ReGeo ISSN: 2177-3246

LIMITES DA ATUAÇÃO ISOLADA DA POLÍCIA MILITAR E A GOVERNANÇA PÚBLICA COMO RESPOSTA À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO CENTRO DE MANAUS

THE LIMITS OF ISOLATED MILITARY POLICE ACTION AND PUBLIC GOVERNANCE AS A RESPONSE TO THE HOMELESS POPULATION IN DOWNTOWN MANAUS

LÍMITES DE LA ACTUACIÓN AISLADA DE LA POLICÍA MILITAR Y LA GOBERNANZA PÚBLICA COMO RESPUESTA A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE EN EL CENTRO DE MANAUS

https://doi.org/10.56238/revgeov17n10-181

Data de submissão: 24/09/2026 **Data de publicação:** 24/10/2026

Almir Gouveia Nascimento
Bacharel em Ciências Militares e Segurança Pública, Especialista em Gestão Pública Aplicada à Segurança
Instituição: Universidade do Estado do Amazonas (UEA)
E-mail: goveianascimento@gmail.com

Daniel Marques Barros
Bacharel em Ciências Militares e Segurança Pública, Especialista em Gestão Pública Aplicada à Segurança
Instituição: Universidade do Estado do Amazonas (UEA)
E-mail: danielbarros678@gmail.com

Maressa Santos da Silva Araújo
Bacharel em Ciências Militares e Segurança Pública, Especialista em Gestão Pública Aplicada à Segurança
Instituição: Universidade do Estado do Amazonas (UEA)
E-mail: advmaressa@hotmail.com

Oscar Cardoso Neto
Bacharel em Ciências Militares e Segurança Pública, Especialista em Gestão Pública Aplicada à Segurança
Instituição: Universidade do Estado do Amazonas (UEA)
E-mail: tenoscarcardosoneto@gmail.com

Paulo Ricardo Cheik Furtado Junior
Bacharel em Ciências Militares e Segurança Pública, Especialista em Gestão Pública Aplicada à Segurança
Instituição: Universidade do Estado do Amazonas (UEA)
E-mail: paulocheik@hotmail.com

Priscila Albuquerque de Alencar
Bacharel em Ciências Militares e Segurança Pública, Especialista em Gestão Pública Aplicada à Segurança
Instituição: Universidade do Estado do Amazonas (UEA)
E-mail: ofpalencar@gmail.com

ReGeo

ISSN: 2177-3246

Suzana Tracy Joanna da Silva
Bacharel em Ciências Militares e Segurança Pública, Especialista em Gestão Pública Aplicada à Segurança
Instituição: Universidade do Estado do Amazonas (UEA)
E-mail: suzanajoanna@gmail.com

Ulysses Dimas Rodrigues Barbosa
Bacharel em Ciências Militares e Segurança Pública, Especialista em Gestão Pública Aplicada à Segurança
Instituição: Universidade do Estado do Amazonas (UEA)
E-mail: a_udimas@hotmail.com

Nilzomar Barbosa Filho
Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos
Instituição: Universidade do Estado do Amazonas (UEA)
E-mail: nbf.msp23@uea.edu.br

RESUMO
O presente artigo analisa a concentração de população em situação de rua na área central de Manaus, sob a responsabilidade territorial da 24ª Companhia Interativa Comunitária (24ª CICOM), à luz do modelo teórico de skid row proposto por Egon Bittner (2017) e dos princípios de governança pública instituídos pelo Decreto nº 9.203/2017. Parte-se da premissa de que a atuação isolada do policiamento ostensivo, embora indispensável para manter a ordem pública imediata, mostra-se estruturalmente insuficiente para responder a um fenômeno de natureza multifatorial, que envolve determinantes sociais, econômicos e urbanísticos. Discute-se, com apoio na abordagem sistêmica do planejamento urbano (McLoughlin, 1969; Souza, 2003), como a ausência de articulação em rede entre Polícia Militar, órgãos de assistência social, saúde, habitação e urbanismo tendem a repetir ciclos de marginalização semelhantes aos descritos no estudo norte-americano sobre as skid rows urbanas. A pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, combina revisão bibliográfica, ensaio teórico e estudo de caso, este apoiado na observação da atuação cotidiana da 24ª CICOM e em entrevista com seu comandante, cotejadas com o arcabouço normativo da governança pública e da segurança pública. Os resultados indicam que os limites da resposta puramente policial decorrem menos de deficiências operacionais do que da inexistência de protocolos intersetoriais efetivamente implementados. Conclui-se pela necessidade de uma governança em rede que integre o policiamento ostensivo a políticas públicas de caráter social e urbano, de modo a converter a atuação policial em um vetor de articulação institucional, e não em resposta isolada a um problema estrutural.

Palavras-chave: População em Situação de Rua. Governança Pública. Skid Row. Polícia Militar. Articulação Institucional.

ABSTRACT
This article analyzes the concentration of people experiencing homelessness in downtown Manaus, Brazil, within the territorial jurisdiction of the 24th Community Interactive Company of the Amazonas Military Police (24ª CICOM), in light of the skid row model proposed by Egon Bittner (2017) and the public governance principles established by Decree No. 9,203/2017. It starts from the premise that isolated patrol policing, although indispensable for maintaining immediate public order, is structurally insufficient to address a multifactorial phenomenon involving social, economic and urban determinants. Drawing on the systems approach to urban planning (McLoughlin, 1969; Souza, 2003),

it discusses how the lack of network coordination among the Military Police and the social assistance, health, housing and urban planning agencies tends to reproduce cycles of marginalization similar to those described in the North American study of urban skid rows. This qualitative and exploratory study combines a literature review, a theoretical essay and a case study, the latter based on observation of the daily operations of the 24ª CICOM and on an interview with its commander, examined against the regulatory framework for public governance and public security. The results indicate that the limits of a purely police response stem less from operational shortcomings than from the absence of effectively implemented intersectoral protocols. The article concludes that network governance is needed to integrate patrol policing with social and urban public policies, turning police action into a driver of institutional coordination rather than an isolated response to a structural problem.

