

**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU  
MESTRADO EM DIREITOS COLETIVOS E CIDADANIA**

**A CIDADE DUAL: O ENFRENTAMENTO DOS FATORES  
CRIMINÓGENOS URBANÍSTICOS PELO PROCESSO  
ESTRUTURAL**

**DISCENTE: RAFAEL MORENO RODRIGUES SILVA MACHADO**

**ORIENTADOR: PROF. DR. EDILSON VITORELLI**

**RIBEIRÃO PRETO  
ABRIL/2024**

Rafael Moreno Rodrigues Silva Machado

**A CIDADE DUAL: O ENFRENTAMENTO DOS FATORES CRIMINÓGENOS  
URBANÍSTICOS PELO PROCESSO ESTRUTURAL**

RIBEIRÃO PRETO  
ABRIL/2024

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento  
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva, 1985-  
M149c A cidade dual: o enfrentamento dos fatores criminógenos  
urbanísticos pelo Processo Estrutural / Rafael Moreno Rodrigues  
Silva Machado. – Ribeirão Preto, 2024.

148 f. : il. color.

Orientador: Prof.º Dr.º Edilson Vitorelli.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto,  
UNAERP, Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania, 2024.

1. Criminologia. 2. Urbanismo. 3. Brasil. Ministério Público.  
4. Processo estrutural. II. Título.

**RAFAEL MORENO RODRIGUES SILVA MACHADO**

**A CIDADE DUAL: O ENFRENTAMENTO DOS FATORES CRIMINÓGENOS  
URBANÍSTICOS PELO PROCESSO ESTRUTURAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Direito  
da Universidade de Ribeirão Preto para  
obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

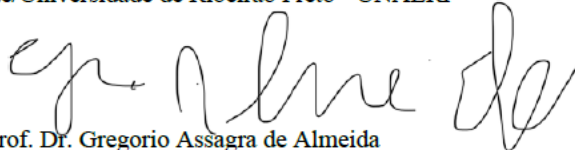
Data da defesa: 08 de maio de 2024

Resultado: Aprovado

**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. Edilson Vitorelli Diniz Lima  
Presidente/Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP



Prof. Dr. Gregorio Assagra de Almeida  
Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP

GISELE SANTOS FERNANDES  
GOES:27866262268

Assinado de forma digital por GISELE  
SANTOS FERNANDES GOES:27866262268  
Dados: 2024.05.16 21:20:59 -03'00'

Prof. Dra. Gisele Fernandes Góes  
Universidade Federal do Pará - UFPA

**RIBEIRÃO PRETO**  
2024

## **Agradecimentos**

“A gratidão é um peso”, disse Tácito. Dito no contexto correto, não há como corrigir o milenar ensinamento do historiador romano. No entanto, prefiro alinhar-me com os recentes avanços científicos, de forma que o exercício da gratidão, além de socialmente válido, traz ainda mais benefícios para aquele que se demonstra grato. Assim, agradeço aos outros, mas o faço também por mim.

Agradeço a Deus pelas oportunidades que me foram apresentadas e pelos raros momentos de discernimento para, às vezes, compreendê-las.

Silvia Aline, minha companheira de vida, e Matheus Moreno, nosso presente: muito obrigado por terem me sustentado durante toda esta jornada, iniciada ainda na catástrofe que foi a pandemia de COVID-19. Sem vocês não teria tido o apoio para iniciar e a força para concluir este projeto. Nosso amor é nosso alicerce.

Agradeço ao meu avô Manoel, não só pelos conselhos sobre os estudos, que ele não pôde completar; mas também por trazer lições de consciência social que não só me fizeram admirá-lo, mas garantiram que ele fosse igualmente respeitado em comunidades do interior de Sergipe.

Aos meus pais, por me ensinarem o valor do esforço e valorizarem desde cedo aquele menino, sempre intrometido e crítico.

Agradeço também ao meu orientador, Dr. Edilson Vitorelli, cujos ensinamentos me guiaram muito antes de nos conhecermos pessoalmente e do início da orientação propriamente dita. Suas contribuições sobre processo estrutural foram essenciais para sairmos da fase de mero diagnóstico dos problemas para a construção de um plano efetivo de soluções jurídicas para problemas complexos. Sou grato também por compreender as dificuldades que tive no caminho.

## Resumo

O presente trabalho tem por objetivo explorar as relações entre criminologia e urbanismo, a fim de examinar a correlação entre estes tópicos, bem como avaliar possíveis abordagens para a criminalidade urbana. Seus objetivos são exploratórios e explicativos, sendo realizadas em conjunto revisão bibliográfica e estudos de caso. Sem esgotar o tema, inicia-se a análise acerca da etiologia do crime, com foco especial para as influências sociológicas criminógenas. A seguir, passa-se ao exame das modalidades de controle social e sobre a insuficiência do direito penal como resposta ao fenômeno criminal. Estabelece-se ainda uma conexão entre a criminologia e os déficits urbanísticos como fator criminógeno, utilizando-se da concepção de *habitus* descrita por Bourdieu. Passa-se à análise da dualidade inerente às cidades brasileiras, com um urbanismo acelerado e desigual a partir do século XX. Demonstra-se a correlação entre a ausência de infraestrutura urbana e serviços estatais e o aumento da criminalidade nas áreas negligenciadas. Após, são examinadas as abordagens urbanísticas utilizadas como resposta ao crime nas cidades, entre elas a abordagem CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design), a perspectiva das UPP (Unidades de Polícia Pacificadora) do Rio de Janeiro e a abordagem integral das cidades colombianas de Bogotá e Medellín. A seguir, demonstra-se a existência de um direito subjacente à cidade, de natureza social, do qual emanam as disposições legais urbanísticas. Como expressão do direito à cidade, analise-se sua vertente “direito à cidade segura”. Então, passa-se ao estudo da concreção de direitos sociais por meio de políticas públicas. Apesar de a sede natural de análise em políticas públicas ser o Poder Executivo, verifica-se que a intervenção pode se dar em outras esferas de poder, entre eles o Judiciário, desde que presentes alguns requisitos para intervenção e o respeito a limites objetivos. Examina-se a forma adequada de intervenção judicial em políticas públicas, merecendo destaque o processo coletivo estrutural, cujas características legitimam a participação de outras esferas de poder. São analisadas medidas de atuação extrajudicial estrutural por parte do Ministério Público, órgão cuja essência constitucional impõe a defesa dos interesses sociais. A metodologia do trabalho é qualitativa e teórica.

**Palavras-chave:** Criminologia; Urbanismo; Processo estrutural; Ministério Público.

## Abstract

This work aims to explore the relationships between criminology and urbanism, in order to examine the correlation between these topics and evaluate possible approaches to urban crime. Its objectives are exploratory and explanatory, with a bibliographic review and case studies being carried out together. Without exhausting the topic, the study starts with the analysis of crime etiology, with a special focus on criminogenic sociological influences. Next, the modalities of social control and the insufficiency of criminal law as a response to the criminal phenomenon are examined. A correlation is also established between criminology and urban deficits as a criminogenic factor, using the concept of habitus described by Bourdieu. Then, the duality inherent to Brazilian cities, with rapid and uneven urban development from the 20th century onwards is analyzed. The correlation between the absence of urban infrastructure, state services and the increase in crime in neglected areas is shown. Afterwards, urban approaches used as a response to crime in cities are examined, including the CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design) approach, the perspective of the UPP (PPU - Pacifying Police Units) in Rio de Janeiro and the comprehensive approach in Colombian cities of Bogotá and Medellín. Next, the existence of an underlying social right to the city from which urban planning legal provisions emanate is shown. Then, the existence of an underlying civil right to the city from which urban planning legal provisions emanate is demonstrated. As an expression of the right to the city, the “right to a safe city” aspect is studied. Afterwards, the implementation of social rights through policies is examined. Even though the natural seat of analysis in public policies is the Executive Branch, intervention can take place in other spheres of power, including the Judiciary, as long as some requirements for intervention are present and objective limits are respected. The alternative form of judicial intervention in public policies is examined, with emphasis on the structural injunctions, which has characteristics that legitimize the participation of other spheres of power. It analyzes measures of structural extrajudicial action by the Brazilian Prosecution Service, a branch whose constitutional essence requires the defense of social interests. Finally, it is concluded that the right to a safe city can be promoted through structural action, judicial or extrajudicial. The work methodology is qualitative and theoretical.

