



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE MESTRADO EM SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA E
DIREITOS HUMANOS**

CARLOS AUGUSTO ALVARENGA DE BARROS

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO POLÍTICA DE
PREVENÇÃO DOS DELITOS PATRIMONIAIS EM UNIDADES DE TRANSPORTE
PÚBLICO DA CIDADE DE MANAUS/AM**

**Apresentação de Nota Técnica (Cf. Art. 60, § 2º, II da Resolução 021/2018 –
CCPG - UEA)**

Linha de Pesquisa:

Sociedade, Estado, Direito e Gestão da Segurança Pública

Orientador: Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva

MANAUS

2021



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE MESTRADO EM SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA E
DIREITOS HUMANOS

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO POLÍTICA DE
PREVENÇÃO DOS DELITOS PATRIMONIAIS EM UNIDADES DE TRANSPORTE
PÚBLICO DA CIDADE DE MANAUS/AM

Pesquisa apresentada como requisito para aprovação no Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Estado, Direito e Gestão Estratégica da Segurança Pública

Orientador: Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva

MANAUS

2021

CARLOS AUGUSTO ALVARENGA DE BARROS

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO POLÍTICA DE PREVENÇÃO
DOS DELITOS PATRIMONIAIS EM UNIDADES DE TRANSPORTE PÚBLICO DA
CIDADE DE MANAUS/AM

Produto aprovado pelo Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, dezembro de 2021

Banca Examinadora:

(UEA) – membro

- membro

- membro

RESUMO

A presente pesquisa, cujo fecho é um produto na forma de Nota Técnica, inscreve-se na agenda de pesquisa dedicada à compreensão dos processos de governança e participação social nas políticas públicas que estão sendo formuladas e implementadas visando a melhoria da segurança pública no transporte coletivo da cidade de Manaus do estado do Amazonas, em razão da preocupante quantidade de delitos patrimoniais acontecidos dentro dos ônibus. Com o objetivo de combater essa adversa realidade e compensar os múltiplos prejuízos e agravos, foi instituído um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Ministério Público e compromissários relacionados à prevenção do delito e o sindicato das empresas de transporte. A pesquisa elaborada através do estudo de caso, e o produto final apresentado na forma de Nota Técnica, focaliza no TAC como um instrumento de política pública que se insere no debate sobre governança contemporânea. A análise está centrada no protagonismo dos órgãos públicos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização das diversas políticas instituídas assim como também na atuação do Sindicato de Transporte. Quanto aos resultados, salientam-se aspectos que evidenciem os traços do desenho institucional do TAC e do seu *modus* de governança assim como também sua eficiência no combate ao crime, o qual vem sendo praticado desde a assinatura do referido acordo, bem como os desafios decorrentes das assimetrias existentes nas relações entre as empresas de transporte e o poder público, de um lado, e os atingidos de outro. Ao final, com a apresentação de um produto, em forma de Nota Técnica, busca-se contribuir para minorar um problema que aflige a população mais vulnerável da cidade de Manaus.

Palavras-chave: Prevenção, Transporte, Violência, Cidade.

ABSTRACT

This research, whose closure is a product in the form of a Technical Note, is part of the research agenda dedicated to understanding the processes of governance and social participation in public policies that are being formulated and implemented to improve public safety in public transport. from the city of Manaus in the state of Amazonas, due to the worrying amount of property crimes that took place inside the buses. With the objective of combating this adverse reality and offsetting the multiple losses and grievances, a Conduct Adjustment Term (TAC) was established between the Public Prosecutor's Office and representatives related to crime prevention and the transport companies' union. The research elaborated through the case study, and the final product presented in the form of a Technical Note, focuses on TAC as a public policy instrument that is inserted in the debate on contemporary governance. The analysis is centered on the role of public bodies responsible for monitoring and overseeing the various policies instituted, as well as on the role of the Transport Union. As for the results, aspects that highlight the features of the institutional design of the TAC and its governance modus, as well as its efficiency in fighting crime, which has been practiced since the signing of the aforementioned agreement, as well as the challenges arising from it, stand out. of the existing asymmetries in the relations between the transport companies and the public authorities, on the one hand, and those affected on the other. At the end, with the presentation of a product, in the form of a Technical Note, the aim is to contribute to alleviate a problem that afflicts the most vulnerable population in the city of Manaus.

Keywords: Prevention, Transport, Violence, City.

Sumário

1.	INTRODUÇÃO.....	7
2.	REVISÃO DA LITERATURA	10
2.1.	Acessibilidade e Justiça espacial	12
2.2.	Cidade e violência.....	13
2.3.	Referencial Legislativo	14
3.	METODOLOGIA.....	17
3.1.	Fonte dos Dados Quantitativos	17
3.2.	Organização dos dados.....	17
4.	PROBLEMA.....	18
5.	JUSTIFICATIVA.....	21
5.1.	Por que é relevante?	21
5.2.	Com que contribui?	22
5.3.	Como se adere ao Programa de Segurança Pública Cidadania e Direitos Humanos?	22
5.4.	Que argumentos justificam a elaboração da presente pesquisa?	23
5.5.	Qual é o público beneficiado com a elaboração desta pesquisa?	23
5.6.	Quem poderá ampliar seus conhecimentos e vivências ao ler o trabalho final?	23
6.	HIPÓTESE.....	24
7.	OBJETIVOS	25
7.1.	Objetivo Geral	25
7.2.	Objetivos Específicos	25
8.	RESULTADOS.....	26
8.1.	Dinâmica do Termo de Ajustamento de Conduta	256
8.2.	Medidas do TAC	25
8.3.	Eficiência das Medidas Objeto de Compromisso.....	25
8.4.	Análise dos Dados	259
9.	CONCLUSÕES	36
10.	REFERÊNCIAS	39
11.	ANEXO: NOTA TÉCNICA.....	391

1. INTRODUÇÃO

O transporte público na maioria das sociedades do mundo é a maneira mais utilizada para o transporte, ou seja, tem um alto grau de demanda em parte porque facilita a mobilização de pessoas a um custo relativamente baixo, embora no caso do Brasil haja certas deficiências e riscos. A necessidade de se locomover diariamente usando serviços de transporte público obriga os usuários a se expor a uma série de situações que envolvem o risco de serem vítimas de criminosos que estão à espera, escondidos, dentro de um determinado veículo de serviço público. A importância desse tipo de tema reside na diversidade das áreas envolvidas, apesar de ter como principal informante a vítima (o usuário).

O problema do crime é uma dessas grandes contradições na sociedade moderna, que está se manifestando em escala global. No entanto, adquire maior complexidade e gravidade nos países pobres, nos setores da sociedade mundial mais diretamente afetados pela implementação de um modelo econômico neoliberal. Segundo a (CEPAL, 2017), a vitimização como tal, em situações gerais e no transporte público, é um fenômeno característico do ambiente urbano e do contexto local em que vivemos. Fenômeno definido pela violência e reproduzido diariamente no transporte público.

A percepção do público sobre a evolução dos indicadores relacionados à criminalidade e posterior vitimização colocou esse problema no topo da agenda pública, em resposta a essa situação, o Ministério Público vem se valendo de estratégias para enfrentar em coordenação com outros atores, a violência dentro das unidades de transporte coletivo. Uma dessas estratégias é o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o qual é um acordo celebrado entre as partes interessadas, com o objetivo de proteger direitos de caráter transindividual. Trata-se de um título executivo extrajudicial que contém pelo menos uma obrigação de fazer ou de não fazer e a correspondente cominação para o caso de seu descumprimento. Foi esse o foco do § 6º ao art. 5º da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública – LACP), ao estabelecer que “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (FARIAS).

Em matéria de segurança pública, incumbe ao Ministério Público, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, na guarda da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos garantidos na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 127, caput, e 1.29, II, da CF/88). A Constituição Federal assegura a todos o transporte como direito social (art. 6º) e estabelece a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, caput). A Constituição Federal, estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve observar as diretrizes fixadas em lei e ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, caput). Em função disso, o Ministério Público do Estado do Amazonas, através da Sexagésima Primeira Promotoria de Justiça, especializada no controle externo da atividade policial, celebrou o dia 29 de julho de 2019. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) N.º 02/2019/61 PROCEAP/81 PRODECON.

O pesquisador pretende desenvolver uma pesquisa de estudo de caso, focado nos incidentes e progressos da execução do acordo, tal como nas circunstâncias, situações ou fenômenos únicos a partir dos quais mais informações são necessárias ou merecem algum tipo de interesse, tendo como objetivo geral estudar a figura jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta e o impacto do cumprimento de suas cláusulas dentro do mundo da pesquisa e, como objetivos específicos, a atualização da sociedade civil, em relação aos dados existentes, de crimes patrimoniais cometidos em unidades de transporte coletivo na cidade de Manaus; a verificação das medidas adotadas para dar cumprimento ao TAC; assim como documentar os dados necessários de forma a propor ao cabo um produto, em forma de Nota Técnica, o que permitirá, considerando os resultados alcançados e os dados existentes, dar maior efetividade ao Termo de Ajustamento de Conduta N.º 02/2019/61PROCEAP/81PRODECON, não desconsiderando toda a dinâmica estabelecida pelos compromissários, mas antes disso partindo da sua experiência, evidenciada a partir da pesquisa levada a efeito

Pretende assim, seja elaborada uma indicação, em forma de Nota Técnica, que englobe as competências dos diversos Poderes do Estado ou da União, a partir das suas competências, e dentro do seu escopo de atuação, evidenciando medidas de interesse público em matéria de segurança no transporte coletivo, de tal maneira que o Poder ao qual seja dirigida a indicação possa estabelecer medidas que deem eficiência, considerando o espectro do que foi acordado no TAC em referência. Em função da hipótese, muito embora o pesquisador considere que o cumprimento das cláusulas contidas no TAC seja capaz de mitigar a incidência de crimes praticados nas unidades de transporte público na cidade de Manaus, cada uma das cláusulas deve ser entendida dentro da sua objetividade, e medida a sua efetividade a partir dos dados das ocorrências havidas durante a implementação das medidas.

2. REVISÃO DA LITERATURA

O pesquisador considera que uma das teorias relacionadas com o tema a ser desenvolvido é da Teoria das Oportunidades. O Termo de Ajustamento de Conduta, tenta mudar as circunstâncias em que a dinâmica do transporte público torna viável a comissão de delitos. Essa teoria foi publicada por Richard Cloward e Lloyd Ohlin em 1960.

O ponto de partida dessa teoria está na existência de subculturas criminosas aninhadas dentro do sistema social dominante. A gênese desses subgrupos está localizada na falta de oportunidades e sentimento de frustração sofridos pelos jovens das classes deprimidas, em sua ânsia de alcançar os objetivos de sucesso econômico tão ponderados pelos agentes do controle social informal e mais ou menos enraizados entre os membros do coletivo social.

A falta de oportunidades legítimas de melhoria, traduzidas em empregos, inclusive para os de baixa remuneração, cria condições ideais para o surgimento de gangues de jovens. Nesse sentido, a percepção de que é o próprio funcionamento da sociedade que estreita o quadro de oportunidades e impede a escalada para um melhor nível econômico desencadeia os sentimentos adolescentes de frustração e rejeição em relação à ordem estabelecida, que, ao final, determinará a formação de grupos, cujos membros, se identificam uns aos outros, para o sofrimento em comum, o que cria uma animosidade contra o sistema social que os exclui. Assim, a coesão que prevalece no grupo e o conseqüente apoio que professam uns aos outros, facilita a prática de comportamentos antissociais como forma de alcançar as aspirações de sucesso pessoal que, por falta de acesso aos canais regulares, foram negadas.

