

## GESTÃO DE RISCO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL: ATUAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NA REGIÃO DO MARAJÓ-PA

 <https://doi.org/10.56238/arev7n1-148>

Data de submissão: 17/12/2024

Data de publicação: 17/01/2025

### **Dilermando Dantas Junior**

Especialista em Gestão Estratégica  
Instituto de Segurança Pública do Estado do Pará - IESP  
E-mail: [dilerdjr@gmail.com](mailto:dilerdjr@gmail.com)  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3556-1348>  
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/7665242568690242>

### **Wando Dias Miranda**

Doutor em Desenvolvimento  
Universidade do Estado do Pará  
E-mail: [wandomiranda@outlook.com](mailto:wandomiranda@outlook.com)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1630-6736>  
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/6925939035060395>

### **Seidel Ferreira dos Santos**

Doutor em Biotecnologia e Biodiversidade – Bionorte  
Universidade do Estado do Pará  
E-mail: [seidelsantos@uepa.br](mailto:seidelsantos@uepa.br)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6049-1188>  
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/6531723156764196>

### **Roberto Magno Reis Netto**

Doutor em Geografia (UFPA).  
Universidade do Estado do Pará  
E-mail: [bob\\_reis\\_ufpa@yahoo.com.br](mailto:bob_reis_ufpa@yahoo.com.br)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5076-6149>  
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/5368010317556530>

### **Leonardo Sousa dos Santos**

Doutor em Geografia  
Corpo de Bombeiros Militar e Coordenadoria Estadual de Defesa Civil  
E-mail: [leonardodrgeo@gmail.com](mailto:leonardodrgeo@gmail.com)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1912-7100>  
LATTES: <https://lattes.cnpq.br/8784955066806824>

## **RESUMO**

Objetivo: Este trabalho tem por objetivo discutir os conceitos de gestão de risco, governança e inovação em segurança pública, com foco na atuação da base fluvial de Antônio Lemos, localizada na porção ocidental do Marajó-PA. Metodologia: A pesquisa possui natureza descritiva e exploratória, abordando a análise de autores no campo da governança em segurança pública e inovação. Foram utilizados dados do sistema SISP2, analisados com base na técnica de pesquisa documental (Kripka

et al., 2015; Perovano, 2014), com autorização específica (PAE 2024/732795). A área de estudo é a porção ocidental do arquipélago do Marajó, sendo observados fatores como criminalidade, transporte fluvial e impacto da base fluvial Antônio Lemos. Resultados: A instalação da base fluvial proporcionou maior cobertura e eficiência no policiamento fluvial, reduzindo os índices de criminalidade em áreas próximas, especialmente em Breves-PA. Apesar disso, questões como sub-registro de crimes e limitações de alcance permanecem desafios. O estudo reafirma a necessidade de implementar mais bases fluviais, destacando sua relevância para a segurança pública e para o desenvolvimento socioeconômico local. Observa-se que a integração de políticas públicas com iniciativas de inovação social pode transformar a dinâmica regional, ampliando a segurança e estimulando o progresso econômico.

**Palavras-chave:** Gestão de Risco. Governança. Segurança Pública. Inovação Social. Amazônia.

## 1 INTRODUÇÃO

Quando se aborda o tema da segurança pública, é comum associá-lo exclusivamente às organizações policiais e à atuação repressiva direcionada à criminalidade. No contexto de violência que marca o Brasil, torna-se imprescindível pensar a segurança pública para além de ações repressivas pontuais, geralmente iniciadas após a ocorrência de um crime.

Villa (2020) argumenta que o grau de organização do crime atualmente demanda uma atuação mais integrada entre as corporações policiais, requerendo a implementação de políticas públicas capazes de prevenir, de maneira sistemática, a ocorrência de delitos. Nesse sentido, ele introduz a ideia de governança, promovendo um processo objetivo de gestão e avaliação de políticas públicas, no qual o controle não se limita às mãos daqueles responsáveis por implementá-las.

Para Giddens (2008), uma das premissas fundamentais do Estado é assegurar o direito à segurança pública, à proteção da vida e do patrimônio, bem como a outros direitos fundamentais, permitindo que os cidadãos os exerçam plenamente. Essa garantia é essencial para viabilizar estratégias voltadas ao desenvolvimento econômico e social. Por outro lado, a ausência de serviços básicos, como saúde, educação e oportunidades de emprego e renda, intensifica a segregação urbana, vulnerabiliza o tecido social e impacta negativamente o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Dessa forma, reforça-se a necessidade de políticas públicas transversais, que enfrentem de maneira integrada questões como a violência e os delitos, os quais não podem ser resolvidos exclusivamente por meio de ações repressivas dos órgãos de segurança pública.

A criminalidade é um fenômeno multifacetado, que abrange aspectos territoriais, socioeconômicos e políticos, entre outros. Por isso, ao tratar do enfrentamento dessa problemática, é fundamental considerar suas diversas nuances, especialmente no que tange à mitigação de riscos e ao gerenciamento de ameaças. Assim, a análise de risco torna-se uma ferramenta central, permitindo antecipar a ocorrência de delitos e atuar de maneira preventiva e eficaz (Cerqueira, 2017).

Nesse contexto, considerando a complexidade do tema e a necessidade de abordagens interdisciplinares para tratar a criminalidade e a violência, o presente artigo tem como objetivo discutir os conceitos de gestão de risco, governança e inovação em segurança pública, com foco na atuação da segurança pública na Região do Marajó-PA Ocidental, destacando o fenômeno e o papel das bases fluviais paraenses.

A relevância do tema decorre do desafio inerente à implementação de políticas de enfrentamento à criminalidade, especialmente em um território marcado pela integração dos rios paraenses a fronteiras internacionais do Brasil. Muitas dessas áreas operam sem inteligência ou integração suficientes, o que limita a repressão a ações como o combate a roubos, homicídios e tráfico

de entorpecentes, sem, contudo, abordar as causas criminogênicas que levam indivíduos a participar dessas práticas ilícitas.

## 2 METODOLOGIA DA PESQUISA E DO ESPAÇO GEOGRÁFICO DE REFERÊNCIA

Em relação aos aspectos metodológicos, o trabalho adotou uma natureza descritiva – voltada à apresentação de problemas ínsitos ao espaço geográfico de referência analisado – e exploratória, buscando uma conformação entre aspectos teóricos e dados reais.