**Keywords:** Criminology; Urbanism; Structural Injunctions; Brazilian Prosecution Service.

## **Lista de abreviaturas**

CPC - Código de Processo Civil

CPP - Código de Processo Penal

CPTED - Crime Prevention Through Environmental Design

ELN - Exército de Libertação Nacional

FARC - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

M-19 - Movimento Revolucionário 19 de abril

PIB - Produto Interno Bruto

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

ONU - Organização das Nações Unidas

SJC - Sistema de Justiça Criminal

SUIVD – Serviço Unificado de Informação de Violência e Delinquência

UPP - Unidade de Polícia Pacificadora

ZEIS - Zona especial de Interesse social

## SUMÁRIO

1. Introdução	10
2. Fatores Criminógenos – conceito e delimitação	14
2.1 Considerações iniciais sobre etiologia do crime	14
2.2 Controle social e nova summa divisio	20
2.3 O direito penal como resposta ao fenômeno criminológico é suficiente?	22
2.4 Fatores criminógenos e a cidade – Ecologia do crime, Habitus e a Criminologia da não-cidade	26
3. A cidade dual	33
3.1 Das Estatísticas para a realidade	33
3.2 Índice de Desenvolvimento Humano e a dualidade urbana brasileira	36
3.3 Cidade insurgente, cidade entrincheirada e o urbanismo militar	39
3.4 Relação da dicotomia com a criminalidade urbana – criminologia da não-cidade e modificação do habitus	45
4. Há saída urbanística para a criminalidade?	50
4.1. A resposta urbanística – Abordagem CPTED	50
4.2. Militarização como resposta – Unidades de Polícia Pacificadora	57
4.3 O modelo colombiano e a unificação das abordagens	62
5. O Direito à cidade	74
5.1 O direito a uma cidade segura	77
5.2. Relação entre Políticas públicas e o direito à cidade	80
6. Como exigir políticas públicas sonegadas pelo Estado?	85
6.1 As vias ordinárias – da participação popular na questão urbanística	85
6.2 Intervenção em políticas públicas – critérios de legitimação fora do Poder Executivo	90
6.3 Ações Coletivas e Processo Coletivo Estrutural – método adequado de intervenção em políticas públicas	97
6.3.1.1 Medidas de incremento da legitimidade do processo estrutural – Dialogicidade e Maleabilidade	107
6.3.1.2 Medidas de incremento da legitimidade do processo estrutural – Decisões Multifásicas e o Modelo Deliberativo	109
6.3.1.3 Medidas de incremento da legitimidade do processo estrutural urbanístico – A questão da participação	111
6.4 Ministério Público e poliarquia – uma progressiva complicação	116
6.4.1 Alguns Instrumentos Extrajudiciais do Ministério Público para Indução de políticas públicas	120
6.4.2 Alguns Exemplos de intervenção do Ministério Público	126
6.5 Algumas propostas de atuação estrutural para promoção do direito a uma cidade segura	129
7. Considerações Finais	131
8. Referências	134

## 1. Introdução

O crescimento dos centros urbanos brasileiros no século XX foi acompanhado pelo aumento da violência urbana, em especial dos crimes violentos. O incremento de tal externalidade negativa é corroborado por dados coletados por diversos institutos e sentido pela população das cidades, ante a percepção social da violência urbana como um problema de maior gravidade.

No desenho constitucional, a repressão estatal à criminalidade é feita por diversos órgãos, tanto do sistema de segurança pública, nos termos do artigo 144 da Constituição Federal (polícia militar, polícia civil, guardas municipais etc.), quanto do sistema de Justiça, e – em relação a este último – com protagonismo do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Ainda neste particular, cabe ao Ministério Público brasileiro no sistema de Justiça criminal a privatividade da ação penal pública, uma das funções institucionais do mencionado órgão, com previsão no artigo 129, I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Sob este enfoque, é plausível presumir que o enfrentamento inicial à criminalidade por parte do Ministério Público seria realizado primariamente na promoção da ação penal pública, isto é, na repressão aos crimes já ocorridos.

Não obstante, o processo penal não tem por objetivo o combate aos fenômenos criminógenos, isto é, aqueles atributos sociais ou individuais responsáveis pelo incremento da criminalidade. O processo penal tem por escopo principal a elucidação da ocorrência (ou não) de uma prática delitiva trazida pela acusação ao Poder Judiciário de forma a subsidiar e tornar legítima a posterior aplicação de uma pena ao indivíduo que tenha praticado um delito. Nesta senda, não foi concebido para o enfrentamento de causas indiretas da criminalidade.

A insuficiência da resposta dada pelo sistema repressivo penal constitucional ao fenômeno criminal traz o questionamento acerca de possibilidades de outras respostas jurídicas ao aumento de práticas delitivas. No âmbito do Ministério Público, por exemplo, indaga-se sobre a utilização de outros institutos jurídicos, poderes-deveres e funções institucionais com o foco na redução dos índices de criminalidade.

O avanço na temática da prevenção ao crime demanda a compreensão de algumas das causas não-individuais (sociais) do incremento da criminalidade, a fim de que seja possível enfrentá-las. É um truísmo o reconhecimento da existência de

diversas causas para a criminalidade. No entanto, há indícios de que existe uma forte correlação entre a criminalidade e a desigualdade social.

O recorte de análise correlacional é o coletivo, não sendo objeto de exame a teoria da escolha racional do agente criminoso, disposta por Pery Shikida (2010). A despeito da validade para a criminologia da análise econômica na escolha feita por aquele que comete o delito, a atuação estatal não produz efeito direto e palpável sobre tal processo decisório interno. Sendo assim, o recorte epistemológico é feito sobre as causas sociais que colaboram para o incremento da criminalidade.

Sob tal prisma, é inegável que o contexto social brasileiro é de profundo abandono do estado para com as camadas menos favorecidas, a despeito das promessas democráticas constitucionais de inclusão social, igualdade, justiça e dignidade. Este contexto levou à construção de duas espécies de cidadania no Brasil: entrincheirada e insurgente.

Segundo James Holston (2013), a cidadania entrincheirada é representada pelas camadas mais abastadas da sociedade brasileira, que se vale da estrutura do estado para manutenção de sua posição de privilégio. Por sua vez, a cidadania insurgente se configura nas camadas sociais das periferias dos grandes centros urbanos que irrompem e, a despeito do abandono estatal, buscam a efetivação de direitos sociais básicos. Esta dualidade de cidadanias caminha *pari passu* com a existência de duas cidades distintas em um mesmo espaço urbano, com diferenças na infraestrutura urbana, presença estatal e na aplicação do ordenamento jurídico.

A criação de pontes entre as cidades dentro do mesmo espaço urbano perpassa pelo incremento da presença estatal nos espaços deficitários, denominados por Holston de “insurgentes” (2013). Existem exemplos alhures de promoção de cidadania plena, com especial atenção para as ações de natureza urbanística. Segundo Carmona (2014), o urbanismo com fins sociais tem o condão de contribuir para o restabelecimento da segurança pública, tomando-se como exemplo principal a reestruturação da cidade de Bogotá, Colômbia.

