

**Projeto Prosperidade Urbana Sustentável e Inclusiva no Estado de Alagoas:
Uma Iniciativa Integrada**

**RESULTADO 3:
SEGURANÇA NOS ESPAÇOS PÚBLICOS DE MACEIÓ**

Sumário Executivo Integrado
Diagnóstico Participativo e Analítico da Segurança Urbana em Maceió
Estratégias para a Segurança Urbana e a Prevenção do Crime em Maceió

Maceió
Dezembro de 2019



INTRODUÇÃO

Este **Sumário Executivo Integrado** traz as principais conclusões de dois produtos elaborados pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) em parceria com o Governo do Estado de Alagoas no âmbito do projeto **Prosperidade Urbana Sustentável e Inclusiva no Estado de Alagoas: Uma Iniciativa Integrada**, cujo objetivo é qualificar ações de desenvolvimento urbano sustentável do estado de Alagoas.

Os produtos sumarizados aqui são:

1. Diagnóstico Participativo e Analítico da Segurança Urbana em Maceió;
2. Estratégias para a Segurança Urbana e a Prevenção ao Crime em Maceió.

Esses estudos foram produzidos no escopo do Resultado **Segurança nos espaços públicos de Maceió** do projeto supracitado e foram orientados pela metodologia do Programa Cidades Mais Seguras (Safer Cities) do ONU-Habitat e inspirados no “Guia de prevenção local para políticas de coesão social e segurança cidadã”. O objetivo dessa pesquisa foi produzir um conjunto de diagnósticos e estratégias baseadas em evidências e voltadas para a prevenção da violência letal a partir de uma perspectiva multidisciplinar de promoção do desenvolvimento urbano sustentável.

Para a realização desse Resultado, o ONU-Habitat contratou o Instituto de Estudos da Religião (ISER), organização com sede no Rio de Janeiro com ampla experiência na área de segurança pública, prevenção da violência e participação social.

Foram selecionadas três regiões da cidade de Maceió para o recorte de análise: Jacintinho, Benedito Bentes e Baixada Lagunar (incluindo os bairros do Vergel do Lago, Levada e Bom Parto). Os critérios para essa escolha envolveram não só os índices de violência, mas também políticas e ações das secretarias nesses territórios e as informações (e/ou a falta de) disponíveis.

1. DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO E ANALÍTICO DA SEGURANÇA URBANA EM MACEIÓ

Em virtude do quadro alarmante que se instaurou em Alagoas desde 2006, ano que o estado figurou pela primeira vez na liderança dos rankings nacionais de crimes violentos contra a vida, o presente diagnóstico buscou apresentar uma análise mais acurada a respeito da violência letal em Maceió com vistas a contribuir com a elaboração de políticas orientadas para a redução de homicídios.

A **metodologia** utilizada serviu-se de instrumentos qualitativos que privilegiam tanto a participação social quanto as vivências locais, a partir da experiência acumulada do ONU-Habitat e do ISER. A pesquisa contou com um levantamento bibliográfico sobre o tema da segurança pública e urbana; entrevistas com atores-chave no tema em Alagoas, moradores e trabalhadores das três regiões selecionadas; e com oficinas participativas e de escuta sobre a violência letal com recorte de gênero, segundo a metodologia das Auditorias de Segurança das Mulheres, com apoio de organizações locais de cada bairro.

