

O Programa Territórios pela Paz (TerPaz) à luz da Inovação em Gestão Pública da Segurança Brasileira

The Territories for Peace Program (TerPaz) as an Innovation in Public Security Management in Brazil El Programa Territorios por la Paz (TerPaz) como Innovación en la Gestión Pública de la Seguridad en Brasil

GT06 – Gestão Pública e Ciências Policiais: Desafios e Inovações para a Segurança Pública no Brasil

Marisa Elenice Silva Lima, Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA)

Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos, Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA)

Fábia Jaqueline Miranda Nobre, Programa de Pós-Graduação em Gestão do Conhecimento da Universidade da Amazônia (UNAMA)

Júlio Alejandro Quesada Jélvez, Secretaria Estratégica de Estado de Articulação da Cidadania (SEAC)

RESUMO

O artigo analisa as ações do Programa Territórios pela Paz (TerPaz) como uma experiência que concorre como inovadora no âmbito da gestão pública da segurança no Brasil, a partir do paradigma da segurança cidadã e dos aportes teóricos conceituais da Administração Pública e das Ciências Policiais. Inserido no debate do GT06 – Gestão Pública e Ciências Policiais, o estudo discute como o TerPaz articula territorialidade, governança intersetorial, atuação policial integrada e coprodução Estado–Sociedade como estratégia de prevenção da violência em contextos de elevada vulnerabilidade social. Metodologicamente, utilizou-se a pesquisa qualitativa, de natureza analítico-descritiva, com o suporte da pesquisa bibliográfica e documental. A análise evidenciou que as ações do TerPaz rompem com modelos tradicionais centrados na repressão, ao adotar uma lógica territorial orientada por evidências, integração de políticas públicas e participação comunitária, configurando-se como uma experiência relevante de governança da segurança pública. Conclui-se que o Programa contribui para o avanço do paradigma da segurança cidadã no Brasil, oferecendo subsídios teóricos e práticos para a formulação de políticas públicas nessa área de forma mais democráticas, integradas e sustentáveis.

Palavras-chave: Segurança Pública; Gestão Pública; Segurança Cidadã; Governança Intersetorial; Territórios pela Paz.

ABSTRACT

The article analyzes the actions of the Territórios pela Paz (TerPaz) Program as an experience that stands out as innovative within public security management in Brazil, based on the citizen security paradigm and the conceptual theoretical contributions of Public Administration and Police Sciences. Situated within the debate of WG06 – Public Management and Police Sciences, the study discusses how TerPaz articulates territoriality, intersectoral governance, integrated police action, and State–Society co-production as a strategy for violence prevention in contexts of high social vulnerability. Methodologically, qualitative research of an analytical-descriptive nature was employed, supported by bibliographic and documentary research. The analysis showed that TerPaz actions break with traditional repression-centered models by adopting a territorial, evidence-oriented logic, integrating public policies and community participation, thus constituting a relevant experience in public security governance. It is concluded that the Program contributes to advancing the citizen security paradigm in Brazil, offering theoretical and practical inputs for the formulation of public policies in this field in more democratic, integrated, and sustainable ways.

Keywords: Public Security; Public Management; Citizen Security; Intersectoral Governance; Territórios pela Paz.

RESUMEN

El artículo analiza las acciones del Programa Territórios pela Paz (TerPaz) como una experiencia que se presenta como innovadora en el ámbito de la gestión pública de la seguridad en Brasil, a partir del paradigma de la seguridad ciudadina y de los aportes teóricos conceptuales de la Administración Pública y de las Ciencias Policiales. Insertado en el debate del GT06 – Gestión Pública y Ciencias Policiales, el estudio discute cómo TerPaz articula

la territorialidad, la gobernanza intersectorial, la actuación policial integrada y la coproducción Estado–Sociedad como estrategia de prevención de la violencia en contextos de alta vulnerabilidad social. Metodológicamente, se utilizó una investigación cualitativa, de carácter analítico-descriptivo, con el apoyo de la investigación bibliográfica y documental. El análisis evidenció que las acciones de TerPaz rompen con modelos tradicionales centrados en la represión, al adoptar una lógica territorial orientada por evidencias, la integración de políticas públicas y la participación comunitaria, configurándose como una experiencia relevante de gobernanza de la seguridad pública. Se concluye que el Programa contribuye al avance del paradigma de la seguridad ciudadana en Brasil, ofreciendo insumos teóricos y prácticos para la formulación de políticas públicas en este ámbito de manera más democrática, integrada y sostenible.

Palabras clave: Seguridad Pública; Gestión Pública; Seguridad Ciudadana; Gobernanza Intersectorial; Territórios pela Paz.

1. Introdução:

A segurança pública constitui um dos principais desafios da gestão pública contemporânea no Brasil, sobretudo em um contexto marcado por profundas desigualdades sociais, processos acelerados de urbanização e persistência de elevados índices de violência letal. Historicamente, as políticas de segurança foram estruturadas sob uma lógica predominantemente repressiva, centrada na atuação policial e no sistema penal, com reduzida articulação com outras políticas públicas e limitada participação da sociedade civil. Esse modelo, além de apresentar resultados restritos no enfrentamento da violência, revelou-se insuficiente para lidar com a complexidade dos fatores sociais, econômicos e territoriais associados à criminalidade.

Com o processo de redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1988, ampliou-se o debate sobre a segurança pública no Brasil enquanto direito social e dever do Estado, alinhada à lógica dos direitos humanos, reconhecendo-se sua natureza transversal e a necessidade de respostas estatais mais integradas. Nesse cenário, ganha centralidade o paradigma da segurança cidadã, que compreende a violência como fenômeno multicausal, relacionado a fatores estruturais como exclusão social, desigualdades territoriais, fragilidades institucionais e déficits históricos de políticas públicas, demandando estratégias preventivas, intersetoriais e territorializadas.

