

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E
SEGURANÇA PÚBLICA

MANOELA SEADE BASTOS

O MUNICÍPIO E A SEGURANÇA PÚBLICA: Estudo de caso do projeto Conjunto de
Estratégias de Prevenção da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2024

Manoela Seade Bastos

O MUNICÍPIO E A SEGURANÇA PÚBLICA: Estudo de caso do projeto Conjunto de Estratégias de Prevenção da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Criminalidade e Segurança Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Rio de Janeiro

2024

301 Bastos, Manoela Seade.
B327m O município e a segurança pública [recurso eletrônico]
2024 : estudo de caso do projeto Conjunto de Estratégias de
Prevenção da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro /
Manoela Seade Bastos. - 2024.
1 recurso online (70 f.) : pdf
Orientadora: Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro.

Monografia apresentada ao curso de Especialização
em Criminalidade e Segurança Pública - Universidade
Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

1. Segurança pública. 2. Prevenção do crime.
I. Ribeiro, Ludmila Mendonça Lopes. II. Universidade
Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ATA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
ESPECIALIZAÇÃO EM ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA DE
2023692606 – MANOELA SEADE BASTOS

Aos seis dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e quatro, reuniu-se a banca examinadora de defesa de monografia do Curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, composta por: Profa. Dr^a Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (orientadora), Profa. Dr^a Ana Paula Vasconcelos Gonçalves, e Profa. Ma Amanda Lagreca Garrafa Cardoso para examinar a monografia intitulada “***O município e a Segurança Pública: estudo de caso do projeto Conjunto de Estratégias de Prevenção da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro***” – da discente **MANOELA SEADE BASTOS**. Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da banca examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela aprovação da monografia, com nota 100. Para constar, foi lavrada a presente ata que vai datada e assinada.

Belo Horizonte, 06 de dezembro de 2024

Profa. MS Amanda Lagreca Garrafa Cardoso

Profa. Dra. Ana Paula Vasconcelos Gonçalves

Profa. Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (Orientadora)



Documento assinado eletronicamente por **Ludmila Mendonca Lopes Ribeiro, Professor(a)**, em 06/12/2024, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Amanda Lagreca Garrafa Cardoso, Usuária Externa**, em 09/12/2024, às 14:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Vasconcelos Gonçalves, Professora do Magistério Superior**, em 09/12/2024, às 15:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3800510** e o código CRC **D2BF9FA1**.

Referência: Processo nº 23072.253465/2024-07 SEI nº 3800510

https://sei.ufmg.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4107451&infra

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, professora Ludmila Ribeiro, por todo suporte e contribuição que tornaram possíveis a realização deste trabalho.

À banca avaliadora, composta pelas professoras Ana Paula Vasconcelos e Amanda Lagreca, pela leitura atenta e pelas contribuições ao trabalho.

À minha família, Faride, Alexandre, Bruno e Renata, que sempre estiveram comigo e participaram indiretamente todos os dias da concepção deste trabalho.

Aos meus amigos que eu amo muito, em especial à Marina, Sabrina, Carol e Milena, além de tantos outros muito especiais que fazem parte da minha vida.

À CIVITAS, onde todo dia pensamos, discutimos e implementamos políticas públicas voltadas à segurança pública da cidade do Rio. Em especial à Maria Eduarda, que ajudou muito a melhorar esse trabalho.

À SEOP, responsável por desenhar e implementar o projeto CEP, objeto desse trabalho de conclusão de curso.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as contribuições do poder público municipal na promoção da segurança urbana, com foco no projeto "Conjunto de Estratégias de Prevenção" (CEP), implementado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro em 2021. A pesquisa utiliza a metodologia de estudo de caso, explorando a aplicação do projeto no bairro do Méier por meio de uma análise exploratória dos dados de roubos e furtos a pedestres nas áreas que abrangem o perímetro do CEP e seu entorno.

Em 2019, o Méier era identificado como o oitavo local com maior concentração de crimes de oportunidade no ranking de hotspots da cidade, tornando-se um local prioritário para a implementação do projeto. O projeto CEP combina estratégias de prevenção ao crime por design ambiental (CPTED) com patrulhamento preventivo e ostensivo da Guarda Municipal, visando reduzir as oportunidades de cometimento de delitos. As intervenções incluem melhorias na iluminação pública, requalificação de praças e espaços urbanos, regulamentação do comércio ambulante e iniciativas de integração comunitária. Os resultados indicam uma redução significativa nos índices de crimes de oportunidade entre 2019 e 2023. Além disso, outra dimensão importante a ser considerada é a conservação do espaço, que qualificou o uso das praças através de reformas, aumento da iluminação pública, concessão de licenças para o comércio ambulante local etc. Foram, nesse sentido, várias intervenções no espaço público que buscaram tornar o local menos vulnerável ao cometimento de delitos.

Desta forma, o estudo evidencia a relevância de políticas públicas locais bem planejadas e sustentáveis na promoção da segurança urbana, destacando as vantagens comparativas dos municípios na gestão de problemas territoriais. Contudo, aponta desafios como a necessidade de continuidade das ações, a expansão do projeto para os demais pontos quentes da cidade e as dificuldades de priorização de projetos com foco na prevenção de crimes.

PALAVRAS-CHAVE: segurança pública municipal, prevenção ao crime, gestão pública, projeto CEP, Rio de Janeiro

ABSTRACT

This study aims to analyze the contributions of municipal public authorities in promoting urban security, focusing on the "Set of Prevention Strategies" (CEP) project, implemented by the Municipality of Rio de Janeiro in 2021. The research employs a case study methodology, exploring the project's application in the Méier neighborhood through an exploratory analysis of robbery and theft data in areas within and around the CEP perimeter.

In 2019, Méier was identified as the eighth location with the highest concentration of opportunity crimes in the city's hotspot ranking, making it a priority area for the project's implementation. The CEP project combines crime prevention through environmental design (CPTED) strategies with preventive and ostensive patrols by the Municipal Guard, aiming to reduce opportunities for criminal activities. The interventions include improvements in public lighting, the revitalization of squares and urban spaces, regulation of street vending, and community integration initiatives. The results indicate a significant reduction in opportunity crime rates between 2019 and 2023.

Furthermore, another important dimension to consider is space conservation, which enhanced the use of public squares through renovations, increased public lighting, the granting of permits for local street vendors, and other measures. In this regard, various public space interventions aimed to make the area less vulnerable to crime.

Thus, the study highlights the relevance of well-planned and sustainable local public policies in promoting urban security, emphasizing municipalities' comparative advantages in managing territorial issues. However, it also points out challenges such as the need for continuity of actions, the expansion of the project to other crime hotspots in the city, and the difficulties in prioritizing crime prevention-focused projects.

Keywords: municipal public security, crime prevention, CEP project, Rio de Janeiro.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Desenho do Marco Lógico do Projeto CEP	27
Figura 2. Perímetro delimitado do projeto Conjunto de Estratégias de Prevenção no Méier - cidade do Rio de Janeiro	30
Figura 3. Fatores ambientais de risco mapeados durante as visitas técnicas para implementação do projeto CEP no Méier - cidade do Rio de Janeiro	31
Figura 4. Grade curricular do curso de capacitação para o efetivo do projeto CEP	33
Figura 5. Imagens das câmeras da sala SAVE do projeto CEP	34
Figura 6. Divisão territorial CISPs, AISP e perímetro do projeto - cidade do Rio de Janeiro	45

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Total de Roubos, Total de Furtos e Restante das Ocorrências - Cidade do Rio de Janeiro (2017-2023)	16
Gráfico 2. Série histórica de crimes de oportunidade de rua - cidade do Rio de Janeiro (2017-2023)	18
Gráfico 3. Série Histórica de Crimes de Oportunidade de Rua - cidade do Rio de Janeiro (2017-2023)	19
Gráfico 4. Crimes de oportunidade por mês nas AISPs da Zona Norte - Cidade do Rio de Janeiro (2019, 2022 e 2023)	37
Gráfico 5. Frequência de Crimes na CISP 23 (2019-2023) - cidade do Rio de Janeiro	46
Gráfico 6. Frequência de Crimes na CISP 26 (2019-2023) - cidade do Rio de Janeiro	47
Gráfico 7. Ocorrências de Crimes de Oportunidade por ano nas CISPs 23, 24, 25, 26 e 44 (2019-2023) - cidade do Rio de Janeiro	48
Gráfico 8. Ocorrências de Roubos a Transeunte por CISP (2019-2023) - cidade do Rio de Janeiro	50
Gráfico 9. Ocorrências de Furtos de Telefone Celular por CISP (2019-2023) - cidade do Rio de Janeiro	51
Gráfico 10. Ocorrências de Crimes de Oportunidade por bairro (2019-2023) - cidade do Rio de Janeiro	

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Total de ocorrências e percentual de participação dos indicadores de de roubos e furtos - cidade do Rio de Janeiro (2017-2023)	16
Tabela 2. Lista das dez áreas com maior concentração de crimes em 2019 - Cidade do Rio de Janeiro	23
Tabela 3. Variáveis de Cálculo e Resultado para o CEP Méier - Comparativo 2022 (primeiro ano completo do projeto) e 2019 (ano de referência)	36
Tabela 4. Relação RISP, AISP, CISP e Bairro - Rio de Janeiro (2024)	42
Tabela 5. Indicadores de Crimes de Oportunidade CISPs 23 e 26 (2019-2023) Cidade do Rio de Janeiro	

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. O MUNICÍPIO E A SEGURANÇA PÚBLICA.....	13
2.1 O município enquanto ator estratégico na Segurança Pública.....	15
2.2 Políticas de segurança pública municipais no Brasil.....	17
2.3 Prevenção ao crime por estratégias de design ambiental (CPTED).....	18
3. A CIDADE DO RIO DE JANEIRO E AS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	22
3.2 O Marco Lógico do Projeto CEP.....	34
3.3 O escopo do projeto Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP).....	36
3.4 A implementação do projeto no Méier.....	39
4. AFINAL, O CEP TEM EFEITO NOS CRIMES DE OPORTUNIDADE?.....	44
4.1 Metodologia.....	45
4.2 Análise descritiva: indicadores de crimes de oportunidade no tempo.....	47
4.3 Análise exploratória descritiva: resultados no espaço.....	50
4.4 O que dizem os resultados no tempo e no espaço?.....	60
4.5 Contribuições e desafios.....	61
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
Referências Bibliográficas.....	66

1. INTRODUÇÃO

A centralidade do poder público municipal na zeladoria do espaço urbano e no fornecimento de serviços públicos é ainda pouco explorada quando se discute a capacidade dos municípios de atuar na segurança pública nas cidades. A falta de priorização desse tema, frouxamente conduzido pelo governo federal, fragiliza a construção de uma agenda pública municipal comprometida com o desenho e a implementação de políticas públicas voltadas para melhoria da segurança urbana. Apesar disso, algumas intervenções desenhadas pelas prefeituras tem se mostrado promissoras, sendo um exemplo disso a cidade do Rio de Janeiro.

Com problemas complexos e próprios de segurança pública, o Rio apresenta dinâmicas criminais que o poder público parece ser incapaz de responder. Marcado pela deflagração do território, um desafio muito singular da cidade é o alto quantitativo de pessoas vivendo em áreas sob o domínio criminal. Crimes de extorsão e cobranças de taxas ilegais, por exemplo, figuram entre os delitos que aparecem como os principais impulsionadores da percepção de insegurança (Datafolha, 2024). Por outro lado, os crimes patrimoniais de rua não apresentam características atípicas e respondem a tendências de concentração territorial também observadas em outras grandes metrópoles. Cunhada por Weisburd (2015), a Lei de Concentração estabelece que 25% do crime se concentra entre 0,8% e 1,6% dos segmentos de rua e 50% do crime se concentra entre 4,0% e 6,0% dos segmentos de rua. No Rio, 1,3% do território do município concentra 25% dos roubos e furtos de rua e 5,3% do território concentra 50% dos roubos e furtos de rua (Monteiro et. al., 2021, p.4).

Neste contexto, as prefeituras têm a prerrogativa de contribuir com a prevenção das ocorrências que fundamentalmente estão amparadas em distintos diplomas legais que falam de sua atuação na segurança pública (como o Estatuto Geral das Guardas Municipais, a Lei do Sistema Único de Segurança Pública, dentre outras), que destacam o papel dos governos locais na melhoria das condições dos espaços públicos. Exemplo disso são os locais identificados pelos criminosos como de baixo risco de repressão, onde os elementos ambientais – como a falta de iluminação, a degradação do espaço ou a ausência de vigilância – oferecem pouca capacidade de dissuadir a prática de delitos.

É nesse tipo de ocorrência que se insere o projeto “Conjunto de Estratégias de Prevenção” (CEP), implementado pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro em 2021. Desenhado pela Secretaria de Ordem Pública (SEOP), com base no diagnóstico elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), o CEP tem por objetivo qualificar espaços públicos de

alta circulação de pessoas e que concentram alta incidência de delitos de rua, como roubos e furtos a pedestres. O foco reside, portanto, na diminuição das oportunidades de cometimento de crimes através do uso de estratégias de prevenção ao crime por design ambiental (CPTED, em inglês), combinado com o patrulhamento preventivo e ostensivo da Guarda Municipal no território.

Considerando esses aspectos, este trabalho aborda a participação municipal na segurança pública e, em específico, a implementação do CEP e seus resultados na cidade do Rio de Janeiro¹. Neste documento, em primeiro lugar, busco argumentar que a segurança pública municipal deve ser compreendida de maneira mais ampla, para além da atuação das Guardas Municipais, e que a criação de políticas públicas baseadas nas características e vantagens comparativas dos municípios pode trazer benefícios significativos para a segurança urbana. Em seguida, no segundo capítulo, o foco reside no detalhamento da implementação do projeto-piloto do CEP, na região do Méier, considerando também as potencialidades e os desafios da gestão do projeto em termos de governança e sustentabilidade desse tipo de atuação. Por fim, no terceiro capítulo, é realizada uma análise exploratória dos dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) das Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISPs) que abrangem o projeto e as áreas do entorno no período de 2019 a 2023.

O projeto-piloto no Méier apresentou redução nos crimes de oportunidade em comparação com 2019 e gerou transformações na dinâmica local que merecem ser mencionadas. A requalificação do perímetro, realizada a partir de intervenções em várias frentes, como na arquitetura ambiental, reforma das praças, ampliação da iluminação pública e regulamentação do comércio ambulante, exerceu um papel importante para promover o uso ordenado e harmonioso do espaço público pela população. Isso incentivou a presença da população nas ruas e fomentou o cuidado e a preservação dos espaços compartilhados. Como resultado, o local se tornou mais preservado e bem cuidado, o que também pode se configurar como um fator de aumento da percepção de segurança. Além disso, a ampliação da presença da guarda municipal, com foco no policiamento comunitário, fortaleceu a relação de confiança entre os agentes públicos e os moradores, criando um ambiente mais seguro e de cooperação. O conjunto dessas medidas não só impactou diretamente na segurança, mas também no fortalecimento do vínculo entre as pessoas e o território.

¹ Em maio de 2023, ingressei na Secretaria de Ordem Pública como analista de políticas públicas na Subsecretaria de Planejamento Estratégico e Projetos Especiais (SUBPE). A SUBPE era responsável por avaliar e monitorar os indicadores do projeto CEP, bem como garantir a execução do projeto no território.

2. O MUNICÍPIO E A SEGURANÇA PÚBLICA

As discussões sobre a participação dos municípios na segurança pública não são recentes, apesar de avanços legais, as mudanças estruturais ainda são limitadas. Historicamente, a justificativa para essa evolução tímida apoia-se na ausência de especificidade das atribuições municipais no artigo 144 da Constituição Federal que define a competência dos entes federativos na segurança pública. Esse dispositivo restringe o debate sobre a participação das cidades apenas no que diz respeito à criação de Guardas Municipais para proteção de bens, serviços e instalações públicas, sem estabelecer um papel claro e específico para os municípios nas políticas de segurança.

Embora este mesmo artigo defina a segurança como dever do Estado e responsabilidade de todos, o desafio de implementá-la foi, ao longo do tempo, quase exclusivamente delegado ao governo estadual. Isso ocorre, em parte, devido à atribuição do Estado de gerenciar e coordenar as polícias civil e militar. Além disso, o modelo de segurança pública ainda é amplamente fundamentado em um paradigma reativo, caracterizado pelo foco na capacidade de resposta após os conflitos, geralmente por meio de medidas de combate (Ricardo e Caruso, 2007, p.4).

A noção de que o município poderia contribuir para a Segurança Pública em apoio aos estados ganhou uma tração em especial com a criação do Plano Nacional de Segurança Pública em 2000. Esse plano estabeleceu o Fundo Nacional de Segurança Pública e permitiu que municípios com Guardas constituídas pudessem pleitear recursos (Kahn e Zanetic, 2009, p. 83). Implementado com vistas a financiar e fomentar projetos de prevenção à violência também na esfera municipal, o Plano e o Fundo estabeleceram diretrizes para ampliação da participação municipal, a exemplo do incentivo à elaboração de diagnóstico de crimes na cidade e a criação de Conselhos Municipais de Segurança (Idem). Entretanto, apesar da abrangência temática, a execução desses projetos não contou com uma coordenação nacional clara, gerando assim, esforços difusos de implementação e, muitas vezes, iniciativas isoladas restritas ao ambiente das Guardas Municipais.

Conforme evidenciado, a Guarda Municipal acabou se tornando o principal norteador das ações de segurança pública nos municípios. Em 2014, com a promulgação do Estatuto das Guardas, foram estabelecidas normas que regulamentam o § 6º do art. 144 da Constituição Federal, definindo as atribuições das corporações municipais, com foco na proteção preventiva. A Lei nº 13.022/2014 aborda, entre outras questões, a competência para proteger

bens, serviços, logradouros públicos e instalações municipais (Art. 4º), além da responsabilidade de atuar de forma contínua e preventiva no território municipal.

Embora a promulgação do Estatuto das Guardas tenha representado um avanço na definição do papel das corporações municipais na segurança pública, esse avanço ainda reflete uma perspectiva predominantemente policial. Esse modelo de atuação municipal reforça a ideia de segurança como uma questão fundamentalmente operacional, sem necessariamente expandir o entendimento sobre a função do município em termos de políticas públicas integradas e mais amplas de segurança.

Essa perspectiva começa a mudar a partir de 2018, quando foi sancionada a lei 13.675, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e estabelece o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). O Susp é uma tentativa de criar uma gestão integrada para Segurança Pública, buscando delimitar as atribuições dos diferentes entes federativos, bem como articular as ações do governo federal, estadual e municipal com a sociedade civil².

Esse arranjo institucional, embora demonstre avanços no que se refere às delimitações de competências e sua articulação para segurança pública, ainda não se traduziu em esforços coordenados de uma política pública integrada, estruturada e padronizada de segurança a nível nacional (Monteiro e Couto, 2024³). Apesar do Susp, o governo federal, até o momento, não conseguiu construir ações estratégicas sistêmicas voltadas para segurança, bem como não foi capaz de definir com clareza uma atuação conjunta nessa temática. Isso acaba por reduzir o Susp a um instrumento meramente normativo, sem efetiva implementação. Um exemplo disso é a ingerência dos dados produzidos sobre segurança nas cidades e estados, que seguem sem sistema unificado de repositório ou processamento dessas informações.

No que se refere especificamente aos municípios, a obrigatoriedade de criação de Planos Municipais de Segurança também não foi efetivamente cumprida. Apesar da prerrogativa de vinculação do repasse de recursos federais à criação desse instrumento, ainda não há um sistema de incentivos e financiamento robusto e estruturado, e a grande maioria das cidades ainda não elaboraram suas agendas, incluindo grandes capitais como o Rio de Janeiro. Nesse sentido, a implementação de políticas de segurança, em especial nas cidades,

² No entanto, até o momento, o Susp ainda não se traduziu na redução de indicadores criminais de forma sistemática no Brasil, em especial quando observadas as taxas de homicídio doloso, ainda que em diferentes níveis e escala em diferentes estados (Neves e Matos, 2024).

³ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-06/analgesicos-genericos-nao-resolvem-a-crise-de-seguranca/>, acesso em 18 de novembro de 2024.

fica dependente da sensibilidade dos prefeitos e gestores públicos, sem efetiva vinculação com uma agenda integrada e nacional.

Apesar desses desafios, algumas políticas públicas de segurança urbana vem ganhando espaço nas cidades, principalmente alavancadas por gestões que reconheceram a relevância da questão. A nível local, é possível testar estratégias e utilizar o conhecimento territorial inerente ao poder público municipal para construir soluções nesse tema. A seção a seguir buscou enfatizar as vantagens comparativas dos municípios em sua proximidade territorial para atuar na segurança pública, analisando a posição estratégica que o município pode se utilizar para a prevenção de ocorrências criminais nas cidades.

