

**TEXTO PARA
DISCUSSÃO**

PEDES

PLANO ESTRATÉGICO DE
DESENVOLVIMENTO

ECONÔMICO E SOCIAL

**MISSÃO 9: SEGURANÇA PÚBLICA
TERRITORIAL**

2024 - 2031

Agosto de 2024 (revisado)

Secretaria de
Planejamento e Gestão



**GOV
RJ**

**Secretário de Estado de
Planejamento e Gestão**
Adilson de Faria Maciel

**Subsecretário de Planejamento
Estratégico**
João Roberto Cardoso

Coordenação Geral
João Roberto Cardoso
Leandro Galheigo Damaceno

**Missão 9: Segurança Pública
Territorial**

Equipe
Vanessa de Amorim Pereira Cortes
(coordenação)
Eduardo Duprat Ferreira de Mello
(co-coordenação)
Leandro Galheigo Damaceno
Ana Clara Mantavani França
(estagiária)

Elaboração
Vanessa de Amorim Pereira Cortes

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 01

MISSÃO 9: SEGURANÇA PÚBLICA TERRITORIAL

O Texto para Discussão Missão 9: Segurança Pública Territorial é um documento técnico que integrou o processo de construção da Missão Segurança Pública Territorial no âmbito do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social – PEDES, no primeiro semestre de 2024.

O Texto para Discussão teve o objetivo de contextualizar o debate sobre segurança pública territorial e, a partir da proposta de quatro tópicos críticos, possibilitar a discussão, nas Câmaras Técnicas, de modelagem das diretrizes e objetivos específicos da Missão 9 e suas métricas.

SUMÁRIO

Introdução	4
1. PEDES.....	7
1.1. Macrotendências Globais	7
1.2. Fator Portador de Futuro - FPF	10
1.3. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS	13
2. A Agenda da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro	14
2.1. Delimitando a Abordagem	15
3. Sistema Único de Segurança Pública	17
3.1. PNSP.....	17
3.2. PESP	20
3.3. Enfoc	22
3.4. SIM	25
3.5. Segurança Presente	28
4. Estado da Arte.....	30
4.1. Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro	30
IEC Letalidade Violenta	30
IEC Roubo de Rua	34
IEC Roubo de Veículos.....	36
IEC Roubo de Cargas	39
Pontos de Atenção	42
4.2. Domínio Armado no Território	43
5. Pontos para o Debate	50
6. Referências.....	51

INTRODUÇÃO

A missão **Segurança Pública Territorial** é decorrente de emenda da Alerj que, em sua justificativa, destaca os seguintes pontos:

- A Missão compreende desafios complexos e multifacetados;
- As diretrizes e ações de enfrentamento exigem uma abordagem coordenada e sustentável;
- A importância de garantir estabilidade e previsibilidade social para o desenvolvimento econômico; assim, segurança pública é um relevante fator de competitividade econômica;
- O impacto dos conflitos armados na escolarização de crianças e jovens, principalmente as que já se encontram em vulnerabilidade social;
- O efeito negativo da sensação de insegurança e do medo nas relações interpessoais e na qualidade de vida das pessoas;
- A grave crise de segurança devido ao crime organizado, compreendido como milícias, narcotraficantes e suas ações como lavagem de dinheiro, que mobilizam fluxos financeiros e armas ilegais.

Assim, as justificativas enfatizam o sentimento e compreensão de uma aguda crise na segurança pública e no espaço urbano, entendendo o termo “crise”, empregado aqui, como quando *“uma ordem de coisas que conhecemos ou cremos conhecer se desfaz, sem que os traços da ordem que lhe seguem sejam ainda legíveis”* (TOPALOV, 1991, p.28).

Neste cenário incerto, o crime organizado aparece como causa e consequência da insegurança subjetiva e objetiva vivenciada pela população fluminense. E sob a classificação criminal de “crime organizado” se agrupam diferentes práticas, intensões e estratégias de atuação de indivíduos que se associam para cometer crimes. Dentre eles os que atuam a partir do domínio armado do território, caracterizando uma forma específica de relações de poder, de vigilância e controle dos espaços e das pessoas, de

gestão dos territórios e das populações e os modos de regulação de mercados (MIRANDA e MUNIZ, 2021; MUNIZ e DIAS, 2022).

Embora seja uma Missão incluída a partir de emenda da Alerj, os problemas listados pelas deputadas e deputados estaduais, que justificaram a criação da missão **Segurança Pública Territorial**, estão relacionados a duas macrotendências globais que embasaram a constituição original do PEDES, que são o **Agravamento da exclusão e das desigualdades sociais e Urbanização**. Ou seja, a inclusão desta Missão não conflitua com o trabalho anteriormente desenvolvido; porém, há necessidade de discussão e pactuação sobre diretrizes, objetivos e métricas com secretarias diretamente implicadas na Missão.

Com isso, a inclusão da Missão Segurança Pública Territorial no PEDES ocorrerá a partir de um processo de construção intersetorial das diretrizes, objetivos, ações e métricas que tem, no texto de justificativa da emenda parlamentar, o ponto de partida para o mapeamento do panorama do Rio de Janeiro na perspectiva da segurança pública. Espera-se, com isso, identificar possibilidades de atuações estratégicas coordenadas e, por assim dizer, interfederativas, capazes de promover um Rio de Janeiro seguro para todas as pessoas, sejam elas moradoras das áreas centrais ou periféricas; que a segurança pública seja um direito social assegurado a população fluminense independente da sua cor ou raça, orientação sexual ou identidade de gênero, faixa etária e renda.

Em síntese: o texto em tela trata-se do texto pra discussão da missão **Segurança Pública Territorial**, que sistematiza em relação à missão:

- Macrotendências Globais;
- Fatores Portadores de Futuro;
- Objetivos do Desenvolvimento Sustentável;
- Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, Sistema Único de Segurança Pública, Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social e Programa Nacional de Enfrentamento às Organizações Criminosas;

- Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados e os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro;
- Panorama do Rio de Janeiro na área de segurança pública;
- Pontos para debate na Câmara Técnica.

1. PEDES

A escolha metodológica para a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social – PEDES foi, primeiramente, compreender o ambiente externo que afeta a sociedade brasileira. Por isso, foram mapeadas *frentes de transição* que refletem mudanças que já estamos vivenciando ou iremos vivenciar, globalmente. Este fenômeno foi nomeado como **Macrotendências Globais**. Destas, foram identificados **Fatores Portadores de Futuro** - FPF, que é uma transformação de paradigma ou reconfiguração social que, diante da Macrotendência, pode impactar positivamente ou não a realidade fluminense.

Outro elemento importante sobre o PEDES a ser destacado é a possibilidade de se estabelecer equivalências entre as 10 missões do Plano e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, elaborada pela Organização das Nações Unidas. Os ODS identificam e direcionam ações de nações e governos comprometidos com a sustentabilidade e a melhoria da qualidade da vida no planeta.

1.1. Macrotendências Globais

A macrotendência **Urbanização** se coloca para diferentes países e populações do mundo, mas, em cada localidade, há especificidades que precisam ser examinadas e consideradas.

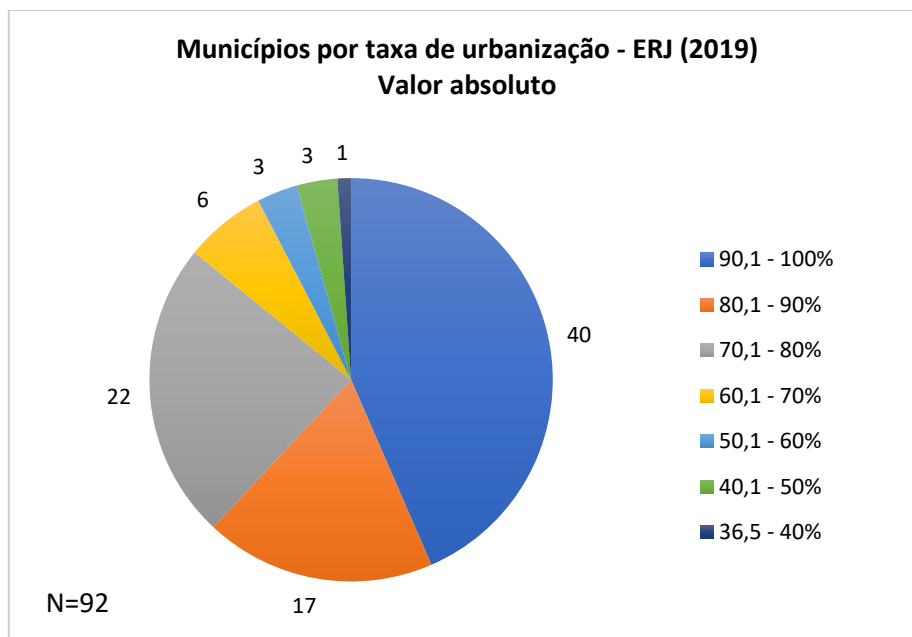
No Brasil, este processo começa há quase um século e transformou e continua transformando, profundamente, a sociedade e o espaço. Segundo Edésio Fernandes (2021):

A urbanização brasileira chegou ao seu pico no final dos anos 1970 e desde então as taxas são decrescentes, ainda que significativas, com a urbanização acontecendo em novas bases em relação ao período anterior: maior metropolização, maior crescimento de cidades de porte médio e de cidades pequenas, esvaziamento de áreas centrais,

crescimento de áreas periurbanas, periferização da pobreza e aumento do crescimento informal e da precariedade habitacional, etc. (FERNANDES, 2021, p. 13)

No Rio de Janeiro, o processo de urbanização transformou a sociedade e o território fluminense, trazendo novos contornos para o estado. Em 12 municípios, 100% da sua população reside na área urbana, 57 municípios têm taxas de urbanização acima de 80%, e, em apenas quatro municípios, a maioria dos seus habitantes mora na área rural (gráfico 1). Com uma taxa de urbanização estimada em 96,7%, em 2019 (IBGE), o Rio de Janeiro é o estado brasileiro mais urbanizado do país, o que traz novas configurações e dinâmicas sociais.

Gráfico 1 - Municípios por taxa de urbanização



Fonte: IBGE (2019)

Neste sentido, é importante explicitar as implicações deste processo:

Tradicionalmente, urbanização é compreendida como o deslocamento da população das áreas rurais para as áreas urbanas, elevando o que se chama de grau de urbanização, ou seja, a proporção da população urbana sobre a população total do município. Superando tal compreensão, nesta análise, urbanização corresponde a um processo que promove a reorganização das bases econômica, social e política dos países, transformando os padrões de renda, consumo e produção, o exercício do poder e a própria percepção da identidade cultural e nacional a partir da perspectiva urbana (Bourne, Sinclair e Dziewonski, 1984) (MOURA, OLIVEIRA e PÊGO, 2018, p. 8)

É sobre essa reorganização do espaço social e econômico, que traz outras formas e relações entre indivíduos, construção de subjetividades, pertencimento e identidades, relações de poder e formas de inclusão e exclusão, que se constitui o desafio de pensar a urbanização.

A macrotendência **Agravamento da exclusão e das desigualdades sociais**, processo que é destacado enquanto fator de preocupação a partir da análise e pesquisa de uma série de movimentos mundiais em perspectiva no século XXI, converge com o acelerado movimento de globalização, que foi acompanhado, segundo analistas, por um grande progresso no padrão de vida de pessoas em todo o mundo, como relatado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):

O Índice de Desenvolvimento Humano evidencia um progresso impressionante, em média, refletindo melhorias drásticas em situações como a esperança de vida à nascença, impulsionadas, em larga medida, por decréscimos acentuados das taxas de mortalidade infantil. (PNUD, 2019)

No entanto, se torna mais evidente a situação paradoxal da manutenção e, em diversos países do globo, o aprofundamento do afastamento social e econômico entre os indivíduos do Sistema Internacional: “muitas pessoas foram deixadas para trás e as desigualdades permanecem generalizadas em relação a todas as capacidades” (PNUD, 2019).

A noção de globalidade remete a conjunto, integralidade, totalidade. A palavra ‘global’ carrega consigo esse mesmo sentido de conjunto, inteiro, total. Sugere, portanto, integração. Desse modo, ou por esse meio, o uso do termo ‘global’ supõe ou leva a supor que o objeto ao qual ele é aplicado é, ou tende a ser integral, integrado, isto é, não apresenta quebras, fraturas ou hiatos. Globalizar, portanto, sugere o oposto de dividir, marginalizar, expulsar, excluir. O simples emprego de ‘globalizar’ referindo-se a uma realidade que divide, marginaliza, expulsa e exclui, não por acidente ou casualidade, mas como regularidade ou norma, passa por cima desta regularidade ou norma, dificultando a sua percepção e mesmo omitindo-a. Consciente e deliberadamente, ou não, a utilização da palavra nestas condições tem exatamente tal eficácia. (LIMOEIRO-CARDOSO, 1999, p. 106).

Definida a classificação deste processo enquanto macrotendência, entende-se que o agravamento da exclusão e das desigualdades sociais, que se percebe no mundo, afeta o reconhecimento por direitos e por

pertencimento de grupos vulneráveis em territórios nacionais. No Brasil, as históricas e agudas desigualdades sociais (re)produzem déficits de cidadania, compreendida aqui como a precariedade e disparidade do acesso entre indivíduos aos direitos civis, políticos e sociais.

Ao considerar aspectos da violência urbana e domínio territorial armado no Rio de Janeiro, observa-se que pessoas com direitos de cidadania precarizados tendem a sofrer de forma mais perversa e direta os efeitos da falta de segurança pública no território, em um círculo vicioso que se retroalimenta.