Com relação ao **contexto da violência letal em Maceió**, é importante apontar que apesar da redução dos números absolutos das mortes violentas intencionais (MVIs), desde 2012 há um rearranjo nesses números por tipo de causas. Dentre essas novas configurações, o crescente número das mortes decorrentes de intervenção policial chama atenção, uma vez que podem indicar o potencial de escalonamento da violência na política de segurança e um certo distanciamento entre as instituições policiais e a sociedade em geral. Outro levantamento pertinente deste diagnóstico são as informações sobre quem são as vítimas e os autores das MVIs bem como onde, como e quando elas ocorrem. De maneira geral, os dados indicam um alto índice de assassinatos por armas de fogo, em vias públicas e no período da noite, indicadores que podem servir para orientar as estratégias e o

planejamento da segurança pública nas políticas de prevenção de homicídios. Essa violência letal não é homogênea em toda a cidade de Maceió, dado que seis bairros acumularam um pouco mais de 50% dos registros, são eles: Benedito Bentes, Jacintinho, Cidade Universitária, Tabuleiro dos Martins, Clima Bom e Vergel do Lago.

Um aspecto relevante levantado pelo diagnóstico na fase de pesquisa foi o **silenciamento** acerca do tema das mortes violentas tanto nas entrevistas com a população local, o que já era esperado, quanto com a sociedade civil organizada presente nos territórios e os gestores públicos. As respostas geralmente se desviavam do tema de homicídio ou relacionavam a violência a outros aspectos que não o das MVIs. Esse silêncio, ao que tudo indica, deriva do medo provocado **pela regulação violenta do cotidiano** dos bairros vulneráveis à violência, estabelecida por traficantes locais.

Como consequência, os efeitos desse silenciamento consistem no desinteresse/negligência em relação à prevenção da violência letal como pauta prioritária de segurança e da tematização coletiva acerca do problema junto ao poder público. Assim, demandas por mais policiamento e oportunidades para a juventude acabam sendo sugeridas somente na qualidade de solução dos problemas das drogas e dos assaltos e, com isso, o tema dos homicídios não é abordado em profundidade. Isso dificulta o estabelecimento de repertório e insumos para a esfera pública e, portanto, a mobilização de políticas focadas para a prevenção das MVIs. Sendo assim, a desarticulação em relação a políticas de prevenção de homicídios, do baixo número de trabalhos quantitativos e dos estudos e discussões sobre o tema também se apresentou como uma surpresa em virtude do alto índice de MVIs em Alagoas.

Embora existam iniciativas locais orientadas para a prevenção de homicídios, não há uma articulação capaz de explorar toda a eficiência de uma organização em rede. O mesmo pode

ser observado nas diversas secretarias estaduais que abarcam o tema da prevenção e enfrentamento à violência. O resultado são trabalhos isolados que por vezes se sobrepõem e dificultam o aprofundamento do debate.

Este diagnóstico identificou um elemento comum nas entrevistas realizadas nas três regiões: a juventude no centro da violência, **ora no papel de vítima ora sob a figura do algoz**. Dentre os pontos observados nas entrevistas realizadas, a principal causa parece estar associada ao tráfico de drogas e a seus efeitos de natureza econômica e simbólica: a drogadição, a dívida, o acerto de contas, o exemplo, a regulação de conduta e a regulação territorial das facções envolvendo, aliás, indivíduos alheios ao tráfico.

Enquanto autor, o jovem surgiu conforme sugestões e pistas eram reveladas nas entrevistas. O silenciamento impediu uma caracterização direta e aberta dos autores da violência letal. No entanto, à medida que os entrevistados indicavam as causas das violências e as soluções para as mesmas, a figura do jovem tomava consistência. Neste sentido, as causas apresentadas giravam em torno da falta de oportunidades nos diversos níveis para os jovens; e as soluções, por sua vez, surgiam rigorosamente como a superação dessas ausências sentidas na juventude, como melhorias na educação, mais empregos, mais lazer etc.

Em função dessa dinâmica de envolvimento no crime, muitos homicídios são naturalizados se não pelo consenso, pelo hábito. Muitos dos entrevistados assumiram que a ordem local violenta é particular às atividades do tráfico, portanto o indivíduo alheio a essas dinâmicas está alheio às violências letais. Por conta disso, o medo de assaltos ou da violência policial aparece com mais intensidade do que o medo de ser assassinado.