Paralelamente, no campo da Ciências Policiais, especificamente no âmbito da Administração Pública, observa-se o fortalecimento de abordagens orientadas pela governança pública, pela coordenação interinstitucional, pelo uso de evidências empíricas e pela coprodução de políticas públicas. Essas perspectivas destacam que a efetividade das políticas de segurança depende não apenas da capacidade coercitiva do Estado, mas também da articulação entre diferentes setores governamentais, da atuação policial integrada e do envolvimento ativo da sociedade na construção de soluções sustentáveis para a prevenção da violência.

É nesse contexto que se insere o Programa Territórios pela Paz (TerPaz), implementado pelo Governo do Estado do Pará como uma política pública territorializada voltada ao enfrentamento da violência e à promoção da cidadania em áreas marcadas por elevada vulnerabilidade social. O Programa propõe uma atuação integrada no território, articulando políticas sociais, serviços públicos, atuação policial e participação comunitária, com base em diagnósticos socioespaciais e indicadores sociais e criminais.

Diante desse contexto, o estudo buscou responder à seguinte questão: em que medida as ações ofertadas pelo Programa Territórios pela Paz configuram-se como uma inovação em gestão pública da segurança à luz do paradigma da segurança cidadã? O objetivo centrou-se em analisar o TerPaz enquanto experiência à luz da inovação em gestão pública da segurança, destacando seus fundamentos teóricos, seus arranjos de governança intersetorial, suas estratégias de territorialização, a atuação policial integrada e os mecanismos de coprodução Estado–Sociedade que estruturam sua implementação.

O estudo insere-se no escopo do GT06 – Gestão Pública e Ciências Policiais: Desafios e Inovações para a Segurança Pública no Brasil, ao discutir as interseções entre gestão pública, políticas de segurança, atuação policial e participação social, contribuindo para o debate sobre modelos contemporâneos de governança da segurança pública no país.

Para alcançar o objetivo proposto, o artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, apresenta-se o referencial teórico, abordando segurança pública, segurança cidadã, governança, inovação e coprodução de políticas públicas; em seguida, descrevem-se os procedimentos metodológicos adotados; posteriormente, desenvolve-se a análise do TerPaz a partir de eixos analíticos que contemplam a apresentação do programa, a territorialidade, a governança intersetorial, a atuação policial integrada e a coprodução Estado–Sociedade; por fim, são apresentadas as considerações finais, destacando as principais contribuições, limitações e implicações da experiência analisada.

2. Referencial Teórico

2.1 A Política de Segurança Pública: caminhos para a Governança e Inovação na Administração Pública

A segurança pública constitui uma das funções centrais do Estado moderno e, no âmbito da Administração Pública, deve ser compreendida como uma política pública complexa, transversal e multifacetada. A Carta Magna ao estabelecer a segurança como dever do Estado e responsabilidade de todos, indica a necessidade de articulação entre instituições governamentais e sociedade civil na formulação e implementação das políticas de segurança.

Historicamente, a política de segurança pública no Brasil foi estruturada sob uma lógica predominantemente repressiva, centrada na atuação policial reativa e na resposta penal ao crime, desalinhada dos direitos humanos. Esse modelo, fortemente influenciado por concepções autoritárias e por uma visão restrita de controle social, mostrou-se insuficiente para enfrentar as expressões contemporâneas da violência, especialmente em contextos marcados por desigualdades socioeconômicas, exclusão territorial e fragilidade institucional.

A partir da análise na literatura contemporânea da Administração Pública, foi possível identificar fatores que apontam para a superação desse paradigma, defendendo abordagens baseadas em governança pública, coordenação intersetorial e gestão orientada a resultados (Secchi, 2016). Nessa perspectiva, a segurança pública passa a ser concebida como política transversal, exigindo planejamento estratégico, uso sistemático de dados e evidências empíricas, além de articulação com políticas sociais, urbanas, educacionais e de saúde.

A inovação em políticas públicas, nesse contexto, refere-se à introdução de novos arranjos institucionais, processos decisórios, instrumentos de gestão e formas de interação entre Estado e sociedade. No campo da segurança pública, essa estratégia se traduz na adoção de metodologias baseadas em evidências, diagnósticos territoriais, uso de tecnologias da informação e avaliação contínua de políticas. Tais elementos contribuem para maior eficiência, transparência e accountability na gestão pública da segurança (Moore, 1995; Osborne, 2010; Sherman, 2013; Weisburd; Braga, 2019; Bovens, 2007).

Ante a esse contexto, a noção de coprodução de políticas públicas, conforme Ostrom (1996), surge como papel ativo dos cidadãos na produção de bens e serviços públicos. Portanto, no âmbito da segurança pública, a coprodução manifesta-se por meio da participação comunitária, da corresponsabilização social e da construção coletiva de soluções para a prevenção da violência, com intuito de fortalecer e legitimar ações estatais e os vínculos entre Estado e sociedade.

2.2 Segurança Cidadã sob a lógica da Territorialidade e Coprodução da Segurança

A emergência do paradigma da segurança cidadã representa uma inflexão teórica e prática nas políticas de segurança pública, ao deslocar o foco exclusivo da repressão para a promoção da cidadania, da proteção integral e da prevenção social da violência. Influenciado pelas formulações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), especialmente a partir de 1994, o conceito de segurança humana passou a abranger dimensões como segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental e comunitária, reconhecendo a multicausalidade da violência (Freire, 2009).

No Brasil, esse movimento refletiu-se na criação de importantes marcos institucionais, como o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em 1996, e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em 1998. E em 2000, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) buscou integrar os entes federativos na formulação de políticas de segurança, ainda que com limitações relacionadas à ausência de recursos, metas claras e mecanismos sistemáticos de avaliação (Salla, 2003).

