela Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas.

TERESINA. Secretaria Municipal de Planejamento. **PLN – Caracterização: caracterização social e econômica da região**. 2018b. Disponível em: <https://semplan.teresina.pi.gov.br/pln-caracterizacao/>. Acesso em 23/09/2020.

TERESINA. Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas. **Secretário anuncia ampliação do Vila Bairro Segurança**. 2019a. Disponível em <https://pmt.pi.gov.br/lsvr-slide/secretario-anuncia-ampliacao-do-vila-bairro-seguranca/>. Acesso em 02/09/2020.

TERESINA. Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas. **Projeto Vila Bairro Segurança realiza operação na zona norte de Teresina**. 2019b. Disponível em <https://semcaspi.teresina.pi.gov.br/2019/06/18/projeto-vila-bairro-seguranca-realiza-operacao-na-zona-norte-de-teresina/>. Acesso em 23/09/2020.

TRINDADE, Arthur. Estado, governança e segurança pública no Brasil: uma análise das secretarias estaduais de segurança pública. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 607-632, dez. 2015.

VALENTE, Júlia Leite. UPPS: observações sobre a gestão militarizada de territórios desiguais. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 5, n. 9, p. 207-225, 8 dez. 2014. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2014.8590>.

VALENTE, Juliana Y.; GALVÃO, Patricia Paiva de Oliveira; GUSMOES, Julia Dell Sol Passos; SANCHEZ, Zila M.. Revisão sistemática sobre o efeito do programa escolar de prevenção ao uso de drogas Keepin' it REAL: traduzido e implementado no Brasil pelo PROERD. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 27, n. 11, p. 4175-4189, nov. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320222711.07162022>.

VARÃO, Lorena Lima Moura; REGO, Natasha Karenina de Sousa. O caso da luta das mulheres contra o deslocamento compulsório na Av. Boa Esperança, Teresina-PI. In: BRUZACA, Ruan Didier; SOUSA, Arnaldo Vieira (org.). **Anais do I Ciclo de Debates do PAJUP: direito crítico e práticas jurídicas emancipatórias**. São Luís: Undb, 2017. p. 202-218.

VARGAS, Joana Domingues; OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. As guardas municipais no Brasil: um modelo de análise. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 85-108, mar. 2010.

WILSON, James Q.; KELLING George L. Broken windows: the police and neighborhood safety", in: **Atlantic Monthly** de março de 1982, p. 29-38.

YIN, Robert K.. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016. Tradução: Daniel Bueno; revisão técnica: Dirceu da Silva.

ZACKSESKI, Cristina Maria. **Políticas integradas de segurança urbana: modelos de respostas alternativas à criminalidade de rua**. 1997. 400 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

ZACKSESKI, Cristina; DUARTE, Evandro C. Piza. Garantismo e eficientismo penal: dissenso e convergência nas políticas de segurança urbana. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (Org.). **Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI UFU**. Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 7112-7143, 2012.