Cloward e Ohlin, não se limitam a explicar a gênese da criminalidade adolescente em termos da subcultura e da falta de meios institucionalizados, mas acrescentam uma variável de ordem ecológica, ou seja, o meio ambiente ou, para ser mais preciso, a organização interna dos espaços que patrocina o nascimento de gangues juvenis. Para isso, distinguem três tipos de subculturas:

A) Subcultura Criminal. Normalmente, esses tipos de subculturas são formados em bairros onde, de antemão, existem organizações criminosas adultas. Esse contexto incentiva os jovens a se envolverem em processos de aprendizagem e receberem de infratores consumados informações sobre certos padrões de comportamento observáveis no submundo do crime, o uso de técnicas que lhes permitam exercer atividades criminosas de forma bem sucedida e sobretudo, a construção de estruturas que lhes permitam operar com alto grau de confiança.

B) Subcultura conflituosa. Dentro dessas subculturas, localizadas nas favelas, existem denominadores comuns: a falta de harmonia com os valores adotados pela cultura dominante e, portanto, com as aspirações de sucesso econômico; emigração constante e imigração de seus habitantes; extrema pobreza e ausência de organizações criminosas. Conseqüentemente, jovens membros de gangues que vivem em setores com essas características, geralmente cometem crimes violentos, não com o objetivo de obter acesso a melhores padrões de vida, mas a fim de obter o controle dos territórios que compõem a área e, conseqüentemente, obter prestígio e reconhecimento de gangues opostas.

C) Subcultura da Evasão. Esse tipo de microcosmo é composto por jovens que não conseguiram acessar metas culturais de forma alguma, ou seja, aqueles que falharam tanto na tarefa de alcançar o sucesso econômico por meios institucionalizados, quanto na tentativa de atingir essas metas por meio de procedimentos ilegais, por isso também é conhecido como o "Modelo de Falha Dupla". É comum que membros dessa classe subcultural observem, por um lado, comportamentos voltados à evasão do fracasso e à realidade que os cerca, ou seja, o consumo de drogas ou álcool. Por outro lado, para estarem em posição de satisfazer suas necessidades viciantes, eles se envolvem no comércio varejista de drogas, na prostituição ou na prática de crimes patrimoniais menores, como o roubo a unidades de transporte coletivo.

A Teoria das Oportunidades explica como em um ambiente mais favorável, a pessoa transforma suas possíveis inclinações criminais em uma ação concreta. As oportunidades criminosas oferecidas são um motor para que o crime se materialize, como por exemplo. ruas obscuras, ônibus sem câmeras, pouco policiamento, entre outros.

A infraestrutura atual de transporte oferece facilidades para a realização do comportamento ilícito, descartando as características pessoais do ser humano, no sentido físico. Dado o exposto, uma vez que as oportunidades são aspectos relevantes no momento da prática de um crime, é mais fácil reivindicar uma regulação específica como é o TAC, o qual impõe condições que desaceleram em maior medida a atitude do possível infrator.

Examinar a situação de insegurança do transporte público na cidade de Manaus desde o ponto de vista da Teoria da Oportunidade do crime traz a vantagem adicional de que as teorias que estão agrupadas sob esse conceito de "guarda-chuva" se concentram nas causas situacionais imediatas do crime. Essas teorias não consideram os fatores predisponentes do crime. associados ao perfil psicológico e sociológico dos infratores, ou às condições da sociedade (pobreza, discriminação, corrupção, por exemplo) que são comumente consideradas para aumentar a criminalidade.

A vantagem prática de focar em causas situacionais é que as autoridades responsáveis pelo sistema de transporte público podem ter pouco ou nenhum impacto na alteração de fatores predispostos, mas podem muito bem modificar os fatores situacionais que facilitam a prática de crimes. Fatores situacionais também são muito mais fáceis de modificar. As mudanças feitas, ao contrário daquelas que envolvem a alteração das predisposições, têm o potencial de alcançar resultados imediatos. Este ponto é mais claramente ilustrado por um exemplo: é comumente aceito que as rotas de ônibus que atendem áreas mais pobres tendem a ter um risco maior de vitimização do que outras rotas que não cobrem essas áreas.

Isso pode sugerir que a criminalidade dos ônibus seria reduzida através de mudanças na sociedade, como a redução do desemprego e da pobreza. No entanto, alcançar essas mudanças sociais está além das capacidades institucionais daqueles que administram o sistema de transporte. Por outro lado, o que esses funcionários podem fazer é introduzir medidas adicionais de segurança em ônibus e paradas em áreas perigosas, alinhadas com estratégias situacionais e táticas que reduzem oportunidades de crime. A experiência internacional confirma que esse tipo de medida pode ser muito eficaz.

Para Roux (1994) a análise das causas e fatores envolvidos na criminalidade no Brasil tornou-se um campo de estudo dentro do trabalho acadêmico da universidade, a partir das diferentes disciplinas sociais. Embora seja verdade que o crime faz parte das estruturas sociais desde a origem das civilizações, o comportamento criminoso atual adquiriu diferentes nuances e formas de se expressar, que ultrapassam os limites da contenção psicológica e podem alterar a vida social das pessoas. Isso se soma à falta de proteção por parte das instituições estaduais que devem dar segurança pública aos cidadãos. Da mesma forma, o ser humano aparece em um ambiente de perda de credibilidade e confiança dessas instituições, dificultando a tarefa de proteção pessoal. Os imaginários sociais de espaços de tensão são então construídos e geralmente são concebidos como espaços de medo e terror.

2.1. Acessibilidade e Justiça espacial

Em primeira instância, a periferia pode ser definida pelo seu distanciamento espacial do centro, a questão da mobilidade para e a partir dela torna-se um elemento crucial na compreensão do grau de relações entre o centro e suas periferias, e entre as diferentes periferias da cidade. A falta de mobilidade pode transformar a marginalização geográfica em forte exclusão social (Ureta, 2008).

A mobilidade não faz a sociedade homogênea, mas sim a diferencia e polariza, dando liberdade para alguns agirem à distância, parcialmente desconectados de alguns elos espaciais, enquanto outros estão trancados em um lugar específico (Bauman, 2000). Nos países em desenvolvimento, os mais pobres são limitados no número de viagens que podem fazer diariamente devido ao seu baixo nível de renda, o que, por sua vez, poderia limitar suas chances de melhoria.

A violência no transporte público agrava uma situação que já é difícil para o usuário, Ureta (2008) conclui, em seu estudo. As implicações dos custos de transporte para as pessoas que vivem nas periferias, a localização impedem a capacidade de andar e, ao mesmo tempo, os altos custos do transporte público limitam a mobilidade das pessoas ao que é estritamente necessário (educação e emprego). Como resultado, essa mobilidade restringe a participação das pessoas na vida urbana, as possibilidades de ampliar suas perspectivas de trabalho, diversificar suas atividades sociais e recreativas e, sobretudo, exercer compromissos políticos e cívicos.

Além da mobilidade, a insegurança prejudica a efetiva acessibilidade aos recursos da cidade. A estrutura social e espacial da cidade gera igualdade de acesso. Tanto o *status* socioeconômico (os recursos disponíveis para mobilização) quanto outros critérios, como idade, gênero e estrutura familiar, cumprem uma função. Essas diferenciações são combinadas com uma diferenciação especial, como observa Dureau & Levy (2015).

2.2. Cidade e violência

O problema da violência se expressa de maneira clara nas cidades, nos últimos anos. Esse problema, devido a sua magnitude e sua diversificação, tem adquirido grande relevância nas discussões sobre a cidade contemporânea. Para (Carrión, 1994) é importante mencionar que nas cidades há muita diversidade social, econômica, cultural e política e heterogeneidade. Por isso, são o espaço por excelência onde os conflitos podem ser fomentados. A violência é, muitas vezes, o produto de uma relação social conflituosa que surge de interesses e poderes que não concordam. Pode-se dizer, então, que a cidade é de fato, um cenário social.

Para Roux (1994), as cidades são cenários de múltiplas e variadas relações em todos os seus ambientes possíveis: mercados, praças, ruas, parques, bairros, empregos, etc. Dentro desses espaços os habitantes agem diariamente, por isso é provável que neste grupo de pessoas ocorram agressões mútuas quando as interações não se resolvem de forma aberta

2.3. REFERENCIAL LEGISLATIVO

Para o presente caso, parte-se do pressuposto de que o referido acordo constitui uma ferramenta de política pública, na medida em que norteia as relações entre os compromissários envolvidos por meio de um dispositivo de eficácia jurídica, com o intuito de coordenar o incremento das múltiplas ações de progresso na segurança pública do transporte coletivo. O conceito de instrumento ao qual se faz referência tem origem na sociologia da ação pública francesa. Considerando que a política pública é um espaço sociopolítico, Lascoumes e Le Galès (2007) apud argumentam que “um instrumento de política pública constitui um dispositivo tanto técnico como social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e os destinatários” das políticas e que, portanto, guarda “relações de poder e questões de legitimidade, politização ou dinâmicas de despolitização”.

O compromisso de ajustamento de conduta, formalizado por um termo de ajustamento de conduta (TAC), é, segundo o artigo 1º, caput, da Resolução n. 179/2017-CNMP, um “[...] negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração [...]”, dispositivo que se harmoniza com o que está previsto na Lei de Ação Civil Pública (art. 5º, § 6º). Além do Ministério Público, podem celebrar compromisso de ajustamento de conduta a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; as autarquias e as fundações públicas. Tais legitimados são daqueles que, “[...] incontestavelmente, podem tomar compromisso de ajustamento” (MAZZILLI, 2010, p. 418). As empresas públicas e as sociedades de economia mista que prestam serviços públicos também podem usar desse instrumento (MAZZILLI, 2010, p. 420-421).

As associações civis, pessoas jurídicas exclusivamente de direito privado, por não serem “órgãos públicos” consoante a dicção legal (art. 5º, § 6º), não estão legitimadas à celebração de compromisso de ajustamento de conduta. Também não podem os sindicatos e as fundações privadas. A mesma lógica se aplicada às empresas públicas e às sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, porquanto sujeitas igualmente ao direito privado (art. 173, § 1º, inc. II, da CF). Esse conjunto de legitimados para a ação civil pública, “[...] incontestavelmente, não podem tomar o compromisso” (MAZZILLI, 2010, p. 419).

Serão compromissários, na assunção das obrigações de fazer, não fazer, indenizar ou mesmo suportar deliberadamente algum tipo de punição, de natureza pecuniária ou obrigacional (multas e proibições), a pessoa física ou jurídica autora da lesão - consumada ou não - a direito difuso, coletivo ou individual homogêneo. Como diz Mazzilli (2010, p. 421), “[...] será o causador do dano ou aquele que possa vir a causá-lo”.

A Resolução n. 179/2017-CNMP regulamentou a matéria exclusivamente no âmbito do Ministério Público, tendo atuado o Conselho Nacional nos estritos limites constitucionais e legais de sua competência. Em outras palavras, a Resolução não se aplica aos demais “órgãos públicos”. O compromisso de ajustamento de conduta tem por objeto, em conformidade ao que está disposto no artigo 1º da Lei n. 7.347/1985, a proteção de direitos ou de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Possuem essa natureza coletiva em sentido amplo os direitos concernentes ao meio ambiente (I); ao consumidor (II); a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (III); a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (IV); por infração da ordem econômica (V); à ordem urbanística (VI); à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos (VI); e ao patrimônio público e social (VIII). Essa relação do artigo 1º da Lei n. 7.347/1985 é meramente exemplificativa, o que significa dizer que caberá a celebração de ajustamento de conduta em outras espécies de direitos ou interesses coletivos não arrolados na Lei de Ação Civil Pública.

Posto que esses direitos não pertencem aos legitimados, não pode o Ministério Público e os demais órgãos públicos na composição levada a efeito com o infrator, fazer concessões que impliquem renúncia total ou parcial dos interesses em jogo. Em outras palavras, o termo de ajustamento de conduta firmado não poderá transacionar com o direito material objeto da composição, o que restou expresso no § 1º do artigo 1º da Resolução n. 179/2017-CNMP6. O compromisso de ajustamento de conduta tem natureza de título executivo extrajudicial. Essa natureza é conferida ao TAC pela Lei n. 7.347/1985 (art. 5º, § 6º). Segundo Mazzilli (2010, p. 422), o “[...] compromisso de ajustamento de conduta é um título executivo extrajudicial, por meio do qual um órgão público legitimado toma do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências legais”.