Keywords: Homelessness. Public Governance. Skid Row. Military Police. Institutional Coordination.

RESUMEN

El presente artículo analiza la concentración de población en situación de calle en el área central de Manaos, bajo la responsabilidad territorial de la 24ª Compañía Interactiva Comunitaria (24ª CICOM), a la luz del modelo teórico de skid row propuesto por Egon Bittner (2017) y de los principios de gobernanza pública instituidos por el Decreto nº 9.203/2017. Se parte de la premisa de que la actuación aislada del policiamiento ostensivo, aunque indispensable para mantener el orden público inmediato, se muestra estructuralmente insuficiente para responder a un fenómeno de naturaleza multifactorial, que involucra determinantes sociales, económicos y urbanísticos. Se discute, con apoyo en el enfoque sistémico de la planificación urbana (McLoughlin, 1969; Souza, 2003), cómo la ausencia de articulación en red entre Policía Militar, órganos de asistencia social, salud, vivienda y urbanismo tienden a repetir ciclos de marginalización similares a los descritos en el estudio norteamericano sobre las skid rows urbanas. La investigación, de naturaleza cualitativa y exploratoria, combina revisión bibliográfica, ensayo teórico y estudio de caso, este apoyado en la observación de la actuación cotidiana de la 24ª CICOM y en entrevista con su comandante, cotejadas con el marco normativo de la gobernanza pública y de la seguridad pública. Los resultados indican que los límites de la respuesta puramente policial derivan menos de deficiencias operacionales que de la inexistencia de protocolos intersectoriales efectivamente implementados. Se concluye por la necesidad de una gobernanza en red que integre el policiamiento ostensivo a políticas públicas de carácter social y urbano, de modo a convertir la actuación policial en un vector de articulación institucional, y no en respuesta aislada a un problema estructural.

Palabras clave: Población en Situación de Calle. Gobernanza Pública. *Skid Row*. Policía Militar. Articulación Institucional.

1 INTRODUÇÃO

A concentração de pessoas em situação de rua em áreas centrais de grandes cidades brasileiras constitui fenômeno socioespacial persistente, associado a processos de exclusão socioeconômica, fragilização de vínculos familiares e comunitários, uso abusivo de substâncias psicoativas e sofrimento psíquico não tratado. Em Manaus, esse fenômeno se manifesta com particular intensidade na região central, área sob responsabilidade territorial da 24ª Companhia Interativa Comunitária (24ª CICOM) da Polícia Militar do Amazonas, unidade encarregada do policiamento ostensivo e da manutenção da ordem pública na região.

Historicamente, a resposta institucional a esse tipo de concentração populacional tende a ser atribuída, por padrão, à Polícia Militar, chamada a atuar sempre que a presença de pessoas em situação de rua é interpretada por comerciantes, moradores e o poder público local como fonte de desordem, insegurança ou incômodo à ordem urbana. Essa atribuição, no entanto, desconsidera a natureza multifatorial do fenômeno e os limites normativos e operacionais da atividade policial, cujo mandato constitucional (Brasil, 1988, art. 144) é o de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, e não a resolução de vulnerabilidades sociais estruturais.

A literatura de referência sobre policiamento em áreas de concentração de população marginalizada, da qual o estudo seminal de Bittner (2017) sobre o *skid row*, publicado originalmente em 1967, constitui marco fundador, já indicava que a atuação policial nesses contextos se orienta predominantemente pela lógica da manutenção da paz (*peacekeeping*), e não pela aplicação da lei em sentido estrito, o que exige da polícia um repertório de intervenção que ultrapassa suas competências e recursos típicos. Passadas quase seis décadas, contudo, a produção acadêmica brasileira em segurança pública ainda trata episodicamente a articulação interinstitucional necessária para responder a esse fenômeno no nível operacional das unidades policiais, concentrando-se ora em análises macro de política nacional para população em situação de rua (com base no Decreto nº 7.053/2009), ora em estudos sobre policiamento comunitário desvinculados da rede de proteção social. Há, portanto, uma lacuna quanto à investigação de como uma unidade policial territorial específica pode, no âmbito de sua atuação cotidiana, articular-se institucionalmente com os demais órgãos públicos responsáveis pelas políticas de assistência social, saúde e desenvolvimento urbano.

Este artigo foi produzido no âmbito do Curso Superior de Polícia (CSP), ofertado por meio de convênio entre a Universidade do Estado do Amazonas (UEA), a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Amazonas (SSP-AM) e a Polícia Militar do Amazonas (PMAM), que tem por objetivo qualificar profissionais de segurança pública para o exercício de funções estratégico-gerenciais, de alta

gestão e de comando superior. Essa inserção institucional orienta a perspectiva adotada no trabalho, que examina o problema a partir da realidade operacional de uma unidade policial territorial.