No contexto brasileiro, não se pode deixar de mencionar a iniciativa no estado do Rio de Janeiro das UPPs - Unidades de Polícia Pacificadora, cujo sucesso é amplamente contestado, mas que representou uma iniciativa de entrada do estado nos ambientes por ele negligenciados, ainda que de forma militarizada.

Em paralelo a estas constatações preliminares, não se pode esquecer que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previsto no art. 3º,

III, da Constituição Federal, é “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*”. Para Marcelo Pedroso Goulart, os agentes estatais, entre eles o Ministério Público e seus membros, têm o dever de buscar a transformação social em suas ações (GOULART, 2013, p. 116).

Surge, então, um aparente impasse. O Estado tem o poder-dever de buscar a transformação social imposta nos objetivos fundamentais. Ao mesmo tempo, este mesmo Estado, por meio das forças policiais e do Ministério Público, possui na esfera penal como instrumento principal de atuação uma forma de processo (penal) que não tem por escopo o enfrentamento das causas de sua existência.

Nesse particular, o processo penal afigura-se inadequado para, ao menos diretamente, promover o objetivo fundamental citado do art. 3º, III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), fazendo surgir a indagação de outras modalidades de intervenção extrapenal, sobretudo nas esferas dos direitos coletivos e da promoção da cidadania.

Na interseção entre os direitos coletivos que promovem a cidadania e que contribuem positivamente para a redução da criminalidade, encontram-se as intervenções urbanísticas que dão forma ao direito à cidade propriamente dito, conforme defendido por Henri Lefebvre (2001). Superado o pressuposto da existência de um direito à cidade do qual defluem os demais comandos normativos atinentes às normatizações urbanísticas, entre eles o direito à cidade segura, poderá se verificar a necessidade de implementação de políticas públicas que cubram o abismo entre as duas cidades mencionadas por Holston (2013).

Merecerá destaque nesta análise quais intervenções urbanísticas podem ser induzidas, fomentadas ou compelidas mediante ações coletivas e que possam ter impacto, direto ou indireto, sobre as causas criminógenas sociais e socioambientais. E, além de quais propostas urbanísticas são necessárias, examinar-se-á a forma adequada de intervenção, por meio do que se denomina “processo coletivo estrutural”.

Em relação ao Ministério Público, a atuação na seara extrapenal não é novidade. Ao revés: a defesa de interesses difusos por esta instituição também faz parte do desenho constitucional do órgão ministerial, sobretudo diante dos incisos II e III do artigo 129 da Constituição Federal. Sendo assim, possui o Ministério Público diversos instrumentos jurídicos, tanto na seara extrajudicial, quanto na judicial, de defesa dos interesses sociais.

Tampouco é novidade a atuação do Ministério Público nas áreas

comumente denominadas de “defesa do cidadão”. A título exemplificativo, a Lei Complementar nº 34/94 do Estado de Minas Gerais (Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais) define as Promotorias de Justiça especializadas como “Promotorias de Justiça do Cidadão”, tutelando diversos direitos sociais com esteio constitucional, tais como a proteção ao meio ambiente, o direito à saúde, patrimônio público, entre outros.

Entretanto, a interseção dos temas da criminalidade e da cidadania não é objeto da legislação regente do Ministério Público Brasileiro, qual seja, a Lei Federal nº 8.625/93. A atuação do Ministério Público coordenada e voltada diretamente para a concreção do objetivo fundamental de erradicação das desigualdades sociais e concretização dos direitos humanos vem recebendo atenção sobretudo no âmbito doutrinário. Assim, examinar-se-á quais modalidades de atuação ministerial são possíveis para abordar a interseção temática entre criminologia e urbanismo.

Por certo que o objeto do trabalho não será a resolução definitiva da questão da criminalidade urbana no Brasil, fenômeno multifacetado que demanda ações de múltiplos atores sociais e instituições para uma resposta efetiva. O que se pretende é a tutela coletiva e concreção de direitos sociais, de forma a diminuir o déficit de cidadania e, conseqüentemente, atacar uma das causas geradoras de crimes.

A metodologia do estudo a ser realizado é qualitativa e teórica, sobretudo na resposta aos questionamentos primordiais previstos nas hipóteses. Seus objetivos são exploratórios e explicativos e serão realizadas em conjunto revisão bibliográfica e estudos de caso.

## 2. Fatores Criminógenos – Conceito e delimitação

O ponto inicial de análise (e de essencial compreensão) é a demonstração de causas não-íntimas ou não-individuais para o fenômeno criminológico. Não há dúvidas sobre a importância dos fatores criminógenos individuais, que, em última análise, são o que determinam a decisão íntima do agente delituoso em perpetrar o crime. Não obstante, ver-se-á que a criminologia evoluiu para constatar a existência de diversos outros fatores que, conquanto não causem diretamente, contribuem, ainda que sob o prisma estatístico, para a prática do crime.

### 2.1 Considerações iniciais sobre etiologia do crime

A apuração dos fatores que podem levar à prática de um crime é o primeiro passo para compreender quais intervenções podem ser realizadas pelo Estado com o objetivo de reduzir a sua incidência. Para tanto, a definição de quais circunstâncias, externas ou internas, levam o autor à prática delitiva, é essencial para a elaboração de um diagnóstico do problema a ser solucionado em política pública posteriormente implementada.

Por certo que não se pretende neste trabalho uma suposta solução para todos os fatores criminógenos em uma sociedade, em uma busca pueril pelo fim da criminalidade. A busca utópica e fútil pela erradicação do fenômeno criminológico já era rechaçada por Hassemer e Conde (1989, p. 38):

Duas condições favorecem esta tendência: uma compreensão preventiva excessivamente unilateral dos propósitos do direito penal e a esperança, baseada na história da Filosofia, de que o crime possa algum dia ser “eliminado” da face da terra. Ambas as condições, embora ideologicamente distantes uma da outra, têm em comum uma confiança ingênua, por um lado, na possibilidade de modificação do curso da história pelo homem ou do processo evolutivo e, por outro, uma enorme impaciência com comportamento desviante. Isto conduz, portanto, a uma atitude intervencionista bastante radical, buscando mais a eficácia do direito penal do que a sua formalização ou correção jurídica.<sup>1</sup> (HASSEMER e CONDE, 1998, p. 38)

---

<sup>1</sup> No original: Dos condiciones favorecen esta tendencia: un entendimiento preventivo excesivamente unilateral de los fines del Derecho penal, y la esperanza, basada en la historia de la Filosofía, de que el delito pueda ser alguna vez "eliminado" de la faz de la tierra. Ambas condiciones, por más que ideológicamente estén alejadas la una de la otra, tienen em común una confianza ingenua en, por un lado, la posibilidad de modificar el curso de la historia por el hombre o el proceso evolutivo y, por otro, una enorme impaciencia frente a la conducta desviada. Ello conduce, pues, a una actitud intervencionista bastante radical, buscando más la efectividad del Derecho penal que su formalización o su corrección jurídica. (Texto original) (Tradução Livre)

Neste contexto, então, a busca pelos fatores criminógenos não se justifica pela sua total erradicação, mas como condição essencial para compreensão do crime enquanto fato social e quais nuances podem ser remediadas ou mitigadas por ação estatal.

