

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**CARLOS ALBERTO PEREIRA MARQUES**

**O PROGRAMA TERRITÓRIOS PELA PAZ COMO INSTRUMENTO DE  
INCLUSÃO SOCIAL DOS MORADORES DO BAIRRO DO GUAMÁ NO  
MUNICÍPIO DE BELÉM**

**BELÉM/PARÁ**

**2022**

**Carlos Alberto Pereira Marques**

**O PROGRAMA TERRITÓRIOS PELA PAZ  
COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO  
SOCIAL DOS MORADORES DO BAIRRO DO  
GUAMÁ NO MUNICÍPIO DE BELÉM**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador/a: Profa. Ma. Carla Cilene Siqueira Moreira

**BELÉM/PARÁ**

**2022**

## Ficha Catalográfica

**MARQUES**, Carlos Alberto Pereira

Título da dissertação: **O PROGRAMA TERRITÓRIOS PELA PAZ COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL DOS MORADORES DO BAIRRO DO GUAMÁ NO MUNICÍPIO DE BELÉM.** Carlos Alberto Pereira Marques. Cidade: Belém. FLACSO/FPA, 2021.

Quantidade de folhas f.: 93

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, ano.

Orientadora: Profa. Ma. Carla Cilene Siqueira Moreira

Carlos Alberto Pereira Marques

**O PROGRAMA TERRITÓRIOS PELA PAZ COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL DOS MORADORES DO BAIRRO DO GUAMÁ NO MUNICÍPIO DE BELÉM**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovado em: 15 de dezembro de 2021

---

Profª. Ma. Carla Cilene Siqueira Moreira - Orientadora  
FLACSO Brasil/FPA

---

Profª. Dra. Maria Marize Duarte - 2º membro da banca  
Universidade do Estado do Pará – UEPA

---

Profª. Dra. Maria do Socorro da Costa Coelho - 3º membro da banca  
Filiação institucional  
Universidade Federal do Pará – UFPA

---

Prof. Me. Gleidson Wirlen Bezerra Gomes – membro suplente da banca  
FLACSO Brasil/FPA

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais, irmãos, minha esposa Fátima Marques, minhas filhas Ana Clara, Juliane Marques e Carla Vitória e a toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus, por ter permitido que eu chegasse até este momento e ter me dado forças para que eu não desistisse.

Agradeço a minha orientadora **Profa. Ma. Carla Cilene Siqueira Moreira**, por aceitar conduzir o meu trabalho de pesquisa e as Professoras **Dra. Maria Marize Duarte e Dra. Maria do Socorro da Costa Coelho**, por terem aceitado contribuir na banca examinadora da minha defesa.

A todos os meus professores do curso MAESTRIA, ESTADO, GOBYERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo pela excelência da qualidade técnica de cada um.

Aos meus pais **Idamor Marques** (in memoriam) e **Erotides Pereira Marques** (in memoriam), que sempre estiveram ao meu lado me apoiando ao longo de toda a minha trajetória.

À minha esposa **Fátima do Socorro de Paula Sobrinho Marques** e minhas filhas **Ana Clara, Juliane Sobrinho e Carla Vitória**, pela compreensão e paciência demonstrada durante o período do projeto, em especial gostaria de agradecer a convivência e apoio aos meus queridos **Prof. Dário Azevedo dos Santos** (in memoriam) e **Profa. Edila Rose Barata de Lima**.

Aos meus amigos e companheiros de lutas e sonhos, por terem possibilitado através de trocas de experiências e aprendizado mútuo o meu enriquecimento intelectual e profissional

## RESUMO

A presente dissertação analisa uma experiência que está em fase de execução no Estado do Pará, o “Programa Territórios pela Paz”, criado através do Decreto nº 141 de 10 de junho de 2019, tendo como foco principal o planejamento e a integração das políticas públicas de segurança e as diversas políticas do governo estadual. A concepção de inclusão social expressa no referido programa foi o que motivou o ato de dissertar sobre esta experiência, destacando que a referida experiência tem se mostrado pioneira e inovadora, principalmente no que tange à garantia da intersetorialidade em suas ações, na integração entre os diversos órgãos, e a previsão de participação da sociedade civil como estratégia de prevenção à violência. Para tanto, realizou-se uma pesquisa qualitativa baseada em revisão bibliográfica e análise documental, com a aplicação de questionários voltados a algumas lideranças e a população em geral sobre suas percepções acerca do programa. No entanto, como o mesmo encontra-se em fase de execução, avaliou-se parcialmente a efetividade dos seus resultados, ressaltando que a experiência que está sendo desenvolvida, pelo fato de ser inovadora, tem criado uma expectativa positiva, tanto na sociedade civil organizada e na população do território pesquisado, o bairro do Guamá, assim como da população do Estado do Pará.

**Palavras-chaves:** Políticas Públicas – Territórios – Segurança Pública – Inclusão Social – Estado.

## **ABSTRACT**

This dissertation analyzes an experience that is being implemented in the State of Pará, the “Territórios pela Paz” Program, created through Decree nº 141 of June 10, 2019, with the main focus on the planning and integration of public policies. security and the various policies of the state government. The concept of social inclusion expressed in that program was what motivated the act of lecturing on this experience, highlighting that this experience has proved to be pioneering and innovative, especially with regard to ensuring intersectoriality in its actions, in the integration between the various agencies, and the provision of civil society participation as a violence prevention strategy. Therefore, a qualitative research was carried out based on a bibliographic review and document analysis, with the application of questionnaires aimed at some leaders and the population in general about their perceptions about the program. However, as it is in the execution phase, the effectiveness of its results was partially evaluated, emphasizing that the experience that is being developed, because it is innovative, has created a positive expectation, both in organized civil society and in the population of the researched territory, the Guamá neighborhood, as well as the population of the State of Pará.

**Keywords:** Public Policies – Territories – Public Security – Social Inclusion – State.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1 POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>18</b>
1.1 POLÍTICA PÚBLICA: ORIGENS E CONCEITOS BÁSICOS.....	18
1.2 POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL.....	25
1.3 TERRITÓRIO: CONCEITO E CONSIDERAÇÕES.....	28
<b>2 SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>34</b>
2.1 SEGURANÇA PÚBLICA E TERRITÓRIO.....	34
2.2 SEGURANÇA PÚBLICA, PODER ESTADO E SOCIEDADE.....	36
2.3 SEGURANÇA PÚBLICA E CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	39
2.4 SEGURANÇA PÚBLICA: DADOS ESTATÍSTICOS.....	41
2.5 SEGURANÇA PÚBLICA E A QUESTÃO SOCIAL.....	46
<b>3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PROGRAMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E NO PARÁ.....</b>	<b>47</b>
3.1 SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	47
3.1 SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ.....	54
3.2.1 O Programa PROPAZ – Presença Viva.....	55
3.2.2 A Fundação PARÁPAZ.....	57
3.2.3 Concepção do Programa Terpaz.....	58
<b>4 O PROGRAMA TERPAZ NO BAIRRO DO GUAMÁ.....</b>	<b>61</b>
4.1 INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O ESTADO DO PARÁ.....	62
4.2 INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O MUNICÍPIO DE BELÉM.....	65
4.3 O BAIRRO DO GUAMÁ.....	68
4.3.1 Lócus da Pesquisa.....	68
4.3.2 Dados Estatísticos e Aspectos Políticos Sociais e Culturais.....	71
<b>5 O PROGRAMA TERPAZ E AS USINAS DA PAZ.....</b>	<b>73</b>
5.1 O PROGRAMA TERPAZ NO GUAMÁ: OBJETO DE PESQUISA.....	76
5.2 ANÁLISE DE ESTUDO DE CAMPO.....	80
5.2.1 Metodologia.....	81
5.2.2 Perfil dos Agentes Entrevistados.....	81
<b>6 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>85</b>
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>91</b>

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1-	Foto da entrada do complexo do Icuí-Guajará.....	74
Figura 2-	Foto da parte interna do complexo do Icuí-Guajará.....	75
Figura 3-	Foto da parte externa do complexo do Icuí-Guajará.....	75
Figura 4-	Foto do terreno onde está sendo construído o complexo da Usina da Paz no bairro do Guamá (trabalhadores realizando serviços de topografia).....	78
Figura 5-	Maquete do complexo da Usina da Paz do bairro do Guamá, Belém/PA.....	79
Figura 6-	Ação de cadastro e mapeamento de vagas de emprego voltado aos moradores do Guamá.....	86
Figura 7-	Ação de cadastro e mapeamento de vagas de emprego voltado aos moradores do Guamá.....	86

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1-	Perfil Socioeconômico dos Entrevistados Quanto ao sexo.....	82
Tabela 2-	Percepção dos Entrevistados sobre o Programa.....	84

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ALEPA</b> –	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
<b>BIB/BIRD</b> –	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>CAF</b> –	Comitê de Articulação Federativa
<b>CAGED/TEM</b> –	Cadastro de empregados e desempregados do Ministério do Trabalho e Renda
<b>CELA/UFPA</b> –	Casa de Estudos Luso-Amazônicos
<b>CNSP</b> –	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública
<b>CODEM</b> –	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
<b>CONSPEP/PA</b> –	Conselho Estadual de Segurança Pública
<b>CTI</b> –	Câmara Técnica Intersetorial
<b>CV</b> -	Comando Vermelho
<b>ECNB</b> -	Espaço Cultural Nossa Biblioteca
<b>ELETRONORTE</b> –	Centrais Elétricas do Norte do Brasil
<b>EMBRAPA</b> –	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
<b>FAPESPA</b> –	Fundação Amazônica de Amparo a Estudos e Pesquisas
<b>FBSB</b> –	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
<b>FNSP</b> –	Fundo Nacional de Segurança Pública
<b>GGI</b> –	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
<b>GGI/PA</b> –	Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública do Estado do Pará
<b>IBGE</b> -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDH</b> –	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IPEA</b> -	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>LOA</b> –	Lei Orçamentária Anual
<b>MP</b> –	Medida Provisória
<b>NAEA</b> –	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
<b>OGE</b> –	Ouvidoria Geral do Estado
<b>ONU</b> –	Organização das Nações Unidas
<b>PCC</b> -	Primeiro Comando da Capital
<b>PEA</b> –	População Economicamente Ativa
<b>PNAD</b> –	Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio

<b>PNRH</b>	–	Plano Nacional para Redução de Homicídios
<b>PNSP</b>	–	Plano Nacional de Segurança Pública
<b>PPGDSTU/NAEA</b>	–	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
<b>PRONASCI</b>	–	Programa Nacional de Segurança com Cidadania
<b>RMB</b>	–	Região Metropolitana de Belém
<b>SEAC</b>	–	Secretaria Estratégica de Articulação da Cidadania
<b>SEDUC</b>	–	Secretaria de Estado de Educação do Pará
<b>SEGUP/PA</b>	–	Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Pará
<b>SEMEC</b>	-	Secretaria Municipal de Educação de Belém
<b>SENAI</b>	–	Serviço Nacional de Aprendizagem
<b>SENASP</b>	–	Secretaria Nacional de Segurança Pública
<b>SESPA</b>	–	Secretaria de estado de Saúde Pública do Pará
<b>SIEDS/PA</b>	–	Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Pará
<b>SINE</b>	–	Sistema Nacional de Emprego
<b>SUSP</b>	–	Sistema Único de Segurança Pública
<b>TERPAZ</b>	–	Programa Estadual Territórios pela Paz
<b>UFs</b>	-	Unidades da Federação
<b>UFRA</b>	–	Universidade Federal Rural da Amazônia
<b>UFPA</b>	–	Universidade Federal do Pará
<b>UIPPs</b>	–	Unidades Integradas do ParáPaz
<b>UPPs</b>	–	Unidades de Polícia Pacificadora

## INTRODUÇÃO

A dissertação em tela consta de uma experiência inovadora em fase de execução no Estado do Pará, expresso nas ações que integram o “Programa Territórios pela Paz”, criado através do Decreto Estadual nº 141 de 10 de junho de 2019, que tem como objetivo principal, o desenvolvimento de ações voltadas às áreas ou bairros considerados violentos segundo dados estatísticos oficiais, a partir de estratégias integradas entre a política de segurança pública e as diversas políticas públicas do governo estadual. Em relação a sua concepção, baseia-se no agrupamento das políticas públicas e programas voltados para o desenvolvimento de estratégias de prevenção social da violência, tendo como enfoque principal a recuperação dos territórios por parte do Estado.

As estratégias se alicerçam em avaliações e estudos que constataam a ausência de políticas públicas voltadas a estes territórios, o que possibilita, de forma gradativa, a ocupação deles por milícias e grupos de extermínio que possuem poder nos territórios ocasionando um ambiente de violência e insegurança.

Neste sentido, uma das linhas de investigação priorizada diz respeito a uma análise criteriosa em relação a como se efetiva a interface entre as políticas de segurança pública e de inclusão social no desenvolvimento e implementação do referido programa nos territórios.

Esta análise baseia-se em algumas variantes que indiquem de fato se o referido programa garante, tanto no planejamento, como em seu processo de implementação, a intersetorialidade em suas ações e a integração entre os diversos órgãos do governo estadual, possibilitando uma real efetividade no seu desenvolvimento.

Em relação à metodologia que foi aplicada na investigação, trabalhei na busca de elementos científicos e de análise do território pesquisado, utilizei bibliografias e documentos que expressam pensamentos, ideias e entendimentos que ajudarão na nossa compreensão sobre as temáticas propostas. Uma das fontes de pesquisa utilizada baseia-se nos dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que trabalham com dados confiáveis do ponto de vista social e econômico.

A metodologia de cunho qualitativo mostrou-se mais eficiente para os objetivos dessa dissertação. Dentre os instrumentos metodológicos utilizados, foi aplicado um questionário socioeconômico contendo perguntas direcionadas às lideranças comunitárias e a população

em geral do território pesquisado, o bairro do Guamá na cidade de Belém do Pará, com o objetivo de aferir suas expectativas e percepções acerca do referido programa.

A pesquisa foi realizada através de entrevista no dia 21 de outubro do ano de 2021, de forma presencial, direcionada a 14 lideranças e moradores do bairro do Guamá, tendo como local a sede do Espaço Cultural Nossa Biblioteca (ECNB), uma entidade que trabalha com crianças, adolescentes e jovens, dentre outras coisas pelo direito à educação e a leitura, como forma de inclusão social.

Na ocasião, foi apresentado o objetivo da pesquisa aos participantes, esclarecendo sobre o objeto da dissertação de mestrado em tela, em estágio de elaboração, e da importância que teria as informações e percepções realizadas por eles, em relação ao referido programa.

Foi elaborado um questionário contendo 13 perguntas para livre e voluntária resposta dos participantes, com sua estrutura direcionada no sentido de extrair informações sobre as suas condições socioeconômicas e a percepção individual em relação à metodologia e desenvolvimento do referido programa no território pesquisado.

Vale ressaltar que a percepção da população do território é fundamental, pois além de avaliar o grau de satisfação com as políticas públicas, propostas pelo governo estadual a serem elaboradas e implementadas, são indicadores sociais que apontam os aspectos positivos e negativos do referido programa, garantindo as condições objetivas para uma avaliação mais confiável em relação às ações governamentais, desenvolvidas no território.

Um dos aspectos analisados na pesquisa, diz respeito, por exemplo, aos programas voltados para a criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias, tendo como foco a garantia do acesso à justiça, as medidas de urbanização e recuperação dos espaços públicos, a proposta de descentralização da gestão pública para o território, além da participação da sociedade civil no desenvolvimento delas.

Outro aspecto abordado diz respeito às dificuldades encontradas em estabelecer um canal de desenvolvimento das diversas fases do programa, bem como avaliar como cada órgão envolvido está processando a incorporação e a integração entre os mesmos, levando em consideração as suas especificidades e prioridades.

Também foi destacado neste estudo se de fato as ações e os prazos firmados no início do planejamento do programa estão em consonância com as metas e objetivos propostos, principalmente no que tange aos prazos estabelecidos para o seu cumprimento.

Ademais, se analisou o envolvimento e a participação das entidades e organizações da sociedade civil no referido programa, pontuando as suas expectativas, em relação aos

resultados esperados, principalmente no que concerne à diminuição dos índices de violência nestes territórios e a efetivação das ações que possibilitam a inclusão de milhares de pessoas nos programas disponibilizados.

Esta pesquisa auxiliará no processo de avaliação em relação à efetividade dos instrumentos de controle social que estarão à disposição das entidades e moradores do referido bairro, tanto no processo de formulação, como na implementação do mesmo.

Por outro lado, pretendia-se pesquisar a percepção da coordenação do programa, como forma de entender de forma mais detalhada a sua concepção e metodologia, assim como explicitar sobre o cronograma físico e financeiro relacionado tanto às obras estruturais como os investimentos na área social do programa. No entanto as dificuldades encontradas, principalmente relacionadas ao avanço da pandemia e as limitações no acesso aos gestores públicos responsáveis pelo programa foram muito grandes.

Vale ressaltar que, tanto a concepção como a metodologia expressa no referido programa, motivaram o interesse no desenvolvimento desta dissertação, conforme as fontes pesquisadas, como as leis e decretos estaduais e à partir de uma análise detalhada dos programas desenvolvidos na área de segurança no Estado do Pará, no último período, destaco que, esta experiência se mostra inovadora e portanto cria uma expectativa positiva quanto ao seu processo de planejamento e implementação.

Posto isto, fica evidente que esta temática necessita de investigações que na maioria das vezes fogem dos parâmetros normais de uma pesquisa, pois se pretende de fato problematizar e encontrar respostas a algumas inquietações apresentadas tanto pelo pesquisador, como pela sociedade em geral, e que serão importantes para o enriquecimento do projeto.

No sentido de responder os objetivos e problematizações elencados nas iniciais deste projeto, estruturou-se esta dissertação em três capítulos, que irão nortear nossas análises de forma mais detalhada, levando em consideração as teorias e concepções apresentadas sobre o tema, assim como um detalhamento das características e especificidades dos territórios pesquisados.

No primeiro capítulo discorre-se sobre os conceitos básicos sobre políticas públicas e território, abordando suas origens, as teorias e concepções existentes, além de aprofundar sobre a interface entre as políticas de segurança pública e de inclusão social, relatando os aspectos políticos e metodológicos que nortearão seu processo de elaboração e sua real efetivação.

Também será analisada, com base em reflexões apresentadas por diversos autores, a questão da desigualdade social e da pobreza, que tem gerado nos últimos anos intensos debates entre estudiosos, cientistas e formuladores de políticas públicas, como forma de contribuir para a sua redução. Estes debates buscam contribuir para o desenvolvimento e a promoção de políticas públicas voltadas ao combate às desigualdades sociais e a pobreza no Brasil, voltadas para a proteção social ou para a repressão da marginalidade e a violência. E dentre as múltiplas formas de manifestação dessas desigualdades, é necessário destacar o debate acerca da questão da cor e da raça, que estão relacionadas às características do processo de desenvolvimento brasileiro.

No segundo capítulo é apresentado um breve histórico das políticas de segurança implementadas no Brasil e no Estado do Pará, tendo como foco os programas que integram segurança pública e inclusão social, objetivando o combate à violência e a criminalidade, buscando analisar, através de uma pesquisa detalhada e com base em dados fornecidos por instituições reconhecidas como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), dentre outras, os avanços obtidos nos últimos anos em relação a esta temática.

Em seguida, discorrerá acerca da concepção do “Programa Territórios pela Paz”, detalhando sua concepção, objetivos, metas e ações, destacando sobre as relações entre governos e sociedade civil no processo de elaboração e planejamento das políticas públicas, além de ressaltar o verdadeiro protagonismo da sociedade civil organizada neste processo.

Por fim, o terceiro capítulo trata sobre uma apresentação mais detalhada dos territórios pesquisados, neste caso, o Estado do Pará, o Município de Belém e o Bairro do Guamá, fazendo referência aos seus moradores, seu processo organizativo, além de suas características e peculiaridades.

Em seguida são apresentados os resultados da pesquisa de campo com os questionários aplicados aos moradores e lideranças do bairro do Guamá, contendo um levantamento socioeconômico e as opiniões dos mesmos sobre o desenvolvimento do programa. Finalizando com uma análise sobre os resultados do projeto até o momento, destacando os impactos no cotidiano dos moradores do bairro e apresentando uma avaliação sobre sua efetividade no processo de melhoria das suas condições de vida.

## **1 POLÍTICA PÚBLICA**

Neste primeiro momento, o foco principal seguirá na discussão em relação aos conceitos básicos sobre políticas públicas, além dos aspectos políticos e metodológicos que expressam desde o processo de elaboração até sua real efetivação; as complexidades sociais e políticas dos grupos sociais que foram pesquisados, além de ideias, valores, interesses e aspirações diferentes, que são caracterizadas pelos papéis diferenciados que cada cidadão exerce na sociedade; a temática dos territórios, realizando abordagens sobre o conceito, referenciais teóricos e as diversas opiniões sobre territórios e territorialidade baseados em autores e estudiosos que pesquisam sobre o tema.

Será feita também uma análise território a partir de determinados parâmetros teóricos, seguindo linhas de reflexões que perpassam por diversas concepções, tendo por base elementos de avaliação que levam em consideração aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, a partir de contextos históricos diferentes. Por fim, uma abordagem sobre algumas contribuições que destacam a interface entre as políticas de segurança pública e de inclusão social, que dialogam diretamente com o objetivo do programa que está expresso no objeto deste projeto de pesquisa.

Para tanto, será necessária uma pesquisa sobre as linhas metodológicas que pretendem viabilizar este processo de integração, como forma de desenvolver ações voltadas para a criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias, além de propiciar medidas de urbanização e recuperação dos espaços públicos, descentralizando a gestão pública e garantindo um efetivo controle social, através da participação da sociedade civil no desenvolvimento das referidas ações.

### **1.1 POLÍTICA PÚBLICA: ORIGENS E CONCEITOS BÁSICOS**

O processo histórico que originou a temática política pública, tanto como área de conhecimento, como disciplina acadêmica, tem apresentado contribuições importantes no desenvolvimento de ações concretas que visam diminuir os problemas sociais e as desigualdades.

Dessa forma a contribuição expressa por Souza (2006), que aborda em seu artigo intitulado Políticas Públicas: Uma revisão da literatura<sup>1</sup>, destacando, dentre outras coisas, o resgate histórico do ressurgimento deste campo de conhecimento, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Trata ainda dos principais conceitos e modelos de análise de políticas públicas, buscando sintetizar o estado da arte da área em questão, além de mapear e relacionar como a literatura clássica e a literatura mais recente que abordam o tema. O conteúdo do referido artigo se divide em duas partes, a primeira introduz os principais conceitos, modelos analíticos e tipologias específicas da área de políticas públicas, a segunda discute as possibilidades de aplicação da literatura neo-institucionalista à análise de políticas públicas.

Para a autora, “as últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação” (SOUSA, 2006 p. 20).