O órgão público legitimado, mesmo tendo celebrado o compromisso de ajustamento de conduta, pode optar pelo processo de conhecimento visando a obtenção de título executivo judicial. É o que estabelece o Código de Processo Civil7. O compromisso de ajustamento de conduta não é contrato. Como explica Mazzilli (2010, p. 423). O compromisso de ajustamento de conduta não é um contrato, a uma, porque seu objeto não são direitos patrimoniais de caráter

privado; a duas, porque o órgão público que o toma não é titular do direito transindividual nele objetivado, e, como não pode dispor do direito material, não pode fazer concessões quanto ao conteúdo material da lide. Nem se diga que o compromisso teria natureza contratual porque o órgão público nele também assumiria uma obrigação, qual seja a de fiscalizar o seu cumprimento. Essa obrigação não tem caráter contratual, e decorre do poder de polícia da Administração, tanto que, posto omitida qualquer cláusula a respeito no instrumento, mesmo assim subsiste por inteiro o poder de fiscalizar.

Também não é transação, porque esta pressupõe concessões recíprocas relativamente ao direito em jogo, o que não ocorre com o compromisso de ajustamento de conduta. Embora o compromisso de conduta não vincule o colegitimado que não o celebrou com o autor da lesão, é evidente o impacto do TAC firmado no binômio necessidade/utilidade justificador da propositura da ação civil pública, não podendo tal avença ser desprezada. Formalizado o compromisso, surge situação jurídica nova, amparada por expressa previsão legal, isto é, o aparecimento de título executivo extrajudicial, fazendo com que deixe de existir o interesse dos colegitimados ativos em obter o provimento jurisdicional condenatório. (VIEIRA, 2015, p. 281-297)

Tendo havido o compromisso, a ação civil pública “[...] será sempre excepcional, pressupondo a irregularidade da transação” (VIEIRA, 2015, p. 290). Outro aspecto importante da Resolução do CNMP, é que ela previu em seu artigo 2º a possibilidade da celebração pelo Ministério Público de compromisso de ajustamento de conduta “para a adoção de medidas provisórias ou definitivas, parciais ou totais”. A celebração de termo de ajustamento de conduta firmado no bojo de inquérito civil ou procedimento administrativo correlato, instaurado por membro do Ministério Público, deve envolver a participação do Conselho Superior do Ministério Público (art. 6º da Resolução n. 179/2017-CNMP). Essa atuação, entretanto, deverá ser regulada pelo Conselho Superior de cada Ministério Público, conforme dispõe a Lei n. 7.347/19858.

3. METODOLOGIA

O pesquisador propõe utilizar como metodologia o estudo de caso. Por este motivo, serão feitas entrevistas semiestruturadas com representantes dos compromissários e indagação nos documentos do processo: Nº. 02/2019/61PROCEAP/81PRODECON, assim como uma análise dos quantitativos relacionados aos fatos de roubo dentro das unidades de transporte coletivo. Para (CARTER e BURKE, 2015) podem existir múltiplos modos de interpretar um caso, especialmente um complexo. Múltiplos precedentes se aplicam.

3.1. Fonte dos Dados Quantitativos

Ainda quando a pesquisa não é quantitativa, serão mostrados números obtidos através do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Amazonas – Sinetram e da Secretaria Estadual de Segurança Pública – SSP AM, sendo que com a obtenção e análise de dados específicos foi possível evidenciar os avanços positivos ou não, em matéria de Segurança no transporte público, considerando as medidas implementadas. Ainda, ao final, estabelecer os parâmetros e as justificativas para o produto que se quer entregar, em forma de Nota Técnica.

3.2. Organização dos dados

Será apresentada uma comparação tabulada dos crimes patrimoniais dentro das unidades de transporte público, de dois ou três períodos diferentes, sempre estabelecendo comparação com período coberto pelo TAC, e período não coberto, de forma que se possa evidenciar a eficácia das medidas. Ainda, estabelecer orientações, considerado os compromissários, que possam dar eficiência e eficácia às ações e políticas públicas levadas a efeito a partir do cumprimento das cláusulas do TAC.

4. PROBLEMA

Devido à origem e tipo de cidade que encontramos hoje, destacam-se dinâmicas urbanas ou processos como exclusão, segregação, fragmentação social, diferenciação de funções e separação de classes, o que cria problemas altamente identificáveis, como desemprego (subemprego, emprego infantil); inadequação quantitativa e qualitativa dos serviços urbanos (prestação adequada de água potável segura); saneamento; eletricidade; aumento da habitação (planejamento, produção e oferta justa); problemas de saúde (epidemias, desnutrição); meio ambiente e poluição (água, ar, desastres); transporte público e trânsito. Tudo isso agrava a desigualdade e a pobreza, expressas em termos de um espaço urbano que impede ou limita o pleno exercício e o equilíbrio dos direitos de diversos grupos, especialmente grupos marginalizados ou excluídos. Isso, por sua vez, produz, por um lado, movimentos sociais, urbanos e religiosos positivos que lutam por seus direitos, e pelo lado negativo, fatos de violência que dificultam a convivência.

Na imagem anexa pode ser observado, que nos primeiros sete meses do ano 2019 foram cometidos 1046 roubos nas unidades de transporte coletivo.

Figura 1 Quantitativo de Roubos – Manaus

SINETRAM		DEMONSTRATIVO ANUAL ROUBOS EMPRESAS DE TRANSPORTE COLETIVO													fls. 19
ANO: 2019															
ITEM	EMPRESA	JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	Nº ASSALTOS	VALOR (R\$)
1	Açai Transportes	27	16	19	23	12	4	11							21.206,65
2	Global GNZ	23	13	34	21	24	11	16							31.503,00
3	Auto Ônibus Líder	7	13	13	3	5	2	5							9.202,05
4	Viação São Pedro	13	8	13	5	3	7	8							9.361,20
5	Vega Manaus	12	12	7	13	7	10	7							9.772,00
6	Via Verde Transportes	25	16	10	14	5	11	8							15.172,60
7	Expresso Coroado	5	5	12	10	5	1	5							9.870,75
8	Integração Transportes	40	29	54	52	49	28	33							71.102,76
9	Rondônia Transportes	41	20	25	28	34	15	39							57.549,54
TOTAL		193	132	187	169	144	89	132	0	0	0	0	0	0	234.740,55

Fonte: Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Amazonas

Essa violência está presente com maior ou menor incidência, dependendo entre outras coisas, do espaço urbano em que o fato acontece. Quando são observados os números de fatos violentos no transporte público, fica evidente que o transporte público é, lamentavelmente, um desses locais em que a incidência de delitos é maior. Por dito motivo, os órgãos relacionados com a área de segurança pública, criam estratégias que ambicionam impactar positivamente a sensação de segurança, diminuindo o número de transgressões à lei.

Uma dessas estratégias que podem ser citadas é a que o Ministério Público do Estado do Amazonas, através da Sexagésima Primeira Promotoria de Justiça especializada no controle externo da atividade policial, celebrou no dia 29 de julho de 2019, O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUITA (TAC) N.º 02/2019/61 PROCEAP/81 PRODECON, Procedimento Administrativo n.º 026.2019.000002 Inquérito Civil n.º 015.2017.000040 em conjunto com os compromissários: DELEGACIA-GERAL DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAZONAS, o COMANDO-GERAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO AMAZONAS, o INSTITUTO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA, a CASA MILITAR DA PREFEITURA DE MANAUS e o SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO AMAZONAS-SINETRAM.

O TAC reúne dez medidas que pretendem consolidar o Programa de Combate aos assaltos em coletivos de Manaus. Entre as medidas estão o georreferenciamento com localização dos coletivos, conexão entre levantamento de dados e a solução de problemas, treinamento do motorista, instalação de equipamentos de segurança, melhoria da iluminação em paradas de ônibus, criação de um mosaico de parceiros para atuarem em conjunto, aumento do patrulhamento para inibir a criminalidade, concentração dos casos num único órgão com estratégias de atuação, instalação de câmeras nos ônibus para captação e transmissão de imagens. A criação das obrigações promoveu junto ao Ministério Público um compromisso para combater o alto índice de violência dentro do transporte coletivo.

Acompanhando o cumprimento das cláusulas do TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA N°. 02/2019/61PROCEAP/81PRODECON e fazendo um paralelo com o quantitativo de delitos patrimoniais dentro do transporte público antes e depois da assinatura do termo o pesquisador poderá fazer uma leitura do impacto e alcance deste tipo de políticas na cidade de Manaus, ao mesmo tempo, tal experiência permite a especialização do tema em questão. Já em fase de mestrado, surge a necessidade de aprofundar em especificidades dos diferentes institutos de combate à criminalidade.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS, por meio dos Promotores de Justiça abaixo subscritos, nos autos do Procedimento Administrativo e do Inquérito Civil supramencionados, doravante denominados COMPROMITENTES, a SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS, neste ato representada pelo seu Secretário e doravante denominada COMPROMISSÁRIO I, a DELEGACIA-GERAL DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAZONAS, neste ato representada pelo Delegado-Geral de Polícia Civil e doravante denominada COMPROMISSÁRIO II, o COMANDO-GERAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO AMAZONAS, neste ato representado pelo seu Comandante e doravante denominado COMPROMISSÁRIO III, o INSTITUTO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA, neste ato representado pelo seu Diretor-Presidente e doravante denominada COMPROMISSÁRIO IV, a CASA MILITAR DA PREFEITURA DE MANAUS, neste ato representada pelo seu Secretário e doravante denominada COMPROMISSÁRIO V, e o SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO AMAZONAS-SINETRAM.

5. JUSTIFICATIVA

O pesquisador pretende, respondendo às seguintes perguntas justificar a inversão de recurso humano e financeiro no presente projeto, plenamente relacionado com o Programa de pós-graduação em segurança pública, cidadania e direitos humanos da Universidade Estadual do Estado do Amazonas.

5.1. Por que é relevante?

Para a cidade de Manaus do estado do Amazonas, o transporte coletivo ainda representa um papel fundamental no dia a dia da metrópole, por possuir uma grande estrutura de linhas de ônibus itinerários e coletivos. Para facilitar o transporte na cidade, a prefeitura permite a atuação de micro-ônibus nas zonas norte e leste. O transporte coletivo de passageiros em vans ou peruas é proibido, sendo que o transporte terceirizado é permitido em alguns bairros da zona leste, no Distrito Industrial, e nos bairros Cidade de Deus e Nova Cidade. Cerca de 900 mil pessoas utilizam o transporte coletivo diariamente na cidade, que possui uma frota de 1 620 ônibus, com centenas de linhas regulares exploradas por 10 empresas (IMMU, 2019).

O planejamento, elaboração, execução e conseqüente monitoramento, das políticas públicas focadas na progressiva melhoria do transporte público, são de muita relevância para a população usuária da mobilidade coletiva. É necessário lembrar que o transporte público é um espaço urbano concorrido, de uso intenso numa jornada prolongada de fluxo frequente que se torna alvo de delitos patrimoniais.

5.2. Com que contribui?

- Com a legitimação ou não da elaboração deste tipo de acordo;
- a geração de um conhecimento especializado neste tipo de estratégia;
- a apresentação gráfica do quantitativo gerado pelo fenômeno estudado;
- a intervenção acadêmica num processo social complexo, fazendo reflexões teóricas e da legislação nacional; e
- recomendações em forma de Nota Técnica a fim de dar maior eficiência às medidas acordadas no TAC.

5.3. Como se adere ao Programa de Segurança Pública Cidadania e Direitos Humanos?

O Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos é resultado de um conjunto de esforços realizados entre a Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e a Secretaria de Estado de Segurança Pública, através do Instituto Integrado de Ensino de Segurança Pública (IESP), com intuito de subsidiar a qualificação, prioritariamente, dos profissionais de segurança pública, sobretudo no que tange à análise criminal, conhecimento aprofundado do sistema de segurança pública e gestão de políticas de segurança pública.