O trabalho partiu de uma análise de autores do campo da Governança em Segurança Pública e Inovação, a partir dos quais se passou a um cotejo entre ideias, dados, indicadores e notícias, demonstrando possibilidades quanto à governança sobre o espaço geográfico de referência do estudo: a porção ocidental do Arquipélago do Marajó, no Estado do Pará.

Utilizou-se, igualmente, a técnica de análise de pesquisa documental (Kripka et al., 2015; Perovano, 2014) de dados da Secretaria de Inteligência e Análise Criminal – SIAC, oriundos do sistema SISP2, devidamente autorizados pelo PAE 2024/732795, para análise dos potenciais resultados de medidas de governança na região.

A figura 1, mostra a grande quantidade de corpos hídricos que compõem a porção ocidental – muito maior, inclusive, que a existente na porção oriental. Esses rios são quase todos caudalosos e se relacionam diretamente com fluxos inerentes ao Rio Amazonas, ao norte, e ao Rio Pará, ao sul e a leste do arquipélago.

Figura 1 – Hidrografia do arquipélago do Marajó



Fonte: Elaboração dos autores.

Os dez municípios do lado ocidental são acessíveis somente por via aérea, em pequenas aeronaves, ou através dos rios, utilizando uma grande variedade de embarcações. Destaca-se, nesse contexto, a hidrovia dos rios Itamaraty-Tajapurú-Buiuçu, conhecida como Estreitos, um corredor fluvial que conecta os rios Amazonas e Pará, compondo uma das hidrovias mais importantes do país no modal de transporte de cargas e passageiros.

As décadas de ausência do Estado – não apenas na área da segurança pública, mas também, e principalmente, no campo da assistência social, do emprego e renda e da saúde pública – transformaram o Marajó em um terreno fértil para a atuação de diversos agentes territoriais criminosos. Entre esses, destacam-se os responsáveis por crimes contra crianças e adolescentes, além dos chamados piratas – criminosos que operam em embarcações clandestinas, cometendo variados delitos contra ribeirinhos e, principalmente, contra outras embarcações. O problema é agravado pela precariedade do transporte de passageiros, frequentemente marcado por naufrágios, quase sempre decorrentes do excesso de passageiros.

O grande desafio de combater a criminalidade, o transporte irregular de passageiros e de cargas, entre outros problemas, envolve a extensa malha fluvial, o déficit de efetivo policial – especialmente da polícia civil – e a falta de participação da população local. Esta, muitas vezes, por falta de conhecimento ou por medo de represálias, deixa de registrar ocorrências criminais e de colaborar com o trabalho dos órgãos de segurança.

Como exposto, o Marajó é caracterizado por carências que geram graves problemas sociais, os quais, por sua vez, resultam em desafios significativos para a segurança pública. Assim, é possível afirmar a imprescindibilidade de considerar esse contexto como pressuposto para uma ação de inovação social que permita garantir a segurança em um sentido macro, assegurando, sobretudo, o acesso a outros direitos (Cloutier, 2003; Tardif; Harrisson, 2005).

Conforme apontado na tabela 1, a seguir, os dados evidenciam os resultados de anos de negligência por parte dos governantes em relação às políticas públicas básicas, sistematicamente negadas ao caboclo marajoara.

Tabela 1 – IDH-M 2010 com os 10 municípios do Marajó Ocidental – Pará – Brasil.

Ranking IDHM 2010	Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
5081°	S S Boa Vista	0,588	0,520	0,760	0,439
5502°	Gurupá	0,509	0,510	0,777	0,333
5520°	Breves	0,503	0,524	0,778	0,312
5524°	Curralinho	0,502	0,508	0,769	0,323
5543°	Afuá	0,489	0,485	0,774	0,311

5550°	Anajás	0,484	0,506	0,774	0,290
5553°	Portel	0,483	0,513	0,767	0,286
5558°	Bagre	0,471	0,481	0,777	0,280
5560°	Chaves	0,453	0,516	0,769	0,234
5565°	Melgaço	0,418	0,454	0,776	0,207

Fonte: UNDP, 2023.

Os números mostram, claramente, que, dos dez municípios do Marajó Ocidental, quatro apresentam Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) baixo, enquanto os outros seis são classificados como muito baixos (UNDP, 2023). O município de Melgaço ocupa a última posição no espaço de referência, correspondente à 5565ª colocação no ranking dos municípios brasileiros em relação ao referido índice (UNDP, 2023).

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

#### 3.1 O MARAJÓ E A NECESSIDADE DE UM OLHAR DE GOVERNANÇA E INOVAÇÃO

De acordo com Crises (2018), o conceito de inovação social envolve arranjos institucionais e organizacionais voltados ao atendimento das demandas sociais. Nesse sentido, as bases fluviais enquadram-se nesse conceito ao implementarem atividades e serviços integrados, com a atuação de servidores policiais, civis e militares, bombeiros militares e assistentes sociais. Nessa perspectiva, as bases surgem como uma ferramenta tecnológica e uma inovação social.

No contexto dos problemas enfrentados pela população marajoara, torna-se relevante a promoção de uma gestão adequada dos riscos associados à criminalidade, de modo a estabelecer processos decisórios inerentes às medidas mais viáveis a serem aplicadas, cujos resultados fortalecerão a região, inclusive sob o aspecto econômico.

Trata-se de um processo que exige a compreensão das condicionantes econômicas, sociais e políticas. Assim, diante dos problemas de violência na região, urge a adoção de medidas inspiradas no modelo de inovação social, que operem como forças focais, atuando lado a lado com o desenvolvimento em diversas frentes.

Quando se fala em políticas de gestão de riscos, autores como Machado (2014) e Brasiliano (2016) argumentam que, ao tratar de uma estratégia biopolítica para conter o avanço da criminalidade, o foco deve deixar de ser o evento criminoso em si, abrangendo a complexidade dos fatores socioeconômicos circunscritos à questão.

Emerge, nesse contexto, a ideia de governança aplicada às políticas públicas na esfera da segurança pública, as quais pressupõem um diálogo constante com outros setores públicos e privados, a fim de alcançar resultados efetivos.