2.1 O município enquanto ator estratégico na Segurança Pública

O entendimento da contribuição municipal tem como base a premissa de que a segurança pública, por ser um problema multidimensional, não é uma questão restrita à atuação das polícias e pode e deve envolver diferentes níveis de Administração Pública e sociedade civil (Kahn e Zanetic, 2009, p. 83). Combinado a isso, há também a preocupação política de atender a uma das principais demandas sociais do eleitorado, a melhoria da segurança, também porque nem sempre é de entendimento comum as responsabilidades desses diferentes níveis de governo (p. 86, Idem). Isso significa que a cobrança pela resolução do problema é generalista, sem grandes distinções entre as atribuições para atuação no tema, ainda que a maior parte direcione-se ao governo estadual por sua obrigação de coordenação das polícias, principalmente a militar, mais visível em razão do patrulhamento ostensivo.

Considerando esses aspectos, os municípios podem valer-se de uma vantagem comparativa para atuação nesse tema que se reflete na sua alta capilaridade territorial e sua atribuição de prover serviços públicos essenciais à população, como saúde, educação, energia elétrica, transporte etc. Isso se reflete, ainda, em uma outra potencialidade municipal: sua capacidade de coletar e produzir dados sobre a cidade e as pessoas para tomada de decisão. Enquanto “porta da rua”, o poder público municipal detém informações sobre o fornecimento desses serviços em vários níveis, o que pode proporcionar uma visão sistêmica dos problemas territoriais e vulnerabilidades sociais. Se integrados e tratados, o processamento e análise desses dados podem servir para subsidiar a ação pública em estratégias de prevenção ao crime e controle de atividades irregulares.

Um exemplo desse tipo de integração pode ser dar da seguinte forma: o filho de uma mulher vítima de violência doméstica com medida protetiva de urgência expedida pelo

Tribunal de Justiça deixa de frequentar a escola por uma semana, ao mesmo tempo que essa mulher não mais teve registros no sistema de bilhetagem de transporte público, o que indica que provavelmente ela deixou de trabalhar nesse período, e também foi atendida em algum hospital municipal. Essas informações reunidas podem fornecer um panorama de uma mulher possivelmente em risco, portanto essa integração de dados é um dos caminhos para uma atuação municipal qualificada.

Outro ponto importante é a proximidade comunitária, que pode se traduzir em uma oportunidade para promoção de espaços públicos mais seguros, uma vez que a qualidade e preservação desses locais potencialmente diminuem riscos de ocorrências criminais que se aproveitam das condições socioambientais dos territórios. Espaços públicos degradados geram uma sensação de abandono local, o que pode facilitar o cometimento de delitos ou atividades irregulares. Sobre esse assunto, Ricardo e Caruso (2007), entenderam que

Essa mudança de foco permite olhar a questão por outro prisma, no qual o município que atua no campo da prevenção não estará “usurpando funções do estado” e sim, atuando no cumprimento legal de suas atribuições, o que poderá em médio e longo prazo impactar na redução dos índices de violência e criminalidade fazendo com o que o poder local, a partir de sua atuação pró-ativa participe como co-gestor da segurança pública. Com esse nível de descentralização, os estados e a União poderão avançar no controle e na repressão qualificada dos delitos, na medida em que grande parte das demandas cotidianas e difusas por segurança pública seria contemplada por esse novo papel do poder local. (Ricardo e Caruso, 2007, p. 104).

Embora com uma ampla gama de possibilidades de atuação nessa seara, esse debate costuma ficar circunscrito à atuação das guardas municipais. Por um lado, a discussão centraliza-se em como a Guarda Municipal pode ser utilizada para aprimorar a segurança pública, em uma perspectiva que busca aproximar as funções de polícia. Por outro, o desempenho esperado da corporação ainda não está claramente definido, resultando em uma atuação dispersa e sem foco. Nesse contexto, a Guarda tem sido frequentemente direcionada para demandas operacionais imediatistas, atuando como um ‘tapa buraco’ para cobrir lacunas nas demandas do dia a dia, sem uma estratégia integrada ou planejamento a longo prazo

Conforme delineado na primeira seção, constitucionalmente, a função das guardas está limitada à proteção patrimonial dos bens públicos, contudo, novas legislações regulamentam e ampliam o papel da guarda municipal, a exemplo da Lei do Susp e do Estatuto das Guardas Municipais. Diante da falta de clareza e consenso sobre o papel exato da Guarda Municipal, combinada com a inexistência de uma lei municipal que regulamenta o Estatuto, os próprios agentes nem sempre tem uma definição de identidade objetiva sobre suas funções e

expectativas sobre seu trabalho. Essa crise de identidade faz com que a instituição esteja muitas vezes subordinada à visão do comandante, sendo o permitido ou prioritário decidido de maneira pessoal e individualizada, tornando difícil caracterizar a guarda como profissionais uniformes.

No entanto, ainda que fundamental o debate sobre as guardas e seu papel enquanto órgão operacional, essa discussão costuma sobrepor novos paradigmas de atuação municipal nesse tema. Apesar de incipiente, o fortalecimento de agendas que buscam consolidar o valor estratégico das cidades na segurança pública tem se desenvolvido e instruído algumas das políticas públicas municipais voltadas para melhoria da segurança urbana. Nesse contexto, iniciativas que conseguem capitanear a ação pública preventiva por meio dos próprios serviços já endereçados ao poder municipal podem representar experiências bem sucedidas ao incorporarem a centralidade do poder municipal na sua aproximação comunitária. Para compreender como tem se comportado essas iniciativas, a seção a seguir buscou mapear algumas das políticas desenvolvidas no âmbito municipal no Brasil em diferentes cidades, observando os desafios e potencialidades dessas intervenções.

2.2 Políticas de segurança pública municipais no Brasil

Para destacar algumas políticas públicas municipais referências na agenda de segurança pública, faz-se importante mencionar que a maior parte dos bons resultados obtidos por alguns municípios tem relação com o desenvolvimento de estratégias de governança bem delimitadas e com participação de diferentes órgãos, entes federativos e com integração com sociedade civil (Ricardo e Caruso 2007). Isso é importante porque a centralização das políticas no executivo municipal fragiliza a longevidade das ações desenvolvidas, naturalmente por conta dos ciclos de governo, que podem acabar por interromper políticas potencialmente promissoras.

Um exemplo disso foi a descontinuidade das ações do Plano Municipal de Ordem Pública de Resende, no Rio de Janeiro, onde a partir de um diagnóstico da cidade definiu-se orientações de curto e médio prazo, com focos de atuação desenhados através de três eixos prioritários - Gestão, Guarda Municipal e Programas Estratégicos - que acabaram não sendo implementados em decorrência da troca de gestão na eleição municipal de 2005 (Idem, p. 113). Por outro lado, programas desenvolvidos com maior nível de articulação entre as esferas do poder público, a sociedade civil e mesmo instituições privadas parecem ser mais

sustentáveis ao longo do tempo, em especial por promoverem uma integração capaz de dividir responsabilidades e incorporar diferentes atores focados na resolução do problema.

Nesse sentido, o programa Fica Vivo, de prevenção e controle de homicídios de jovens, embora não seja uma iniciativa de responsabilidade exclusivamente da prefeitura de Belo Horizonte merece destaque. O Programa atua, desde 2002, em todo o estado de Minas Gerais através de intervenções localizadas nos pontos quentes mapeados com maior incidência de homicídios dolosos nas faixas etárias mais vitimizadas, que contemplam as idade entre 12 e 24 anos (Beato, s/d; Idem, p.111;).⁴ Em avaliação realizada para mensurar os resultados do programa realizada por Silva (2018), os principais resultados do Programa Fica Vivo! indicam que, ao longo de dez anos de funcionamento, o programa conseguiu evitar, em média, 65 homicídios por ano nas áreas onde foi implementado. Isso totaliza aproximadamente 650 homicídios evitados durante o período de 2005 a 2015, o que representa 43% do total de homicídios observados nessas áreas e 14% do total de homicídios em Belo Horizonte nesse mesmo período. Além disso, a análise sugere que o número de homicídios evitados foi superior ao total registrado na cidade em 2015, quando ocorreram 582 mortes, evidenciando o impacto significativo do programa na redução da violência (Silva et. al, 2018).

2.3 Prevenção ao crime por estratégias de design ambiental (CPTED)

A criminologia ambiental é uma vertente que reúne teorias que enfatizam o papel da configuração do espaço físico na incidência de crimes, deslocando-se de teorias criminológicas que dão ênfase nas predisposições pessoais, familiares, de seus ambientes de sociabilidade e outras motivações de caráter pessoalizado, dos indivíduos que os impulsionam ao cometimento de crimes (Beato, Peixoto e Andrade, 2004, p. 73). Nesse sentido,

La cuestión clave, por tanto, sería determinar en qué medida el contexto, el escenario de conducta, puede explicar la transgresión de la norma y el comportamiento antisocial. Y es que el escenario de conducta, con las eventuales oportunidades que pueda ofrecer para delinquir, es una variable que no podemos obviar toda vez que los crímenes, aun pudiendo ser de muy diversa índole y naturaleza, por regla general, tienen un denominador común: todos ocurren en un espacio. (Guillén, 2013)

Considerando a confluência de fatores necessários à ocorrência de um crime - o criminoso, a vítima, o tempo e o espaço - Schneider (2005) aponta que a configuração ambiental de um espaço físico, ou seja, as características do território, podem desempenhar

⁴ Disponível em: https://www.crisp.ufmg.br/documentos/fica_vivo.pdf, acesso em 18 de novembro de 2024.

um papel para facilitação ou dificuldade de eventos criminais. Ainda que seja difícil definir a participação do design dos ambientes nessas ocorrências, já existem evidências que apontam que alguns locais que adotaram estratégias de prevenção ao crime por design ambiental foram bem sucedidas na redução de ocorrências ou parecem promissoras (Schneider, 2005, p.3).

Nesse sentido, a CPTED explora os fatores ambientais dos territórios que podem torná-lo mais vulnerável à incidência de ocorrências. Isso não exclui que alguns indivíduos podem estar mais suscetíveis ao cometimento de delitos em decorrências de motivações pessoais de modo de vida e sociabilidades violentas, mas o ponto é entender o processo de tomada de decisão desses criminosos e as condições dentre as quais esses delitos ocorrem, de forma a atuar nos fatores que o infrator percebe como oportunidade para cometer crimes (Beato, Peixoto e Andrade, 2004, p.1-2).

A premissa de estabelecer intervenções urbanas para tornar espaços públicos mais seguros, no entanto, só é corroborada se identificado algum nível de concentração espacial dos crimes. Isso significa que, sem a identificação de padrões criminais espaciais, com ocorrências distribuídas aleatoriamente no espaço, não há que se dizer em intervenções focalizadas em espaços públicos, porque a rigor todos os locais estariam igualmente suscetíveis à ocorrência de eventos criminais. No entanto, não é assim que se comportam os crimes em grandes metrópoles. Braga (2015) mapeou, em artigo publicado na Executive Session on Policing and Public Safety, que “The available empirical and theoretical evidence suggests that crime is concentrated at a small number of high-risk places during high-risk times and generated by a small number of very risky people” (Braga, 2015, p. 10). Abt e Winship (2016), para se debruçar nos altos índices de letalidade violenta na América Latina, onde há sobrerrepresentação mundial na participação de homicídios (33%) comparado ao restante do mundo, realizaram uma revisão sistemática da literatura que aponta para forte evidências de que a violência é fortemente concentrada em um pequeno número de indivíduos, comportamentos de alto risco e locais específicos (Abt e Winship, 2016; Monteiro et. al., 2021). No relatório de recomendações de Abt e Winship (2016), dentre os elementos identificados como “o que funciona” para redução da violência, os autores enfatizam “Specificity. Violence is ‘sticky,’ i.e. it clusters together, so focusing on the people, places, and behaviors most at risk for violence is critical.” (Abt e Winship, 2016, p. 23).

Assim, atuar de forma focalizada em micro localidades que concentram crimes, os chamados hotspots, são estratégias eficientes porque “essas áreas, em geral, concentram fatores situacionais e criminogênicos que reduzem o custo do cometimento de crimes, como grande movimento de pessoas, pouca iluminação pública, presença de rotas de fuga e espaços

murados” (Monteiro et. al., 2021). Como o crime tem uma correlação com espaços públicos deteriorados, ele não necessariamente se desloca ao longo do tempo caso essas condições ambientais sejam melhor trabalhadas e melhorem a qualidade do design territorial.

Buscando entender esse padrão de distribuição criminal, e reforçando as evidências que apontam para concentração do crime, Weisburd (2015), cunhou a Lei de Concentração, estabelecendo que 25% do crime se concentra entre 0,8% e 1,6% dos segmentos de rua e 50% do crime se concentra entre 4,0% e 6,0% dos segmentos de rua. Em Belo Horizonte, Beato (2008) identifica que apenas oito dos mais de 2.500 setores censitários que dividem o município respondem por mais de 10% dos crimes violentos que ocorrem na cidade.

Seguindo a tendência de outras metrópoles, apesar das particularidades referentes ao domínio criminal do território que desempenha atividades lícitas e ilícitas no Rio de Janeiro, o cálculo de concentração da incidência de crimes de oportunidade constatou que, em 2019, 1,3% do território do município concentrava 25% dos roubos e furtos de rua e 5,3% do território concentrava 50% dos roubos e furtos de rua (Monteiro et. al., 2021, p.4). Nesse sentido, a tendência de concentração espacial do crime em micro localidades se manifesta conforme outras cidades.

No entanto, para além da incidência direta de crimes, o medo e a sensação de insegurança marcam a trajetória cotidiana de muitos brasileiros (Monteiro et. al., 2021). Em pesquisa sobre o sentimento de insegurança nos bairros da cidade do Rio de Janeiro (Dirk et. al., 2004), os autores buscaram dimensionar a sensação de insegurança, considerando que o fenômeno se baseia mais nas percepções subjetivas que propriamente objetivas dos reais riscos de sofrer uma violência ou um crime. Os autores identificaram, nessa ocasião, que os moradores do bairro da Lagoa, área com um dos Índices de Desenvolvimento Humano mais altos da cidade, apresentaram, dentre os outros bairros analisados (Pavuna, Bonsucesso, Botafogo e Campo Grande), elevado grau de medo de ocorrências criminais. A pesquisa aponta, nesse sentido, que nem sempre a sensação das pessoas se traduz em reais riscos de sofrerem algum tipo de violência, no entanto mitigar essa percepção negativa, bem como melhorar os índices reais e diminuir crimes, é um dos desafios do Estado na área da Segurança Pública.

Nesse contexto, os crimes de rua se apresentam como importante elemento na construção dessa percepção, uma vez que envolvem ameaças à integridade física e à segurança patrimonial, o que pode levar a mudança de hábitos e comportamento, conforme aponta Navajas-Ahumada (2020), em estudo sobre os efeitos dos homicídios perto do local de trabalho, e Trindade e Durante (2018) em uma análise sobre a percepção do medo no Distrito

Federal, que identificou que vítimas de roubo têm 48,2% mais chance de evitar sair de casa à noite ou chegar tarde em casa do que as pessoas que não são vítimas de roubo (Trindade e Durante, 2018, p.11). Assim, o estudo indica que o roubo de rua tem impacto significativo nos hábitos das pessoas vitimizadas, uma vez que foi observada uma mudança de comportamentos e uso do espaço público para evitar a revitimização.

Conforme mencionado na seção anterior, as prefeituras têm a prerrogativa de atuar nos espaços públicos com foco em zeladoria urbana, manutenção de calçadas, cuidar do bem-estar da população e promover ambientes de convívio preservados, limpos e bem cuidados. Para tanto, a administração pública do executivo municipal se divide em secretarias municipais com as competências voltadas para todas as temáticas que tornem factíveis essas ações. No caso da cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, a Comlurb é responsável pela limpeza da cidade, a SeConserva pela conservação urbana e a SMI - Secretaria Municipal de Infraestrutura-, tem atribuições voltadas para pavimentação, obras de arte correntes, e referentes à execução e conservação de obras de arte especiais: pontes, passarelas, viadutos e túneis e outros (SICI, 2024).

Ainda que a discussão sobre a participação municipal na Segurança seja incipiente, as prefeituras têm sido cada vez mais cobradas para qualificar sua atuação no tema, principalmente por conta desse escopo de atribuições relativas ao cuidado e ordenamento do espaço público. Em relatório de pesquisa aplicada pelo AtlasIntel em 2023 sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro, quando perguntados sobre o apoio à intervenção federal e o envio da Força Nacional para reforço da Segurança Pública no Estado, 72,5% da amostra de 1.200 entrevistados respondeu a favor. Mais importante, mesmo diante de um eleitorado polarizado, 64,1% e 80,1% dos eleitores de Lula e Bolsonaro, respectivamente, defenderam a intervenção, o que indica que independente do espectro político uma boa parte da população acredita na necessidade de medidas extraordinárias para resolver o problema de segurança.

*

Os dados resumidos neste capítulo demonstram que segurança é um dos temas prioritários para a população, e portanto as prefeituras têm o desafio de responder a duas demandas que se correlacionam: a efetiva ocorrência de crimes e o medo que o crime ocorra. As estratégias de redesenho ambiental, baseada na CPTEC, com foco na prevenção ao crime através de intervenções onde se concentram os crimes, pode ser uma saída para qualificar a resposta municipal a esses dois problemas mencionados. Isso porque, para além de outras razões mapeadas por Rodrigues e Oliveira (2012), como vitimização anterior e os aspectos

sociodemográficos, a percepção de desordem é um importante pilar da sensação de insegurança, outrossim a desordem pode ser também um fator contribuinte para perpetuar um ambiente com maiores oportunidades para ocorrência criminal⁵.

Foi com base nessa premissa que a Prefeitura do Rio de Janeiro implementou, em 2021, o projeto “Conjunto de Estratégias de Prevenção” (CEP), coordenado pela Secretaria de Ordem Pública (SEOP) com base em um diagnóstico elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). A estratégia combina a aplicação de princípios do design ambiental com o patrulhamento preventivo e ostensivo da Guarda Municipal, buscando reduzir as oportunidades para o cometimento de crimes e melhorar a sensação de segurança nos territórios-alvo. Assim, no próximo capítulo, serão apresentados os fundamentos conceituais e operacionais do CEP, detalhando como as teorias de prevenção ao crime e os diagnósticos embasaram sua formulação. Por fim, no quarto capítulo, será realizada uma análise de sua efetividade procurando entender as mudanças de incidência criminal e a melhoria dos registros da Guarda Municipal.

3. A CIDADE DO RIO DE JANEIRO E AS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A convivência com um cenário violento é há muito tempo uma realidade na cidade do Rio de Janeiro. Embora o município e o estado já apresentassem indicadores bastante expressivos de violência ao longo dos anos, o fenômeno ficava circunscrito às periferias urbanas e atingia de forma mais contundente uma camada mais pobre da população (Cano et. al., 2004, p. 5). Apenas a partir de 1970 o tema passa a ser percebido como central no debate político, e essa preocupação justifica-se pelo salto, em especial da década de 1980 para 1990, das taxas de homicídio de todos os municípios da região metropolitana do estado. Ainda que a violência e a percepção do crime atinja a população de forma desigual, é evidente que a preocupação com a gradação da violência foi fundamentada por um real aumento das ocorrências criminais, elevando algumas cidades do Rio de Janeiro ao status de cidades mais violentas da América Latina (Idem, p. 4-7). Durante o período de 1980 a 2017, o estado do Rio de Janeiro obteve taxas de homicídio maiores que a taxa nacional, o que indica o cenário da violência no estado (Pio et. al, 2021).

Os fatores que envolvem esses índices são multidimensionais. A deflagração do território, as disputas territoriais, o aumento do comércio ilegal de drogas, o incremento do

⁵ Essa dimensão é fundamentada na teoria das janelas quebradas (Wilson e Kelling, 1982)

armamento letal por facções criminosas e as intervenções policiais estão entre os fatores que ajudam a entender esses números, no entanto, para o presente trabalho, que foca na contribuição municipal para a Segurança, serão melhor analisados os indicadores de crimes patrimoniais, esfera de ocorrências que o executivo municipal e a guarda municipal tem maior capacidade de intervenção e desenho de políticas públicas.