O principal objetivo do curso é formar profissionais qualificados na área de segurança pública e produzir informação e conhecimentos para subsidiar a formulação de políticas públicas de segurança no Estado do Amazonas.

Por consubstanciar fomento da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Amazonas, o perfil almejado para os discentes é precipuamente delegados, peritos legais e criminais, investigadores e escrivães de Polícia Civil; oficiais de Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros; servidores do quadro permanente da Secretaria de Segurança Pública, do Instituto Integrado de Ensino em Segurança Pública, Corregedoria Geral de Polícia e Secretaria Executiva Adjunta de Inteligência, portadores de diploma de graduação (licenciatura ou bacharelado) reconhecido pelo MEC ou diplomas equivalentes definidos pelo art. 83 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996.

Drucker (1977) aponta que o planejamento estratégico é um processo contínuo, sistemático, organizado e capaz de prever o futuro, de maneira a tomar decisões que minimizem riscos. Dessa forma o planejamento estratégico tem como objetivo fornecer aos gestores e suas equipes uma ferramenta que os munície de informações para a tomada de decisão, ajudando-os a atuar de forma proativa, antecipando-se às mudanças que ocorrem no mercado em que atuam. Maximiano (2007) afirma que planejar é tomar decisões sobre o futuro. Sendo o processo de

planejamento uma ferramenta para administrar as relações com o futuro, o planejamento está relacionado aos níveis hierárquicos, ou seja, aos níveis de decisão de uma organização, podendo ser: estratégico, tático ou operacional.

5.4. Que argumentos justificam a elaboração da presente pesquisa?

- Se ajusta à linha de pesquisa e conseqüentemente à responsabilidade implícita do princípio de extensão universitária.
- É necessário comparar um antes e depois da implementação de uma política pública como é o TAC.
- A necessidade de entender particularidades de um processo tão específico e pouco estudado que são os delitos patrimoniais no transporte público

5.5. Qual é o público beneficiado com a elaboração desta pesquisa?

Os usuários do transporte público da cidade de Manaus do estado do Amazonas

5.6. Quem poderá ampliar seus conhecimentos e vivências ao ler o trabalho final?

Operadores de direito e funcionários públicos relacionados à área de segurança pública assim como estudantes de graduação e pós-graduação com interesse na gestão e elaboração de estratégias de combate à violência no transporte coletivo.

6. HIPÓTESE

É necessário avaliar o quantitativo de roubos atualizados, para desta maneira verificar se o cumprimento das cláusulas contidas no TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA N. 02/2019/61PROCEAP/81PRODECON por parte da DELEGACIA-GERAL DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAZONAS, o COMANDO-GERAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO AMAZONAS, o INSTITUTO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA, a CASA MILITAR DA PREFEITURA DE MANAUS e o SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO AMAZONAS-SINETRAM, é capaz de mitigar a incidência de crimes praticados nas unidades de transporte público na cidade de Manaus.

Ademais, quando se fala em ajustamento de conduta, deve-se considerar que se trata de fato pretérito. A conduta a que se almeja ajustar, já ocorreu. Evidente pois que ao considerar o TAC e os compromissários, e o conteúdo objeto do compromisso, como balizador, está a se considerar as medidas como o catalisador nas experiências químicas, ou o contraste que os pacientes tomam ao realizar exames médicos de imagem: a partir das relações destas com os dados de ocorrências em determinado espaço de tempo, além de compreender o fenômeno dos crimes patrimoniais no transporte público na cidade de Manaus, se relacionará as políticas públicas implementadas sob o prisma da eficiência.

Desta forma, trata-se não de analisar as medidas individualmente, mas de uma forma geral, potencializar e focalizar os esforços, o que é coerente dentro de uma realidade de recursos sempre escassos considerando a máquina pública, principalmente quando se trata de investimentos em segurança pública.

7. OBJETIVOS

Para Marconi & Lakatos (2002, p.24) “toda pesquisa deve ter um objetivo determinado para saber o que se vai procurar e o que se pretende alcançar.”

Assim, definir objetivos de pesquisa é um requisito para desenvolver uma pesquisa científica. É necessário ser claro, preciso e coerente com o tema da pesquisa, pois ele apresenta os motivos para o desenvolvimento desta, informando assim, as contribuições que os resultados produzirão (MATTOS, 2019).

7.1. Objetivo Geral

Estudar a figura jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta e o impacto do cumprimento de suas cláusulas por parte dos compromissários assinantes, através do caso específico da cidade de Manaus, TAC N° 02/2019/61PROCEAP/81PRODECON e conseqüentemente elaborar uma nota técnica¹.

7.2. Objetivos Específicos

- Verificar quais foram as medidas adotadas para dar cumprimento ao TAC.
- Explicar como funciona a dinâmica do Termo de Ajustamento de Conduta N° 02/2019/61PROCEAP/81PRODECON.
- Elaborar um produto, na forma de uma Nota Técnica, com fito de além de contribuir para a eficiência das medidas, minorar um problema que aflige a população mais vulnerável da cidade de Manaus.

¹ A Nota Técnica é um documento elaborado por técnicos especializados em determinado assunto e difere do Parecer pela análise completa de todo o contexto, devendo conter histórico e fundamento legal, baseados em informações relevantes. É emitida quando identificada a necessidade de fundamentação formal ou informação específica da área responsável pela matéria e oferece alternativas para tomada de decisão. Consultado em <https://www.defesadoconsumidor.gov.br/portal/biblioteca/95-notas-tecnicas> na data: 16/11/2021

8. RESULTADOS

8.1. Dinâmica do Termo de Ajustamento de Conduta

A Prefeitura de Manaus, o Ministério Público do Estado do Amazonas (MPE-AM), órgãos de segurança pública e o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Amazonas (Sinetram) assinaram o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), na segunda-feira, 29/7/2019, prevê nove medidas contra a violência nos ônibus por meio do “Programa de prevenção à criminalidade aquisitiva no sistema de transporte público coletivo urbano de Manaus”.

Na esfera municipal, o termo foi assinado pelo Instituto Municipal de Mobilidade Urbana (IMMU), a Casa Militar e a Procuradoria Geral do Município. Também assinaram o TAC a Secretaria de Segurança Pública (SSP), a Polícia Civil e a Polícia Militar do Amazonas, além do Sinetram e as promotorias de Controle Externo de Atividade Policial e de Defesa do Consumidor do Ministério Público. Também participou da tratativa o interventor Francisco Bezerra, que recebeu a missão de interventor do município no transporte coletivo da cidade pelo prazo de 90 dias.

O que se discute em relação ao TAC, foi basicamente o apoio dos diversos órgãos de segurança, a fim de que em uma atuação coordenada e conjunta possam coibir a violência dentro do transporte coletivo urbano. Além de estabelecer medidas assumidas pelas empresas de transporte coletivo, que serão reguladas pelo órgão gestor do município. A partir do TAC, todos os esforços para o cumprimento das medidas são de extrema importância, o TAC passa a ser um programa que visa eliminar o medo da comunidade usuária do sistema e da comunidade em geral. Não vem para reprimir o crime que já ocorre, mas sim, prevenir para que ele não ocorra mais. E assim que os usuários possam ter um transporte de segurança.

8.2. Medidas do TAC

O TAC trouxe o projeto-piloto de instalação de câmeras para o monitoramento, em tempo real (on-line), em pelo menos 10 linhas do transporte coletivo convencional, identificadas através do sistema geoestatístico. Outra das mudanças realizadas foi a adequação de todos os carros com luz que permita a clara visibilidade no interior do veículo. O TAC também reforçou a necessidade de os veículos possuírem vidros traseiros transparentes, sem a utilização de “*busdoor*” (propagandas na parte externa do ônibus).

Com a Casa Militar de Manaus, foi acordado o reforço na vigilância dos Terminais de Integração da cidade. O Terminal de Integração 1 e 2, passaram a ter rondas contínuas, além da base de apoio já existente próximo as suas dependências. Já os terminais 3, 4 e 5 receberam o reforço de quatro guardas municipais. Todas as medidas visam coibir a violência nos ônibus do transporte urbano. Uma das medidas adotadas e não cumpridas até o momento, é a retirada do cem por cento das formas de pagamento em dinheiro com o Smart Card (Cartão Inteligente).

8.3. Eficiência das medidas objeto de compromisso

As políticas públicas têm como objetivo garantir os direitos sociais através de decisões, opções ou prioridades de escolhas e ações devidamente planejadas e implantadas (NANNI e DOS SANTOS, 2016), a maneira de saber a eficácia da política pública é submetê-la a avaliações periódicas, conforme aponta Muller (2002), “a avaliação corresponde a um desejo de introduzir mais racionalidade científica nas decisões públicas, permitindo ao poder público conhecer os resultados reais de sua ação”.

Desse ponto de vista, o nascimento da avaliação “corresponde ao desenvolvimento da teoria das políticas públicas, da qual é um momento essencial”. Na mesma linha, Monnier (1995) aponta que “a questão da avaliação está intimamente ligada ao reconhecimento da política como modalidade de ação coletiva; ou seja, com a identificação da ação pública em termos de processos. ” Mas, além disso, um aspecto importante da legitimação política e, claro, da legitimação social da ação pública, reside em sua própria eficácia e eficiência.

A partir dessa abordagem, saber se as intervenções públicas se baseiam em um diagnóstico adequado dos problemas públicos que estão na sua origem; se a sua concepção e implementação estão adaptadas aos objetivos perseguidos; se os resultados previstos são alcançados a um custo razoável e, se, a partir deste conhecimento, gera-se um processo de aprendizagem contínuo que melhore o ciclo de ação pública. Tudo isso constitui um fator crítico para a gestão pública que só é sustentável através da avaliação.

É necessário confrontar a ação pública implementada com os resultados obtidos. A situação de violência enfrentada pelos usuários do transporte público exige maior eficiência da ação pública o que, por sua vez, leva à necessidade de avaliar sistematicamente os resultados que produz, permitindo a adaptação da ação pública aos seus diferentes níveis.

A avaliação busca mostrar o que foi feito; o que foi usado; em que medida os objetivos planejados foram alcançados; em que medida os resultados obtidos são atribuíveis ao termo de ajuste de conduta; quais são os efeitos adversos que esta política produz. É necessário que abranja todo o ciclo da intervenção. Os efeitos das intervenções públicas não podem ser concebidos como independentes de sua concepção e implementação.

De acordo com dados da (SSP-AM, 2021) os registros de roubos a ônibus do transporte coletivo, em Manaus, apresentaram queda para julho 2021 por segundo mês consecutivo. De janeiro até maio, as ocorrências deste tipo de crime tiveram redução de 8% na comparação com igual período do ano passado. É o menor número de casos dos últimos três anos. A redução de ocorrências é reflexo do reforço da operação Catraca², da Polícia Militar do Amazonas. Mais de 6,7 mil abordagens a ônibus do transporte coletivo, alternativo e executivo foram realizadas pelas guarnições policiais ao longo do ano, como medida de prevenção à criminalidade. A Operação Catraca permite o cumprimento com uma das obrigações assumidas no TAC por parte da polícia militar, envolve policiais militares de todas as zonas da capital, realizando ações conforme levantamento de ocorrências.

² A operação 'Catraca', visa o combate ao crime no transporte coletivo, faz parte das ações da Secretaria de Segurança Pública (SSP-AM) para inibir novos ataques criminosos. Consultado em: <http://www.amazonas.am.gov.br/2021/06/em-manaus-policia-militar-reforca-policimento-com-operacao-catraca-na-zona-leste/> na data: 16/12/2021.