O exame dos fatores criminógenos implica no exame das causas do crime e de seu fenômeno global, a criminalidade, a qual se pretende debelar. Para tanto, necessária digressão sobre o que se denomina etiologia do crime, isto é, suas potenciais causas. A ciência social que se debruça de forma mais específica é a que comumente se denomina de Criminologia. Neste sentido, definem Criminologia Antonio Garcia-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes (2002, p. 9) como a:

(...) ciência empírica e interdisciplinar, que se ocupa do estudo do crime, da pessoa do infrator, da vítima e do controle social do comportamento criminoso e que trata de subministrar uma informação válida (contrastada ou contrastável com a realidade) sobre a gênese, dinâmica e variáveis principais do crime - problema individual e social - assim como sobre os programas de prevenção eficaz do crime e técnicas de intervenção positiva no homem delinquente e nos diversos modelos ou sistemas de resposta ao delito. (MOLINA e GOMES, 2002, P. 9)

Não obstante, uma ressalva deve ser de já realizada. A criminologia, por ser uma ciência social, está sujeita a influências de toda sorte, isto é, ingerências do tempo da análise, concepções do autor, circunstâncias locais, razões políticas, entre outras (CHAVES, 2008). Não à toa, Salo de Carvalho (2022) define a inexistência de uma criminologia unificada, mas a ocorrência de várias “criminologias”:

(...) diferentemente das disciplinas dogmáticas atreladas ao formalismo (dogmatismo), não houve (sequer há) padronização, ou seja, inexistente "a" criminologia. Há criminologias, entendidas como pluralidade de discursos sobre o crime, o criminoso, a vítima, a criminalidade, os processos de criminalização e as violências institucionais produzidas pelo sistema penal. A premissa permite, inclusive, sustentar a fragilidade epistemológica de qualquer discurso criminológico que se pretenda científico, visto não ser factível a visualização dos pressupostos mínimos que possam auferir esta qualificação - v.g. unidade e coerência metodológica, definição de objeto, delimitação de horizontes de pesquisa, direcionamento teleológico das investigações. (CARVALHO, 2022, p. 39).

Defendendo o mesmo ideal da inexistência de única criminologia estão Muñoz Conde e Hassemer (2008), os quais asseveram que não existe teoria criminológica ou forma de controle do fenômeno criminal que tenham validade absoluta, isto é, para qualquer modalidade de crime.

Sob este paradigma, não é possível concluir que exista uma resposta correta para o fenômeno criminológico. Existem várias leituras que, com maior ou

menor grau de precisão, tentam explicar as razões para o cometimento de delitos. E, como já afirmado, não se pretende esta análise esmiuçar todas as teses já propostas para a ocorrência de crimes. A importância do exame etiológico se dá na compreensão das nuances do problema para posterior construção de soluções, sobretudo preventivas.

Com estas ressalvas, passa-se à análise, ainda que breve, de algumas escolas da criminologia (ou “criminologias”) sobre o fenômeno criminal.

No âmbito da criminologia, a escola positivista partiu inicialmente do estudo de possíveis características físicas, como proposto por Lombroso, ou, mais recentemente, de eventuais características genéticas que determinem o autor ao cometimento do crime (GONZAGA, 2023).

Com efeito, o exame sob a ótica positivista (também denominado direito penal do autor), seja na defasada análise lombrosiana, seja sob o aspecto genético, tende a levar a análises preconceituosas em relação a determinados indivíduos, além de ser contraproducente, na medida em que conclui por um determinismo biológico e suposta inevitabilidade da prática criminosa.

Esse determinismo levaria à conclusão pela existência de um “criminoso nato”, relacionando-se com o que passou a ser mencionado como “Direito Penal do Autor”, expressão utilizada pela Escola Neokantista de Mezger (GONZAGA, 2023). A concepção determinista, muitas vezes com análise pseudocientífica, examina características pessoais do autor para demonstrá-lo como potencial e inevitável criminoso. Conquanto ultrapassada como referência criminológica, seu reflexo pode ser sentido na grande disparidade no perfil racial da população carcerária brasileira, composta majoritariamente pela população negra (GONZAGA, 2023).

Como contraponto, ainda na escola positivista, Enrico Ferri já vislumbrava a hipótese de influências externas sociológicas e psicológicas na prática delitiva. Não obstante, ainda vislumbrava cinco categorias de criminosos (nato, louco, habitual, ocasional e passional), o que denotava um entendimento parcialmente determinista (GONZAGA, 2023).

A evolução dos estudos sociológicos e psicológicos posteriores ao início do desenvolvimento da criminologia passaram a tratar como truísmo a influência sociológica na prática delitiva. Tanto é que as principais escolas criminológicas em contraposição à vertente positivista (*terza scuola*, *labelling approach*, Escola de Chicago, Escola crítica, Escola minimalista etc.) reconhecem a influência de fatores

sociais externos na gênese do crime (GONZAGA, 2023).

Nesse sentido, portanto, não há maiores discussões contemporâneas acerca da influência sociológica nas taxas de criminalidade, restando como pontos controversos o gradiente de tal ingerência. A título elucidativo, a teoria do *labelling approach* parte do “etiquetamento” do indivíduo como possivelmente rejeitado ou indesejado, tendo os controles sociais a função de manutenção desta divisão social (GONZAGA, 2023):

Assim, o criminoso apenas se diferencia do homem comum em razão do estigma que sofre e do rótulo que recebe. Nessa linha de pensar, o tema central é o processo de interação em que o indivíduo é chamado de criminoso. (...) Condutas desviantes são aquelas que as pessoas de uma sociedade rotulam às outras que as praticam. A teoria da rotulação de criminosos cria um processo de estigmatização para os condenados, funcionando a pena como algo que acentua as desigualdades. (GONZAGA, 2023, pp. 103-104)

Ainda sob a análise da influência sociológica é imprescindível citar a denominada co-culpabilidade, defendida por Zaffaroni e Pierangeli (1999). Defende-se nesta teoria que o Estado, que faz a promessa de implementação de direitos sociais, não pode imputar toda a responsabilidade do cometimento do delito ao indivíduo transgressor, devendo arcar com parcela da responsabilidade. Em termos práticos, na aplicação da pena, o Estado concederia ao acusado uma atenuante genérica, a qual pode ser retirada do artigo 66 do Código Penal Brasileiro (BRASIL, 1941).

Exercendo influência sobre o pensamento criminológico também se pode citar a denominada “Escola de Chicago”. Sob as premissas deste ramo da Criminologia, defende-se a influência da própria arquitetura da cidade na prática delitiva. A distância entre os centros de controle formais ou institucionalizado (instâncias governamentais) e informais (família, escolas, religião, etc) existentes criaria zonas diferentes dentro do mesmo centro urbano, quais sejam, a região central, suburbana e os guetos. Para os defensores de tal escola, o desenho das cidades tem influência direta sobre a criminalidade, ao que se denominou “Ecologia do Crime” (SHECAIRA, 2004). Neste prisma, o crime seria um produto social das relações urbanísticas:

A Escola de Chicago foi responsável por apresentar a ideia de crime como um fenômeno social - em contraposição à teoria clássica, ao positivismo biológico e ao positivismo psicológico. Estudos sobre a interação da vida nos bairros pobres, métodos inovadores de pesquisa sociológica, como, por

exemplo, história de vida, observação participante, o conceito de desorganização social e o compromisso com o desenvolvimento de políticas sociais em relação ao crime e à delinquência, são contribuições da Escola de Chicago que têm influenciado uma série de estudos urbanos empíricos e também perspectivas criminológicas. (MELLO, 2019, p. 110)

Uma das indagações realizadas por este espectro da Criminologia é acerca da correlação entre más condições causadas pela urbanização desordenada, miserabilidade daqueles que residem nos denominados “guetos” e a criminalidade crescente.

Luiz Flávio Gomes (2002) defendia que o crescimento demográfico e o desequilíbrio de renda gerado neste aumento populacional são fatos que provocam desequilíbrio econômico e influenciam negativamente o mercado de trabalho. Assim, gerar-se-ia desemprego, o qual é visto como fato criminógeno, levando o homem a delinquir.