Ela apresenta alguns fatores que contribuíram para uma maior visibilidade desta área. O primeiro fator diz respeito à adoção de políticas restritivas de gastos, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, de modo particular dos países em desenvolvimento, fazendo com que a partir destas políticas, o desenho e o processo de execução de políticas públicas, tanto no aspecto social, como no econômico, ganhassem maior visibilidade. O segundo fator, trata da adoção de novas visões sobre o papel dos governos, que substituíram às políticas keynesianas do pós-guerra<sup>2</sup>, por políticas restritivas de gastos, fazendo com que, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicasse na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa, além de restringir a intervenção estatal na economia e nas políticas sociais. O terceiro fator está mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente, na grande maioria desses países, principalmente os da América Latina, ainda não se conseguiram formar coalisões políticas capazes de

---

<sup>1</sup> Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. Este artigo “ trata dos principais conceitos e modelos de análise de políticas públicas, buscando sintetizar o estado-da-arte da área, ou seja, mapear como a literatura clássica e a mais recente tratam o tema”, de Celina Sousa, Phd em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science (LSE). Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH) da Universidade Federal da Bahia. Brasil.

<sup>2</sup> A doutrina Keynesiana ficou conhecida como uma “revisão da teoria liberal”. Nesta teoria, o Estado deveria intervir na economia sempre que fosse necessário, afim de evitar a retração econômica e garantir o pleno emprego. Em 1936 foi publicado um livro que mudaria a história da economia. “Teoria geral do emprego, dos juros e da moeda”, de John Keynes, impactou o mundo na década de 30, por defender a intervenção do Estado nas relações econômicas, através de uma política de gastos públicos. Os estudos de Keynes tiveram grande influência na ascensão econômica dos países capitalistas arrasados no pós-guerra.

equacionar minimamente as questões relacionadas ao processo de elaboração de políticas públicas que sejam capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico, e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

Em relação ao surgimento da temática em questão, a autora destaca que este processo nasce nos Estados Unidos, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas na área, que anteriormente se concentravam na análise sobre o Estado e suas instituições do que propriamente na produção de governos.

Na Europa, a área de política pública surge a partir de contribuições, que têm como referência trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma de suas mais importantes instituições, o governo, como o produtor por excelência de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas em relação ao papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Conforme Souza (2006), fica claro que nos estudos e nos pressupostos analíticos sobre esta área, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é perfeitamente possível de ser formulado cientificamente, além de ser analisado por pesquisadores independentes. No entanto, ela afirma que tem um aspecto que é importante ser abordado, refere-se à trajetória da disciplina, que inicialmente nasce como uma subárea da ciência política, o que possibilita a abertura do caminho trilhado pela ciência política norte americana, principalmente no que se refere ao estudo do mundo público.

O primeiro estudo nesta área teve como foco principal as instituições, estas eram consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana, este estudo seguiu a tradição de James Madison, Jr.<sup>3</sup>, que foi um advogado e político estadunidense, sendo o quarto presidente dos EUA, entre os anos de 1809 e 1817. O segundo estudo teve como foco principal, as organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo, este estudo seguiu a tradição de Thomas Paine<sup>4</sup>. No entanto, Alexis de Tocqueville, que além de pensador político e estadista francês, foi considerado um dos grandes teóricos sobre a democracia americana, foi mais um teórico que se aproximou deste pensamento. Ambos acreditavam que estas organizações exerciam um papel fundamental,

---

<sup>3</sup> **James Madison Jr.**, foi considerado o “pai da constituição”, em função do papel que o mesmo desempenhou na elaboração e promoção da Constituição e da Declaração de Direitos, sendo um céptico da natureza humana.

<sup>4</sup> **Thomas Paine**. Político britânico, revolucionário, inventor, intelectual e um dos pais fundadores dos EUA, além de influenciar bastante o processo que originou na Revolução Francesa.

principalmente em relação ao processo de desenvolvimento das ações de um determinado governo.

O terceiro estudo foi relacionado à política pública, compreendida como um ramo da ciência política, que contribuía no processo de orientação e compreensão de como e por que os governos optam por determinadas ações. Importante ressaltar, conforme Souza (2006), que “na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências” (SOUZA, 2006, p. 23).

Nestes estudos, destacaram-se quatro grandes autores, que foram considerados “pais” fundadores da área das políticas públicas, eles apresentaram teorias importantes em relação à temática, apresenta-se abaixo uma biografia resumida deles, como bem ressalta a autora:

- Harold Dwight Laswell - Sociólogo, cientista político e teórico da comunicação estadunidense, é considerado um dos fundadores da psicologia política<sup>5</sup>, ele também foi estudante de PHD na Universidade de Chicago, e Professor de direito na Universidade de Yale.

- Herbert Alexander Simon - economista estadunidense, sendo agraciado com o prêmio de ciências econômicas em memória de Alfred Nobel de 1978<sup>6</sup>, foi um pesquisador nos campos da psicologia cognitiva, informática, administração pública, sociologia econômica e filosofia, e por vezes foi considerado como um polímata.

- Charles Edward Lindblom - acadêmico americano que estudou economia na Universidade de Chicago e foi professor emérito de ciências políticas e economia na Universidade de Yale.

- David Easton - cientista político americano nascido em Toronto no Canadá, veio para os EUA em 1943, entre os anos de 1947 a 1997, atuou como professor de ciência política na Universidade de Chicago.

---

<sup>5</sup> **Psicologia Política.** Segundo Lara, Aragusuku e Costa (2020), Na França do final do século XIX, tivemos o desenvolvimento de análises políticas por Gustave Le Bon (1910), em seu livro *La Psychologie Politique et La Défense Sociale*, no qual a Psicologia Política foi definida como uma “ciência do governo” (*science de gouverner*), um auxílio necessário para a boa atuação dos “homens do Estado”, evitando assim que durante a condução do governo “os impulsos do momento e quaisquer regras tradicionais muito sumárias, constituam seus únicos guias” (LE BON, 1910, p. 5).

<sup>6</sup> **Alfred Nobel** - famoso cientista e empresário sueco do século XIX. Seu nome ficou marcado na história por ter sido o inventor da dinamite, explosivo de grande poder destrutivo, e também o responsável pela criação do Prêmio Nobel, um prêmio dedicado a homenagear pessoas que realizam grandes ações em benefício da humanidade. (SILVA, Daniel Neves. "Alfred Nobel"; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/curiosidades/alfred-nobel.htm>. Acesso em 08 de dezembro de 2021).

Estes autores deixaram excelentes contribuições sobre esta temática, relacionadas aos conceitos, assim como em relação a melhor forma e metodologia para se compreender de forma mais didática e aprofundada sobre o desenvolvimento do tema.

Porém, foi o sociólogo Harold Dwight Laswell (1936), o autor que introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública)<sup>7</sup>, em meados dos anos 1930, ele utilizou esta expressão como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos, além de estabelecer formas de diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Por sua vez, o economista Herbert Alexander Simon (1957), introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumenta que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional, afirmando que a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada, por vários fatores, entre eles, informações incompletas ou imperfeitas, tempo para tomada da decisão, além do auto interesse dos decisores.

O economista Charles Edward Lindblom (LINDBLOM, 1959,1979 apud SOUZA, 2006), em sua teoria questiona à ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e sugere a incorporação de outras variáveis à formulação e a análise de políticas públicas. Para este autor, tal como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, não existe necessariamente um fim ou um princípio. Ele ressalta ainda que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos a sua formulação e a sua análise, que vão para além da racionalidade, cita como exemplos o papel desempenhado nas eleições, nas burocracias, nos partidos políticos e nos grupos de interesse.

Por sua vez, o cientista político David Easton (1965), destacou sua contribuição para a área ao definir a política pública como um sistema, trabalhando em um processo relacional entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo ele as políticas públicas recebem impulsos dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que por sua vez influenciam seus resultados e efeitos.

Souza (2006) tem a compreensão que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública, ela cita várias contribuições sobre o tema, de autores que apresentam ideias divergentes em alguns aspectos, no entanto, se complementam entre si.

---

<sup>7</sup> **Expressão *policy analysis*** (análise de política pública) É uma expressão linguística importante para analisar a designação das Políticas Públicas

Uma destas contribuições é a de George Herbert Mead (1995)<sup>8</sup>, a compreensão definida por este autor, em relação ao entendimento do que seja políticas públicas, é entendida como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Outra contribuição importante é a de Lynn Marquils (1980), bióloga e professora na universidade de Massachusetts, seu trabalho científico mais importante foi a teoria da endossimbiose, segundo a qual a mitocôndria teria surgido por endossimbiose, ela por sua vez define política pública, como um conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos.

Destaca-se também a contribuição de Arno Peters (1986), que foi o desenvolvedor do mapa mundi de Peters, começou sua carreira como cineasta, estudou técnicas americanas durante a década de 1930, ajudando a revolucionar a produção de filmes na Alemanha. Este autor apresenta uma definição de que política pública esteja relacionada à soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Por fim, conta-se com a contribuição de Wayne Walter Dyer (1984), psicoterapeuta, com doutorado na área de educação pela Wayne State University, associado do curso de doutorado da St. John's University em Nova York, colaborou com alguns periódicos e foi um renomado conferencista reconhecido nos EUA, sintetizando a definição de políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Entretanto, a definição mais conhecida continua sendo a do sociólogo Harold Dwight Laswell (1936), que apresenta a compreensão de que as decisões e análises sobre políticas públicas implicam necessariamente em responder as seguintes indagações: quem ganha o quê, por que e que diferença faz?

Para Souza (2006), existem outras definições que enfatizam o papel da política pública na solução de problemas, onde são apresentadas críticas que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, em que argumentam que elas ignoram a essência da política pública, ou seja, concepções baseadas no debate em torno de ideias e interesses.

Estas concepções, por concentrarem o foco no papel dos governos, deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões deles, além de não considerar muitas vezes as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. Neste aspecto, partindo do ponto de vista teórico conceitual,

---

<sup>8</sup> **George Herbert Mead** - filósofo americano de importância capital para a sociologia e a psicologia social, pertencente à escola de Chicago e que faz parte de uma corrente teórica da filosofia americana denominada de pragmatismo.

pode-se compreender a política pública, tanto em âmbito geral, como em âmbito particular, como um campo multidisciplinar, como bem destaca Souza (2006, p. 25):

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

Segundo esta autora, este processo ocorre principalmente nas ideias, valores interesses e aspirações diferentes e que desempenham cada uma delas papéis diferenciados no decorrer da sua existência, ela ressalta que estas características contribuem significativamente para que a sociedade seja complexa.

Para tanto, compreende-se que estas reflexões ajudam a contribuir no processo de desenvolvimento deste trabalho, principalmente por se tratar de um programa de governo de iniciativa do poder público estadual, que se propõe a atuar de forma integrada na implementação de suas ações, com a participação da sociedade civil. Além disto, se propõe a atuar em regime de colaboração, tanto no processo de discussão e elaboração como na efetivação de ações do referido programa, ressaltando que, muitas destas ações são de iniciativa dos moradores e entidades do território que está sendo pesquisado.

Por outro lado, tem-se a contribuição da socióloga Rua (2009)<sup>9</sup>, que relaciona a temática da política pública com a gestão governamental. Ela expressou todo este acúmulo no livro *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*, onde aborda, por exemplo, que as sociedades modernas têm como principal característica a diferenciação social, mas que esta diferenciação se evidencia também em ideias e concepções de enxergar o mundo.

As sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência. (RUA, 2009)

A autora ressalta que este processo de diferenciação social, faz com que a vida em sociedade seja complexa e que permanentemente envolva conflitos, mas que deve haver uma

---

<sup>9</sup> **Maria das Graças Rua.** Doutora em Ciências humanas, uma autora reconhecida por sua experiência na área de políticas públicas, autora do Livro *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*.

maneira de administrá-los, quando comenta que “tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc”.

Rua (2009) também afirma que, para que uma determinada sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deverá ser mantido dentro desses limites administráveis, apontando alguns caminhos que em sua compreensão, poderão contribuir nesta mediação, um deles é a coerção pura e simples e o outro é o caminho da política. Porém, ela chama atenção, que o problema com o uso da coerção é de que, quanto mais utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto, e mais elevado se torna o seu custo, neste caso, resta a política, que por sua vez envolve coerção, somente como possibilidade, não se limitando a ela.

Tendo em vista esta compreensão, ela afirma ser importante procurar saber o conceito de política e oferece uma definição bem concisa de Philippe Schmitter, cientista político americano especializado em política comparada, além de professor emérito do departamento de ciências políticas e sociais do Instituto Universitário Europeu. Para este autor, a política é a resolução pacífica de conflitos, porém, ele mesmo o considera amplo. É possível delimitar um pouco mais e buscar estabelecer o entendimento de que a política “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 2009).

Rua (2009) afirma que políticas públicas, são resultantes de atividades políticas, que atuam no sentido de compreender o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, neste sentido faz-se necessário entender e aprofundar sobre a distinção entre política pública e decisão política, como bem expõe.

As políticas públicas (policies), por sua vez, são outputs, resultantes das atividades políticas (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

Afirma ainda que, as decisões políticas nem sempre são para atender os interesses coletivos, mas as políticas públicas têm como sua característica principal buscar atender as demandas e interesses de amplos setores de uma determinada sociedade.

## 1.2 POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Dando continuidade à reflexão sobre o tema políticas públicas, faz-se necessário discorrer sobre o surgimento do tema no Brasil, apresentando as contribuições que estão expressas no artigo: Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. O referido artigo resgata a construção deste campo de conhecimento no país, apresentando um cenário atual, assim como aponta caminhos futuros para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisas sobre o tema.

Os autores do artigo em tela são Felipe Gonçalves Brasil, Mestre em Ciência Política, Ana Claudia Niedhardt Capella Dra. em Ciências Políticas, ambos destacam que as políticas públicas no Brasil têm chamado a atenção nos últimos anos pela visibilidade com que o tema tem sido destacado. Segundo estes autores, é visível o aumento no número de publicações relacionadas ao tema, pela grande procura, direcionada aos grupos de trabalho, assim como, em eventos, principalmente na área da ciência política, ou em áreas setoriais, como saúde, educação e segurança pública.

Eles afirmam que, a trajetória destes estudos, ainda que recente no país, apresenta algumas semelhanças e diferenças quando comparada ao processo histórico dos estudos sobre a temática realizado nos Estados Unidos e Europa, referenciando estes países, por serem os locais onde este campo surgiu e se desenvolveu enquanto campo de conhecimento. Abordam ainda acerca do surgimento e consolidação das políticas públicas como campo epistemológico, buscando retratar o histórico da construção desse campo multidisciplinar, que dialoga com outras áreas mais tradicionais no Brasil e no exterior. Quando citado como exemplo a ciência política e a administração pública, ainda que caminhem paralelamente, apresentem diferenças relevantes quando se compara ao desenvolvimento dos estudos sobre políticas públicas tanto no Brasil como no exterior.

A reflexão sobre este campo no Brasil feita por estes autores busca entender elementos do passado, presente, e de possibilidades futuras, além de contribuir para que os conceitos e modelos desse campo, muitos deles desenvolvidos em outros contextos nacionais, sob diferentes dinâmicas locais e distintos sistemas políticos, sejam debatidos.

Eles compreendem que o processo de expansão de políticas públicas no país, além do desenvolvimento de novos modelos teóricos sobre o tema, atenua o acentuado processo de expansão de seu ensino e a mudança no processo de reestruturação de carreiras nas gestões públicas. Por outro lado, influenciam diretamente no avanço nos estudos e pesquisas sobre

políticas públicas, buscando alternativas para uma melhor compreensão de fenômenos políticos e sociais existentes, e que necessitam de um maior aprofundamento.

É importante destacar algumas contribuições de pesquisadores e teóricos contidas no referido artigo, enriquecendo o mesmo com suas análises históricas e concepções que tiveram influência no desenvolvimento da temática no país.

Melo (1999), ressalta que se devem dividir os estudos das políticas públicas no Brasil em duas fases, que para ele são baseadas em acontecimentos históricos ocorridos em determinadas conjunturas políticas, e que influenciaram o processo de desenvolvimento deste campo.

Segundo o autor, pode-se destacar a primeira fase como elemento de transformação das políticas sociais e a crítica ao regime autoritário sobre a política social, esta fase se caracterizou como uma fase de resistência e afirmação da temática, ocasião em que ocorreram vários embates, tanto do ponto de vista político, como do ponto de vista das compreensões diferenciadas sobre o tema.

Na segunda fase, mais precisamente no período pós-constituição de 1988, o debate se intensificou, e foi focado em questões administrativas, relacionando a temas como Estado, Governo e Políticas Públicas, deste momento em diante, este campo se fortaleceu e se consolidou no país, diferentemente do que ocorria no exterior. Este processo possibilitou um maior entendimento de Estado e de governo, que através das políticas públicas, buscava uma melhor racionalização da administração pública, possibilitando a realização de reformas de Estado. Dentre tais reformas que são comumente propostas, estão a administrativa e a tributária, sempre apresentadas com a justificativa de garantir maior qualidade e eficiência na gestão, assim como no caso da proposta de implantação do modelo de Estado mínimo.

Para o autor, esta racionalização da governança, num governo democrático que necessita do respaldo da sociedade, implica em fazer com que as políticas públicas, além de mais justas e equitativas, fossem mais bem desenhadas e planejadas. Este processo fez com que, as gestões públicas trabalhassem metodologicamente em elaborações de programas, projetos e políticas, no sentido de propor soluções aos diversos problemas sociais, assim como implementar suas ações concretas.

No entanto, ele destaca alguns obstáculos que são encontrados neste percurso, um deles está na má formação dos quadros técnicos, o que dificulta o processo de implementação destas políticas. Outro obstáculo, segundo ele, diz respeito a não compreensão em relação ao

pacto federativo, o que dificulta a concretização destas políticas de forma articulada e integrada entre a união, estados e municípios.

Ele compreende que este processo de articulação e integração possibilita operacionalizar estas políticas com um custo menor, com um nível de eficiência, eficácia e efetividade bem maior, além de facilitar estratégias de desenvolvimento prévio de ferramentas e indicadores de avaliação e monitoramento.

### 1.3 TERRITÓRIO: CONCEITOS E CONSIDERAÇÕES

Dando prosseguimento às temáticas apresentadas nesta dissertação, é necessário discorrer sobre a temática dos territórios, principalmente no sentido de compreender as especificidades do território pesquisado, que será utilizado como objeto de minha dissertação.

Inicialmente, será feita uma abordagem sobre uma temática fundamental para o desenvolvimento desta dissertação: o entendimento sobre a questão dos territórios e a territorialidade. Nesse contexto, é relevante apresentar concepções que dizem respeito aos referenciais teóricos sobre territórios e territorialidade, tendo por base contribuições de alguns teóricos que desenvolvem pesquisas sobre o tema, buscando um maior aprofundamento.

As contribuições de autores analisam o território a partir de determinados parâmetros teóricos, seguindo linhas de reflexões que perpassam por várias concepções, estas ideias têm como referências elementos de avaliação que levam em consideração aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, a partir de contextos históricos diferentes.

Uma das contribuições está expressa na obra de Saquet (2015), Doutor em geografia, em que ele aborda o conceito de território, afirmando que além de possuir múltiplos elementos, incide por metamorfoses, interage com diversos conceitos, encerra caráter processual e relacional com a realidade, altera-se, apresenta superações, continuidades e discontinuidades. Para este autor, é a unidade em movimento que contém o novo e o velho, entendendo território como conceito, é lido como processo de lento melhoramento gradual e dinâmico, convergindo no sentido da sofisticação de uma abordagem para ler o mundo.

Sua obra destaca também a contribuição de vários teóricos, que contribuíram para os avanços nos estudos e nas abordagens sobre território, no entanto, ele ressalta que estas formulações ocorreram somente a partir dos anos 1990 na geografia brasileira.

Entre estes teóricos destacado por Saquet (2015), estão os mais influentes nomes de Léa Goldstein, Manoel Seabra, Bertha Becker, Milton Santos, Roberto Lobato Correa,

Manoel C. de Andrade, Octávio Ianni, Elizeu Spósito, Rogério Haesbaert, Marcelo Lopes do Souza, entre outros. Destaca-se uma formulação apresentada por autores como Milton Santos e Rogério Haesbaert, que consideram a dinâmica do território-rede, que se estabelece por diferentes pontos do espaço em áreas não necessariamente contínuas, mas com ligações e fluxos de informações e mercadorias.

Esta reflexão dialoga diretamente com o objeto desta pesquisa, tendo em vista a proposta de metodologia que o governo do estado apresenta na implantação do referido programa que é bastante semelhante, baseada em diálogos de aproximação com a sociedade civil, no desenvolvimento de políticas de segurança pública e de inclusão social.

Saquet (2015) ressalta ainda dois aspectos que são importantes para a compreensão do estudo em tela, expressando algumas questões como síntese das diversas abordagens, que ele resume em dois sentidos. No primeiro aspecto ele afirma que não se denota um juízo de valor acerca da melhor abordagem territorial a ser adotada pelo leitor, desse modo, cabe ao pesquisador/estudante definir a melhor abordagem correspondente à pesquisa que será desenvolvida. No segundo, ele chama atenção de que ao longo da exposição, poderão ser apresentados determinados problemas que podem ser identificados em estudos e pesquisas futuras.

Uma das questões que ele aborda se refere ao processo de interface entre território e paisagem ou a questão da identidade individual com o processo de integração local e/ou territorial, problemas que ele expõe como abertos às novas pesquisas. Na compreensão do autor, a geografia não se encerra nesta obra, o autor problematiza democraticamente apresentando um ponto de apoio para a constante reavaliação dos debates e para a compreensão do pensamento geográfico.

Nesta linha de pensamento, destacam-se alguns aspectos, baseado em contribuições propostas pelos autores citados, que envolvem outros fatores relevantes para compreender suas diversidades. Uma delas diz respeito ao território como o recorte do espaço delimitado por relações de poder que envolvem a produção e a apropriação espacial, com conotações políticas, econômicas, culturais, sociais ou naturais, relações estas que são alimentadas por fluxos que ocorrem em diversas escalas, do local ao global.

No entanto, uma questão que merece destaque tem a ver com o processo de evolução do conceito de território, que segundo o referido autor, adveio após a virada crítica na geografia que sucedeu de forma e em tempos distintos nos diferentes países. Ele ressalta que no Brasil o conceito central da virada crítica foi o espaço geográfico baseado nas teorias do

materialismo dialético marxista<sup>10</sup>; na Itália, com uma forte influência do teórico Antônio Gramsci<sup>11</sup>, o conceito central constituiu-se no território.

Porém tem outro aspecto está relacionado à compreensão sobre espaço geográfico, baseada na ótica italiana, que aparece como reflexo da evolução do conceito do território, no entanto, na geografia brasileira sobrevém o contrário, sendo aprofundado somente a partir de meados dos anos 1980, tardiamente se comparado à geografia italiana.

Para Saquet (2015), é função da geografia, buscar compreender criticamente para transformar a realidade, para ele o real é complexo, múltiplo, material e imaterial, bem como, está em constante movimento, todavia numa unidade dos elementos econômicos, sociais, culturais e políticos, postos territorialmente. Além disto, afirma que esta unidade, destarte, é localizada no espaço e no tempo, sendo o território, a desterritorialização e a reterritorialização, que são conceitos que norteiam a capacidade de compreender o real complexo em movimento.