O risco é uma incerteza, algo que nem sempre está sob a ingerência do homem quanto à possibilidade de evitar sua efetiva concretização. Quando não há saúde, educação, emprego e renda, o risco de aumento da criminalidade é expressivo. Em situações como uma rua mal iluminada, o risco de ocorrência de delitos cresce exponencialmente. Quando o crime ocorre, raramente se questiona a iluminação pública – pela qual, aliás, o cidadão paga –, e o debate recai quase sempre sobre as potenciais falhas das polícias. As consequências dessas omissões acabam recaindo sobre a segurança pública, que, por sua vez, torna-se socialmente responsável por mitigar problemas frequentemente causados por variáveis multifacetadas (Galante, 2015).

Em um cenário de incertezas, a gestão de riscos, abrangendo aspectos internos e externos, possibilita a identificação preventiva de fatores que podem prejudicar o cidadão. No âmbito da segurança pública, essa gestão representa a preservação de vidas e a manutenção da ordem pública (Galante, 2015).

### 3.2 GOVERNANÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

A sociedade abrange diversos processos sociais. Para Oliveira et al. (2016) e Sinhoretto (2014), os processos sociais antecedem a ocorrência do evento delituoso e referem-se, não ao criminoso, mas aos cidadãos, que possuem direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, como a liberdade de ir e vir, a saúde, a educação e a própria segurança. Nesse sentido, entende-se que a segurança, embora seja uma garantia para o pleno exercício de outros direitos, constitui apenas mais um dos direitos esculpidos no texto constitucional, e não o único a ser assegurado.

Quando se fala em governança pública, fala-se exatamente em transversalidade: tratar o enfrentamento da criminalidade de forma ampla, com a adoção de políticas voltadas à concretização de direitos básicos, cuja ausência pode contribuir para o aumento da violência.

A mensuração de riscos, sob essa ótica, permite identificar e antecipar fatores deficitários, a fim de viabilizar a adoção de políticas públicas amplas e eficazes. Buta e Teixeira (2020) assinalam que a identificação de riscos e pontos vulneráveis possibilita o estabelecimento de prioridades.

Esse processo envolve um estudo abrangente que, para Giddens (2008), deve considerar elementos estruturais das organizações, valores, aspectos comportamentais, processos adotados, entre outros fatores, permitindo o desenvolvimento socioeconômico e o pleno gozo de direitos pelos cidadãos. É essencial, portanto, ir além do âmbito operacional e tático, centrando-se principalmente no âmbito estratégico, onde o processo decisório ocorre, e a gestão de riscos funciona como uma ferramenta de política estratégica.

Nesse contexto, emerge o conceito de inovação social e tecnológica como consequência direta da ideia de governança. Esse conceito pode ser exemplificado pelo advento dos Grupamentos Fluvial e Aéreo de Segurança Pública (GFLU e GRAESP), criados em 2011, por meio dos quais a SEGUP unificou recursos materiais, humanos e meios operacionais para ações conjuntas, integrando as polícias civil e militar e os bombeiros militares no GFLU, que passou a realizar inúmeras missões fluviais integradas em todo o Marajó.

As missões do órgão elevaram o enfrentamento da criminalidade na região a outro nível de estratégia, planejamento e resultados. Os objetivos alcançados foram tão expressivos que logo atraíram a atenção de outras forças de segurança pública dos estados vizinhos – Amazonas e Amapá – como modelo de integração a ser seguido.

Contudo, as operações fluviais partindo da base em Belém sempre geraram custos operacionais elevados ao orçamento destinado à Segurança Pública, especialmente no que tange ao consumo de combustível para abastecimento das viaturas fluviais (lanchas e barcos). Aqui, qualquer comparação com viaturas terrestres (carros) é descabida, pois, com um tanque de 50 litros de gasolina, um carro pode percorrer mais de 500 km. Entretanto, uma lancha do tipo EAT, equipada um motor de 300 HP (cavalos de potência), consome cerca de 70 litros por hora em velocidade de cruzeiro, considerando condições normais de maré.

Por exemplo, um veículo terrestre poderia percorrer o trajeto entre a orla da UFPA e a orla de Outeiro em aproximadamente 40 minutos. No entanto, um barco com motor de 300 HP, que consome 50 litros de diesel por hora, enfrentaria dificuldades para percorrer a mesma distância, especialmente ao se considerar as condições de maré – enchente ou vazante –, ventos fortes e grandes ondas, que afetam diretamente o consumo de combustível.

No início do ano de 2014, idealizou-se a implantação de sete bases fluviais em todo o Estado, com o objetivo de viabilizar operações fluviais de enfrentamento à criminalidade de forma mais eficaz e com um custo operacional menor para o Estado. Nesse mesmo contexto, pensou-se na modernização da frota de lanchas fluviais. O projeto das bases fluviais foi apresentado à SEGUP em 2014, com a proposta de instalar a primeira base na Vila de Antônio Lemos, um local amplamente utilizado como ponto de apoio por agentes fazendários há anos, localizado no Estreito do Marajó Ocidental. Trata-se de um ponto estratégico por ser rota obrigatória de todo modal de transporte de cargas e passageiros entre as três capitais: Belém (Pará), Manaus (Amazonas) e Macapá (Amapá).

Pelo mesmo motivo estratégico, sugeriu-se que a segunda base fosse instalada em Óbidos-PA, onde já existia uma base de fiscalização da Polícia Federal e da Receita Federal, voltada ao combate

ao tráfico de drogas e ao controle aduaneiro. Contudo, essa base não atendia adequadamente às demandas das populações ribeirinhas, como o enfrentamento aos roubos fluviais no Baixo Amazonas.

Em meados de 2022, a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP) inaugurou, na Vila de Antônio Lemos, a primeira base fluvial, o que passou a impactar diretamente a dinâmica do crime na região do Marajó. Apesar do grande potencial turístico da área, antes do lançamento e apresentação dessa ferramenta tecnológica à população marajoara e aos navegantes, prevalecia um forte receio de investidas criminosas. Esse cenário começou a mudar com as ações integradas de diversos órgãos, promovendo uma sensação crescente de segurança.