Em relatório realizado por Hirata e Grillo (2019), os autores exploram a correlação entre o aumento de roubos patrimoniais na região metropolitana do Rio de Janeiro e as operações policiais, defendendo que o aumento dessas ocorrências relaciona-se com o incremento da crise política e econômica a qual vivenciou o estado no período, bem como que as incursões policiais desenvolveram um caráter de proteção ao patrimônio em detrimento da vida. Ainda, os autores apontam que esse processo em parte se deu por aumento de pressões políticas de entidades empresariais cujas reivindicações voltavam-se para o aumento da proteção patrimonial, a exemplo do empenho da intervenção federal de 2018 em combater principalmente roubos de carga. De 2013 a 2017, momento mais grave da crise socioeconômica no estado, houve um aumento expressivo das categorias de roubo a transeunte (86%), roubo a veículos (94%) e roubo de carga (200%). Segundo os autores, esses números podem refletir os impactos do aumento da desigualdade social, com subsequente perda do poder de compra de famílias mais vulneráveis, e o aumento do desemprego no período, que teve uma sobre-representação da região metropolitana do Rio de Janeiro, que foi superior à média nacional (Hirata e Grillo, 2019, p.19).

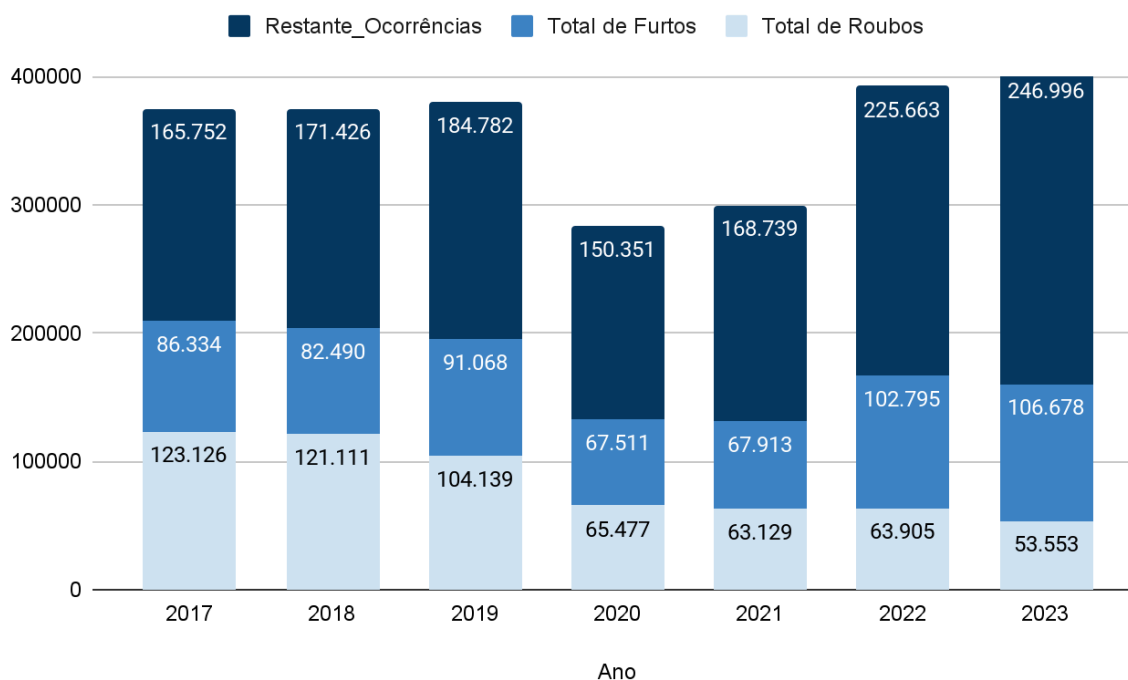
Nas mais recentes edições do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2022, 2023 e 2024), vem sendo apontadas transformações nas dinâmicas dos crimes patrimoniais no Brasil. No Anuário de 2022, buscava-se entender a forte tendência de queda dos crimes patrimoniais no Brasil, ainda que salvaguardada as variações regionais, em especial associada às medidas de isolamento social por conta das restrições de circulação no país decorrentes da pandemia do Covid-19 mundialmente. Entre 2019 e 2020, registrou-se uma diminuição percentual de 26% nos roubos e furtos de veículos, ao passo que entre 2020 e 2021 (ano-base da publicação), essas ocorrências se estabilizaram. Em relação aos roubos e furtos de celular, os autores apontam para possíveis novas tendências dessas ocorrências associadas principalmente ao processo de “(...) digitalização das finanças, de serviços e do comércio, especialmente impulsionada durante o período pandêmico, contribui para a formação de um ambiente propício ao desenvolvimento de modalidades criminais que exploram vulnerabilidades nestes segmentos” (FBSP, 2022, p.118).

Nesse sentido, o roubo de celulares passa a compor um cenário em que a subtração desses bens é utilizada para acesso a serviços bancários, com criminosos fazendo uso desses telefones para transações bancárias, empréstimos e afins, elevando o patamar de prejuízo da vítima dado o facilitado acesso a seus dados pessoais (FBSP, 2022). A “digitalização dos crimes patrimoniais”, portanto, podem estar associadas a esse formato de estelionato digital, corroborada pelos dados que apontam uma queda nos roubos a transeuntes e aumento de furto de celulares.

No Anuário de 2023, (ano-base 2022), a discussão acerca dessa possível migração de roubos para crimes no ambiente digital, furtos e estelionatos se aprofunda, uma vez que parece acompanhar uma tendência mundial de novas configurações relativas aos crimes patrimoniais (FBSP, 2023, p. 90). Ainda, busca-se entender os impactos da pandemia nas tendências criminais de forma geral, uma vez que alguns crimes dependem em grande medida da circulação de pessoas nas ruas. Apesar dos impactos residuais da pandemia ainda em 2022, os registros de roubos de telefone aumentaram quando comparados ao ano anterior, ainda que não tenham atingido os patamares pré pandêmicos. Por outro lado, esse mesmo ano apresentou o maior número de furtos de celular da série histórica desde 2018, com 490.888 ocorrências registradas no país.

Em 2023, refletindo um acontecimento inédito na série histórica desde 2018, os roubos passam a ser menos representativos do que os furtos de celulares no Brasil (FBSP, 2024), em específico também no estado do Rio de Janeiro, que acompanhou a tendência nacional. Na cidade do Rio de Janeiro, de acordo com os dados do Instituto de Segurança Pública, desde 2020 houveram mais registros do total de furtos ocorridos na capital que do total de roubos, e esse ano foi marcado por uma forte diminuição em ambas ocorrências globalmente se comparados ao ano anterior. O gráfico a seguir demonstra a série histórica desses indicadores desde 2017, e sua representação no total de ocorrências da cidade.

Gráfico 1. Total de Roubos, Total de Furtos e Restante das Ocorrências - Cidade do Rio de Janeiro (2017-2023)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Instituto de Segurança Pública

Entre 2017 e 2023 houve uma redução de 56,5% de todas as ocorrências registradas como roubo, independente do tipo, na cidade do Rio de Janeiro. Por outro lado, desde 2020, os furtos aumentaram em 36,7%, chegando a um patamar ainda mais elevado que antes do biênio marcado pela pandemia de Covid-19. Os registros de ocorrência em geral também tiveram aumento desde 2017, no entanto a participação desses crimes no registro total de ocorrências diminuiu ao longo do tempo, conforme demonstrado na tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Total de ocorrências e percentual de participação dos indicadores de de roubos e furtos - cidade do Rio de Janeiro (2017-2023)

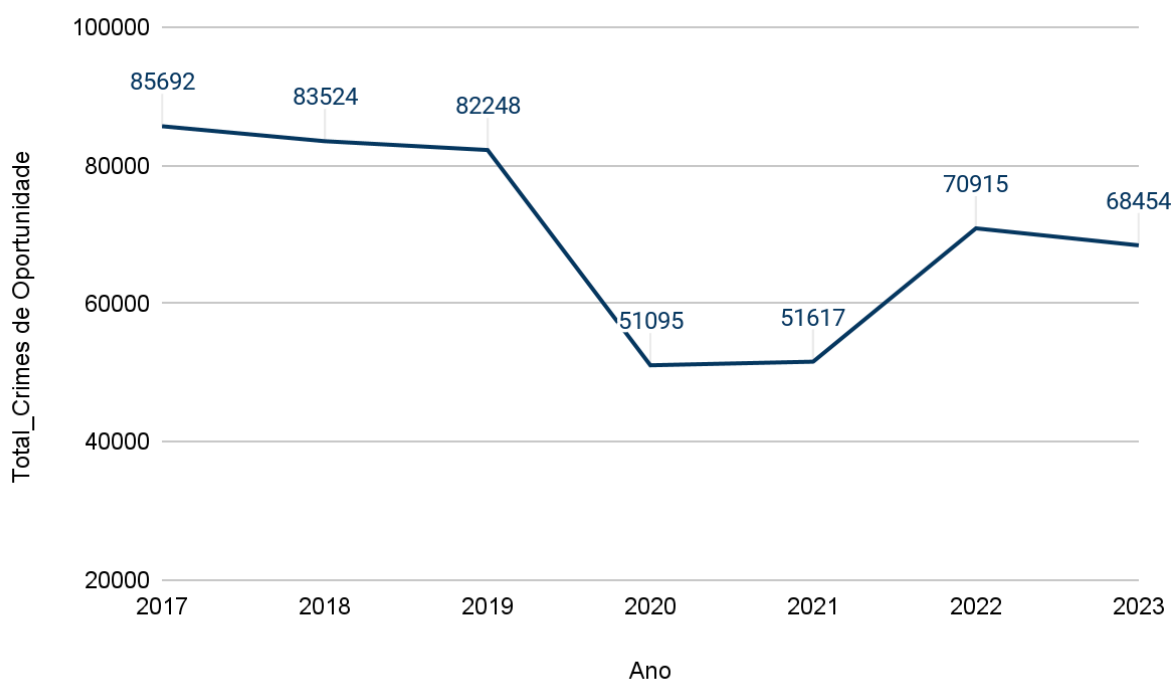
Ano	Total de ocorrências	Percentual de representação
2017	375.212	55,82%
2018	375.027	54,29%
2019	379.989	51,37%
2020	283.339	46,94%
2021	299.781	43,71%
2022	392.363	42,49%
2023	407.227	39,35%

Fonte: Instituto de Segurança Pública

Embora o olhar global para todas essas ocorrências contribua para obter um panorama dos crimes patrimoniais da cidade, são ocorrências muito diversas e que demandam diferentes formas de atuação para reduzir o problema. Por conta disso, a partir de agora, serão tratadas apenas as ocorrências de crimes de oportunidade de rua, notadamente roubos e furtos a pedestres, porque são o objeto de intervenção do projeto desenvolvido pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), o Conjunto de Estratégias de Prevenção, e também porque incidem de forma significativa na percepção de segurança das pessoas. Em específico, os indicadores que serão tratados, seis ao todo que representam esses crimes de oportunidade com base nos dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), são os registradas nas delegacias de polícia como roubo a transeunte, roubo de aparelho celular, roubo de bicicleta, furto a transeunte, furto de aparelho celular e furto de bicicleta.

Em 2019, o município do Rio de Janeiro registrou, de acordo com dados divulgados pelo ISP, 82.248 crimes de oportunidade de rua. Os anos de 2020 e 2021, por sua vez, foram estatisticamente atípicos devido às medidas sanitárias de isolamento social para enfrentamento da pandemia de Covid-19 no mundo, o que se refletiu em uma forte tendência de queda em praticamente todos os crimes de oportunidade. O gráfico a seguir demonstra o comportamento desses crimes de forma global ao longo do tempo.

Gráfico 2. Série histórica de crimes de oportunidade de rua - cidade do Rio de Janeiro (2017-2023)



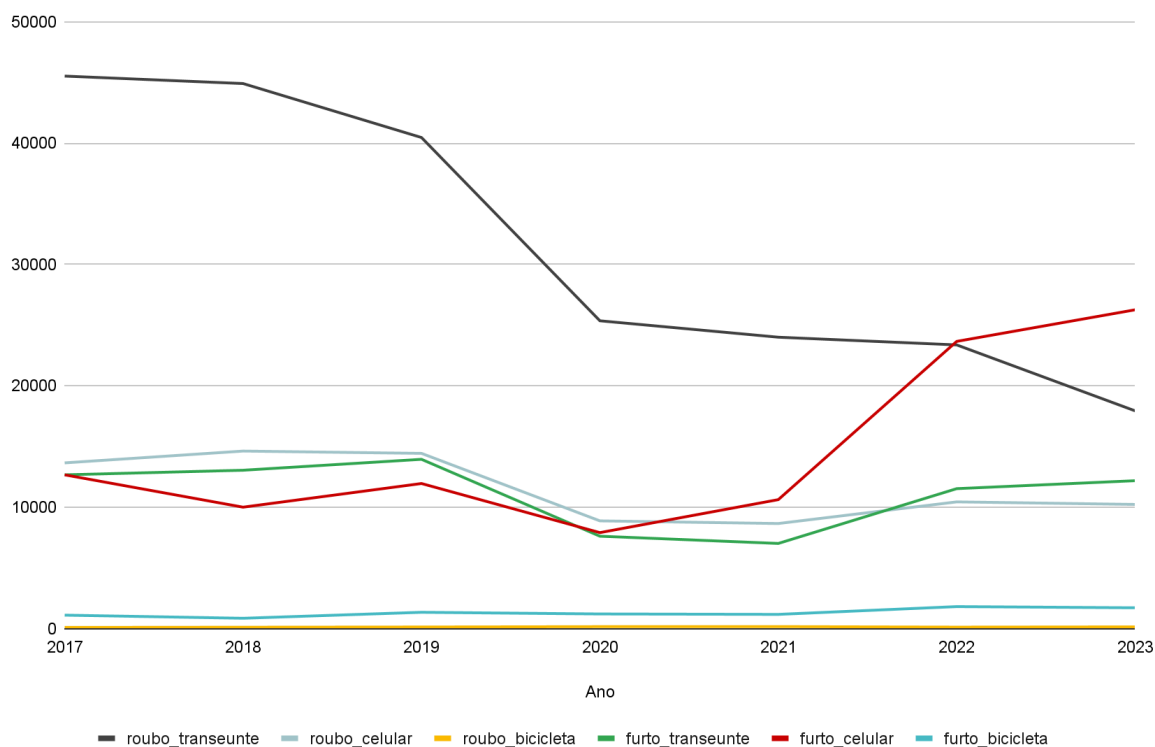
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Instituto de Segurança Pública

Apesar do aumento dessas ocorrências entre 2021 e 2022, os registros não se elevaram ao patamar pré pandemia. Na comparação entre 2023 e 2019, o último ano completo antes das medidas sanitárias de restrição de circulação de pessoas, houve uma redução de 16,8% dessas ocorrências na cidade.

Com exceção do roubo de bicicleta, que teve um aumento de 21% entre 2019 e 2020, e seguiu aumentando até 2021, os outros dois indicadores de roubo foram fortemente impactados pela pandemia: entre 2019 e 2020 houve uma redução de 37,3% de roubos a transeuntes na cidade e 38,5% de roubos de celulares. Ainda que a diminuição da circulação de pessoas certamente contribuiu para essa forte redução, esses indicadores seguem em tendência de queda até 2023. Já os furtos seguem um padrão diferente. Até 2019, os furtos a transeuntes era o indicador mais representativo dentre os demais furtos, no entanto, a partir de 2020, mesmo com a queda dos três indicadores, o furto de celular começa a aparecer com maior relevância. Inclusive, essa ocorrência aumenta de forma substancial entre 2021 e 2022, com aumento de 44,9% dos registros, e segue aumentando até 2023. O gráfico a seguir demonstra a evolução dessas ocorrências no tempo, com especial ênfase para a inversão,

também mapeada no Anuário de Segurança Pública de 2024 no Brasil, de roubos a transeunte e furtos de celulares a partir de 2022.

Gráfico 3. Série Histórica de Crimes de Oportunidade de Rua - cidade do Rio de Janeiro (2017-2023)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Instituto de Segurança Pública

Embora esteja-se diante de uma melhora real nas estatísticas oficiais, os números ainda são altos e a tendência de queda não se traduziu no aumento da sensação de segurança da população. No entanto, como as ocorrências não se distribuem de forma homogênea no território, é possível desenvolver estratégias para prevenir delitos em locais com maior incidência. Além disso, ao preservar e qualificar o uso do espaço público, fortalece-se o sentimento de pertencimento da comunidade, aumentando a confiança das pessoas de que esses locais são seguros.

Considerando o cenário da violência patrimonial vivenciada na cidade do Rio de Janeiro demonstrada nesta seção, a Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP), órgão da estrutura do executivo municipal, desenhou e implementou o projeto Conjunto de Estratégias

de Prevenção (CEP) em 2021. Essa iniciativa busca responder aos indicadores de crimes de rua na cidade por meio de intervenções factíveis no espaço público combinada com a expertise de patrulhamento preventivo da guarda municipal da cidade, com foco em apoiar a segurança pública no âmbito municipal.

A seção a seguir apresenta as etapas de implementação do projeto CEP, contextualizando desde os instrumentos de planejamento da prefeitura que tornam possível sua criação, até os resultados observados no Méier de redução de crimes de oportunidade de rua, considerando a metodologia específica adotada para medição do projeto no contexto do Acordo de Resultados. Também é detalhado, para entendimento das especificidades da criação e implementação do projeto, a estrutura e atribuições da Secretaria de Ordem Pública.

3.1 Instrumentos de Planejamento: o papel da Secretaria de Ordem Pública

Com a missão institucional de promover o ordenamento do espaço público da cidade do Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Ordem Pública, instituída pelo Decreto Rio nº 30.339, de 01 de janeiro de 2009, tem o desafio de atuar em frentes diversas para promover ambientes mais seguros e organizados através do desenvolvimento e implementação de políticas públicas voltadas para manutenção da ordem pública e integração com as forças de segurança. A noção de ordenamento urbano na seara municipal é difusa, sendo necessária a regulação desde mesas e cadeiras nas calçadas, até estratégias voltadas para inibir construções irregulares na cidade. Nesse sentido, é responsável por promover ações de ordenamento, que podem ou não envolver a Guarda Municipal, em frentes como fiscalização de Ferros-Velhos, construções irregulares, segurança no BRT, grandes eventos, comércio ambulante, trânsito e outros.

Para nortear as ações e esforços de todas as secretarias que compõem o executivo municipal, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro se orienta por instrumentos de planejamento da cidade, que se dividem entre planos de Estado e Governo. A consolidação de planos que incluem diferentes escalas, temporalidade e execução são importantes à medida que estabelecem objetivos, diretrizes e metas para a cidade, de forma a tornar mais democrático e transparente os compromissos estabelecidos com os munícipes diante dos problemas enfrentados no contexto local. Nesta seção, dois dos principais instrumentos de planejamento foram escolhidos para serem melhor explicados, em especial por estarem entre os instrumentos mais importantes, sendo um de Estado, o Plano de Desenvolvimento de Sustentável e Ação Climática (PDS) e outro de Governo, o Plano Estratégico (2021-2024).

O PDS, regulamentado por meio do Decreto Rio nº 46.078, de 11 de junho de 2019, com vigência de 2021 a 2030, busca construir, em uma estrutura única, políticas de Estado de médio e longo prazo alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Com foco em orientar as ações da administração pública em diferentes gestões de governo, o PDS estabelece objetivos, metas e ações que se organizam através de cinco temas transversais, são eles (i) Cooperação e Paz, (ii) Igualdade e Equidade, (iii) Longevidade e Bem-Estar, (iv) Mudanças Climáticas e Resiliência e (v) Governança (PDS, 2021, p. 37).

Todas as metas do PDS têm ações estruturantes associadas. Essas ações são basicamente o desdobramento das metas gerais em ações mais específicas e mais facilmente mensuráveis. A SEOP alinha-se ao tema Cooperação e Paz, que, dentre as três aspirações, determina uma visão para 2050 de Cultura da Paz que projeta que “a cidade será um espaço urbano seguro e reconhecida pela promoção da convivência pacífica e equânime entre os cidadãos e as cidadãs” (Idem, p. 38). Dentre as estratégias desse tema, duas desdobram-se em metas e ações estruturantes de responsabilidade de implementação e/ou monitoramento por parte da SEOP. A primeira meta refere-se a criação de dez centralidades modelos de patrulhamento até 2030, com ações estruturantes que envolvem, por exemplo, o aumento do efetivo de guardas municipais em rua, capacitação dos agentes e promoção de ordenamento urbano a partir da proximidade da guarda municipal com a população (Idem, p. 146). É nessa meta e subseqüente ações estruturantes que se insere o projeto CEP.