Destaca-se que, as contribuições aqui apresentadas, irão contribuir para a compreensão sobre um dos objetivos propostos no “Programa Territórios pela Paz”, em que o Estado se propõe a desenvolver ações e estratégias de combate à criminalidade e a violência através do desenvolvimento de políticas públicas inclusivas.

Nesta linha de compreensão, outro referencial teórico que julgo importante para ajudar na compreensão sobre a temática, estabelecendo relação com uma das políticas públicas que norteiam este trabalho, que é a política de segurança pública: o artigo Segurança pública e Território, De Oliveira (2016), doutor em educação, realiza a reflexão sobre o binômio segurança pública e território. Nesta reflexão, ele faz uma breve referência do conceito de território, além de expressar os elementos determinantes no seu processo de delimitação na percepção da segurança pública, além de seus efeitos no cotidiano da população.

Segundo este autor, o termo território vem do latim territorium, expressão que se referia a uma terra delimitada ou sob uma dada jurisdição, apesar desta definição simples, o conceito de território é polissêmico e transformou-se bastante ao longo do tempo, o que torna difícil a sua elaboração, haja vista que, conforme a abordagem empregada, o território passa a ser visto com uma nova roupagem. O autor afirma que na maioria dos dicionários e modelos

---

<sup>10</sup> **Materialismo Dialético Marxista** - Materialismo histórico e dialético é o nome da teoria desenvolvida por Marx e Engels. Marx realizou estudos econômicos publicados na série de livros O capital, em parceria com Friedrich Engels, bem como escreveu e teve a publicação póstuma de seus Manuscritos econômicos, políticos, em que estudou a organização política da Europa após a Revolução Industrial.

<sup>11</sup> **Antônio Gramsci** - teórico e ativista político marxista.

formais de conceituação, o território é compreendido como uma área administrada pelo Estado, buscando formas de controle sobre eles.

Porém, essa definição tornou-se insuficiente para De Oliveira (2016), pois não leva em consideração os territórios informais e que estão em disputa entre as classes e os diferentes grupos que compõem as sociedades. A análise do território, tendo por base os aspectos geológicos, geomorfológicos, hidrográficos e recursos naturais, fica em segundo plano, tendo em vista que sua abordagem prioriza os conflitos e disputas estabelecidas no espaço. Ele destaca que, estas situações fomentam a criação de fronteiras entre países, regiões, estados, municípios, bairros e até mesmo áreas de influência de um determinado grupo.

Nesta linha de compreensão, destaca-se a contribuição de Friedrich Ratzel<sup>12</sup>, um pensador alemão, considerado como um dos principais teóricos clássicos da geografia e o precursor da geopolítica e do determinismo geográfico, sua principal obra publicada foi a Antropogeografia. Friedrich Ratzel faz uma abordagem que destaca o território representando uma porção do espaço terrestre identificada pela posse, sendo uma área de domínio de uma comunidade ou Estado.

Em contraposição, o pensador norte americano Robert David Sack<sup>13</sup> contribui com este debate defendendo a tese de apartar o conceito de território da noção de Estado e considerou que as relações de territorialidade, ou seja, de imposição dos territórios, transformam-se no tempo e no espaço.

Nesta mesma linha tem a contribuição do professor do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Marcelo Lopes de Souza, que coordena um grupo de pesquisa cujo foco principal é os vínculos entre relações sociais e espaço e, muito particularmente, a espacialidade da mudança social, onde relata uma experiência que ele vivência no Rio de Janeiro.

A experiência a que Marcelo Lopes de Souza se refere, é sobre o território das prostitutas em uma Rua do Rio de Janeiro, para ele este território em particular é estabelecido em oposição ao dos travestis e apenas em uma temporalidade específica, o período noturno, o que compreende também uma variação das relações de poder que agrega um tema específico, a segregação, os *apartheids*.

---

<sup>12</sup> **Friedrich Ratzel** - pensador alemão, considerado como um dos principais teóricos clássicos da Geografia e o precursor da Geopolítica e do Determinismo Geográfico.

<sup>13</sup> **Robert David Sack** - Geógrafo e Professor da Universidade de Minnessota, nos EUA.

Para além da experiência relatada, destacam-se outras contribuições que expressam concepções acerca da temática, enfatizando a visão da geografia em seus aspectos, espaciais, sociais e políticos. Nesta compreensão, tem-se a contribuição de Milton Santos<sup>14</sup> e Rogério Haesbaert<sup>15</sup>, que concentrou seus estudos nos conceitos de território e região.

Ambos consideram a ideia da dinâmica do território-rede, que busca se estabelecer por diferentes pontos do espaço em áreas não necessariamente contínuas, mas com ligações e fluxos de informações e mercadorias.

Para estes autores, com o avanço do processo de globalização e dos meios de transporte e comunicação, podem existir redes internacionais de territórios, sejam elas referentes a práticas lícitas, exercidas sobre certo comando ou domínio. O território conhece a sua multiescalaridade e se comporta em múltiplas escalas, ou seja, ele pode ser amplo como o território das nações que compõem a União Europeia, ou o específico, como os territórios de domínio dos traficantes em uma ou mais favelas e bairros por exemplo.

Para Raffestin (1993), o território evidencia relações de poder. Ele evidencia que, “em toda relação circula o poder que não é possuído, nem adquirido, mas simplesmente exercido”. (RAFFESTIN, 1993, p.1).

Como forma de enriquecer ainda mais este debate, buscando alternativas para o enfrentamento do problema da criminalidade nas grandes cidades brasileiras, apresenta-se a contribuição de duas autoras através do artigo: Reflexões sobre as articulações entre intersetorialidade, rede e território. As autoras do referido artigo, são: Pamela Pelinski, graduação em serviço social, e Jussara Ayres Bourguignon, doutorado em serviço social.

Elas fazem reflexão acerca da intersetorialidade e da articulação de rede, que são, segundo elas, uma estratégia para atender as demandas da população de forma integral e diminuir as desigualdades sociais perante o acesso da população aos seus direitos integralmente. Para estas autoras, a intersetorialidade e a articulação da rede de políticas públicas devem ser pensadas do território em que a população e os equipamentos de políticas públicas estão inseridos.

As autoras utilizam citações que afirmam que, do ponto de vista histórico as políticas públicas sociais no Brasil, são marcadas pela sua setorialização, apresentando um recorte fragmentado, onde os serviços não se comunicam entre si, muito pelo contrário eles atuam de

---

<sup>14</sup> **Milton Santos** - Geógrafo, escritor, cientista, jornalista, advogado e professor universitário brasileiro, e que foi considerado como um dos mais renomados intelectuais brasileiros.

<sup>15</sup> **Rogério Haesbaert** - Geógrafo brasileiro, Professor Titular de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense.

forma isolada (JUNQUEIRA, INOJOSA E KOMATSU, 1997, P.22 APUD SCHUTZ, MIOTO 2011).

Existe um entendimento defendido por alguns autores que, este processo de fragmentação ocorre devido a atual forma em que a estrutura governamental é organizada, sendo esta forma reproduzida por saberes e conhecimento, o que dificulta o atendimento que contemple o sujeito em sua forma integral em uma forma mais ampla (INOJOSA, 2001 APUD SCHUTZ, MIOTO 2011).

Outro entendimento expresso por outros autores defende que historicamente as políticas públicas sociais no Brasil foram marcadas pela sua setorialização apresentando um recorte fragmentado, onde os serviços não se comunicam, muito pelo contrário eles atuam de forma isolada. (JUNQUEIRA, INOJOSA E KOMATSU, 1997, P. 22 APUD SCHUTZ, MIOTO 2011).

Outros autores citam que este modelo de setorialização das políticas públicas, tem fragmentado em múltiplos setores desarticulados as necessidades sociais da população impedindo que as demandas da sociedade sejam atendidas em sua integralidade (SCHUTZ, MIOTO, 2011).

Outra compreensão expressa que este modelo setorial gera um paralelismo de ações, centralização de decisões, informações e recursos, rigidez quanto as normas, regras e critérios dos programas sociais, divergência quanto aos objetivos e papéis de cada área, unidade, instituição ou serviço participante da rede (BOURGUIGNON,2007).

Desta feita, outro autor diz que: As políticas setoriais por si só não solucionam tudo e necessitam se comunicar entre si para identificar as necessidades da população e os benefícios que pode ou não oferecer (NASCIMENTO, 2010).

Porém, outros autores destacam que, como forma de contrapartida a este modelo setorial das políticas públicas, existe o modelo intersetorial delas, entretanto não existindo consenso entre os autores sobre o seu conceito. Para eles, muitas das vezes não existe compreensão do processo de intersectorialidade como uma gestão voltada para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais, tendo como objetivo principal o enfrentamento aos problemas sociais complexos presentes em diversos setores de governo ou de políticas públicas (MONNERAT, SOUZA, 2014).

## **2 SEGURANÇA PÚBLICA**

### **2.1 SEGURANÇA PÚBLICA E TERRITÓRIO**

De Oliveira (2017) afirma que, uma das políticas públicas que mais preocupam as populações nas grandes cidades é a segurança pública, que são rotineiramente noticiadas pelos meios de comunicação e se destacam mais que temas que são tradicionalmente recorrentes como a saúde, a educação e a questão do combate à pobreza, por exemplo. Ele destaca que, na grande maioria das vezes estes noticiários contestam o que as autoridades e parte da intelectualidade defendem em seus textos, mostrando a necessidade de se estudar a origem e a forma com que esta violência é manifestada. Destaca ainda que esta violência é patrocinada por grupos criminosos que convivem nestes territórios, mas que não se contentam em ficar restritos somente em seus guetos. Como exemplo, De Oliveira (2017) afirma que, estes grupos criam e elaboram estratégias inclusive para participar ativamente de processos eleitorais, financiando e interferindo em eleições de vereadores, prefeitos, deputados, governadores.

Segundo o autor, a participação ativa nestes processos tem o claro objetivo de obter favorecimentos em relação a suas demandas, que visam atender suas necessidades territoriais em termos de segurança pública e de outras demandas que garantam seu pleno funcionamento. Ele compreende que, do ponto de vista constitucional, é justamente nas mãos do poder público municipal que estão concentradas a grande maioria das atribuições e recursos humanos, materiais e financeiros que poderão garantir a melhoria das condições de vida da população.

Ainda conforme De Oliveira (2017), os municípios cumprem um papel relevante neste processo, possibilitando a partir do território, um espaço de conjunção de forças tanto do poder público como da sociedade civil, que sejam capazes de transformar esta realidade. Afirmando que, através de estudos recentes, que as iniciativas capazes de viabilizar este processo de transformação, são pautadas no objetivo de reduzir as altas taxas de criminalidade, já que este fator provoca um sentimento de insegurança, demandando investimentos públicos tanto no aparelhamento da polícia, como em políticas de prevenção e repressão ao crime organizado.

Portanto, em seu entendimento, é importante que o município possa estruturar seu processo de intervenção na política de segurança pública, buscando compreender

primeiramente qual a dinâmica da criminalidade na cidade, quais os fatores que estão relacionados a estes crimes, para que assim possa planejar as ações a serem executadas pelo poder público municipal para diminuir sua ocorrência.

Porém, ressalta ainda De Oliveira (2017) que, posteriormente este diagnóstico deve ser utilizado como base para a elaboração de um Plano Municipal de Segurança Pública, cujas ações deverão ser operacionalizadas por uma Secretaria de Segurança Pública, ou por uma Coordenadoria de Ordem Pública.

Ribeiro (2012) complementa que, de maneira geral, a criação de instâncias como essas tem como objetivo viabilizar o planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de ações, projetos e programas que tenham como objetivo, a prevenção do crime e a redução do sentimento de insegurança no âmbito municipal.

Segundo esta autora, no caso de pequenos municípios que não dispõem de orçamento suficiente para elaborar um diagnóstico e um plano de segurança, sugere a criação de canais de comunicação entre a população e o poder público local. Ela aponta que para além da criação de instâncias de caráter governamental, existe a necessidade de se estabelecer relações com a sociedade civil, um destes canais de diálogo, podem ser expressos nos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, que segundo ela, são espaços que permitem à população discutir os problemas relativos a esta área, estabelecendo relação direta entre os órgãos de segurança pública e a população do referido território.

Ela destaca que, “o papel dos municípios com a presença de uma estrutura municipal de gestão é fundamental para avaliar, os resultados da implantação das políticas municipais e consequentemente produzir informações sobre segurança pública e violência em âmbito municipal” (RIBEIRO, 2012, p.4).

A autora apresenta alguns dados que retratam o panorama dos municípios que exercem algum tipo de controle na gestão da segurança pública, os dados do IBGE (2010), revelam que, dos 5.564 municípios do país, 22,1% possuíam algum tipo de órgão de gestão de segurança pública, sendo que 8,0% teriam conselho municipal de segurança pública, 3,02% dispunham de um fundo municipal de segurança pública, 4,78% possuíam um plano municipal de segurança pública e 14,12% contavam com guarda municipal.

Em sua compreensão, destaca que a tarefa de constituir uma guarda municipal, não é apresentada como condição indispensável para o desenvolvimento de ações de segurança pública, a presença e a importância nos municípios de um órgão público, que congregue uma guarda civil municipal é indiscutível.

Outro aspecto que ela aborda, é que ao mapearem a criminalidade e as áreas de vulnerabilidade social, é identificada a existência de bolsões, onde o crime e a violência se instalam, fica claro, que o principal fator que gera este domínio por parte de grupos armados e milícias, ocorre em razão da ausência de políticas públicas nestes territórios.

Ribeiro (2012) ainda sugere como uma das formas de equacionar esta ausência, o desenvolvimento de um trabalho integrado entre as diversas áreas da administração pública municipal, verificando os programas e projetos a serem desenvolvidos pelo poder público, ou através de entidades conveniadas, que poderiam ser direcionados para os locais onde se detecta, o que a autora denomina como “vácuo de poder”.

## 2.2 SEGURANÇA PÚBLICA, PODER, ESTADO E SOCIEDADE

Dando continuidade à temática em questão, destaca-se outra contribuição que utilizada como referência bibliográfica, que está contida no artigo intitulado Segurança Pública, Poder, Estado e Sociedade: Uma discussão no âmbito da abordagem territorial. Os autores do referido artigo são, Odacyr Roberth Moura da Silva; Sônia Maria Queiroz de Oliveira, e Carlos Alberto Dias.

A discussão que é apresentada no artigo aborda elementos relacionados à segurança pública na contemporaneidade, destacando o papel da sociedade e do Estado, utilizando como metodologia uma abordagem territorial, estabelecendo um processo de construção prática do território político, que se apresenta como base na ação do poder do Estado e privilegiando as relações estabelecidas.

Os autores destacam, inicialmente, que a segurança pública é um problema crucial, além de ser uma das questões primordiais do Estado de direito no Brasil, ressaltam que este tema tem ganhado visibilidade na última década, sendo alvo de intensos debates nas academias, na grande imprensa e na sociedade em geral. Eles citam no artigo, a experiência desenvolvida no Estado do Rio de Janeiro, a tentativa de implementar uma política de pacificação das favelas, através do programa das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadoras), no ano de 2013.

Segundo eles, este programa foi desenvolvido para atender o processo de preparação para grandes eventos esportivos que estavam programados para acontecer no Estado, como foi o caso, por exemplo, da copa do mundo de 2014 e das olimpíadas de 2016.

Eles destacam uma citação do ano de 2013, de Daniel da Silva Lacerda, pesquisador das áreas de estudos organizacionais e administração pública, e de Vanessa Brulon Soares<sup>16</sup> doutora em Administração, que, se por um lado este tipo de intervenção do Estado indica presença do mesmo em territórios antes dominados por poderes paralelos trazendo a pacificação para a comunidade, por outro lado, o programa pode ser utilizado como mais um mecanismo de controle social.

Por outro lado, apresentam para análise a seguinte indagação: O que seria necessário fazer para que o Brasil fosse capaz de resolver ou pelo menos minimizar os problemas de segurança pública, visto que a criminalidade é multifacetada ao longo do território nacional, inviabilizando, assim soluções uniformes? Em resposta a esta e outras indagações, os autores citam contribuições de teóricos e estudiosos em relação ao tema, que apresentam concepções, avaliações e proposições no sentido de reduzir a questão da violência nas grandes cidades brasileiras.

Para o antropólogo Soares (2006), que exerceu o cargo de secretário nacional de segurança pública em 2003, a violência criminal pode ser reduzida por intermédio de políticas preventivas e da ação das polícias, e no caso destas como aparelho de repressão. Ele ressalta que as políticas preventivas, por sua vez, “dependem de diagnósticos locais (técnicos e interativos), gestão participativa, circunscrição territorial, autoridade política e articulação intersetorial” (SOARES, 2006).

Estas ações apresentadas por Soares dizem respeito às relações estabelecidas entre os diferentes setores do Estado e da sociedade, tendo este primeiro o poder de legitimar os territórios existentes dentro da sociedade. Para ele, a intersetorialidade das políticas, permite a sintonia da multidimensionalidade dos fenômenos, abrindo espaço para os programas governamentais, que na avaliação dele, nada mais são que as políticas colocadas em prática.

Os autores destacam também a citação de Claude Raffestin, geógrafo suíço, professor de geografia humana na Universidade de Genebra, que tem como uma das suas principais referências e que influenciaram o seu pensamento e suas concepções sobre o poder, o filósofo Michel Foucault. Este pensamento o motivou a publicar sua mais influente obra *Por uma Geografia do Poder*, em 1980, onde afirma que o território evidencia relações de poder, explicando que “em toda relação circula o poder que não é possuído, nem adquirido, mas simplesmente exercido” (RAFFESTIN, 1993, p. 1)

---

<sup>16</sup>LACERDA, D. ; BRULON, V. . Política das UPPs e Espaços Organizacionais Precários - Uma Análise de Discurso. RAE (Impresso) , v. 53, p. 130-141, 2013.

Raffestin (1993) cita em sua obra que o modo como o território se produz emerge do campo do poder, a manifestação das territorialidades individuais ou coletivas, que é abordada como a dimensão vivida do território. Para ele é no território, onde são reveladas as diversas relações de poder que se encontram presentes não apenas na manifestação das territorialidades, mas em toda e qualquer relação.

Este autor ressalta ainda que, intrínseco ao exercício do poder sobreposto ao exercício das territorialidades estão as representações, simbolizadas nas concepções e práticas sociais, para ele, portanto, as representações de um governo, compartilhadas socialmente, capaz de manter a segurança pública, legitima o poder exercido pelo Estado.

Por outro lado, afirma que os problemas ligados à área de segurança pública são politizados à medida que a legitimidade dos governos é predominantemente determinada por sua capacidade de manter a ordem e uma possível “paz pública”. Isto significa em outras palavras, que a “presença” ou a “ausência” do governo são avaliadas e mensuradas, no imaginário da população, pela capacidade de manter a ordem e a segurança pública (BARREIRA, 2004, p.77). O que significa que, quanto mais presente se faz a ordem pública e o sentimento de segurança, mais o governo se faz presente no imaginário da população e proporcionalmente sua legitimidade é garantida, já que a legitimidade de um governo é em grande parte medida por sua capacidade de manter a ordem.

Para Raffestin, existe uma compreensão que a segurança pública emerge como condição crucial à garantia de direitos e ao cumprimento dos deveres estabelecidos pelo Estado nos ordenamentos jurídicos. No entanto, ressalta que para ser efetivada, esta demanda social necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade, tais como as instituições, os grupos, as associações, dentre outros.

Por outro lado, existe uma compreensão que a política de segurança pública, eixo estratégico das instituições ou órgãos estatais, abarca um grupo de ações projetadas em planos e programas e implementados como forma de afirmar tanto a segurança coletiva, como a individual (CARVALHO, SILVA, 2011).

Como forma de aprofundar ainda mais sobre esta temática, ressaltando alguns aspectos, relacionados à sua afirmação, enquanto política pública no Brasil, é importante destacar algumas reflexões teóricas, legislações sobre o tema, um balanço deste processo, que apontam alternativas de resolução.

## 2.3 SEGURANÇA PÚBLICA E CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como forma de situar a temática da segurança pública no arcabouço jurídico brasileiro, destaca-se a contribuição constante no artigo Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. Entre as autoras do referido artigo, está Natália de Oliveira Fontoura, mestrado em ciência política; Patrícia Silveira Rivero, doutorado em sociologia; e Rute Imanishi Rodrigues, doutorado em economia.

O referido artigo aborda dentre outras coisas, a forma como a Constituição Federal de 1988 configurou este tema, abordando seus desdobramentos nos últimos 20 anos, e algumas perspectivas para enfrentar os problemas percebidos hoje no dia a dia das cidades. Neste contexto, as autoras apresentam a compreensão de que a segurança pública no Brasil é um tema a partir do qual se pode estruturar um diagnóstico a respeito de alguns aspectos políticos, institucionais e sociais centrais. Um destes aspectos faz referência ao posicionamento do Estado como aparelho burocrático, que detém o monopólio da violência legítima e é delegado pela sociedade a fazer uso desta violência.

Elas destacam como referência uma das concepções de Max Weber<sup>17</sup>, que defende que, a legitimidade supõe a crença por parte da sociedade nesta legitimidade (WEBER, 2004). Nesta perspectiva, elas apresentam como contribuição em sua análise, o papel desempenhado pelas instituições que compõem o sistema de segurança pública, que em seus entendimentos, teriam a função de assegurar que a coerção com legitimidade deveria ser cumprida.

Baseadas em Mondaini (2006), ressaltam que, do ponto de vista das garantias civis e sociais, o Estado deve preservar o direito dos indivíduos no seu caráter de cidadãos, velando pelo cumprimento dos direitos humanos fundamentais, entre os quais o direito à vida, à igualdade, à segurança, à liberdade e o acesso à justiça.

As autoras destacam ainda que, o processo que originou a elaboração da Constituição Brasileira de 1988, onde os parlamentares que elaboraram a carta magna herdaram na área da segurança pública, um arcabouço institucional fragmentado, com uma forte concepção militar e marcado por uma atuação importante das forças armadas brasileiras. No entanto elas ponderam que, esta temática já se constitua como objeto de amplas discussões e de tratamento

---

<sup>17</sup> **Karl Emil Maximilian Weber** - Sociólogo, jurista e economista alemão, é um dos principais teóricos da sociologia e ocupa, junto a Émile Durkheim e Karl Marx, uma das bases da chamada tríade da sociologia clássica. Weber fundou um método de estudo sociológico baseado no que ele chamou de ação social e produziu estudos profícuos para a compreensão da formação do capitalismo.

constitucional desde o século XIX, com envolvimento de diversos setores que tinham interesse no tema.

O arranjo institucional herdado pela Assembleia Nacional Constituinte em 1987, segundo as autoras, foi de reconhecimento da segurança como direito individual, a definição constitucional das atribuições da polícia federal e, ainda um modelo dualizado de polícias e a militarização desta atividade. Do ponto de vista da estrutura organizativa, elas relatam que, o processo de elaboração da constituição brasileira, foi organizado através de comissões e subcomissões de trabalho temáticas, que tinham o papel de elaborar o anteprojeto a ser apresentado por um relator, para que pudesse ser apreciado para possíveis apresentações de emendas, para posteriormente ser submetido à votação.