Em maio 2021, a capital registrou 102 ocorrências de roubos a ônibus do transporte coletivo. No mesmo mês, em 2020, a cidade teve 121 notificações pelo crime formalizadas nos Distritos Integrados de Polícia Civil, por meio de Boletins de Ocorrência (BOs) (SSP-AM, 2021). “A redução reflete o planejamento de estratégias, intensificando as abordagens do patrulhamento da PM-AM..

De acordo com a (SSP-AM, 2021) mais de 126 mil pessoas foram abordadas durante as ações da operação Catraca, em Manaus. Ao todo, as ações policiais para combater os crimes no transporte de passageiros vistoriaram 4.446 ônibus coletivo, 966 micro-ônibus (alternativos e executivos) e 1.325 rotas que fazem transporte de trabalhadores para empresas do Polo Industrial de Manaus.

8.4. Análise dos Dados

De acordo com os dados referentes aos anos 2019, 2020 e 2021 (ver figura 1) para o período compreendido entre janeiro e maio, há uma maior incidência para o delito de roubo durante o ano 2021, totalizando mil trezentos e noventa e quatro (1.394) roubos acontecidos em unidades de transporte coletivo. Aqui, convém ressaltar, desconsiderando o efeito da pandemia de COVID, que impactou a circulação de pessoas, e que de alguma forma interferiu na dinâmica do serviço público de transporte.

Quando avaliamos o quantitativo de assaltos desde o ano 2015 até o ano 2021 no gráfico seguinte, é possível perceber um descenso no quantitativo, sendo que a queda do ano 2018 (sem assinatura do TAC) é mais significativa que a dos anos 2019-2020 (já com a assinatura do TAC) devido a isso, surge a dúvida se foi realmente o TAC que impactou positivamente a incidência de assaltos, ou a redução na circulação de pessoas originada pela chegada da pandemia do COVID19.

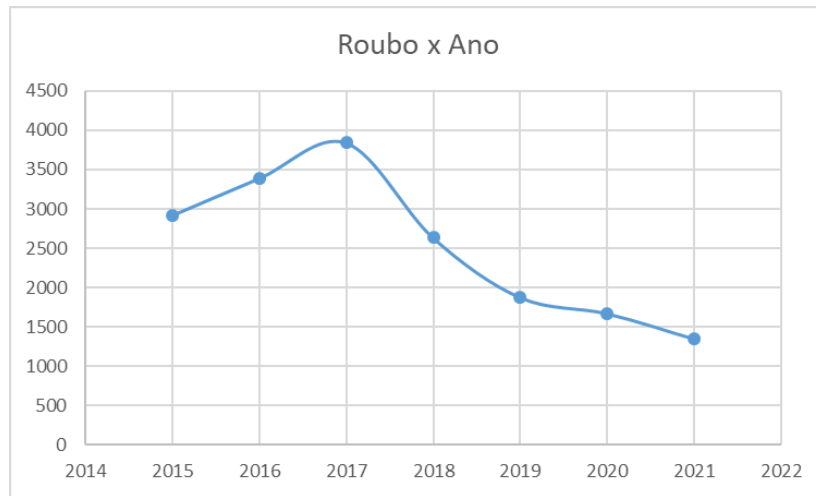


Figura 3: Roubo Ano

Fonte: Elaborado pelo pesquisador

O quantitativo por mês para os anos 2020 – 2021, mostrados na imagem seguinte, mostram uma particularidade, a incidência de crimes no início de ano. Os meses de janeiro e fevereiro contribuindo com mais incidência nos delitos patrimoniais dentro das unidades de transporte público.

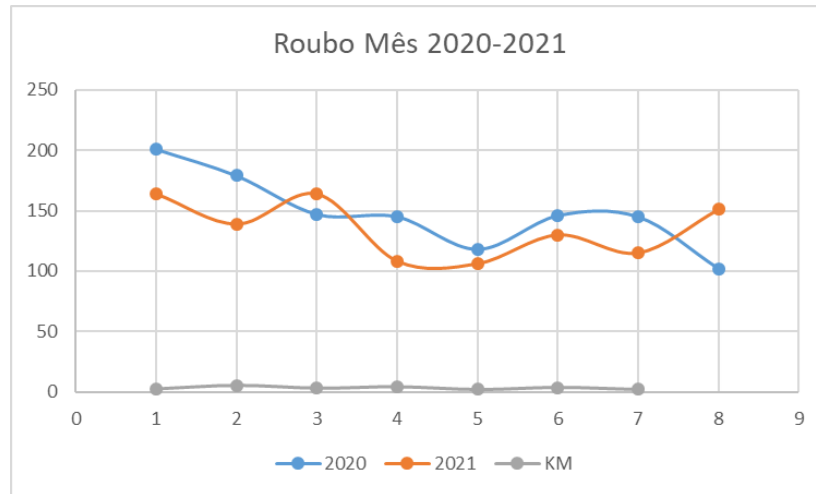


Figura 4: Roubo Mês Comparativo

Fonte: Elaborado pelo pesquisador

Quando o quantitativo é avaliado por dia no gráfico seguinte, os primeiros dias da semana são os que mais incidem no total, com um descenso considerável para o final de semana, neste caso a mostra utilizada é de sete mil cento e noventa e seis (7.196) assaltos cometidos desde janeiro 2019 até agosto 2021.

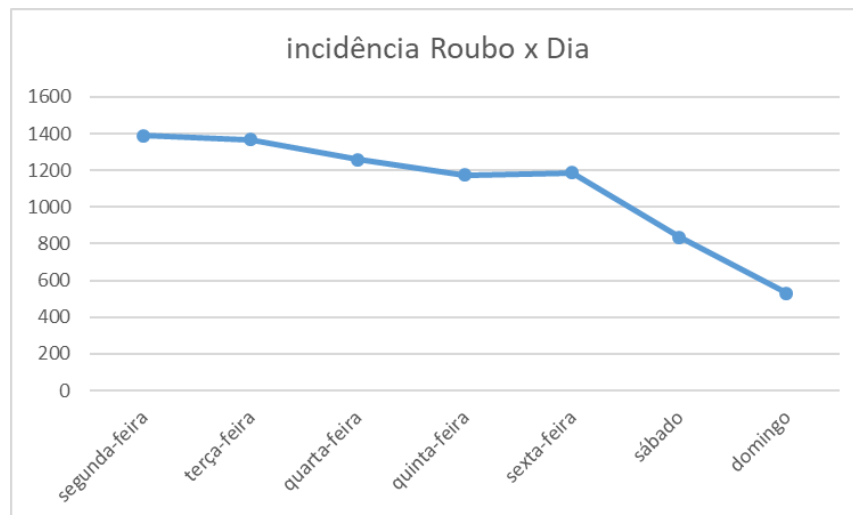


Figura 5: Incidência Roubo Dia

Fonte: Elaborado pelo pesquisador

Durante a pesquisa foi feito um levantamento de quantitativo por bairro, como pode ser observado na tabela seguinte. Desse total de 62 bairros, só sete contribuem com mais da metade dos assaltos, o que indica que os recursos e políticas implementadas devem ser reforçadas nestas localidades. O bairro Cidade Nova é o Bairro com mais incidência no número de assaltos, respondendo com o onze virgula trinta e oito por cento (11,38%) do total de assaltos. Vale lembrar que este bairro é o mais populoso da cidade com um total de 146 730 habitantes e uma densidade populacional de 10.337 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2019).

Bairro	Qtde	Bairro	Qtde
Cidade Nova	819	São Geraldo	39
Tarumã	721	Nossa Sra Das Graças	38
Colônia Terra Nova	568	Nova Esperança	38
Centro	509	Distrito Industrial II	37
São Jose Operario	464	Crespo	36
Flores	428	Dom Pedro I	34
Cidade de Deus	370	Petropolis	33
Distrito Industrial I	355	Adrianopolis	31
Tancredo Neves	330	Sto Agostinho	27
Sta Etelvina	243	Presidente Vargas	24
Jorge Teixeira	218	São Francisco	23
Novo Aleixo	196	Raiz	22
Colônia Santo Antônio	155	São Jorge	19
Coroado	154	Praça 14	18
Novo Israel	149	Sto Antônio	17
Compensa	133	Lirio do Vale	16
Nova Cidade	128	Redenção	14
Cachoeirinha	123	Colônia Antônio Aleixo	11
Zumbi dos Palmares	121	Vila Buriti	11
Japiim	119	Educandos	10
Armando Mendes	114	Puraquequara	9
Gilberto Mestrinho	104	Planalto	8
Aleixo	90	Vila da Prata	8
Lago Azul	89	Betania	6
Chapada	88	São Raimundo	6
Parque 10	71	Colônia Oliveira Macha	3
Monte das Oliveiras	70	Morro da Liberdade	3
Da Paz	68	Nossa Sra Aparecida	3
Tarumã Açú	62	São Lazaro	3
Ponta Negra	52	Sta Luzia	1
Mauazinho	44	TOTAL	7196
Alvorada	41		

Figura 6: Distribuição Bairros

Fonte: Elaborado pelo pesquisador

Como foi dito anteriormente, outros seis bairros contribuem com mais da metade dos assaltos, como pode ser observado no gráfico seguinte, o que levanta a questão em relação às particularidades comuns que possam ter estes locais.

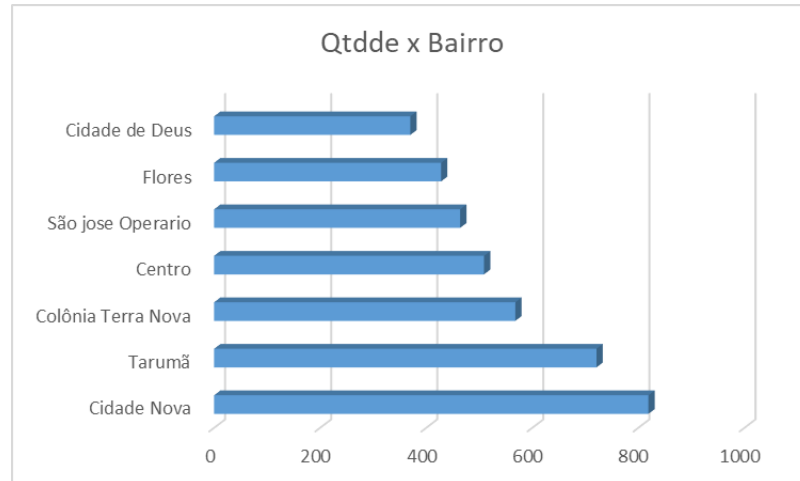


Figura 7: Quantidade x Bairro

Fonte: Elaborado pelo pesquisador

Na tabela seguinte é possível identificar que estes bairros têm dentro de seu território, avenidas com muita circulação de transporte público e, conseqüentemente, passageiros, usuários do transporte coletivo que se dirigem a estes bairros, onde possivelmente residem.

Bairro	Avenida	KM
Cidade Nova	Av. Margarita	2,5
Tarumã	Av. Torquato Tapajós	5
Colônia Terra Nova	Av. Torquato Tapajós	3
Centro	Av. Constantino Nery	4
São José Operário	Av. Autaz Mirim	2
Flores	Av. Torquato Tapajós	3,5
Cidade de Deus	Av. Margarita	2

Figura 8: Extensão das Avenidas

Fonte: Elaborado pelo pesquisador

A avenida Torquato Tapajós, como pode ser observado na imagem seguinte, num trajeto de 11,5 quilômetros, é o principal local em que ocorrem os delitos patrimoniais, dentro das unidades de transporte coletivo. O trecho considerado vai desde o semáforo da Arena esportiva até o início do novo viaduto próximo ao hospital Delphina Aziz.