O Plano Estratégico (PE), por sua vez, tem por objetivo definir metas, ações, estratégias e políticas públicas a serem realizadas durante os quatro anos de governo. Regulamentado no art. 107 A da Lei Orgânica Municipal que estabelece a obrigatoriedade do gestor público municipal em apresentar o plano da gestão, o esforço de construção do plano envolve a consolidação de objetivos de governo, diretrizes setoriais, iniciativas estratégicas, indicadores e metas quantitativas organizadas dentro de temas estratégicos transversais. Alinhado ao PDS, a Secretaria de Ordem Pública norteia-se pelo eixo Cooperação e Paz do PE, que tem como foco aumentar a conscientização da população quanto ao seu papel na construção da cidade e diminuir os diferentes tipos de violência, especialmente as que envolvem grupos socialmente mais vulneráveis. Seis iniciativas estratégicas estruturam esse eixo, dentre as quais duas das iniciativas delineadas orientam a atuação da SEOP frente à atribuição de gerir a organização do espaço público e promover ambientes mais seguros para a população, são elas: (i) Segurança, Prevenção e Harmonia e (ii) Território Legal. A primeira iniciativa é onde se insere o projeto tema deste trabalho, porque

(...) tem o intuito de elevar o protagonismo do município nas discussões inerentes à segurança pública local e seus impactos na economia e cidadania. Com foco na prevenção e no ordenamento público de forma inteligente e especializada, tem-se como objetivo trazer a harmonia entre Estado e cidadãos/cidadãs no cotidiano da cidade. (PE, 2021, p. 261).

Nesse sentido, enquanto resultados esperados, este eixo busca a prevenção à violência e o aumento da sensação de segurança na cidade através do desenvolvimento de um modelo de segurança pública municipal (PE, 2021, p. 261). Na definição de projetos estratégicos para este fim, o projeto de nome Carioca Seguro, posteriormente renomeado projeto Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP), é definido como

(...) um projeto-piloto na seara da prevenção à criminalidade. O projeto preconiza uma atuação estatal preventiva, através de intervenções urbanas em micro localidades com forte atividade comercial ou fluxo elevado de pessoas, que concentram uma parcela significativa de crimes patrimoniais de roubo e furto de rua da cidade do Rio de Janeiro. O projeto se baseia no uso de tecnologia e inteligência de dados para identificação de pontos quentes (hotspots) desses tipos de crime – ou seja, pequenas áreas com maior incidência dos delitos mencionados – e na atuação com alto custo-benefício para reduzir os fatores de risco que favorecem ações delituosas em cada local delimitado. A Guarda Municipal do Rio de Janeiro se apresenta como um recurso fundamental para fazer patrulhamento preventivo nos pontos selecionados. (PE, 2021, p.261)

Já previsto nos instrumentos de planejamento da prefeitura, o projeto CEP foi regulamentado a partir do decreto nº 49.672, de 12 de novembro de 2021, o que buscou dar concretude às ações mapeadas nos planos, bem como viabilizar a implementação de estratégias preventivas nas micro localidades mapeadas com alta incidência de ocorrências criminais identificadas pelo poder municipal como passíveis de intervenções. Estabelecendo diretrizes para a atuação do Município como ator central para prevenção de crimes de oportunidade, essa regulamentação tornou possível, ao longo da gestão, o desenvolvimento de uma política pública voltada para requalificação urbana com foco específico no apoio municipal à segurança pública e que atendia ao delineado nos instrumentos de planejamento elaborados pela prefeitura.

Em 2021, buscando entender se a cidade do Rio de Janeiro se comportava como as demais no que se refere às tendências territoriais dos crimes de rua, a Fundação Getúlio Vargas, em parceria com a SEOP, elaborou um diagnóstico sobre o tema. Esse trabalho se propôs, ainda, a apresentar o plano de intervenção do CEP considerando as evidências mapeadas, partindo da premissa que a coordenação dos órgãos da prefeitura pode ser uma chave para a atuação do poder público municipal com foco na segurança pública.

Nesse sentido, a análise realizada buscava identificar como se comportava a concentração criminal na cidade do Rio de Janeiro para os indicadores de roubos e furtos de rua. Para determinação da unidade de análise, a cidade foi dividida em células urbanas de 200m x 200m, de acordo com grade proposta pelo IBGE, e, para o ano de 2019, identificou-se que 1,3% do território concentrava 25% dos roubos e furtos de rua e 5,3% do território concentrava 50% dos roubos e furtos de rua (Monteiro et. al, 2021, p.4). O Méier (AISP 3⁶), bairro da Zona Norte, por ser um dos locais entre as dez áreas com maior incidência de roubos e furtos, foi selecionado para implementação do projeto-piloto. A tabela a seguir mostra o ranqueamento dos dez locais com maior quantidade de ocorrências mapeados em 2019.

Tabela 2. Lista das dez áreas com maior concentração de crimes em 2019 - Cidade do Rio de Janeiro

Ranking	Área	Nº de casos de roubo de rua	Nº de casos de furto de rua	Nº de crimes de rua (soma de roubo e furto de rua)	Distribuição de crimes de rua
1	Centro/Lapa	2.794	3.176	5.970	9,30%
2	Orla Copacabana	1.064	2.502	3.566	5,60%
3	Madureira	1.159	803	1.962	3,10%
4	Orla Ipanema	674	1.245	1.919	3,00%
5	Praia de Botafogo	502	306	808	1,30%
6	Pavuna	680	97	777	1,20%
7	Maracanã/UERJ	315	321	636	1,00%
8	Méier	335	190	525	0,80%
9	Metrô Saens Peña/Shopping Tijuca	210	211	421	0,70%
10	SuperVia Bonsucesso	267	112	379	0,60%

Fonte: Elaborado pela FGV com base nos dados do Instituto de Segurança Pública

A fundamentação teórica do projeto demonstrou, em acordo com a literatura sobre o tema no que se refere ao papel do poder municipal para qualificar sua participação na segurança da população, que estratégias de prevenção que considerem ações focalizadas para

⁶ AISP são as Áreas Integradas de Segurança Pública, que correspondem, geograficamente, às áreas de atuação dos batalhões da Polícia Militar. Foram criadas por meio da Resolução SSP N. 263 de 27 de julho de 1999. Fonte: Instituto de Segurança Pública. Disponível em: https://www.isp.rj.gov.br/divisao_territorial

melhoria dos espaços urbanos têm resultados positivos na redução de ocorrências. Evidências apontam que os territórios vulneráveis muitas vezes apresentam características situacionais e criminogênicas que tornam o cometimento de crime menos oneroso. Assim, modificações na natureza do território podem contribuir para influenciar no declínio da capacidade do autor em praticar delitos.

Estratégias baseadas em intervenções em pontos quentes, como aumentar a disponibilidade de árvores e espaços verdes (Branas et al. 2011; Bogar e Beyer 2016; Kondo et al. 2016), reduzir a presença de lixo e graffiti (Braga e Bond 2008; Keizer et al. 2008), mudar o planejamento de habitação (Armitage et al. 2011) e aprimorar a iluminação pública (Welsh e Farrington, 2008; Chalfin et al., 2021) podem levar a reduções importantes no crime e na desordem. Gómez et. al (2021) avalia que a alocação quase aleatória de câmeras levou a uma redução de crimes e prisões, principalmente devido à capacidade de dissuadir o cometimento de crimes. Por fim, Blattman et al. (2021) analisam, isoladamente e em conjunto, duas intervenções em pontos quentes na cidade de Bogotá: aumento da presença de policiais e melhora na provisão de serviços nas localidades. Os resultados mostram que os efeitos dessas intervenções em crimes contra o patrimônio foram positivos, mas modestos. (Monteiro et. al, 2021, p.9)

Conforme observado em outras metrópoles, concluiu-se que a cidade do Rio também demonstra que o crime tem uma alta concentração espacial e alguns territórios ficam mais vulneráveis às infrações por terem fatores criminogênicos que tornam o cometimento de delitos menos oneroso ao criminoso, a exemplo de locais com baixa iluminação pública, calçadas degradadas, espaços murados etc (Monteiro et. al., 2021). Considerando esses aspectos, e sob o aumento da centralidade do debate público voltado para aumento da participação municipal na segurança pública, foram desenhadas as principais intervenções locais necessárias para implementar ações preventivas em pontos quentes que tinham no espaço público relação com fatores mapeados como criminogênicos a partir de uma matriz de priorização de serviços. Essa matriz consiste, basicamente, no mapeamento de todas as intervenções que o poder público municipal pode atuar para mitigar carências observadas nos pontos quentes, que envolvem, por exemplo, iluminação pública, reforma de calçadas e pontos de ônibus, manutenção e limpeza de vias públicas etc.

As etapas subsequentes do planejamento do projeto também estão dispostas no documento de fundamentação teórica e serão apresentadas nas seções a seguir. É importante ressaltar, ainda, que foi realizado um plano de expansão do projeto que não se efetivou apesar dos pontos positivos do projeto no Méier, onde foi implementado o projeto-piloto. Isso será melhor discutido especificamente na seção de contribuições e desafios.

3.2 O Marco Lógico do Projeto CEP

Para definir o desenho de uma política pública e sua avaliação, é possível o uso de diferentes metodologias. Entre elas, a construção de um modelo lógico, instrumento comumente utilizado, tem como finalidade expor com clareza os resultados e impactos esperados de uma intervenção (Cassiolato e Guerresi, 2010, p.4). Além disso, busca proporcionar um direcionamento claro sobre as perguntas que dão sentido à intervenção, explicitando de forma estruturada uma cadeia de resultados que torne possível visualizar uma relação causal entre os insumos, atividades, produtos, resultados (intermediários e finais) e impactos da política pública. O objetivo desse instrumento é desenvolver um planejamento factível para enfrentar o problema identificado, atuando principalmente sobre suas causas. Um aspecto importante do marco lógico é que seu desenho permite estabelecer as etapas dentre os quais o projeto pode e deve ser mensurado, com o pressuposto de que a avaliação da política ao longo do tempo é importante para avaliar sua continuidade, bem como se os resultados esperados (já mapeados no marco lógico) foram alcançados com a intervenção. Tendo como principal o objetivo de impactar a incidência de crimes de oportunidade de rua e aumentar a sensação de segurança, o marco lógico do projeto CEP foi desenhado conforme demonstra a figura a seguir.

Figura 1. Desenho do Marco Lógico do Projeto CEP



Nesse sentido, a partir da identificação dos problemas públicos mapeados através do diagnóstico local, que apontou a região do Méier como oitavo local de maior concentração de ocorrências de roubos e furtos a transeuntes na cidade, estruturou-se uma cadeia lógica de insumos, atividades, produtos e resultados conectados a esses impactos. Em primeiro lugar, os insumos referem-se a todos os mecanismos administrativos que permitem que as atividades se desenvolvam, seja através do fornecimento de orçamento para tal, seja pela normatização legal do projeto ou outras ações prévias que tornem factíveis a realização das atividades. As atividades, por sua vez, tem como objetivo responder, através de ações práticas, às causas desses problemas.

No caso do projeto CEP, para além das questões identificadas referentes ao território, como a degradação e a sensação de desordem, também era preciso atuar nos problemas identificados na atuação da guarda municipal, dedicada ao patrulhamento preventivo no local. Isso porque, embora a GM-Rio já tivesse uma tradição de patrulhamento comunitário, a exemplo dos projetos de Unidades de Ordem Pública⁷, os agentes não estavam devidamente capacitados para atuação em rua nesse modelo de policiamento comunitário orientado ao problema. Por conta disso, uma parte das atividades dedicou-se a duas frentes de qualificação do desempenho da GM: a primeira referente à capacitação e a segunda referente ao aumento da presença da GM em horários e locais prioritários.

Os produtos são os resultados diretos das atividades, ou seja, todas as ações mapeadas se desdobram em produtos diretamente vinculados àquelas atividades. A título de exemplo, se um dos problemas mapeados na região é a ocupação irregular do espaço público por pessoas em situação de rua que moram no local, a atividade que pode ser desempenhada pelo poder público é o fornecimento de serviços de acolhimento no local. O produto direto dessa ação, portanto, são essas pessoas acolhidas, seja em abrigos municipais ou através de encaminhamento para os órgãos competentes que atuam nessa seara.

⁷ Na gestão de 2009-2013, a Secretaria Especial de Ordem Pública (Seop à época) do Rio de Janeiro implementou uma política de ordenamento urbano na criação das Unidades de Ordem Pública (UOPs) através do projeto Rio em Ordem. Essas unidades foram concebidas como pontos estratégicos de ordenamento urbano, com o objetivo de promover segurança e qualidade de vida. As UOPs realizaram operações de fiscalização e controle do espaço público, combatendo a ocupação indevida das praias, ruas e comércios, além de incentivar a mudança cultural da ilegalidade para a legalidade (Loretti, 2015). Este projeto foi importante para redirecionar a Guarda Municipal para uma gestão mais estratégica, reformando as bases operacionais e fazendo a população sentir a presença da Guarda Municipal nas ruas. Apesar de ter tido boa aceitação, o projeto das UOPs perdeu força nas gestões seguintes.

Enquanto resultados, a cadeia lógica demonstra tudo o que se atingiu, no médio prazo, a partir da realização das atividades e produtos. Nesse sentido, tendo sido mapeado como problema a falta de iluminação e ordenamento público no local, a atividade vinculada é a melhoria desses serviços e o produto se torna o espaço urbano iluminado e ordenado. No médio prazo, o resultado dessa ação é um espaço público requalificado, sem sensação de desordem e com iluminação suficiente. Como mapeado pela teoria de prevenção ao crime por estratégias de design ambiental, esse resultado já impacta de forma significativa na percepção de segurança das pessoas, bem como na percepção de oportunidade pelos infratores de cometimento de crimes na região.

3.3 O escopo do projeto Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP)

A partir do diagnóstico e do desenho do marco lógico, o projeto foi mais bem delineado considerando o objetivo principal de redução de ocorrências de crimes patrimoniais na área. Nesse sentido, o projeto prevê a articulação entre o patrulhamento preventivo realizado pela Guarda Municipal e investimentos de baixo custo voltados à melhoria do espaço público com base em diagnóstico realizado junto à Fundação Getúlio Vargas sobre a concentração de ocorrências de crimes de oportunidade (roubos e furtos a transeuntes) na cidade.

Listados no decreto de regulamentação do projeto (49.672/2021), os objetivos específicos envolvem (i) a requalificação dos espaços que concentram alta incidência de crimes de oportunidade, sendo estes definidos como os crimes dentre os quais o território concentra fatores ambientais que facilitam a prática da infração; (ii) a promoção da circulação, a harmoniosa convivência e a adequada utilização dos espaços públicos pela população; (iii) a atuação coordenada dos órgãos municipais; (iv) o incentivo à convivência cidadã na cidade; (v) o estímulo ao patrulhamento comunitário, preventivo e orientado ao problema por parte da GM-Rio; e (iv) a promoção do diálogo e gestão democrática entre o poder público e atores sociais que atuam nos territórios.

Dessa forma, o CEP é um projeto voltado para prevenção de roubos e furtos a transeuntes em locais da cidade com grande circulação de pessoas. O projeto já foi implementado em duas áreas do município do Rio de Janeiro, no conjunto de praças históricas localizados no Méier, inaugurado em junho de 2021, e em Copacabana-Ipanema, com início em maio de 2022, e teve resultados positivos para redução da criminalidade nessas regiões que serão melhor explorados nas seções subsequentes.

Para medir a eficácia do CEP⁸, foi utilizado um método comparativo que analisa a variação de crimes de oportunidade (roubos e furtos a transeuntes) entre o ano e/ou mês de referência de 2019 e o ano e/ou ano vigente, levando em conta o comportamento nas áreas de controle, que são CISPs próximas onde o projeto não foi implementado. Assim, o cálculo compara a média mensal de ocorrências de crimes nas áreas onde o CEP foi implementado (áreas de tratamento) com um valor de referência ajustado, que leva em consideração a variação das ocorrências nas áreas de controle no mesmo período. Buscando atuar de forma focalizada em micro localidades, o CEP permite, principalmente, promover a atuação coordenada entre diversos órgãos municipais, incentivar a convivência cidadã nos territórios da cidade e estimular o policiamento comunitário, preventivo e orientado à resolução de problemas por parte da GM-Rio.

3.4 A implementação do projeto no Méier

Uma vez regulamentado o decreto, feitas as visitas técnicas para mapeamento do perímetro e desenhado o marco lógico, a implementação do projeto se iniciou. Em primeiro lugar, na frente de atuação da GM-Rio, foi ministrado o curso de capacitação dos agentes para atuar em campo. O curso abordou o papel da Guarda Municipal como órgão de Segurança Pública, atuando, principalmente, nas condições ambientais que propiciam o cometimento de crimes patrimoniais de oportunidade e enfatizou-se a necessidade de um patrulhamento orientado à resolução de problemas locais e de rondas preventivas em locais específicos nos períodos de maior incidência criminal da região. Isso serviu de insumo para a construção dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), instrumento comumente utilizado como um manual para orientar a atuação do agente em campo a depender da atividade que o agente tenha que desempenhar. Seu objetivo é garantir que as situações dentre as quais o guarda pode vir a se deparar durante o serviço operacional estejam descritas de forma que seja seguida a mesma cadeia de ações por todos os agentes de campo, independente de quem esteja dedicada à resolução de uma ocorrência. A figura a seguir demonstra a grade curricular do curso para atuação no CEP.

⁸ Essa metodologia de cálculo foi utilizada pela SEOP para reportar os resultados do projeto no Acordo de Resultados de 2023. O Acordo de Resultados é um instrumento de monitoramento anual que bonifica as secretarias que atingiram as metas estipuladas para o ano. Essas metas, em geral, são definidas com base no Planejamento Estratégico da cidade. Em 2023, uma das metas da SEOP para o Acordo de Resultados consistia em reduzir, até o final de 2023, 22% dos crimes de oportunidade de rua em comparação com os registrados em 2019, nas Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISPs) em que o Conjunto de Estratégias de Prevenção estivesse implantado. Ao final de 2023, o CEP obteve resultados de redução de 25,01% de ocorrências de crimes de oportunidade nas CISP correspondentes ao Méier e Copacabana-Ipanema.