A inflexão mais consistente ocorreu com o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronaspi), em 2007, que articulou políticas de segurança com políticas sociais, priorizando a prevenção da violência, a valorização dos profissionais da segurança pública, o combate à corrupção policial e a inclusão social de jovens em situação de vulnerabilidade (Brasil, 2007; Freire, 2009).

Conforme destacam Madeira e Rodrigues (2015), o Pronaspi estruturou ações voltadas à promoção dos direitos humanos, fortalecimento de redes comunitárias, modernização institucional e recuperação de espaços públicos, sob os princípios da gestão descentralizada e participativa.

Nesse contexto, a territorialidade assume papel estratégico, pois é no território que as políticas públicas se materializam e se articulam com as dinâmicas sociais, culturais e econômicas locais. A valorização do território como espaço de intervenção permite compreender especificidades comunitárias e potencializar ações intersetoriais de cogestão, fortalecendo a relação Estado–Sociedade na governança da segurança pública.

Experiências nacionais e internacionais demonstram que estratégias baseadas na integração setorial, no planejamento territorial e na participação social são eficazes na redução da criminalidade. No Brasil, iniciativas como o COMPAZ, em Recife, o Programa Fica Vivo, em Minas Gerais, e o Pacto pela Vida, em Pernambuco, evidenciam a relevância de políticas que combinam repressão qualificada, prevenção social, desenvolvimento local e empoderamento comunitário (Pereira; Souza, 2018; Costa; Oliveira, 2021).

Dessa forma, a segurança cidadã consolida-se como um modelo que pode ser concebido como inovador ao reconhecer a violência como fenômeno multidimensional e propor soluções integradas, nas quais a coprodução da segurança e a governança territorial constituem elementos centrais. Portanto, os breves fundamentos teóricos ora apresentados constituem-se como primordiais para a sustentação da análise do TerPaz enquanto experiência inovadora de gestão pública da segurança, alinhada aos princípios da segurança cidadã e da coprodução Estado-Sociedade.

3. Procedimentos Metodológicos

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, com abordagem exploratória e descritiva, cujo objetivo foi a análise das ações do TerPaz como experiência de governança intersetorial e inovação em Administração Pública, especificamente de políticas públicas de segurança, sob a perspectiva da segurança cidadã. A opção por uma abordagem qualitativa justifica-se pela complexidade do fenômeno investigado, que envolve arranjos institucionais, processos decisórios, práticas interorganizacionais e estratégias de atuação estatal em territórios socialmente vulneráveis, aspectos que não podem ser plenamente apreendidos meramente por métodos quantitativos isolados.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa fundamentou-se na análise documental, complementada por levantamento e sistematização de dados secundários. Foram analisados documentos institucionais oficiais do Governo do Estado do Pará, incluindo legislações, decretos, planos, relatórios de gestão, materiais técnicos e informativos relacionados ao TerPaz, bem como dados disponibilizados por órgãos públicos vinculados à segurança pública e às políticas sociais. Esses documentos permitiram reconstruir o processo de formulação, implementação e operacionalização do programa, além de identificar seus objetivos, estruturas de governança, eixos de atuação e mecanismos de monitoramento.

Adicionalmente, foram utilizados dados secundários encontrados em bases oficiais, como registros administrativos e indicadores produzidos pela Secretaria de Articulação e Cidadania do Pará (SEAC), responsável pela gestão do Programa, e por órgãos estaduais de segurança pública, especialmente aqueles relacionados à criminalidade, à oferta de serviços públicos e à caracterização socioespacial dos territórios atendidos pelas ações. Os dados subsidiaram a contextualização empírica da análise, possibilitando a identificação das áreas prioritárias de intervenção e a compreensão das dinâmicas territoriais que fundamentaram a implementação do TerPaz.

O tratamento e a análise dos dados foram realizados por meio de análise de conteúdo temática, conforme proposta de Bardin (2016), com etapas de pré-análise, exploração do material e interpretação dos resultados. Os

documentos e informações coletados foram organizados em categorias analíticas previamente definidas, alinhadas aos objetivos da pesquisa e ao referencial teórico adotado, especialmente àquelas relacionadas à governança intersetorial, à segurança cidadã, à atuação policial integrada e à inovação em políticas públicas.

A delimitação temporal da pesquisa compreendeu o ano de 2019, ano de criação do Programa Territórios pela Paz, e o ano de 2025, considerando a disponibilidade de dados institucionais e estatísticos mais recentes no momento da coleta. A escolha desse recorte temporal possibilitou analisar tanto a fase inicial de implementação quanto os processos de consolidação e expansão do programa ao longo do tempo.

No que se referem às limitações do estudo, destaca-se que a pesquisa se baseou predominantemente em dados secundários e documentos oficiais, o que poderá refletir a perspectiva institucional do Estado sobre o programa analisado. Ainda assim, tal abordagem mostrou-se adequada aos objetivos propostos, uma vez que o foco do trabalho recai sobre o desenho institucional, arranjos de governança e mecanismos formais de coordenação intersetorial. Estudos futuros poderão complementar essa análise por meio de pesquisas de campo, entrevistas com gestores, profissionais envolvidos e moradores dos territórios atendidos, ampliando a compreensão sobre os impactos e as percepções sociais relacionadas ao TerPaz.