Neste contexto, o tema da segurança pública ficou a cargo da subcomissão de defesa do Estado, da sociedade e de sua segurança, ligado à comissão da organização eleitoral, partidária e garantia das instituições, tendo sido esta a primeira vitória das forças armadas no processo constituinte. Em princípio este tema deveria ser tratado pela comissão de organização dos poderes e sistema de governo, no entanto devido ao perfil dos relatores serem de parlamentares próximos das forças armadas, a mudança de comissão serviu para entregar a questão militar a parlamentares mais conservadores (MIGUEL, 1999, p.3).

Com isto, ficaram concentrados na mesma subcomissão os principais temas de interesse das forças armadas, onde o interesse além de garantir sua missão constitucional, era de manter alguns temas relevantes para os seus interesses. Os temas prioritários que eram dos interesses das forças armadas, como a questão do serviço militar obrigatório, a preservação da jurisdição especial para crimes de natureza militar, posicionamento contrário à proposta de criação de um Ministério da Defesa, além da manutenção das polícias militares, sendo subordinadas ao exército.

Uma das questões que suscitou um amplo debate e teve repercussão na imprensa, foi a discussão relativa ao papel das forças armadas no novo regime, principalmente no que concerne as suas possibilidades de atuação interna, além do papel que teria o Conselho de Segurança Nacional (CSN).

Além disto, o que estava em jogo nesta conjuntura, estava relacionado com o fim do regime autoritário, o que justificou a preocupação do alto escalão das forças armadas, que nomeou 13 oficiais para fazer *Lobby* pelos interesses militares junto aos parlamentares constituintes, além de contar com uma atuação direta do ministro do exército neste processo. Vale destacar, no entanto, que o papel desempenhado pelas forças armadas no processo

constituente, contribuiu bastante para o processo de elaboração e formatação da redação final do texto.

As autoras relatam que, diferentemente das forças armadas e das corporações policiais, os grupos mais progressistas e ligados à esquerda, não apresentaram propostas homogêneas para as polícias e para a área da segurança pública. Alguns profissionais da área, além de defensores de direitos humanos e juristas da área criminal, defendiam a desmilitarização da polícia, porém esta proposta não era consenso por parte da esquerda, o que de certo modo, inviabilizou um amplo processo de mobilização para que ela fosse aprovada.

Para elas, ao contrário do que se esperava, a atuação de grupos de esquerda realizada durante o regime militar, não ocorreu neste processo de elaboração da constituinte, esperava-se uma participação efetiva deste segmento neste debate. A participação destes setores poderia evitar que fossem aprovadas propostas com resquícios do regime militar e de repensar o papel das polícias, com isto a subcomissão acabou, em grande medida sendo dominada pelos atores que defendiam basicamente a manutenção do arranjo institucional, modelado no período ditatorial.

Nesse contexto, as autoras destacam que a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez em nosso direito constitucional dedica um capítulo à segurança pública, o que foi caracterizado como um fator positivo, e que para além da discussão acerca da necessidade de se constitucionalizar o tema, este processo caracterizou-se como positivo, pelo fato deste capítulo se inserir na defesa do Estado e das instituições democráticas.

Após situar a temática de segurança pública no arcabouço jurídico brasileiro, é importante analisar algumas variáveis e indicadores que irão contribuir para a garantia da credibilidade do ponto de vista dos dados estatísticos e científicos ao objeto de pesquisa.

## 2.4 SEGURANÇA PÚBLICA: DADOS ESTATÍSTICOS

Como forma de compreender a complexidade da temática proposta, serão utilizados diagnósticos e dados estatísticos relacionados à questão da segurança pública no Brasil e consequentemente no território que está sendo investigado.

Uma das fontes de pesquisa usada para enriquecer esta tese com informações e dados relevantes, está expressa em um instrumento importantíssimo de análise de dados sobre a política pública de segurança, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Atlas da Violência 2020.

Em uma das reflexões, os pesquisadores ressaltam que, nas últimas três décadas, houve um acúmulo de experimentos de políticas de segurança pública no plano internacional, que lograram êxito na diminuição dos índices de criminalidade em vários países e cidades, as quais destacam Nova Iorque, Bogotá, Medellín e cidade Juarez.

Na análise apresentada, eles afirmam que somente a partir dos anos 2000, alguns Estados e municípios brasileiros passaram a assimilar a experiência estrangeira e introduzir políticas e experiências inovadoras. Estas experiências nacionais serviram para mostrar que mudanças no modelo de gestão da segurança pública, com planejamento e orientação por resultados, qualificação do trabalho policial e ações preventivas no campo social, geram resultados. Ao longo dos anos 2000 e na década seguinte, este conhecimento acumulado teve gradativa disseminação, e pode explicar parcela do movimento de diminuição de homicídios em pelo menos alguns Estados brasileiros.

Os pesquisadores do IPEA destacam, porém, alguns fatores que foram pesquisados e apresentados no Atlas da Violência 2019 e que relatam os principais problemas que influenciaram no processo de aumento do índice de crimes violentos no país em um determinado período. Um destes problemas está relacionado com o processo de flexibilização da política de acesso a armas e munição, que teve uma forte influência no crescente aumento dos índices de crimes violentos letais e intencionais no Brasil.

Segundo os pesquisadores, tendo como referência as contribuições de Cerqueira e Mello (2013)<sup>18</sup>, foi destacado que, se não fosse o Estatuto do Desarmamento, a taxa de homicídios teria aumentado em 11%, acima da taxa verificada na referida pesquisa. Nesta mesma linha, Donohue, Aneja e Weber (2010), estimaram que a taxa de crimes violentos aumentava entre 13% e 15%, em um período de dez anos, nos estados norte-americanos que possuíam legislações flexíveis ao acesso a arma de fogo, vale ressaltar que estes dois estudos estão em linha com 90% dos achados científicos sobre o tema. Eles afirmam que, mesmo com todos os estudos e pesquisas realizadas sobre o tema a favor do controle responsável das armas de fogo e pelo aperfeiçoamento do Estatuto do Desarmamento, a legislação instituída desde 2019 vai ao sentido contrário.

Os pesquisadores também afirmam que, as informações indicam que, até o processo de consolidação do presente relatório (julho de 2020), ocorreram várias tentativas por parte do

---

<sup>18</sup> Daniel Cerqueira & João Manoel Pinho de Mello, 2013. "Evaluating a National Anti-Firearm Law and Estimating the Causal Effect of Guns on Crime," Textos para discussão 607, Department of Economics PUC-Rio (Brazil).

exército, por exemplo, de descaracterizar o estatuto, o que acabou incentivando a disseminação às armas de fogo e munição, impondo obstáculos a capacidade de rastreamento de munição utilizada em crimes.

Tendo por base o diagnóstico apresentado pelos pesquisadores que elaboraram a referida pesquisa, abordar-se-ão alguns dados de como se comporta a conjuntura relacionada à violência letal no Brasil.

Segundo o Sistema de Informação sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS), houve 57.956 homicídios no Brasil, em 2018, o que corresponde a uma taxa de 27,8 mortes por 100 mil habitantes, o que foi considerado pelos pesquisadores como o menor nível de homicídios em quatro anos, e esta queda no número de casos remete ao patamar dos anos entre 2008 e 2013, em que ocorreram entre 50 mil e 58 mil homicídios anuais, os dados mostram que a diminuição das taxas de homicídio aconteceu em todas as regiões, com maior intensidade no Nordeste.

Eles destacam que, desde 2016, esse índice de violência vinha diminuindo nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, entretanto, um fator chama a atenção dos pesquisadores, o processo de reversão da tendência de aumento das mortes no Norte e Nordeste e o aumento da velocidade de queda no Sul e no Sudeste.

Diante deste quadro de redução apontado pelos pesquisadores, em 12% das taxas de homicídio no país, entre os anos de 2017 e 2018, que passou de 31,6 para 27,8 por 100 mil habitantes, eles fazem algumas indagações. Quais fatores poderiam explicar essa notável diminuição? Trata-se de alguma mudança institucional súbita ocorrida a partir de 2017? Ou a redução das mortes violentas, nesse ano, pode ser explicada pela própria dinâmica da criminalidade que já vinha se desenrolando nos anos anteriores?

Eles apontam alguns elementos do ponto de vista institucional que surgiram em 2018, no tema das políticas públicas de segurança, que na avaliação deles influenciaram neste processo de diminuição das taxas de homicídios no país.

O primeiro diz respeito à criação do Ministério da Segurança Pública, o segundo a aprovação da legislação que cria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), além da instituição do Plano Decenal de Segurança Pública (PDSP).

Eles destacam ainda que a lei nº 13.675/2018 (Lei do SUSP), não seria a solução para o problema da integração e governança federativa no setor, uma vez que não teria como equacionar as várias restrições constitucionais sobre o tema, foi um passo importante na direção correta para a imposição de maior racionalidade à política de segurança pública.

De outro modo, destacam no Atlas da Violência 2019, que já haviam chamado atenção para a tendência de queda de homicídios que abrangia gradualmente cada vez mais unidades da federação (UFs), nos dez anos anteriores a 2017. Entre 2016 e 2017, a taxa de homicídios, diminuiu em quinze UFs, por sua vez em 2018, a queda da letalidade foi observada em 24 UFs, ressaltar que naquele documento, os pesquisadores já apontavam as principais razões que estariam influenciando a queda dos homicídios pelo país afora até 2017.

Entre as razões apresentadas pelos pesquisadores, foi destacada a mudança no regime demográfico, que fez diminuir substancialmente, na última década, a proporção da quantidade de jovens na população. O Estatuto do desarmamento foi outra razão apresentada pelos pesquisadores para esta queda no número de homicídios, que segundo eles freou a escalada de mortes no Brasil.

Outro aspecto destacado pelos pesquisadores, que segundo eles conspirou a favor do aumento dos homicídios, entre 2016 e 2017, em alguns estados, sobretudo do Norte e do Nordeste, foi a guerra desencadeada entre as duas maiores facções penais no Brasil. As duas principais facções, que foram citadas na referida pesquisa, o Primeiro Comando da Capital (PCC), além do Comando Vermelho (CV) e seus parceiros locais, que eclodiu em meados de 2016, gerando número recorde de mortes no Acre, Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Os pesquisadores analisaram também que, uma guerra entre estas facções além de custosa, imprevisível e duradoura, sem um contendor com vantagens ou supremacia clara, torna-se inviável economicamente, conforme discutido na literatura de economia do crime, como em Donohue e Levitt (1988).

Após cerca de um ano e meio das escaramuças em alta intensidade, no eixo do tráfico internacional de drogas, nas rotas do alto do Rio Juruá, do Rio Solimões, e nos estados nordestinos, em que membros das duas maiores facções penais se matavam mutuamente, a intensidade dos conflitos diminuiu.

Este movimento das guerras de facções em 2016 e 2017 e o subsequente armistício, velado ou não, a partir de 2018, explicariam por que os supramencionados estados do Norte e do Nordeste foram aqueles com maiores aumentos nas taxas de homicídio, no ano de 2017, e das maiores quedas no ano de 2018, conforme esclarecem os pesquisadores.

Por outro lado, os estes acreditam que tem um outro fator que pode ter contribuído para a redução substancial dos homicídios, em 2018, este fator refere-se à piora substancial na qualidade dos dados de mortalidade, onde o total de mortes violentas com causa

indeterminada (MVCI) aumentou 25,6%, em relação a 2017, fazendo com que muitos homicídios permanecessem ocultos.

No ano de 2018, foram registradas 2.511 MVCI a mais, em relação ao ano anterior, fazendo com que o ano de 2018 figurasse como recordista nesse indicador, com 12.310 mortes cujas vítimas foram sepultadas na cova rasa das estatísticas, sem que o Estado fosse competente para informar a causa do óbito, ou simplesmente responder que a morte ocorreu por causas desconhecidas.

No entanto, os pesquisadores reforçam a compreensão de que a redução de homicídios em 2018 está relacionada com alguns fatores que contribuíram para este gradativo processo de diminuição.

O primeiro fator diz respeito ao processo de continuidade da trajetória de diminuição de homicídios na grande maioria das unidades da federação, que já havia sido observada nos anos anteriores, até o ano de 2017. Este processo de diminuição, segundo eles, está relacionado à questão demográfica, com a implantação do estatuto do desarmamento e com o amadurecimento qualitativo das políticas implementadas no âmbito dos estados. O segundo fator está relacionado pelo armistício, velado ou não, entre as maiores facções penais envolvidas nos conflitos ocorridos principalmente em seis estados das regiões norte e nordeste do país. O terceiro fator se justifica pelo aumento recorde do número de MVCI, que pode ter deixado de realizar as ocorrências em relação a milhares de homicídios praticados neste período.

Os pesquisadores destacam que, no Brasil, os homicídios são a principal causa de mortalidade de jovens, em sua maioria, negros pertencentes ao grupo etário de pessoas entre 15 e 29 anos, este dado mostra o lado mais perverso do fenômeno das mortes violentas pelo país, onde mais da metade das vítimas são pessoas com plena capacidade produtiva e em pleno desenvolvimento educacional.

Os dados mostram que foram cerca de 30 jovens vítimas de homicídios, somente no ano de 2018, significando uma taxa de 60,4 homicídios a cada 100 mil jovens, além de representar cerca de 53% do total de homicídios do país. No entanto, estes dados, apesar de representarem um grave problema, indicam um cenário melhor se comparado ao ano anterior, apontando uma diminuição de 13,6% na taxa e de 13,7% nos números absolutos, portanto o decréscimo de homicídios entre esta população jovem acompanha a melhora nos índices gerais de homicídios no país.

Em relação aos dados voltados às mulheres, nesta mesma faixa etária, a proporção de óbitos ocorridos por homicídios é consideravelmente menor, ou seja, de 16,2% entre aquelas que estão entre 15 e 19 anos; de 14% daquelas entre 20 e 24 anos; e de 11,7% entre as jovens de 25 e 29 anos. No processo comparativo com as taxas das demais faixas etárias é perfeitamente possível afirmar que, a causa morte por homicídio atinge mais mulheres e jovens do que os indivíduos de qualquer outra faixa de idade e de gênero.

## 2.5 SEGURANÇA PÚBLICA E A QUESTÃO SOCIAL

No sentido de refletir sobre esta realidade nas periferias das grandes cidades, e aprofundar sobre os conflitos existentes nos territórios, as contribuições de Gabriel de Santis Feltran, expresso no artigo intitulado O valor dos pobres: A aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo, que aborda dentre outras questões, sobre as periferias como centro de duas figurações recentes e dicotômicas merecem destaque.

Uma destas figurações diz respeito à questão da violência urbana, que pede mais repressão e a outra do desenvolvimento social, que transformaria pobres em “Classe C”, portanto este ensaio argumenta que a representação da “violência urbana” retirou o centro da “questão social” contemporânea dos “trabalhadores”, deslocando-o aos “marginais”. Este processo de deslocamento enseja um governo seletivo que recorta a população em distintos graus de “vulnerabilidade” e níveis de “complexidade” da intervenção estatal.

Um dos aspectos que o autor ressalta neste ensaio concerne ao dinheiro, pois media a relação entre os grupos recortados e suas formas de vida que, sob outras perspectivas, a lei e a moral, estariam em constante alteridade radical. Porém, o consumo emerge como forma de vida comum e a expansão mercantil, aposta de todos, conecta mercados legais e ilegais, inclusive fomentando a violência urbana que pretensamente controlaria.

Se por um lado ocorre a expansão da cidadania, comprovada pela maior cobertura das políticas e melhoria dos indicadores sociais (inclusive desigualdade de renda), mas também pela manutenção de marcos legais progressistas, consolidação da participação social em conselhos, estabilidade da democracia institucional, além da enorme expansão das capacidades de consumo e créditos populares. Por outro, se percebe o recrudescimento da insegurança e a militarização da ordem urbana, a criminalização da pobreza e sua instrumentalização pelos mercados imobiliários e de segurança privada, a ampliação do encarceramento e a tendência à internação compulsória de usuários de drogas, bem como a

incriminação do protesto social, atentados aos direitos civis. Estas reflexões contribuem para a compreensão das causas da violência nestes territórios, o aumento da desigualdade, da pobreza e conseqüentemente da exclusão social das populações que residem nas periferias dos grandes centros urbanos, e de forma particular no território pesquisado.

### **3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PROGRAMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E NO PARÁ**

Neste capítulo, será apresentado um breve histórico das políticas de segurança pública desenvolvidas no Brasil e no Estado do Pará, com o intuito de conhecer os programas e projetos que tenham sido implementados, analisando o processo de integração entre a política supracitada com outras políticas públicas.

#### **3.1 SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

Destaca-se neste momento, algumas informações relevantes no sentido de relatar as principais iniciativas implementadas pelo governo federal, tendo por base os projetos e programas implementados sobre a política pública de segurança em nosso país. Para tanto, serão utilizadas várias bibliografias e contribuições que versam sobre o tema, sempre com o intuito de contribuir na compreensão e aprofundamento em relação a esta política pública que é de suma importância para o país.

Fontes do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), a partir de um relatório fornecido pelo BID/BIRD, que destaca as principais ações implementadas ao longo das últimas décadas no país, também serão usadas para melhor desenvolvimento deste estudo. Além das informações e dados contidos no Atlas da Violência, instrumento elaborado e produzido por pesquisadores brasileiros, que tem a publicação anual, e que irá nos municiar de informações relevantes, no sentido de compreender o processo de evolução, assim como a diminuição de índices de violência em âmbito nacional e nas unidades da federação.

Por fim, os dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que contribuirão com diagnósticos e informações cientificamente comprovadas além de fornecer elementos que ajudam nas informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de segurança no país, são de suma importância para discorrer sobre a temática proposta.

Inicialmente, e como forma de fundamentar este outro momento da pesquisa, serão usadas informações contidas no artigo intitulado *Gestão de Políticas de Segurança Pública no Brasil: problemas, impasses e desafios* de autoria de Paula Rodrigues Ballesteros, Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas/SP, e atualmente é pesquisadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

Neste artigo, Ballesteros (2014) se propõe a discutir as políticas de segurança pública, pela perspectiva da gestão pública, destacando dois importantes aspectos, o das relações intergovernamentais e o da intersetorialidade. Ela relata o histórico institucional brasileiro, no que tange a estrutura administrativa estatal e a dinâmica Interorganizacional da segurança pública e os desafios apresentados para seu fortalecimento e consolidação.

Um dos aspectos destacados por ela se refere à trajetória dos planos nacionais de segurança pública no Brasil, ressalta que esta trajetória, segundo Sento-Sé (2011), teve início com o próprio processo de redemocratização, que repassou aos Estados a competência pela condução desta política, como forma de redefinição do pacto federativo.

Porém, a pouca familiaridade dos Estados para lidar com o tema, em algumas circunstâncias e a falta de iniciativa em fazê-lo em outras, gerou nos governos o problema de não conseguir reenquadrar as forças policiais sob o controle civil e, por conseguinte, de não conseguir produzir políticas de segurança pública que fossem além do uso da repressão (ADORNO, 1999).

No entanto, o crescimento da criminalidade e da violência no país, ganhou visibilidade e entrou para a agenda nacional. Diante deste cenário, aquele movimento no sentido estadual, em decorrência do clamor popular, abriu espaço para que o governo federal assumisse seu papel indutor e formulador de políticas públicas desde o final dos anos 90, como “centro de inteligência de novas práticas e abordagens” (SENTO-SÉ, 2011).

Segundo Ballesteros (2014), para muitos estudiosos que pesquisaram sobre o tema, como Sento-Sé (2011); Mesquita Neto (2008); Soares (2007); Adorno (2003), o lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), no ano de 2000, no Governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, foi apresentado como resposta a um episódio de violência de grande repercussão nacional, se caracterizando, mais como um documento político do que estratégico.

Apesar do propósito evidente de articulação, seja do Executivo com o Legislativo, seja das ações repressivas como as preventivas, o plano caracterizou-se pela sua “elevada capacidade de formulação de políticas e baixa capacidade de implementação” (ADORNO,

2003, p. 130). Mesmo com as limitações impostas por uma série de justificativas, principalmente no que diz respeito ao não rompimento da lógica pautada simplesmente pela norma penal e de uso da força, reconhece-se no PNSP, a virtude de ter colocado o tema da segurança na agenda nacional, sistematizando várias das contribuições sobre o tema, enfatizando seu caráter social e destacando o governo federal como protagonista da coordenação federativa no setor (ADORNO, 2003; SOARES, 2007; SENTO-SÉ, 2011).

Porém, existem avaliações divergentes de diversos setores da sociedade e de alguns pesquisadores, que passaram a questionar este processo, destacando que, apesar dos esforços que foram despendidos para a sua implementação, o PNSP, não logrou êxito, se mostrando extremamente ambicioso nos objetivos, e vago nas ações, o que resultou na pulverização dos seus recursos (PERES et al, 2015).

No ano de 2002, no último ano do Governo Fernando Henrique, houve uma tentativa de se elaborar um projeto denominado: “Segurança Pública para o Brasil”, contando com a participação de alguns setores da sociedade, onde eram sugeridas reformas estruturais abrangentes, inclusive no tocante às normas constitucionais. Porém, segundo (SOARES, 2007, p. 88), o presidente reviu sua adesão ao Plano e desistiu de prosseguir no caminho previsto, em função de avaliações internas do governo, que a sua implementação significaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública, caracterizando um desgaste inevitável, pois os efeitos práticos de uma reorganização institucional só teriam resultado a longo prazo.

Segundo Ballesteros (2014), no primeiro mandato do Presidente Luíz Inácio Lula da Silva, a partir do ano de 2003, foi reforçada a importância de manter o caráter articulador do governo federal, associando-se a ênfase dada às políticas preventivas e à valorização profissional dos trabalhadores da área da segurança.

Neste contexto, a rearticulação federativa, dentre outros temas, foram objetos de discussões do Comitê de Articulação Federativa (CAF) do governo, que tinha a função, dentre outras coisas a “promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas entre as esferas federal, estadual e municipal de governo, com o objetivo de garantir o atendimento das demandas da sociedade e o aprimoramento das relações federativas” (BRASIL, 2007 apud GONÇALVES, 2009).

Segundo dados extraídos das pesquisas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), com o objetivo de buscar construir um modelo que pudesse dar conta deste processo, foi lançado no ano de 2003, o que se pode considerar o embrião do Sistema Único de

Segurança Pública (SUSP), com a finalidade de definir competências e articular as ações das polícias e outras instituições do sistema de justiça criminal, que veio a ser aprovado, em nível legislativo, apenas no ano de 2018.

A aprovação do SUSP veio acompanhada de uma série de novidades, dentre as quais são destacadas a criação do Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, alterando a lei do Fundo Nacional de Segurança Pública e conseqüentemente aprovando o Plano Nacional de Segurança Pública.

Além da sua importância enquanto arcabouço legal e normativo o SUSP desempenhou um papel importante no sentido de fortalecer e criar mecanismos de integração entre as ações desenvolvidas pelos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça, possibilitando uma maior articulação entre ambas.

Dando continuidade à trajetória política administrativa da segurança pública no Brasil, tendo por base, o artigo apresentado por Paula Rodrigues Ballesteros, que nos auxilia do ponto de vista temporal.

Ela ressalta que, no ano de 2004, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), estabeleceu que, daria prioridade aos entes federados que tivessem instalado e colocassem em funcionamento os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), como critério para a distribuição dos recursos.