1.2. Fator Portador de Futuro – FPF

Pode-se identificar dentro dessas duas **Macrotendências Globais**, pelo menos, quatro **Fatores Portadores de Futuro** capazes de impulsionar mudanças sociais relevantes para a consolidação de uma segurança pública territorial que permita uma sociedade segura e inclusiva: **Efetivação dos direitos sociais, Cultura de tolerância e integração social, Governança interinstitucional cooperativa e Dinamismo urbano de novas centralidades.**

Esses quatro FPF têm, entre si, uma forte interação e interdependência, e apresentam especificidades diante da missão em tela, cujas explicitações são relevantes para a compreensão das mudanças sociais que se pretende com o PEDES.

O **FPF Efetivação dos direitos sociais** (SEPLAG, 2022, p.101-2) está diretamente relacionado à participação dos indivíduos na riqueza coletiva da sociedade (CARVALHO, 2005, p.10):

Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a justiça social.

No Brasil, os direitos sociais são explicitados no artigo 6º da Constituição Brasileira de 1988, sendo a segurança um deles, e acrescenta outros que estão diretamente relacionados a proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade como: a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, dentre outros.

O **FPF Cultura de tolerância e integração social** (SEPLAG, 2022, p. 102) sinaliza para uma mudança cultural fundamental na sociedade, mesmo que tardia. O Brasil é um país que se constituiu a partir de relações interpessoais violentas, principalmente contra as mulheres, a população negra e população LGBTIA+.

A violência de gênero e racial são as marcas do machismo e racismo estrutural que modelaram e moldam a nossa sociedade até hoje, exigindo ações que explicitem e reparem essas fissuras sociais. As diferenças individuais que se traduzem em desigualdades sociais são incompatíveis com o ideal de vida em coletividade em uma sociedade democrática e civilizada.

A cultura de tolerância ressalta o reconhecimento e o respeito à diversidade. Nesta abordagem, destaca-se também o especial cuidado com as crianças desde a primeira infância, por meio da adoção de uma educação não violenta, visando a constituição de uma rede segura de apoio às mulheres mães e o crescimento de indivíduos sadios, tolerantes e respeitosos.

O **FPF Dinamismo urbano de novas centralidades** (SEPLAG, 2022, p. 103-4) aponta para o aproveitamento das oportunidades decorrentes da tendência do ERJ na constituição de novas centralidades, para além da Região Metropolitana (SEPLAG, 2022). Neste sentido, destaca-se as possibilidades para as juventudes - há várias formas do jovem experimentar e viver a juventude. Assim, é importante pensá-la no plural.

Esta etapa é compreendida entre os anos finais da adolescência e o início da vida adulta, caracterizada pela entrada no mercado de trabalho, composição de família e pela participação nas decisões que impactam a coletividade. As características da vivência durante este período, tanto no

nível do indivíduo quanto no de grupo, impacta a qualidade da vida social e produtiva da cidade (CORTES et ali, 2020).

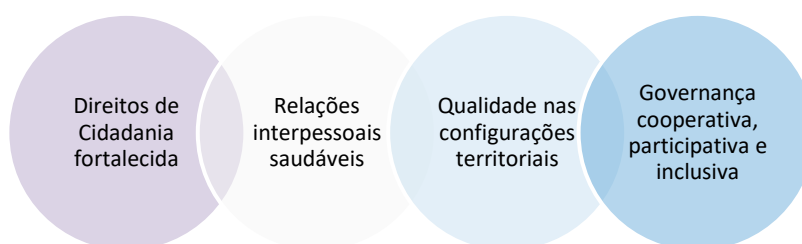
O **FPF Governança interinstitucional cooperativa** (SEPLAG, 2022, p. 102) sinaliza para um aspecto estratégico e fundamental no enfrentamento de problemas complexos, como são as questões relacionadas à segurança pública e produção de ordem pública nas sociedades democráticas.

Ao longo das últimas duas décadas, foi se constituindo um consenso, no campo da segurança pública, em torno da estruturação de um Sistema Único de Segurança Pública (Lei nº13.675/2018), que concebe a segurança pública como atribuição e responsabilidade compartilhada entre os três níveis de governo, tendo competências coordenadas e que se completam, e a necessidade de se buscar, para o enfrentamento da violência e criminalidade, diálogos intersetoriais e interfederativos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2007).

É importante ressaltar que a área da segurança pública acumula experiências exitosas de governança, como os consórcios e os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal - GGIM, que são modelos de governança capilarizados capazes de articular setores e atores públicos e da sociedade, em diferentes escalas, produzindo conhecimento e fortalecendo a atuação do poder público para atender, de forma qualificada, demandas complexas da vida em sociedade democrática.

Em síntese, ao impulsionar estas mudanças sociais, conforme esquema abaixo, será possível contribuir para a consolidação de uma segurança pública territorial:

Figura 1 – Objetivos pretendidos



Fonte: Elaboração própria (2024).

1.3. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS

O escopo da missão **Segurança pública territorial** está diretamente associado a três Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas:

- ODS 10 - Redução das desigualdades;
- ODS 11 - Cidades e comunidades sustentáveis;
- ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficientes.

2. A AGENDA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO

RIO DE JANEIRO

Nas últimas décadas, o tema da segurança pública tem ocupado um espaço relevante na agenda de políticas públicas fluminenses, refletindo a violência e criminalidade como fenômenos sociais integrantes da experiência cotidiana da população do Rio de Janeiro.

Diante disso, a cada eleição, o tema segurança pública se fortalece como tópico imprescindível dos programas dos candidatos ao executivo tanto estadual quanto municipais, estando presentes, também, em plataformas eleitorais de candidaturas ao legislativo. Com isso, o tema vem sendo abordado de diferentes perspectivas e a partir de recortes específicos, que traduzem anseios de grupos sociais e a reivindicação legítima da população por se sentir e estar segura.

É muito comum ouvir discursos generalizantes e homogeneizantes sobre a violência e insegurança pública, como se a incidência de atos de violência e criminalidade se distribuisse de forma igualitária pelo território e entre diferentes grupos sociais. Há uma heterogeneidade espacial na ocorrência e intensidade desses fenômenos sociais, sendo, portanto, importante o mapeamento das características desses fenômenos frente aos diferentes municípios e áreas do Rio de Janeiro, e aos indivíduos. De qualquer forma, sentimentos, ocorrências, sociabilidades, interações, discursos e percepções de violências, crimes e desordem pública, todos estes são formas que expressam e produzem o que podemos chamar *segurança pública*.

Há urgência na demanda. Porém, sem inviabilizar as ações emergenciais, a abordagem da segurança pública, sob uma perspectiva de planejamento de médio e longo prazo, visa possibilitar que os tomadores de decisão possam, ao mesmo tempo, delimitar a ocorrência e as raízes dos problemas, eleger prioridades e definir diretrizes que produzam mudanças sociais definitivas e sustentáveis a longo prazo, bem como, reafirmar os compromissos e garantias constitucionais com a população fluminense.

Dito de outra forma, busca-se compreender o fenômeno social sobre o território fluminense e para grupos sociais específicos, orientando, com isso, a formulação de diretrizes estratégicas para direcionar políticas públicas com perspectivas de objetivos de curto, médio e longo prazo, bem como avaliações e correções. Busca-se superar, desta forma, a lógica do “enxugar gelo” expressa em ações reativas e demandas pontuais, que tendem a ter possibilidades limitadas de produzir melhorias de longo prazo.

2.1. Delimitando a Abordagem

O sociólogo Michel Misse pontua: “Não existe ‘violência’, mas violências, múltiplas, plurais, em diferentes graus de visibilidade, de abstração e de definição de suas alteridades” (2022, p.45).

Compreendendo que, o que, comumente, chamamos “violência”, trata-se de fenômenos sociais complexos e multicausais, que implicam várias formas, motivações e interações sociais – das quais muitas de suas expressões tendem a ser reconhecidas e contextualizadas como crime¹. Nem todo crime é violento, e, em muitas sociedades, a experiência do crime com violência é excepcional.

No Rio de Janeiro, é, sobretudo, a criminalidade violenta que toma a atenção e se coloca no centro do debate público – embora, como já destacamos, sua ocorrência não esteja distribuída homogeneamente por todo território. Para além de respostas imediatas, é importante atuar nas raízes do problema, inclusive na identificação de condutas, arranjos e crimes não-violentos, mas que alimentam esse cenário.

Focando a segurança pública como produção de ordem pública e de previsibilidade e controle sobre a criminalidade e violência, podemos

¹ O crime é a classificação, pelo ordenamento jurídico, de determinada conduta ou ação individual como não aceita pela sociedade, em determinado momento histórico. Uma mesma ação pode, como o tempo, tornar-se ou deixar de ser um crime.

destacar a possibilidade de dois eixos de análise: Espaço Público e Grupos Vulneráveis.

Enquanto em um eixo há uma abordagem territorial sobre a totalidade da população local, o outro é focado em potenciais vulnerabilidades de grupos específicos, ou seja, pessoas por terem características específicas tendem a sofrer maiores violências do que outros, como mulheres, crianças, jovens e negros. Conforme o Manual de Direitos Humanos de Grupos Vulneráveis:

No que diz respeito à proteção dos direitos humanos, as noções de igualdade e de vulnerabilidade estão unidas. São vulneráveis quem têm diminuídas, por diferentes razões, suas capacidades de enfrentar as eventuais violações de direitos básicos, de direitos humanos. Essa diminuição de capacidades, essa vulnerabilidade está associada à determinada condição que permite identificar o indivíduo como membro de um grupo específico que, como regra geral, está em condições de clara desigualdade material em relação ao grupo majoritário. (DHES, 2014:13-14)

A violência e criminalidade afeta determinados territórios mais que outros, assim como pessoas por terem características particulares, tem maior potencial de sofrerem violação de direitos e de serem vitimados: a vulnerabilidade é cumulativa. Um jovem negro na periferia estará mais suscetível a sofrer violências do que um jovem branco nas áreas centrais, por exemplo.

3. SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Em 2018, o governo federal, por meio da Lei nº 13.675/2018, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS e institui o Sistema Único de Segurança Pública – Susp, indicando que a finalidade da estruturação de uma política nacional e um sistema para sua operacionalização e governança é a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e patrimônio, por meio da ação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios, em articulação com a sociedade” (art. 1º).

Com a PNSPDS são estabelecidos os princípios, diretrizes e objetivos que devem ser comuns aos órgãos integrantes do Susp, para a elaboração e proposição de políticas públicas na área de segurança pública. A instituição de um sistema único, constituído por órgãos com atribuições diferentes e dos três níveis do governo em diálogo com a sociedade civil (por meio, principalmente, dos conselhos de segurança pública e defesa social), sinaliza a essencialidade da integração dos órgãos de segurança pública, que se diferenciam em atribuições, competências e escala territorial de atuação, e se igualam em princípios, diretrizes e objetivos comuns, tendo a Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp como órgão responsável por coordenar e articular as políticas de segurança pública e defesa social no Brasil.

A PNSPDS destaca a importância de elaborar e implementar - pela União, estados, Distrito Federal e municípios - planos de segurança pública e defesa social que viabilizem a articulação das ações do poder público.

3.1. PNSP

Neste sentido, o governo federal elaborou o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP (decreto nº 9.630/2018), que foi

atualizado em 2021, refletindo as diretrizes e objetivos do PNSPDS e indicou as ações estratégicas com as metas a serem alcançadas.

Essas ações estratégicas reforçam a necessidade de governança e gestão; ações preventivas e repressivas a crimes; a fiscalização e atuação em locais de risco; integração operacional e de sistemas; gestão de ativos oriundos do crime; combate à corrupção, às drogas ilícitas, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro; melhoria da investigação e da perícia; fortalecimento de atividade de inteligência; modernização das instituições de segurança; capacitação, pesquisa e valorização dos profissionais; aperfeiçoamento do sistema penal; e prevenção e repressão à violência contra as mulheres e grupos vulneráveis. (PNSP, 2020, p. 6-7)

O PNSP divide sua atuação em cinco grandes grupos para os quais estabelece metas:

- Grupo 1: metas relacionadas às vítimas fatais da violência.
- Grupo 2: metas que visam à proteção dos Profissionais de Segurança Pública.
- Grupo 3: metas de redução dos crimes contra o patrimônio relacionados a roubo e furto de veículos.
- Grupo 4: metas do Sistema Penitenciário.
- Grupo 5: atividade de prevenção aos danos ao patrimônio e à vida de indivíduos e comunidades.

O PNSP 2021-30 tem um capítulo de orientação aos entes federativos, que destaca a importância da elaboração de planos estaduais e municipais de segurança pública e defesa social para a efetivação da Política Nacional e do próprio Susp. E destaca:

Neste sentido, e considerando o papel da União na indução, capacitação e financiamento de programas, projetos e ações de segurança pública, o Ministério da Justiça e Segurança Pública é responsável por receber os planos dos entes federativos e proceder à sua análise, norteadas minimamente pelos objetivos da PNSPDS e pelos ditames do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 de forma a aprovar o conteúdo e seu alinhamento ao ordenamento jurídico federal. Uma vez garantido o alinhamento entre os planos, a União exercerá sua competência de financiamento junto àqueles, o que assegurará não somente a integração entre os entes como também a maior eficiência e eficácia do gasto público. (PNSP 2021-30, 2021, p.51)

Para a viabilização do financiamento das ações dos estados e municípios, foi estabelecido um “canal para o encaminhamento dos planos de segurança pública e defesa social de cada ente federativo”, visando a análise e a aprovação dos planos seguindo os critérios mínimos (PNSP 2021-30, 2021, p.51):

1. Diagnóstico da segurança pública no contexto do ente federativo;
2. Descrição do método utilizado para elaboração do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo;
3. Alinhamento do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo com o planejamento estratégico e com o orçamento do ente federativo;
4. Fontes de financiamento do plano de segurança pública e defesa social;
5. Período de vigência do plano de segurança pública e defesa social;
6. Ações estratégicas com o detalhamento dos responsáveis, dos prazos e do alinhamento com as ações estratégicas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030;
7. Metas e indicadores relacionados às ações estratégicas do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo;
8. Monitoramento e avaliação do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo, com o detalhamento dos padrões de controle e dos ciclos de monitoramento alinhados cronologicamente com o ciclo de monitoramento do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030.