Ao contrário da semelhança das respostas relacionadas aos temas de juventude, regulação local e violência doméstica, **o assunto acerca da polícia apresentou uma significativa variação entre os habitantes das**



três regiões. As duas principais questões que surgiram giraram em torno da insegurança decorrente da ausência de policiamento e da insegurança provocada pelo desvio de funções da polícia.

Nas três regiões pesquisadas as ações policiais foram descritas como arbitrárias, segundo um recorte territorial e racial e, com isso, muitas vezes truculentas e desrespeitosas com a população. Dessa maneira, de acordo com os relatos de invasões a domicílios, abordagens truculentas e flagrantes forjados, há um perfil previamente estabelecido daquele jovem considerado como potencialmente criminoso e sujeito à violência policial. Por conseguinte, esse perfil correspondeu ao jovem negro morador de periferia, cenário que não é exclusivo de Alagoas, mas característico de grande maioria dos números no Brasil.

Por mais que a ausência da polícia tenha figurado como uma das causas da violência, é **importante salientar que as três regiões possuem programas específicos de policiamento.** Contudo, o que as entrevistas apontam é que a circulação da polícia se limita à uma pequena extensão territorial e no caso do Benedito Bentes, por exemplo, houve relatos de negligência aos chamados da população. Portanto, com suas particularidades apresentadas ao longo do diagnóstico, as três regiões demandaram menos por policiamento como prevenção da violência do que por políticas sociais.

Outra questão de destaque na pesquisa de campo foi a percepção acerca de uma evolução negativa da atuação da polícia. Os entrevistados perceberam um recrudescimento da agressividade policial e uma diferença entre os policiais que atuavam nas bases comunitárias e nos batalhões.

De acordo com as entrevistas, os programas das Bases Comunitárias e o Ronda no Bairro são negligenciados tanto pelos policiais militares tradicionais, que não valorizam os colegas que atuam nos programas, quanto pela desarticulação das instâncias públicas. No caso da Base Comunitária Selma Bandeira, a

eficiência na redução de homicídios se deu em função da instalação de serviços básicos na região. No caso do Ronda no Bairro, a equipe multidisciplinar do programa atua nos bairros mais com um perfil assistencialista, com um acompanhamento limitado por parte das secretarias, do que como uma parceria para acessar serviços. Portanto, os policiais entrevistados, bem como os moradores, indicaram que é preciso uma associação entre policiamento e serviços básicos. Além disso, de acordo com as entrevistas, o Ronda no Bairro se limita a um programa focalizado nas ruas principais e comerciais dos bairros. Desse modo, a fim de reduzir e prevenir violências, os programas de segurança devem atuar nas áreas mais vulnerabilizadas dos bairros e os órgãos públicos devem agir de maneira articulada, de modo a conciliar educação, saúde, lazer, cultura, trabalho e transporte com o trabalho policial.

No que diz respeito à violência contra a mulher, o diagnóstico pôde observar que, em função da cultura patriarcal, a ausência de dados e a subnotificação das violências sofridas são obstáculos para o dimensionamento do problema e, assim sendo, para o desenho de políticas públicas. Diante desse empecilho, o trabalho recorreu à pesquisa qualitativa sob o intermédio da metodologia das Auditorias de Segurança das Mulheres, elaborada pelo ONU-Habitat, nas três regiões. Foram realizadas três auditorias, uma para cada área e os problemas elencados giraram em torno de lugares comuns: o medo, o silenciamento e a sensação de insegurança onipresente, fora de casa - sujeitas a atores externos - e no interior do lar - à violência doméstica.

Segundo as falas, o temor ultrapassa a vida das mulheres, e é estendido aos seus filhos. No tocante à insegurança na rua, há a vulnerabilidade ao assédio, aos abusos da polícia e do tráfico e os inconvenientes da regulação territorial. Dentro de casa, por sua vez, em virtude da desigualdade de gênero e da precariedade da vida, foram relatados muitos casos de violência doméstica e humilhações. No que diz respeito às preocupações com as filhas fora de casa, surgem relatos do medo do



estupro e da prostituição. Quanto aos filhos, o medo corresponde ao contato com as drogas, aos abusos arbitrários da polícia, à cooptação pelo tráfico e suscetibilidade à violência.