Porém, o segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, manteve a continuidade dos dois planos anteriores, em relação ao tema da segurança pública, constituindo uma importante série histórica para o tema no país (SOARES, 2007).

Segundo dados contidos nas pesquisas do FBSP, com a perspectiva de buscar integrar as ações do governo federal, foi instituído no ano de 2007, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), em parceria com os estados da federação, com o objetivo de estabelecer relações e efetivar ações com a participação dos Estados e Municípios.

Importante ressaltar que, a partir de 2007, os GGI, passaram a ser vinculados ao PRONASCI, momento no qual se incentivou a criação do GGI em âmbito municipal. Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), como ficaram conhecidos, foram estruturados com base no “memorial descritivo”, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Os GGI-M por sua vez, estabeleciam parâmetros para acompanhamento e auditoria da aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), segundo informações fornecidas pelo Ministério da Justiça, em 2009.

Por meio do PRONASCI, o governo Lula, objetivou estabelecer um “novo paradigma” para a segurança pública, ao promover a inclusão dos municípios e da sociedade civil, como atores fundamentais da ação estatal para o setor, relacionados principalmente às políticas preventivas destacadas no Programa.

O PRONASCI foi criado por meio de medida provisória, sendo mais tarde instituída por lei, debatida e aprovada no Congresso Nacional, estabelecendo previsão orçamentária de médio prazo (seis anos), cujo gasto foi definido, de acordo com os projetos que constituíam o Programa em cada Estado e nos municípios, que a ele aderisse, características gerenciais que os planos anteriores não previam.

Segundo o artigo elaborado por Vilobaldo Adelidio de Carvalho e Maria do Rosário de Fátima e Silva, em 2011, ambos da Universidade Federal do Estado do Piauí, que tem como tema Política de Segurança Pública no Brasil: Avanços, Limites e Desafios, e que foi publicada no espaço temático Políticas Sociais e Questões Contemporâneas da Revista *Katályses*.

Eles afirmam que, com a instituição do PRONASCI, veio o processo de combinação das ações com políticas sociais para a prevenção, controle e repressão à criminalidade, principalmente em áreas metropolitanas com altos índices de violência. Na opinião desses autores, o PRONASCI foi uma inovação na política de segurança pública brasileira, considerando apesar dos limites e desafios próprios da complexidade relativa a questão, avanços na democratização da política de segurança, garantindo uma maior participação da sociedade nas discussões e na implementação das ações nessa área.

Foram estabelecidos metas e investimentos que apontam avanços na constituição da política pública de reestruturação do sistema de segurança no contexto geral, incluindo-se aí a esfera prisional, redefinindo as estratégias de ação e gestão.

Foi no âmbito do PRONASCI que surgiu o conceito de segurança cidadã, que segundo as suas diretrizes, é entendido como um modelo, que busca através de um processo de expansão baseado na articulação dos diversos segmentos da sociedade, que juntamente com os governos traçam estratégias e ações com o objetivo de combater a criminalidade.

Em relação à conceituação apresentada, destacam-se algumas contribuições apresentadas que contribuem para a melhor compreensão sobre a temática apresentada, enriquecendo alguns aspectos centrais neste projeto.

Freire (2009, p. 105-106), defende que a atuação deve ocorrer tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito

local, para tanto uma política de Segurança Cidadã, envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações.

Com efeito, o PRONASCI apresenta uma forma e um olhar multidisciplinar em relação à segurança, por este motivo, pela primeira vez após a promulgação da atual constituição, segundo a avaliação de alguns estudiosos da área, surge a perspectiva de democratizar a política de segurança pública, garantindo a efetiva possibilidade de exercício da cidadania por parte da sociedade civil organizada.

Para Freire (2009, p. 107), trata-se de uma mudança complexa no paradigma da segurança, entretanto necessária ao fortalecimento da democracia, pois na perspectiva da Segurança Cidadã, o foco é o cidadão e, nesse sentido, a violência é percebida como um dos fatores que ameaçam ao gozo pleno de sua cidadania. Para ele, uma política de Segurança Cidadã, deve contar, não apenas com a atuação das forças policiais, sendo reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura etc. (FREIRE, 2009, p. 107)

O PRONASCI permitiu, por exemplo, o financiamento de ações de outras instituições estaduais e municipais, desde que estivessem ligadas à área de prevenção à violência, tendo representado um enorme reforço em termos de recursos na área, muito superior ao que o próprio Fundo Nacional de Segurança Pública disponibilizou à época.

Segundo dados do FBSP, no ano de 2012, foi lançado o Plano Brasil Mais Seguro, com o objetivo de trabalhar a redução da criminalidade violenta no país, além de prever ações voltadas ao enfrentamento à impunidade, ao aumento da sensação de segurança, ao controle de armas e ao combate a grupos de extermínio.

No ano de 2015, foi anunciada a criação do Plano Nacional para Redução de Homicídios (PNRH), estabelecendo várias ações focadas nas áreas com maior concentração de homicídios, um de seus objetivos, seria a integração das políticas públicas de segurança com outras políticas, tendo como elementos impulsionadores a mobilização, participação social e articulação com todos os entes federados.

No ano de 2017, foi anunciado o Plano Nacional de Segurança Pública, que tinha por objetivo, a redução de homicídios dolosos e feminicídios, a redução da violência contra a mulher, a racionalização e modernização do sistema penitenciário e o combate integrado à criminalidade organizada transnacional, em coordenação com programas e planos de outros órgãos, de forma a otimizar os recursos.

No dia 27 de fevereiro de 2018 foi criado o Ministério da Segurança Pública, a partir da edição da Medida Provisória 821, convertida, mais tarde na lei 13.690, com a cisão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que voltou a ser chamado de Ministério da Justiça.

Tendo por base as informações da Agência Senado, órgão de comunicação do Senado Federal, o novo ministério, que na redação original da MP 821 seria de natureza temporária, passou a ter caráter permanente. Dentre as suas atribuições, uma delas seria a de promover a articulação com os órgãos e as entidades de coordenação e supervisão das atividades de segurança pública, podendo ainda propor planos e programas integrados para a área, desenvolvendo uma estratégia comum por meio de gestão e integração tecnológica para troca de informações.

Ficou estabelecido que, a partir da aprovação da referida lei, caberia ao Ministério da Segurança Pública coordenar a integração com os outros entes federativos (Distrito Federal, Estados e Municípios), além de planejar e administrar a política penitenciária nacional.

Com a criação deste ministério, diversas foram as iniciativas no sentido de mudar este cenário, principalmente no que se refere à alteração da pauta de segurança pública, incluindo ações de defesa social e regime de concepção e realização de políticas voltadas para o setor, fundadas em critérios de evidência e em mecanismos de justificação técnica.

Segundo o relatório apresentado pelos pesquisadores do FBSP, constata-se que, a partir da análise de todos esses planos pode-se afirmar que, com a exceção do PRONASCI, que os outros planos, não apresentaram previsão de formas de financiamento e indução de ações, estabelecendo metas e indicadores, que são essenciais para o monitoramento da política.

A despeito das diferenças detectadas em cada um destes programas, pode-se verificar um aspecto comum a grande maioria deles, a ausência de mecanismos de governança que fossem capazes de coordenar esforços e estabelecer parâmetros de atuação e articulação interinstitucional.

Segundo tais pesquisadores, avaliou-se que de um modo geral, as propostas que teriam sido apresentadas pelos governos que se sucedem, têm falhado em um aspecto, que é o de não prever ações para incrementar a capacidade do governo federal de induzir, coordenar e implementar ações de segurança pública.

Para eles, a experiência demonstra que, apesar dos esforços despendidos nesse sentido nas últimas décadas, a persistência de alguns problemas de natureza sobretudo organizacional tem afetado significativamente o grau de governança em relação as ações do governo federal.

Dentre os problemas apresentados por eles, está a inexistência de uma definição adequada das atribuições de cada órgão, com atuação direta ou indireta no âmbito da segurança pública e da defesa social, o que prejudica uma atuação integrada.

Na visão destes pesquisadores, esta ausência de gestão integrada, prejudica bastante a eficiência da gestão financeira e do gasto público, impactando na efetividade e na eficiência das ações a cargo de cada órgão.

Eles destacam, por exemplo, a dificuldade na realização de procedimentos, regras e aparato contratual mediante critérios claros, homogêneos e passíveis de acompanhamento e verificação, principalmente dos resultados, e das diversas formas de transferência de recursos da União para os Estados e Municípios. Esta dificuldade faz com que na maioria das vezes estas transferências sejam realizadas sem critérios claros, homogêneos e que não tenham correlação com as prioridades nacionais ou locais para o setor de segurança pública.

### 3.2 SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ: ORGANIZAÇÃO E INTREGAÇÃO POLÍTICA.

Após este breve relato sobre a trajetória da política de segurança pública em âmbito nacional, destaca-se agora algumas informações sobre a trajetória desta política no Estado do Pará, utilizando dados fornecidos por órgãos do poder legislativo e executivo do Estado.

Segundo dados que constam no Banco de Leis e que são fornecidos pela Assessoria Técnica da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, foram aprovadas várias leis e decretos, que tinham o objetivo de organizar e integrar a política pública de segurança com outras políticas de governo em âmbito estadual.

No ano de 1998, na gestão do Governador Almir Gabriel, foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) e sancionada a Lei nº 6.107, de 14 de janeiro de 1998, que alterou a Lei nº 5.944, de 2 de fevereiro de 1996, que versou sobre a organização do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará. A referida lei promoveu a inclusão da Diretoria de ações Integradas de Segurança Pública, que foi criada com a atribuição de promover a integração dos órgãos supervisionados do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, nas áreas de comunicação, operação, ensino, informatização e informações policiais, sem prejuízo de sua vinculação administrativa às respectivas estruturas existentes.

No ano de 2003, na gestão do Governador Simão Jatene, foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará e sancionada a Lei nº 6.532, de 23 de janeiro de 2003, que altera a Lei nº 5.944, de 2 de fevereiro de 1996, que dispõe sobre a organização do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará e dá outras providências. Esta lei promoveu a criação do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS-PA), este sistema teve como seu mais importante órgão deliberativo o Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP-PA).

O CONSEP se caracteriza como o órgão responsável pela aprovação das diretrizes da segurança pública no Estado, com uma atuação ímpar no fortalecimento de ações integradas entre as instituições de segurança pública, bem como na promoção de decisões compartilhadas e dialogadas com a sociedade em geral.

No ano de 2004, surgiu como parte integrante das ações do Governo do Estado do Pará, o Programa Pará Paz, vinculado à Casa Civil, foi estabelecido por meio do Decreto nº 1.046, de 04 de junho de 2004, tendo como base a difusão da cultura de paz, buscando alinhar e integrar as políticas para a infância e juventude, objetivando maior efetividade e otimização dos recursos públicos.

No ano de 2010, na gestão da governadora Ana Júlia, foi criado pelo Governo do Estado do Pará através do decreto nº 2.246, de 19 de abril de 2010, que promoveu a criação do Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública do Estado do Pará (GGI/PA), órgão colegiado com caráter consultivo e deliberativo. O GGI/PA teve como objetivo principal, a identificação dos principais focos de violência e criminalidade no Estado, propondo ações conjuntas, além de coordenar e monitorar a atuação dos seus integrantes.

### **3.2.1 O Programa PROPAZ – Presença Viva**

No ano de 2013, na gestão do governador Simão Jatene, foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará e sancionada pelo governo estadual, a Lei nº 7.773, de 23 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a organização do Programa PROPAZ – PRESENÇA VIVA. Este programa tinha por finalidade fomentar, articular, coordenar, alinhar e integrar as políticas públicas para a infância, adolescência, juventude e pessoas em situação de vulnerabilidade social, por meio de ações de inclusão social, promoção da cidadania e disseminação da cultura da paz no Estado do Pará.

O PROPAZ foi transformado em política de Estado, quando o Pará reconhece, consolida e institucionaliza a “Cultura de Paz” e a “Não Violência”, como ações de política pública para fortalecer as relações humanas a partir do diálogo, da tolerância e do respeito à diversidade humana e cultural. Uma das inovações contidas no referido programa diz respeito à garantia de representações do poder executivo estadual, poder legislativo estadual, poder judiciário estadual, instituições de ensino superior e da sociedade civil organizada em seu processo de composição de coordenação.

Um dos objetivos estabelecidos para o Programa e que foram estabelecidos em lei está a unificação e integração das ações e programas sociais, que objetivava o aprimoramento da gestão governamental, evitando a pulverização de recursos e a sobreposição de ações e programas.

Outro fator importante a ser destacado no referido programa, refere-se a sua concepção, baseado na promoção de políticas integradas visando um combate sistemático ao processo de exclusão social, através de ações com foco na educação, arte, cultura, esporte e lazer, voltados à juventude.

No ano de 2015, na Gestão do Governador Simão Jatene, a Assembleia Legislativa do Estado do Pará, aprovou uma resolução de nº 5, de 10 de junho de 2015, que dispõe sobre a criação da Frente Parlamentar em Defesa da Segurança Pública do Estado do Pará. O objetivo desta frente foi o de implementar ações que contribuíssem para o fortalecimento, a integração e o desenvolvimento dos órgãos policiais e penitenciários do Estado do Pará, buscando garantir a efetividade em suas ações.

Uma das competências desta frente seria a de promover debates, visando à elaboração de programas e projetos, além de apontar diretrizes e de planejar ações na área de Segurança Pública do Estado do Pará. Outra competência prevista na referida resolução, diz respeito ao processo de intermediação e integração entre os profissionais de Segurança Pública do Estado e a população por intermédio de instituições organizadas, visando o esforço conjunto dos órgãos oficiais e a sociedade no combate ao crime organizado.

No ano de 2015, o PROPAZ, deu um passo importante que consolidou mais de 10 anos de atuação no Estado do Pará e passou a ser denominada de Fundação, criada pela Lei nº 8.907, de 1 de janeiro de 2015, ganhando status de entidade da Administração Direta, vinculada diretamente ao Gabinete do Governadoria do Estado do Pará.

Em 29 de abril do ano de 2020, na Gestão do governador Helder Barbalho, foi criada a Secretaria Estratégica de Articulação da Cidadania (SEAC), pela lei 9.045, órgão da

administração direta do poder executivo estadual com a finalidade institucional de promover a articulação com entes governamentais e não governamentais para o desenvolvimento de uma cultura de paz. O foco do trabalho, que deveria ser desenvolvido pela SEAC, estaria focado na concepção da inclusão social, gerando oportunidades culturais, educacionais, econômicas e de exercício de direitos, particularmente em espaços territoriais caracterizados por fenômenos de descoesão, violência e criminalidade, que representem ameaças à vida e a liberdade de populações trabalhadoras, criativas e carentes de apoio e de investimentos.

No momento da criação da SEAC, as estatísticas registravam segundo dados do IBGE (2010), a ocorrência de cerca de 65 homicídios para cada 100 mil habitantes, números muito acima do considerado tolerável, conforme a Organização das Nações Unidas (ONU), que trabalha com a marca de 12 homicídios para cada cem mil habitantes.

### **3.2.2 A Fundação PARÁPAZ**

Posteriormente na data de 27 de novembro do ano de 2019, na Gestão do governador Helder Barbalho, foi sancionada a Lei nº 8.898, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará, que institui nova nomenclatura à Fundação ProPaz, que passou a se chamar ParáPaz, sendo devidamente publicada após sua sanção no Diário Oficial nº 33996 de 30 de setembro de 2019.

A Fundação ParáPaz teria a função de possibilitar e promover políticas integradas com os diversos órgãos de governo, visando o combate à exclusão social; através de ações culturais, educacionais, de esporte e lazer, com o fomento de ações no âmbito escolar para a promoção da cultura de paz; ações de prevenção da violência juvenil e ações para promover a geração de emprego, renda e cidadania para os jovens do Estado do Pará.

Este processo possibilitou a promoção de políticas integradas de governo, visando o combate à exclusão social, estas atividades deveriam ser desenvolvidas por meio da arte, cultura, educação, esporte e lazer, através de ações conjuntas com as Unidades Integradas Pará Paz, por meio das Unidades Integradas de Polícia (UIPPs).

Em relação ao processo de gestão, ficou clara a importância da realização de ações conjuntas com as unidades integradas ParáPaz (UIPPs) com a Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP).

Do ponto de vista das relações externas que deveriam ser desenvolvidas, está o de promover o fortalecimento da rede de garantia de direitos por meio da articulação e

capacitação dos seus atores, instituindo instrumentos protocolares, além de apoiar iniciativas da sociedade civil organizada, compatíveis com o objetivo do programa.

Por último não menos importante, a fundação deveria trabalhar no sentido de possibilitar um amplo processo de integração entre as coordenações dos serviços integrados de atendimento à criança, ao adolescente e a mulher vítima de violência, além de promover ações itinerantes de cidadania, visando o atendimento integrado nas áreas da proteção, promoção e defesa social. Nesse sentido, a Fundação ParáPaz estabeleceu alguns eixos no sentido de orientar sua atuação, dentre os quais destacamos: Atenção, Prevenção, Defesa e Responsabilização, Estudos e Pesquisas e Promoção Social.

### **3.2.3 Concepção do Programa TERPAZ**

Este momento do estudo será responsável por dissertar sobre a concepção do Programa Territórios pela Paz (TERPAZ), que se estabelece enquanto iniciativa do Governo do Estado do Pará, explanando sobre seus objetivos, metas e ações, as instituições e entidades envolvidas em seu processo de elaboração, implementação, assim como, no monitoramento e na avaliação das suas ações. Apresentando também elementos sobre a compreensão metodológica do programa, sobre sua origem e sobre sua eficácia, principalmente no que se refere ao processo de integração dos diversos órgãos de governo, e na efetividade das ações propostas no referido programa.

Segundo dados fornecidos pela SEAC, o TerPaz, consiste na articulação de políticas públicas de inclusão social que os órgãos da administração direta e indireta e fundações, desenvolvem através de programas e projetos organizados em sete eixos temáticos. Tais eixos que nortearão as ações do programa são os seguintes:

1. Capacitação Técnica e Profissional, educação básica, arte e cultura;
2. Emprego e Renda, microcrédito e empreendedorismo, economia solidária;
3. Habitação, regularização fundiária e urbanização;
4. Saúde, esporte/lazer, assistência social; 5. Tecnologia e inclusão digital;
6. Meio ambiente e sustentabilidade;
7. Mediação de conflitos e prevenção à violência.

Vale ressaltar que o gerenciamento desse conjunto de programas e projetos é articulado e coordenado sob a perspectiva da intersetorialidade e Intercomplementaridade das ações entre os diversos órgãos do governo estadual.

Os eixos transversais que orientam a definição dos projetos são: os objetivos de desenvolvimento sustentável/ONU, o desenvolvimento territorial, a cidadania participativa e a mediação de conflitos e cultura de paz. Estes eixos transversais são responsáveis, por referenciar a escolha das ações e atividades dos programas, assim como dos seus conteúdos e das suas respectivas metodologias, pois, segundo afirma a coordenação do programa, “Ocupar os territórios das comunidades locais com a presença do Estado, através de políticas públicas de inclusão social que operem uma transformação na qualidade de vida desses ambientes”.

No Programa TerPaz as políticas públicas de inclusão social estão sistematicamente articuladas, planejadas, monitoradas, avaliadas e alinhadas às políticas públicas de segurança, bem como as políticas públicas de segurança estão sistematicamente articuladas, planejadas, monitoradas, avaliadas e realinhadas às políticas públicas de inclusão social.

Os coordenadores/as do Gabinete de Gestão Operacional/SEGUP e da Câmara Técnica Intersetorial/SEAC compõem ambas as instâncias institucionais e operam na perspectiva de uma gestão integrada do programa. Esta coordenação fica responsável em realizar as análises e avaliações dos processos de execução das políticas em curso, no sentido de estabelecer o diálogo e realizar reflexões dos gestores destes espaços, aprofundando sobre os resultados e impactos sociais alcançados, mapeando os possíveis entraves e dificuldades encontradas e, principalmente, identificando as demandas e expectativas de aperfeiçoamento em cada um dos territórios.

A coordenação definiu o planejamento de execução do referido programa em alguns municípios do Estado e nos bairros que tem relação com a capital Belém e com o município de Ananindeua em etapas. Uma das definições da coordenação, diz respeito ao processo de execução do Plano de Ação Integrado da Secretaria Estadual de Segurança Pública (SEGUP), como forma de preparação das etapas seguintes do programa.

Este plano de ação dividiu as ações em duas etapas, que consistiu no planejamento e avaliação das especificidades dos territórios, e o da garantia da pacificação dos mesmos e de sua transformação em territórios de inclusão social, com o processo de implantação de uma cultura de paz.

A etapa I caracterizou-se por um conjunto de ações administrativas imediatas, planejadas e executadas pelos órgãos do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – SIEDS, que atuam com base em seus planos táticos e operacionais, elaborados para cada um dos territórios, considerando obviamente as suas especificidades e em consonância com o Plano de Atuação.

Na etapa II, ocorreu o ingresso nos territórios de todos os órgãos públicos estaduais, que integram o eixo de Políticas de Inclusão Social da Política, sob a coordenação da Secretaria Estratégica de Estado de Articulação da Cidadania (SEAC).

Na etapa I, o conjunto de ações, foram atribuídas aos órgãos de segurança pública, para um melhor planejamento e com um nível mais detalhado em relação ao seu processo de execução, foi dividido em quatro fases, que detalhamos a seguir.

A fase I foi caracterizada por ações desenvolvidas pelos setores de inteligência das polícias civil e militar, por meio de delegacias especializadas ou unidades da polícia civil dos respectivos territórios, esta fase teve o objetivo de identificar pessoas envolvidas com grupos criminosos organizados ou práticas de crimes violentos, nos territórios que serão alvo da implantação da política pública.

A fase II foi caracterizada pela presença maciça, amplamente divulgada nos territórios e nos meios de comunicação em geral das forças policiais nas áreas contempladas, neste caso está previsto dependendo do nível de periculosidade, aferido pelos serviços de inteligência para o território a ser ocupado.

Nestes casos a coordenação recomendava o emprego de tropas especializadas do Comando de Missões Especiais da Polícia Militar e do Grupo de Pronto Emprego da Polícia Civil, que segundo informações da coordenação do programa não foi necessário no caso dos territórios, com o processo de implantação em curso na Região Metropolitana de Belém (RMB).

Destaca-se que, o anúncio prévio do início das operações, é realizado com a finalidade dissuasória da criminalidade no território a ser ocupado, com o objetivo de evitar a possibilidade de ocorrência de confrontos armados em locais densamente povoados, colocando em risco pessoas não envolvidas com a criminalidade.

Por este motivo, a coordenação da ação tomou a decisão de deflagrar ainda no início desta fase, o cumprimento das ordens de prisão obtidas e catalogadas na fase anterior, com o levantamento cuidadoso realizado pela inteligência da polícia civil.

A fase III foi caracterizada por um processo denominado pela coordenação de “abrandamento da saturação policial”, que caracterizou a fase anterior, sendo realizada uma espécie de transição para o policiamento regular, modelo ideal para o território alvo da ação.