O Estado do Pará – com mais de 1,245 milhão de km<sup>2</sup> – e a ilha do Marajó – com mais de 104 mil km<sup>2</sup> e uma malha de mais de 5.500 km de rios navegáveis, além de uma vocação natural para o transporte no modal fluvial – representam espaços desafiadores para a implementação de políticas públicas em segurança. Como se observa na figura 2, um mapa multimodal elaborado de acordo com o Sistema Nacional de Viação (SNV) – instituído pela Lei nº 12.379/2011 (Brasil, 2011) –, é evidente o quantitativo de rios, em sua maioria totalmente navegáveis, no Estado e no Marajó. Esse fator, relevante para o modal fluvial, é fundamental para as atividades de transporte aquaviário de cargas e passageiros.

Figura 2 – Mapa Multimodal –PARÁ 2023.

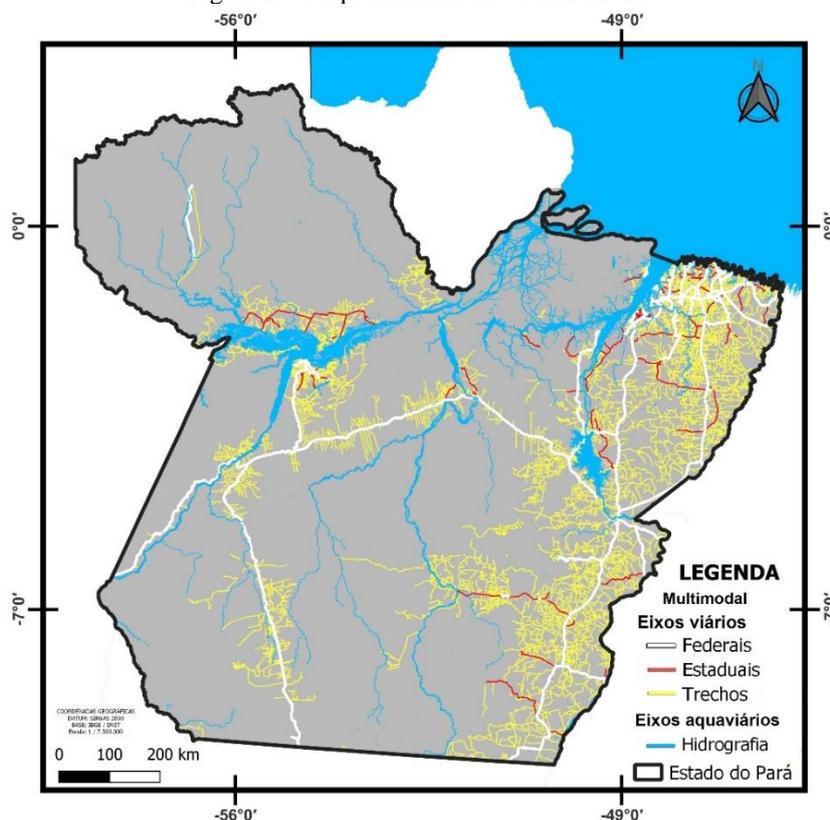


Imagem: IBGE / DNIT 2023.

De igual forma, o corredor fluvial que se estende do município de Óbidos-PA à Ponta do Capim, nas proximidades de Barcarena – ou seja, do Baixo Amazonas ao sul marajoara – representa uma das áreas mais sensíveis do ponto de vista dos riscos para a segurança pública. Esse corredor configura-se como um ponto de especial atenção para este trabalho e para as políticas públicas paraenses, conforme se passa a discutir a seguir.

### 3.3 INSEGURANÇA E RISCO NA NAVEGAÇÃO

Vários são os óbices enfrentados pelo sistema de segurança pública, especialmente na região de ligação do rio Amazonas ao rio Pará, através dos Estreitos de Breves (rios Itamaraty-Tajapurubuiçu e Parauaú), saindo na baía das Bocas até a travessia da ilha do Capim (Reis Netto, 2023).

Devido à extensa malha fluvial e às condições de navegabilidade restrita, como a necessidade de navegação noturna em velocidade controlada, o policiamento embarcado deve ser ágil para obter êxito nas missões. Entretanto, obstáculos como troncos de madeira ou vegetação flutuante nos rios representam riscos diretos enfrentados pelo piloto e sua equipe durante o dia. À noite, esses riscos aumentam exponencialmente, abrangendo inclusive o risco à própria vida dos poucos agentes públicos destacados para cobrir essa vasta extensão de rios navegáveis.

Faz-se necessário, portanto, contar com um efetivo treinado na condução de embarcações e com vocação específica para atuar no serviço embarcado. Destaca-se que pilotar não é simplesmente conduzir; é necessário saber pilotar, especialmente em situações adversas. Por exemplo, em condições climáticas desfavoráveis, é essencial possuir conhecimento prático sobre navegabilidade – como os canais de navegação e o relevo do fundo dos rios – para reduzir os riscos de acidentes, como o encalhe da embarcação em bancos de areia submersos ou colisões com pedrais igualmente submersos, o que pode comprometer a navegação devido à limitação de calado.

Esses fatores tornam o policiamento embarcado uma atividade altamente especializada. Além dos conhecimentos sobre o crime e como combatê-lo, exige-se expertise em outro campo: a navegação. É comum pilotos inexperientes colidirem o fundo da embarcação com paus ou pedrais submersos, sendo a pane do sistema propulsor o menor dos problemas. Caso a colisão ocorra em alta velocidade, podem haver danos graves ao casco, tornando o naufrágio inevitável. Esse tipo de incidente prejudica a missão e coloca a vida da tripulação em risco direto de morte.

Com a criação do Grupamento Fluvial de Segurança Pública (GFLU) pela Lei nº 7.584/2011 (Estado do Pará, 2011), composto pela Delegacia Fluvial (DPFLU), Companhia Independente Fluvial (CIPFLU) e Corpo de Bombeiros Marítimo e Fluvial (GMAF), o Estado tornou-se mais presente, especialmente por meio de operações fluviais integradas, realizadas tanto com efetivo próprio quanto

em parcerias interagências. Essas ações levaram o Estado aos rincões mais distantes do Marajó, do Baixo Amazonas e das áreas circunvizinhas a Belém.