Como medida de segurança, o **aquartelamento** das filhas e a limitação delas aos espaços da casa figuraram como as ações mais viáveis às mulheres, muito embora elas também estejam vulneráveis à violência no ambiente doméstico.

Dessa maneira, mesmo que a partir de 2014 o estado venha diminuindo os seus números de homicídios proporcionais à população (com exceção do ano de 2017), os dados levantados pelo Atlas da Violência de 2019 sinalizam uma necessidade de caracterizar a violência letal em Alagoas segundo um recorte racial, etário e de gênero para a orientação de políticas de segurança. Como consequência, o crescente número de homicídios decorrentes da intervenção policial e o problema da regulação territorial produzida pelo tráfico também são assuntos para atuação do governo. Por fim, para levar o debate acerca da violência letal às instituições e demais organizações é preciso romper com a lógica do silenciamento por meio de vontade política e capacidade técnica para adequar as políticas públicas aos problemas encontrados.

2. ESTRATÉGIAS PARA A SEGURANÇA URBANA E A PREVENÇÃO AO CRIME EM MACEIÓ

As “Estratégias para a Segurança Urbana e a Prevenção ao Crime em Maceió” têm como objetivo assinalar diretrizes estratégicas para a segurança pública em vista da superação da violência letal de acordo com os problemas e dinâmicas levantadas a partir do “**Diagnóstico Participativo e Analítico da Segurança Urbana em Maceió**” e dos resultados elaborados coletivamente nas “**Oficinas de Estratégias sobre Segurança Urbana, Prevenção ao Crime e Espaços Públicos**” com gestores públicos, representantes da sociedade civil e pesquisadores de Maceió.

Um dos principais fatos constatados pelo diagnóstico foi que a violência letal em Maceió é direcionada e localizada territorialmente. Isto é, não atinge a população de maneira acidental ou imprevisível. Sendo assim, a violência letal se concentra em determinados locais e afeta indivíduos de gênero, cor e idade específicos. Em 2016, de acordo com o **Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS)**, Alagoas ocupou a 2ª posição no ranking nacional de mortes violentas intencionais (MVIs) decorrentes de arma de fogo, com uma taxa de 85% do total de MVIs. No mesmo ano, o estado teve a 3ª maior taxa de homicídio de jovens (entre 15 e 29), a 3ª maior taxa de negros assassinados e a menor de não-negros.

Segundo os dados do 12º Anuário de Segurança Pública de 2018, Maceió, por sua vez, quando analisados apenas os homicídios dolosos e decorrentes de intervenção policial, ocupou, em 2017, a 4ª posição das capitais mais violentas do país. A mesma pesquisa assinalou uma redução dos latrocínios e um recrudescimento significativo de mortes decorrentes de intervenção policial. No que diz respeito à localização dos homicídios, o **Núcleo de Estatística de Análise Criminal da Secretaria da Segurança Pública de Alagoas (Neac/SSP)**, apontou os bairros do Benedito Bentes, Cidade Universitária, Jacintinho, Tabuleiro do Martins, Clima Bom e Vergel do Lago como os mais suscetíveis à violência letal concentrando um pouco mais de 50% dos homicídios entre o ano de 2012 e julho de 2018.

Para entender melhor a caracterização dessas mortes nesse mesmo período: a maioria delas ocorreu por arma de fogo em vias públicas, os homens são mais suscetíveis à violência letal e a maioria dessas vítimas eram negros. Em outras palavras, o problema é localizado e direcionado.