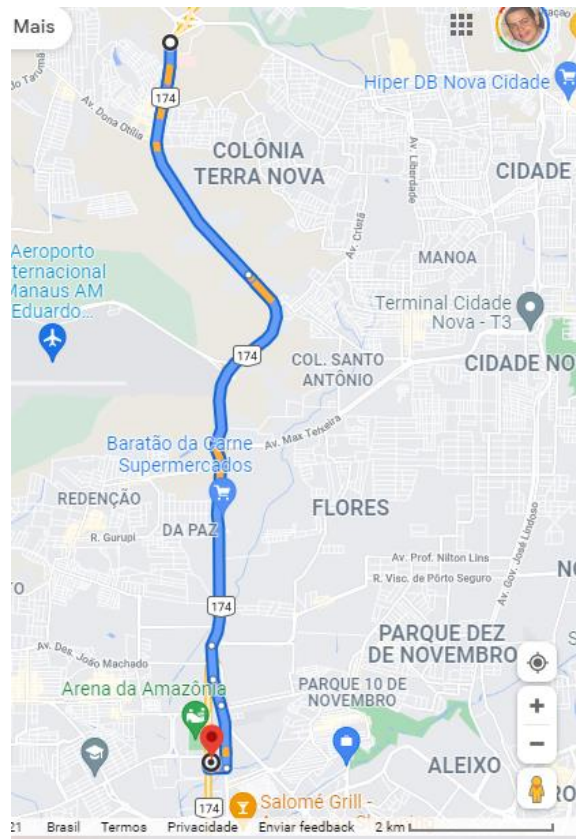


Figura 9: Torquato Tapajós

Fonte: Elaborado pelo pesquisador

O termo de Ajuste de Conduta, não contempla ações específicas por local, o que permitiria concentrar recursos numa área específica da cidade que, através do quantitativo de ocorrências, pode ser bem delimitada. Naturalmente, outros fatores estão associados ao anterior. Lamentavelmente o quantitativo mostra a necessidade de que a polícia e outras instituições, melhorem os mecanismos legais e as políticas de prevenção e controle do crime. O que ocorre frequentemente é a reação com propostas de políticas parciais e sem suporte técnico e empírico adequado.

A falta de fundamento técnico e dados da observação e experiência das propostas de políticas ameaçam minar os fundamentos de transições democráticas, na medida em que a insegurança derivada do crime e da violência passam a afetar o campo de gestão política da autoridade. A dramática situação de insegurança do transporte põe em risco a eficácia da democracia como sistema de exercício de interesses coletivos. A isso se acrescenta que a busca por uma “Recuperação rápida” dos níveis de segurança das pessoas negligencia o trabalho que é feito nas causas estruturais e que dão resultado. A busca rápida de soluções de questões complexas não só não funciona, como ocasiona a vulneração dos direitos dos cidadãos.

9. CONCLUSÕES

O presente trabalho teve início como pesquisa do fenômeno da criminalidade aquisitiva violenta no transporte coletivo de Manaus, considerando o acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta levado a efeito pelo Ministério Público do Amazonas. O objetivo final é a apresentação de um produto, em forma de Nota Técnica, conforme regulamentado no Art. 60, § 2º., II da Resolução 021/2018 – CCPG - UEA, considerando as medidas objeto do acordo celebrado, e a sua justificação nos dados apresentados.

Quando se fala em ajustamento de conduta, deve-se considerar que se trata de fato pretérito. A conduta a que se almeja ajustar, já ocorreu. Evidente pois que ao considerar o TAC em comento, e os diversos compromissários, entes públicos diretamente ligados de alguma forma ao transporte público ou às ocorrências havidas no transporte público, em correlação com o conteúdo objetivo do compromisso, aqui estabelecido como balizador, se está a considerar as medidas acordadas da mesma maneira como o catalisador nas experiências químicas, ou ainda as substâncias utilizadas como o contraste que os pacientes tomam ou injetam ao realizar exames médicos de imagem: a partir das relações destas com os dados de ocorrências em determinado espaço de tempo, além de compreender o fenômeno dos crimes patrimoniais no transporte público na cidade de Manaus, se relacionará as políticas públicas implementadas sob o prisma da eficiência.

Tratou-se não de analisar as medidas individualmente, mas de uma forma geral. O objeto a ser observado são as condutas. Assim tive como meta estabelecer um produto que fosse capaz de potencializar e focalizar os esforços da política pública-alvo, o que é coerente dentro de uma realidade de recursos sempre escassos considerando a máquina pública, principalmente quando se trata de investimentos em segurança pública. O que se notou e restou evidente, é que temos ocorrência concreta da chamada Teoria das Oportunidades, explicada a partir da existência de um ambiente favorável à conduta delituosa, descambando nos crimes patrimoniais no transporte público, considerando a Avenida Torquato Tapajós. A Teoria das Oportunidades explica como a pessoa transforma suas possíveis inclinações criminais em uma ação concreta. As oportunidades criminosas oferecidas são um motor para que o crime se materialize.

Ao analisar os dados, nos deparamos com uma metrópole do tamanho de Manaus, com uma população estimada em 2 255 903 habitantes em 2021³, e também a cidade mais influente da Amazônia Ocidental, que exerce um impacto significativo sobre o comércio, educação, finanças, indústria, mídia, pesquisas, poder militar, tecnologia e entretenimento de toda a

³<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama> acesso em 20 de novembro de 2021

região, recebendo a classificação de metrópole regional, por parte do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴, temos várias realidades dentro desta metrópole, e as medidas postas de forma geral, considerando a violência de forma ampla, e não setorializada, muito embora lógicas do ponto de vista instrumental e de controle, coerentes com a missão institucional do Ministério Público, do ponto de vista científico, podem ser potencializadas e tornadas mais efetivas. Estes aspectos são postos em uma Nota Técnica, oferecida como produto da presente pesquisa.

Usando termos modernos, temos diversas variantes virais da violência, algumas mais agressivas, e a vacina apresentada, a única, não tem o condão de combater a diversidade de enfermidades que se apresentam. A criminalidade aquisitiva violenta nas grandes cidades brasileiras, com assaltos à mão armada, é uma epidemia. Coube no presente trabalho perscrutar a faceta que ocorre e vitima especificamente aos usuários do transporte público coletivo urbano em Manaus. Os roubos são os principais crimes que têm um impacto determinante sobre as percepções de segurança na rede de transporte público.

Ser vitimizado em tais situações gera uma dramática intensificação da experiência de insegurança pessoal. Na análise espacial, são diversas violências sofridas pelos cidadãos de Manaus. Os bairros periféricos, carentes do ponto de vista dos serviços e bens da cidade, não estão presentes. Para viver a cidade, para ter acesso a estes serviços e bens, tem-se no transporte público, o principal veículo de acesso. Assim, além de um processo de expulsão, que não é o objeto de análise deste trabalho especificamente, mas que deve ser explicitado como uma violência antecedente, temos a violência precedente no transporte público, aqui focalizada nos crimes patrimoniais como exemplificativa. Apesar do recrudescimento desse fenômeno em todas as médias e grandes cidades brasileiras, ainda é uma área subpesquisada, cifra negra pois, carente de estudos técnicos e de interesse científico pragmático a predisposto a apresentar soluções. Assim temos a relevância do trabalho proposto, mas consideramos que existem outros aspectos importantes não abordados, como a violência materializada nos crimes contra a pessoa.

A importância social do presente trabalho, está no fato de que democracia não significa apenas liberdade pelos seus vieses meramente conceituais, mas garantia dos direitos fundamentais individuais e sociais. A consubstanciação de tais direitos se verifica no transporte seguro, garantindo a incolumidade do cidadão. Neste sentido cabe colaborar para que o problema em análise seja resolvido, promovendo a compreensão efetiva de solucioná-lo ou

⁴<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13558-asi-ibge-mostra-a-nova-dinamica-da-rede-urbana-brasileira> acesso em 20 de novembro de 2021

ordenar soluções efetivas. A Emenda Constitucional n. 90, de 15.09.2015, incluiu no art. 60., da Constituição Federal, o transporte como direito fundamental social⁵.

Manaus tem uma frota de 1.620 ônibus do sistema de transporte coletivo, coletivo⁶, que transporta, diariamente, em torno de 400.000 pessoas, ou seja, um quinto da população da cidade. 146 milhões de pessoas transportadas por ano. Cada uma destas viagens e cada uma destas pessoas representa uma oportunidade aos delinquentes e criminosos, e que não está sendo desperdiçada. Desta feita, a presente pesquisa, cujo fecho é um produto na forma de Nota Técnica, inscreve-se na agenda de pesquisa dedicada à compreensão dos processos de governança e participação social nas políticas públicas que estão sendo formuladas e implementadas visando a melhoria da segurança pública no transporte coletivo da cidade de Manaus do estado do Amazonas, em razão da preocupante quantidade de delitos patrimoniais acontecidos dentro deste universo de vários ônibus.

A pesquisa elaborada através do estudo de caso, e o produto final apresentado na forma de Nota Técnica, focaliza no TAC como um instrumento de política pública que se insere no debate sobre governança contemporânea. Considera-se ter honrado com o presente trabalho o investimento feito pela sociedade que efetivamente paga por uma universidade pública, sendo dever do estudante devolver a esta sociedade um produto útil, para minorar problemas objetivos e urgentes. Ao final, com a apresentação de um produto, em forma de Nota Técnica, buscou-se também ser coerente com um mestrado profissional.

⁵<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522343> acesso em 20 de novembro de 2021

⁶ <http://smtu.manaus.am.gov.br/coletivo/> acesso em 20 de novembro de 2021

10. REFERÊNCIAS

- BALZACQ, T. **Securitization theory: how security problems emerge and dissolve**. [S.l.]: Abingdon: Routledge., 2010.
- BAUMAN, Z. **Modernidad Líquida**. [S.l.]: Fundo de Cultúra Económica, 2000.
- BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. 1a. ed. São Paulo: ZAHAR, 2001.
- BERGMAN, M. . & K. G. **Vulnerabilidad al delito y sentimiento de inseguridad en Buenos Aires**. [S.l.]: Desarrollo Económico., 2009. 48(190-191), 209-234. p.
- CARTER , A.; BURKE, A. **Métodos de investigación**. Washington: Unión Panamericana, 2015.
- CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2017**. [S.l.]: [s.n.], 2017. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/43228-panorama-social-america-latina-2017-documento-informativo>>.
- CLOWARD , ; OHLIN,. **DELINQUENCY AND OPPORTUNITY, A THEORY OF DELINQUENT GANGS**. [S.l.]: The Free Press, 1960.
- DRUCKER, P. F. **Introdução à Administração**. [S.l.]: Tradução de Carlos A. Malferrari. 3 ed. São Paulo: Pioneira, 1998.
- FARIAS, T. [S.l.]: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/ambiente-juridico-termo-ajustamento-conduta-celeridade-processual>>.
- IMMU. [S.l.]: [s.n.], 2019. Disponível em: <<https://immutransporte.manaus.am.gov.br/coletivo/>>.
- LASCOUMES, P.; LE GALES, P. **Intro-duction: understanding public policy through its instruments**. Governance. [S.l.]: [s.n.], v. v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.
- LINDÓN, A. **Violencia/miedo: espacialidades y ciudad**. Casa del tiempo. [S.l.]: [s.n.], 2008. 4, 8, 14 p.

LULLE, ; SOUCHAUD, ; CONTRERAS, Y. **Movilidades y Cambio Urbano**: Bogotá, Santiago Y São Paulo. [S.l.]: U. Externado de Colombia, 2015. ISBN ISBN: 958772433X, 9789587724332.

MATTOS, S. **Objetivos Geral e Especificos**. [S.l.]: UNESAV, 2019. Disponível em: <<http://unesav.com.br/ckfinder/userfiles/files/Como%20elaborar%20Objetivos%20de%20Pesquisa.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2021.

MP. [S.l.]: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.mpam.mp.br/slides-noticias/12053-orgaos-de-seguranca-fecham-obrigacoes-no-tac-de-combate-a-assaltos-em-onibus-em-manaus#.YKEyq6j0nIU>>.

ROUX, G. **Cidade e Violência na América Latina**. Ciudad y violencia en América Latina. ed. [S.l.]: [s.n.], 1994.