Diante desse quadro, o presente artigo tem como problema de pesquisa a seguinte pergunta: como o policiamento ostensivo pode se articular institucionalmente com outros órgãos públicos para responder à concentração de população em situação de rua no Centro de Manaus, tendo em vista os limites estruturais da atuação isolada da Polícia Militar? O objetivo geral do trabalho é analisar como a Polícia Militar, na área da 24ª CICOM, pode atuar de forma articulada com outros órgãos públicos para responder de maneira mais efetiva à concentração de população em situação de rua no Centro de Manaus, considerando os limites da atuação isolada do policiamento ostensivo. Para tanto, o artigo está estruturado, além desta introdução, em referencial teórico, metodologia, resultados e discussão e considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 POLICIAMENTO OSTENSIVO, MANUTENÇÃO DA PAZ E OS LIMITES DA AÇÃO ISOLADA

O policiamento ostensivo constitui modalidade de atuação da polícia administrativa caracterizada pela presença visível e preventiva de agentes fardados no espaço público, com finalidade de dissuasão, resposta a ocorrências e manutenção da ordem pública. Trata-se de atividade distinta da investigação criminal, orientada em grande medida por aquilo que Bittner (2017) denominou *peacekeeping* (manutenção da paz): um conjunto de intervenções situacionais destinadas a administrar conflitos, incômodos e situações de desordem que não necessariamente configuram ilícito penal, mas que demandam resposta imediata do agente estatal presente no território.

Bayley (1994) e Goldstein (1990) convergem ao demonstrar que a capacidade da polícia de produzir segurança e ordem pública, isoladamente, é estruturalmente limitada: a polícia reage a sintomas, isto é, à manifestação visível de um problema, mas raramente dispõe de mandato, competência técnica ou recursos institucionais para atuar sobre as condições que o produzem. Goldstein (1990), em particular, retoma o próprio estudo de Bittner sobre o *skid row* como exemplo paradigmático de problema policial cuja solução depende de mudanças em condições sociais, econômicas e institucionais alheias ao alcance da função policial, e cuja reiteração sinaliza que a resposta apenas reativa e isolada tende a ser ineficaz e, no limite, contraproducente.

Embora a manutenção da paz seja uma atividade legítima, a pesquisa empírica contemporânea demonstra que, quando adotada de forma isolada junto às pessoas em situação de rua, ela se revela insuficiente e pode, inclusive, aprofundar as vulnerabilidades que pretende mitigar. Herring, Yarbrough

e Alatorre (2020) documentam que ordens de circular, notificações e apreensão de pertences raramente resultam em prisão, mas limitam sistematicamente o acesso a serviços, moradia e trabalho, produzindo rodízio espacial entre bairros e jurisdições em vez da saída do espaço público. Herring (2019) demonstra que o policiamento da "pobreza visível" é frequentemente acionado por terceiros e que o policial acaba administrando essas queixas em colaboração e em conflito com órgãos de saúde, assistência e limpeza urbana. Robinson (2019) verifica que o objetivo declarado de melhorar a vida dessas pessoas não foi alcançado pelas campanhas de qualidade de vida, e Chien, Henwood e Kuhn (2026) associam longitudinalmente contatos policiais e varreduras a pior saúde física autoavaliada e maior sofrimento psicológico. Barry *et al.* (2025), em revisão de escopo, reúnem e sistematizam essa produção sobre os efeitos das interações policiais na vida das pessoas em situação de rua. Stuart (2014), por sua vez, mostra que, mesmo quando assume feição reabilitadora, a ação policial no espaço marginal permanece coercitiva e centrada em patologias individuais.

Duas ressalvas impedem a conclusão simplista de ineficácia. Berk e MacDonald (2010), em avaliação quase-experimental com oito anos de séries temporais, encontraram reduções relevantes de crimes violentos, patrimoniais e de perturbação, sem evidência de deslocamento, registrando, todavia, que a ação policial não enfrenta as raízes do fenômeno nem a maior parte de suas consequências. E Lum, Koper e Wu (2022), analisando milhões de chamadas de emergência em nove agências, concluem que o volume e a natureza dos incidentes pelos quais a população aciona a polícia não são transferíveis de modo óbvio a outras organizações sem ajuste significativo de recursos. O problema, portanto, não é de eficácia, mas de **insuficiência de escopo**: o policiamento ostensivo é eficaz naquilo que lhe compete e estruturalmente incapaz de atuar sobre os determinantes do fenômeno.

Compreender esse escopo exige, ainda, atenção ao modo como a própria noção de desordem é construída. Por isso, aquilo que é efetivamente tratado como desordem na área da 24ª CICOM não pode ser presumido a partir de categorias amplas, mas precisa ser apreendido por meio da observação contextualizada da prática policial. Trata-se do que Thacher (2004, p. 394-398) denomina "taxonomia moral da ordem e da desordem", expressão que evidencia como a atividade policial envolve não apenas a identificação de condutas juridicamente ilícitas, mas também a classificação de pessoas, comportamentos e espaços segundo concepções socialmente construídas de ordem, normalidade e desordem.

Nessa perspectiva, determinadas presenças e condutas podem ser percebidas como sinais de desordem mesmo quando não configuram, por si mesmas, uma infração legal. A atuação policial, portanto, pode ser influenciada por juízos sobre quem ou o que é considerado pertencente ao espaço público e compatível com os padrões dominantes de convivência.

2.2 O MODELO DE SKID ROW E A CONCENTRAÇÃO DE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Na sociologia urbana norte-americana, em se tratando especificamente de trabalhos ligados à Escola de Chicago, *skid row* não é apenas um nome dado a bairro pobre. A expressão indica um tipo preciso, que pode ser descrito, a partir de Bittner (201, página 45), pela reunião de algumas caracteristicas características.

Inicialmente, estamos falando de um território concentrado, com contornos nítidos, situado na área central e quase sempre colado à zona comercial da cidade. Ali as vulnerabilidades não aparecem separadas. A falta de moradia, o uso abusivo de álcool e outras drogas, o sofrimento mental, a desocupação e a velhice sem amparo costumam recair sobre as mesmas pessoas. Em torno desse público formou-se uma rede própria de sobrevivência. Nos Estados Unidos, ela incluía hotéis de quarto individual, pensões baratas, bares, sopões, agências de trabalho por dia e casas de penhor, uma economia inteira voltada para quem vivia no lugar.