Figura 4. Grade curricular do curso de capacitação para o efetivo do projeto CEP

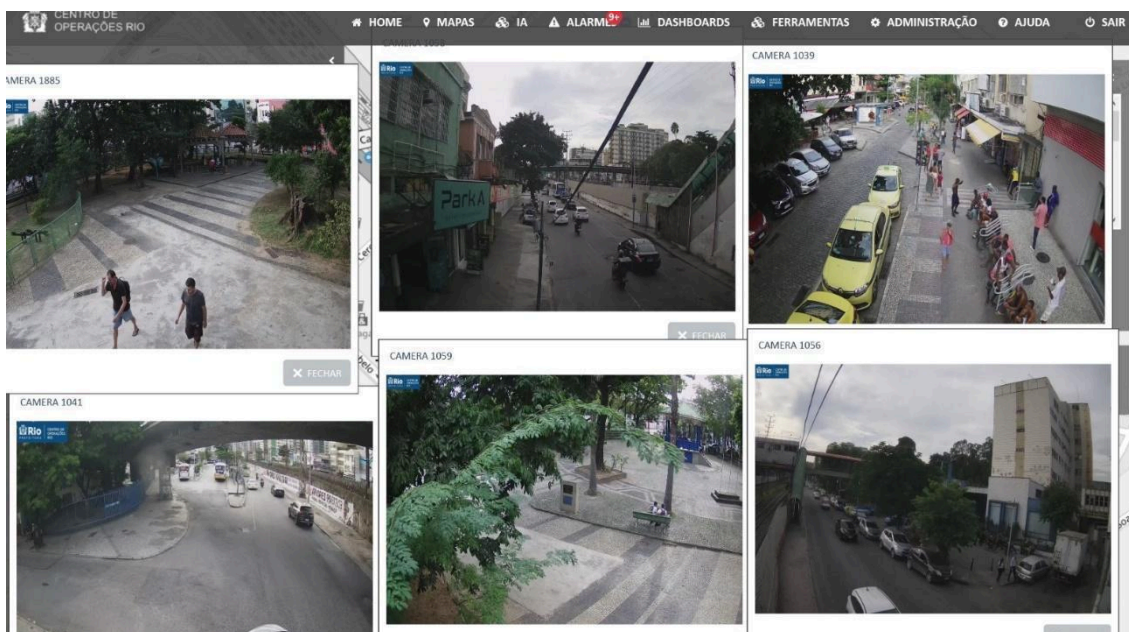
HORÁRIO	2.ª FEIRA 04/10/2021	3.ª FEIRA 05/10/2021	4.ª FEIRA 06/10/2021	5.ª FEIRA 07/10/2021	6.ª FEIRA 08/10/2021
8:00 - 8:50	8h00 às 8h30: Credenciamento 8h30 às 8h50: Normas AGM			Palestra CCU	
9:00 - 9:50	Abertura Brenno Carnevale (Secretário de Ordem Pública) Inspetor Ricardo (Guarda Municipal)	Instrumento de Policimento Orientado a Resolução de Problema Instrutor Miguel (GM-Rio)	Prática de Policiamento Cel. José Roberto (UNISA) /Leandro Piquet (USP)	Produção de dados e análise de informações Cel. José Roberto (UNISA) /Leandro Piquet (USP)	Procedimentos Operacionais da GM-Rio Subinspetor Alves (GM-Rio)
10:00 - 10:50	Palestra SEOP Apresentação do projeto Maria Eduarda (Subsecretária de planejamento SEOP)				
11:00 - 11:50	SUSP e o papel da GM-Rio na Segurança Pública				
12:00 - 13:00	ALMOÇO	ALMOÇO	ALMOÇO	ALMOÇO	ALMOÇO
13:00 - 13:50					
14:00 - 14:50	Policimento Comunitário e Policimento Orientado ao Problema Instrutor Miguel (GM-Rio)	Produção de dados e acompanhamento de indicadores Méier Viniúcius Peçanha (SEOP) Julia Guerra (FGV CCAS)		Estudo de caso do Méier: visita ao local Cel. José Roberto (UNISA) /Leandro Piquet (USP)	Procedimentos Operacionais da GM-Rio Subinspetor Alves (GM-Rio)
15:00 - 15:50					
16:00 - 16:50					

Fonte: Acervo documental da Secretaria de Ordem Pública

Considerando a necessidade de ocupação do perímetro em tempo integral, a Secretaria de Ordem Pública estimou o quantitativo de guardas dedicados ao projeto, operando na escala de plantão vinte e quatro horas por setenta e duas horas, artigo acrescido na lei Complementar nº 187, de 8 de maio de 2018, que alterou o caput do art. 13 e incluiu nova redação sobre as escalas de plantão. O dimensionamento dos agentes em campo estimou a necessidade de um efetivo de 88 guardas municipais no total para cobertura do perímetro, com efetivo diário de 22 agentes por dia.

Em paralelo ao efetivo em rua, o projeto prevê também uma sala de monitoramento, chamada sala SAVE, com agentes dedicados ao monitoramento por câmeras do perímetro. A premissa da sala SAVE consiste no acompanhamento vinte e quatro horas do local, com vistas a identificar possíveis irregularidades ou situações de risco no local. Quando identificados algum desses aspectos, o efetivo da SAVE aciona os agentes em rua para atuar na ocorrência. A título de exemplo, um tipo de acionamento comum identificado pela sala SAVE e encaminhado aos agentes em campo é a presença de ambulantes irregulares na passarela da Supervia. A imagem a seguir demonstra o painel de videomonitoramento da sala SAVE para vigilância do perímetro do CEP.

Figura 5. Imagens das câmeras da sala SAVE do projeto CEP



Fonte: print do sistema de monitoramento de câmeras da prefeitura acompanhados pelos agentes da sala SAVE

A governança institucional foi desenhada para entregar três produtos principais: a) a criação de um fluxo contínuo de informações sobre os elementos criminogênicos identificados pelos Guardas Municipais, encaminhados aos órgãos competentes para resolução; b) a realização de reuniões periódicas entre os pontos focais de cada órgão e os líderes da Guarda Municipal para avaliar as ações implementadas; e c) a realização de encontros com os gestores do projeto para definir estratégias de aprimoramento. Entretanto, nem todos os fluxos de governança estabelecidos no início do projeto se mantêm até hoje. As reuniões periódicas, por exemplo, passaram a ocorrer apenas entre os gestores da SEOP e a GM-Rio. O fluxo de acionamento para as demandas de solo também foi alterado e, atualmente, conta com o apoio da Gerência de Controle Operacional da Guarda Municipal, localizada no Centro de Controle de Operações. A demanda é enviada à coordenação do Centro Operacional do Rio (COR), que se encarrega de repassá-la aos órgãos responsáveis.

Inicialmente, a governança do projeto envolvia três níveis: estratégico, tático e operacional. O nível estratégico seria liderado pelo prefeito, envolvendo reuniões bimestrais para deliberações da alta gestão. O nível tático, liderado pelo secretário da SEOP, teria como foco o desenvolvimento de ações voltadas para acompanhamento das metas e evolução do projeto através de reuniões mensais. E o nível operacional referia-se às reuniões de gestão pra manutenção e monitoramento do projeto semanalmente, a ser realizada entre a Subsecretaria de Planejamento Estratégico e Projetos Especiais (SUBPE/SEOP) e a Guarda Municipal. A

rigor, apenas as reuniões de nível operacional aconteceram de forma sistemática ao longo do projeto, e por isso estas serão mais detalhadas a seguir.

As reuniões de gestão semanais eram o principal espaço de discussão das ações de campo, com foco em monitorar o desenvolvimento do projeto, repensar o patrulhamento a depender da situação vivenciada no perímetro e identificar os resultados do projeto ao longo do tempo. Nesse sentido, o formato consistia em os guardas apresentarem problemas identificados no perímetro ao longo da semana, bem como ocorrências relevantes que haviam participado. A SUBPE, por sua vez, apresentava o compilado dos Termos de Registro de Ocorrência (TROs) elaborado pela GM-Rio, documento similar ao Registro de Ocorrência (RO) policial, contudo preenchido pelos guardas sobre os serviços prestados à população. Para exemplificar, seguem dois tipos de TROs registrados pelos guardas do CEP no Méier.

Exemplo 1:

26 de Fevereiro de 2024 - Nome do Tipo de Ocorrência: RESGATE DE ANIMAL SILVESTRE.

Descrição da Ocorrência:

INFORMO QUE DURANTE PATRULHAMENTO EQUIPE OBSERVOU QUE HAVIA UM GAVIÃO FERIDO, DEBILITADO, PRECISANDO DE INTERVENÇÃO VETERINÁRIA. APÓS INFORMAR A 'SAVE' FOI ABERTO UM PROCEDIMENTO DE SOLICITAÇÃO AO SERVIÇO 1746, PROTOCOLO Nº RIO XXXXXXXX-X PARA RESGATE DO ANIMAL G.D.A. O ANIMAL FOI ACONDICIONADO EM UMA CAIXA , AGUARDANDO RECOLHIMENTO. EQUIPE DO G.D.A COMANDADA PELO GM XXXX ERGON XXXXX, NA VTR PLACA XXX XXXX CHEGOU ÀS 11:35 RECOLHENDO O ANIMAL, RETIRANDO-SE ÀS 11:40.

Exemplo 2:

24 de Fevereiro de 2024 - Nome do Tipo de Ocorrência:

Descrição da Ocorrência:

Em patrulhamento o senhor Wagner XXX XXXX XXX rg XXXXXX natural de MG, nascido em 31/05/XXXX nos procurou dizendo que estava em situação de rua e desejava ir para um abrigo. Fizemos contato via SAVE as 09h39 . O Assistente social Alexandre XXXXX chegou somente as 15h25 . O mesmo não tem matrícula , por isso, tomamos nota do seu CPF XXXXXXXXXXXX.

Fonte: extração sistema SAO da GM-Rio (2024)

O objetivo das reuniões de gestão semanais era o de realizar ajustes, entender o funcionamento das dinâmicas locais, promover melhorias no patrulhamento preventivo e identificar problemas que demandavam acionamento de outros órgãos para qualificação do espaço público. Foram mais de oitenta reuniões sobre o balanço semanal promovidas desde 2021 com os agentes que atuavam no projeto. Nelas, também eram identificadas inconsistências na cobertura do perímetro por parte da GM-Rio, como, por exemplo, deslocamento dos agentes para atuação em outros locais, grande parte em razão de demandas operacionais de ordenamento em outras áreas do Méier.

No próximo capítulo, faremos uma análise dos resultados do projeto. Para investigar melhor os resultados do projeto e entender como se comportaram as ocorrências dos crimes patrimoniais que envolvem dinâmicas de rua, como roubos e furtos a pedestres, o capítulo a seguir se dedicou a realizar uma análise exploratória dos dados do Instituto de Segurança Pública. Assim, todo o processo de solicitação das informações foi detalhado, bem como a metodologia adotada para analisar esses registros.

4. AFINAL, O CEP TEM EFEITO NOS CRIMES DE OPORTUNIDADE?

O Instituto de Segurança Pública (ISP) é uma autarquia, criada através da Lei nº 3.329, de 28 de Dezembro de 1999, ligada ao governo do estado do Rio de Janeiro, e é o órgão que tem como missão produzir e disseminar informações no âmbito da Segurança Pública, bem como realizar análise voltadas para o subsídio de políticas públicas nesse tema. O ISP também é responsável por compilar e divulgar os dados dos Registros de Ocorrências (ROs) da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), além de coordenar os Conselhos Comunitários de Segurança, que atuam como canais de participação social e de comunicação entre a comunidade e os representantes das forças de segurança estaduais, visando à redução da violência em cada região⁹.

Nesse sentido, o ISP reúne e trata as informações produzidas por meio dos Registros de Ocorrência (RO) lavrados nas delegacias de Polícia Civil, documentos elaborados quando da ocorrência de um crime e ao ser noticiado o fato. Essa informação é valiosa porque costuma ser a primeira, e mais tradicional, entrada de informação sobre a ocorrência de uma ilegalidade, e costuma reunir todos os dados importantes sobre aquele acontecimento que se têm até o momento. Nesse sentido, quando a ocorrência não é registrada mediante flagrante ou encaminhada pela Polícia Militar, a lavratura do RO é, com algumas exceções, o início do fluxo do sistema de justiça criminal, seguindo na maior parte das vezes na lógica de transformação do RO em um inquérito policial a ser encaminhado para o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ). Por conta disso, o quantitativo de registros nas delegacia de Polícia Civil costuma ser muito mais representativo do que os documentos elaborados nas demais fases do sistema de justiça criminal, primeiro porque nem todos os ROs efetivamente se transformam em inquéritos policiais e segundo porque há certa obrigatoriedade por parte da polícia em registrar as ocorrências que chegam ao seu conhecimento.

O Registro de Ocorrência, portanto, reúne algumas informações importantes sobre o que aconteceu, tais como data e hora, a tipificação penal, quem foi a vítima, um breve relato da dinâmica do fato e outros. O ISP, por sua vez, na tarefa de divulgação e disseminação de dados da Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, trata e anonimiza essas informações. Assim, a base de dados disponibilizada fornece, na mínima granularidade dessas informações públicas, os títulos das ocorrências por Circunscrição Integrada de Segurança Pública (CISP),

⁹ Disponível em: (ISP, https://www.rj.gov.br/isp/quem_somos).

notadamente às áreas de abrangência territorial das Delegacias de Polícia Civil. Na seção a seguir, será detalhada a metodologia para solicitação e análise dos dados do ISP.

4.1 Metodologia

Para este trabalho, o ideal era obter as informações dos crimes de rua georreferenciados para entender a evolução dessas ocorrências na área que abrange o perímetro do Méier. No entanto, conforme mencionado, essas informações só estão públicas a nível das CISPs. Para melhorar a granularidade dos dados e solicitar informações específicas que não estejam contempladas nos dados públicos divulgados mensalmente, o ISP disponibiliza um formulário para solicitação de dados, em que é possível reduzir a abrangência da análise a nível bairro. Apesar de algumas restrições impostas sobre o formulário, como o limite de temporalidade da solicitação de cinco anos e a impossibilidade de requerer a geolocalização das ocorrências, as informações são fornecidas de forma rápida e organizada.

Nesse sentido, foi solicitado via formulário cinco indicadores: roubo a transeunte, roubo de aparelho celular, roubo de bicicleta, furto a transeunte, furto de aparelho celular e furto de bicicleta. Esses indicadores foram escolhidos por serem os mesmos utilizados na fundamentação teórica do projeto. O recorte territorial solicitado corresponde a AISP 3, que abrange a área do 3º Batalhão de Polícia Militar e faz parte da Região Integrada de Segurança Pública (RISP), maior divisão administrativa delimitada pela polícia¹⁰. Conforme mencionado, dentro das AISPs se encontram as CISPs, áreas de responsabilidade das Delegacias de Polícia Civil. No caso da AISP 3, existem 5 CISPs que dividem esse território. A tabela a seguir demonstra as CISPs solicitadas e suas correspondências com as outras divisões territoriais e bairros de abrangência.

Tabela 4. Relação RISP, AISP, CISP e Bairro - Rio de Janeiro (2024)

RISP	AISP	CISP	Unidade Territorial/Bairro	Município	Região de Governo
1	3	23	Cachambi, Méier (parte) e Todos os Santos (parte)	Rio de Janeiro	Metropolitana
1	3	24	Abolição, Água Santa (parte), Encantado, Engenho de Dentro (parte), Pilares e Piedade	Rio de Janeiro	Metropolitana
1	3	25	Engenho Novo, Jacaré, Jacarezinho, Riachuelo,	Rio de Janeiro	Metropolitana

¹⁰ Existem, ao todo, 7 RISPs que dividem todo o estado do Rio de Janeiro.

			Rocha, Sampaio e São Francisco Xavier	Janeiro	
1	3	26	Água Santa (parte), Engenho de Dentro (parte), Lins de Vasconcelos e Todos os Santos	Rio de Janeiro	Metropolitana
1	3	44	Del Castilho, Engenho da Rainha, Inhaúma, Maria da Graça e Tomás Coelho	Rio de Janeiro	Metropolitana

Fonte: Instituto de Segurança Pública

No que se refere aos anos escolhidos para a análise, o intervalo de 2019 a 2023 foi utilizado como recorte temporal porque o ano de implementação do projeto foi em 2021 e se buscava comparar, à época, a redução das oportunidades de ocorrências de crime para o mesmo período de 2019. Idealmente, esse comparativo seria feito através da correspondência dos meses do mesmo período no ano anterior, no entanto o ano de 2020 sofreu fortes impactos nos indicadores criminais em razão da diminuição da circulação de pessoas nas ruas pelas medidas sanitárias adotadas decorrentes da pandemia de coronavírus no país. Nesse sentido, optou-se, também para essa análise, utilizar o ano de 2019 como ano-base e observar a evolução das ocorrências selecionadas até 2023. O ano de 2024, por estar incompleto e pelo ISP apenas disponibilizar cinco anos por pedido via formulário, foi desconsiderado.

Uma vez obtidos os dados mencionados, foi realizada uma análise exploratória descritiva, que será apresentada na seção a seguir. Nessa análise, foi utilizada a ferramenta Google Colab, uma plataforma baseada em nuvem que permite a criação, execução e compartilhamento de notebooks interativos de código Python. O Google Colab oferece uma interface simples, com integração direta ao Google Drive, e proporciona acesso a recursos computacionais avançados sem a necessidade de configurações locais. Por ser uma ferramenta amplamente utilizada em projetos de análise de dados e machine learning, o Colab possibilita uma manipulação e visualização simples dos dados, permitindo realizar a análise de forma eficiente. Além disso, é importante mencionar que o Colab permite o uso de inteligência artificial (IA) para gerar códigos automaticamente a partir de descrições em linguagem natural. Com a ajuda de modelos de IA, como o Codex (desenvolvido pela OpenAI), é possível descrever em palavras o que se deseja fazer através de um prompt, que o sistema interpreta e gera o código correspondente

O objetivo da análise foi entender como se comportam os cinco indicadores ao longo do tempo, agregando-os na categoria denominada “Crimes de Oportunidade de Rua”. Nesse sentido, foram feitas análises para entender a incidência dessas ocorrências nas áreas que contemplam o perímetro, notadamente as CISPs 23 e 26, bem como nas áreas onde o projeto não foi implementado mas que tem características semelhantes e proximidade territorial da

área onde a intervenção foi realizada, as CISPs 24,25 e 44. Ainda, foram analisados os bairros com ocorrências mais frequentes, sendo esta a menor granularidade de dados obtida.

4.2 Análise descritiva: indicadores de crimes de oportunidade no tempo

Conforme mencionado anteriormente, para mensurar os resultados do projeto e avaliar as estratégias adotadas no território, foi realizada uma análise comparativa dos indicadores de crimes de oportunidade¹¹ nas Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISPs) - menor recorte territorial para medição de ocorrências, correspondente às áreas de atuação das Delegacias de Polícia - que receberam a intervenção do projeto CEP e nas CISPs com características semelhantes que não receberam a intervenção. Em outras palavras, compara-se o quantitativo de roubos e furtos a transeuntes nas áreas de tratamento (com CEP) e nas áreas de controle (sem CEP), levando em consideração um período de referência¹². O período de referência é utilizado para acompanhar a evolução dos delitos no tempo, considerando a correspondência dos meses. No caso do CEP Méier, o período de referência utilizado foi o ano de 2019, tendo em vista os efeitos do isolamento social durante a pandemia de COVID-19 na queda do número de ocorrências, especialmente os crimes de rua.

A tabela a seguir demonstra os resultados do projeto seguindo essa metodologia para o ano de 2022, primeiro ano completo do piloto do CEP implementado no Méier. As CISPs correspondentes ao projeto (de tratamento) são a CISP 23, com abrangência territorial dos bairros Cachambi, Méier (parte) e Todos os Santos (parte), e a CISP 26, correspondente aos bairros Água Santa (parte), Engenho de Dentro (parte), Lins de Vasconcelos e Todos os Santos (ISP, 2024). Já as CISPs controle, onde o projeto não foi implementado, são a 24, correspondentes aos bairros Abolição, Água Santa (parte), Encantado, Engenho de Dentro (parte), Pilares e Piedade, a 25 com os bairros Engenho Novo, Jacaré, Jacarezinho, Riachuelo, Rocha, Sampaio e São Francisco Xavier e a 44, Del Castilho, Engenho da Rainha, Inhaúma, Maria da Graça e Tomás Coelho. Todas as CISPs, tanto de tratamento quanto de controle, fazem parte da mesma AISP (3), divisão territorial correspondente às áreas dos batalhões da Polícia Militar.

¹¹ Os Crimes de oportunidade de rua, nesta definição, correspondem às ocorrências de roubo a transeunte, roubo de aparelho celular, roubo de bicicleta, furto a transeunte, furto de aparelho celular e furto de bicicleta, categorias existentes na base pública de estatísticas criminais divulgada mensalmente pelo Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ)

¹² Esse tipo de cálculo foi utilizado para reportar os resultados do projeto no Acordo de Resultados de 2023, quando a diminuição de crimes de oportunidade (roubos e furtos a transeuntes) tinha a meta de redução de 22% nas CISPs onde o projeto foi implementado, no caso referindo-se ao Méier e Copacabana-Ipanema.