4. Análise e Discussão

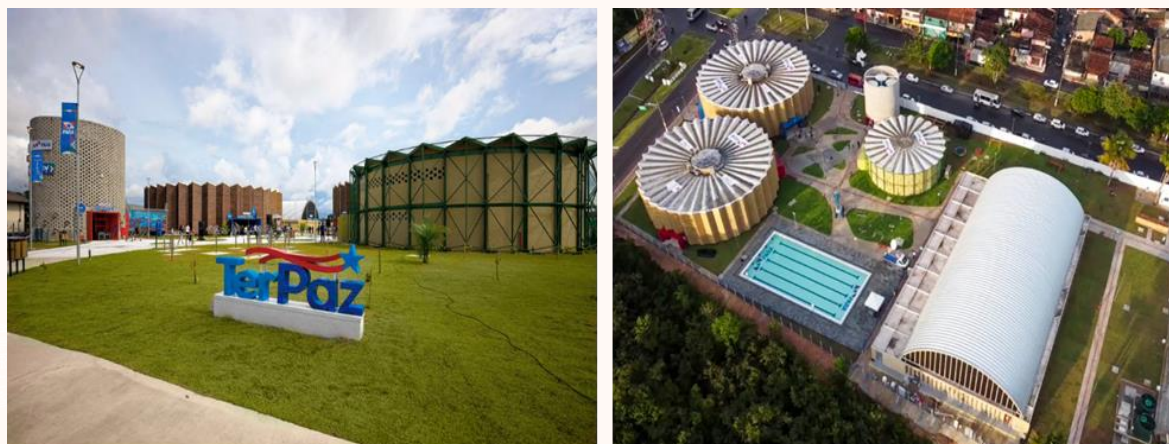
4.1 Apresentação analítica do Programa Territórios pela Paz (TerPaz)

O TerPaz pode ser constituído como uma estratégia inovadora de gestão pública da segurança no Estado do Pará, concebida a partir do paradigma da segurança cidadã e da prevenção social da violência. Implementado pelo Governo do Estado, o programa estrutura-se como política pública territorializada, orientada por diagnósticos socioespaciais e pela integração entre políticas sociais, atuação policial e participação comunitária.

Desde sua implementação, o TerPaz passou a atuar prioritariamente em territórios selecionados com base em indicadores de violência letal, vulnerabilidade social e déficit histórico de presença estatal. Segundo dados institucionais, até o ano de 2025, o programa encontrava-se implantado em aproximadamente 20 (vinte) territórios, localizados principalmente na Região Metropolitana de Belém e em municípios estratégicos do interior do estado, demonstrando uma lógica de focalização territorial orientada por evidências.

Um dos principais dispositivos operacionais do TerPaz são as Usinas da Paz (Usipaz), conforme estrutura apresentada na Figura 1. São equipamentos públicos multifuncionais que concentram serviços nas áreas de educação, cultura, esporte, qualificação profissional, assistência social e cidadania. Destaca-se que até 2025, foram implantadas 20 (vinte) Usipaz, responsáveis pelo atendimento de aproximadamente 2,8 milhões de atendimentos, apenas em 2025, abrangendo diferentes faixas etárias e públicos prioritários, como jovens, mulheres, famílias em situação de vulnerabilidade e egressos do sistema prisional.

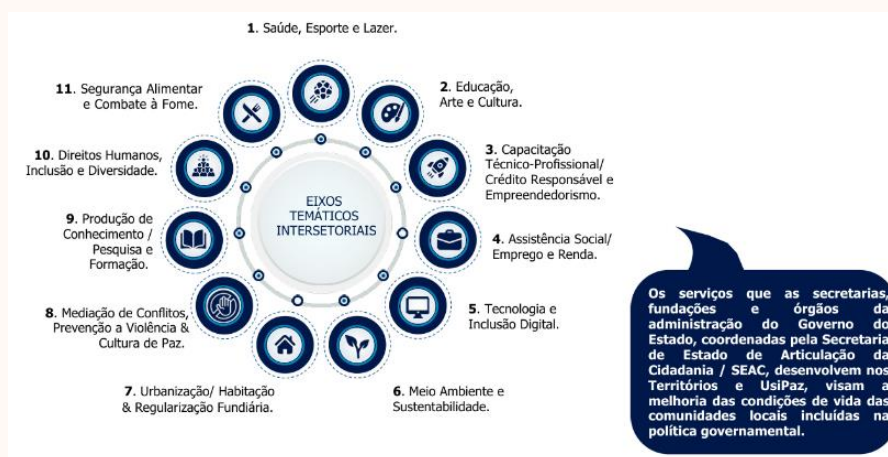
Figura 1. Usina da Paz do Icuí – Ananindeua



Fonte: Site Agência Pará (2025).

Do ponto de vista da gestão pública, o TerPaz distingue-se por sua capacidade de articular diferentes órgãos e secretarias estaduais organizados em eixos temáticos em um mesmo território, superando a fragmentação tradicional das políticas sociais. A coordenação central do programa permite a convergência de ações da área social, educacional, cultural e de segurança pública, promovendo presença estatal contínua e integrada nos territórios atendidos, como mostra sua organização na Figura 2.

Figura 2. Organização dos Eixos Temáticos



Fonte: SEAC (Pará, 2019b)

No campo da segurança pública, o programa não se limita à intensificação do policiamento, mas busca reorientar a atuação das forças de segurança para práticas preventivas e de proximidade, articuladas com ações sociais e comunitárias. Essa abordagem contribui para a redução da lógica exclusivamente repressiva e para o fortalecimento de vínculos institucionais com a população local, elemento central do paradigma da segurança

cidadã trabalhado de forma contínua pelas instituições, destacadas na Figura 3, que atuam cotidianamente para garantir a inclusão social.

Figura 3. Composição institucional Eixos Temáticos



Fonte: SEAC (Pará, 2019b)

A análise documental possibilitou identificar ainda que o TerPaz incorpora mecanismos de planejamento e monitoramento baseados em dados secundários, como indicadores criminais, registros administrativos e diagnósticos territoriais. Esses instrumentos subsidiam tanto a definição dos territórios prioritários quanto o acompanhamento das ações desenvolvidas, reforçando a racionalidade técnica e a orientação por evidências na condução da política pública.