A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social tem como principais fontes de financiamento quatro fundos:

- Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018;
- Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994;
- Fundo Nacional Antidrogas (Funad), Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986;

- Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

3.2. PESP

No Rio de Janeiro, em 2022, o governador institui o Plano Estadual de Segurança Pública – PESP (Decreto nº48.139/2022), com prazo de duração de dez anos, com ciclos de implementação de dois anos. O PESP estabelece uma estrutura de governança composta pela Secretaria de Estado de Polícia Civil – SEPOL, Secretaria de Estado de Polícia Militar - SEPM, Secretaria de Estado de Defesa Civil – SEDEC e Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP, prevendo ainda, o Conselho Estadual de Segurança Pública – CONSPERJ com atribuição consultiva, sugestiva e de acompanhamento social (§1º, art. 6º).

O PESP foi elaborado em diálogo com o PNSP apresentando 15 objetivos (art. 4º) e indicação de oito programas (art. 5º).

São os objetivos:

I - reduzir os homicídios e os demais crimes violentos;

II - reduzir todas as formas de violência contra a mulher, em especial as violências doméstica e sexual, prevenir e reprimir situações de exploração sexual, independentemente de gênero, e aprimorar o atendimento a cargo dos órgãos operacionais nos casos envolvendo populações vulneráveis e minorias;

III - promover o enfrentamento às estruturas do crime organizado;

IV - aprimorar os mecanismos de prevenção e de repressão aos crimes violentos patrimoniais;

V - elevar o nível de percepção de segurança da população;

VI - fortalecer a atuação junto aos Municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo por meio de ações de reorganização urbanística e de defesa social;

VII - aprimorar a gestão e as condições do sistema prisional, para eliminar a superlotação, garantir a separação dos detentos, nos termos do disposto na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e as condições mínimas para ressocialização dos mesmos, por meio da oferta de oportunidades educacionais, de qualificação profissional e de trabalho;

VIII - fortalecer o aparato de segurança e aumentar o controle de divisas;

IX - ampliar o controle e o rastreamento de armas de fogo, munições e explosivos;

X - promover a revisão, a inovação e o aprimoramento, considerados os aspectos normativo, financeiro, material e humano, dos meios e dos mecanismos de combate aos crimes ambientais e aos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e de corrupção que envolvam crimes ambientais como antecedentes;

XI - buscar fontes contínuas, previsíveis e suficientes de financiamento das ações de segurança pública e regular a sua utilização por meio de modelos científicos;

XII - implementar programa de reaparelhamento, aprimorar a governança e a gestão das políticas, dos programas e dos projetos de segurança pública, com vistas à elevação da eficiência na atuação dos órgãos operacionais;

XIII - valorizar e assegurar condições de trabalho dignas aos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário;

XIV - aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública; e

XV - estabelecer política e programa de aparelhamento adequado à prevenção de situações de emergência e desastres e aprimorar os procedimentos destinados à referida prevenção.

Sendo os Programas:

- I - de superação do déficit de dados e indicadores e de padronização do registro de eventos;
- II - de garantia dos direitos das pessoas, de reorganização urbana e de ações de proteção ao meio ambiente;
- III - de avaliação e reaparelhamento dos órgãos operacionais;
- IV - de incremento à qualidade de preparação técnica dos profissionais de segurança pública e dos demais agentes em coordenação com os agentes do sistema de justiça;
- V - de combate às facções e às organizações criminosas e medidas voltadas à reorganização do sistema prisional;
- VI - de combate à corrupção e às fontes de financiamento da criminalidade e ao fluxo ilícito de capitais;
- VII - de combate ao tráfico de armas, de munições e de drogas;
- VIII - de aperfeiçoamento da política penitenciária e do sistema prisional.

O seu anexo é organizado de forma sistemática, definindo para cada órgão que compõe a sua estrutura de governança indicadores para os quais há metas em diferentes períodos, identificando a correlação desses indicadores aos objetivos da Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social e as ações estratégicas.

3.3. Enfoc

Em resposta às 10 metas estabelecidas no PNSP, o Ministério da Justiça instituiu, em 2023, o Programa Nacional de Enfrentamento às Organizações Criminosas – Enfoc “com objetivo de promover medidas necessárias para o enfrentamento das organizações criminosas de maneira eficaz e coordenada” (BRASIL, 2023, p.1). Para formulação das ações de

enfrentamento, os integrantes do Susp identificaram o problema: **Expansão e fortalecimento das organizações criminosas no Brasil.**

Tendo explicitado o problema, foram traçados cinco eixos de atuação, para os quais foram identificadas causas críticas, objetivos específicos, resultados esperados, indicadores, ações e produtos com prazos de realização variados até 2026, tendo um investimento inicial estimado de R\$ 900 milhões até 2026, conforme disponibilidade orçamentária.

Na tabela 1 a seguir, tem-se a sistematização dos eixos de atuação e suas causas críticas para o enfrentamento à expansão e ao fortalecimento das Organizações Criminosas – Ocrims.

Tabela 1 - Eixos de atuação para o enfrentamento às Ocrims

Eixo de atuação	Causas críticas	Objetivo específico
Portos, aeroportos, fronteiras e divisas	Vulnerabilidade de municípios situados em zonas inóspitas, de poucos recursos humanos da SPDS	Fortalecer as ações de prevenção e enfrentamento do crime organizado nas áreas de fronteiras, divisas, portos e aeroportos de forma a garantir o controle eficaz da entrada e da saída de mercadorias e pessoas, prevenindo o tráfico de drogas, o contrabando e o comércio ilegal, além de contribuir para desmantelar organizações criminosas transnacionais, protegendo a segurança nacional e promovendo segurança pública.
	Atuação das Ocrims em municípios e regiões com baixa presença do Estado	
	Fragilidade na Política de Prevenção à criminalidade violenta	
	Vulnerabilidade das fronteiras, divisas, portos e aeroportos	
Integração institucional e informacional	Baixa integração <u>informacional</u> entre as redes de enfrentamento das Ocrims	Fazer com que as redes de enfrentamento à Ocrims trabalhem juntas e de maneira colaborativa, de forma a desenvolver mais sinergia entre as agências de inteligência das polícias civis e
	Baixa integração <u>institucional</u> entre as redes de enfrentamento das Ocrims	

	Baixa coordenação e articulação em nível nacional para o enfrentamento das Orcrim	as unidades de polícia, compartilhando informações por meio de um banco de dados seguro, robusto e eficiente, realizando operações integradas.
Aumento da eficiência dos órgãos policiais	Deficiência quantitativa e qualitativa de recursos humanos nas unidades policiais de enfrentamento das Orcrim	Fortalecer as instituições de Segurança Pública, especialmente capacitando e oferecendo estrutura adequada aos servidores que atuam diretamente no enfrentamento às Orcrim.
	Deficiência estrutural das unidades policiais de enfrentamento das Orcrim	
	Desvio de conduta no aparato estatal	
	Deficiência na recuperação de ativos	
Aumento da eficiência do sistema de justiça criminal	Legislação ultrapassada e não efetiva	Garantir que o Sistema Criminal e as instituições de Segurança Pública trabalhem de maneira sinérgica e eficaz, maximizando a capacidade do Estado de combater o crime organizado de forma abrangente e consistente.
	Fragilidade do Sistema Prisional	
	Deficiência na atuação do Sistema Criminal	
Cooperação entre os entes	Transnacionalidade do crime	Fortalecer, ampliar, estabelecer e manter cooperação, acordos, convênios, termos de cooperação técnica ou quaisquer outros instrumentos de colaboração entre os entes federativos, especialmente do Sistema Criminal brasileiro ou do sistema estrangeiro, dos órgãos de inteligência (nacionais ou internacionais) entre países, organizações internacionais, universidades e o setor privado especializado no enfrentamento ao crime organizado.
	Ampla utilização do meio tecnológico pelas Orcrim	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Enfoc (2023).

Delimitando os eixos de atuação e compreendendo as causas e efeitos relacionados ao problema principal, foram traçados objetivos específicos e ações estratégicas.

Ressalta-se que todas as ações planejadas no âmbito do Enfoc estão comprometidas em respeitar a soberania e competência de cada órgão envolvido. Reconhecendo a complexidade e transversalidade das atividades dessas organizações, o programa foi concebido para garantir uma abordagem coordenada e colaborativa entre diferentes setores do governo e autoridades relevantes. Esse enfoque transversal visa otimizar recursos, compartilhar informações e melhores práticas, fortalecendo assim a capacidade de resposta do país diante dos desafios impostos pelas organizações criminosas. (BRASIL, 2023, p.6)

Assim como o PEDES, o Enfoc destaca que, diante de um problema complexo, é importante que haja a articulação e colaboração entre os órgãos, que haja uma governança colaborativa e dinâmica, que deve se dar em todas as etapas do processo: desde a identificação do problema, identificação de estratégias de atuação e proposições de ações até formas de coleta e análise de dados e informações para a avaliação e ajustes das ações.

3.4. SIM

O Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados - SIM foi implementado, em 2009, pela então Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro – SESEG, como um sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade no território do estado do Rio de Janeiro, conforme o artigo 1º do Decreto Estadual 41.931/2009.

Pode-se considerar que, inicialmente, o SIM teve quatro pilares:

- Definição de metas;
- Compatibilização geográfica de atuação das polícias;
- Metodologia para o acompanhamento dos resultados;
- Premiações pecuniárias.

A implementação, em 2009, exigiu duas ações anteriores que permitiram a qualificação do dado e da atuação policial.

Em 1999, houve a compatibilização das áreas de atuação da Polícia Civil e da Polícia Militar, por meio da criação das Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP. Até então, os recortes geográficos de atuação das polícias não coincidiam, o que dificultava a produção de dados estatísticos na área, bem como o fluxo de informação entre as polícias. Cada AISP passou a ser a circunscrição de um Batalhão de Polícia Militar - BPM, na qual estavam contidas duas ou mais áreas inteiras da circunscrição das áreas das Delegacias de Polícia. Em 2009, dez anos depois da implementação das AISP, foram criadas as Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP e as Circunscrições Integradas de Segurança Pública - CISP, por meio do Decreto Estadual nº 41.930, de 25 de junho de 2009.

Também em 1999, o Instituto de Segurança Pública foi criado pela Lei nº 3.329, de 28 de dezembro 1999, sendo, pelo Decreto Estadual nº 36.872, de 17 de janeiro de 2005, transformado em órgão oficial de estatística criminal do Sistema Estadual de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal.

Assim, foram compatibilizadas geograficamente as áreas de atuação das polícias em todos os níveis. O território do estado do Rio de Janeiro foi dividido em sete RISPs: duas na Capital; Baixada Fluminense; Grande Niterói e Região dos Lagos; Região Sul Fluminense; Região Norte e Noroeste Fluminense; e Região Serrana.

Para cada RISP, foi designado um comandante, pela então PMERJ, e um diretor, pela então PCERJ, com atribuição de atuar no nível estratégico. As RISPs agrupam uma quantidade de AISPs que variam de quatro a dez, e correspondem ao número do BPM nela localizado. Por sua vez, as AISPs agrupam um grupo de CISPs, que refletem o número de delegacias em cada Área Integrada. Com isto, a CISP ficou sendo o menor nível de desagregação territorial para a unidade de gestão da segurança pública. A reconfiguração territorial por meio de RISP, AISP e CISP possibilitou a parametrização das funções entre as polícias para a construção de níveis de atuação em estratégico, tático e operacional.

Assim, os governos do período de 1999 a 2006 trouxeram uma racionalidade técnica para a segurança pública por meio de reformas das

instituições que estavam compondo o campo da segurança pública, a institucionalização de normas e procedimentos e a produção e sistematização de dados criminais. Esses fatores possibilitaram a implementação e consolidação do Sistema de Metas, nos anos posteriores.

Para a operacionalização do sistema, foram construídos, de início, três Indicadores Estratégicos de Criminalidade - IEC com base em títulos de registros de ocorrência criminal, assim sendo: Letalidade Violenta, agregando, inicialmente, homicídio doloso e latrocínio e, posteriormente, lesão corporal seguida de morte e morte por intervenção de agente de Estado; Roubo de Veículo; e Roubo de Rua, agregando roubo a transeunte, em coletivo e de celulares (artigo 2 do decreto 41.931/2009), e, posteriormente, Roubo de Carga, em 2019.

O ISP disponibiliza estatísticas criminais organizadas aos órgãos de segurança e a sociedade. Com a definição dos IEC, anualmente são pactuadas pelo nível estratégico (governador e secretarias) e estabelecidas metas de redução destes indicadores a partir de critérios pré-definidos para o estado, para as RISPs e AISPs. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011 e SÁ, 2013)

Para a verificação do atingimento das metas, há uma metodologia que prevê a rotina de reuniões de nível – RN, contemplando quatro escalas territoriais, usando o método PDCA (planejar, executar, checar e agir corretivamente) nas análises das metas previstas para a CISP, AISP, RISP e Estado.

A expectativa era de que o planejamento da ação policial fosse realizado a partir da análise criminal e que as informações fossem sendo lapidadas do nível operacional (CISP) até o nível estratégico (Estado), permitindo uma melhor tomada de decisão. O alcance das metas no semestre resultava na premiação pecuniária para cada policial lotado na AISP ou RISP que teve o resultado positivo. Naturalmente, o programa pode ser aperfeiçoado, mas o programa possibilitou que as unidades policiais incorporassem a análise criminal às suas rotinas (AZEVEDO, 2012, CAMPAGNAC e FERREIRA, 2013).

3.5. Segurança Presente

O Programa Segurança Presente foi criado em 2014 – por demanda de comerciantes do bairro da Lapa, na área central da capital fluminense –, a partir de convênio entre o município do Rio, o estado do Rio de Janeiro e a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro – Fecomércio RJ.