Tabela 3. Variáveis de Cálculo e Resultado para o CEP Méier - Comparativo 2022 (primeiro ano completo do projeto) e 2019 (ano de referência)

Mês	Média Áreas de Controle (2019)	Média Áreas de Controle (2022)	Variação na Área de Controle	Média Áreas de Tratamento (2019)	Média Áreas de Tratamento (2022)	Valor de Referência (k)	Resultado
Janeiro	429	251	-41%	222	129	130	-0,68%
Fevereiro	411	251	-39%	226	136	138	-1,58%
Março	411	255	-38%	243	153	150	1,67%
Abril	405	266	-34%	240	158	158	0,27%
Maió	397	281	-29%	245	167	174	-4,10%
Junho	388	296	-24%	248	167	189	-11,41%
Julho	387	308	-20%	248	166	198	-15,89%
Agosto	392	313	-20%	252	167	202	-17,40%
Setembro	387	319	-18%	248	163	204	-19,98%
Outubro	386	327	-15%	248	164	210	-21,79%
Novembro	384	328	-14%	249	167	213	-21,82%
Dezembro	376	322	-14%	247	169	212	-20,46%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Instituto de Segurança Pública

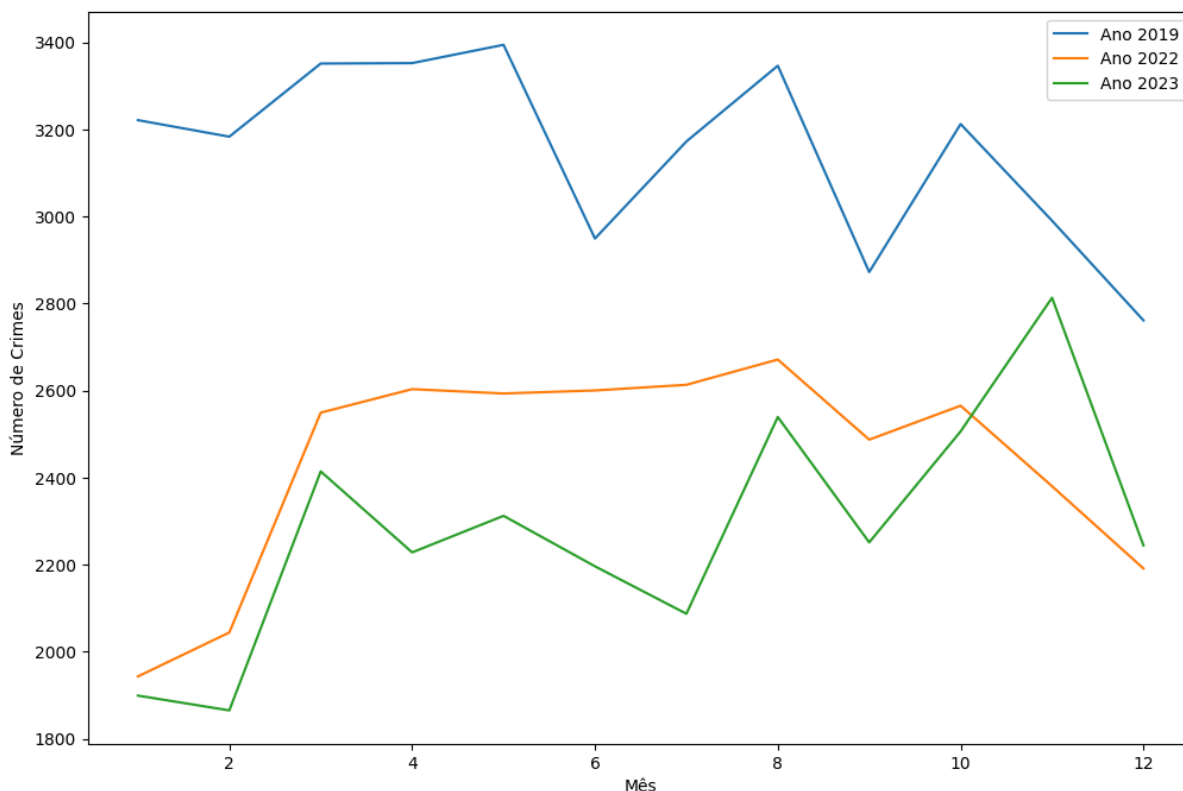
Nos primeiros dois meses de 2022, a redução de ocorrências das áreas de tratamento do projeto foi muito pouco significativa, abaixo de 2%. Entre março e abril, no mesmo período, não houve redução, ao contrário, os crimes de oportunidade aumentaram, ainda que de forma pouco expressiva, nas CISPs onde o projeto foi implementado comparado com as CISPs do entorno. A partir de maio de 2022, os resultados do projeto começam a ficar mais consistentes, apresentando a maior redução no comparativo entre 2019 e as CISPs da área de controle em novembro, quando chegou a uma redução de 21,82% de ocorrências. Um aspecto interessante dessa análise é identificar que todos os meses as áreas de controle do projeto também tiveram reduções expressivas, com o ápice de redução de 41% de ocorrências em janeiro.

No comparativo entre 2019 e 2022, todas as AISPs que compõem a Zona Norte¹³ tiveram uma redução significativa de ocorrências de crimes de oportunidade. O ano de 2023 teve ainda menos ocorrências, com exceção da inversão no mês de outubro quando o número de crimes dessa categoria aumentou consideravelmente, superando o mesmo período de 2022, mas se mantendo, ainda assim, com valores mais baixos que em 2019. O gráfico a seguir demonstra a distribuição por mês dessas ocorrências no comparativo dos anos 2019, 2022 e

¹³ As AISPs que fazem parte da Zona Norte são as de número 3, 4, 6, 22, 16, 17, 41 e 9.

2023. Os anos de 2020 e 2021 não foram considerados nessa análise por corresponderem ao período da pandemia de Covid-19 no mundo.

Gráfico 4. Crimes de oportunidade por mês nas AISPs da Zona Norte - Cidade do Rio de Janeiro (2019, 2022 e 2023)



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública

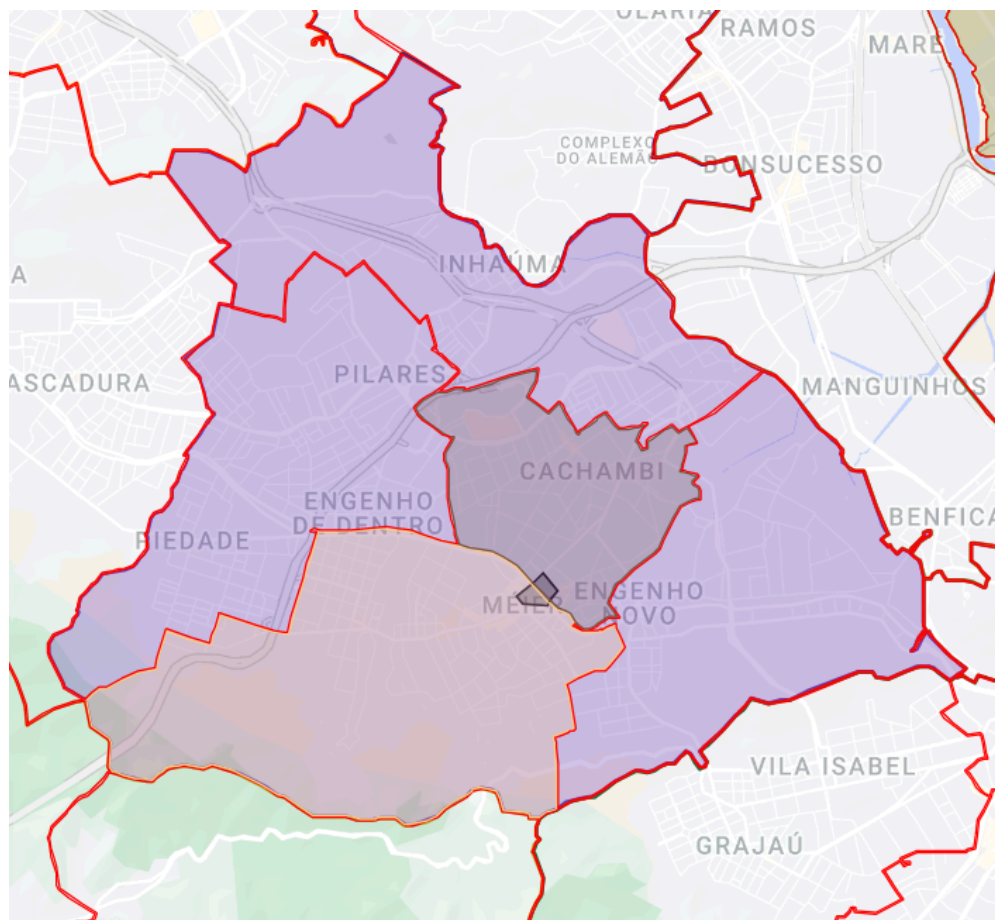
Considerando os registros de ocorrência referente aos crimes de oportunidade, nos primeiros três meses do ano de 2023, por exemplo, o perímetro correspondente ao conjunto de praças históricas do Méier teve uma redução percentual de 34,3% nas ocorrências de crimes de oportunidade se comparados com o mesmo período em 2019. É importante mencionar, também, os resultados alcançados para além das estatísticas criminais no balanço de um ano do projeto, completados em novembro de 2022. Além da capacitação dos guardas, uma das demandas de ordenamento recorrentes no perímetro, que também foi observada nas visitas técnicas realizadas previamente à implementação do projeto, referia-se ao comércio ambulante local. Concentrado principalmente no camelódromo do Méier, o comércio irregular se estendia à passarela da SuperVia, o que prejudicava o trânsito de pessoas, em especial por ter um grande fluxo no local para entrada e saída do trem.

Nesse sentido, para sanar o problema do comércio ambulante irregular e mitigar a sensação de desordem, houve a formalização de ambulantes com entrega de 89 barracas e 57 novas autorizações, além da delimitação dos locais onde poderiam ser instaladas barracas. Após isso, foi orientado aos agentes da GM a fiscalização constante do camelódromo, bem como a supervisão na passarela para evitar que novos ambulantes se instalassem no local. Ainda, foram instaladas trinta e quatro câmeras de segurança no perímetro, monitoradas constantemente pela sala SAVE, com objetivo também de dissuadir crimes. Pontos de iluminação pública também foram instalados e/ou consertados, com, ao todo, 149 manutenções no total.

4.3 Análise exploratória descritiva: resultados no espaço

A análise exploratória dos dados se iniciou com o comparativo entre as duas Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISPs) onde o projeto foi implementado. A figura a seguir demonstra, no mapa, as áreas que compõem todas as CISPs dentro da AISP 3, representada em roxo. As subdivisões com os limites em vermelho indicam a divisão territorial das CISPs. A título de destaque para a primeira análise, a CISP 23 e 26 estão coloridas, sendo a tonalidade mais escura a CISP de número 23 e a mais clara a CISP 26. Ainda, o pequeno polígono preto na interseção entre as duas CISPs é o local onde se localiza o perímetro onde o projeto foi implementado.

Figura 6. Divisão territorial CISPs, AISP e perímetro do projeto - cidade do Rio de Janeiro



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública e da Secretaria de Ordem Pública

O primeiro objetivo da análise exploratória consistiu em entender a evolução de cada um dos crimes que compõem a categoria Crimes de Oportunidade de 2019 a 2023 nas duas CISPs onde foi implementado o projeto, para dimensionar o quantitativo que cada ocorrência representa para o todo. Nesse sentido, é importante destacar que os roubos e furtos de bicicleta na região apresentam valores muito abaixo do que o observado nas outras categorias de crimes analisados. Por outro lado, ainda que venha apresentando uma expressiva queda ao longo do tempo, os roubos a transeuntes é o crime mais expressivo nessa região dentre os indicadores selecionados. A tabela a seguir demonstra essa relação para cada ano, desde 2019, nas CISPs 23 e 26.

Tabela 5. Indicadores de Crimes de Oportunidade CISPs 23 e 26 (2019-2023) Cidade do Rio de Janeiro

ano	cisp	Furto a Transeun- te	Furto de Bicicleta	Furto de Telefone Celular	Roubo a Transeun- te	Roubo de Bicicleta	Roubo de Telefone Celular	Total
2019	023a. Meier	162	7	148	802	0	387	1506

2019	026a. Todos os Santos	192	6	163	825	1	275	1462

2020	023a. Meier	86	4	76	566	4	188	924

2020	026a. Todos os Santos	88	2	74	479	1	137	781

2021	023a. Meier	94	7	103	497	2	165	868

2021	026a. Todos os Santos	103	5	147	487	0	152	894

2022	023a. Meier	96	9	182	485	1	177	950

2022	026a. Todos os Santos	113	3	307	454	4	192	1073

2023	023a. Meier	92	7	174	413	0	176	862

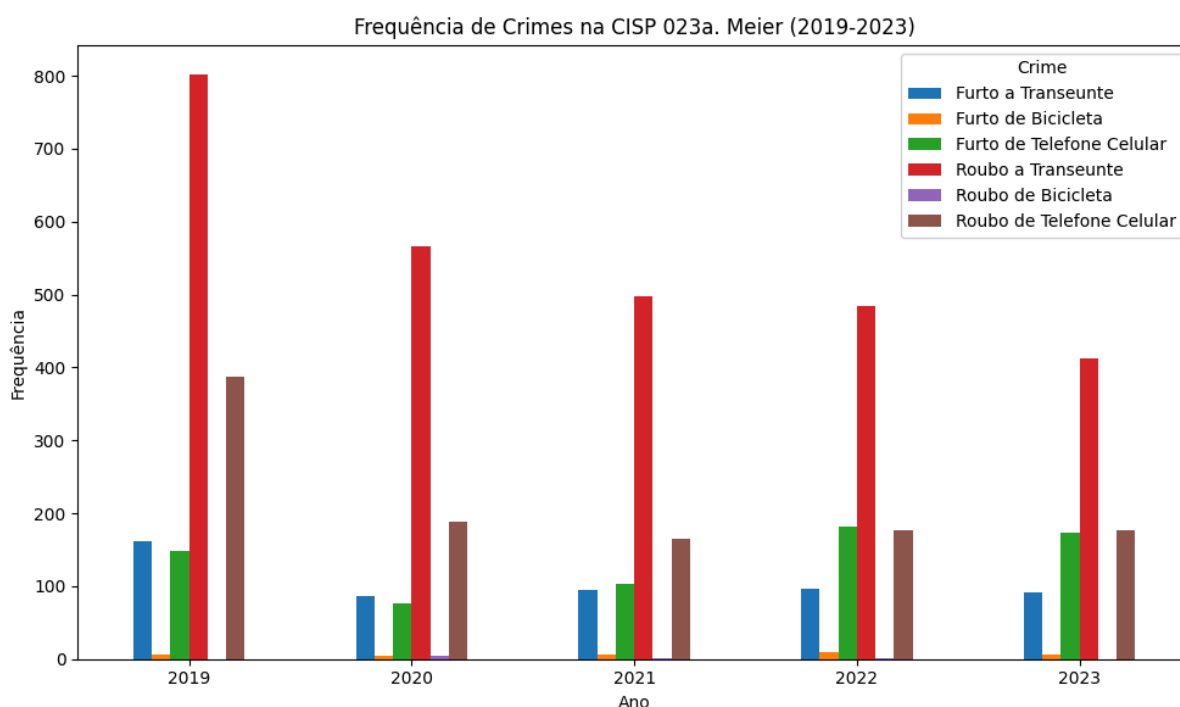
2023	026a. Todos os Santos	149	3	470	324	1	234	1181

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública

De 2019 a 2023 houve uma inversão no quantitativo total desses crimes entre as duas CISPs. A CISP 26 passou a ter um número absoluto maior, desde 2021, de ocorrências quando comparada a CISP 23, mas, ainda assim, juntas, as duas CISPs apresentaram redução de 31,2% de ocorrências entre 2019 e 2023. Em ambas as CISPs, os roubos a transeuntes foram consistentemente o tipo de crime mais prevalente, seguidos pelos furtos de telefone celular, que, especialmente em Todos os Santos, mostraram um aumento notável em 2022 e 2023. É importante observar, ainda, a queda geral e acentuada entre 2019 e 2020, que pode ser atribuída ao contexto de restrições impostas pela pandemia 19 mundialmente. Após essa redução expressiva desses indicadores criminais neste primeiro ano marcado pela pandemia, ambos os territórios passaram por um processo de recuperação nos índices de criminalidade a partir de 2021, o que pode estar vinculado com o retorno gradual das atividades econômicas e à retomada do fluxo de pessoas nas ruas. Ainda assim, as duas regiões mantiveram padrões de criminalidade mais baixos do que os registrados em 2019, sendo o aumento nos furtos de telefone celular o único indicador a apresentar um crescimento significativo em comparação

com o ano inicial da análise. Isso significa que, a partir de 2021, os indicadores criminais mostraram uma tendência de recuperação, mas, na maior parte dos casos, os valores se mantiveram inferiores aos de 2019. Para analisar as regiões especificamente, os dois gráficos a seguir demonstram a frequência dos cinco indicadores analisados por ano.

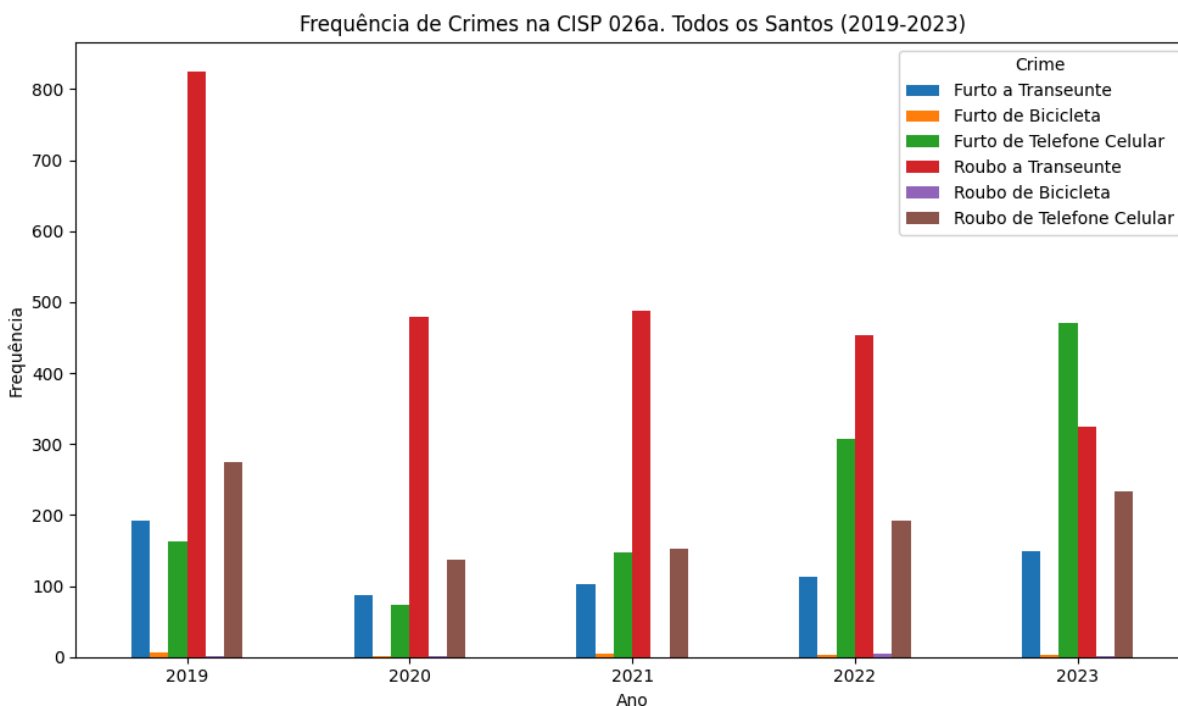
Gráfico 5. Frequência de Crimes na CISP 23 (2019-2023) - cidade do Rio de Janeiro



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública

No que se refere apenas a CISP 23, houve uma redução significativa no número de crimes na área entre 2019 e 2023, contudo, essa diminuição não é uniforme entre os tipos de crimes, com algumas categorias apresentando quedas mais acentuadas, enquanto outras se mantêm relativamente estáveis ao longo desse tempo. Os roubos a transeuntes, tipo de crime com maior incidência na CISP 23, apresentaram uma redução de quase 50% ao longo dos anos (802 ocorrências em 2019 para 413 em 2023). No entanto, o número de roubos de bicicletas e de celulares se manteve relativamente estável, com pequenas variações nesse período. Por outro lado, os furtos de celular aumentaram nessa região no período, fator que pode estar associado ao que foi discutido na seção 2.4 que tratou sobre os crimes patrimoniais no Brasil e uma possível migração de roubos para furtos de celular ocasionados por um aumento dos crimes no ambiente digital.