Após várias missões bem-sucedidas, iniciadas a partir de Belém em 2014, propôs-se a instalação de uma base do GFLU na Vila de Antônio Lemos, um ponto estratégico para a navegação do modal de cargas e passageiros entre Belém-Manaus e Belém-Macapá.

A extensa malha fluvial, com milhares de quilômetros de rios navegáveis, as condições desfavoráveis de navegabilidade, as adversidades climáticas e as restrições à navegação em pontos específicos das baías de: Gurupá, Vieira Grande, Buçutuba (rio Amazonas) e Marajó (rio Pará) são fatores que elevam ainda mais os riscos para o policiamento fluvial, tornando a operação uma atividade de alto risco.

Com a entrada em operação da base de Antônio Lemos, a partir de 2022, houve uma mudança de paradigma. A Polícia Civil, em conjunto com a Polícia Militar e outros agentes do Estado, passou a atuar na base em regime de revezamento. Com isso, parte da malha fluvial da região em estudo passou a ser coberta sem a necessidade de retirar policiais da cidade. Essa mudança reduziu um dos principais riscos enfrentados pelos servidores: a travessia da Baía do Marajó (rio Pará) para combater crimes nos Estreitos e rios adjacentes. A região passou a contar com agentes mais treinados e adaptados para operações fluviais.

O efeito na redução da mancha criminal – pontos georreferenciados de ocorrências de determinadas modalidades criminais, concentrados em locais específicos – em um raio próximo à base foi imediato. Nesse contexto, a inovação social abordada por Crises (2018), bem como a ideia de governança pública e gestão de risco, passou a estar diretamente relacionada ao policiamento embarcado, refletindo políticas públicas transversalizadas e otimizadas.

Segundo Ulrich Beck (2011), o conceito de sociedade de risco envolve diversos fatores que geram gravames sociais: ecológicos, financeiros, militares, terroristas, bioquímicos e informacionais. Beck aponta que o risco é vivenciado como algo onipresente, desdobrando-se em três reações: negação, apatia e transformação.

A negação, segundo Beck (2011), embora fortemente enraizada na cultura moderna, ignora o consequente risco político inerente a essa própria negação. Na apatia, há um viés de modernidade que procura deturpar a possibilidade de alcançar resultados práticos por meio da gestão. Por sua vez, a transformação está relacionada à indagação da própria teoria da sociedade de risco e à possibilidade de transformação social.

Beck (2011) parte da relação direta entre a incerteza do futuro e a moderna racionalização. Nesse contexto, a incerteza pode abrir espaço para a criatividade, ou seja, para o novo. Ele afirma: “as

classes sociais, as desigualdades sociais, as estruturas de poder estão fundadas na lógica do risco, pressupondo uma decisão, surgindo dois polos”, que o autor classifica como aqueles que “[...] definem e tiram proveito dos riscos e, no outro, aqueles que suportarão diretamente os efeitos colaterais, até mesmo pagando com suas vidas” (Beck, 2011, p. 117).

Sob essas premissas, serão analisados, na seção seguinte, os resultados decorrentes da implementação da governança e da análise de riscos inerentes à política de instalação da base fluvial Antônio Lemos na região do Marajó Ocidental, com o objetivo de comprovar a aplicação prática dessas teorias e sua capacidade de inovação, gerando resultados concretos.

### 3.4 AVALIAÇÃO DOS RISCOS E RESULTADOS DECORRENTES

Inicialmente, foi perceptível a redução nos índices de registros de crimes entre 2020 e 2022, conforme demonstrado na tabela 2, apesar do pequeno aumento observado em 2023, o qual foi identificado fora do raio de atuação da base Antônio Lemos.

No gráfico 1, verifica-se uma análise individualizada de Breves-PA, que, além de ser o maior município marajoara, é o único quase totalmente inserido no raio de atuação da base, o que facilita o registro de crimes e o combate imediato às ocorrências.

Apesar desses resultados positivos, os números ainda devem ser analisados com cautela, considerando duas questões que não podem ser dissociadas do contexto: a) o recorte temporal analisado e sua relação com a pandemia de Covid-19, que impactou diretamente qualquer análise nos anos de 2020 e 2021 e; b) a grande extensão da região e o efetivo limitado da base fluvial de Antônio Lemos.

Como exemplo do segundo caso, pode-se citar a dificuldade em atender ocorrências, como na Vila do Carrazedo, no município de Gurupá-PA, localizada à margem direita da foz do rio Xingu. Em condições normais de navegação, uma lancha rápida leva, em média, cinco horas para chegar ao local, partindo da base de Antônio Lemos.

Portanto, Breves-PA continua sendo o melhor parâmetro para aferir e interpretar os índices em questão. Inclusive, foi o único município a apresentar uma redução progressiva de ocorrências a cada ano, já que está quase totalmente inserido na área de ação e atuação da base, tornando-se o exemplo mais evidente dos reflexos diretos da inovação social em estudo.

Ainda assim, é possível perceber reflexos positivos em parte das áreas dos municípios de Melgaço-PA, Portel-PA e Bagre-PA.

Em todo caso, o sub-registro também deve ser apontado como uma variável a ser considerada. Nem todos os crimes ocorridos na região eram devidamente registrados, devido a diversos fatores,

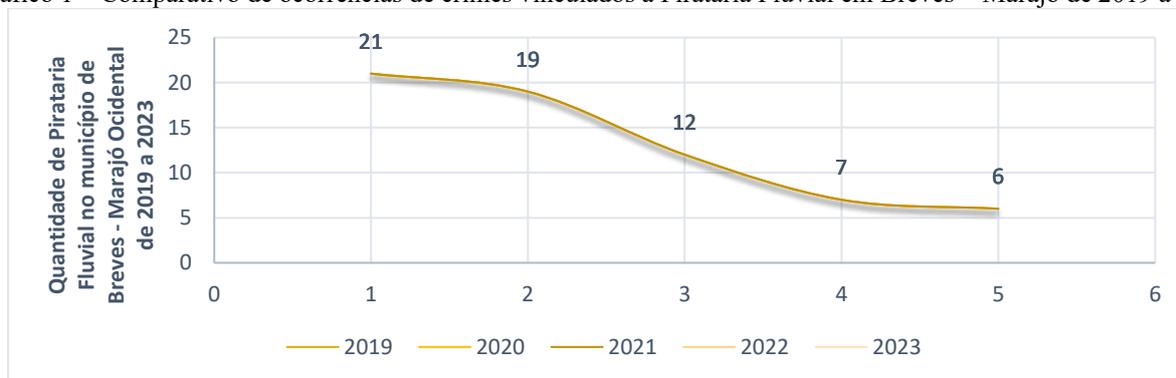
como as longas distâncias que a vítima precisava percorrer até uma unidade policial, o medo de represálias por parte dos criminosos e a ausência frequente de policiamento nos locais.