Neste momento, buscou-se atender a eventual necessidade determinada por ocorrência de grande vulto nos territórios em processo de implantação dos territórios pela paz, neste sentido foi realizada a manutenção em caráter de sobreaviso de efetivos de batalhões águias

de moto patrulhamento e as rondas táticas metropolitanas, para atender áreas antes descobertas.

A fase IV foi caracterizada por uma estratégia que busca o estabelecimento de relação entre as populações e as forças de segurança pública, tendo como foco principal, o processo de interação entre a polícia e a comunidade. Nesta fase a estratégia objetiva prevenir a criminalidade e garantir um protagonismo na participação dos cidadãos na resolução dos problemas a serem enfrentados, atuando juntas no planejamento e na avaliação das ações de segurança pública.

Na avaliação da coordenação integrada do Programa, o processo de desenvolvimento da etapa I, transcorreu sem maiores problemas, cumprindo os objetivos e metas discutidos e planejados com êxito.

Com a conclusão da etapa I, a coordenação decidiu e colocou em prática a etapa II, que consistiu no processo de implantação de programas de inclusão social, com a estratégia de retomada dos espaços e dinâmicas de controle da criminalidade organizada, denominada “Polícia de Proximidade”.

Importante destacar que, esta modalidade de policiamento contempla métodos de interação e de escuta respeitosa das organizações comunitárias, coletivos sociais, lideranças locais, representações do comércio e das atividades e arranjos econômicos locais.

Este processo de interação deveria ser baseado na participação ativa destes segmentos nesta etapa, principalmente através da elaboração de diagnósticos dos problemas de segurança vivenciados em cada território, como também na busca de alternativas de solução deles, garantindo com isto, além da participação, protagonismo neste processo.

Vale destacar que, as políticas de segurança, articuladas às políticas de inclusão social, desenvolvidas nos territórios, inauguraram novas práticas institucionais, nas quais a atividade-fim passou a compor a lógica do TERPAZ, com isto garantindo a prestação de serviço ao público na perspectiva do planejamento integrado com a comunidade de cada território, e da ação conjunta dos órgãos do governo estadual.

#### 4 O PROGRAMA TERPAZ NO BAIRRO DO GUAMÁ

Neste capítulo, serão abordados aspectos fundamentais para detalhar este projeto de pesquisa, baseados em elementos do ponto de vista econômico e social, relacionados aos territórios escolhidos para o seu desenvolvimento.

Serão apresentadas informações gerais, baseadas em dados do IBGE e de outras fontes confiáveis de pesquisa sobre o Estado do Pará, o município de Belém e o Bairro do Guamá, território que foi destacado para o desenvolvimento detalhado do objeto de pesquisa.

Também trará informações que possibilitem uma melhor compreensão do perfil socioeconômico dos moradores dos territórios pesquisados, um breve diagnóstico econômico, político e social do bairro do Guamá, destacando sobre o perfil dos seus moradores, quais os principais problemas enfrentados e quais suas formas de organização política e social.

Por fim, será exposto o resultado da pesquisa de campo que foi realizada através dos questionários aplicados junto aos moradores e lideranças do Bairro do Guamá, onde constam informações importantes do ponto de vista social e econômico, além das suas importantes opiniões acerca do referido programa. E ainda, a análise dos resultados do projeto até o momento e de que forma está impactando na vida das pessoas, trazendo elementos específicos de avaliação sobre as ações realizadas e sobre a eficácia da metodologia aplicada.

#### 4.1 INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O ESTADO DO PARÁ

Inicialmente, apresentam-se alguns dados sobre o Estado do Pará, que é a unidade orçamentária da federação onde está sendo desenvolvido o Programa Territórios pela Paz, Segundo os dados do IBGE, o Estado do Pará possui uma área territorial de cerca de 1.245.870.707 Km<sup>2</sup> (2020), com uma densidade demográfica de cerca de 6,07 hab/Km<sup>2</sup> (2010), o que caracteriza o mesmo com dimensões continentais.

Em relação a sua população, segundo o último censo do IBGE (2010), possui cerca de 8.581.051 habitantes, e que segundo amostras desenvolvidas e apresentadas pelo referido instituto, ficando estimada em 8.777.124 de habitantes IBGE (2021). O seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo o último levantamento realizado pelo censo do IBGE (2010), é de 0,646, com um rendimento mensal por domicílio, per capita, conforme estimativas do IBGE (2020) da ordem de R\$ 883,00 reais.

A expectativa de vida da população do Estado ao nascer, conforme dados elaborados por pesquisadores da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa (FAPESPA), órgão do governo do Estado, utilizando como fonte, dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Saúde Pública do Pará (SESPA) do ano de 2020, é de cerca de 72,75 anos. Os pesquisadores ressaltam que a variação no indicador de expectativa de vida, sofreu um decréscimo, e passou a faixa média de 74 anos de idade para 72 anos de idade, considerando o

total das regiões de integração, esta variação atribui-se ao contexto da pandemia mundial provocado pela COVID-19.

Segundo eles, a expectativa de vida envolve múltiplas causalidades e se baseia no cálculo da mortalidade pelos anos vividos, o que denota que todo conjunto de fatores implicados na diminuição ou melhora na qualidade de vida de dada população irá interferir direta ou indiretamente neste indicador, baseados em componentes como violência, condições de saúde em geral, saneamento etc.

Para eles, o conhecimento desses condicionantes socioeconômicos, são determinantes, para nos ajudar a compreender o cenário em que as demais variáveis visualizadas por exemplo, ao longo deste projeto, possam ter maior ou menor inserção neste indicador especificamente.

Outra variante que foi destacada no mapa da exclusão social elaborado pela FAPESPA, tendo como fonte de dados e pesquisa do IBGE, através da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), 2021, diz respeito ao indicador “Taxa de Ocupação”, atuando em conformidade com a Organização das Nações Unidas (ONU), proporcionando o monitoramento do emprego e das distorções no mercado de trabalho.

Este levantamento diz respeito à população que ainda se encontra em idade para produzir, a população que tem algum tipo de ocupação e a população que está na categoria desocupada. O que os pesquisadores conseguiram levantar é que, permanece em elevação a taxa de crescimento populacional de mão de obra para o setor produtivo da economia, caracterizando aumento da população em idade para trabalhar.

Este diagnóstico teve como resultado, a pressão sobre o mercado de trabalho medido pela População Economicamente Ativa (PEA) do Estado, fazendo com que houvesse crescimento na taxa da população economicamente ocupada, como se vê a seguir.

A população do estado em idade considerada apropriada ao trabalho, entre os anos de 2019 a 2020, retratou um crescimento de 2,5%, saindo de 6,590 milhões, no ano de 2019, para 6,759 milhões, no ano de 2020. O crescimento da PEA no período em evidência, não foi acompanhado na mesma proporção da elevação da população ocupada, apreciada à partir do indicador “Taxa de Ocupação”, que entre 2019 e 2020, a qual se permite inferir que obteve variação positiva de 0,4%. Em relação a “Taxa de Desocupação”, o Pará registrou queda de (-0,4%), bem como os dados também evidenciam que o quantitativo das pessoas “Fora da Força de Trabalho” aumentou em todos os cenários de estudo, o que na visão dos pesquisadores

corroborar o bloqueio do mercado de trabalho paraense em absorver a população entrante, implicando em desajustes sociais.

Outra variante pesquisada, diz respeito à participação da população ocupada, de acordo com a posição da ocupação, ou seja, Empregado, Empregador, Conta Própria e Trabalhador Familiar Auxiliar, considerando os anos de 2019 e 2020. Nesta variante a posição com maior destaque no Pará, no ano de 2020, foi de Empregado (55,9%), seguido de Conta Própria (35,17%); enquanto as de menor percentual foram, Empregador (3,34%) e Trabalhador Familiar Auxiliar (5,59%).

Os pesquisadores ressaltam ainda que as políticas de Estado, direcionadas à política pública de geração de trabalho, emprego e renda, está sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER/PA). Segundo eles, a SEASTER, por meio de ações concretas, atuou para que o Pará alcançasse a posição de 1º lugar dos estados da região norte em geração de emprego e 3º na colocação do ranking nacional.

Um dos exemplos desta visibilidade ocorreu no ano de 2020, mesmo com todas as dificuldades encontradas na economia, em função da pandemia causada pela COVID-19, houve um crescimento de pessoas empregadas com carteira assinada, fato impulsionado, segundo avaliação dos pesquisadores, pelos incentivos que o governo vem oferecendo às empresas e produtores de forma geral. Os resultados concretos deste incentivo, segundo os pesquisadores, fizeram com que o saldo do 2º semestre do ano de 2020 (até novembro), alcançasse 48 mil demissões, com uma variação relativa de 6,21% no acumulado/semestre, impactando positivamente no saldo anual (até novembro) de 38.234 novos postos de trabalho formal. Para eles, esse resultado de 2020, a despeito da crise sanitária e seus efeitos sobre a sócio economia paraense, foram superiores (192%) ao ano de 2019 (janeiro a dezembro), que também apresentou crescimento, com um saldo positivo de 13.075 postos de trabalho formal.

Outra variante importante a ser destacada, tanto em nível de informação, como para as projeções em relação ao planejamento e concretização das políticas públicas, concerne ao quantitativo de recursos orçamentários e financeiros que o Estado do Pará disponibiliza para custeio e investimentos para o seu desenvolvimento.

Segundo dados da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão, obtidos através de mensagem enviada pelo executivo estadual à Assembleia Legislativa do Estado do Pará no ano de 2021, a estimativa de receita prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) do mesmo ano, da ordem de 31.079.338.835,00 Trinta e Um Bilhões, Setenta e Nove Milhões, Trezentos

e Trinta e Oito Mil, Oitocentos e trinta e Cinco Reais). Estes dados apontam que, este volume de recursos comporta o custeio com a máquina pública estadual (encargos com pessoal, previdência entre outros), bem como em investimentos no desenvolvimento das políticas públicas. Para ilustrar de forma detalhada alguns investimentos realizados, tendo por base este orçamento, apresentam-se alguns dados relativos a algumas destas políticas, que estão relacionadas diretamente com a temática do projeto em tela.

Em relação à Política Pública de Segurança, segundo os técnicos do Governo do Estado do Pará, com os resultados até agora incontestes dos indicadores de redução da criminalidade no Estado, os desafios se tornam ainda maiores no sentido de avançar no caminho da paz social no território paraense. Em função destes desafios, o Governo do Estado decidiu investir por meio do Programa de Segurança Pública, no ano de 2021, o equivalente a R\$ 633 milhões de reais ao ano, priorizando investimentos na valorização dos agentes de segurança pública; em integração; em inteligência; e, em infraestrutura.

Em relação à Política Pública relacionada à questão de Cidadania, Justiça e Direitos Humanos, o compromisso do Governo do Estado do Pará, segundo os técnicos que elaboraram a referida mensagem, se faz por meio da realização de ações inclusivas, com o intuito de garantir políticas públicas a todos os cidadãos paraenses, trabalhando principalmente, para reduzir as desigualdades e prevenindo contra a violência e a garantia de direitos.

#### 4.2 INFORMAÇÕES GERAIS DO MUNICÍPIO DE BELÉM

Destaca-se agora um pouco da realidade do município de Belém, para tanto, é necessário apresentar algumas informações importantes como forma de orientar nossas análises e compreensões sobre o desenvolvimento do projeto em tela, assim como contribuir no entendimento sobre as características e peculiaridades sobre a capital do Estado do Pará. Nesse sentido, é importante conhecer um breve trecho da história do município de Belém, sua fundação, quais as motivações para tanto, quem foram seus fundadores, além da sua localização e suas peculiaridades.

O município de Belém foi fundado em 12 de janeiro de 1616 por Francisco Caldeira Castelo Branco, antigo capitão mor do Rio grande do Norte, um dos heróis da expulsão dos franceses do Maranhão, que comandou uma expedição de 200 homens com o objetivo de afastar do litoral norte os corsários estrangeiros e iniciar a colonização do Império das

Amazonas. Francisco Caldeira Castelo Branco lançou os alicerces da cidade no lugar hoje, chamado de Forte do Castelo, onde edificou um forte de paliçada, em quadrilátero feito de taipa de pilão e guarnecido de cestões.

Essa fortificação teve inicialmente o nome de presépio, hoje o histórico Forte do Castelo, e em seu interior, foi construída uma capela, sendo consagrada a Nossa Senhora da Graça. Ao redor do Forte do Castelo, começou a se formar o povoado, que recebeu então a denominação de Feliz Lusitânia, sob a invocação de Nossa Senhora de Belém, porém neste período ocorreram várias guerras, em decorrência do processo de colonização através da escravização das tribos indígenas Tupinambás e Pacajás e da invasão dos holandeses, ingleses e franceses. Com o sucesso obtido nestas guerras contra os invasores, a cidade perdera a denominação de Feliz Lusitânia, passando a ser chamada de Nossa Senhora de Belém do Grão Pará.

O município de Belém está localizado na região norte do Brasil, na latitude 01°27'.20 Sul e longitude 48°30'.15 Oeste, apresentando uma densidade demográfica de 1.415,48 habitantes por Km<sup>2</sup> (IBGE, estimativa 2020) distribuídos em uma área de 1.059,46 km<sup>2</sup>. Segundo dados do IBGE (2010), a população existente na capital, conforme o último censo é de aproximadamente 1.393.399 habitantes, com estimativa para o ano de 2021 de cerca de 1.506.420 habitantes (2021), o que representa cerca de 60% da população de toda a região Metropolitana de Belém.

A Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), que é o órgão municipal responsável pela gestão administrativa das áreas públicas do referido município, apresenta alguns dados que são relevantes para o desenvolvimento do deste projeto, constantes no Anuário Estatístico do Município do ano de 2019.

Segundo os pesquisadores da CODEM, o município de Belém é composto por uma porção continental correspondente a 34,36% da área total, com 39 ilhas que compõem a região insular e que ocupam 65,64% do território municipal, configurando-se como uma península, dividida em 8 Distritos Administrativos e 72 bairros. Eles afirmam que a concentração de grande parte da população ocorre onde a altitude da porção continental se encontra em áreas de cotas inferiores ou iguais a 4 metros, espaços tradicionalmente conhecidos por “baixadas”. É que estas áreas sofrem influência direta das 14 bacias hidrográficas existentes no município, o que lhes impõem a condição de ocuparem terrenos alagados permanentemente, sujeitos a inundações periódicas. Entre as principais causas apontadas por eles para que ocorram estas inundações, estão as fortes chuvas que caem na

cidade, durante o ano todo, além da carência de saneamento básico e de esgotamento sanitário.

Do ponto de vista Socioeconômico de Belém, os pesquisadores pontuam que a estrutura produtiva, que baseia a economia do município está concentrada nas atividades do comércio e de serviços, além do mercado informal, que se apresentam como as principais alternativas de emprego e renda para a população. Importante destacar que é na capital, onde se concentra grande parte de todas as atividades produtivas do Estado do Pará, como podemos constatar nos dados apresentados a seguir.

Segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Renda – CAGED/TEM (2020), no período de janeiro 2019 a dezembro 2019, dos cerca de 108.080 empregos gerados na Região Metropolitana de Belém – RMB, o Município de Belém, contribui com 78,03% do preenchimento de vagas ofertadas, com admissão de 84.334 pessoas empregadas.

Estes mesmos dados apontam que, os setores de serviço e comércio admitiram, respectivamente, (43.743) e (21.806) pessoas, seguido da construção civil (12.658) e a indústria de transformação (4.303). As atividades de serviço e comércio correspondem, respectivamente, a 52% e 26%, demonstrando a alta concentração dos postos de trabalho no município de Belém, acarretando diversos problemas de ordem urbana por configurar-se como local em constante crescimento na geração de emprego e renda.

No entanto, estes dados nos remetem a outra reflexão, segundo estimativas do IBGE (2019), a taxa de pessoas ocupadas no município de Belém é de aproximadamente 29% da população, totalizando cerca de 432.600 pessoas ocupadas em média. O salário médio mensal dos trabalhadores formais do município é de 3,5 salários-mínimos, e com um percentual de 39% dos rendimentos nominais mensais percapta que fica na ordem de até 1/2 salário-mínimo (IBGE, 2010).

Importante destacar que as variantes relacionadas ao perfil socioeconômico dos moradores do município de Belém, nos garantem elementos de avaliação, em relação às prioridades que os governos devem dispor em relação a implementação de políticas afirmativas de inclusão, seja na geração de trabalho, emprego e renda, como em ações que garantam de fato e de direito a cidadania plena a população local.

## 4.3 O BAIRRO DO GUAMÁ

### 4.3.1 O Lócus da Pesquisa

Após esta breve apresentação do perfil socioeconômico dos moradores da capital, parte-se para conhecer um pouco mais do território escolhido para o desenvolvimento local do referido objeto de pesquisa: o bairro do Guamá, seus habitantes, sua localização, sua infraestrutura, suas organizações e suas peculiaridades.

Na dissertação de mestrado de José Luiz de Moraes Franco, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais (PPGCS), do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), na Universidade Federal do Pará. A dissertação tem como título: “Os movimentos sociais do bairro do Guamá (Belém): da Teologia da Libertação ao Coletivo Resistência Amazônica e o Espaço Cultural Nossa Biblioteca”, em que ele traz alguns elementos e dados importantes para enriquecer o projeto em tela.

Inicialmente ele destaca algumas informações importantes sobre a identidade do bairro do Guamá, afirmando que o começo de sua história tem uma característica muito forte, na quase esquecida construção do “Hospício dos Lázaros do Tucunduba” (1815-1938).

Segundo ele, era para esse leprosário que as pessoas eram levadas a fim de serem excluídas da sociedade por suas condições de hansenianas. Este contexto data do início do século XX, ocasião em que eram construídos hospitais de isolamento para pessoas acometidas por essa doença.

Este autor ainda apresenta o depoimento de um antigo morador do bairro e historiador José Messiano Trindade Ramos, que é integrante do Projeto “Conheça o seu município”, uma parceria da Secretaria Municipal de Educação (SEMEC) de Belém e a Casa de Estudos Luso-Amazônicos (CELA/UFGPA). Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFGPA, com ênfase em Antropologia, Especialista em História da Amazônia pela UFGPA e Graduado em História por esta mesma universidade.

Ramos (2002, p.33) informa que “três hospitais de isolamento foram construídos no começo do século XX: Hospital Domingos Freire, São Sebastião e São Roque (que se transformaram no atual Hospital Universitário João de Barros Barreto)”. Ele relata que estes hospitais acolhiam pessoas contaminadas por doenças infecto contagiosa, como tuberculose, varíola e febre amarela. Foi por esta época que se instalaram o cemitério de Santa Izabel e o

Cemitério da Ordem Terceira de São Francisco, para enterrar os que viessem a falecer no leprosário e nos hospitais de isolamento.

A existência no bairro do Guamá, do Cemitério de Santa Izabel, que é considerado o maior cemitério público em funcionamento em cidade, apresenta nos dias de hoje constantes riscos de infiltração e percolação de contaminantes oriundos dos túmulos e do solo através da zona não saturada, pois a capital tem como agravante, o fato de atingir altos índices pluviométricos, principalmente nos meses de janeiro a meados de maio.

Para ele, portanto, é preciso mostrar que a história do bairro do Guamá é uma história de exclusão e muitas vezes de insalubridade, percebida por muitos que moram fora dele, no entanto uma história de muitas lutas e muita resistência. Franco (...) observa que, nesse sentido, Ramos (2002) contribui, explicando que:

Dentro desse contexto, pode ser entendido, então, como um lugar que, por estar distante e isolado do centro da cidade na época, seria ideal para servir de ‘depósito de lixo social’, ou seja, um espaço que abrigaria pessoas consideradas indesejáveis, maléficas e inúteis à sociedade (RAMOS, 2002, p. 33).

Este autor reforça que um dos fatores que contribuiu nesse processo foi a política de Antônio José de Lemos, intendente de Belém entre 1897 e 1911, sendo o principal responsável pelo desenvolvimento urbano da cidade. Antônio Lemos, projetou uma série de modificações que impactaram a vida do cidadão paraense aquela época, sendo tratado como “o maior administrador municipal dos últimos tempos”. Lemos tinha uma visão de reforma urbana baseada na tão sonhada modernização, tendo como justificativa a constante circulação da borracha na cidade, havendo com isto a necessidade de cada vez mais excluir o bairro da vida social belenense.

Segundo Ramos (2002), a visão que o Intendente tinha, era o da implementação de um Código de Posturas que viesse padronizar e embelezar a cidade de acordo com as características das cidades europeias, tendo como um de seus alvos, os moradores pobres do centro da cidade, que deveriam deixar de enfeia-la para torná-la, mais atraente para que viessem visitá-la. Neste sentido, continua ele, a alternativa encontrada por Antônio Lemos, foi a expulsão dessas pessoas dos espaços centrais da cidade, tudo isto para garantir os padrões de modernização defendidos por ele.

No entanto, a partir da década de 30, com a completa desativação do Leprosário do Tucunduba, o bairro do Guamá começa a ser ocupado devido à crescente economia da borracha, porém seu auge populacional é bem mais acentuado a partir dos anos 60 (RAMOS, 2002). Durante as décadas de 60-70, com a implantação dos Grandes Projetos Econômicos na

Amazônia, ocorreu um grande “êxodo rural” que, aliado ao encarecimento dos terrenos do centro da cidade de Belém, levou a população de baixa renda a ocupar áreas periféricas, como o bairro do Guamá, em terrenos geralmente alagados e sem títulos de propriedade (RAMOS, 2002, p. 35-36).

A partir desta conjuntura, o bairro do Guamá, passou a ser foco de política pública e abrigo para muitas pessoas que vinham de muitos lugares do interior do Estado e outros estados vizinhos, em busca de qualidade de vida na capital, encontrando, porém, as dificuldades e problemas apresentados por Ramos (2002).

Segundo Ramos (2002), levando em conta sua importante localização geográfica, isso pode explicar o fato do bairro do Guamá, ser considerado o mais populoso e um dos principais bairros da cidade de Belém, pois mantém um contato direto com suas origens, estabelecendo uma forma de intercâmbio entre o interior e a cidade. Segundo ele, esta característica carrega em sua história uma enorme desigualdade social, que contrasta com uma extensa vivência cultural proporcionadas por seus moradores, que se sobressai às constantes mazelas sociais encontradas no referido território, principalmente no que tange a questão da violência.

Segundo o historiador José do Espírito Santo Dias Júnior, professor adjunto de História pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutor em História (PUC – SP/2014). Mestre em História Social da Amazônia (UFPA/2009). Especialista em Estudos Culturais da Amazônia (UFPA/2007) e Bacharel e Licenciado Pleno em História (UFPA/2000). Em sua contribuição, ele afirma que a construção de uma identidade coletiva, genuinamente, está ligada a sua formação sócio espacial, em que alguns indícios apontam o processo de ocupação do bairro como um dos fatores responsáveis pela formação das afinidades sociais de identificação dos moradores com o espaço. Para ele a gênese do bairro do Guamá se deu em duas direções: uma primeira ocupação desencadeada no início do século XX, a partir do bairro de São Braz, e outra intensificada no início da década de 1950, proveniente do Rio Guamá.