Precedido pela Operação Lei Seca e pela Operação Barreira Fiscal surge, então, no ano de 2014, o Programa Segurança Presente, cuja primeira operação se deu na Lapa. Além dos princípios de gestão trazidos das outras operações, agregou-se os de parceria público-privada e participação social com objetivo voltado ao restabelecimento da ordem pública e da sensação de segurança num ambiente que naquele momento era extremamente inóspito, ainda que com reforço das ações policiais. (PEREIRA, 2021, p.73)

O Programa Operação Segurança Presente foi desenvolvido, inicialmente, como um programa-modelo de segurança pública pela Secretaria de Estado da Casa Civil – SECC, em parceria com a Secretaria de Governo – SEGOV e a Secretaria de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Atualmente, o planejamento e a execução do Programa estão sob a responsabilidade da Secretaria de Governo de Estado. Adotando o policiamento de proximidade, o Programa tem como base três eixos de atuação: segurança pública, cidadania e atendimento social². Com o tempo, o programa ganhou popularidade e passou a se expandir, tendo atualmente 40 bases, localizadas em 22 municípios do Estado do Rio de Janeiro e mobilizando um efetivo de cerca de 2.000 profissionais por dia, entre policiais militares, assistentes sociais e agentes sociais.

O foco do programa é a diminuição da incidência de roubo de rua e os critérios que orientam a escolha das bases são:

- Grande circulação de pessoas (população residente e flutuante);
- Área comercial;

² Levantamentos feitos no Observatório Social da Operação Segurança Presente, e através do portal oficial da Operação Presente.

- Área turística.

Na perspectiva da segurança turística, o Programa Segurança Presente configurou, na capital, um cinturão turístico envolvendo 10 bases.

4. ESTADO DA ARTE

A produção de uma segurança pública efetiva requer a compreensão das dinâmicas sociais e conflitivas e como os fenômenos relacionados à violência e criminalidade se distribuem pelo território fluminense e afetam diferentemente camadas da sociedade ou grupos específicos.

Partindo da análise dos quatro Indicadores Estratégicos de Criminalidade – IEC do SIM, que são monitorados pelo governo do Estado do Rio de Janeiro há 18 anos, podemos verificar que as ocorrências de crime se concentram em determinadas áreas do estado, produzindo manchas criminais. Com esse mapeamento, é importante compreender as dinâmicas e fatores (in)existentes que possibilitam a ocorrência do fenômeno.

4.1. Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro

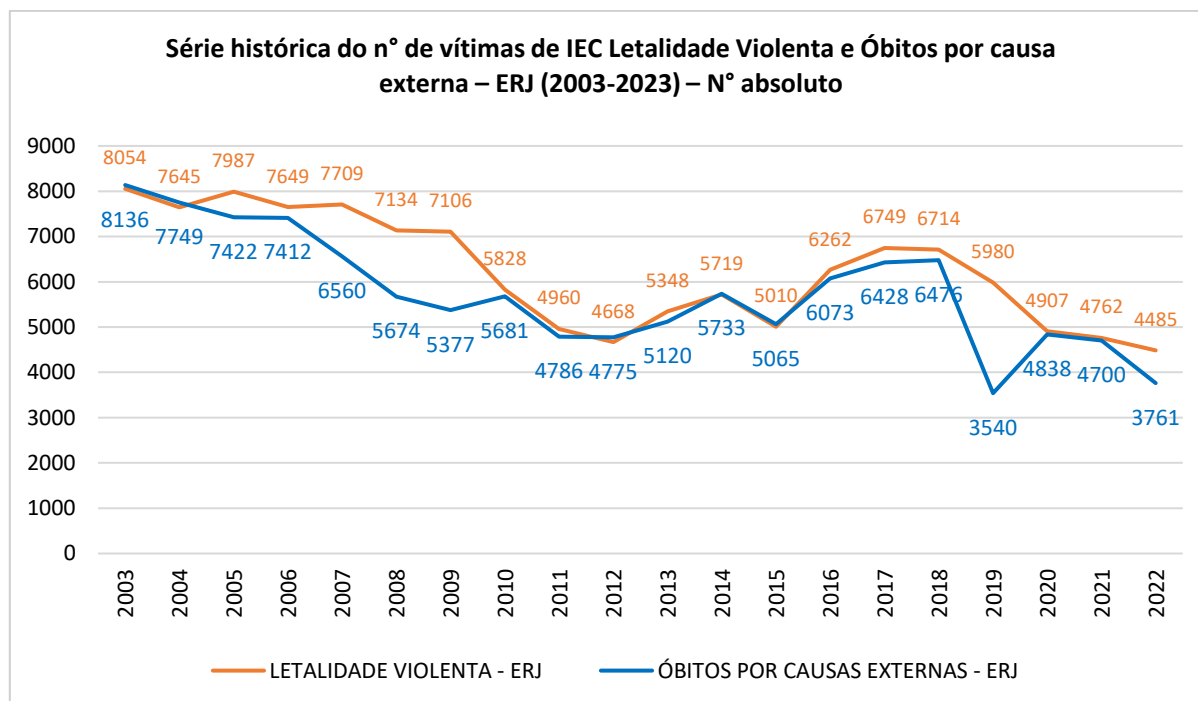
O estado do Rio de Janeiro conta, atualmente, com quatro Indicadores Estratégicos de Criminalidade – IEC: Letalidade Violenta, Roubo de Rua, Roubo de Veículos e Roubo de Carga.

IEC Letalidade Violenta

O Indicador Estratégico de Criminalidade Letalidade Violenta – LV é composto por quatro títulos: homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e morte por intervenção de agente do Estado. A contagem desse IEC é por número de vítimas. Por se tratar de um crime contra a vida tende a ter baixa subnotificação, e cruzando os dados de registros policiais com os dados coletados pela área de saúde, observa-se que, com exceção de 2019, são números próximos, o que reforça a percepção de baixa subnotificação, conforme é possível verificar no gráfico 2.

Em 2023, foram 4.270 registros de LV no estado, o que representa uma queda de 4,8% em relação ao ano anterior, que confirma uma tendência de queda iniciada em 2018, segundo dados do Instituto de Segurança Pública.

Gráfico 2 - IEC Letalidade Violenta - ERJ



Fonte: Elaboração própria com base no ISP, IEC Letalidade Violenta; e MS/SVS/SIM, óbitos por causa externa – agregando o grande grupo CID10 x85-Y09 Agressões e Y35-Y36 Intervenções legais e operações de guerra.

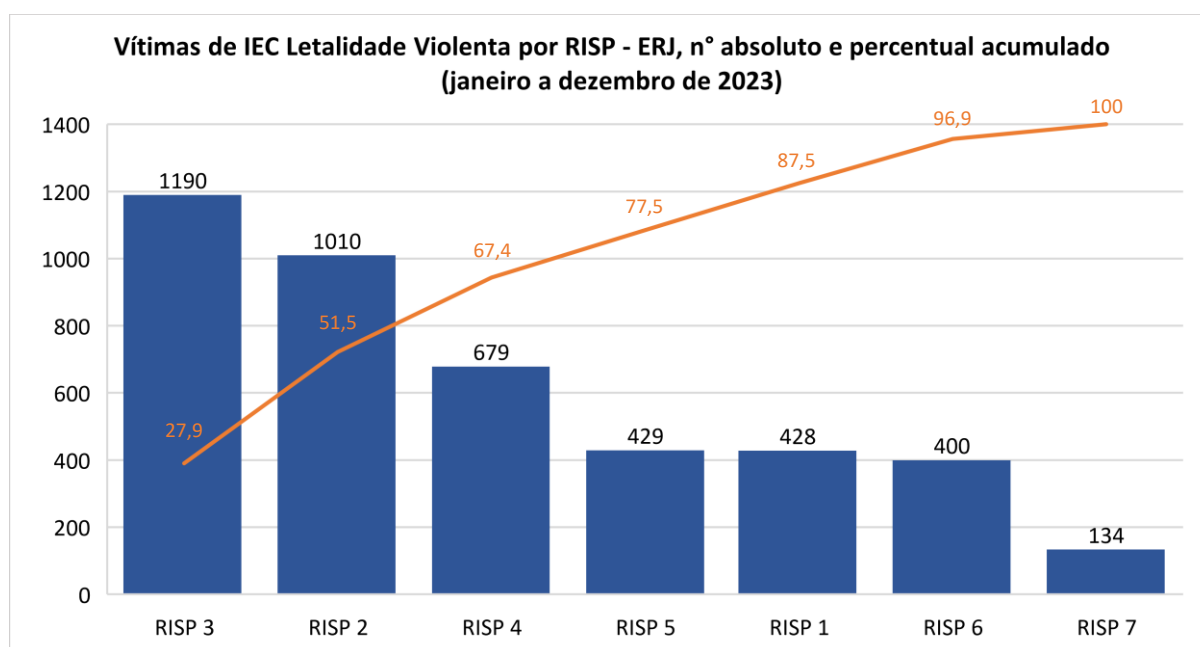
Mesmo com uma trajetória descendente na série histórica, o ERJ ainda mantém relevante taxa de letalidade violenta com 27 mortes por 100 mil habitantes, em 2023 (ISP). Também é fato que os crimes expressos neste indicador vitimizam de forma mais severa determinados grupos, como o de jovens negros, e ser maior em determinadas áreas do estado, como na 3ª RISP em que a taxa, em 2023, foi de 36 mortes por 100 habitantes, segundo dados do ISP.

O gráfico 3 a seguir mostra, por meio do número absoluto e percentual acumulado por RISP, a maior incidência deste crime na 3ª RISP, que abrange os municípios da Baixada Fluminense: Duque de Caxias, Mesquita, Nilópolis,

Nova Iguaçu, São João do Meriti, Itaguaí, Japeri, Paracambi, Queimados, Seropédica e Belford Roxo.

A Baixada, com 3.307.602 habitantes, concentra 20,6% da população do estado do Rio de Janeiro, segundo o Censo 2022. Na 3ª RISP, ocorreram 27,9% das letalidades violentas no ERJ, seguido da 2ª RISP, que abrange a Zona Oeste e parte da Norte da capital, que teve 1.005 vítimas, em 2023. Nessas duas RISPs ocorreram pouco mais da metade das mortes do estado.

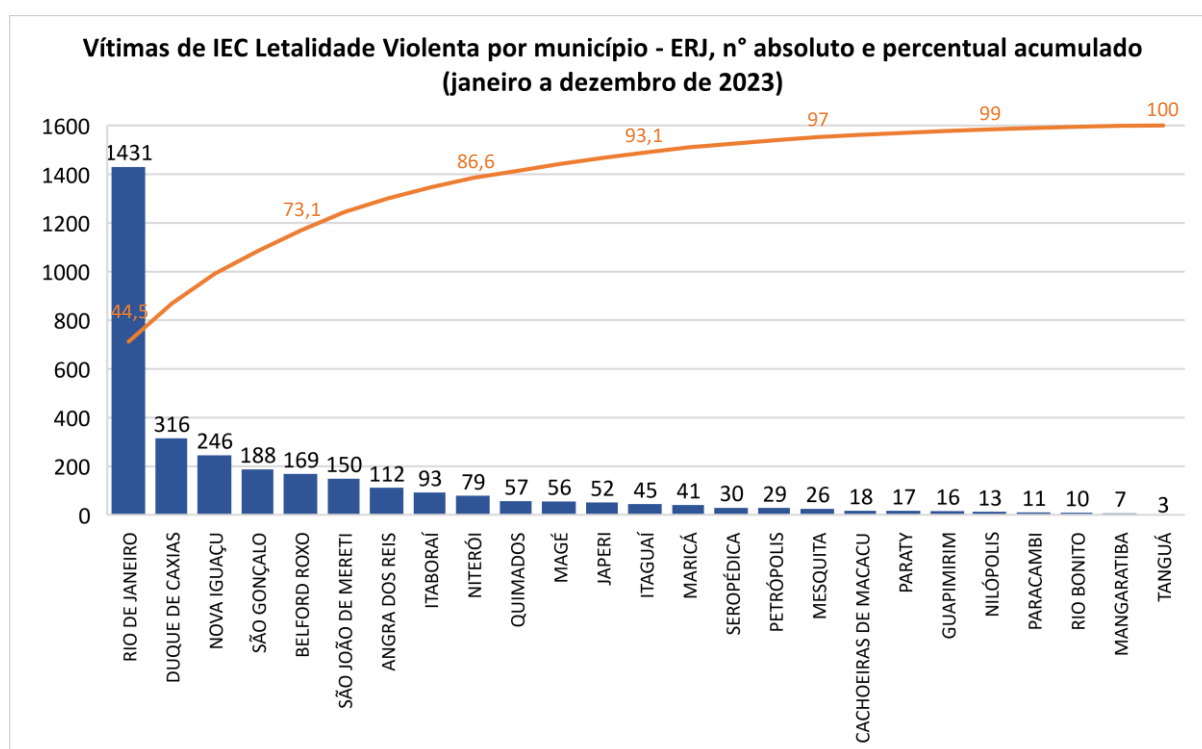
Gráfico 3 - Vítimas de IEC Letalidade Violência - RISP



Fonte: ISP (2023)

No gráfico 4 abaixo, é possível visualizar a letalidade violenta por município. Assim, seis municípios concentram 77,8% das vítimas de mortes violentas do estado: Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Belford Roxo e São João de Meriti. Nesses municípios, estão 59,3% da população fluminense, de forma que há uma sobrerepresentação da Letalidade Violenta nessa área, sendo importante destacar ainda que, no Rio de Janeiro, esse crime está concentrado na RISP 2, que corresponde à área da Zona Oeste e Zona Norte.