Gráfico 6. Frequência de Crimes na CISP 26 (2019-2023) - cidade do Rio de Janeiro



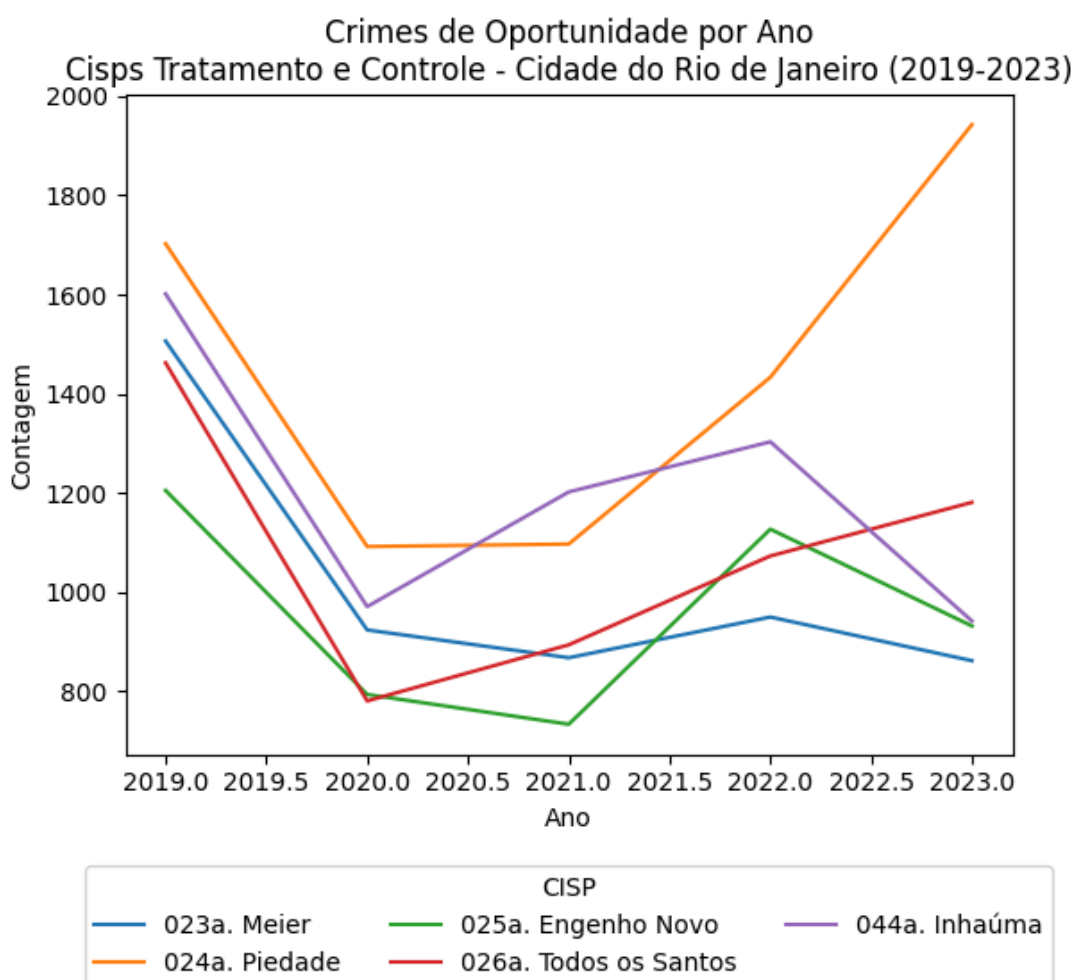
Fonte: elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública

Na CISP de Todos os Santos, apresentada no gráfico acima, os dados revelam uma dinâmica específica nos indicadores criminais ao longo dos anos analisados. Em 2020, a região registrou uma queda acentuada em todos os crimes, especialmente no furto a transeunte e no roubo a transeunte, que apresentaram diminuições significativas. A partir de 2021, a região começa a passar por um processo de recuperação dos índices criminais, mas os números ainda permanecem abaixo dos níveis de 2019, com exceção de alguns indicadores. O furto de telefone celular merece destaque porque foi o único indicador que praticamente triplicou o número de ocorrências, subindo de 163 ocorrências em 2019 para 470 em 2023. Outros crimes, como furto de bicicleta e roubo de bicicleta, mantiveram-se em níveis relativamente baixos e voláteis, sem grandes oscilações. No geral, embora a CISP 26 tenha mostrado uma recuperação gradual, com exceção dos padrões apresentados de furtos de telefone celular, os demais indicadores criminais se estabilizaram ou continuaram abaixo dos valores de 2019.

Considerando que os aspectos contextuais de cada região são importantes para compreensão da escala da violência em determinado território, torna-se relevante analisar como se comportam as ocorrências nas áreas do entorno das CISP 23 e 26. É importante ressaltar que as forças policiais dividem o território com base em um projeto de

regionalização da atuação da segurança pública que buscou integrar as unidades regionais dos órgãos de segurança para atuar em ações e políticas públicas baseadas nas características de cada região. Em razão disso, a comparação de indicadores com as áreas próximas é bem fundamentada. O gráfico a seguir demonstra, para cada ano, as ocorrências de crimes de oportunidade de todas as CISPs que compõem a AISP 3.

Gráfico 7. Ocorrências de Crimes de Oportunidade por ano nas CISP 23, 24, 25, 26 e 44 (2019-2023) - cidade do Rio de Janeiro



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública

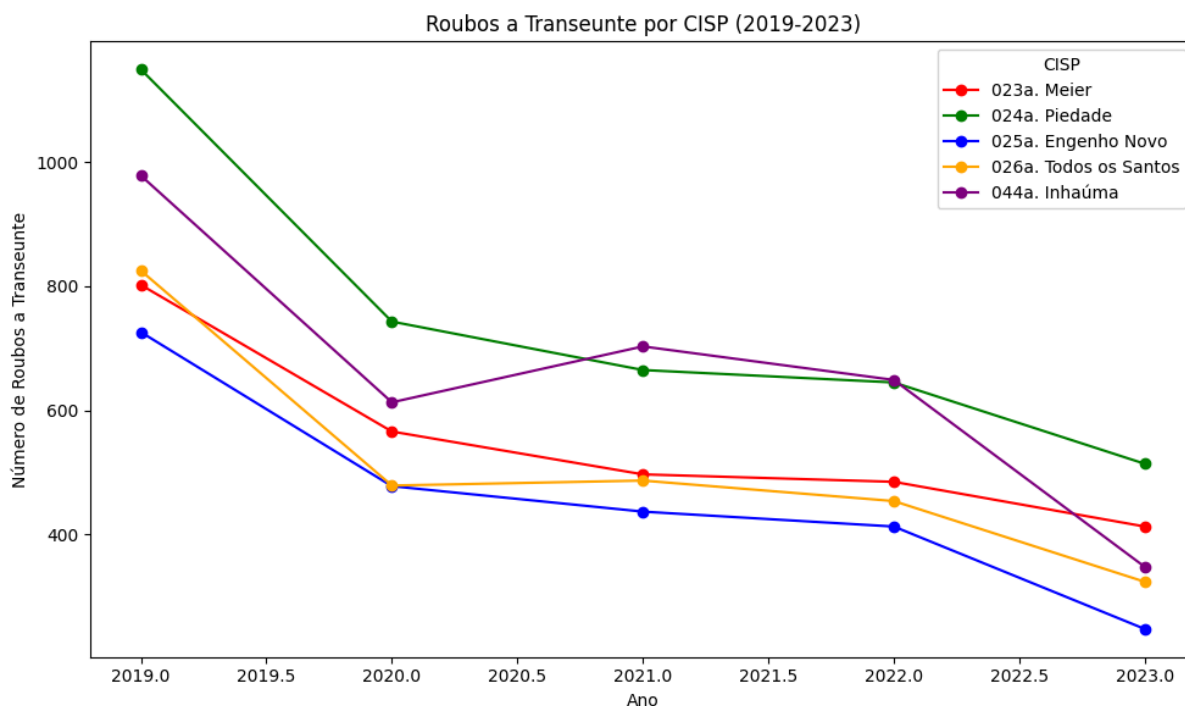
No comparativo dos dados das CISP de tratamento (23 e 26), onde o projeto foi implementado, com as CISP de controle (24, 25 e 44), é possível observar algumas tendências relevantes. Primeiramente, as CISP de controle, como Piedade (024) e Inhaúma (044), apresentam, em geral, contagens de ocorrências superiores às observadas nas CISP de tratamento (23 e 26), especialmente em 2023. A CISP Piedade (24), por exemplo, teve o

maior número de ocorrências em 2023, com 1942 registros, seguida por Inhaúma (44), que também manteve um número considerável de ocorrências durante todo o período analisado, com 1601 em 2019 e 942 em 2023. Em contraste, as CISP's de tratamento, embora tenham experimentado um aumento nos índices de criminalidade após 2020, ainda apresentam valores relativamente mais baixos. Por outro lado, desde a metade de 2022, a CISP 26 superou todas as outras na contagem global de ocorrências, com exceção da CISP de Piedade que se manteve mais alta desde a metade de 2021 e vem apresentando um aumento exponencial desde então, sendo a única que o aumento efetivamente superou o quantitativo de ocorrências registradas em 2019.

É importante destacar, conforme mencionado anteriormente, que a tendência de redução de indicadores em 2020 ocorreu de forma semelhante entre todas as CISP's analisadas. A CISP 24 (Piedade), por exemplo, caiu de 1702 para 1092 registros. Após 2020, no entanto, nota-se que as CISP's de controle apresentaram uma recuperação mais expressiva, enquanto as CISP's de tratamento mantiveram-se com números um pouco mais baixos. A CISP 23 foi a que manteve os valores mais estáveis desde a pandemia, sem grandes picos de redução ou aumento no período.

Conforme observado anteriormente, alguns crimes têm maior prevalência que outros nos territórios. Considerando a soma total dos crimes registrados nas cinco CISP's para todos os anos (2019-2023), os crimes mais frequentes, independentemente da CISP, são: em primeiro lugar, roubo a transeunte, com 14.091 ocorrências; em segundo, furto de telefone celular, com 7.954 ocorrências; em seguida, roubo de telefone celular, com 5.965 ocorrências; e, por fim, furto a transeunte, com 3.902 registros. Nesse sentido, buscando compreender melhor a dinâmica dessas ocorrências, os dois indicadores com maior incidência foram analisados conforme os gráficos a seguir.

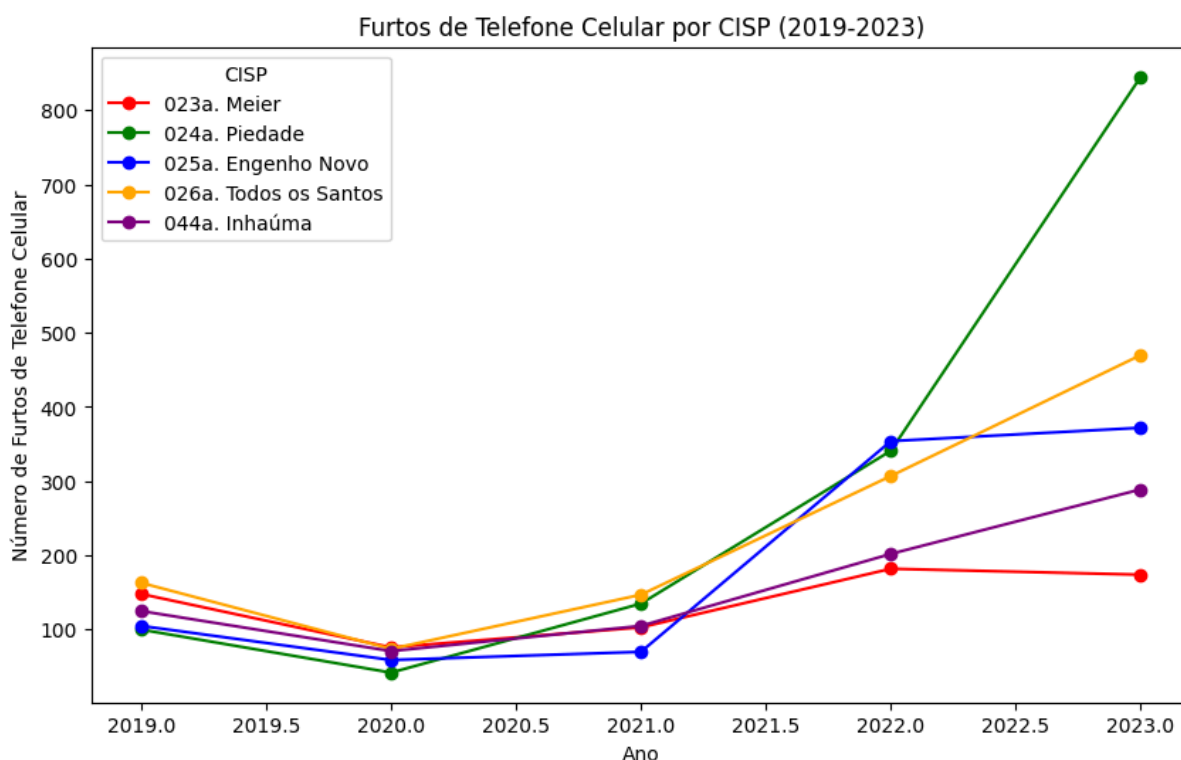
Gráfico 8. Ocorrências de Roubos a Transeunte por CISP (2019-2023) - cidade do Rio de Janeiro



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública

O roubo a transeunte, embora ainda apresente valores expressivos nas CIPs analisadas, vem reduzindo de forma consistente ao longo dos últimos anos. A CISP de Piedade conta com maior quantitativo de ocorrências em todo o período, com 3.716 registros, seguida da CISP de Inhaúma, com 3.291 ocorrências, ambas áreas do entorno do projeto. Nas CIPs onde o projeto CEP foi implementado, observa-se a mesma tendência de redução das áreas do entorno. Isso não ocorre, conforme demonstrado no gráfico a seguir, com os registros de crimes de furto de telefone celular.

Gráfico 9. Ocorrências de Furtos de Telefone Celular por CISP (2019-2023) - cidade do Rio de Janeiro



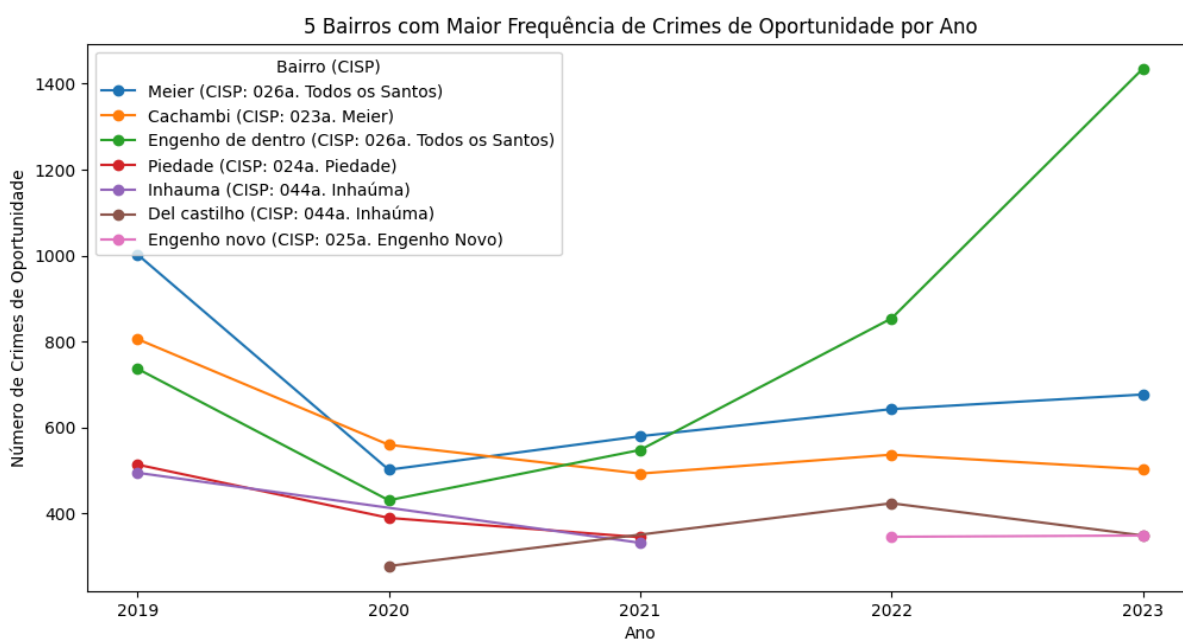
Fonte: elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública

As ocorrências de Furto de Telefone Celular aumentaram em todas as CIPs para valores ainda mais altos que os registrados em 2019. Apesar de uma tímida queda entre 2019 e 2020, desde então os registros só aumentam ou, como no caso da CISP 23, se mantêm praticamente estáveis. Com o aumento mais expressivo, em especial desde 2022, a CISP de Piedade, que registrou o número mais baixo dessa ocorrência no início do ano de 2020, apresenta o maior quantitativo de ocorrências, tendo registrado mais de 1400 furtos de telefone celular na série histórica. Em seguida, destaca-se a CISP 26, que também apresentou valores expressivos de aumento e era, em 2019, a região com maior quantitativo desse tipo de ocorrência dentre as demais.

Apesar da análise das ocorrências das CIPs ser um dos parâmetros para mensurar a incidência de crimes, o diagnóstico da fundamentação teórica do projeto CEP demonstrou, em acordo com as tendências apresentadas em outras grandes metrópoles, uma alta concentração de crimes em pequenas malhas urbanas da cidade. Por conta disso, para mensurar de forma mais adequada as ocorrências no perímetro antes e depois da implementação do projeto CEP, o ideal era obter os dados georreferenciados das ocorrências. No entanto, como essas

informações não são públicas e o Instituto de Segurança Pública não as disponibiliza via formulário, a menor granularidade de dados dessa análise foi a de bairro. O gráfico a seguir demonstra os bairros com maior quantitativo de Crimes de Oportunidade por ano, de 2019 a 2023.

Gráfico 10. Ocorrências de Crimes de Oportunidade por bairro (2019-2023) - cidade do Rio de Janeiro



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública

Dos bairros que compõem as CISP's de controle e tratamento, Engenho de Dentro é o que apresenta o maior crescimento de Crimes de Oportunidade desde 2020, superando o Méier que em 2019 era o bairro que concentrava o maior quantitativo de ocorrências. Três bairros dessa análise - Engenho Novo, Del Castilho e Inhaúma - são os que aparecem com menos registros, no entanto esses parecem apresentar inconsistências nos dados. A tabela a seguir demonstra a frequência de crimes de oportunidade agregados de 2019 a 2023 por bairro.

Essa análise exploratória descritiva buscou demonstrar o panorama dos crimes de oportunidade nessa região, tanto nas áreas de tratamento quanto de controle. Como são áreas com características razoavelmente parecidas, é possível minimamente compará-las. Na seção a seguir, serão feitas as considerações sobre os resultados encontrados.

4.4 O que dizem os resultados no tempo e no espaço?

A análise exploratória dos dados relativos às ocorrências criminais nas CISPs 23 (Meier) e 26 (Todos os Santos), no período de 2019 a 2023, revela importantes tendências que podem servir como base para avaliar, futuramente, a eficácia do projeto CEP em termos de diminuição de indicadores criminais. Tendo como foco uma atuação preventiva às dinâmicas criminais que envolvem crimes de rua combinada com o patrulhamento preventivo da guarda municipal, é ainda pouco claro a capacidade do projeto de diminuir problemas relativos a crimes de rua na região. Por conta disso, essa análise exploratória buscou identificar a evolução dos crimes de oportunidade de rua, representados pelos indicadores de Roubo a Transeunte, Roubo de Aparelho Celular, Roubo de Bicicleta, Furto a Transeunte, Furto de Aparelho Celular e Furto de bicicleta, para mensurar a escala de ocorrências antes e depois da implementação do projeto no Méier. Lembrando que que o ano de 2020, marcado pela pandemia de COVID-19, teve um impacto substancial na redução de diversos indicadores criminais, um fenômeno observado globalmente. Tanto nas CISPs 23 e 26 quanto no restante da cidade, houve uma queda geral de crimes, principalmente em razão das restrições de circulação e fechamento de comércios.

A partir de 2021, com a flexibilização das restrições e a retomada das atividades econômicas, observou-se uma tendência de recuperação nos índices de criminalidade. Essa recuperação foi mais pronunciada em certos tipos de crime, como o roubo a transeunte e o furto de celular, mas, mesmo assim, as ocorrências em 2021 e 2022 mantiveram-se abaixo dos níveis observados em 2019, tendência que se evidenciou também nas CISPs 23 e 26.

Um ponto particularmente relevante da análise é o aumento consistente nos furtos de telefone celular em praticamente todas as regiões da AISP 3 entre 2019 e 2023. Este crime, teve uma alta acentuada em 2022 e 2023, e corresponde ao único indicador criminal que apresentou crescimento significativo após o período de recuperação. Enquanto em 2019, os furtos de celular nas CISPs 23 e 26 somavam cerca de 315 ocorrências (Meier e Todos os Santos), em 2023, esse número saltou para 622 ocorrências. Esse aumento pode ser atribuído a diversos fatores, mas esse fenômeno parece estar associado ao aumento de golpes digitais, assunto que foi tratado na seção sobre crimes patrimoniais, no primeiro capítulo.

Quando comparadas com as CISPs controle (24, 25 e 44), as CISPs 23 e 26 apresentaram padrões de criminalidade mais baixos em diversos indicadores, especialmente após 2020, o que reforça a hipótese de que o projeto de CEP de prevenção ao crime pode ter exercido uma influência benéfica na redução de crimes de oportunidade de rua. Embora a

diminuição tenha sido observada em ambas as regiões de forma geral, os furtos de celular nas CISPs 23 e 26 permanecem um desafio, refletindo uma realidade comum em várias regiões urbanas da cidade do Rio de Janeiro.