Ele afirma que a ocupação das primeiras áreas do Guamá, como já foi dito, se deu como extensão do bairro de São Braz, onde se concentravam principalmente migrantes nordestinos que chegavam a Belém, atraídos pela economia da borracha. Ressalta ainda, a facilidade de ficar em terrenos próximos ao bairro de São Braz, ponto de entrada e saída da cidade, possibilitou a ocupação do espaço por grande número de migrantes que se

embrenhavam nas matas próximas, formando caminhos e passagens por onde foram se fixando as famílias (DIAS JUNIOR, 2009, p.38).

Para finalizar, Dias Júnior (2009) ressalta que é presente no bairro uma forte característica de uma cultura, que se apresenta com traços dos ribeirinhos, devido à formação deste território ter sido construído graças a esse contato com o lado rural da capital.

Após esta breve passagem pela história de como se deu o processo de ocupação do bairro do Guamá, além de algumas de suas características e peculiaridades, que são importantes para a compreensão do contexto atual do referido território, serão apresentados alguns dados estatísticos que servem como base para justificar este território como elemento propulsor para o desenvolvimento do projeto em tela, por se caracterizar como um território importante nos aspectos político, social e cultural, tanto de seus moradores, como da cidade como um todo.

#### **4.3.2 Dados Estatísticos e Aspectos Políticos, Sociais e Culturais**

Segundo o último censo do IBGE (2010), o bairro do Guamá se caracteriza, como o mais populoso da cidade de Belém, com um total de 94.610 habitantes, sua delimitação se dá pelos bairros de Canudos, Terra Firme, Bairro Universitário, Condor e Cremação.

O bairro é banhado pelo segundo maior corpo hídrico do Estado, o Rio Guamá, manancial que abastece a cidade de Belém, e se caracteriza pela ocupação desordenada das margens de rios e igarapés, o que leva intensas modificações nas características naturais desses locais. Cita-se como um dos afluentes do rio Guamá, a Bacia do Tucunduba, que possui aproximadamente, 1055 hectares, onde 575 destes estão em áreas de “baixadas”, o que corresponde a 21,02% das áreas de várzea de Belém (COUTO, 2007).

Esta citação acima é do geógrafo Aiala Colares de Oliveira Couto, Bacharel e Licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Possui especialização em Planejamento Urbano pelo Curso de Formação Internacional de Pós-Graduados em Áreas Amazônicas (FIPAM); Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU-NAEA-UFPA).

Em uma de suas pesquisas sobre a bacia do Tucunduba, ele destaca que ela se constitui em um espaço de resistência e muita violência, em função da grande quantidade de drogas

que circula no referido território, aliado a falta de políticas públicas afirmativas por parte dos poderes públicos em todas as esferas. Segundo ele, o canal principal da bacia do Tucunduba, onde se encontram as comunidades Riacho Doce e Pantanal é, para os moradores, o marco divisor entre os bairros do Guamá e Terra Firme, embora a lei nº 7.806 de 30/07/1996, estabeleça outra delimitação, a partir de informações, obtidas em sua pesquisa que, ele relata que compõem essa bacia 13 canais com 14.175 metros de extensão, dos quais 7.865 metros são retificados.

A área do Tucunduba engloba parte dos bairros do Guamá, Canudos, Marco e Jabatiteua, onde reside cerca de 35 mil famílias, em um total estimado de 175 mil pessoas, ocupando de modo informal, terrenos de propriedade da Universidade Federal do Pará (UFPA), que correspondem, aproximadamente, 1/6 da área descontínua da cidade de Belém, conforme consta no parecer sobre a referida área, elaborado por pesquisadores da UFPA.

Couto (2009) destaca que a partir dos anos 70, ocorre a fragmentação do chamado cinturão institucional da cidade que correspondiam às terras da Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e Centrais Elétricas do Norte do Brasil (ELETRONORTE). Para ele esta fragmentação se dá através da ocupação da várzea do Tucunduba, em que sua evolução urbana acontece por meio de um grande fluxo migratório de famílias de baixa renda que vinham do interior do Estado do Pará, de Estados vizinhos, e até mesmo de áreas da cidade que estavam passando por um processo de revalorização, deslocando com isto uma grande massa de pessoas pobres para as áreas de baixada.

Neste contexto, trata-se, portanto, de uma área marcada pela concentração de moradias inadequadas, casas construídas sobre os cursos d'água (palafitas), onde inexístiam ou eram insuficientes as infraestruturas e os serviços básicos como: saneamento (drenagem pluvial, coleta e tratamento de esgotos domiciliares, industriais e comerciais; rede de água potável, coleta e tratamento de lixo), (COLARES p. 08, 2007).

Importante destacar, segundo dados do IBGE (2010), que apenas 8% das residências localizadas na capital, possuem rede coletora de esgoto sanitário, segundo os mesmos dados, o município de Belém, lidera o ranking das cidades brasileiras com mais de 1 milhão de habitantes, que não possuem rede de esgoto, e neste contexto o bairro do Guamá está incluído.

A ausência desta infraestrutura possibilita o processo de assoreamento de canais fluviais, que em períodos chuvosos, provocam alagamentos e inundações em grande parte do bairro.

Além das características e problemas apresentados até aqui, que são vivenciados no cotidiano dos moradores do referido bairro, ressalta-se outra característica apresentada e que por décadas, em função dos altos índices de violência diagnosticados através de pesquisas e estudos, acabou por se transformar em um dos bairros mais violentos da cidade de Belém, inclusive se transformando em estigma para os seus moradores.

Como forma de compreensão deste fenômeno, é fundamental apresentar o artigo intitulado Territórios-rede e Territórios-zona do Narcotráfico na Metrópole de Belém, garantindo um destaque e analisando de forma mais específica, o território do Bairro do Guamá. O referido artigo também é de autoria do Geógrafo Aiala Colares de Oliveira Couto, sendo parte dos resultados da tese de doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Tropicó Uímido, que foram baseadas em pesquisa bibliográfica, análise documental, trabalhos de campo e observações sistemáticas.

Neste artigo, o referido autor aborda o destaque da Amazônia como uma área geográfica de grande importância para a conexão global do crime, e nesse contexto, as cidades da Amazônia, sobretudo as metrópoles de Belém e Manaus, tendo como enfoque também o bairro do Guamá, o território que está em análise neste projeto.

Conforme o autor, para se ter uma precisão na análise sobre o narcotráfico em Belém, é preciso, antes de qualquer coisa, compreender as duas lógicas de organização territorial que ele impõe. A primeira lógica, definida como territórios reticulares ou territórios em redes, ou simplesmente territórios-rede, é a lógica que transformou a metrópole de Belém em uma espécie de “nexo” ou de “nó” de uma ampla organização espacial do crime organizado na Amazônia, assim como os bairros periféricos articulados pelas redes, também se tornam “nós” de uma estrutura de poder heterônoma. A segunda lógica se define a partir de mecanismos de controle que são construídos em função de relações intrabairros (de dentro), e que são responsáveis pela formação de zonas territoriais, ou então territórios-zona do narcotráfico.

## **5 O PROGRAMA TERPAZ: USINAS DA PAZ**

Segundo O Governo do Estado do Pará, existe uma previsão de investimentos na ordem de R\$ 59 milhões de reais para o ano de 2021, para fazer frente a uma série de iniciativas já programadas, como por exemplo, a implantação de quatro novos polos de Inclusão ParáPaz, que são espaços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e jovens em atividades culturais e esportivas, além de inclusão digital.

Destaca-se ainda, como uma das ações prioritárias neste investimento, a implantação de nove complexos comunitários, denominados de “Usinas da Paz”, que são complexos públicos, de cerca de 10.000 m<sup>2</sup>, com a finalidade de garantir a permanência do Estado para prevenção à violência, inclusão social e fortalecimento comunitário nos territórios beneficiados. A implantação destes complexos está baseada em três eixos fundamentais: Assistência, esporte/lazer e cultura, que buscam oferecer complexos esportivos, salas de audiovisual, inclusão digital e vários outros serviços, tendo como meta o atendimento de 186 mil pessoas.

No total, serão dez complexos comunitários “Usinas da Paz”, sendo sete deles localizados na Região Metropolitana de Belém, cinco no município de Belém, que compreende os bairros: Cabanagem, Guamá, Terra Firme, Bengui e Jurunas, uma no município de Ananindeua, no bairro do Icuí Guajará e uma no município de Marituba, que será implantada no bairro Nova União. Os outros dois complexos serão implantados, na Região Sudeste do Pará, abrangendo os municípios de Parauapebas, Canaã dos Carajás e Marabá.

Vale ressaltar, no entanto, que dos nove complexos programados para serem implantados, apenas a do bairro do Icuí Guajará, no município de Ananindeua, foi entregue no último dia 20 de outubro (Fotos em anexo, disponibilizadas pela Agência Pará de Notícias, Órgão de Comunicação do Governo do Estado do Pará)

Figura 1: Foto da entrada do complexo do Icuí-Guajará



Fonte: Agência Pará de Notícias, Órgão de Comunicação do Governo do Estado do Pará.

Figura 2: foto da parte interna do complexo do Icuí-Guajará



Fonte: Agência Pará de Notícias, Órgão de Comunicação do Governo do Estado do Pará.

Figura 3: Foto da parte externa do complexo do Icuí-Guajará



Fonte: Agência Pará de Notícias, Órgão de Comunicação do Governo do Estado do Pará.

Segundo informações do Governo do Estado do Pará, as obras destes complexos são executadas em parceria com a mineradora Vale, por meio de um termo de cooperação, em que

o governo não recebe recursos financeiros no projeto, o prazo de execução das obras tem uma previsão de 18 meses, ofertando em torno de 100 vagas de empregos diretos, com contratação de mão de obra do próprio local, onde a obra está sendo executada.

Importante ressaltar que estes complexos serão espaços permanentes de ações e atividades em que o governo do estado pretende colocar em prática as concepções, objetivos e metas previstos no programa, porém, pelo fato do primeiro complexo, ter sido inaugurado recentemente, não se tem condições de avaliar sua real efetividade.

Destaca-se que a iniciativa é positiva, principalmente no que tange ao processo de mudança de comportamento em relação a ideia integrar a política de segurança com outras políticas públicas, buscando planejar as suas diversas ações estratégicas, com o objetivo de buscar soluções preventivas e que garantam a inclusão social à partir das ações propostas.

Para finalizar, destacar que está se realizando esta pesquisa em um território com dimensões continentais, com uma população que sobrevive majoritariamente, da agricultura, do setor do comércio e de serviços e do mercado informal, com um nível de renda bem abaixo da média nacional e com um orçamento ainda insuficiente para suprir as muitas carências existentes.

## 5.1 O PROGRAMA TERPAZ NO BAIRRO DO GUAMÁ: O OBJETO DE PESQUISA

Destaca-se a partir de agora como foi concebido o desenvolvimento do Programa TerPaz no Guamá, bairro de periferia de Belém/PA, território escolhido para a realização de uma análise mais específica sobre a atuação do referido programa. No que tange as etapas previstas no planejamento, quais os avanços e conquistas obtidas desde o processo de implantação do mesmo. Segundo informações fornecidas pelo jornalista Paulo Garcia, da SEAC, e que constam na Agência Pará, Órgão de Comunicação do Governo do Estado do Pará, do dia 19 de outubro de 2020, com o título de Programa Estadual Territórios Pela Paz (TERPAZ) completou um ano no Guamá, um dos bairros mais populosos de Belém.

As ações do TERPAZ chegaram ao bairro do Guamá no dia 19 de outubro de 2019, conforme avaliação da coordenação do programa, levando transformação social e mudanças significativas na vida dos moradores deste bairro. Segundo levantamento da Câmara Técnica Intersetorial da Secretaria Estratégica de Articulação da Cidadania (SEAC), foram realizados 21.790 atendimentos, somente no primeiro ano de atividades, sendo que a maioria destas ações foi realizada em escolas públicas, instituições parceiras, centros comunitários e na

delegacia do bairro. Dona Maria Rosângela de Sousa, moradora do bairro há 18 anos, relata muito bem como era a vida na comunidade onde mora antes da chegada do programa:

Sei muito bem como era a realidade antes do programa, nossa área é muito carente, não víamos os serviços públicos assim tão de perto, mas com a chegada do TerPaz, percebemos uma presença maior do Estado, já realizamos vários cursos, participei também da ação “Costurando a Paz”, que nos ajudou no período da pandemia, pois recebemos um valor em dinheiro por cada máscara que produzíamos.

Matias, também moradora do bairro do Guamá relata que as ações são desenvolvidas na área da saúde, por todo o bairro, beneficiando uma grande parte da população, demonstração da ação integrada característica do programa:

Era muito difícil conseguir atendimento médico, esperávamos muito, mas através deste programa, estamos recebendo consultas e outros serviços em várias localidades do bairro, beneficiando muito nosso povo, que é uma comunidade carente, que muitas das vezes, não têm dinheiro para pagar um transporte e se consultar em um lugar mais distante.

A moradora Matias, também foi beneficiada, através do TERPAZ, pelo Programa Recomeçar, criado por Decreto Estadual em março, com o objetivo de ajudar na recomposição das moradias que foram danificadas por alagamentos causados pelas chuvas, bem como relata a própria moradora:

Eu estava precisando muito porque moro em uma área de remanejamento. O Canal do Caraparú enche e a minha casa ia para o fundo, e o TERPAZ me ajudou, não só eu, mas várias pessoas que estavam nessa mesma situação, ao conseguir este benefício, comprei o material para reformar a minha casa e agora não enche mais.

Em relação aos índices de violência e criminalidade no bairro, segundo dados da Secretaria de Inteligência e Análise Criminal (SIAC), vinculada à Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP), apontou-se queda na criminalidade, do mês de outubro de 2019 a outubro de 2020, foram registradas 31 ocorrências de homicídios e latrocínios no bairro do Guamá, comparado ao mesmo período do ano anterior, foram 60 casos a menos, o que representa uma redução de 48,33%. Esta diminuição nos índices de violência, segundo o governo estadual, não são apenas números, foi comprovada no dia a dia dos moradores do bairro, como se apresenta a seguir através de relato de uma das moradoras, Maria Rosângela:

O Guamá era muito perigoso, já estava em um nível em que a gente não podia sentar na frente das nossas casas, nossos filhos não podiam brincar na rua, a gente vivia com medo, mas percebemos que mudou realmente de uma ano para cá, a polícia está mais presente, a violência reduziu, já podemos voltar a sentar na frente da nossa casa, conversar, os jovens também estão participando de vários cursos e oficinas oferecidas pelo TerPaz, não estão mais desocupados e isso afasta a criminalidade, né?

No período da Pandemia do novo Coronavírus, o bairro recebeu atendimento por meio do TERPAZ, com doações de cestas de alimentação, em parceria com a Ouvidoria Geral do Estado (OGE), para pessoas idosas e em situação de extrema vulnerabilidade, além da realização de ações da Policlínica Itinerante da Secretaria de Estado de Saúde Pública do Pará (SESPA), que atendeu pacientes com sintomas leves e moderados da Covid-19.

O bairro do Guamá também será polo do projeto “Usinas da Paz”, que consiste em grandes complexos públicos, em áreas de aproximadamente 10 mil metros quadrados, com a finalidade de garantir a permanência do Estado nos territórios, com ênfase na prevenção à violência, inclusão social e fortalecimento comunitário.

O terreno onde será construído o complexo de incentivo à cidadania está localizado na Avenida Bernardo Sayão, uma das principais vias de acesso ao bairro, entre as passagens Rui Barbosa e São Lázaro, próximo à Universidade Federal do Pará (UFPA), em Belém, e já foi iniciado, com previsão de entrega até o final do ano de 2022.

Figura 4: foto do terreno onde está sendo construído o complexo da Usina da Paz no bairro do Guamá (trabalhadores realizando serviços de topografia).



Fonte: Agência Pará de Notícias. Agência de Notícias Oficial do Governo do Pará. Disponível em: <https://www.agenciapara.com.br>.

O projeto é fruto de um acordo de cooperação firmado em janeiro do ano de 2020, entre o Governo do Estado do Pará e a Empresa Hydro Alunorte. Segundo o Governo Estadual, não envolve nenhum repasse de recurso financeiro por parte da empresa, sendo coordenado pela SEAC.

A primeira etapa consiste nos estudos de topografia e sondagem do terreno, que já iniciou, além das obras de engenharia e infraestrutura que estão previstas na segunda etapa do projeto, e a previsão de entrega da obra pronta e equipada deverá ocorrer até o final do ano de 2022.

Figura 5: Maquete do complexo da Usina da Paz do bairro do Guamá, Belém/PA.



Fonte: <https://hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2021/hydro-da-continuidade-as-0bras-do-programa-terpaz-do-governo-do-para/>

Segundo informações fornecidas pela jornalista Elizabeth Teixeira da SEAC, e que constam na Agência Pará, Órgão de Comunicação do Governo do Estado do Pará do dia 19 de outubro de 2020, o título TERPAZ completa dois anos no Guamá, um dos bairros mais populosos de Belém.

A Câmara Técnica Intersetorial (CTI), dos Territórios pela Paz, divulgou no último dia 19 de outubro do ano de 2021, algumas ações realizadas e relatos de moradores do bairro do Guamá, nestes dois anos de implantação do programa. Já foram beneficiadas direta ou indiretamente pelo programa, nestes dois anos, atuando no território do Guamá, cerca de 44 mil pessoas, resultado do trabalho integrado, que envolve 36 secretarias, autarquias e fundações do Estado, que vêm levando política de inclusão social, segurança e diversos serviços gratuitos à população.

Ainda de acordo com os dados da CTI do TERPAZ, nesses dois anos, foram realizados 33.308 atendimentos médicos, voltados aos moradores do referido bairro, por meio do projeto Ter Saúde, executado pela Secretaria de Estado de Saúde Pública do Pará (SESPA), dentro do programa Territórios pela Paz. Neste aspecto da promoção da saúde, segundo o depoimento da moradora do bairro do Guamá, a Professora Santos, 50 anos, o programa Ter Paz têm sido de extrema importância para a comunidade.

Quando conheci o programa, eu estava em uma fase muito ruim da minha vida, porque o meu irmão estava doente e não tínhamos como pagar pelos exames, hoje meu irmão está sendo atendido, eu também já me consultei e realizei alguns exames, estes serviços estão ajudando muito a nossa comunidade.

Em outro depoimento da senhora Raquel, que participou pela primeira vez, através do programa, juntamente com outras 30 mulheres moradoras do bairro, de um espetáculo no Teatro da Paz em Belém, segundo ela “foi uma experiência maravilhosa, que pude dividir com outras mulheres, o espetáculo abordou um tema atual que ocorre na sociedade, essas ações realizadas pelo programa, são de extrema importância, concluiu”.

Outra temática muito importante, desenvolvida pelo programa, fala acerca do estímulo ao empreendedorismo, oferecendo cursos profissionalizantes, voltados aos moradores do bairro do Guamá, no sentido de garantir oportunidade de geração de renda aos mesmos. O autônomo, Oliveira, 46 anos, morador do bairro há 12 anos, é uma dessas pessoas que já participaram dessas ações. Atualmente ele está fazendo o curso profissionalizante em pintor de obras, promovido pela Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), através do programa, contando com a parceria e apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAI), com carga horária de 160 horas.

Em seu depoimento Oliveira, relata o seguinte:

Agora tenho a oportunidade de fazer o curso de pintor de obras, totalmente gratuito, o que é de extrema importância para nos qualificarmos, porque muitas vezes não temos como pagar, eu estou muito feliz em estar fazendo esse curso e podendo me qualificar para o mercado de trabalho.

Segundo o titular da SEAC, Ricardo Balestreri, levar os serviços do TERPAZ ao bairro do Guamá, significou superar alguns obstáculos. Segundo ele “O Guamá, foi o nosso penúltimo território a ser lançado no ano de 2019, caracterizado como o mais populoso de Belém, tivemos enormes desafios”. Entretanto, continua ele, “Encontramos uma comunidade carente de políticas públicas e de oportunidades, no entanto o TERPAZ trouxe diversos serviços, que resultou nesse número expressivo de beneficiamentos, que não são apenas números, são vidas transformadas pelo Governo do Estado do Pará”.

## 5.2 ANÁLISE DE ESTUDO DE CAMPO

Após as análises dos estudos e pesquisas sobre o bairro do Guamá, realizados por pesquisadores ligados a Universidade Federal do Pará (UFPA), que nos permitem conhecer de forma aprofundada sobre o território escolhido para o desenvolvimento do referido projeto,

destaca-se a seguir a pesquisa realizada com lideranças e moradores do referido bairro sobre a percepção em relação ao “Programa Territórios pela Paz”.

### **5.2.1 Metodologia**

A pesquisa foi realizada através de entrevista no dia 21 de outubro do ano de 2021, de forma presencial, direcionada a 14 lideranças e moradores do bairro do Guamá, tendo como local a sede do Espaço Cultural Nossa Biblioteca (ECNB), uma entidade que trabalha com crianças, adolescentes e jovens, dentre outras coisas pelo direito à educação e a leitura, como forma de inclusão social. Na ocasião, foi apresentado o objetivo da pesquisa aos participantes, esclarecendo sobre o objeto da dissertação de mestrado em tela, em estágio de elaboração, e da importância que teria as informações e percepções realizadas por eles, em relação ao referido programa.

Foi elaborado um questionário (anexo), contendo 13 perguntas, para livre e voluntária resposta dos participantes, com sua estrutura direcionada no sentido de extrair informações sobre as suas condições socioeconômicas e a percepção individual em relação à metodologia e desenvolvimento do referido programa no território pesquisado.

Vale ressaltar que a percepção da população do território é fundamental, pois além de avaliar o grau de satisfação com as políticas públicas, propostas pelo governo estadual a serem elaboradas e implementadas, são indicadores sociais que apontam os aspectos positivos e negativos do referido programa, garantindo as condições objetivas para uma avaliação mais confiável em relação às ações governamentais, desenvolvidas no território.