Essas considerações obtidas a partir do diagnóstico orientaram a construção das “**Oficinas de Estratégias sobre Segurança Urbana, Prevenção e Espaços Públicos**”



organizadas como um espaço de discussão e propostas de ação de forma coletiva com gestores públicos, representantes da sociedade civil e pesquisadores.

Como observado no diagnóstico, para lidar com o problema das MVIs, é preciso direcionar as ações de acordo com um recorte racial, etário e de gênero, bem como para o crescente número de mortes decorrentes da intervenção policial. Com isso, as oficinas foram desenvolvidas a partir de três eixos temáticos acerca desses problemas, a fim de diversificar e ampliar o debate sobre a segurança pública. Os eixos temáticos foram: (i) **Estratégias de Combate à Violência contra a Mulher**; (ii) **Estratégias de Prevenção à Violência na Juventude e Combate à Criminalidade**; e (iii) **Estratégias de Planejamento e Gestão da Segurança Pública**.

Portanto, foram criados três grupos a partir de afinidades, atuações e conhecimento dos participantes acerca dos eixos elencados. Cada grupo se reuniu uma vez por semana ao longo de três semanas. O primeiro encontro foi reservado ao levantamento de problemas; o segundo à discussão de estratégias e soluções; e o terceiro, ao levantamento de metas e indicadores.

Ao longo das oficinas foi observado que, embora haja muitos esforços na orientação da redução de homicídios em Alagoas, ainda existe uma desarticulação entre os órgãos do governo e outras instâncias, principalmente a sociedade civil. Além disso, notou-se uma ausência de medidas de avaliação e de monitoramento das estratégias que já foram adotadas. Nos três grupos de oficinas, os participantes apresentaram desconhecimento em relação ao planejamento de políticas públicas em geral. No primeiro ciclo (identificação de problemas), enquanto o planejado seria identificar problemas, a tendência dos participantes foi apresentar ações. No segundo (escolha de estratégias de ações), muitos participantes demonstraram desconhecimento quanto às ações de segurança em curso e limitação das atividades de ação. E no último (definir metas e

indicadores), os participantes demonstraram pouca familiaridade com os conceitos de metas e indicadores, fazendo-se evidente a necessidade da estruturação de cursos de gestão e avaliação de políticas públicas.

Com esse contexto em mente e, de acordo com o que foi estabelecido durante as oficinas, pareceu necessário reunir as estratégias em três eixos de diretrizes.

O primeiro diz respeito às estratégias de **“Fortalecimento da Governança em Segurança Pública”** que implica: (i) criar uma instância capaz de articular os diferentes atores que precisam estar envolvidos na formulação e implementação de uma política sustentável e bem sucedida de segurança pública; e (ii) estimular o desenvolvimento de capacidades e de uma cultura de avaliação e monitoramento em Alagoas. Para esse eixo foram sugeridas três ações.

O segundo reuniu as estratégias de **“Modernização e Valorização das Instituições do Sistema de Segurança Pública”**, que gira em torno de: (i) fortalecer as capacidades tecnológicas e humanas das instituições policiais; (ii) entender a valorização do trabalho policial como elemento central para a construção de uma sociedade mais segura; (iii) discutir modelos de atuação policial, compatibilizando a atuação das instituições com uma sociedade moderna, transparente e democrática. Para esse eixo foram sugeridas cinco ações.

O terceiro contou com as estratégias de **“Medidas de Prevenção à Violência Letal”**, que busca medidas para: (i) o problema da vitimização específica de jovens negros e periféricos, bem como a vitimização de mulheres; (ii) promover uma mudança cultural junto à sociedade combatendo diversos preconceitos que auxiliam a perpetuação das mortes em determinados grupos vulneráveis. No caso desse eixo foram sugeridas sete ações.

Para ter acesso às ações detalhadas de cada eixo, ver o documento completo no link: <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/segu>



[ranca-urbana-diagnosticos-e-estrategias-para-maceio](#)