Nesse contexto de estratificação urbana, a subdivisão da arquitetura das cidades causaria uma associação entre os membros de cada setor, conceituada como “associação diferencial” (GONZAGA, 2023). A tese da associação diferencial é importante para demonstrar a transmissibilidade interpessoal da prática criminosa entre membros do mesmo grupo, não se resumindo a um estrato social menos favorecido ou imputando o comportamento criminoso a uma razão biológica:

A associação diferencial é o processo de aprender alguns tipos de comportamento desviante, que requer conhecimento especializado e habilidade, bem como a inclinação de tirar proveito de oportunidades para usá-las de maneira desviante. Tudo isso é aprendido e promovido principalmente em grupos tais como gangues urbanas ou grupos empresariais que fecham os olhos a fraudes, sonegação fiscal ou uso de informações privilegiadas no mercado de capitais (CALHAU, 2009, p. 70).

Sob o prisma geográfico urbano, a cidade geraria estratos sociais diferenciados de acordo com sua própria disposição física, causando diversas espécies de pensamento e posicionamento de acordo com a localização de um determinado grupo. Nas regiões mais afastadas das cidades – ou periferias – a fraqueza das instituições de controle social, tanto formais quanto informais, seriam fatores de incremento da criminalidade.

Como o citado Holston (2013) defende, há uma subdivisão da cidade que gera duas modalidades de cidadania – entrincheirada e insurgente, tema que será retomado adiante. Nas zonas periféricas – em que a presença estatal é frágil - ocorre um processo de autoconstrução da cidadania. Neste contexto, contudo, a ausência

das instâncias sociais de controle *“cria uma sensação de anomia e insegurança, permitindo o surgimento de bandos, gangues e associações criminosas que se arvoram em mantenedores da ordem local.”* (GONZAGA, 2023, p. 144).

O déficit de cidadania causado pela dualidade do ambiente urbano acaba por influenciar no desenho das cidades, e, por consequência, incrementando a prática criminal. Neste contexto, Gonzaga (2023) defende que:

Deve ser ressaltado que o criminoso escolhe praticar certos delitos motivado pelas condições ambientais, analisando fatores como oportunidade, condições físicas da vítima, horário e espaços favoráveis à prática criminal. Torna claro que o delinquente irá sopesar as variantes acima citadas para eleger o local e o momento ideais para a prática de alguma infração penal, podendo os personagens da segurança pública avaliarem os melhores meios para criar espaços inibidores do crime, como ambientes bem iluminados, com vigilância constante por meio da presença policial e esteticamente bem cuidado. Há situações ambientais que notoriamente favorecem a atuação do criminoso, como se vê do jargão popular ao alertar para evitar “ruas escuras”, “becos sem saída” e horários em que “tudo fica escuro”. Essas situações são análises específicas da Criminologia Ambiental e que devem ser estudadas para a correta prevenção de infrações penais (GONZAGA, 2023, p. 145).

Ainda sob a influência ambiental das cidades, não se pode deixar de citar a denominada “Teoria das Janelas Quebradas”, a qual defenderia que a inação estatal na punição de violações criminais de menor monta fomentariam a prática de delitos de maior gravidade. Segundo esta vertente, a ausência de enérgica punição criminal àqueles que praticam delitos menores ou atos de vandalismo estaria relacionada com o aumento da criminalidade e da violência nas cidades, sobretudo de crimes violentos, como homicídios, roubos ou sequestros. Neste sentido, as áreas urbanas com manutenção precária e baixa vigilância social são terreno fértil para o crime progressivo e a progressão criminosa (NORONHA FILHO, 2018, p. 2).

Como o escopo do trabalho não é o aprofundamento em cada uma das vertentes criminológicas existentes e respaldadas doutrinariamente, não há no momento benefícios em discorrer detalhadamente sobre cada uma das escolas criminológicas. E, além de não ser a tarefa a que se propõe o presente estudo, a própria vertente pós-moderna da criminologia impõe reconhecer a futilidade na escolha de uma resposta única sobre o fenômeno criminológico. O reconhecimento da própria criminologia sobre a impossibilidade de se obter uma verdade universal que explique o delito é o papel da criminologia pós-moderna, segundo Salo de Carvalho (2022):

A denominada criminologia pós-moderna constitui a especificação, na ciência

criminológica, do pensamento crítico pós-moderno. Duas características centrais podem, portanto, seguindo a crítica geral, ser ressaltadas: o reconhecimento do fim das grandes narrativas e a impossibilidade de aceitação de qualquer tipo de verdade universal. A área da penologia parece ser a de maior sensibilidade em termos de recepção da crítica pós-moderna, não apenas por ser o ponto central dos sistemas penais, mas, sobretudo, pelo esgotamento dos discursos de legitimação (teorias absolutas, relativas e ecléticas) a partir da não correspondência das crenças em suas finalidades com o real impacto da punição sobre o criminalizado e sobre a sociedade. (CARVALHO, 2022, pp. 88-89)

Antes de prosseguir, também é necessário estabelecer que, da mesma forma que a criminologia vem abandonando as metanarrativas e justificativas monolíticas para a criminalidade, sequer é possível afirmar a existência de um tipo único de crime. Da mesma forma que se rechaça o reducionismo causal, há de se ressaltar que existe uma raiz para cada espécie de fenômeno criminológico, com explicações variadas para cada viés de análise.

Os crimes ambientais, por exemplo, possuem raízes absolutamente distintas daqueles cometidos contra a pessoa, contra o patrimônio ou contra a saúde pública. Poluição e danos ambientais não possuem a mesma etiologia da violência doméstica ou do tráfico de entorpecentes. Há, portanto, influxos teóricos distintos na análise de cada modalidade de crime (YOUNG, 2002).

Não obstante o reconhecimento feito pela criminologia pós-moderna, não há dúvidas acerca da ocorrência da influência social na prática delitiva, havendo divergências tão-somente do grau e modo de tal interferência. Afinal, segundo Rodrigo Iannaco e Grégore Moura (2016, p. 33), a criminologia recebe influxos do saber sobretudo de outros três campos do conhecimento humano: a biologia, a psicologia e a sociologia, o que, na atual quadra, transforma em pressuposto a influência social como fator determinante na etiologia do crime.

## **2.2 Controle social e nova *summa divisio***

Vislumbrada a influência social sobre a causalidade do crime, deve-se ter como indagação necessária qual resposta a sociedade fornece ao fenômeno. Neste particular, defende-se que existem instâncias formais e informais de controle social.

As instâncias informais de controle social são aquelas que exercem dissuasão sobre os agentes potencialmente criminosos, tendo evidente caráter difuso. O controle social informal é exercido pela família, educação, religião, ciência, entre outras manifestações sociais que permeiam a vida humana. É por vezes implícito e

não traz ínsito o elemento punitivo (CARUNCHO, 2011).

Por sua vez, as instâncias de controle social formal são necessariamente explícitas, consubstanciando-se em manifestações de poder estatal. O controle social formal subdividir-se-ia em controle social formal não-punitivo, relacionado com o direito privado, e o controle social formal punitivo, regido pelo direito público. No controle social punitivo reside, evidentemente, o Direito Penal e outras formas de direito sancionador (PEDRINHA, 2021).