É importante notar que a escolha pelo local da intervenção do piloto do CEP se deu pelo perímetro do Méier representar o oitavo local com maior concentração dos crimes de oportunidade de rua em toda a cidade. Considerando esse aspecto, a combinação entre o patrulhamento preventivo da GM-Rio e as intervenções de zeladoria urbana parecem ter surtido efeito nos indicadores de crimes na região, uma vez que a localidade não retornou aos níveis de ocorrências pré pandemia. Nesse sentido, ainda que os furtos de celulares sejam um desafio, os resultados que apontam a diminuição de roubos de rua são especialmente importantes, principalmente porque esse indicador é frequentemente associado com a baixa sensação de segurança da população. Envolvendo grave ameaça ou violência contra a pessoa, a redução de roubos indica que menos ocorrências violentas relacionadas a crimes patrimoniais de rua se fizeram presentes na área onde o projeto foi implementado e, por extensão, em quase toda essa região da Zona Norte da cidade.

4.5 Contribuições e desafios

Conforme demonstrado ao longo da seção, ainda que o projeto-piloto tenha apresentado tendências de redução de crimes de oportunidade de rua quando comparado ao mesmo período de 2019, no cálculo mais simples que verifica a variação de crimes nos meses correspondentes do ano de referência (2019) e o ano corrente, bem como no cálculo que compara as áreas do entorno (controle), que envolvem as CISPs 24, 25 e 44 e a área onde foi implementado o projeto (tratamento), as CISPs 23 e 26, isso provavelmente não reflete as principais contribuições do projeto na área implementada.

Em primeiro lugar, ao atuar no espaço urbano para aumentar a qualidade dos equipamentos e instalações públicas, como praças e parques, é possível um novo uso desses locais pela população. A sensação de abandono e desordem, bem como o medo e a insegurança, afasta as pessoas do convívio nos espaços coletivos e tende a aumentar a procura por espaços privados de lazer (Martins, 2013, p.8). Por isso, requalificar os locais públicos, além de estimular a presença das pessoas e promover um ambiente ordenado, cria um maior senso de preservação e cuidado dessas localidades pela população, que passa a atuar de forma colaborativa com o poder público para manutenção dessa relação harmoniosa entre as pessoas e a cidade. Mais do que a diminuição observada dos crimes de oportunidade no local, essa

provavelmente é a maior contribuição do projeto-piloto do CEP no Meier, sobretudo porque estabelece a premissa da qualidade dos espaços como peça chave para a cidadania e aproxima o poder público da população, com uma escuta voltada para entendimento das demandas locais e construção de territórios mais democráticos.

Em segundo, aumentar a presença da guarda municipal com foco no policiamento comunitário, seja por meio de prestação de serviços ou no patrulhamento preventivo para inibir as oportunidades de cometimento de crimes, é um dos caminhos para aumentar a confiabilidade e legitimidade do poder público. Essa abordagem tende a fortalecer a noção do agente da guarda municipal como um prestador de serviços, associado a resolução de problemas cotidianos quando a população precisa de orientações, tais como assistência para idosos, a mulheres vítimas de violência que precisam de contato com a rede de proteção à mulher e afins. O caráter comunitário fica, dessa maneira, evidenciado e a procura pelos agentes públicos é ressignificada. Ainda, diminui-se a desconfiança da população quanto a função do estado nas ruas, bem como fortalece os laços entre as demandas das pessoas que usam e frequentam os espaços com o poder público que atua no território.

A regulamentação das atividades comerciais locais, acompanhada de um estudo de alocação de comércio ambulante irregular e concessão de licenças para as pessoas trabalharem de forma legalizada e organizada no território também é um dos fatores de destaque positivo do projeto. Isso porque permite uma distribuição territorial organizada de um tipo de atividade comercial que deixou de ser transitória e se tornou a renda fixa de muitas famílias do local, que já trabalhavam nesse meio há anos sem regulamentação.

Nesse mesmo sentido, a ocupação dos espaços por feiras livres e atividades culturais regulamentadas também contribuiu para a preservação da identidade do local e o fortalecimento dos laços das pessoas com o território. Dessa forma, buscou-se reafirmar a ideia de que a ocupação do espaço pelas pessoas como essencial para manter a vivacidade que sempre caracterizou esse território, que historicamente foi palco de eventos com alta circulação de pessoas. Assim, o projeto não visou desestimular o uso do espaço nem promover uma apatia que neutralizasse a vida pública existente, fator importante para garantir a sustentabilidade do projeto ao longo do tempo. Ao mesmo tempo, o que se pretendeu foi aumentar a presença do poder público municipal para manutenção do uso ordenado e harmonioso, especialmente das praças que delimitam o perímetro, fomentando uma cidade mais segura e democrática para a população.

Por outro lado, alguns desafios importantes merecem ser pontuados. Em primeiro lugar, o desenho inicial do projeto previa sua expansão para outros pontos quentes da cidade

que reuniam fatores criminogênicos que a prefeitura poderia intervir. No entanto, essa expansão não aconteceu de forma adequada e o projeto pareceu perder força política ao longo do tempo. Nesse sentido, ele deixou de ser prioridade para a gestão em detrimento de outras iniciativas voltadas para segurança pública, sendo a maior parte com caráter mais repressivo e ostensivo, a exemplo do programa BRT Seguro e as demolições de construções irregulares. Com resultados operacionais mais apelativos, como prisões em flagrante capturadas em câmeras de segurança, parece ser mais difícil sustentar um projeto de prevenção a longo prazo. Outro ponto importante é que o conjunto de ações a qual o CEP pretende interferir, como iluminação pública, reforma de calçadas, reforma de pontos de ônibus e outros, sofrem forte influência das redes políticas que disputam os territórios. Isso significa que as agências têm interesses distintos de atuação nos locais, portanto a lógica de priorização é diversa e atende a especificidades políticas e individuais.

*

Portanto, a análise apresentada ao longo deste capítulo evidencia tanto os avanços quanto os limites do projeto CEP em sua capacidade de atuar preventivamente contra crimes de oportunidade de rua. Através de intervenções no espaço urbano e do fortalecimento do patrulhamento preventivo, o projeto alcançou resultados positivos em indicadores como roubos a transeuntes, ao mesmo tempo em que enfrentou desafios em relação a crimes que possuem dinâmicas mais complexas, como furtos de celulares. Esses resultados reforçam a relevância de uma abordagem integrada que combine prevenção situacional, engajamento comunitário e presença ativa do poder público. Além disso, apontam para a necessidade de continuidade e aprimoramento das estratégias, incluindo uma gestão mais coordenada entre as diferentes agências envolvidas e um compromisso político que assegure a sustentabilidade do projeto a longo prazo. Por fim, os achados ressaltam o papel central de iniciativas locais na promoção de segurança pública e na construção de territórios mais seguros e inclusivos, destacando o potencial transformador de intervenções preventivas em contextos urbanos desafiadores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho abordou a participação dos municípios na segurança pública, com foco no estudo de caso do projeto Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP), desenvolvido pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro com base em um diagnóstico de roubos e furtos a transeuntes na cidade. Chamados de crimes de oportunidade de rua, essas ocorrências

costumam se propagar em ambientes públicos deteriorados, com baixa iluminação pública e sensação de desordem. Partindo da premissa teórica da CPTEC de que alguns crimes tem correlação com as aspectos ambientais dos espaços públicos, o CEP foi uma intervenção desenhada para atuar nos hotspots de ocorrências, ou seja, os locais com maior concentração criminal na cidade.

Ao longo do estudo, foi discutida a importância de compreender o papel estratégico das cidades como um espaço onde o poder público municipal pode implementar políticas públicas com foco na segurança que se valem da territorialidade e aproximação comunitária. Muito além da atuação das guardas municipais em rua, outra esfera de debate igualmente relevante e que precisa ser discutida, os municípios detêm a prerrogativa de formular e executar estratégias de prevenção ao crime que envolvem as diversas dimensões e serviços públicos já endereçados ao poder público municipal.

A segurança pública no Brasil é tradicionalmente atribuída como responsabilidade exclusivamente dos Estados. Apesar dos avanços normativos, que posicionaram o município enquanto um ator estratégico na segurança pública, a União ainda não foi capaz de coordenar ações integradas entre os entes federativos. Isso acaba por se tornar um entrave para uma atuação conjunta e sistêmica nesse tema, bem como torna a questão dependente da vontade política de prefeitos engajados.

Nesta direção, a realidade das grandes cidades, como o Rio de Janeiro, demonstra que os municípios possuem um papel essencial na prevenção ao crime. No caso do Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP), a aplicação de estratégias de design ambiental (CPTED) combinadas com o patrulhamento preventivo da guarda municipal no território do Méier mostrou-se uma iniciativa promissora. Quando comparado com as áreas do entorno, o primeiro ano da implementação do projeto-piloto chegou a uma redução de quase 22% de crimes de oportunidade de rua. Para além das métricas de indicadores criminais, bastante explorada também ao longo da seção sobre a análise exploratória dos dados do Instituto de Segurança Pública, ressalta-se também a atuação da prefeitura no que se refere ao ordenamento da área, a exemplo da concessão de licenças e entrega de barracas para atuação regularizada do comércio ambulante local.

Embora o projeto CEP tenha gerado bons resultados, alguns desafios merecem ser pontuados. Em primeiro lugar, a sustentabilidade de um projeto ao longo do tempo depende fundamentalmente da priorização pela alta gestão. Com o surgimento de outras demandas na Secretaria de Ordem Pública, o engajamento com o projeto diminuiu, e a aplicação de recursos para a melhoria do espaço, por exemplo, foi gradualmente tornando-se secundária.

Outro reflexo dessa despriorização foram os constantes deslocamentos dos guardas municipais designados para o perímetro do projeto para cobrir outras demandas operacionais, como jogos de futebol e ações de ordenamento em diferentes territórios. Além disso, ações com foco na repressão parecem ter maior adesão em detrimento de projetos voltados à prevenção, que muitas vezes não atraem o mesmo nível de atenção ou apoio. Esses fatores resultaram, principalmente, na dificuldade de consolidação do plano de expansão do projeto para outros pontos quentes mapeados no diagnóstico de fundamentação teórica.

A experiência do piloto do CEP no Méier, ainda que desafiadora, evidencia o potencial das prefeituras em transformar o ambiente urbano e reduzir a criminalidade, contribuindo para a construção de cidades mais seguras. A ampliação do envolvimento das prefeituras no tema, sobretudo na construção de políticas públicas com esse enfoque, é fundamental para qualificar as soluções voltadas para redução da criminalidade nos municípios.

A continuidade de projetos como o CEP, não só na cidade do Rio de Janeiro mas em outros municípios que também tem problemas emergentes de segurança urbana, pode fazer parte da criação de uma nova concepção de atuação na segurança pública. Passando a considerar esse problema público também através dos pilares de zeladoria urbana e pertencimento das pessoas no território, o poder público municipal pode tornar-se um motor para construção de cidades mais seguras.

Referências Bibliográficas

MONTEIRO, Joana C. M.; FERNANDES, Julia Guerra; NESSIMIAN, Brenno Carnevale; COUTO, Maria Eduarda Lacerda; PEÇANHA, Vinícius. Programa Conjunto de Estratégias de Prevenção - Seu Rio, Sua Rua. Rio de Janeiro: FGV CCAS, 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1m6tTBK87nIJG2mT6D7yDEaVmAYE7wt3K/view>

MONTEIRO, Joana C. COUTO, Maria Eduarda Lacerda. Analgésicos genéricos não resolvem a crise de segurança. Conjur, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-06/analgesicos-genericos-nao-resolvem-a-crise-de-seguranca/>

GLOBO. 70% dos cariocas se sentem muito inseguros à noite no Rio, e 31% querem segurança como prioridade do prefeito. G1, Rio de Janeiro, 23 ago. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/eleicoes/2024/noticia/2024/08/23/datafolha-70percent-dos-cariocas-se-sentem-muito-inseguros-a-noite-no-rio-e-31percent-querem-seguranca-como-prioridade-do-prefeito.ghtml>.

BEATO, Cláudio; PEIXOTO, Betânia Totino; ANDRADE, Mônica Viegas. Crime, oportunidade e vitimização. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000200005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt

BEATO, C. C.; SILVA, B. F. A. da; TAVARES, R. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/4DHNZKzCRmtC7MXDqfKHhZD/?lang=pt>

MUSSI, Carolina Schmanech; SCHIPPER, Ana Catharina; KRATZ, Gabriela; NONES, Janaina; SCHROEDER, Timoteo. Análise da influência da configuração urbana na distribuição espacial da criminalidade em Cáceres, Mato Grosso. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2022. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692022000100205&tlng=pt

PIO, João Gabriel; BRITO, Ana Carolina Santos; GOMES, Alexandre Lopes. Criminalidade na cidade do Rio de Janeiro (RJ): as influências das políticas públicas e as relações a curto e longo prazos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2021. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092021000200503&tlng=pt

SANTOS, Simone Maria Dos; SILVEIRA, Andréa Maria. Os desafios de um projeto de prevenção à violência e à criminalidade: o Mulheres da Paz em Santa Luzia/MG. Revista Estudos Feministas, 2015. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2015000100099&lng=pt&tlng=pt

RAMÃO, Fernanda Pamplona; WADI, Yonissa Marmitt. Espaço urbano e criminalidade violenta: análise da distribuição espacial dos homicídios no município de Cascavel/PR. Revista de Sociologia e Política, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000100013&lng=pt&tlng=pt

ALI, Pamella Cosme; JESUS, Luciana Aparecida Netto De; RAMOS, Larissa Letícia Andara. Espaços livres de uso público no contexto da segurança urbana. Ambiente Construído, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-86212020000300067&tlng=pt

PEREIRA FILHO, Oliveira Alves; SOUZA, Maria Conceição Sampaio; ALVES, Patrick Franco. Avaliação de impactos das guardas municipais sobre a criminalidade com o uso de tratamento binários, multivalorados e contínuos. Revista Brasileira de Economia, 2018. Disponível em: <http://www.gnresearch.org/doi/10.5935/0034-7140.20180025>

MADEIRA, Lúcia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. Revista de Administração Pública, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000100003&lng=pt&tlng=pt

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline; DAL SANTO, Rafael. Observatório de Segurança Pública de Canoas: contribuições à gestão pública municipal da segurança. Civitas - Revista de Ciências Sociais, 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/9942>

SALES, Eric Rodrigues De; LUI, Lizandro. Perspectivas sobre segurança pública em cidades inteligentes: uma revisão da literatura de 2002 a 2022. Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rgplp/article/view/88882>

SOARES, Mariana; SABOYA, Renato Tibiriçá De. Fatores espaciais da ocorrência criminal: modelo estruturador para a análise de evidências empíricas. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692019000100208&tlng=pt

DE MATTOS RICARDO, Carolina; CARUSO, Haydee G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. Revista Brasileira de Segurança Pública, 2007. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/10>

NEVES, Cleuler Barbosa Das; MATOS, Gisele Gomes. Avaliação do Sistema Único de Segurança Pública – Susp: um modelo para capturar os níveis, a tendência e a variabilidade da taxa de homicídios em cada uma das 27 Unidades Federadas (Ipea/IBGE 1998-2019 e MJSP jan. 2018-abr. 2021). Observatório de la Economía Latinoamericana, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/4204>

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2009. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjevolumel/papel_municipios_seguranca_publica.pdf

SILVA, B. F. A. et al. Violência urbana e política pública de prevenção. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, Belo Horizonte, v. 35, n. 2, e0059, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/3wRGRpq7ZNDWczVVF6mk5SK/?format=pdf&lang=pt>

WEISBURD, D. (2015). The law of crime concentration and the criminology of place. *Criminology*, 53, 133–157.

Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. ESTATUTO , GUARDA MUNICIPAL. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm

Lei nº 13.675/2018, de 11 de junho de 2018. Dispõe sobre o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm

GUILLÉN, César San Juan. Criminología ambiental: un área en expansión. *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 1, junio 2013, 33-38, eISSN: 0000-0000. Disponível em: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/128906/Criminologia_ambiental_un_area_en_expans.pdf%3Bsequence=1

SCHNEIDER, R. H. (2005). INTRODUCTION: CRIME PREVENTION THROUGH ENVIRONMENTAL DESIGN (CPTED): THEMES, THEORIES, PRACTICE, AND CONFLICT. *Journal of Architectural and Planning Research*, 22(4), 271–283. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/43030746>

BRAGA, Anthony A. Crime and Policing, Revisited. *New Perspectives in Policing Bulletin*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 2015. NCJ 248888. Disponível em: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/248888.pdf>

BRAGA, A.A., & Weisburd, D.L. (2020). Does Hot Spots Policing Have Meaningful Impacts on Crime? Findings from An Alternative Approach to Estimating Effect Sizes from Place-Based Program Evaluations. *J Quant Criminal* <https://doi.org/10.1007/s10940-020-09481-7>

ABT, T., & WINSHIP, C. (2016). What works in reducing community violence: a meta-

review and field study for the northern triangle.

DIRK, Renato Coelho; PINTO, Andréia Soares; AZEVEDO, Ana Luísa Vieira de;. AVALIANDO O SENTIMENTO DE INSEGURANÇA NOS BAIRROS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. ANPOCS, 2004, XXVIII Encontro Anual. Disponível em: https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2004_Dirk_Anais-Anpocs_Sentimento-de-Inseguranca.pdf

NAVAJAS-AHUMADA, C. (2020). Avoiding Crime at Work: Homicides and Labor Markets. Job Market Paper. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/en/impactevaluations/avoiding-crime-effects-homicides-near-workplace-labor-markets-guest-post-camila>

COSTA, Arthur Trindade; M. DURANTE, Marcelo Ottoni. Medo do crime e vitimização no Distrito Federal: Analisando as vulnerabilidades de gênero, idade, raça e renda Universidade Federal de Viçosa. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/17794>

SICI. Sistema Integrado de Codificação Institucional, 2024. Disponível em: <https://sici.rio.rj.gov.br/PAG/principal.aspx>

AtlasIntel. Relatório Intervenção Federal no Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://cdn.atlasintel.org/18666cbe-9c30-4b49-a068-4b52fb8794e5.pdf>

WILSON, James Q; KELLING, George L. Broken Windows: The police and neighborhood Safety. Atlantic Montly (Digital edition), mar, 1982. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/brokenwindows/304465/>

RODRIGUES, C. D.; OLIVEIRA, V. C. “Medo de crime, integração social e desordem: uma análise da sensação de insegurança e do risco percebido na capital de Minas Gerais”. Revista Teoria & Sociedade, vol. 20, nº 2, 2012. Disponível em: <https://bib44.fafich.ufmg.br/index.php/rts/article/view/62/55>

CANO, Ignacio; SENTO-SÉ, João Trajano; RIBEIRO, Eduardo; SOUZA, Fernanda Fernandes de. LAV - Laboratório de Análise da Violência. O impacto da violência no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ, 2020. Disponível em: <https://lav-uerj.org/wp-content/uploads/2020/06/O-impacto-da-violencia-no-Rio-de-Janeiro.pdf>

LORETTI, Pricila. Para que serve uma UOP? Algumas considerações sobre a política de ordem pública no Rio de Janeiro. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 8 - no 3 - JUL/AGO/SET 2015 - pp. 501-528. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7303>

HIRATA, Daniel.; GRILLO, Carolina Christoph Grillo. Roubos, proteção patrimonial e letalidade no Rio de Janeiro. Relatório Cidade e Conflito. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2019. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2019-12/boll_cidade_e_conflito_FINAL_0.pdf

MARTINS, Saádia Maria Borba. Medo e insegurança nas cidades: a violência no uso dos espaços públicos. Revista de Direito da Cidade, vol.05, nº02, 2013. ISSN 2317-7721 p. 206-227. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/9743/7642>

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 16º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/4f923d12-3cb2-4a24-9b63-e41789581d30>

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Plano Estratégico 2021-2024. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com/>

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática, 2020-2030. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/planejamento/resumo-executivo>

Decreto Rio nº 49768 de 12 de novembro de 2021. Cria o Programa Conjunto de Estratégias de Prevenção - Programa CEP. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2021/4977/49768/decreto-n-49768-2021-cria-o-programa-conjunto-de-estrategias-de-prevencao-programa-cep-que-estabelece-diretrizes-para-a-atuacao-do-municipio-como-ator-fundamental-na-prevencao-de-crimes-de-opportunidade-e-da-outras-providencias>

Instituto de Segurança Pública. Divisão territorial, 2024. Disponível em: https://www.isp.rj.gov.br/divisao_territorial

Instituto de Segurança Pública. ISP Dados Abertos Disponível em: <https://www.ispdados.rj.gov.br/>