Tabela 2 – Comparativo de ocorrências de crimes vinculados à Pirataria Fluvial, no Marajó Ocidental, entre 2019 e 2023.

Período Analisado: 01/01/2019 - 31/12/2023						
Dado de Coleta: 16/06/2024						
Fonte: Sistema de Informação de Segurança Pública 2.0 – SISP2						
Município	2019	2020	2021	2022	2023	Total Geral
Afuá	6	4	1	0	4	15
Anajás	1	1	2	1	3	8
Bagre	0	2	0	0	0	2
Breves	21	19	12	7	6	65
Chaves	0	1	0	1	0	2
Curralinho	2	5	1	0	0	8
Gurupá	1	1	3	0	4	9
Melgaço	1	0	1	0	0	2
Portel	4	1	6	1	0	12
São Sebastião da Boa Vista	2	7	2	0	1	12
<b>Total Geral</b>	<b>38</b>	<b>41</b>	<b>28</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>135</b>

Fonte: SEGUP/SIAC, 2024, com destaques dos autores.

Gráfico 1 – Comparativo de ocorrências de crimes vinculados à Pirataria Fluvial em Breves – Marajó de 2019 a 2023



Fonte: SEGUP/SIAC, 2024.

Como dito, os números apresentados podem estar enviesados pelo sub-registro. Com o início da operação da base, essas dificuldades foram mitigadas, gerando números mais consistentes de registros criminais, o que também reflete positivamente os impactos dessa ferramenta de inovação social.

Espera-se que este estudo contribua para a identificação dos riscos e ameaças presentes no contexto socioeconômico da porção ocidental da Ilha do Marajó, no Pará, de maneira mais eficiente. Afinal, registros confiáveis têm impacto direto na segurança pública e, conseqüentemente, no enfrentamento da criminalidade na região.

Portanto, torna-se urgente a necessidade de implementação de outras bases para eliminar as zonas cinzas de dados ainda existentes nos cursos fluviais paraenses, que decorrem do sub-registro.

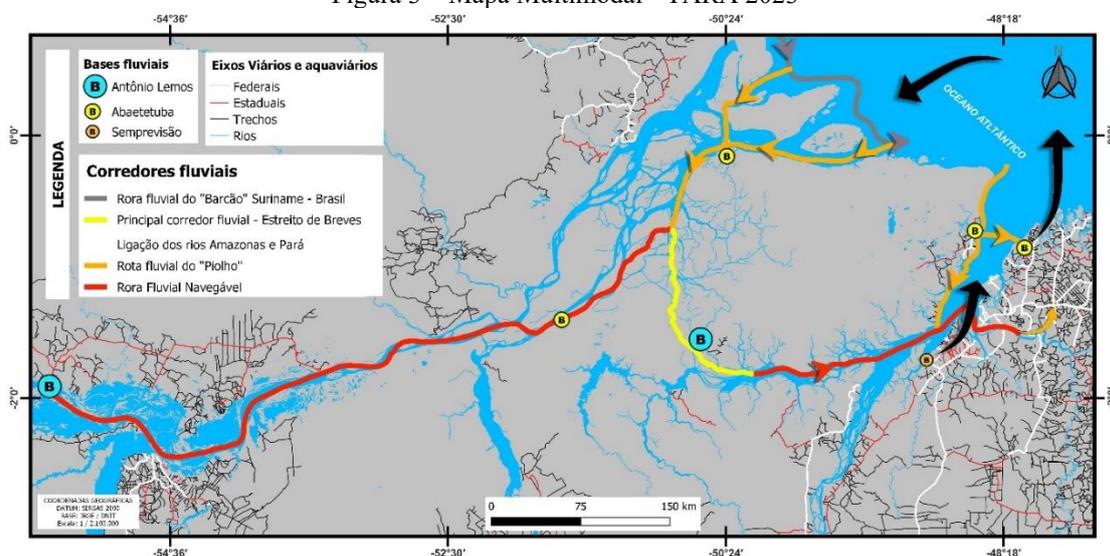
No plano da governança, é essencial que a base na Vila de Antônio Lemos seja permanente e estabelecida em terreno próprio. Nesse sentido, o processo de cessão da área pela União para o Estado, com pontos georreferenciados descritos no processo 2017/61287, em uma área total de 5.948,340 m<sup>2</sup>, já está concluído – uma decisão estratégica para o poder público.

Também é importante registrar uma preocupação quanto ao projeto original da base de Antônio Lemos, que propunha sua construção na própria Vila de Antônio Lemos, em terreno próprio e não na modalidade *ferry boat* (ou seja, em estrutura móvel). Embora a ideia de mobilidade seja interessante como política estratégica sazonal, ela oferece menor segurança para futuros investimentos do setor privado na região, considerando a possibilidade de transposição da base para outros locais, conforme conveniência de gestores ou mudanças políticas. A presença fixa dessa inovação, certamente, pode gerar progresso contínuo na região ao longo dos anos.

Ampliando essa reflexão, deve-se citar o estudo realizado pela Diretoria do Grupamento Fluvial em 2014, apresentado à SEGUP, com a proposta de alteração da Lei nº 7.584/2011, recomendando a criação de um total de sete bases fluviais. Em 2018, a necessidade foi reiterada, com a inclusão de uma base fluvial em Santarém-PA, objetivando reduzir um déficit histórico do Estado na vigilância de sua extensa malha fluvial.