Merece especial atenção a divisão entre controle social formal não-punitivo e punitivo. Com a evolução dos direitos coletivos, há autores que defendem a insuficiência da divisão entre direito público e direito privado no cenário brasileiro pós-Constituição de 1988, havendo o que Gregório Assagra de Almeida denomina de nova “*summa divisio*” entre direitos individuais e coletivos:

A *summa divisio* Direito Público e Direito Privado não foi recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. A *summa divisio* constitucionalizada no País é Direito Coletivo e Direito Individual. Chega-se a essa conclusão porque o texto constitucional de 1988 rompeu com a *summa divisio* clássica ao dispor, no Capítulo I do Título II — Dos Direitos e Garantias Fundamentais, sobre os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. (ALMEIDA, 2019, p. 90)

E, sob tal ótica, a divisão entre o controle social formal não-punitivo como inerente ao direito privado e o controle social punitivo como relacionado ao direito público perde seu caráter didático. Além disto, na esfera constitucional a divisão proposta por Gregório Assagra de Almeida possui maior coerência. A título elucidativo, é possível demonstrar que existem formas de controle social formal não-punitivo que são nitidamente atividades estatais, tais como algumas das limitações ao direito de propriedade que visem evitar a especulação imobiliária, dispostas no artigo 182, §4º da Constituição Federal<sup>2</sup> (BRASIL, 1988). A edificação compulsória, por exemplo, é cogente, mas não é necessariamente uma punição estatal. Neste caso, consubstancia a função social da propriedade, é exclusiva do poder público, funciona como controle social formal, mas não tem caráter propriamente punitivo.

---

<sup>2</sup> § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O controle social formal não-punitivo, neste sentido, não pode ser compreendido apenas como uma atribuição do “direito privado”, mas como expressão moderna da aplicabilidade dos direitos coletivos. Na realidade constitucional brasileira cabe ao Estado a implementação de diversos direitos coletivos os quais efetivamente limitam a atuação de determinados atores sociais. Portanto, exercem função de controle social formal sem caráter punitivo.

A forma de implementação dos direitos coletivos e sua relação com a limitação da agência de determinados indivíduos será retomada em tópico posterior. No entanto, é suficiente afirmar por ora que a realidade constitucional gera uma fluidez no controle social formal punitivo e não-punitivo, sendo este último passível de ser exercido por esferas não mais denominadas como “direito privado”.

Feita esta digressão acerca das modalidades de controle social não-punitivo, deve-se rememorar que o controle social punitivo é exercido por excelência pelo sistema penal, o qual “*é a parte do controle social que resulta institucionalizado em forma punitiva e com discurso punitivo*” (ZAFFARONI e PIERANGELI, p. 61, 1997). Cumpre indagar, contudo, acerca da suficiência se tal forma de controle é responsável pela pacificação social ou se tem por efeito colateral (ou até objetivo) a manutenção de um *status quo* vigente.

### **2.3 O direito penal como resposta ao fenômeno criminológico é suficiente?**

O direito penal é a resposta jurídica imediata ao crime. Praticado o delito - e existindo conhecimento estatal de sua ocorrência - é deflagrado o processo penal, tendo como um dos objetivos a legitimação da punibilidade estatal. O processo penal confere legitimidade ao monopólio do uso da força estatal, que em um estado democrático de direito deve (ou deveria ser) parcimoniosa.

A despeito da importância social do direito penal, seu espectro de atuação é ínfimo, isto é, tem por objeto tão-somente a solução de um conflito jurídico-penal, veiculada em uma demanda processual. Segundo Rodrigo Iannaco e Grégore Moura:

Com efeito, a solução do conflito jurídico-penal é limitada: resolver um conflito de interesses da órbita penal nada mais é do que se afirmar se a pretensão deduzida numa denúncia (ou queixa) se afirma no ordenamento ou não, de acordo com as provas do processo; se acolhida a pretensão, transcorrido o processo validamente, o réu tem uma sentença condenatória em seu

desfavor; condenado e não ocorrendo uma circunstância que evite a punição concreta (prescrição etc.), suportará a pena em processo executório. A solução abstrai o mundo da realidade, substituído por sua representação nos autos, assim como o cadáver da vítima, no processo por homicídio, é representado pelo laudo de necropsia. Já o conflito gerado efetivamente passa à margem da solução: o filho da vítima de homicídio que ficou sem pai, o filho do réu condenado que terá o pai preso etc. E nesse mundo que opera a criminologia, para além da ciência jurídica. Aquela se ocupa do ser, esta do dever ser, por meio de uma operação técnico-jurídica: mesmo num ambiente de superação do positivismo jurídico, essa essência não é desnaturada. (IENNACO e MOURA, 2016, pp. 31-32)

A doutrina clássica defende que uma das razões legitimadoras do direito penal seria o cunho preventivo, seja sob a perspectiva individual (prevenção especial), seja sob a visão coletiva (prevenção geral). Para estes:

No domínio das teorias relativas da pena, destacam-se dois grandes grupos que conferem a racionalização da punição por meio do discurso de prevenção do delito: o das chamadas teorias da prevenção geral, que pretendem que o alegado valor positivo da punição atue sobre as pessoas que não foram criminalizadas, vale dizer, sobre a sociedade em geral; e o das teorias da prevenção especial, que aspiram à prevenção do delito a partir dos efeitos positivos que a pena produziria sobre as pessoas criminalizadas e submetidas à punição pelo sistema de justiça criminal. (CACICEDO, 2014, p. 24)

A prevenção geral ainda poderia se subdividir em prevenção geral positiva e negativa. Sob o enfoque negativo, a pena possui um efeito de dissuasão sobre a sociedade para inibir a prática delitiva. Tratar-se-ia de uma coação psicológica sobre o corpo social, cujos indivíduos sentir-se-iam constrangidos a não cometer o delito por receio da aplicação da pena (CACICEDO, 2014, p. 25).

Já a prevenção geral positiva prima pela estabilização do sistema social, por meio da aplicabilidade da norma jurídica. Tem, por conseguinte, a vigência do sistema normativo como fator que reforça a autoridade e legitimidade da punição.

A definição formulaica acerca das funções preventivas do direito penal - repetida à exaustão nos manuais de Direito Penal - não encontra eco na realidade empírica. O crescimento do encarceramento, da criminalidade e da sensação de insegurança denotam que a atuação estatal meramente punitiva - seja pela ameaça da pena, seja por sua aplicação como reforço à vigência do ordenamento - como resposta ao fenômeno criminológico, vem se mostrando insuficiente. Neste sentido, Santos e Bertaso resumem:

(...) no Brasil, uma incipiente cidadania num país em desenvolvimento, o número de homicídios chega a uma cifra ao redor de 60.000 ao ano, enquanto a população carcerária, crescendo em cifras alarmantes nos últimos 20 anos, chegou à casa de 607.731 presos, numa média de 299,7 presos por 100.00 habitantes. Ao número absoluto de encarcerados é importante agregarmos o

percentual de crescimento da população carcerária brasileira, a qual chega a uma cifra proporcional de 575% no período compreendido entre 1990 e 2014. Em 1990 tínhamos ao redor de 90.000 presos, enquanto no ano de 2014 ultrapassamos 600.000 encarcerados. Se ainda somarmos a essa estatística o número de indivíduos que têm sua liberdade restringida mediante prisão domiciliar ou vigiada com aparatos eletrônicos, a situação é ainda mais grave, pois o total da população mantida sob o controle institucional estatal sobe para 711.463 pessoas, o que perfaz uma relação de 348,75 indivíduos controlados pelo sistema penal para cada grupo de 100.000 habitantes, considerando-se o total da população brasileira tangenciando 204.000.000 de pessoas, (SANTOS e BERTASO, 2017, p. 10)

Este contexto de encarceramento em massa está nitidamente relacionado com o incremento da violência urbana, cuja escalada acaba por demandar resposta punitiva estatal:

A Banalização dos homicídios é fenômeno que caracteriza o cotidiano brasileiro. São mais de 130 assassinatos por dia, concentrados principalmente nas regiões metropolitanas e cidades de porte médio do interior. A arma de fogo está presente em 90% dos casos e, em muitos deles, as vítimas são alvejadas por mais de cinco disparos. Não são incomuns as ocorrências caracterizadas por verdadeiras chacinas, com duas ou mais vítimas. E essa violência nossa de cada dia está em ascensão. Passemos a analisar a dinâmica dos homicídios na sociedade brasileira nos últimos 30 anos. O número de vítimas de homicídios no país saltou de pouco mais de 10 mil por ano no início dos anos 1980 para mais de 50 mil em anos recentes. Se somarmos o total de brasileiros assassinados nesse período de três décadas, obtemos um número assustador: 1.145.908 vítimas de homicídios. (SAPORI e SOARES, 2015, p. 11)

E não se trata apenas de apresentação de dados que demonstram o crescimento da violência e do encarceramento. Sob a ótica da prevenção geral, tanto negativa quanto positiva, o crescimento das taxas de violência acompanhado do aumento do encarceramento (o qual pressupõe, inexoravelmente, a existência de pessoas em cumprimento de pena) deveria trazer um efeito dissuasório sobre a sociedade causando, em última análise, uma diminuição da prática delitiva. No entanto, o crescimento vertiginoso da violência urbana contradiz a conclusão esperada da aplicação da denominada prevenção geral.