É na fragilidade dos laços sociais, porém, que Bittner (2017) encontra a chave para entender o *skid row*. Sem família, sem emprego regular e sem relações de ajuda mútua, deixam de existir os controles informais que, em outros bairros, resolvem pequenos conflitos antes que eles cresçam. Como ninguém mais ocupa esse espaço, é a polícia que acaba assumindo a tarefa de contenção.

Resta ainda uma constatação que pouco se fala, para a administração urbana, o *skid row* serve para manter a miséria reunida em um só ponto, longe da vista do resto da cidade.

A atuação policial nesses territórios não pode ser compreendida como simples aplicação da lei penal, mas como trabalho contínuo de gestão da ordem, que combina tolerância seletiva, negociação informal e uso comedido da coerção. Segundo Bittner (2017), a polícia que atua no *skid row* desenvolve conhecimento prático (*know-how*) sobre os indivíduos e as dinâmicas locais que nenhuma outra instituição possui, o que a torna, paradoxalmente, agente central de um problema que sua função formal não a autoriza nem a capacita a resolver.

2.3 ABORDAGEM SISTÊMICA DE PLANEJAMENTO URBANO

A abordagem sistêmica de planejamento, desenvolvida por McLoughlin (1969) no campo do planejamento urbano e regional, concebe a cidade como sistema complexo composto por subsistemas interdependentes (habitacional, econômico, de transporte, de assistência social, de saúde e de segurança, entre outros), cujo funcionamento (ou disfunção) em um subsistema produz efeitos sobre os demais. Nessa perspectiva, um problema urbano manifesto em determinado subsistema (como a concentração de população em situação de rua, que se projeta na dimensão da ordem pública e do uso

do espaço urbano) raramente tem origem exclusiva nesse mesmo subsistema, exigindo diagnóstico e intervenção que considerem as interações entre as diferentes políticas setoriais.

Souza (2003), ao propor introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos no contexto brasileiro, reforça essa leitura sistêmica ao destacar que a gestão urbana efetiva pressupõe a superação de abordagens setorizadas e fragmentadas, historicamente predominantes na administração pública brasileira, em favor de arranjos de planejamento e gestão capazes de integrar diferentes órgãos, escalas de governo e políticas públicas em torno de problemas territorialmente localizados. Aplicada ao objeto deste artigo, a abordagem sistêmica permite reformular o problema da população em situação de rua no Centro de Manaus: não apenas como problema de segurança pública a ser resolvido pela Polícia Militar, mas como problema de sistema urbano cuja manifestação na ordem pública é apenas um dos pontos de observação de disfunções situadas, sobretudo, nos subsistemas de assistência social, saúde e habitação.

2.4 GOVERNANÇA PÚBLICA EM REDE E O DECRETO Nº 9.203/2017

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, instituiu a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, definindo governança pública como o "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (Brasil, 2017, art. 2º, I). Embora dirigido, em sua redação original, à administração pública federal, o decreto consolida princípios de governança pública que têm sido incorporados, por analogia e por indução normativa, a diferentes esferas e órgãos da administração pública brasileira, entre eles as instituições estaduais de segurança pública.

O art. 3º do referido decreto elenca como princípios da governança pública a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade, e a transparência (Brasil, 2017). Tais princípios oferecem fundamento normativo para pensar a atuação da 24ª CICOM não como ação isolada de uma corporação, mas como nó de uma rede de governança pública que inclui os demais órgãos responsáveis pela política de assistência social, saúde e desenvolvimento urbano, articulados por mecanismos formais de coordenação, fluxos de encaminhamento e responsabilização compartilhada.

De acordo com a avaliação realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o Decreto nº 9.203/2017 tem como propósito fortalecer, na administração pública federal, mecanismos de liderança, estratégia e controle orientados à geração de resultados para a sociedade (Serpa; Pontes; Ferrari, 2024). O mesmo estudo, porém, aponta entraves à sua implementação, entre eles o excesso de

rigidez das normas, o envolvimento reduzido dos atores interessados e a dificuldade de coordenação entre as diferentes instâncias de governança (Serpa; Pontes; Ferrari, 2024). Esses limites evidenciam que a formalização de mecanismos de governança não garante, isoladamente, a coordenação necessária à execução de políticas públicas complexas. Por isso, a análise da governança em rede complementa o enfoque normativo ao examinar como liderança, estratégia e controle podem ser exercidos de forma articulada entre instituições interdependentes.

A literatura sobre network governance (Klijn; Koppenjan, 2015) descreve a substituição de modelos hierárquicos por arranjos horizontais de cooperação interinstitucional. Os autores definem redes de governança como "padrões de relações sociais mais ou menos estáveis entre atores mutuamente dependentes", agrupados em torno de problemas de políticas públicas, de um programa ou de um conjunto de recursos (Klijn; Koppenjan, 2015, p. 11, tradução nossa). Nesses arranjos, o poder decisório e a responsabilidade pela implementação das políticas públicas deixam de estar concentrados em uma única instituição, passando a ser compartilhados entre múltiplos atores públicos e, em muitos casos, também privados e comunitários, que interagem de forma coordenada.

Com efeito, essa abordagem mostra-se especialmente relevante para problemas complexos e multifatoriais, como o fenômeno da população em situação de rua, cujas causas e manifestações excedem a competência de qualquer órgão isolado e exigem respostas articuladas entre segurança pública, assistência social, saúde e políticas urbanas. Essa articulação, contudo, não deve ser compreendida apenas como técnica de coordenação administrativa. Soares (2025), ao examinar o Decreto nº 9.203/2017 com base na redução sociológica de Guerreiro Ramos, sustenta que a governança pública guarda maior afinidade com a gestão social, voltada ao interesse coletivo, do que com modelos de administração burocrática de inspiração empresarial, o que evidencia sua dimensão ético-política. Para a autora, a institucionalização recente da política de governança corre o risco de reduzir o tema a um instrumento administrativo, adotado sem o necessário debate com a sociedade (Soares, 2025). Essa ressalva indica que o Decreto nº 9.203/2017 deve ser apropriado como referencial crítico, e não como solução autoaplicável. Assim, a governança em rede deve ser entendida como modelo de gestão orientado não apenas pela coordenação técnico-administrativa, mas também pela cooperação, pela corresponsabilidade e pelo compromisso com o interesse público.