Dessa forma, o TerPaz configura-se como uma experiência relevante de inovação em gestão pública da segurança, ao combinar territorialidade, intersetorialidade, uso de evidências e participação social. A apresentação analítica do programa evidencia que sua estrutura não se resume a um conjunto de ações isoladas, mas a um modelo de governança da segurança pública que articula prevenção social, atuação policial integrada e promoção da cidadania, elementos que serão aprofundados nas subseções seguintes.

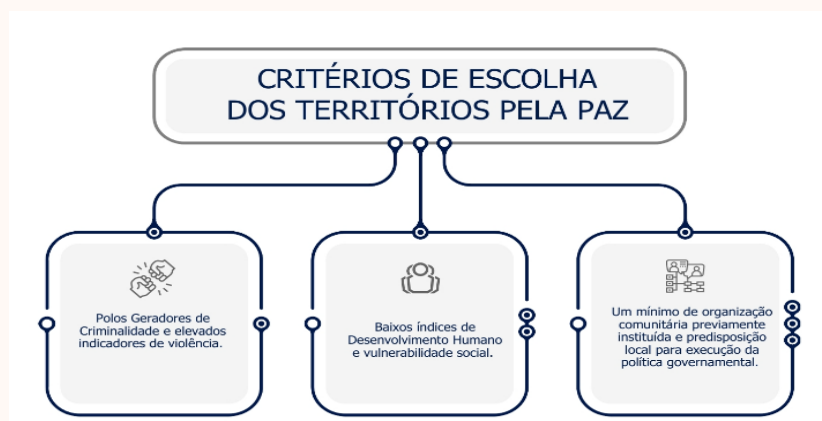
4.2 Territorialidade e evidências na implementação do TerPaz

A dimensão territorial no Terpaz não se limita à delimitação espacial de áreas prioritárias, assumindo papel estratégico na compreensão e no enfrentamento das dinâmicas de violência. Vale ressaltar que o território é tratado como unidade analítica e operacional da política pública, entendido como resultado de processos históricos, relações sociais e assimetrias no acesso a direitos, que condicionam diferentes formas de exposição à violência. Essa perspectiva permite superar abordagens homogêneas e generalizantes da segurança pública, reconhecendo a heterogeneidade dos contextos locais.

A seleção dos territórios atendidos pelo TerPaz fundamenta-se em critérios técnicos, destacados na Figura 4, combinam indicadores de criminalidade violenta, especialmente homicídios, com variáveis socioeconômicas

associadas à vulnerabilidade social e à precariedade da oferta de serviços públicos. Tal procedimento evidencia a incorporação de uma lógica de gestão orientada por evidências, na qual o diagnóstico empírico orienta o planejamento, a priorização de ações e a alocação de recursos estatais, reduzindo a influência de decisões discricionárias ou exclusivamente políticas.

Figura 4 – Critérios de Escolha dos Territórios pela Paz



Fonte: SEAC (Pará, 2019b)

Nesse arranjo, as Usipaz constituem o principal instrumento de operacionalização da política no território, funcionando como dispositivos de ancoragem institucional do Estado em áreas historicamente marcadas por ausência ou presença fragmentada de políticas públicas. A centralização territorial dessas ações contribui para ampliar o acesso da população a políticas sociais e fortalecer a presença estatal de forma contínua e integrada.

A análise dos perfis atendidos indica que o programa direciona suas ações a segmentos sociais mais suscetíveis aos efeitos diretos e indiretos da violência, como juventudes periféricas, mulheres, famílias em situação de vulnerabilidade e pessoas egressas do sistema prisional. Essa focalização permite evidenciar a opção do TerPaz como uma estratégia preventiva, orientada à mitigação de fatores estruturais associados à reprodução da violência, em consonância com os pressupostos da segurança cidadã.

Registros administrativos e dados institucionais apontam ainda, algumas alterações nos padrões de criminalidade em parte dos territórios contemplados após a implementação das ações. Embora a metodologia adotada não tenha permitido estabelecer nexos causais diretos, a observação de tendências de redução ou estabilização de indicadores de violência sugere a pertinência da abordagem territorial integrada, especialmente quando combinada à atuação intersetorial e à presença permanente de serviços públicos.

Portanto, infere-se que a territorialidade, articulada ao uso sistemático de evidências, consolida-se como elemento estruturante da estratégia do TerPaz. Ao orientar a ação estatal a partir das especificidades locais e de dados empíricos, o programa amplia a capacidade de resposta do poder público frente às desigualdades territoriais e contribui para a construção de um modelo de governança da segurança pública mais eficiente, sensível ao contexto e alinhado aos princípios da gestão pública contemporânea.

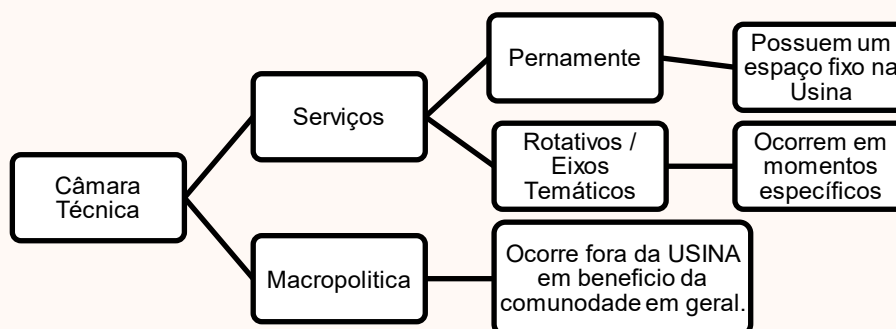
4.3 Determinantes da Governança intersetorial e atuação policial na lógica da segurança cidadã

A governança intersetorial constitui um dos pilares estruturantes do TerPaz, diferenciando-o de modelos tradicionais de segurança pública marcados pela fragmentação institucional e pela centralidade exclusiva da atuação policial repressiva. Ressalta-se que o programa se organiza a partir de um arranjo de coordenação estratégica que articula diferentes órgãos e secretarias estaduais, sistemas de justiça e atores locais, sob a gestão da SEAC, responsável pela integração das políticas públicas e pela condução das ações nos territórios priorizados.