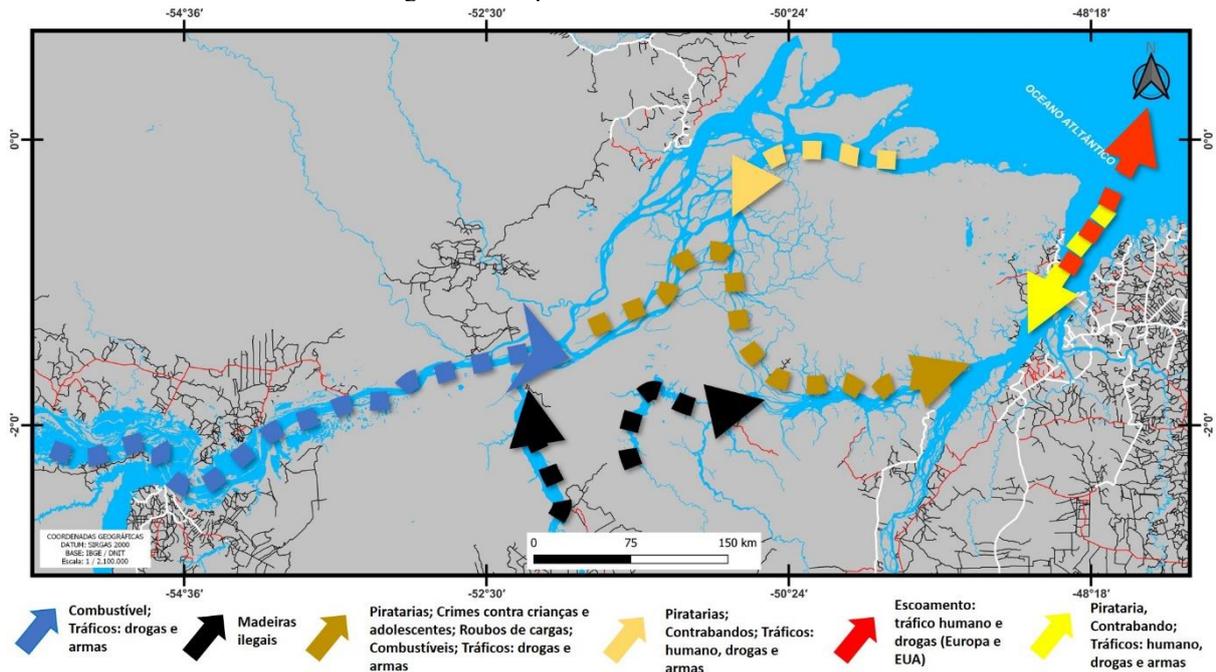
Nas figuras 3 e 4, são apresentados mapas que demonstram visualmente os corredores fluviais e sua importância para o transporte fluvial na região, bem como as rotas utilizadas para os principais crimes no meio fluvial: tráfico de drogas, armas e seres humanos; “pirataria” (em suas diversas formas); crimes sexuais contra crianças e adolescentes; contrabando; e desmatamento ilegal, entre outros.

Figura 3 – Mapa Multimodal – PARÁ 2023



Fonte: DNIT, 2023 – adaptado e editado pelo autor mostrando corredores fluviais e bases

Figura 4 – Mapa Multimodal – PARÁ 2023



Fonte: DNIT, 2023 – adaptado e editado pelo autor mostrando corredores fluviais e bases.

De acordo com o Estatístico Aquaviário disponível no site da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ, 2023), aplicando-se os filtros "Tipo de Navegação", "Perfil de Carga", "Hidrográfica em Toneladas", "Grupo de Mercadoria" e "Hidrovia em Toneladas", constatou-se que, no ano de 2023, nas hidrovias do Baixo Amazonas, Amazonas, Tapajós e Baixo Tocantins, foram transportados um total de 57.745.725 toneladas de granel sólido, com pouco mais de 36,4 milhões de toneladas; granel líquido e gasoso estimado em 5,3 milhões de toneladas; carga geral de 4,7 milhões de toneladas; e carga containerizada de 776 mil toneladas, conforme gráficos publicados no aplicativo.

Esses números demonstram, de forma inequívoca, a importância do modal de transporte fluvial na Região Norte do país, tanto para a própria região quanto para o interesse público nacional. Entretanto, constata-se que há pouca contribuição desse modal para o desenvolvimento das cidades ribeirinhas ao longo das hidrovias que conectam o Amazonas ao Baixo Tocantins, no rio Pará, apesar de sua relevância para o funcionamento da engrenagem do mercado internacional.

Há, portanto, uma necessidade urgente de ampliação do número de bases fluviais como ferramenta de inovação social. Os números obtidos junto à Secretaria de Inteligência e Análise Criminal (SIAC) refletem uma melhoria na atuação qualificada em segurança, o que, por consequência, impacta positivamente na dinâmica do exercício dos direitos fundamentais.

No âmbito de um processo de governança e políticas públicas transversalizadas, a base de Antônio Lemos deveria ampliar a já consolidada participação da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Pará (SEGUP), conjugando-a com a da Secretaria de Estado de Assistência

Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER) e da Secretaria de Estado de Saúde Pública (SESPA). Em um segundo momento, com a área mais pacificada e assistida, a Polícia Civil poderia reduzir progressivamente sua participação, passando a atuar, sob o mesmo imperativo de governança e análise de riscos, em outras regiões onde sua presença seja mais estratégica. Por fim, na fase três, seria implementada uma atuação conjunta entre agentes públicos e agentes territoriais da iniciativa privada.

Com a mudança de paradigmas na segurança pública e a presença de outros atores estatais, outro reflexo da inovação social nessa área seria a construção de postos avançados de controle para tornar mais seguro o tráfego aquaviário, especialmente no modal de cargas, como os comboios de balsas carreteiras ou as composições com dezenas de balsas de soja que passam diariamente pelos Estreitos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo teve por objetivo discutir os conceitos de gestão de risco, governança e inovação em segurança pública, a partir da atuação da Segurança Pública na Região Ocidental do Marajó-PA, com foco no fenômeno e na atuação das bases fluviais paraenses. Ao final, demonstrou-se como uma governança atenta aos riscos sociais e comprometida com a inovação em segurança pública pode repercutir para além desse campo, gerando desenvolvimento social e, futuramente, possibilitando a participação de agentes territoriais privados, resultando em progresso para regiões historicamente mal assistidas pelo Estado.