A definição clara de papéis, associada a fluxos permanentes de comunicação e encaminhamento, tende a produzir benefícios institucionais e sociais que superam a simples soma das atuações setoriais. Entre os principais resultados esperados, destacam-se:

a) compartilhamento de informações entre órgãos;

b) ações conjuntas que unem segurança, saúde e assistência social;
c) responsabilização compartilhada e fortalecimento da accountability;
d) ampliação da legitimidade social por meio da transparência e da participação comunitária.

Esses benefícios encontram respaldo na Lei nº 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Entre as diretrizes dessa política, o art. 5º, incisos X e XIX, estabelece, respectivamente, o "atendimento prioritário, qualificado e humanizado às pessoas em situação de vulnerabilidade" e o "incentivo ao desenvolvimento de programas e projetos com foco na promoção da cultura de paz, na segurança comunitária e na integração das políticas de segurança com as políticas sociais existentes em outros órgãos e entidades não pertencentes ao sistema de segurança pública" (Brasil, 2018, art. 5º, X e XIX). A própria lei reconhece que a segurança pública não se limita aos órgãos policiais, ao dispor, no art. 22, § 1º, que:

> As políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público (Brasil, 2018, art. 22, § 1º).

No mesmo sentido, o Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, elenca, entre suas diretrizes, no art. 6º, inciso V, a "integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução" (Brasil, 2009, art. 6º, V).

Constata-se, portanto, que o marco normativo vigente corrobora e orienta a atuação intersetorial no atendimento à população em situação de rua. Diante de um fenômeno marcado pelo acúmulo de vulnerabilidades sociais, a presença policial adquire maior efetividade quando deixa de restringir-se à contenção e passa a operar como via de acesso à rede de proteção social e à garantia de direitos.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho adota delineamento predominantemente qualitativo, de natureza aplicada, estruturado em três momentos metodológicos complementares, definidos em função do objetivo do estudo: revisão bibliográfica, ensaio teórico e estudo de caso.

Na primeira etapa, procedeu-se à revisão bibliográfica, de caráter narrativo, da literatura nacional e internacional sobre policiamento ostensivo, manutenção da ordem pública, população em situação de rua e governança pública em rede, com busca em bases de dados amplamente reconhecidas na área de segurança pública, direito administrativo e planejamento urbano (a exemplo de SciELO,

Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Google Scholar e repositórios institucionais), utilizando descritores como policiamento ostensivo, ordem pública, população em situação de rua, *skid row*, governança pública e planejamento sistêmico, isolados e combinados, em português e inglês. Foram priorizados estudos que relacionassem a atuação policial a fenômenos de exclusão socioespacial e a modelos de articulação interinstitucional, com destaque para o estudo seminal de Bittner (2017) sobre o *skid row*, adotado como referência conceitual central por sua aderência descritiva ao fenômeno investigado.

Na segunda etapa, os achados da revisão foram articulados em ensaio teórico, técnica de produção de conhecimento que permite a construção de argumentação original a partir do diálogo entre referenciais teóricos de campos distintos, no caso a sociologia da polícia (Bittner, 2017; Bayley, 1994; Goldstein, 1990), o planejamento urbano sistêmico (McLoughlin, 1969; Souza, 2003) e o direito administrativo e a governança pública (Brasil, 2017, 2018; Klijn; Koppenjan, 2015), com vistas a propor leitura integrada do problema de pesquisa.

Na terceira etapa, utilizou-se a área da 24ª CICOM, no Centro de Manaus, como estudo de caso de natureza descritivo-exploratória, tomado como unidade de análise para ilustrar, de forma situada, a aplicabilidade dos referenciais teóricos mobilizados. O estudo de caso baseia-se em observação da prática profissional na atividade de policiamento ostensivo na área e em entrevista com o comandante da 24ª CICOM, realizada em 18 de setembro de 2026, complementadas por documentos institucionais de acesso público e pela literatura correlata sobre a política municipal e estadual voltada à população em situação de rua em Manaus. Não foram produzidos ou utilizados dados estatísticos primários sobre o quantitativo da população em situação de rua na área estudada, cuja mensuração demandaria levantamento censitário específico, não incluído no escopo deste artigo.

Como limitação metodológica, reconhece-se que o caráter teórico-conceitual e descritivo-exploratório do estudo de caso não permite generalizações estatísticas nem a mensuração de efetividade de eventuais arranjos de articulação institucional, cabendo a pesquisas futuras de caráter empírico o aprofundamento dessas questões, conforme discutido nas considerações finais.

Registra-se, por fim, que ferramenta de inteligência artificial generativa (Claude, desenvolvido pela Anthropic) foi utilizada de forma auxiliar na elaboração do texto, principalmente para correção ortográfica e gramatical, revisão de coesão e coerência textual, adequação às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e conferência da redação dos dispositivos legais citados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO À LUZ DO MODELO DE SKID ROW

A área central de Manaus reúne, de forma simultânea, elevada circulação de pessoas, concentração de atividade comercial formal e informal, equipamentos públicos de grande fluxo (terminais de transporte, mercados, órgãos públicos) e presença permanente de população em situação de rua. Essa combinação aproxima-se, em seus traços estruturais, do padrão descrito por Bittner (2017) para o skid row estadunidense: território que concentra, num mesmo espaço físico, atividade econômica e circulação intensa, de um lado, e indivíduos em situação de exclusão extrema, de outro, muitos deles em uso abusivo de álcool e outras drogas, com sofrimento psíquico não tratado e vínculos familiares e comunitários rompidos.