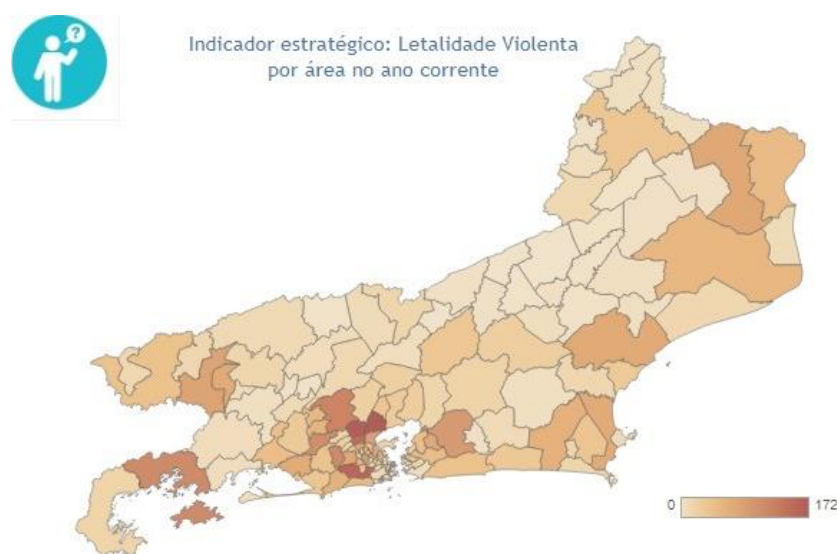
Gráfico 4 - Vítimas de IEC Letalidade Violência - Município do ERJ



Fonte: ISP (2023)

A análise por CISP possibilita compreender com maior precisão a área de ocorrência do crime analisado, principalmente na capital, uma vez que a CISP corresponde a circunscrição de uma delegacia de Polícia Civil e pode estar delimitado a um bairro, uma área da cidade, ou a um ou mais municípios.

Figura 2 - Incidência de Letalidade Violenta por CISP – ERJ (2023) – Gradiente



Fonte: ISP (2023)

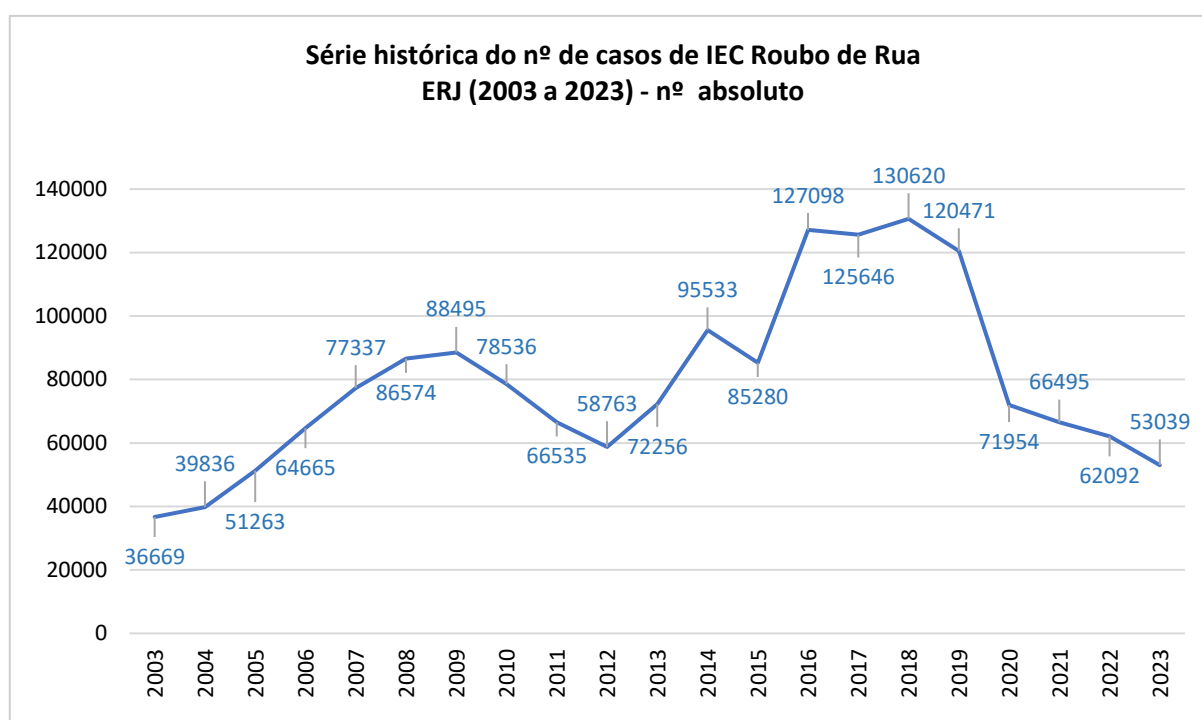
Na figura 2, é possível visualizar que as cinco CISP com maior incidência criminal, em 2023, uma está na zona oeste da capital, a CISP 32, com 157 vítimas, e quatro estão na Baixada Fluminense: CISP 60 (D. Caxias – Campos Eliseos) com 172 vítimas; CISP 54 (Belford Roxo) com 169 casos; CISP 64 (São João de Meriti), com 150 vítimas; e CISP 58 (Nova Iguaçu – Posse), com 120 vítimas. Nesta figura chama atenção também a incidência no município de Angra dos Reis, na Região da Costa Verde.

IEC Roubo de Rua

O IEC Roubo de Rua (RR) agrega os títulos: roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de aparelho celular. Estes títulos tendem a ser subnotificados; embora possa haver uma variação maior entre diferentes épocas e localidades, admite-se que exista um percentual relativamente constante na subnotificação e que deve ser mantido com unidade de análise. A contagem desse indicador é por número de casos.

Observa-se, na série histórica de 2003 a 2023 (gráfico 5), uma queda a partir de 2018³, sendo acentuada no ano de 2020, no qual houve uma expressiva diminuição de circulação de pessoas nas ruas pela decretação do isolamento social que o estado e municípios adotaram como medida sanitária durante a pandemia de COVID 19. Em 2023, com 51.689 casos, representou o menor número da série histórica dos últimos 18 anos. Importante destacar que é sobre esse delito que o Programa Operação Segurança Presente tem atuado em 40 bases no estado.

Gráfico 5 - IEC Roubo de Rua - ERJ

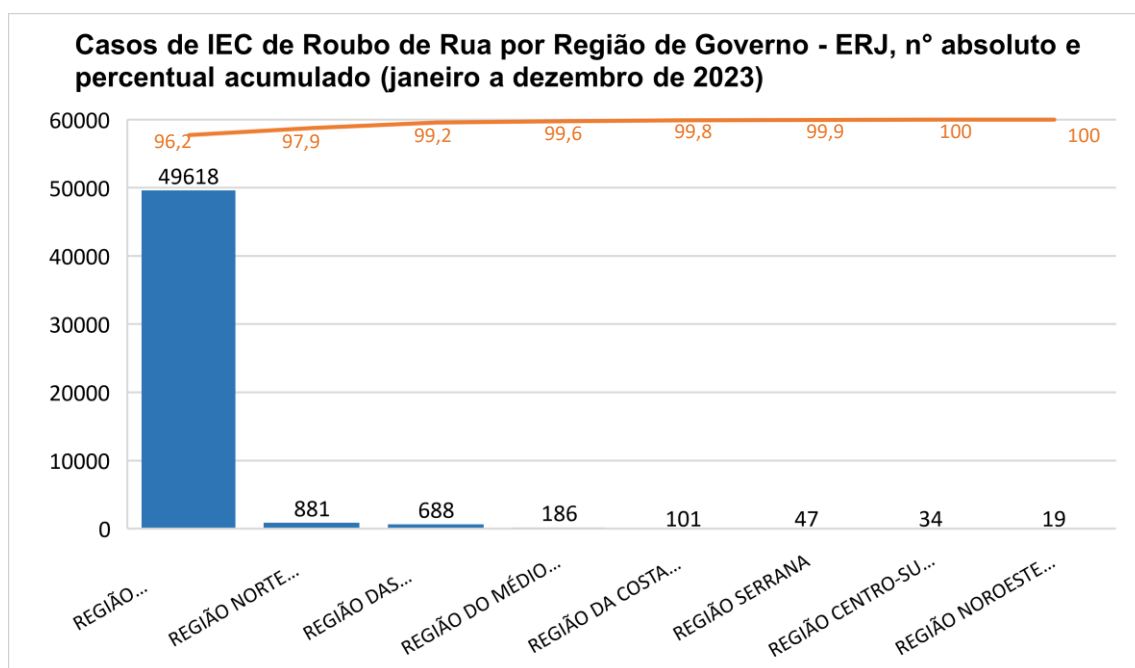


Fonte: ISP (2023)

Ao desagregar os dados por Região de Governo, é possível verificar que 96,2% dos casos ocorrem na Região Metropolitana, no ano de 2023, ou seja, há uma forte concentração deste delito (gráfico 6), importante considerar que nesta região de governo mora 74,9% da população fluminense.

³ A greve da Polícia Civil, no início de 2017, impactou o número de registro nos dois primeiros meses do ano. De forma que os dados deste ano devem ser considerados com essa especificidade.

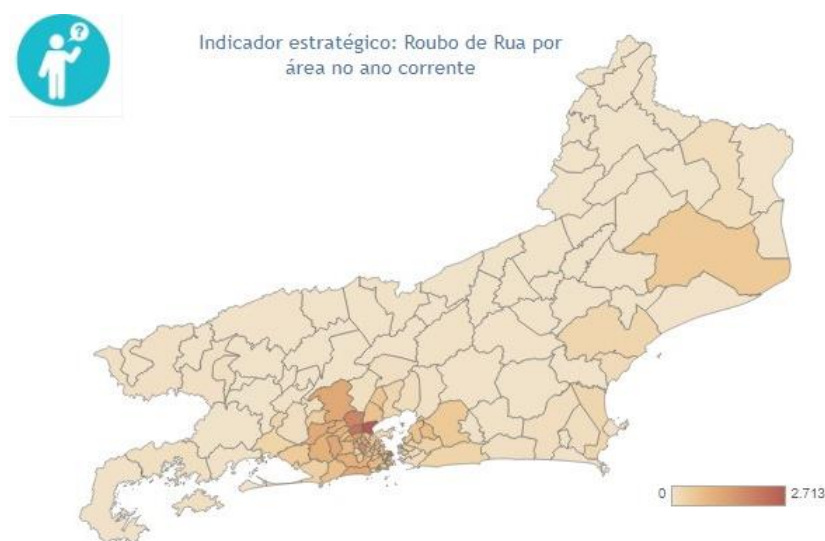
Gráfico 6 - IEC Roubo de Rua - Regiões de governo



Fonte: ISP (2023)

A análise por CISP mostra que, em 2023, das cinco circunscrições com mais ocorrências no estado, uma está na região central do Rio e três CISP da Baixada Fluminense: CISP 59 - Duque de Caxias (5,3% dos casos), CISP 64 - Vilar dos Teles/São João de Meriti (4,1%), CISP 5 - Mem de Sá/Rio (3,8%), CISP 54 - Belford Roxo (3,6%) e CISP 29 – Madureira/Rio (3,3%).

Figura 3 - Incidência de Roubo de Rua por CISP – ERJ (2023) – Gradiente



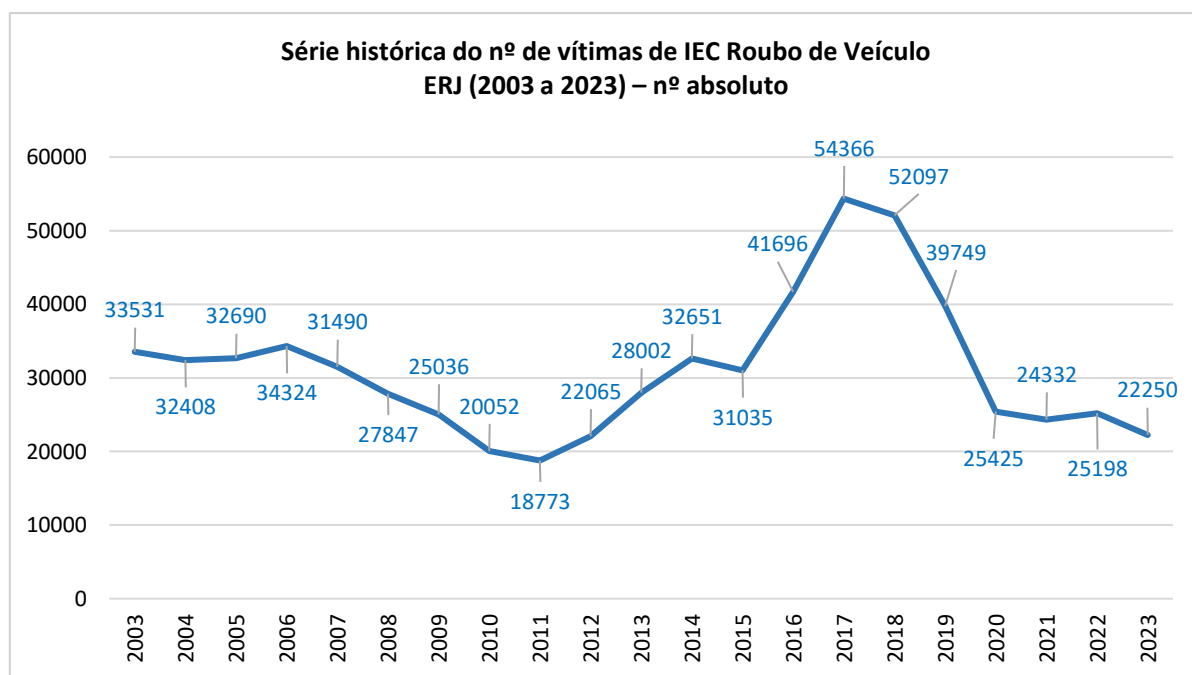
Fonte: ISP (2023)

IEC Roubo de Veículos

O Indicador Estratégico Criminal Roubo de Veículos (RV) agrega tanto roubo de carro quanto de moto, sendo este indicador contabilizado pelo número de casos. O roubo de carro e moto tende a ser um crime pouco subnotificado, principalmente por dois motivos: pelo alto valor do bem que frequentemente tem a cobertura de seguro; e o carro roubado pode se envolver ou ser usado para outros tipos de crime, portanto, a notificação resguarda o proprietário de eventuais problemas.