Do ponto de vista institucional, o TerPaz envolve a atuação conjunta de secretarias das áreas de segurança pública, assistência social, educação, saúde, cultura, esporte, trabalho e cidadania, além de parcerias com órgãos do sistema de justiça e entidades da sociedade civil. Dados institucionais indicaram que, até 2025, o programa mobilizava aproximadamente 33 (trinta e três) órgãos e secretarias estaduais, articulando cerca de 105 (cento e cinco) programas e serviços distribuídos em eixos temáticos, bem como 48 (quarenta e oito) instituições parceiras com atuação nas Usipaz. Esse arranjo evidencia um modelo de governança orientado à cooperação interinstitucional, à superação da lógica setorializada da administração pública e à convergência de políticas públicas em territórios de elevada vulnerabilidade social.

A complexidade desse modelo demandou a criação de estruturas específicas de coordenação, planejamento e monitoramento, como a Câmara Técnica e o Serviço de Estatísticas e Análise de Resultados (SEAR), responsáveis pelo acompanhamento das ações, pela sistematização de dados e pela avaliação do desempenho dos serviços ofertados. Com isso, a organização das ações em serviços permanentes, serviços rotativos, macropolíticas e projetos específicos por eixos temáticos permite maior racionalização da oferta de políticas públicas, evitando sobreposições e ampliando a eficiência na alocação de recursos estatais nos territórios atendidos, conforme ilustrado na Figura 4.

Figura 5 – Organização das ações da Câmara Técnica



Fonte: Elaboração da própria autora (2024)

No âmbito da segurança pública, o TerPaz promove uma reconfiguração do papel das forças policiais, inserindo sua atuação em uma lógica mais ampla de prevenção social da violência, proximidade comunitária e

articulação intersetorial. Nesse sentido, foi possível identificar que presença policial nos territórios deixa de estar associada exclusivamente a ações repressivas e passa a integrar estratégias preventivas, educativas e de mediação de conflitos, em consonância com os princípios da segurança cidadã e do policiamento orientado por evidências. Registros institucionais indicam que equipes das polícias militar e civil atuam de forma integrada nos territórios TerPaz, articulando ações de policiamento territorial, operações integradas e participação em atividades comunitárias desenvolvidas em conjunto com outros serviços públicos.

A utilização de dados criminais e diagnósticos territoriais na definição de áreas prioritárias, horários críticos e estratégias de intervenção reforça a incorporação de metodologias baseadas em evidências na atuação policial. Essa abordagem aproxima o TerPaz de experiências nacionais e internacionais de policiamento orientado por problemas e por dados, contribuindo para maior racionalidade técnica, eficiência operacional e focalização das ações de segurança pública nos territórios atendidos.

Entretanto, a implementação de um modelo de governança intersetorial dessa magnitude não está isenta de desafios, pois a articulação de múltiplos órgãos, com distintas culturas organizacionais, capacidades administrativas e rotinas operacionais, exige elevado grau de coordenação institucional, alinhamento estratégico contínuo e capacidade de gestão de conflitos interorganizacionais.

Ademais, a sustentabilidade do programa ao longo do tempo depende da manutenção de investimentos financeiros, da estabilidade institucional e da capacidade de institucionalização das práticas integradas no interior das organizações públicas, especialmente das instituições policiais, cujos processos de mudança organizacional tendem a ser graduais e não lineares.

Esses desafios não descaracterizam o TerPaz como experiência inovadora, mas evidenciam que sua efetividade está condicionada à capacidade do Estado de consolidar arranjos de governança colaborativa, fortalecer capacidades administrativas e promover a continuidade das políticas públicas para além dos ciclos político-eleitorais. Portanto, ao articular governança intersetorial e atuação policial integrada sob a lógica da segurança cidadã, o TerPaz configura-se como um modelo relevante de inovação em gestão pública da segurança, oferecendo subsídios analíticos e práticos para o aprimoramento das políticas de segurança pública no Brasil.

4.4 Coprodução Estado-Sociedade para o empoderamento comunitário

A coprodução Estado-Sociedade constitui um eixo estruturante do TerPaz, refletindo uma concepção ampliada de segurança pública que reconhece o papel ativo da população na construção de soluções para a prevenção da violência. Diferentemente de modelos tradicionais centrados exclusivamente na ação estatal, o TerPaz incorpora a participação social e a corresponsabilização comunitária como elementos constitutivos de sua estratégia de governança territorial.

Nesse contexto, a participação da população nos territórios atendidos contribui para a incorporação do conhecimento local na formulação e implementação das políticas públicas, conferindo maior aderência das ações estatais às realidades territoriais. A escuta das demandas comunitárias possibilita a identificação de conflitos

cotidianos, dinâmicas específicas de violência e vulnerabilidades sociais, fortalecendo a capacidade do Estado de atuar de forma contextualizada, preventiva e integrada.

A coprodução também se expressa na adesão da população às ações desenvolvidas nas Usipaz, como mostra a Figura 6, que funcionam como espaços estratégicos de interação entre Estado e sociedade. Esse engajamento evidencia o papel das políticas sociais como instrumentos complementares às estratégias tradicionais de segurança pública, contribuindo para a reconstrução de vínculos sociais e o fortalecimento do capital social nos territórios.

Figura 6 – Adesão da população às ações desenvolvidas nas Usinas da Paz



Fonte: SEAC (Pará, 2024)

Outro aspecto identificado como relevante em relação à coprodução refere-se à reconstrução da confiança institucional em áreas historicamente marcadas por relações conflituosas entre população e Estado. A presença contínua de serviços públicos, associada à atuação policial integrada e à oferta de políticas sociais, contribui para ressignificar essa relação, ampliando a legitimidade das ações governamentais. Ainda que os dados disponíveis não permitam mensurar diretamente esse fenômeno, evidências qualitativas presentes nos documentos institucionais apontam para avanços na percepção de segurança e no reconhecimento do Estado como agente de proteção social.