O Centro de Manaus, contudo, não é um *skid row* no sentido histórico estrito: não há economia de hotéis de cômodo único, o perfil demográfico difere, e o clima e a dinâmica portuária, comercial e migratória amazônica produzem outra configuração. O Quadro 1 sintetiza as aproximações e os distanciamentos entre os dois contextos.

Quadro 1. Comparação entre o modelo de skid row e o Centro de Manaus

Característica do skid row (Bittner, 2017)	**Presença no Centro de Manaus (área da 24ª CICOM)**
Concentração espacial delimitável em área central, junto ao distrito comercial	Presente: elevada circulação de pessoas e presença permanente de população em situação de rua na área central
Sobreposição de múltiplas vulnerabilidades (ausência de moradia, uso abusivo de álcool e outras drogas, transtorno mental, desemprego)	Presente: uso abusivo de álcool e outras drogas, sofrimento psíquico não tratado, vínculos familiares e comunitários rompidos
Infraestrutura própria de subsistência (hotéis de cômodo único, pensões, casas de penhor)	Ausente: não há economia de hotéis de cômodo único; a dinâmica portuária, comercial e migratória amazônica produz outra configuração
Ausência de vínculos duráveis, que faz da polícia o mecanismo de contenção disponível	Presente: vínculos familiares e comunitários rompidos; a Polícia Militar é acionada como resposta padrão diante da atuação descontínua dos demais órgãos
Função latente de contenção da pobreza visível	Parcial: a permanência é interpretada como desordem a ser reprimida, mais do que como sinal da ausência de políticas públicas

Fonte: elaborado pelos autores com base em Bittner (2017) e na observação da prática profissional na área da 24ª CICOM.

A aproximação parcial a esse padrão no contexto amazonense sugere que o diagnóstico de Bittner, formulado há quase seis décadas em outro contexto socioinstitucional, mantém validade heurística para compreender por que a intensificação isolada do policiamento tende a gerar apenas deslocamento temporário e reincidência da concentração, sem alterar suas causas, efeito também documentado por Herring, Yarbrough e Alatorre (2020).

À luz desse modelo, a permanência da população em situação de rua no Centro de Manaus não deve ser interpretada, prioritariamente, como fenômeno de natureza criminal, mas como resultado da convergência de vulnerabilidades sociais em território que oferece, ao mesmo tempo, maior circulação de recursos informais (mendicância, reciclagem, trabalhos eventuais) e maior visibilidade e exposição ao policiamento. Essa leitura desloca o eixo de análise: o problema não é a presença dessas pessoas no espaço público, mas a ausência de políticas públicas capazes de oferecer alternativa de moradia, tratamento de saúde e inclusão social e produtiva que reduza a necessidade ou a atratividade dessa concentração espacial.

4.2 LIMITES ESTRUTURAIS DA ATUAÇÃO ISOLADA DA POLÍCIA MILITAR

O policiamento ostensivo realizado pela 24ª CICOM na área central de Manaus opera, em relação a esse fenômeno, sob limites estruturais de três ordens. Em primeiro lugar, limites de mandato: a atividade de polícia administrativa, tal como disciplinada constitucionalmente, orienta-se à preservação da ordem pública, e não à provisão de serviços de assistência social, saúde ou habitação, de modo que a ação policial isolada não dispõe de instrumento jurídico-institucional para oferecer solução estrutural ao fenômeno, apenas para administrar suas manifestações mais visíveis (Bittner, 2017; Goldstein, 1990). Em segundo lugar, limites técnico-operacionais: os policiais militares não possuem formação nem atribuição para diagnóstico e encaminhamento de quadros de dependência química, sofrimento psíquico ou vulnerabilidade social, o que compromete a qualidade e a sustentabilidade de qualquer intervenção realizada apenas por essa via (Bayley, 1994). Em terceiro lugar, limites de efetividade temporal: intervenções policiais isoladas, como o deslocamento ou a dispersão de aglomerações, tendem a produzir apenas descontinuidade momentânea da concentração, sem alterar as condições que a produzem, gerando o que a literatura de policiamento orientado a problemas descreve como ciclo de reincidência do mesmo chamado (Goldstein, 1990).

Os relatos colhidos em campo corroboram esse diagnóstico. Em entrevista concedida aos autores, o comandante da 24ª CICOM, Major Vitor Moraes, informou que atualmente a unidade tem atendido muitas ocorrências envolvendo pessoas em situação de rua, de diversas naturezas, como violência doméstica, roubo, homicídio, dano ao patrimônio público e particular e até surtos psicóticos (informação verbal)[1]. Relatou, ainda, que, embora não exista um protocolo específico de atendimento ao público em situação de rua, durante esses atendimentos os policiais militares são orientados a tratar com urbanidade e respeito a pessoa em situação de rua.

[1] Entrevista concedida pelo Major PM Vitor Moraes, comandante da 24ª CICOM, aos autores, em Manaus, em 18 de setembro de 2026.

Com relação à atuação de outros órgãos junto às pessoas em situação de rua na localidade, o comandante apontou que a unidade tem apoiado as ações realizadas pela Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (SEJUSC) em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA), voltadas ao cadastramento e ao encaminhamento desse público para centros de acolhimento e/ou tratamento, embora a adesão dependa da aceitação voluntária da pessoa atendida. Segundo o comandante, essas ações não têm surtido os efeitos esperados, visto que não se observa redução no número de pessoas que se concentram no centro da cidade, por se tratar de ações sazonais e sem continuidade.