Ao longo do trabalho, enfatizou-se a importância de um policiamento fluvial mais elaborado e especializado, baseado em bases fluviais. Há uma década, foi apresentada à SEGUP a necessidade de um sistema de fiscalização e policiamento ancorado em agentes treinados, dedicados exclusivamente às operações de policiamento e fiscalização fluviais, que estivessem preparados para atender a quaisquer intercorrências, de forma similar ao que ocorre com viaturas e guarnições terrestres.

Com o fortalecimento do controle do espaço aéreo e das rodovias, o crime organizado investiu ainda mais nas hidrovias para contrabandear drogas, armas e outros produtos, intensificando a criminalidade fluvial, que já se destacava pelos crimes de roubo e pelos abusos sexuais contra crianças e adolescentes.

Torna-se, portanto, urgente a implementação das demais bases fluviais previstas no estudo de 2014, a fim de conter o avanço da criminalidade nas hidrovias. Dessa forma, os rios podem se tornar mais seguros para os ribeirinhos, para os empresários da navegação de cargas e passageiros, e para melhorar a conectividade entre os municípios interligados pelas vias fluviais. Isso pode, quem sabe,

contribuir para a melhoria dos parcos índices de economia, educação e saúde, afastando a região das posições desfavoráveis que atualmente ocupa no IDH-M brasileiro.

Ao final, registram-se os devidos agradecimentos pelas contribuições intelectuais ao desenvolvimento deste artigo aos seguintes professores: Prof. Dr. Seidel Ferreira dos Santos (UFPA) - Doutor em Biotecnologia e Biodiversidade – Bionorte; Prof. Dr. Wando Dias Miranda (UEPA) - Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – NAEA/UFPA; Profa. Dra. Eliane de Castro Coutinho (UEPA) - Doutora em Ciências Ambientais, na área de Física do Clima – UFPA; Profa. Dra. Sônia da Costa Passos (IESP), Doutora em Ciências Sociais – UFPA; Dr. Leonardo Sousa dos Santos (BMPA/IESP) - Doutor em Geografia - UFPA; e, Dr. Roberto Magno Reis Netto (IESP/TJPA/UEPA) - Doutor em Geografia - UFPA.

## REFERÊNCIAS

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Painel Estatístico Aquaviário - Versão 1.0.1. Disponível em: < <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html#pt> >. Publicado em: 2023. Acesso em: 12.12.2023. 2023.

BECK, Ulrich. Sociedade de riscos: rumo a uma outra modernidade; tradução de Sebastião Nascimento; inclui uma entrevista inédita de Arthur Bueno com o autor. São Paulo: Editora 34, 2011, 2ª Edição.

BRASIL. Lei nº 12.379 de 06 de Janeiro de 2011, Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV; altera a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997; revoga as Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, ..... e 11.731, de 24 de junho de 2008; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112379.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112379.htm). – Art 2º e § 2º. Acesso em 12.06.2024. 2011

BRASILIANO Antônio Celso Ribeiro. Inteligência em riscos: gestão integrada em riscos corporativos. 2. ed. rev. Atual. São Paulo: Sicurezza, 2016.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. Organizações & Sociedade, [S. l.], v. 27, n. 94, 2020.

CERQUEIRA, Daniel. Custo de bem-estar da violência e criminalidade no Brasil. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo, ano 11, p. 76-78, 2017.

CLOUTIER, Julie. Qu'est-ce que l'innovationsociale? Collection Études héoriques. no ET0314, BUTA novembre 2003.

CRISES. Centre de Recherche Sur Les Innovations Sociales. RAPPORT ANNUEL DU CRISES 2017-2018. Quebec, 2018. CRISES. PRÉSENTATION, 2019. Disponível em: <<https://crises.uqam.ca/a-a-propos/presentation/,2019>>. Acesso em: 01 nov. 2023.

DNIT. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Infraestrutura Aquaviária. Disponível em: <<https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/aquaviario>>. Publicado em: 2023. Acesso em: 12.12.2023. 2023.

ESTADO DO PARÁ. Lei Nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a reorganização do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - SIEDS, e da reestruturação organizacional da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social – SEGUP, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/5092>. Acesso em 18 fev. 2024. 2011.

GALANTE, Erick Braga Ferrão. Princípios de gestão de riscos. Curitiba, Appris, 2015.

GIDDENS, Anthony. O Estado-Nação e a Violência. São Paulo: Edusp. 2008

KRIPKA, R.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. Atas CIAIQ2015. Investigação Qualitativa em Educação/Investigación Cualitativa en Educación, v. 2, 2015.

MACHADO, Bruno Amaral. Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

OLIVEIRA, R. R.; OLIVEIRA, R. R.; DE LIMA, J. B. Reflexão sobre a relação entre a mudança de cultura organizacional e a gestão do conhecimento. *Perspectiva em Gestão e Conhecimento*, v. 6, n. 1, p. 19-35, 2016.

PEROVANO, Dalton Gean. Manual de Metodologia Científica. Paraná: Editora Juruá, 2014.

REIS NETTO, Roberto Magno. Ouro de Tolo: A Região Metropolitana de Belém-PA em face das dinâmicas do tráfico internacional de cocaína (tese de doutorado). Belém: PPGEU/UFPA, 2023.

SINHORETTO, Jacqueline. Reforma da justiça: gerindo conflitos numa sociedade rica e violenta. *Diálogos sobre Justiça*, n. 2, v. 1, p. 49-56. Brasília, Ministério da Justiça, 2014.

TARDIF, C.; HARRISSON, D. Complémentarité, convergence et transversalité: la conceptualisation de l'innovation sociale au CRISES. In: CRISES. Centre de Recherche Sur Les Innovations Sociales Cahiers du CRISES. Québec, 2005.

VILLA, Lucas. Hegemonia e estratégia abolicionista. O abolicionismo penal como negação da crueldade. *Lumen Juris*, Rio de Janeiro, 2020.

UNDP. United Nations Development Programme. Atlas Brasil. Disponível em: <<https://www.undp.org/pt/brazil/atlas-dos-municipios#:~:text=O%20Atlas%20Brasil%20%C3%A9%20um,de%201991%2C%202000%20e%202010.>>. Publicado em: dezembro de 2023. Acesso em: 01.12.2023. 2023.