ARTIGO

Sob a perspectiva da Administração Pública, a coprodução no TerPaz aproxima-se das formulações teóricas de Ostrom (1996) e dos modelos contemporâneos de governança colaborativa, nos quais a produção de bens públicos ocorre de forma compartilhada entre Estado e sociedade. No campo da segurança pública, essa abordagem reforça a compreensão de que a prevenção da violência não pode ser alcançada apenas por meio da coerção, exigindo engajamento social, fortalecimento comunitário e corresponsabilização.

Dessa forma, a coprodução Estado–Sociedade configura-se como elemento central para a sustentabilidade e efetividade do TerPaz, contribuindo para a consolidação de uma política de segurança pública mais democrática, territorializada e orientada à promoção da cidadania. Ao incorporar a participação social como dimensão estruturante, o programa reforça o paradigma da segurança cidadã e amplia as possibilidades de inovação na governança da segurança pública no Brasil.

Nesse sentido, a experiência do Programa Territórios pela Paz não se configura como iniciativa isolada no cenário nacional, mas dialoga com um conjunto de políticas públicas de segurança que, em diferentes contextos, como apresenta o Quadro 1, vêm incorporando princípios da segurança cidadã, da governança intersetorial e da participação comunitária. Para situar analiticamente o TerPaz nesse campo mais amplo de experiências, apresenta-se, a seguir, um quadro comparativo com iniciativas nacionais consolidadas, evidenciando convergências e especificidades no desenho institucional e nas estratégias de intervenção.

Quadro 1 – Iniciativas de Segurança Cidadã no Brasil

Programa	Escala de Implementação	Enfoque Central	Estratégias Principais	Contribuição Analítica
PRONASCI	Federal	Segurança pública com cidadania	Integração entre políticas sociais e segurança pública; foco em jovens; territórios prioritários; prevenção social da violência; valorização profissional	Marco nacional da segurança cidadã no Brasil; antecedente institucional do TerPaz, com avanços conceituais e limitações de continuidade e coordenação federativa
Territórios pela Paz (TerPaz)	Estadual (Pará)	Segurança cidadã e prevenção social da violência	Territorialização orientada por evidências; governança intersetorial; atuação policial integrada; Usinas da Paz; coprodução Estado–Sociedade	Consolida e aprofunda o paradigma da segurança cidadã no plano estadual, com institucionalização robusta, presença territorial contínua e centralidade da coprodução
Centro Comunitário da Paz (COMPAZ)	Municipal (Recife/PE)	Promoção da paz e fortalecimento da cidadania	Equipamentos públicos multifuncionais; oferta integrada de educação, cultura, saúde, lazer e cidadania; participação comunitária	Referência em prevenção social da violência por meio de equipamentos territoriais, influenciando políticas locais e estaduais
Programa Fica Vivo	Estadual (Minas Gerais)	Prevenção de homicídios entre jovens	Atuação territorial focalizada; mediação de conflitos; atividades culturais e esportivas;	Modelo consolidado de prevenção focalizada e orientada por dados, com reconhecimento empírico

			monitoramento de indicadores	na redução da violência letal
Pacto pela Vida	Estadual (Pernambuco)	Redução da violência letal	Gestão por metas; integração entre órgãos de segurança; planejamento estratégico; uso intensivo de dados	Referência nacional em gestão por resultados, combinando repressão qualificada e ações preventivas

Fonte: Elaboração da autora (2025)

À luz das informações no quadro comparativo apresentado, observa-se que o TerPaz insere-se em uma trajetória mais ampla de construção do paradigma da segurança cidadã no Brasil, dialogando com experiências federais, estaduais e municipais que buscaram superar modelos exclusivamente repressivos de enfrentamento da violência. Ao considerar o PRONASCI como marco precursor, evidencia-se que o TerPaz herda fundamentos conceituais relevantes como a centralidade da prevenção social, a focalização territorial e a integração entre políticas públicas ao mesmo tempo em que avança na institucionalização desses princípios no plano estadual, por meio de uma governança intersetorial estável, da atuação policial integrada e da presença territorial contínua do Estado na comunidade.

Em comparação com iniciativas como o COMPAZ, o Fica Vivo e o Pacto pela Vida, o TerPaz destaca-se por articular, de forma sistemática, repressão qualificada, prevenção social, a interdisciplinariedade, territorialidade, desenvolvimento local e coprodução Estado–Sociedade, consolidando um modelo de gestão pública da segurança orientado por evidências e sensível às especificidades territoriais. Essa articulação reforça a compreensão da segurança pública como política pública transversal, que demanda coordenação institucional, participação social e capacidade estatal de leitura e intervenção sobre realidades complexas.

Conclui-se, portanto, que o TerPaz representa uma experiência contemporânea relevante de inovação em gestão pública da segurança no Brasil, contribuindo para o amadurecimento do debate teórico e prático sobre governança da segurança, segurança cidadã e atuação policial integrada.

Considerações

O presente artigo analisou o Programa Territórios pela Paz (TerPaz) enquanto experiência inovadora de gestão pública da segurança no Brasil, à luz do paradigma da segurança cidadã e dos aportes teóricos da Administração Pública e das Ciências Policiais. A partir de uma abordagem qualitativa, de natureza analítico-descritiva, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, buscou-se compreender como o programa estrutura seus eixos de territorialidade, governança intersetorial, atuação policial integrada e coprodução Estado–Sociedade no enfrentamento da violência em contextos de elevada vulnerabilidade social.