Na série histórica do período de 2014 a 2023, observa-se que há um movimento de queda deste delito desde o ano de 2018, sendo 2023 o ano com menor incidência da última década, com o total de 22.250 casos (gráfico 7).

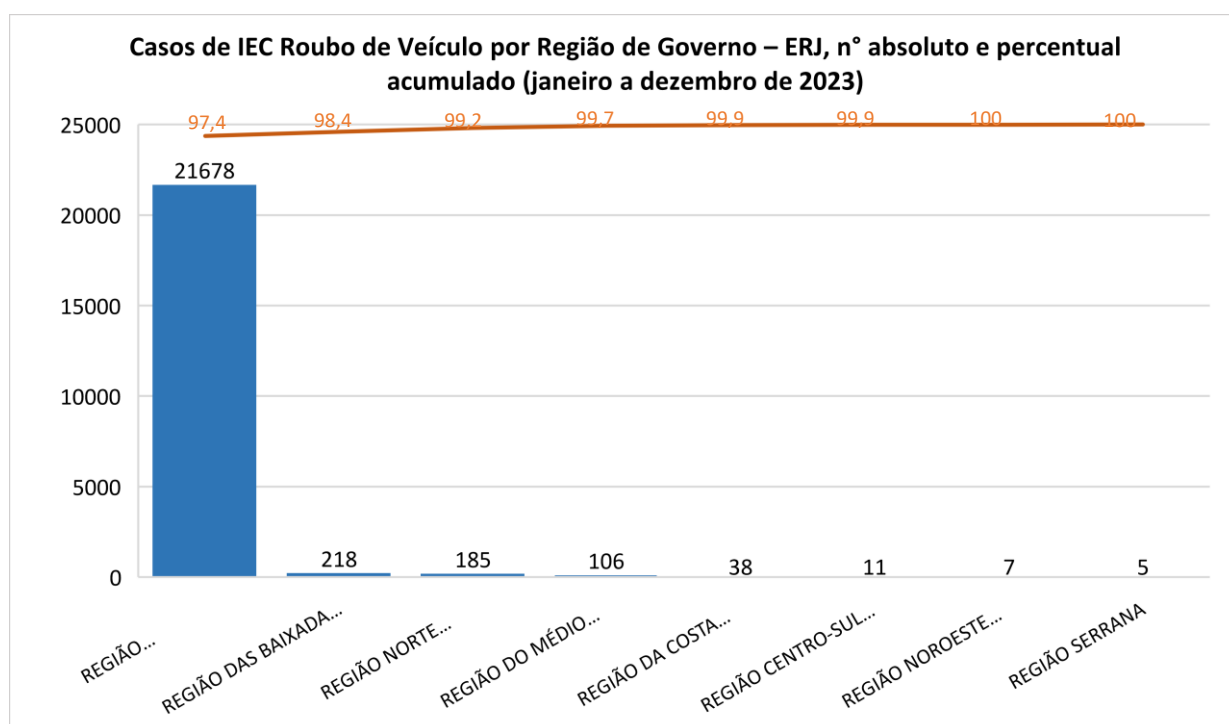
Gráfico 7 - IEC Roubo de Veículos - ERJ



Fonte: ISP (2023)

Decompondo os dados por Região de Governo, pode-se verificar que, em 2023, quase o total dos roubos de veículo ocorreram na Região Metropolitana, sendo 97,4% dos casos (gráfico 8).

Gráfico 8 - IEC Roubo de Veículos - Região de governo

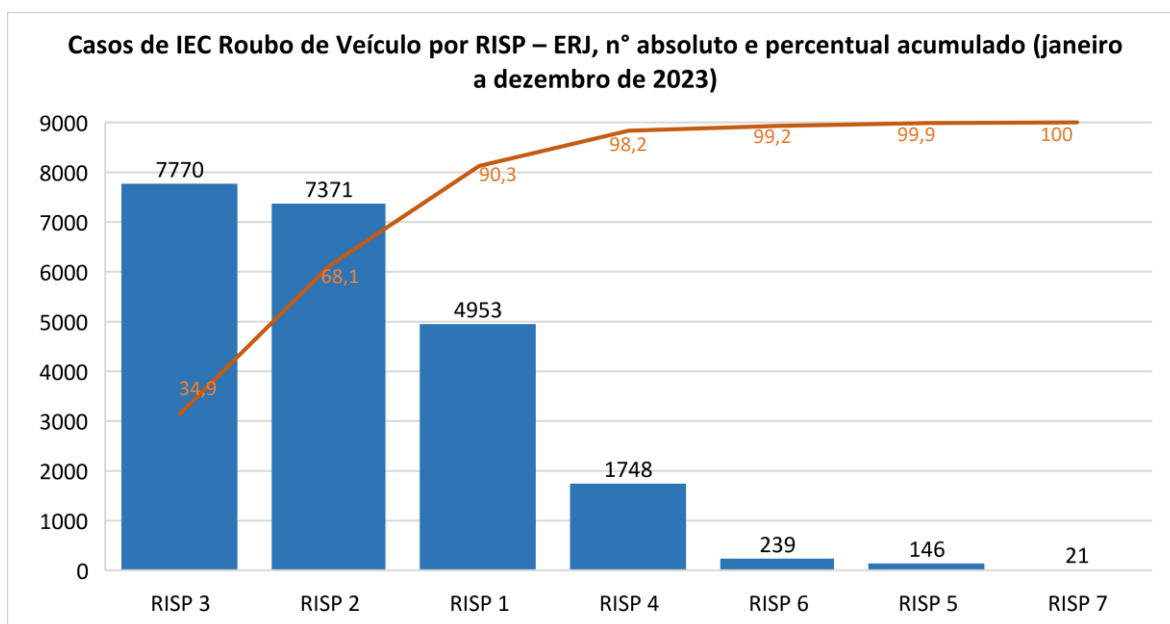


Fonte: ISP (2023)

Analisando por AISP, observa-se que quase 70% dos roubos de veículos registrados em 2023 foram em duas áreas: RISP 3, que corresponde a Baixada Fluminense e a RISP 2, que abrange a zona oeste e parte da zona norte do município do Rio de Janeiro.

Em 2023, 55,4%, segundo dados do ISP, ocorreram no município do Rio de Janeiro, que agrega as RISP 1 e 2 (gráfico 9).

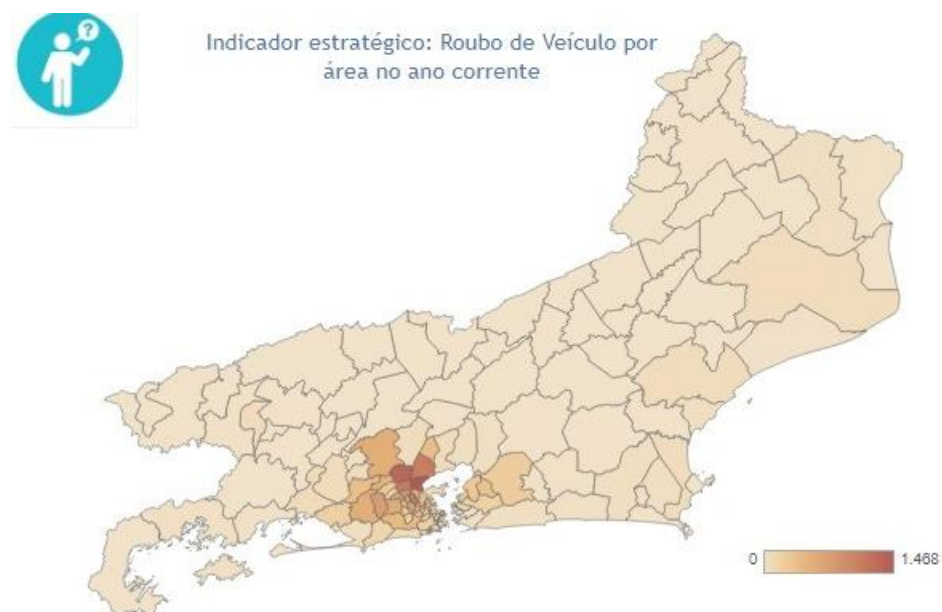
Gráfico 9 - IEC Roubo de Veículos - RISP



Fonte: ISP (2023)

A figura 4 abaixo, que mostra o número absoluto de ocorrências registradas de roubo de veículos por CISP, possibilita ver a grande incidência em áreas da Baixada Fluminense e zona norte do município do Rio de Janeiro.

Figura 4 - Incidência de Roubo de Veículos por CISP – ERJ (2023) – Gradiente



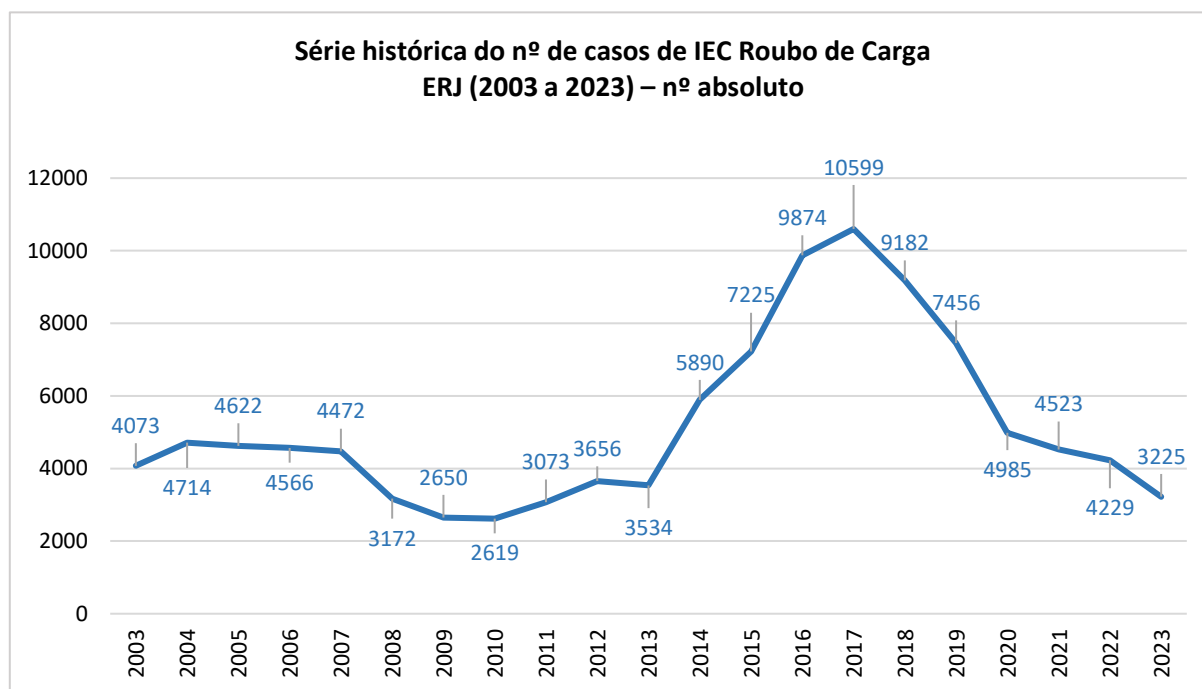
Fonte: ISP (2023)

IEC Roubo de Cargas

O Indicador Estratégico Criminal Roubo de Cargas (RC), sendo contabilizado pelo número de casos, é um dado que tende a ter baixa subnotificação, por conta de a carga pertencer, normalmente, a uma pessoa jurídica, sendo transportado por um trabalhador contratado e pelo seguro que muitas vezes a carga possui.

Em 2023 foram 3.225 ocorrências registradas de RC, o que representou 23,7% casos a menos do que no ano anterior, quando foram registrados 4.229 casos de roubos de carga. Em 2017, houve o pico deste tipo de crime no estado, sendo registrado naquele ano 10.599 casos, o que motivou, inclusive, ações de Garantia da Lei e Ordem (GLO) em rodovias. Desde então, é possível verificar uma trajetória descendente nos anos seguintes da série histórica (gráfico 10).

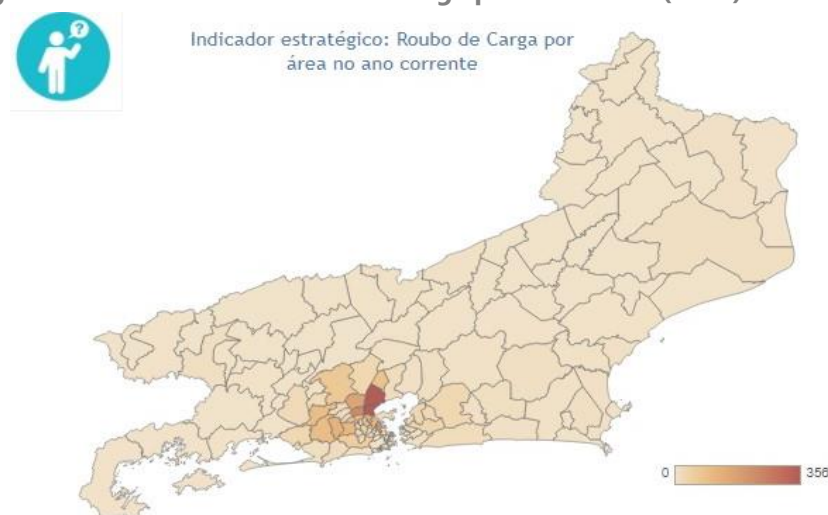
Gráfico 10 - IEC Roubo de Cargas - ERJ



Fonte: ISP (2023)

A figura 5 a seguir mostra a maior incidência de Roubo de Carga na CISP 60, que abrange o bairro/distrito Campos Elyseos, em Duque de Caxias, área que é cortada por duas rodovias federais: BR040 e BR493.