SSP-AM. **Roubos a ônibus têm queda e alcançam menor quantidade de casos em três anos**. [S.l.]: [s.n.], 2021. Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/2021/07/roubos-a-onibus-tem-queda-e-alcancam-menor-quantidade-de-casos-em-tres-anos/>>.

URETA, S. **To move or not to move? Social exclusion, accessibility and dailymobility among the low-income population in Santiago, Chile. Mobilities**. [S.l.]: [s.n.], v. Vol. 3,n.º 2: 269-289, 2008.

WASSELL,. **Workplace violence intervention effectiveness: a systematic literature review**. [S.l.]: Saf Sci 2009;47(8):1049-55., 2009.

WILHELMSSEN, J. **How does war become a legitimate undertaking? Re-engaging the post-structuralist foundation of securitization theory. Cooperation and Conflict**. [S.l.]: [s.n.], 2017. 52, 166-183. p.

ANEXO



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE MESTRADO EM SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA E
DIREITOS HUMANOS**

NOTA TÉCNICA ELABORADA POR CARLOS AUGUSTO ALVARENGA DE BARROS

ASSUNTO: RECOMENDAÇÃO DE AÇÕES ESPECÍFICAS, QUE VISAM O APERFEIÇOAMENTO DO TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA N.º 02/2019/61 PROCEAP/81 PRODECON

1. RELATÓRIO

1. Esta Nota Técnica tem por objetivo melhorar a redação de cláusulas dos TERMOS DE AJUSTE DE CONDUTA, por intermédio da delimitação por local, para o qual foi utilizado como referência, o celebrado pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, por meio da Sexagésima Primeira Promotoria de Justiça, especializada no controle externo da atividade policial, do dia 29 de julho de 2019. N.º 02/2019/61 PROCEAP/81 PRODECON.

2. Para (PANICACCI, 2017, p. 10) as vantagens do emprego do compromisso de ajustamento de conduta, guarda algumas semelhanças com os mecanismos de *alternative dispute resolution* (ADR) do Direito norte-americano, bem como com outras formas de composição extrajudicial de diversos ordenamentos.

3. Ao se comparar os resultados obtidos pelo TAC com aqueles obtidos em demandas judiciais, podem-se elencar, dentre outras diferenças, as seguintes:

- a. Melhor compreensão dos problemas, a partir de rodadas de negociação em que se fazem presentes os interessados.
- b. Democratização da justiça, com realização de audiências públicas para debate de cada caso.
- c. Solução mais eficaz, e em tempo razoável. Sobretudo tendo em conta a demora dos processos judiciais no Brasil.
- d. Flexibilidade para que, caso seja necessário, aditar obrigações em contraposição à rigidez da coisa julgada.
- e. Redução da litigiosidade, buscando-se a composição do problema pela via negociada.
- f. Interação de profissionais de diversas áreas de conhecimento (interdisciplinaridade).

4. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é o documento derivado do compromisso de ajustamento de conduta. Ele documenta o acordo celebrado entre as partes interessadas, com o objetivo de proteger direitos de caráter transindividual. Trata-se de um título executivo extrajudicial que contém pelo menos uma obrigação de fazer ou de não fazer e a correspondente cominação, para o caso de seu descumprimento. Foi esse o foco do § 6º ao art. 5º da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública – LACP), ao estabelecer que “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (FARIAS, 2020, p. 22).

2. ANÁLISE

5. De acordo com dados da (SSP-AM, 2021) os registros de roubos a ônibus do transporte coletivo, em Manaus, apresentaram queda para julho 2021 por segundo mês consecutivo. De janeiro até maio, as ocorrências deste tipo de crime tiveram redução de 8% na comparação com igual período do ano passado. É o menor número de casos dos últimos três anos. A redução de ocorrências é reflexo do reforço da operação Catraca, da Polícia Militar do Amazonas. Mais de 6,7 mil abordagens a ônibus do transporte coletivo, alternativo e executivo foram realizadas pelas guarnições policiais ao longo do ano, como medida de prevenção à criminalidade. A Operação Catraca permite o cumprimento com uma das obrigações assumidas no TAC por parte da polícia militar, envolve policiais militares de todas as zonas da capital, realizando ações conforme levantamento de ocorrências.

6. Em maio 2021, a capital registrou 102 ocorrências de roubos a ônibus do transporte coletivo. No mesmo mês, em 2020, a cidade teve 121 notificações pelo crime formalizadas nos Distritos Integrados de Polícia Civil, por meio de Boletins de Ocorrência (BOs) (SSP-AM, 2021). “A redução reflete o planejamento de estratégias, intensificando as abordagens do patrulhamento da PM-AM..

7. De acordo com a (SSP-AM, 2021) mais de 126 mil pessoas foram abordadas durante as ações da operação Catraca, em Manaus. Ao todo, as ações policiais para combater os crimes no transporte de passageiros vistoriaram 4.446 ônibus coletivo, 966 micro-ônibus (alternativos e executivos) e 1.325 rotas que fazem transporte de trabalhadores para empresas do Polo Industrial de Manaus.

8. As políticas públicas têm como objetivo garantir os direitos sociais por meio de decisões, opções ou prioridades de escolhas e ações, devidamente planejadas e implantadas (SARAVIA e FERRAREZI, 2016 p. 81). A maneira de saber a eficácia da política pública é submetê-la a revisões periódicas, conforme aponta Muller (2002, p. 31), “a avaliação corresponde a um desejo de introduzir mais racionalidade científica nas decisões públicas, permitindo ao poder público conhecer os resultados reais de sua ação”.

9. Esta nota técnica constitui-se uma revisão. A revisão “corresponde ao desenvolvimento da teoria das políticas públicas, da qual é um momento essencial”. Na mesma linha, Monnier (1995, p. 62) aponta que “a questão da avaliação está intimamente ligada ao reconhecimento da política como modalidade de ação coletiva; ou seja, com a identificação da ação pública em termos de processos. ” Mas, além disso, um aspecto importante da legitimação política e, claro, da legitimação social da ação pública, reside em sua própria eficácia e eficiência.

10. A partir dessa abordagem, saber se as intervenções públicas se baseiam em um diagnóstico adequado dos problemas públicos que estão na sua origem; se a sua

concepção e implementação estão adaptadas aos objetivos perseguidos; se os resultados previstos são alcançados a um custo razoável e, se a partir deste conhecimento, gera-se um processo de aprendizagem contínuo que melhore o ciclo de ação pública. Tudo isso constitui um fator crítico para a gestão pública que só é sustentável através da revisão.

11. É necessário confrontar a ação pública implementada com os resultados obtidos. A situação de violência enfrentada pelos usuários do transporte público exige maior eficiência da ação pública o que, por sua vez, leva à necessidade de avaliar sistematicamente os resultados que produz, permitindo a adaptação da ação pública aos seus diferentes níveis.

12. A revisão busca mostrar o que foi feito; o que foi usado; em que medida os objetivos planejados foram alcançados; em que medida os resultados obtidos são atribuíveis ao termo de ajuste de conduta; quais são os efeitos adversos que esta política produz. É necessário que abranja todo o ciclo da intervenção. Os efeitos das intervenções públicas não podem ser concebidos como independentes de sua concepção e implementação.

13. Quando avaliamos o quantitativo de assaltos desde o ano 2015 até o ano 2021 no gráfico seguinte, é possível perceber um descenso no quantitativo, sendo que a queda do ano 2018 (sem assinatura do TAC) é mais significativa que a dos anos 2019-2020 (já com a assinatura do TAC). Devido a isso, surge a dúvida se foi realmente o TAC que impactou positivamente a incidência de assaltos, ou a redução na circulação de pessoas originada pela chegada da pandemia do COVID19.

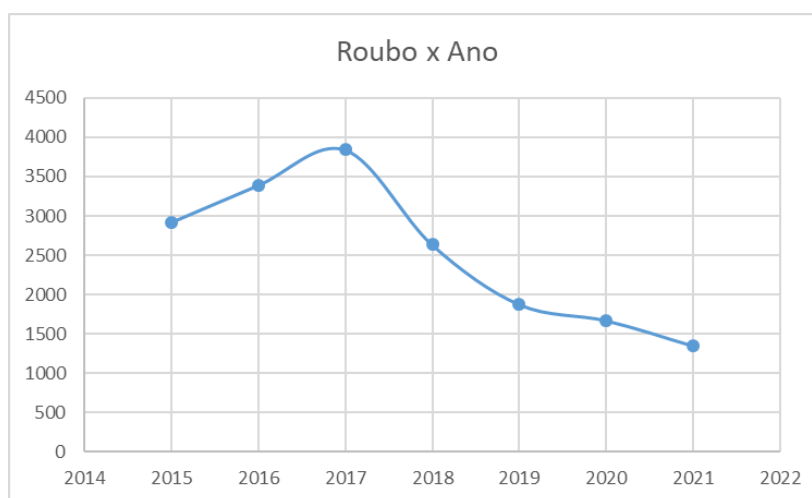


Figura 3: Roubo x Ano

Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2021)

14. O quantitativo por mês para os anos 2020 – 2021, mostrados na figura seguinte, revelam uma particularidade: a incidência de crimes no início de ano. Os meses de janeiro e fevereiro contribuindo com mais incidência nos delitos patrimoniais, dentro das unidades de transporte público.

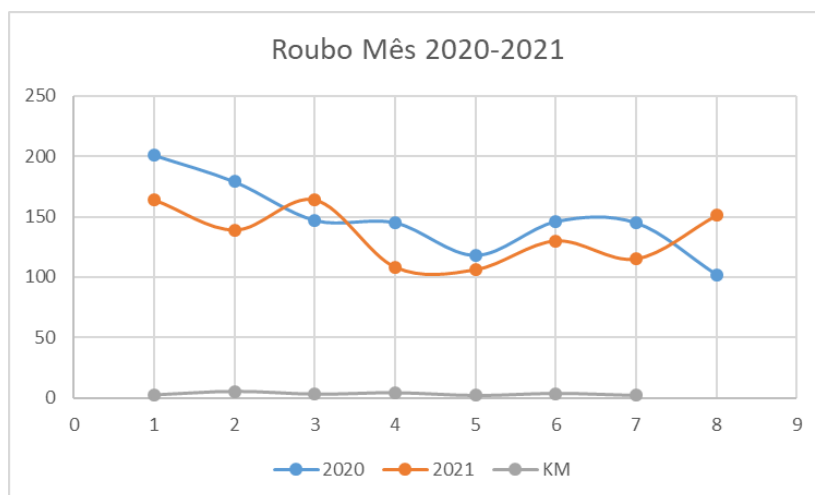


Figura 4: Roubo x Mês

Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2021)

15. Quando o quantitativo é avaliado por dia, no gráfico seguinte, os primeiros dias da semana são os que mais incidem no total, com um descenso considerável para o final de semana. Neste caso, a mostra utilizada é de sete mil cento e noventa e seis (7.196) assaltos cometidos desde janeiro 2019 até agosto 2021.

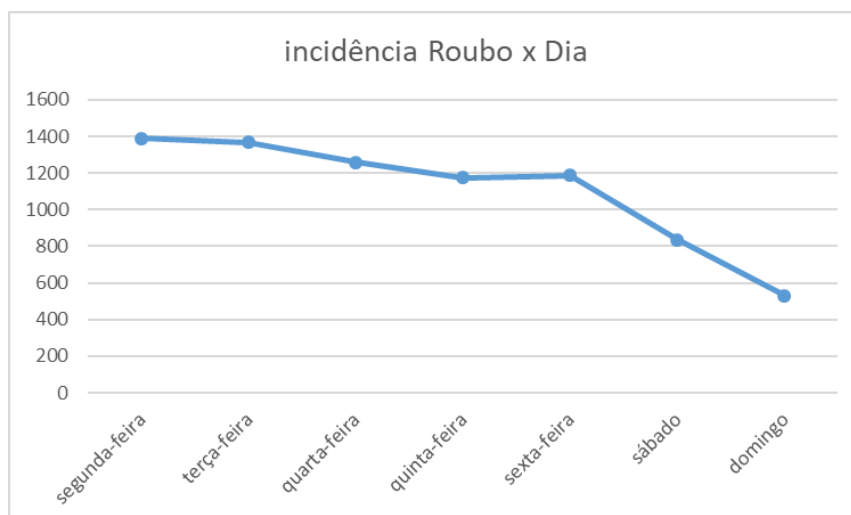


Figura 5: Incidência Roubo x Dia

Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2021)

16. Durante a pesquisa foi feito um levantamento de quantitativo por bairro, como pode ser observado na tabela seguinte. Desse total de 62 bairros, só sete contribuem com mais da metade dos assaltos, o que indica que os recursos e políticas implementadas devem ser reforçadas nestas localidades. O bairro Cidade Nova é o bairro com maior incidência no número de assaltos, respondendo com onze vírgula trinta e oito por cento (11,38%) do total de assaltos. Vale lembrar que esse bairro é o mais populoso da cidade, com um total de 146.730 habitantes e uma densidade populacional de 10.337 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2019).