### **5.2.2 Perfil dos Entrevistados**

As respostas foram categorizadas levando em consideração aspectos como identificação do entrevistado, destacando elementos como sexo, ocupação, idade, nível de escolaridade e faixa salarial, além de abordar as percepções individuais sobre o referido programa, envolvendo a metodologia aplicada e a sua efetividade. Segue em anexo as tabelas com o perfil dos entrevistados:

**Tabela 1 - Perfil Socioeconômico dos Entrevistados**

<b>Sexo</b>	<b>Ocupação</b>	<b>Faixa etária</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Faixa salarial</b>	<b>Programas sociais</b>	<b>Tempo de moradia no bairro</b>
M	Trabalhador informal	De 35 a 45 anos	Fundamental incompleto	Entre 1 a 3 salários mínimos	Bolsa família	40 anos
F	Desempregado	De 35 a 45 anos	Superior completo	Menos de 1 salário mínimo	Não	42 anos
M	Empregado/assalariado	De 45 a 60 anos	Médio completo	Entre 1 a 3 salários mínimos	Não	47 anos
M	Empregado/assalariado	De 45 a 60 anos	Superior incompleto	Entre 1 a 3 salários mínimos	Não	47 anos
F	Desempregado	De 25 até 35 anos	Médio incompleto	Menos de 1 salário mínimo	Sim	30 anos
F	Dona de casa	De 25 até 35 anos	Superior completo	Entre 1 a 3 salários mínimos	Auxílio emergencial	Mais de 25 anos
F	Desempregado	De 35 a 45 anos	Médio incompleto	Menos de 1 salário mínimo	Bolsa família	40 anos
F	Trabalhador informal	De 45 a 60 anos	Médio incompleto	Menos de 1 salário mínimo	Bolsa família	40 anos
F	Não respondeu	De 45 a 60 anos	Superior completo	Entre 1 a 3 salários mínimos	Auxílio emergencial	37 anos
M	Desempregado	De 45 a 60 anos	Superior incompleto	Não respondeu	Sim	50 anos
M	Desempregado	De 45 a 60 anos	Médio incompleto	Menos de 1 salário mínimo	Não	68 anos
M	Empregado/assalariado	De 35 a 45 anos	Médio incompleto	Menos de 1 salário mínimo	Não	40 anos
M	Desempregado	De 45 a 60 anos	Médio incompleto	Menos de 1 salário mínimo	Não	40 anos
M	Desempregado	De 45 a 60 anos	Médio incompleto	Menos de 1 salário mínimo	Não respondeu	70 anos

Fonte: Própria, 2022

- a) Quanto ao Sexo, dos 14 entrevistados, 8 participantes são do sexo masculino e 6 do feminino.
- b) Quanto à ocupação, dos 14 entrevistados, 7 estão desempregados, o que corresponde a 50% do total de entrevistados, 3 que se declaram empregados/assalariados, 1 se identifica como dona de casa e 1 não respondeu.
- c) Em relação à faixa de idade, dos 14 entrevistados, 02 estão na faixa etária de 25 a 35 anos, 04 estão na faixa de 35 a 45 anos e 08 estão na faixa de 45 a 60 anos.
- d) Em relação ao grau de escolaridade, dos 14 entrevistados, 02 afirmam ter o nível fundamental incompleto, 07 afirmam o nível médio incompleto, 01 o nível médio completo, 02 o nível superior incompleto e 03 o nível superior completo.
- e) Em relação a faixa salarial, dos 14 entrevistados, 08 afirmam receber menos de 1 salário-mínimo, 05 entrevistados recebem entre 1 à 3 salários mínimos e 01 não respondeu.
- f) Em relação à pergunta, que questiona se o entrevistado recebe algum recurso de algum programa social (Bolsa família e outros), dos 14 entrevistados, 06 afirmam não receber nenhum tipo de auxílio ou programa, 03 afirmam receber bolsa família, 02 recebem recursos de auxílio emergencial.
- g) Em relação à pergunta que questiona sobre o tempo de moradia no bairro, dos 14 entrevistados, 05 responderam que moram no bairro a 40 anos, o restante dos entrevistados se dividiu nas outras opções, sendo que o tempo médio mínimo de moradia dos entrevistados é de 30 anos.

**Tabela 2 - Percepção dos Entrevistados sobre o Programa**

Conhece o programa territórios pela paz	O que entende sobre os objetivos do programa?	Informações sobre o programa	Quais e onde recebeu as informações?	Participou de reunião de elaboração do programa	Já participou de programa afim?	Já foi beneficiado pelo programa?	Quais as sugestões de melhorias para o bairro?
Sim	Ações de cidadania, segurança e lazer	Sim	Virtualmente	Não	Não	Não	Estabelecer parcerias entre escolas e a comunidade
Sim	Benefício a população menos favorecida	Sim, mas não recebeu material	Presencialmente	Não	Não	Sim	Combate a criminalidade e investimento em educação
Sim	Serviços à população	Sim	Presencialmente	Coordenadores e comunidade	Sim	Sim	Educação e saneamento
Sim	Diminuição de vulnerabilidade social e violência	Não	Não Respondeu	Não	Não	Sim	Drenagem, pavimentação, construção de creches, organização do trânsito e construção de centros poliesportivos
Sim	Reduzir os índices de violência e criminalidade, em especial os crimes violentos	Sim	Presencialmente	Sim, com a coordenadora Kelly	Não	Sim	Drenagem, segurança e pavimentação
Sim	Diminuir a vulnerabilidade social, ampliar e garantir espaços intermediários de participação das comunidades	Sim	Presencialmente	Sim, com a coordenadora Kelly	Não	Sim	Pavimentação, saúde e educação
Sim	Não Respondeu	Não	Não Respondeu	Não	Não	Não	Melhoria de políticas públicas
Sim	Não Respondeu	Não	Não Respondeu	Não	Não	Não	Saúde, educação e segurança
Sim	Programa de inclusão para pessoas em situação de vulnerabilidade	Não	Não Respondeu	Não	Não	Não	Saneamento básico, creches, esportes, ubs e cuidado ao idoso
Sim	Não Respondeu	Sim	Não Respondeu	Não Respondeu	Sim	Sim	Iluminação, saneamento básico e participações sociais
Sim	Não Respondeu	Sim	Não Respondeu	Sim	Sim	Sim	Projetos sociais
Não	Não Respondeu	Sim	Plenária participativa	Sim	Sim	Sim	Presença nas comunidades
Sim	Não Respondeu	Sim	Não Respondeu	Sim	Sim	Sim	Drenagem, pavimentação e segurança
Sim	Não Respondeu	Sim	Não Respondeu	Sim	Sim	Não	Todas

Fonte: Própria, 2022

- h) Em relação à pergunta, se o entrevistado tem conhecimento sobre o “Programa Territórios pela Paz”, dos 14 entrevistados, 13 responderam que conhecem o programa e somente 01, afirmou desconhecer, ou não ter ouvido falar sobre o referido programa.
- i) Em relação à pergunta, se o entrevistado recebeu alguma informação ou material informativo sobre o programa, dos 14 entrevistados, 09 responderam que sim, que receberam informações e materiais relacionados ao programa, 04 entrevistados, responderam que não, e 01 entrevistado respondeu que recebeu informações, mas não recebeu material.
- j) Na pergunta, se o entrevistado participou de alguma reunião sobre o programa, quem realizou a reunião e forneceu as informações, 09 entrevistados responderam que não participaram de nenhum tipo de reunião, 01 entrevistado respondeu que participou e recebeu informações através de plenária participativa, 04 entrevistados responderam que participaram de reuniões presenciais e receberam informações e 01 entrevistado participou de reunião em caráter virtual.

## **6 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Após a tabulação dos dados colhidos através das entrevistas individuais e da opinião de moradores do bairro do Guamá, conclui-se que o território pesquisado, necessita urgentemente de políticas públicas inclusivas. Está-se analisando um território com muitas carências nas mais diversas áreas, sendo que uma grande parcela sobrevive ou de programas sociais, ou do mercado informal de trabalho, fazendo com que as crianças e adolescentes sejam alvos das milícias e do tráfico de drogas, com a falsa promessa de melhoria de vida.

O que se percebe quanto à conversa com os moradores do bairro em questão é que eles têm expectativas de que o “Programa Territórios pela Paz” poderá suprir algumas destas necessidades, fazendo com que através dele, possam surgir oportunidades de educação e qualificação de crianças e jovens, preparando-os para o mercado de trabalho.

As fases de execução do projeto até o momento desenvolvidas no bairro do Guamá, ainda não alcançaram as expectativas dos moradores, quanto ao processo de efetivação das políticas públicas de inclusão social. No entanto, tem algumas ações que sinalizam positivamente nesta direção, uma destas ações, segundo informações repassadas pela jornalista Camila Santos, com a colaboração do jornalista Yuri Granha, da Secretaria Estadual de Assistência, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER), foi realizado no último dia 18 de

novembro de 2021 (quinta-feira), cadastro e mapeamento de vagas de emprego voltado aos moradores do bairro do Guamá. Segundo eles, esta ação disponibilizou nos dias 18 e 19 de novembro de 2021, cerca de 40 fichas de cadastro por dia, sendo concentrada a referida ação no balcão de atendimentos do Sistema Nacional de Emprego (SINE), localizado no prédio da Estação Cidadania do bairro do Guamá (Fotos em anexo).

Figura 6: Ação de cadastro e mapeamento de vagas de emprego voltado aos moradores do Guamá.



Fonte: própria

Figura 7: Ação de cadastro e mapeamento de vagas de emprego voltado aos moradores do Guamá.



Fonte: própria

Durante o desenvolvimento da ação, com o intuito de melhor embasamento e aprofundamento deste objeto de estudo, foi possível colher depoimentos sobre a ação. O sr.

José Carlos da Silva afirma a importância da ação para os moradores do bairro, quando expressa que “Eu acho muito importante essa ação, pois vejo muitas pessoas em meu bairro, assim como eu, estão precisando de emprego, por isto fico muito feliz, quando me deparo com ações iguais a esta, ainda mais ocorrendo aqui perto de onde moro”, afirma o morador do bairro do Guamá, Sr. José Carlos da Silva, 26 anos, ao falar sobre a ação de cadastro para vagas de emprego.

Segundo a Jornalista Camila Santos, assim como José Carlos, outros moradores do bairro, estiveram na ação em busca de uma oportunidade de trabalho, sempre relatando o quanto a atividade em questão é necessária para a população que reside em bairros periféricos. Corroborada pela afirmação do líder comunitário, Valdir Lima, que auxiliou, no processo de mobilização e participação dos moradores do bairro na referida ação: “As pessoas daqui precisam mesmo de ações iguais a esta, que levem e ajudem nosso povo, principalmente, depois dessa crise que a pandemia causou, pois temos muitos moradores capacitados só esperando por uma oportunidade, então esta iniciativa veio em ótima hora”,

A gerente de intermediação de mão de obra da Seaster, Maura Resende, conta que, a ação vem ocorrendo em outros bairros de Belém, oportunizando acesso a vagas de emprego em cada território. Vale ressaltar, que, o atendimento foi oferecido pela SEASTER, em parceria com a SEAC, por meio das ações desenvolvidas pelo “Programa Territórios pela Paz”.

Mesmo com o desenvolvimento de diversas ações realizadas no bairro do Guamá, a expectativa dos moradores é de que o complexo “Usinas da Paz”, que está sendo construído no bairro, fique pronto o mais breve possível.

Segundo informações do Jornalista Paulo Garcia da SEAC, por meio da Agência Pará, órgão de comunicação do Governo do Estado do Pará, o terreno onde será construído o complexo “Usinas da Paz”, do bairro do Guamá, foi cedido pela Igreja Assembleia de Deus, por meio de um termo de cessão assinado, no dia 27 de novembro de 2020, em conjunto com o governo estadual, através da SEAC.

Conforme o jornalista, a construção do complexo “Usina da Paz”, do bairro do Guamá, será de responsabilidade da Empresa Hydro, arcando com os custos do projeto, com um investimento da ordem de R\$ 60 milhões de reais, que serão destinados à construção dos espaços.

Estes complexos terão espaços esportivos, salas de audiovisual, inclusão digital e outros serviços, como atendimento médico e odontológico, consultoria jurídica, emissão de

documentos, ações de segurança, atividades profissionalizantes, espaço multiuso para feiras, eventos e encontros da comunidade, além de espaços para cursos livres, dança, artes marciais, musicalização e biblioteca, completa ele.

Portanto, os moradores do Guamá estão na expectativa da inauguração deste complexo, no ano de 2022, conforme o que estabelece o cronograma das obras. Na visão de alguns moradores, com quem se teve a oportunidade de conversar, se o programa não sofrer solução de continuidade, poderá proporcionar uma melhor qualidade de vida à população do referido bairro, através dos projetos que possam incluir os moradores deste território nas políticas públicas desenvolvidas pelo governo estadual.

## **7 CONCLUSÃO**

Ao final destas reflexões, é importante destacar que na última década, o debate sobre a questão da segurança pública passou a ser considerado como uma temática fundamental e um dos maiores desafios aos gestores públicos em suas mais diferentes esferas de governo em nosso país. Ressaltando que, este tema ganhou visibilidade pública, recentemente, estando presente nos debates nas universidades, sendo objeto de estudos e pesquisas para muitos estudantes, especialistas da área e para a população em geral.

No entanto, importante ratificar que o objeto deste estudo, teve como objetivo identificar as experiências de intersetorialidade e integração entre as políticas de segurança e de inclusão social, como forma de combater a criminalidade e a consequente redução nos índices de violência, através de políticas preventivas, inclusivas e democráticas.

Para tanto, as compreensões que foram destacadas, devem transcender apenas os problemas relacionados à segurança pública, como por exemplo, o aumento nas taxas de criminalidade, especialmente nos grandes centros urbanos, a violência policial, a superlotação nos presídios, assim como o constante aumento de internação de jovens em conflito com a lei, dentre outras.

A conjuntura atual exige a necessidade de qualificação deste debate, ampliando-os com o objetivo de diagnosticar as suas verdadeiras causas, buscando discutir o processo de desenvolvimento da política de segurança na perspectiva de uma gestão pública participativa.

Segundo o relato histórico das experiências da gestão de políticas de segurança pública no Brasil, e de forma mais específica no Estado do Pará, que se encontra expresso nesta

dissertação, percebe-se algumas dificuldades, impasses e desafios que devem ser enfrentados para avançar nesta perspectiva.

Dentre os vários obstáculos identificados, é importante destacar por exemplo, o processo histórico de fragmentação e de falta de estratégia e planejamento desta política em no país, onde as ações não dialogam com uma concepção que leve em consideração os aspectos relacionados às políticas públicas de inclusão social, envolvendo a sociedade neste processo.

Nesta avaliação, um dos fatores que contribuiu para este processo, originou-se nas diretrizes que nortearam a elaboração da constituição de 1988, expressando resquícios da época da ditadura militar, limitando seu campo de atuação e omitindo o papel do governo federal, dos estados e dos municípios nesta política.

Em relação ao processo de elaboração e implementação dos planos nacionais de segurança pública, desenvolvidos até então no Brasil, pode-se elencar alguns deles, que com raras exceções, conseguiram propor uma concepção integrada entre a política de segurança e de inclusão social, promovendo inclusive a participação dos municípios e da sociedade civil neste processo.

Um destes exemplos foi o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), onde se destacou a elaboração de políticas preventivas que fossem capazes de garantir legitimidade e eficiência às políticas de segurança pública.

As ações desenvolvidas através do PRONASCI consideraram as especificidades e diferentes competências de cada órgão e atores envolvidos, com o objetivo de potencializar as ações de forma organizada, planejada e integrada.

Vale ressaltar, no entanto, que, em âmbito geral, ressalvadas as exceções apresentadas, que a gestão de políticas de segurança pública no Brasil, diferentemente de outras políticas não tem conseguido construir estratégias de construção coletivas eficazes que desenvolvam ações que possibilitem a articulação de intervenções multissetoriais e interorganizacionais, voltadas a ações preventivas, de forma organizada e integrada por parte das gestões governamentais nas três esferas de governo.

No Estado do Pará, tendo por base as pesquisas e estudos realizados, o desenvolvimento da política de segurança pública, sofreu influência direta das ações desenvolvidas em âmbito nacional.

As iniciativas desenvolvidas pela gestão pública estadual nos últimos anos, com algumas exceções, apesar de positivas, não foram suficientes, no sentido de promover ações

articuladas com entes governamentais e não governamentais, com foco na inclusão social. Neste sentido, é possível destacar duas iniciativas, julgadas como fundamentais para o avanço, tanto no processo de reorganização do sistema estadual de segurança pública, como na tentativa de planejar ações através de programas e projetos, de forma integrada. Uma destas iniciativas ocorreu com a instituição da lei 8.905, de 6 de novembro de 2019, que instituiu o Fundo Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Pará (FESPDS).

Esta iniciativa se constituiu como um instrumento de suporte financeiro para o desenvolvimento do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Pará, vinculado à Secretaria Estadual de Segurança Pública (SEGUP), garantindo de certa forma sua autonomia administrativa financeira.

A constituição do FESPDS, além de garantir recursos para apoiar ações políticas, programas, atividades e projetos na área de segurança, possibilitou investimentos em políticas de prevenção à violência, alinhados às diretrizes dos planos nacional e estadual de segurança pública.

Outro importante avanço ocorreu no processo de gestão dos recursos deste fundo, que será gerido pela SEGUP, por meio de um Conselho Gestor, ao qual caberá elaborar, aplicar e prestar contas dos recursos oriundos do mesmo.

A Outra não menos importante iniciativa foi o processo que originou a criação através da lei nº 9.045 de 29 de abril de 2020, da Secretaria Estratégica de Articulação da Cidadania (SEAC), órgão vinculado à administração direta do poder executivo.

A criação da SEAC foi um marco fundamental, no sentido de avançar na mudança de concepção e na ampliação da compreensão de trabalhar na efetivação de políticas preventivas e inclusivas, voltadas a diminuição da violência.

A SEAC foi criada com a finalidade institucional de promover articulações com os órgãos de segurança pública e demais órgãos, além de estabelecer relações com a sociedade civil, com o objetivo de desenvolver programas e projetos, com foco na inclusão social e na garantia de oportunidades nas mais diversas áreas.

Com estas importantes iniciativas, buscou-se trabalhar no âmbito do governo estadual, o processo de discussão, elaboração e planejamento do “Programa Territórios pela Paz”, coordenado pela SEAC, em rede com 34 secretarias e órgãos do governo estadual.

Como já exposto no desenvolvimento desta dissertação, este programa em sua essência, se constitui como inovador em sua concepção, estratégias e objetivos, porém é um

programa que está em curso, com suas etapas sendo desenvolvidas e dependendo de um cronograma de execução, e do cumprimento de prazos.

Neste sentido, tem-se que elogiar a iniciativa do governo estadual, que teve a coragem de propor este processo de integração entre as políticas de segurança e as outras políticas públicas, o que se constitui como inovador, em relação a outros programas que foram desenvolvidos em âmbito estadual, que além de não apresentar um programa com estratégias, metodologias e metas bem definidas, excluía os movimentos sociais e a sociedade civil do processo de elaboração e implementação.

Vale ressaltar, porém, que se este programa não for concebido enquanto uma política de Estado, seu processo de concretização ficará comprometido, principalmente no que tange ao processo de envolvimento dos atores que estão colaborando em seu processo de elaboração e execução.

Portanto, é evidente a necessidade de continuar acompanhando o desenvolvimento deste programa, mesmo após a conclusão da referida dissertação, principalmente por se tratar de uma proposta que dialoga permanentemente com a necessidade imediata de incluir nas diversas políticas públicas de governo, milhares de cidadãos que estão excluídos das mesmas.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. Estudos avançados: dossiê crime organizado, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-29, dez. 2007.

ARAÚJO, Glauco Rivelino Ferreira de; FREITAS, Ruan Carlos Silva de. Conceitos e preconceitos sobre o bairro do Guamá: reconstruindo significados e percepções. Projeto de Extensão. Belém: FIBRA, 2012.

Atlas da violência 2019. Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo.

BARREIRA, Maria Cecilia R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs). Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC – SP; Cenpec, 2001. 224 p.

BALLESTEROS, Paula R.; Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. Revista Brasileira de Segurança Pública, v.1, p.6 -22, 2014.

Carlos Vinicius da Silva Pinto – Brasília: IPEA: INCT, 2017. 340 p.: il., gráf., mapas color ISBN:978-85-7811-296-7

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; De Fátima e Silva, Maria do Rosário. Política de segurança pública no Brasil. R. Katál., Florianópolis, v. 14, n.1 jan./fev. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf> Acesso em: 02 out. 2021.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. Lua Nova 2012. N.87, pp.32-62. ISSN 0102 – 6445

Couto, A. C (2018). Territórios – rede e territórios – zona do narcotráfico na metrópole de Belém. Geotextos, 14 (1). <https://doi.org/109771/geo.v14i1.26315>.

De Oliveira W. J. M. (2016), SEGURANÇA PÚBLICA E TERRITÓRIO. Perspectivas em Políticas Públicas, 10 (1), 203-223, recuperado de <https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/2259>

FELTRAN, Gabriel de Santis. Valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. cad.CRH. 2014, vol.27, nº 72, pp. 495-512. ISSN 0103-4979.

FRANCO, José Luiz de Moraes.; Os movimentos sociais do bairro do Guamá (Belém): da teologia da libertação ao coletivo resistência guamazônica e o espaço cultural nossa biblioteca. Cap. 08-30.

Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará (FAPESPA). Mapa de Exclusão Social do Estado do Pará 2019/ Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural – Belém, 2019. 98 f: il.

Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará (FAPESPA). Mapa de Exclusão Social do Estado do Pará 2021/ Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural – Belém, 2021. 96 f: il.

Guia do marco conceitual da convivência e segurança cidadã. – 2ed. – Brasília: PNUD, Conviva, 2016. 36 p. – (Coletânea convivência e segurança cidadã: guias de gestão territorial participativa)

JANUZZI, Paulo de MARTINO. Indicadores Sociais no Brasil, Paulo de Martino; Januzzi. Campinas. SP: Editora Aliança, 2017, 6ª Edição

LARA, Maria Fernanda Aguilar; ARAGUSUKU, Henrique Araujo; COSTA, José Fernando Andrade. Psicologia Política e Políticas Públicas no Contexto Latino-Americano: definições, histórico e perspectivas. RIGS – Revista Indisciplinar de Gestão Social. Maio/ago. 2020 v.9n.2 p. 57- 80. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/periodicos/rigs/article/viewFile>. Acesso 08/12/2021.

MELO, Marcus André. “Estado, Governo e Políticas Públicas”. In: MICELI, S. (org.). O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo/ Brasília: Sumaré/Capes. 1999.

O retorno do Território. In: SANTOS, Milton et al. (org.). Território: Globalização e Fragmentação. 4. Ed. São Paulo: Hucitec: Anpur, 1998 b. p.15-20

Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade/ Suely Ferreira Delandes, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora) 28. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes.2009

RATZEL, Friedrich. Geografia do Homem (Antropogeografia). (Traduzido do Italiano por Fátima Murad). In: Ratzel. Moraes, Antônio Carlos Robert (Org.). São Paulo: Editora Ática, pp. 32-107, 1990, 200p.

Rosa K. CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E ACESSO A JUSTIÇA. Revista Direito em Debate, v.13, n.22,26 mar.2013

RUA. Maria das Graças. Políticas públicas/ Maria das Graças Rua – Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração/UFSC (Brasília): CAPES: UAB. 2009.

SACK, R.D. Human territoriality: its theory and history. London: Cambridge University Press, 1986.

SAQUET, Marcos Aurélio. Abordagens e concepções de território. 4 ed. São Paulo: outras Expressões, 2015, 192 f.

SILVA. O. R. M; OLIVEIRA S. M. Q; DIAS, Carlos Alberto; Segurança pública, poder, estado e sociedade: uma discussão no âmbito da abordagem territorial.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. 2006, n.16. pp. 20-45. ISSN 1807-0337

Territórios em números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de UDHS de municípios e Unidades da Federação brasileira, livro 1 / organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa,

Territórios em números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de UDHS e regiões metropolitanas brasileiras, livro 2 / organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão – Brasília: IPEA: INCT, 2017. 336 p.: il., gráf., mapas color ISBN:978-85-7811-297-4

TRINDADE, Rebelo de Andrade, Eugênia Andrea. HOMICÍDIOS NA REGIÃO METROPOLINA DE BELÉM: Práticas para a contenção e vulnerabilidades. Eugênia Andrea TRINDADE, Rebelo de Andrade – 2019. 155 f.: il. Color.