Além disto, a sensação de insegurança tem se revelado um problema reiterado para a sociedade brasileira (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018). O medo ou sensação de insegurança possui dois fundamentos, os quais podem ser denominados como emocional e cognitivo. Enquanto a primeira relaciona-se com aspectos individuais dissociados de um risco real, a última lastreia-se em noções palpáveis de desorganização social, física e possível vitimização anterior (RODRIGUES e OLIVEIRA, 2012, pp. 159-160).

Vale ressaltar, contudo, que, em relação à sensação de segurança, existem

manipulações por atores sociais, sobretudo a mídia, a qual se vale da difusão da cultura do medo, outra modalidade de controle social. A utilização de veículos de mídia para amedrontar a própria sociedade, moldando o discurso para posterior recrudescimento da política criminal, acaba por fomentar a punição como resposta única ao fenômeno criminológico. (PEDRINHA, 2021). Defende Roberta Duboc Pedrinha que:

Além disso, a opinião de um locutor jornalístico - e não a dos dez maiores estudiosos e pesquisadores no assunto - é a transmitida ao público. Logo, constata-se que a mídia pauta o modelo de política criminal a ser empregado pelo Estado. Não foi sem motivo que Zaffaroni inseriu entre o seu rol de agências do sistema penal, as agências de comunicação social (televisão, jornal e rádio). Portanto, nota-se claramente, a desigual concorrência entre o discurso criminológico acadêmico e o aclamado discurso criminológico midiático. Este último utiliza uma retórica com articulação demonstrativa – “científica” e persuasiva – sob o pretexto de levar a verdade aos telespectadores, de modo neutro. (PEDRINHA, 2021, p. 16)

Nesta senda, observa-se que, mesmo se ressaltando as razões emocionais sem correspondência empírica ou sua manipulação midiática com viés político, fato é que a sensação de insegurança na sociedade brasileira é um problema corrente, mesmo com o aumento da punição em resposta ao incremento da violência urbana.

A reação primeva do poder público é a utilização do sistema penal, o qual é legitimado pelas funções de prevenção geral e especial do Direito penal. Não obstante, constata-se que o aumento do encarceramento da população e a permanência de altos índices de prática de crimes indicam (e aqui a relação é de correlação e não causalidade) que a resposta estatal penal, além de cara, não tem sido suficiente. Importante invocar Santos e Bertaso, os quais advogam que:

As relações entre as violações à lei que constituem o âmbito da criminalidade, as reações estatais a essas violações que constituem o campo punitivo e a cidadania são marcadas por algumas aparências que criam um campo de inconsciência analítica, o qual tem levado não só a diagnósticos confusos, para dizer o mínimo, acerca da criminogênese, mas, também – e esse é o lado mais grave do problema -, a prognósticos totalmente equivocados de reações que, na prática, revelam-se absolutamente ineficazes, pelo menos para os interesses manifestamente declarados de prevenção da criminalidade, sem falar nas violências aos direitos humanos e nos custos estratosféricos para a implementação dessas políticas repressivas inócuas. (SANTOS e BERTASO, 2017, p. 5)

Não passa despercebido que a utilização do sistema penal vem sendo utilizada como veículo de criminalização das consequências da miséria (PEDRINHA, 2021). Não aparenta ser prioridade buscar soluções para os fatores que, relacionados

com a desigualdade, possam incrementar a criminalidade. Ao revés, a utilização do sistema penal é vista como forma de “*contenção punitiva da pobreza*” (WACQUANT, 2009, p. 232). Conquanto a utilização do direito penal como forma de manutenção do *status quo* fuja ao objeto deste estudo, é essencial compreender como tal fenômeno impede o tratamento das causas da criminalidade como resposta – no sentido macro – ao fenômeno criminológico.

Esta conjuntura provoca um impasse cuja resposta tem criado verdadeiro círculo vicioso. Percebe-se um incremento da violência urbana aliada a um aumento da sensação de insegurança. A resposta principal apresentada ao fenômeno criminal é a repressão. No entanto, a repressão pura e simples – resposta esperada e até ansiada pela sociedade - não soluciona as questões subjacentes (fatores criminógenos), o que tende a provocar novo incremento da criminalidade. E em relação a estes novos delitos espera-se, evidentemente, um aumento da punição como resposta imediata.

## **2.4 Fatores criminógenos e a cidade – Ecologia do crime, *Habitus* e a Criminologia da não-cidade**

Estabelecidas as premissas da influência sociológica sobre os fatores não individuais que influenciam na criminalidade, há necessidade de aprofundamento no objeto de estudo, perpetrando-se novo corte epistemológico sobre quais fatores criminógenos em si serão tema de análise.

É certo que não há uma razão sociológica unificada para a “criminalidade”, assim como não há apenas uma “criminologia”, mas várias explicações para o fenômeno criminológico. Então, é possível afirmar que, ainda sob o recorte sociológico, há fatores sociais distintos que influenciam a prática criminal de acordo com o delito perpetrado: não são os mesmos fatores que incrementam a prática de crimes patrimoniais, de homicídios ou de crimes sexuais (HAGAN, 2009).

Para os propósitos deste estudo, deve-se perquirir sobre a existência de uma correlação entre a disposição física da cidade - seus equipamentos urbanos e quais serviços são oferecidos em determinado local – e as taxas de criminalidade. A fim de responder ao questionamento, cumpre examinar o que se denominou como “ecologia do crime”, contribuição dada em especial pelo movimento criminológico denominado “Escola de Chicago”.

O referido movimento de estudos criminológicos teve por início o estudo sobre a delinquência juvenil em diversas áreas da cidade de Chicago, nos Estados Unidos. Neste primeiro momento, Clifford Shaw se valeu de dados oficiais para averiguar quais locais da cidade estariam mais sujeitos à prática de delitos por adolescentes (GONZAGA, 2023). Concluiu-se a partir do exame de Shaw que:

Com base nesse estudo de áreas criminais, aliado ao crescimento desordenado da cidade de Chicago, que se expandiu do centro para a periferia (movimento circular centrífugo), foi observado que inúmeros e graves problemas sociais, econômicos e culturais criaram ambiente favorável à instalação da criminalidade, ainda mais pela ausência de mecanismos de controle social. Cumpre ressaltar que essa análise foi feita nos Estados Unidos da América, mas que pode ser aplicada, guardadas as devidas proporções, para outros cantos do mundo, como o Brasil, de forma a explicar o surgimento do crime (GONZAGA, 2023, p. 140).

Ainda sob o prisma original da escola de Chicago que, frise-se, tinha por contexto de análise realidade distinta do Brasil do Século XXI, foram delimitados três regiões urbanas distintas e concêntricas: I) o centro cívico, local onde há total presença estatal e prática de crimes tendente a zero; II) os subúrbios, que seriam o local em que residem as pessoas que trabalham no mencionado “centro cívico” e; III) guetos, em que a presença estatal é inexistente, o que ocasiona um incremento da criminalidade pela ausência de vigilância (GONZAGA, 2023).