Figura 5 - Incidência de Roubo de Carga por CISP – ERJ (2023) – Gradiente



Fonte: ISP (2023)

Em relatório recente, a Firjan reconhece a tendência de queda do roubo de carga no estado, porém destaca que este delito representa, ainda, uma expressiva perda econômica, de aproximadamente R\$ 283 milhões, no ano de 2023(FIRJAN, 2024).

O relatório destaca:

"Anualmente, cerca de 10 CISP são responsáveis por metade das ocorrências, porém, em 2023, apenas 8 CISP concentraram a mesma proporção, indicando maior concentração dos casos em determinadas localidades. Essas 8 CISP são cortadas pelas principais rodovias fluminenses (BR-040 – Rodovia Washington Luís, BR-101 – Avenida Brasil, BR-116 – Rodovia Presidente Dutra e BR-493 – Arco Metropolitano) e estão próximas a importantes espaços industriais. Dentre essas rodovias, destaca-se a BR-493 – Arco Metropolitano – rodovia de suma importância para o estado do Rio de Janeiro, idealizada para ser um corredor logístico, retirando veículos de carga dos centros urbanos, o que favorece a mobilidade urbana e a logística. As 11 CISP situadas no entorno do Arco Metropolitano apresentaram um aumento de 4%, enquanto o estado apresentou uma redução de 24% em relação ao ano de 2022. (...)

(...) Uma região que registrou uma redução relevante foi o entorno do Porto do Rio de Janeiro, com uma diminuição de mais de 31% no número de casos. O Porto do Rio é um importante polo logístico para o transporte de carga no estado sendo responsável pela movimentação de mais de R\$ 94 bilhões em cargas durante o ano de 2023. Foram registradas 217 ocorrências a menos que as registradas em 2022, o que corresponde a uma redução de cerca de 4 casos por semana."

Figura 6 - Incidência de Roubo de Carga por CISP, espaços industriais e principais rodovias e portos e aeroportos – ERJ (2023)



Fonte: Firjan (2024)

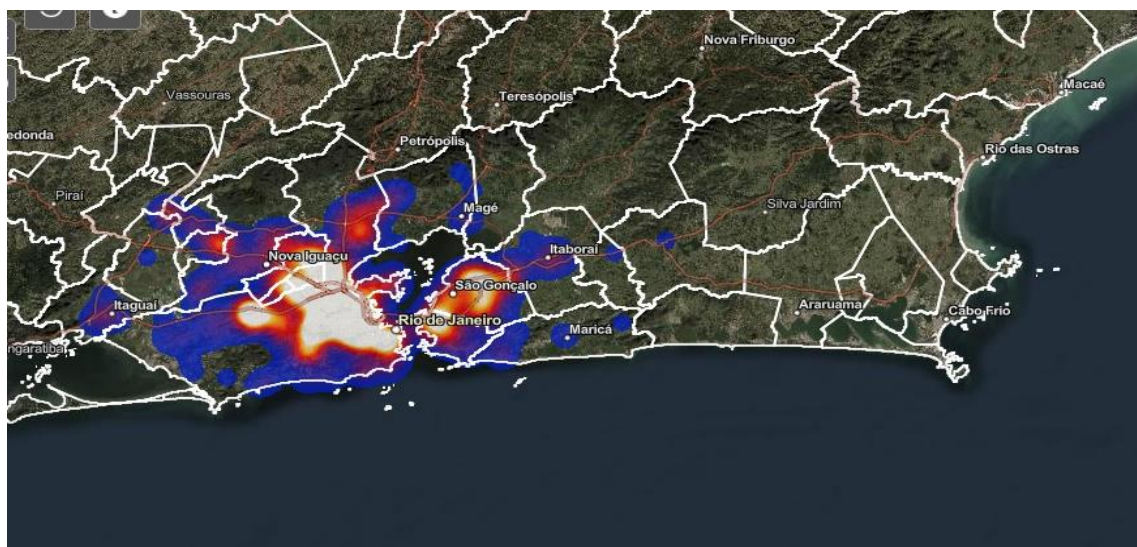
Pontos de Atenção

Os quatro Indicadores Estratégicos de Criminalidade monitorados pelo SIM apresentam tendência de queda nos últimos anos. Interessa compreender o que isso informa sobre as dinâmicas criminais no estado. A segurança pública está em uma tendência de maior estabilidade? Pode estar ocorrendo migração da criminalidade para outros tipos de delito? Os atuais indicadores estratégicos dão conta dos principais problemas de segurança pública no território do estado do Rio de Janeiro? Os atuais IEC possibilitam compreender e monitorar as dinâmicas criminais que mais afetam a população fluminense?

4.2. Domínio Armado no Território

As figuras seguintes mostram o mapa de calor com a incidência de tiroteio a menos de 1 Km de escolas e creches na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em 2022 e 2023, produzido pelo Centro de Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ) com dados colaborativos da ONG Fogo Cruzado.

Figura 6 - Incidência de tiroteio a menos de 1km de escolas e creches – ERJ (2022)
– Mapa de calor



Fonte: GADG/MPRJ⁴.

No mapa referente ao ano de 2022, é possível ver uma forte incidência em praticamente toda a área da Região Metropolitana, com maior ênfase em Bangu e nos bairros da Zona Norte, municípios de Belford Roxo e São João de Meriti, e do outro lado da Baía de Guanabara nos municípios de São Gonçalo e na área central e Niterói.

Comparando os mapas de 2022 com o de 2023, há uma sensível diminuição na intensidade de tiroteios em São Gonçalo, porém é possível ver uma expansão territorial e manutenção da frequência de tiroteios no

⁴<https://geo.mprj.mp.br/portal/apps/sites/#/gestaodoterritorio/apps/bbe7cfdac8bd4b51970a249817e38523/explore>. Acesso em 22/01/2024.

entorno de escolas e creches, na zona norte da capital e na Baixada Fluminense.

Figura 7 - Incidência de tiroteio a menos de 1km de escolas e creches – ERJ (2023)
– Mapa de calor



Fonte: GADG/MPRJ⁵

O relatório *“Tiros no Futuro: impactos da guerra às drogas na rede municipal de educação do Rio de Janeiro”*, a partir de dados da Secretaria Municipal de Educação, plataforma Fogo Cruzado e Censo Escolar (INEP/MEC), analisa as consequências da frequência dos confrontos armados na vida dos estudantes e contextualiza o Rio de Janeiro frente a outras cidades:

Tem-se no município do Rio uma versão especialmente perversa da política proibicionista, na qual tiroteios, operações policiais bélicas, assassinatos e “balas perdidas” tornaram-se parte do cotidiano de populações que habitam áreas periféricas da cidade. Isso o diferencia de São Paulo e de outras grandes cidades brasileiras, cujas condições educacionais e de vida também são afetadas pela presença do tráfico ilegal de drogas e pelo hiperencarceramento de jovens, mas que não vivenciam uma rotina tão extrema de violência e apresentam índices mais baixos de tiroteios, incursões policiais em favelas, homicídios e mortes provocadas pela polícia. (LEMGRUBER, 2022, p.4)

⁵<https://geo.mprj.mp.br/portal/apps/sites/#/gestaodoterritorio/apps/bbe7cfdac8bd4b51970a249817e38523/explore>. Acesso em 08/04/2024.

Além do risco à vida e integridade física, os confrontos armados impactam a frequência e qualidade de serviços, dentre eles a educação.

O impacto na educação vai da perda de conteúdo de aprendizado à reprovação e evasão escolar. Segundo a pesquisa, os alunos sofrem, por ano, uma redução média de 7,2 pontos em Língua Portuguesa e 9,2 pontos em Matemática, o que representa uma perda de 64% do aprendizado esperado no 5º ano em Língua Portuguesa; em Matemática, representa todo aprendizado esperado para o ano letivo. Uma pesquisa nacional, usando dados do Sistema de Avaliação de Educação Básica, confirma que as escolas localizadas em regiões violentas apresentam comparativamente os piores resultados (LEMGRUBER, 2022). E conclui:

A cada froteio que ocorre em uma comunidade cresce o estigma lançado sobre aquele território e sobre aquela população, cresce o medo que se dissemina entre todas as pessoas, reduzem-se as condições de empregabilidade e se reduzem também as efetivas chances de inclusão e acesso a direitos de quem vive naquele lugar (LEMGRUBER, 2022, p.56).

Além dos riscos diretos à vida das crianças e adolescentes, os confrontos armados afetam a expectativa de futuro, produzindo muralhas para a mobilidade social através da educação e reforça as desigualdades e pobreza geracional.

Diante disso, é importante, também, compreender a presença de grupos armados com domínio territorial no estado do Rio de Janeiro. Assim, a análise do Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro elaborado pelo Instituto Fogo Cruzado e o Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) mostra a expressiva expansão do domínio territorial armado na Região Metropolitana. No período de 2006 a 2021, houve um aumento de áreas sob controle por grupos armados, na capital na Baixada Fluminense, de 194,4% e 165,2% respectivamente.

Tabela 2 - Porcentagem e área sob o total, o controle territorial e aumento do controle territorial (RMRJ e capital, 2019/2021 e 2006/2021)

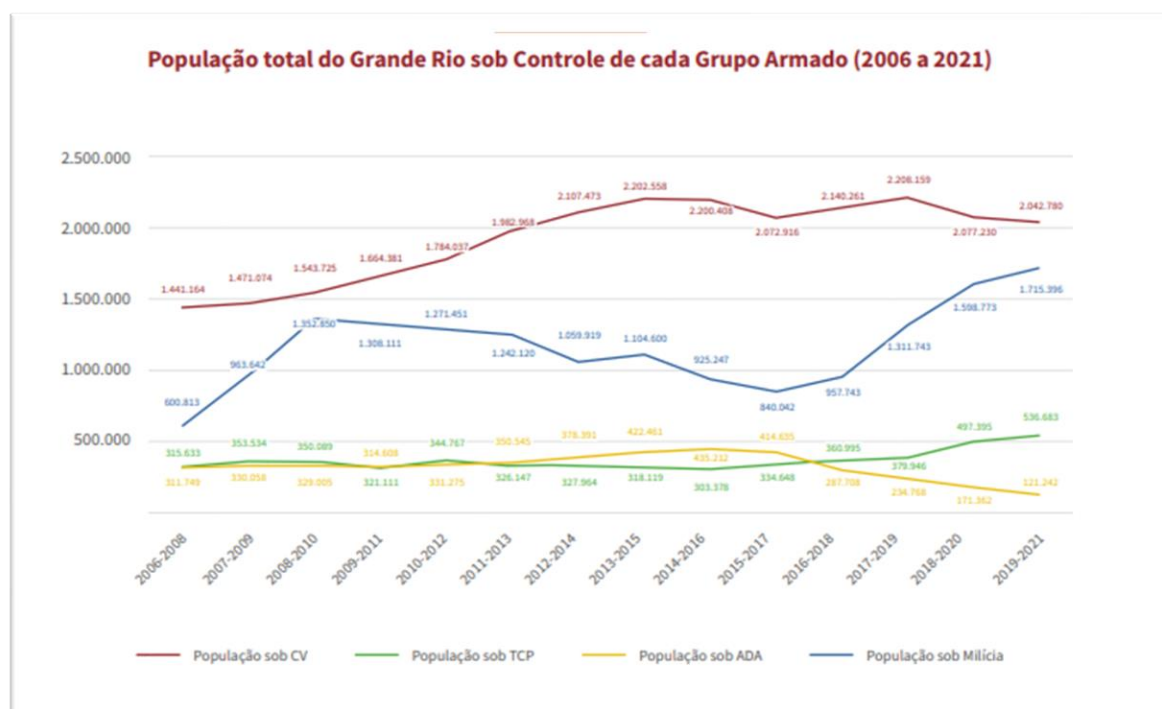
Região	Porcentagem e área sob a área total da RMRJ	Porcentagem e área sob controle territorial armado (triênio 2019/2021)	Porcentagem do aumento do controle territorial (2006/2021)
Capital	26,5% (681,70Km2)	29,8% (203,28Km2)	194,4%
Leste Metropolitano	26,6% (683,83Km2)	16,0% (109,78Km2)	42,3%
Baixada Fluminense	39,2% (1006,25Km2)	19,5% (196,48Km2)	165,2%

Fonte: Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro, dados Disque-Denúncia.

Ao analisar a expansão do domínio territorial pelo tipo de grupo armado – facção de tráfico de drogas e milícia – observa-se o crescimento exponencial da milícia a partir do ano de 2017, sendo, atualmente, o tipo de organização criminosa com maior área sob domínio territorial armado, subjugando cerca de 1.700.000 habitantes em 2021.

Conforme o gráfico 11 seguinte, o total da população em área sob domínio territorial armado, em 2021, é de aproximadamente 4 milhões e meio de moradores da Região Metropolitana.

Gráfico 11 - População em área sob domínio territorial armado



Fonte: GENI/UFF

O conceito proposto por Jacqueline Muniz e Camila Nunes Dias de domínio territorial contribui para entender essas dinâmicas no território.