O relato confirma que os limites da resposta policial decorrem menos de deficiências operacionais do que da inexistência de protocolos intersetoriais e da descontinuidade das ações dos demais órgãos. Esses limites, contudo, não implicam a irrelevância do policiamento ostensivo, mas evidenciam que sua efetividade depende de sua inserção em arranjo institucional mais amplo, no qual a função policial de manutenção da ordem opere de forma complementar, e não substitutiva, às políticas de assistência social, saúde e desenvolvimento urbano.

4.3 MAPEAMENTO DOS ATORES INSTITUCIONAIS DE UMA RESPOSTA ARTICULADA

A aplicação da abordagem sistêmica de planejamento (McLoughlin, 1969; Souza, 2003) ao caso da 24ª CICOM permite identificar os subsistemas e os respectivos atores institucionais cuja atuação coordenada seria necessária para resposta efetiva ao fenômeno, entre eles: (i) o subsistema de assistência social, por meio da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (SEJUSC), da Secretaria de Assistência Social do Estado do Amazonas (SEAS) e da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (Semasc), responsáveis pelo acolhimento, cadastramento e encaminhamento a benefícios socioassistenciais, em consonância com a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Brasil, 2009); (ii) o subsistema de saúde, por meio da atenção básica, dos Centros de Atenção Psicossocial voltados ao álcool e outras drogas e de equipes de Consultório na Rua, responsáveis pelo cuidado em saúde mental e pela redução de danos ofertados pela Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA); (iii) o subsistema de desenvolvimento urbano e habitação, responsável por políticas de requalificação de espaços públicos e de provisão habitacional de interesse social; (iv) o sistema de justiça, incluindo a Defensoria Pública e o Ministério Público, com atribuição de zelar pelos direitos dessa população e de provocar a atuação de outros órgãos quando omissos; (v) a Guarda Municipal, que atua na proteção dos espaços e equipamentos públicos municipais; e (vi) a própria Polícia Militar, cuja função nesse arranjo se redefine de protagonista isolado para nó de articulação e de manutenção da ordem pública dentro da rede.

O mapeamento evidencia que a resposta ao fenômeno não compete a nenhum órgão isoladamente, mas depende da constituição de fluxos permanentes de comunicação e encaminhamento entre esses atores, o que, na ausência de arranjo formal de coordenação, tende a não ocorrer de maneira espontânea, dada a fragmentação setorial típica da administração pública brasileira apontada por Souza (2003).

4.4 GOVERNANÇA PÚBLICA EM REDE E O DECRETO Nº 9.203/2017 APLICADOS À 24ª CICOM

Os princípios de governança pública estabelecidos pelo Decreto nº 9.203/2017 oferecem parâmetro normativo para estruturar essa articulação. A capacidade de resposta orienta a construção de protocolos conjuntos de atendimento, com prazos e critérios definidos para o encaminhamento de casos identificados pela Polícia Militar aos órgãos de assistência social e saúde. A integridade e a confiabilidade demandam que os atores da rede compartilhem informações de forma consistente e atuem de acordo com competências e limites previamente pactuados, evitando tanto a inércia institucional quanto a sobreposição de atribuições. A prestação de contas e responsabilidade pressupõe a definição clara de responsabilidades por etapa do fluxo de atendimento, de modo a permitir a atribuição de resultados e falhas a atores específicos, e não à rede de forma difusa. Por fim, a transparência recomenda o compartilhamento de indicadores comuns sobre o fenômeno (número de abordagens, encaminhamentos realizados e desfechos), sistematizados pelos órgãos competentes, como base para o aperfeiçoamento contínuo do arranjo (Brasil, 2017).

Essa leitura aproxima o caso da 24ª CICOM da literatura sobre governança em rede, que descreve arranjos horizontais de cooperação interinstitucional como resposta a problemas complexos que nenhum ator isolado consegue resolver (Klijn; Koppenjan, 2015). A constituição de um comitê gestor local reunindo representantes da Polícia Militar, da assistência social, da saúde e, quando pertinente, da Guarda Municipal, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com reuniões periódicas, protocolos pactuados e indicadores compartilhados, desponta como proposta operacional coerente com os princípios do Decreto nº 9.203/2017, com as diretrizes de integração da Lei nº 13.675/2018 e do Decreto nº 7.053/2009 e com a abordagem sistêmica de planejamento mobilizada neste artigo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo argumentou que a concentração de população em situação de rua no Centro de Manaus, na área da 24ª CICOM, não constitui problema de segurança pública em sentido estrito, mas

manifestação, no subsistema da ordem pública, de disfunções situadas primordialmente nos subsistemas de assistência social, saúde e desenvolvimento urbano. A partir do modelo de skid row formulado por Bittner (2017), evidenciaram-se os limites de mandato, técnico-operacionais e de efetividade temporal da atuação isolada da Polícia Militar, corroborados pelo relato do comandante da unidade quanto à inexistência de protocolo específico de atendimento e ao caráter sazonal e descontínuo das ações dos demais órgãos. Em resposta ao problema de pesquisa, e com base na abordagem sistêmica de planejamento (McLoughlin, 1969; Souza, 2003), nos princípios de governança pública do Decreto nº 9.203/2017 e nas diretrizes de integração previstas na Lei nº 13.675/2018 e no Decreto nº 7.053/2009, propôs-se um arranjo de atuação em rede, materializado em comitê gestor local com protocolos pactuados e indicadores compartilhados, que redefine o papel da 24ª CICOM de protagonista isolado para nó articulador de uma resposta interinstitucional.