Os resultados da análise indicam que o TerPaz representa uma inflexão relevante em relação aos modelos tradicionais de segurança pública, historicamente centrados na repressão penal e na fragmentação institucional. Ao adotar o território como princípio estruturante da política pública, o programa reconhece a violência como

ARTIGO

fenômeno multicausal, territorializado e atravessado por desigualdades sociais, o que demanda respostas estatais integradas, contínuas e sensíveis às especificidades locais.

O uso sistemático de dados e indicadores sociais e criminais na definição dos territórios prioritários reforça a orientação do TerPaz por evidências empíricas, alinhando-o às tendências contemporâneas de gestão pública baseada em diagnósticos e monitoramento.

No plano da governança, destaca-se o arranjo intersetorial coordenado pela SEAC, que articula políticas sociais, serviços públicos e forças de segurança em uma lógica integrada de atuação estatal. A inserção da atuação policial nesse arranjo amplia o escopo da segurança pública, reposicionando as forças de segurança como parte constitutiva de uma estratégia mais ampla de prevenção da violência, mediação de conflitos e fortalecimento da cidadania, em consonância com princípios democráticos e de respeito aos direitos humanos.

Outro elemento central evidenciado refere-se à coprodução Estado–Sociedade, compreendida como dimensão constitutiva da política pública de segurança. Ao estimular a participação comunitária e o engajamento social nos territórios atendidos, o TerPaz contribui para a reconstrução da confiança institucional em áreas historicamente marcadas pela presença seletiva ou pela ausência do Estado, ampliando a legitimidade, a efetividade e a sustentabilidade das ações implementadas. Essa dimensão participativa aproxima o programa de experiências nacionais relevantes, como o PRONASCI, o COMPAZ, o Fica Vivo e o Pacto pela Vida, ao mesmo tempo em que evidencia avanços na institucionalização da segurança cidadã no plano estadual.

Do ponto de vista da Gestão Pública, a experiência do Programa Territórios pela Paz oferece importantes implicações práticas para gestores públicos envolvidos na formulação, implementação e avaliação de políticas de segurança. O TerPaz demonstra que políticas de segurança pública inovadoras dependem menos de ações isoladas e mais da capacidade estatal de integrar governança, território, evidências e participação social. Nesse sentido, o programa evidencia a relevância de estruturas institucionais de coordenação capazes de articular políticas setoriais, alinhar objetivos estratégicos e promover a convergência de recursos em territórios prioritários, superando a fragmentação administrativa e a centralidade exclusiva da ação policial.

Como limitação, ressalta-se o caráter predominantemente documental da pesquisa, o que aponta para a necessidade de estudos futuros que incorporem métodos quantitativos, análises de indicadores de impacto e pesquisas de campo com gestores públicos, profissionais da segurança pública e moradores dos territórios atendidos. Investigações dessa natureza poderão aprofundar a compreensão sobre os efeitos do TerPaz na redução da violência, no fortalecimento da cidadania e na governança da segurança pública, contribuindo para o aprimoramento contínuo da política.

Conclui-se que o Programa Territórios pela Paz oferece contribuições teóricas e práticas relevantes para o debate sobre gestão pública, segurança cidadã e inovação em políticas públicas de segurança no Brasil. Ao articular territorialidade, governança intersetorial, atuação policial integrada, uso de evidências empíricas e coprodução Estado–Sociedade, o TerPaz consolida-se como uma experiência contemporânea consistente de governança da segurança pública, alinhada às discussões propostas pelo GT06 – Gestão Pública e Ciências

Policiais, e apresenta-se como referência para a formulação de estratégias mais democráticas, integradas e sustentáveis no enfrentamento da violência.

Agradecimentos: Ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia e ao Governo do Estado do Pará, por intermédio da Secretaria Estratégica de Estado de Articulação da Cidadania (SEAC).

Referências:

- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Tradução Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *O território como construção social: da delimitação ao uso social do espaço*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2008.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.
- BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447–468, 2007.
- FREIRE, M. D. Paradigmas da segurança no Brasil. *Revista Aurora*, v. 3, n. 5, p. 49–58, 2009.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal (2003–2011). *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 63–93, jan./fev. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3ymmqLRLZRSt8Xc5JwxJfQn/>. Acesso em: 17 out. 2025.
- MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- OSBORNE, Stephen P. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010.
- OLIVEIRA, J. R. O TerPaz e o neoinstitucionalismo de rede. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Social*, v. 22, n. 3, p. 134-148, 2021.
- OSTROM, Elinor. *Crossing the great divide: co-production, synergy and development*. *World Development*, v. 24, n. 6, 1996. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0305750X9600023X>.
- PARÁ (Estado). Lei nº 9.045, de 29 de abril de 2020. Cria a Secretaria Estratégica de Estado de Articulação da Cidadania (SEAC). *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, 29 abr. 2020.
- PARÁ (Estado). Secretaria de Segurança Pública. *Programa Territórios pela Paz – TerPaz: relatório de gestão 2019*. Belém: SEGUP, 2019a.
- PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Articulação da Cidadania. *Programa Territórios pela Paz – TerPaz*. Belém: SEAC, 2019b.



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

- PARÁ (Estado). Secretaria de Inteligência e Análise Criminal. *Relatório de indicadores de criminalidade: bairros da Cabanagem e Guamá*. Belém: SEGUP, 2023.
- PEREIRA, J. A.; SOUZA, L. M. A experiência do Centro Comunitário da Paz (COMPAZ) em Recife. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Segurança*, v. 10, n. 2, p. 123-136, 2018.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de desenvolvimento humano*. Nova York: PNUD, 1994.
- SALLA, Fernando. *As políticas públicas de segurança no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2003.
- SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- SHERMAN, Lawrence W. The rise of evidence-based policing: targeting, testing, and tracking. *Crime and Justice*, Chicago, v. 42, n. 1, p. 377–451, 2013.
- WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. *Police innovation and evidence-based policing*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.