Bairro	Qtde	Bairro	Qtde
Cidade Nova	819	São Geraldo	39
Tarumã	721	Nossa Sra Das Graças	38
Colônia Terra Nova	568	Nova Esperança	38
Centro	509	Distrito Industrial II	37
São Jose Operario	464	Crespo	36
Flores	428	Dom Pedro I	34
Cidade de Deus	370	Petropolis	33
Distrito Industrial I	355	Adrianopolis	31
Tancredo Neves	330	Sto Agostinho	27
Sta Etelvina	243	Presidente Vargas	24
Jorge Teixeira	218	São Francisco	23
Novo Aleixo	196	Raiz	22
Colônia Santo Antônio	155	São Jorge	19
Coroado	154	Praça 14	18
Novo Israel	149	Sto Antônio	17
Compensa	133	Lirio do Vale	16
Nova Cidade	128	Redenção	14
Cachoeirinha	123	Colônia Antônio Aleixo	11
Zumbi dos Palmares	121	Vila Buriti	11
Japiim	119	Educandos	10
Armando Mendes	114	Puraquequara	9
Gilberto Mestrinho	104	Planalto	8
Aleixo	90	Vila da Prata	8
Lago Azul	89	Betania	6
Chapada	88	São Raimundo	6
Parque 10	71	Colônia Oliveira Macha	3
Monte das Oliveiras	70	Morro da Liberdade	3
Da Paz	68	Nossa Sra Aparecida	3
Tarumã Açú	62	São Lázaro	3
Santa Nova	57	São Lázaro	1

Figura 6: Assalto Por Bairro

Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2021)

17. Como foi dito anteriormente, outros seis bairros contribuem com mais da metade dos assaltos, como pode ser observado no gráfico seguinte, o que levanta a questão em relação às particularidades comuns que possam ter estes locais.

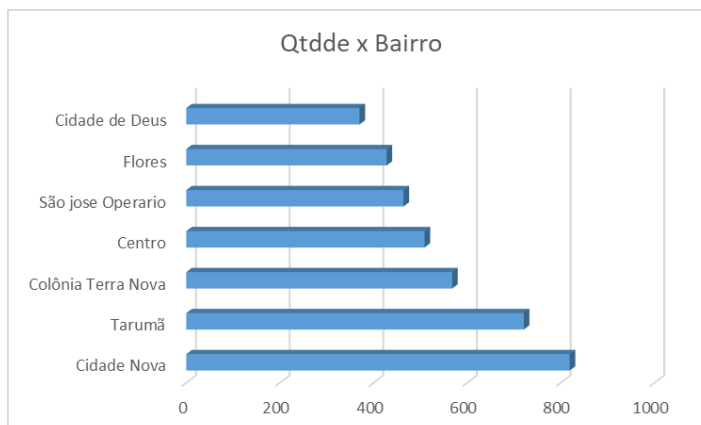


Figura 7: Quantidades de Roubo x Bairro
Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2021)

18. Na tabela seguinte é possível identificar que estes bairros têm dentro de seu território, avenidas com muita circulação de transporte público e, conseqüentemente, passageiros, usuários do transporte coletivo que se dirigem a estes bairros, onde possivelmente residem.

Bairro	Avenida	KM
Cidade Nova	Av. Margarita	2,5
Tarumã	Av. Torquato Tapajós	5
Colônia Terra Nova	Av. Torquato Tapajós	3
Centro	Av. Constantino Nery	4
São José Operário	Av. Autaz Mirim	2
Flores	Av. Torquato Tapajós	3,5
Cidade de Deus	Av. Margarita	2

Figura 8: Avenida x Bairro
Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2021)

19. A avenida Torquato Tapajós, como pode ser observado na imagem seguinte, num trajeto de 11,5 quilômetros, é o principal local em que ocorrem os delitos patrimoniais, dentro das unidades de transporte coletivo. O trecho considerado vai desde o semáforo da Arena esportiva até o início do novo viaduto próximo ao hospital Delphina Aziz.

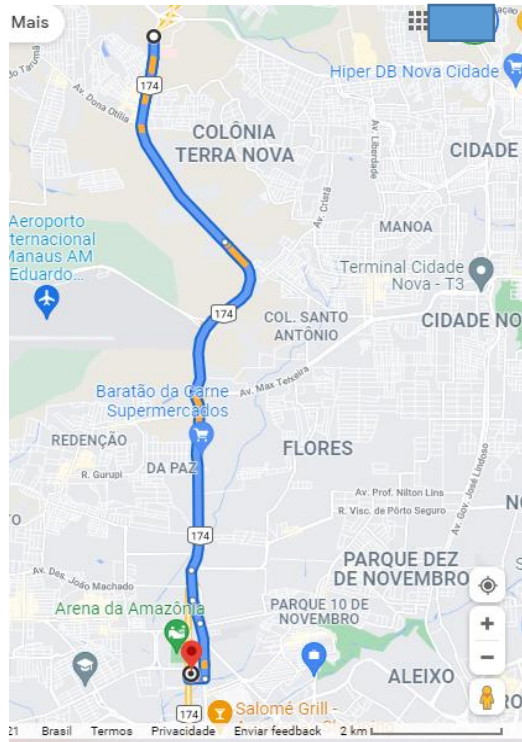


Figura 9: Avenida Com Maior Incidência
Fonte: Google Maps (2021)

20. Existe também um trajeto de (1) um quilômetro na saída do viaduto, na Avenida José Enrique Bentes Rodrigues, no bairro Colônia Terra Nova, com muita incidência de crimes.

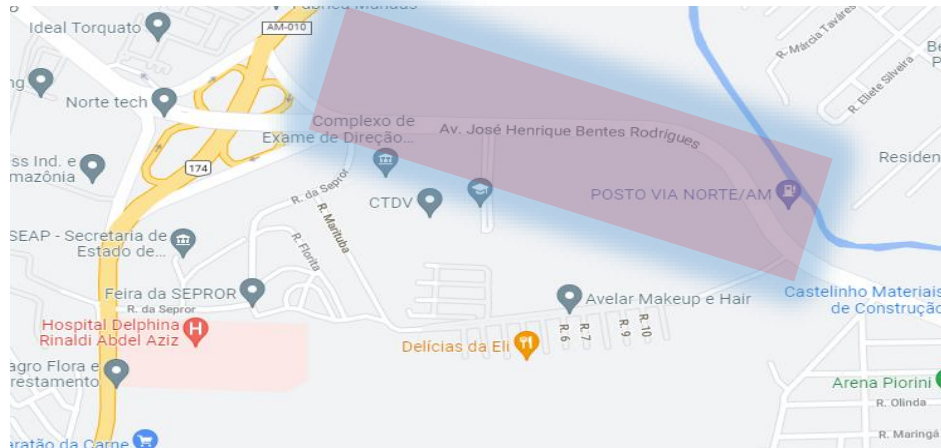


Figura 10: Avenida José Enrique Bentes Rodrigues
Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2021)

21. Estes espaços tem a vantagem de contar com 40 hectares de mata densa entre as coordenadas: -2.9917833540715035, -60.02859949644489 / -2.983351236114773, -60.01996278344634 / -2.984647665052708, -60.01778482973837 / -2.9870369474351195, -60.019254680270336 / -2.9890405121001042, -60.016765590317014 / -2.9898655082362318, -60.01904010354898 / -2.9892655111078468, -60.020231004344964 / -2.9922869086357826, -60.020949835357364 / -2.9930047603263925, -60.01963018852938 / -2.9939047528263742, -60.020660156785375 / -2.9932619461010503, -60.02156142556913 / -2.9930690905144286, -60.02736572584503 / -2.992094097862566, -60.02839569410101.

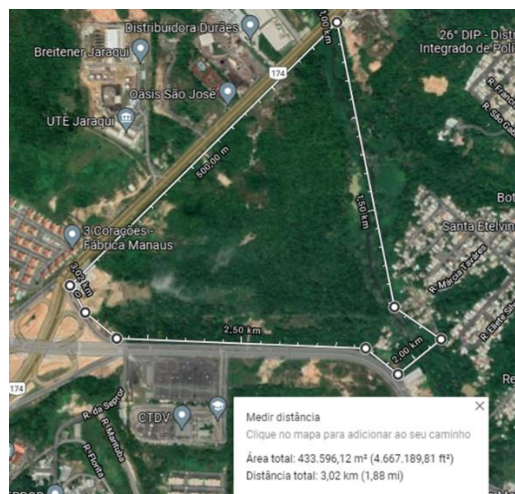


Figura 11: Mata Densa
Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2021)

22. Uma ação que seria importante para mitigar esse tipo de crime nesse local, seria colocar viaturas no estacionamento da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP).



Figura 12: Estacionamento SEAP
Fonte: Google Street View (2021)

23. Desde este estacionamento, há possibilidade de se chegar imediatamente na avenida Torquato Tapajós, inclusive interceptar alguma unidade de transporte público em que tenha sido identificada alguma ocorrência de roubo.

24. Vale lembrar que os DIPs mais próximos são: o 26° DIP - Distrito Integrado de Polícia localizado na rua Vitória Régia, 67 - Santa Etelvina, Manaus - AM, 69059-570 e o 20° DIP - Distrito Integrado de Polícia localizado na Av. Dona Otília, 1266 - Tarumã, Manaus - AM, 69021-005, operativamente distantes, em caso de alguma ocorrência.

25. A falta de fundamento técnico e dados da observação e experiência das propostas de políticas ameaçam minar os fundamentos de transições democráticas, na medida em que a insegurança derivada do crime e da violência passam a afetar o campo de gestão política da autoridade. A dramática situação de insegurança do transporte põe em risco a eficácia da democracia como sistema de exercício de interesses coletivos. A isso se acrescenta que a busca por uma “Recuperação rápida” dos níveis de segurança das pessoas negligencia o trabalho que é feito nas causas estruturais e que dão resultado. A busca rápida de soluções de questões complexas não só não funciona, como ocasiona a vulneração dos direitos dos cidadãos.

3. CONCLUSÃO

26. O termo de Ajuste de Conduta, não contempla ações específicas por local. Melhorar este aspecto permitiria concentrar recursos numa área característica da cidade que, através do quantitativo de ocorrências, pode ser bem delimitada. Naturalmente, outros fatores estão associados à incidência de casos em locais especiais, como a mata no redor. É necessário que a polícia e outras instituições melhorem os mecanismos legais e as políticas de prevenção e de controle do crime.

27. O que ocorre frequentemente é a reação com propostas de políticas parciais e sem suporte técnico e empírico adequados.

4. Referências Bibliográficas

CUNHA, Maria Luiza Silva et al. **Avaliação na política de saúde e participação social**, 1995.

FARIAS, T. **Termo de Ajustamento de Conduta e celeridade processual**. [S.l.]: CONJUR, 2020.

PANICACCI. Compromisso de Ajustamento de Conduta. [S.l.]: Saraiva, 2017. 10 p.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: Enap, v. 1, p. 317, 2006.