O estudo apresenta limitações que devem ser reconhecidas. Por seu caráter predominantemente teórico-conceitual, o trabalho não incorporou dados quantitativos sistematizados sobre o número, o perfil sociodemográfico e as trajetórias da população em situação de rua na área estudada, tampouco indicadores de desempenho de eventuais arranjos de articulação já existentes, e os dados primários restringiram-se à observação da prática profissional e a uma entrevista com o comandante da unidade, o que limita o alcance empírico das proposições apresentadas. A extrapolação do modelo de *skid row*, desenvolvido em contexto socioinstitucional distinto (Estados Unidos, década de 1960), para a realidade amazonense também exige cautela, na medida em que fatores locais, como o padrão de migração regional, a dinâmica do mercado informal amazônico e a configuração da rede de assistência social e saúde no Amazonas, não foram objeto de investigação empírica específica neste trabalho.

Como agenda de pesquisa futura, recomenda-se: (i) a realização de levantamento censitário e qualitativo da população em situação de rua na área central de Manaus, em parceria com os órgãos de assistência social; (ii) a avaliação empírica de eventuais arranjos de articulação interinstitucional já implementados, com base em indicadores de encaminhamento e desfecho; (iii) estudos comparados com outras unidades de policiamento ostensivo brasileiras que enfrentem fenômeno semelhante; e (iv) a análise da viabilidade jurídico-institucional de instrumentos formais de cooperação (termos de cooperação técnica, protocolos de atuação e comitês gestores intersetoriais) entre a Polícia Militar do Amazonas e os demais órgãos mapeados neste artigo.

REFERÊNCIAS

BARRY, Amanda R. *et al.* Effect of police interactions on those experiencing homelessness: a scoping review [Efeito das interações policiais sobre pessoas em situação de rua: uma revisão de escopo]. American Journal of Community Psychology, v. 76, n. 3-4, p. 235-252, 2025. DOI: 10.1002/ajcp.70025.

BAYLEY, David H. Police for the future [Polícia para o futuro]. New York: Oxford University Press, 1994.

BERK, Richard; MACDONALD, John. Policing the homeless: an evaluation of efforts to reduce homeless-related crime [Policiando pessoas em situação de rua: uma avaliação de esforços para reduzir crimes relacionados à população sem moradia]. Criminology & Public Policy, v. 9, n. 4, p. 813-840, 2010. DOI: 10.1111/j.1745-9133.2010.00673.x.

BITTNER, Egon. Aspectos do trabalho policial. Tradução: Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2017. (Polícia e Sociedade). Inclui o estudo originalmente publicado como: The police on skid-row: a study of peace-keeping. American Sociological Review, v. 32, n. 5, p. 699-715, 1967.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2009.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun. 2018.

CHIEN, Jessie; HENWOOD, Benjamin F.; KUHN, Randall. Criminalizing homelessness: longitudinal associations of police encounters and homeless sweeps with psychosocial health among the unhoused community in Los Angeles [Criminalizando a situação de rua: associações longitudinais entre encontros policiais e "varreduras" e a saúde psicossocial de pessoas sem moradia em Los Angeles]. Social Science & Medicine, v. 393, 119033, 2026.

GOLDSTEIN, Herman. Problem-oriented policing [Policiamento orientado para problemas]. New York: McGraw-Hill, 1990.

HERRING, Chris. Complaint-oriented policing: regulating homelessness in public space [Policiamento orientado por queixas: a regulação da situação de rua no espaço público]. American Sociological Review, v. 84, n. 5, p. 769-800, 2019. DOI: 10.1177/0003122419872671.

HERRING, Chris; YARBROUGH, Dilara; ALATORRE, Lisa Marie. Pervasive penality: how the criminalization of poverty perpetuates homelessness [Penalidade pervasiva: como a criminalização da pobreza perpetua a situação de rua]. Social Problems, v. 67, n. 1, p. 131-149, 2020. DOI: 10.1093/socpro/spz004.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop. Governance networks in the public sector [Redes de governança no setor público]. London: Routledge, 2015.

LUM, Cynthia; KOPER, Christopher S.; WU, Xiaoyun. Can we really defund the police? A nine-agency study of police response to calls for service [Podemos realmente "desfinanciar" a polícia? Um estudo de nove agências sobre respostas policiais a chamadas de serviço]. Police Quarterly, v. 25, n. 3, p. 255-280, 2022. DOI: 10.1177/10986111211035002.

MCLOUGHLIN, J. Brian. Urban and regional planning: a systems approach [Planejamento urbano e regional: uma abordagem sistêmica]. London: Faber and Faber, 1969.

ROBINSON, Tony. No right to rest: police enforcement patterns and quality of life consequences of the criminalization of homelessness [Sem direito ao descanso: padrões de atuação policial e consequências na qualidade de vida decorrentes da criminalização da situação de rua]. Urban Affairs Review, v. 55, n. 1, p. 41-73, 2019. DOI: 10.1177/1078087417690833.

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha; PONTES, Bárbara Maia Lima Madeira; FERRARI, Rafael Martins. Avaliação da política de governança pública (Decreto nº 9.203/2017): relatório executivo. Brasília, DF: Enap, 2024. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/9140. Acesso em: 29 set. 2026.

SOARES, Maria de Nazaré Moraes. Governança pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 10, n. 1, p. 202-231, 2025. DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2025v10n1.69746.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

STUART, Forrest. From "rabble management" to "recovery management": policing homelessness in marginal urban space [Do "gerenciamento da ralé" ao "gerenciamento da recuperação": o policiamento da situação de rua em espaços urbanos marginais]. Urban Studies, v. 51, n. 9, p. 1909-1925, 2014. DOI: 10.1177/0042098013499798.

THACHER, David. Order maintenance reconsidered: moving beyond strong causal reasoning [Manutenção da ordem reconsiderada: avançando além do raciocínio causal forte]. Journal of Criminal Law and Criminology, v. 94, n. 2, p. 381-414, 2004. Disponível em: https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/jclc/vol94/iss2/5. Acesso em: 27 set. 2026.