Compreendem-se por domínio armado os grupos ou redes que exercem controle territorial armado e regulam atividades econômicas ilegais e irregulares, em um território específico, fazendo uso da coação violenta como principal recurso de sustentação de seu governo criminal. (MUNIZ e DIAS, 2022, p.134)

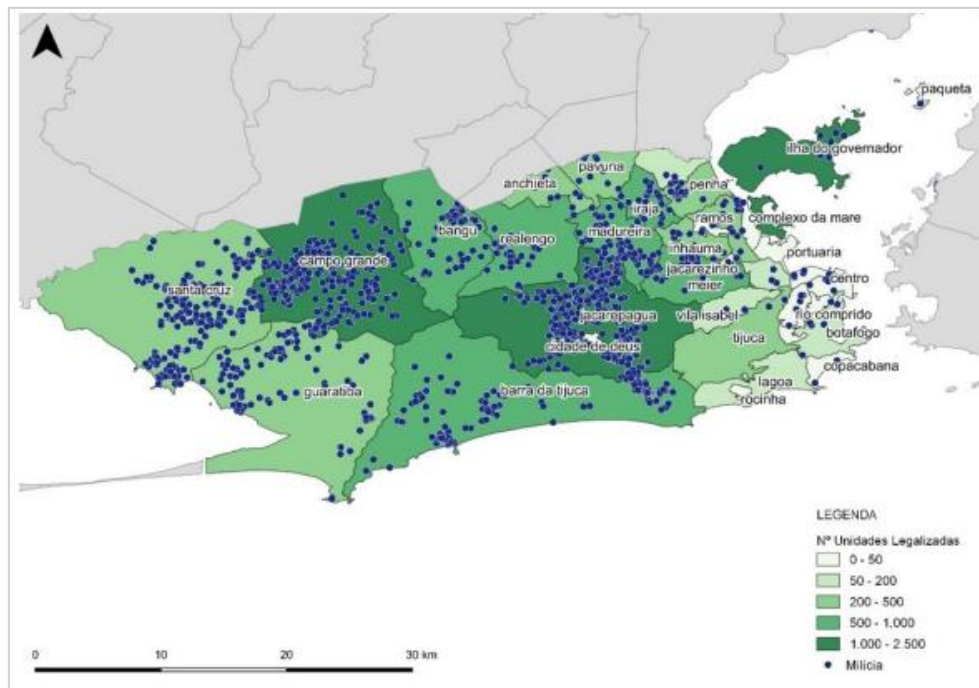
Assim, domínio territorial informa um tipo de “governo criminal” explicitado nas formas de atuação das milícias – milícias no plural não no singular – e que estabelecem arranjos político-econômicos locais (MUNIZ e DIAS, 2022).

Dentre os mercados sob crescente participação de milicianos, Hirata e Couto apontam o setor imobiliário.

Nas localidades sob franco domínio miliciano, as edificações crescem de forma ainda mais pungente. Nessas áreas, dois movimentos distintos impulsionam a expansão vertical que dá forma a edifícios de até dez andares nessas regiões: a demolição de antigas residências que obedeciam ao padrão horizontal de crescimento urbano; e o avanço sobre áreas verdes, especialmente zonas de proteção ambiental e terrenos não indicados à construção civil, como regiões

pantanosas e encostas. (Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos e Observatório das Metrôpoles, p. 28-9, 2021)

Figura 8 - Número de unidades legalizadas (2009-2020) por região administrativa e milícias na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: SMU e Mapa dos Grupos Armados do Rio de Janeiro (Elaboração Observatório das Metrôpoles e GENI-UFF).

Em síntese, as gerações fluminenses, principalmente da Região Metropolitana, estão crescendo sob experiências radicais de violência urbana, vivenciando as suas várias faces.

O contexto de violência no Rio de Janeiro é complexo e afeta diferentes grupos da população. Crianças e adolescentes, por estarem ainda passando por fases de desenvolvimento, mesmo que não sejam vítimas diretas da violência, podem ter a sua saúde mental afetada negativamente por altos níveis de ansiedade, estresse e medo. Assim, é de extrema importância que políticas de intervenção sejam pensadas para reduzir os danos de experiências já vivenciadas por esses jovens – o que pode ser estendido para a comunidade escolar como um todo. (CENPE/MPRJ, 2020, p.16)

O quadro de criminalidade violenta associada ao domínio territorial tem provocado um movimento dentro do estado e de saída do estado, e, em uma análise estritamente econômica, tem se mostrado um fator crítico de

competitividade econômica para atração ou permanência de investimentos privados no estado.

Ou seja, a existência de grupos armados com domínio territorial é uma questão que transborda a perspectiva exclusiva da criminalidade urbana como crimes patrimoniais, pois impacta diferentes camadas da vida urbana, indo do direito de ir e vir e da habitação aos padrões de consumo à possibilidade de escolhas sobre serviços e produtos, no qual a não submissão ao poderio local, coloca a integridade física do morador em risco. No aspecto econômico, tem afetado na decisão de instalação ou permanência de empresas e indústrias em determinados locais. Conforme exaustivos relatos, dos quais destacamos dois:

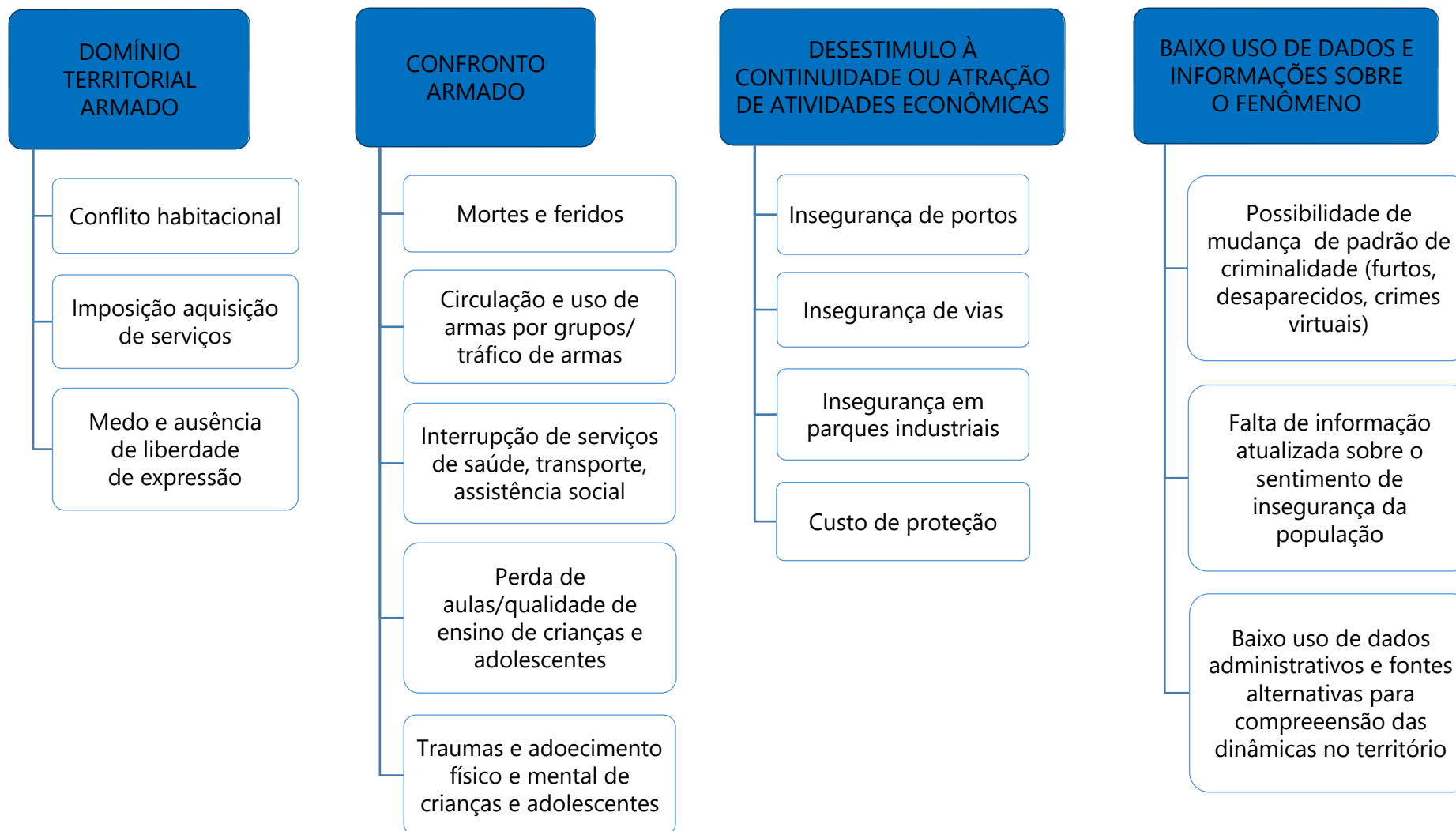
(...) na época o Governo do Rio tentou trazer a Bionovis para o Rio de Janeiro, disponibilizando um terreno grande, em Jacarepaguá, chegaram lá para visitar o terreno apareceu miliciano e falou "esse terreno é meu", e eles foram para o interior de São Paulo. (entrevistado 1, entrevista concedida no âmbito da elaboração do documento-base do PEDES)

Segundo o gerente de comunicação da Glaxo, João Demenech, os dois principais motivos de a empresa deixar a região foram a falta de espaço para crescer e a necessidade de instalar máquinas mais modernas, o que o prédio não comportava. Ainda de acordo com João Demenech, a violência no bairro pesou na decisão. No entanto, o vice-presidente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), o empresário João Lagoeiro Bárbara afirma: "Quisera eu que a troca fosse apenas para aumento da produtividade. Se fosse isso o empresário aumentava ali com o custo menor". O empresário estava se referindo a questão da violência nos bairros. As opiniões são contraditórias; o que se verifica no Jacaré é um grande número de galpões e prédios fechados. Se a violência não pesasse tanto na decisão das indústrias de saírem do bairro, provavelmente esses espaços seriam reordenados e aproveitados por essas indústrias em expansão. (THIAGO, C., 2007, p.59)

Neste sentido, é importante delimitar o fenômeno social que se buscará enfrentar, a partir de dados e informações que possibilitem uma compreensão das causas desse fenômeno. Dito isso, foram sistematizados os pontos críticos apresentados pela Alerj e identificados no panorama da segurança pública. A partir dele, buscar-se-á, em diálogo com os órgãos relacionados ao tema, a identificação das diretivas estratégicas para a atuação, bem como objetivos correspondentes.

5. PONTOS PARA O DEBATE

Sistematização dos Pontos Críticos



6. REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Ana Luísa Vieira de. **Uso de Estatísticas Criminais e Planejamento das Atividades Policiais: um estudo sobre a percepção dos profissionais de segurança pública do estado do Rio de Janeiro**. Tese de doutorado da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. 2012.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030**. Brasília, 2021.

BRASIL. **Programa Nacional de Enfrentamento às Organizações Criminosas (Enfoc): Plano de gerenciamento 001**. Brasília, 2023.

CAMPAGNAC, Vanessa e FERREIRA, Marcus (2013). Avaliação do Impacto do Uso da Informação na Prevenção do Roubo a Transeunte no Estado do Rio de Janeiro. *Painel 52/197 Segurança pública: o RJ em foco*. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília.

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

CORTES, Vanessa, CAMPAGNAC, Vanessa e CABALLERO, Bárbara. **Dossiê Cidades 2021**. Instituto de Segurança Pública, Rio de Janeiro, 2021.

FERNANDES, Edésio (org). **20 Anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. 2021. Acessado em 5/10/2022. http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/20-anos-do-Estatuto-da-Cidade.pdf

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2011). **Manual de Procedimentos para o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados**. Edição revisada. Rio de Janeiro.

GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados**. Janeiro de 2021. Relatório Final. <https://geni.uff.br/2021/03/26/a-expansao-das-milicias-no-rio-de-janeiro-uso-da-forca-estatal-mercado-imobiliario-e-grupos-armados-2/>

HIRATA, Daniel; COUTO, Maria Isabel. **Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro**. Relatório, Rio de Janeiro, setembro de 2022, acessado em 12/02/2022 https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/09/Relatorio_Mapas_Grupos_Armados_Geni_WEB.pdf

LEMGRUBER, Julita. **Tiros no Futuro: impactos da guerra às drogas na rede municipal de educação do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: CESeC, 2022.

LIMOEIRO-CARDOSO, Miriam. Ideologia da globalização e (des)caminhos da ciência social. In: GENTILI, Pablo (org). **Globalização excludente. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Sistema Único de Segurança Pública**. Relatório de atividades: implantação do Sistema Único de Segurança Pública. 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Incidência de confrontos no entorno de escolas da cidade do Rio de Janeiro**. Relatório. Centro de Pesquisa do MPRJ. Dezembro, 2020.

MIRANDA, Ana Paula; MUNIZ, Jacqueline. Um Campo de Experiências, Afetações e "Achismos": dilemas e desafios metodológicos em pesquisas empíricas sobre criminalidade, violências, (in) segurança e ativismos. **Runa**. 42.1 enero-junio, 2021, p21-41.

MISSE, Michel. **Malandros, Marginais e Vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. Editora Lamparina. 2023.

MOURA, Rosa, OLIVEIRA, Samara, PÊGO, Bolívar. **Escalas da urbanização brasileira**. Texto para Discussão, IPEA, Rio de Janeiro, 2018.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; DIAS, Camila Nunes. Domínios Armados e seus Governos Criminais – uma abordagem não fantasmagórica do "crime organizado". **Estudos Avançados**, 36 (105), 2022, p. 131-152.

PEREIRA, Viviane Mendes dos Santos. **Programa Segurança Presente: a gestão da segurança pública sob a ótica do New Public Management**. Dissertação de mestrado profissional em Administração Pública. FGV, 2021.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019**.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano Regional 2021**.

SÁ, Antônio Roberto Cesário. Sistema Integrado de Metas e Acompanhamento de Resultados da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro. **Painel 52/197 Segurança pública: o RJ em foco**, VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília.2013.

SEPLAG. **Nota Técnica de Centralidade**. Rio de Janeiro, 2022.

SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade Libertária**. Editora Lumen Juris, 2006.

THIAGO, Cristiane Muniz. **Rio de Janeiro operário: memória dos trabalhadores do bairro do Jacaré**. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

TOPALOV, Christian. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise. **Espaço e Debates** (34), 1991, p.28-38.