É importante ressaltar que esse desenho de cidade não tem relação direta com a formação urbana brasileira. A título elucidativo, James Holston (2013) divide a cidade (e suas sub-espécies de cidadania) em “entrincheirada” e “insurgente”, sendo a primeira habitada pelas camadas mais abastadas e receptoras de maior parcela de atenção estatal. Já a cidade insurgente seria aquela região urbana em que, devido à total ou parcial ausência de atenção estatal, acabou por se valer de uma autorregulação e autoconstrução urbana e da própria cidadania.

Mas, independentemente do *design* urbano, a influência da Escola de Chicago se dá pela relevância da ecologia urbana nos fatores criminógenos. Segundo Iannaco e Moura (2016):

Argumentando em torno da ecologia social e seu emprego criminológico, Roberto Bergalli escreve que sob o programa da Escola de Chicago se começa a compreender a cidade como uma unidade ecológica, a partir da qual os problemas de socialização e de mudanças sociais podem ser concretamente investigados. A cidade se oferece como um objeto especial de investigação, pela visibilidade das relações e trocas sociais que nela se estabelecem. (...) Desse modo, também a cidade deve ser reconhecida por um determinado equilíbrio ecológico, o qual é o resultado da competição pelas oportunidades de distribuição do trabalho e nos esforços pelas ações

sociais, bem como das experiências na comunicação social. (IENNACO E MOURA, 2016, pp. 63/64)

É certo que há diversas críticas feitas à “Escola de Chicago”, sobretudo à simplificação da etiologia do crime, à estreiteza do objeto de análise (cidade de Chicago nas décadas de 1920 e 1930), bem como a ausência de explicação acerca da gênese criminal nas periferias, isto é, se tais localidades produzem a criminalidade ou atraem pessoas propensas a delinquir (BERGALLI, 1983).

Não obstante as ressalvas, não se nega a importância da Escola de Chicago para o desenvolvimento de teorias ecológicas do crime posteriores, em especial a noção de “desorganização social” (IENNACO E MOURA, 2016). Segundo Bergalli:

Isto determina que não tenha sido por acaso que, justamente na esfera intelectual da escola de Chicago – como se verá mais adiante –, tenha germinado o conceito de “desorganização social”. Consequentemente, a partir destas reflexões será possível considerar com uma maior perspectiva o desenvolvimento da concepção ecológica do crime, bem como o nascimento e desenvolvimento de outras teorias que reconhecem a sua origem na tradição de Chicago.<sup>3</sup> (BERGALLI, 1983, p. 117)

Ainda no âmbito da “Escola de Chicago”, a organização social funcionaria como um “*fator inibidor da criminalidade*” (IENNACO E MOURA, 2016, p. 67). Existe, por conseguinte, uma correlação entre a organização urbana e as taxas de criminalidade. Não se trata, evidentemente, de relação causal direta, mas é possível, do ponto de vista empírico, observar que os índices criminais são mais altos em regiões com urbanização deficitária e, não à toa, tais dados são utilizados no planejamento de políticas públicas de segurança preventiva (IENNACO e MOURA, 2016, p. 68).

Assim, as teorias ecológicas-espaciais foram o fundamento para o avanço de outras teorias, tais como a estrutural-funcionalista e, em uma perspectiva funcional-positivista, pode-se compreender a cidade como um organismo próprio ou “*superorganismo*”. (IENNACO e MOURA, 2016, p. 69)

Neste jaez, a teoria ecológica é responsável por demonstrar o efeito criminógeno das grandes cidades, tendo como fatores subjacentes os conceitos de

---

<sup>3</sup> Esto determina que no haya sido casual que, precisamente en el ámbito intelectual de la escuela de Chicago -como se verá más adelante-, haya germinado el concepto de «desorganización social». En consecuencia, a partir de estas reflexiones se podrá considerar con una mayor perspectiva el desenvolvimiento de la concepción ecológica de la criminalidad, así como el nacimiento y desarrollo de otras teorías que reconocen su origen en la tradición de Chicago. (Texto original) (Tradução Livre)

desorganização (anomia) e contágio comportamental (associação diferencial). Nestes locais, há nítido enfraquecimento do controle social em todas as suas formas. Os grupos primários como a família são deteriorados. Igualmente, existe um decréscimo de qualidade e profundidade de relacionamentos, tornando os vínculos comunitários superficiais e, por conseguinte, diminuindo-se a vigilância interpessoal natural. Além destas debilidades, fatores como superpopulação, proximidade dos locais degradados de centros de produção de riqueza propiciam um controle social desorganizado e um meio criminógeno (MOLINA e GOMES, 2002, p. 343).

Conceito de grande valia para a compreensão das violações urbanas como fator criminógeno é o de violência estrutural. Segundo Galtung (1969), existem três formas de violência: direta, estrutural e cultural. A primeira é a mais clara e pode ser percebida por um leigo, dispensando-se sua definição. Já a violência estrutural é *“definida como a soma total de todos os choques incrustados nas estruturas sociais e mundiais, e remete a situações de exploração, discriminação e marginalização.”* (SANTOS, 2021, p. 2184). A violência cultural, por sua vez, refere-se a atitudes ou comportamentos que legitimam as duas espécies de violência acima citadas. (SANTOS, 2021).

Neste sentido, André Leonardo Coppetti Santos defende que:

Galtung (1969) argumentou que a violência estrutural está embutida nas estruturas sociais mais amplas da sociedade e, portanto, limita ou proscree as experiências de vida de um indivíduo e pode levar ao conflito e à violência direta. Essa abordagem é importante, pois estende a noção de violência para além das situações de violência física para incluir formas mais implícitas, como exploração, exclusão, desigualdade e injustiça. Jacoby (2007, p. 29) ilustrou a abordagem de Galtung (1969) com o exemplo da morte precoce por tuberculose. No início do século XIX, isso não seria classificado como violência estrutural, pois não existia tratamento. No entanto, se isso acontecesse nos últimos tempos, seria descrito como violência estrutural por causa da distribuição desigual dos recursos que impedem o tratamento. (SANTOS, 2021, p. 2184)

Uma breve digressão deve ser feita em relação a uma tendência de se reduzir as questões urbanas criminógenas com a “pobreza” ou “desigualdade social”. Este reducionismo, conquanto atrativo, não contribui para o avanço da compreensão dos fatores criminógenos urbanísticos. Não se deve confundir a situação economicamente desfavorável ou a exclusão social – que, por si sós, são fatores criminógenos (YOUNG, 2002) - com o *habitus*, noção sociológica esmiuçada por Jessé Souza (2022) e idealizada inicialmente por Pierre Bourdieu (1986).

Segundo Jessé Souza, o “modo de vida” da pessoa – conjunto que engloba

não só a situação econômica, mas todo o contexto social que ao qual um indivíduo é submetido – é o que seria o denominado *habitus*. Segundo Souza (2023), o *habitus* consiste em estruturas cognitivas e motivadoras, pré-moldadas e inculcadas desde a infância, criando um arcabouço de possibilidades e impossibilidades, oportunidades e proibições, liberdades e limites, relacionados diretamente às condições objetivas importas ao indivíduo.

Este plexo de condições objetivas permite previsibilidade global sobre práticas individuais e coletivas e pode configurar verdadeiro fator criminógeno. Segundo Jessé Souza:

O importante a ser percebido é que o *habitus*, o modo de vida, e não a “pobreza” – no sentido mais comum, que reduz à renda – é um fator criminógeno. Não é simplesmente a falta de dinheiro para se alimentar ou se vestir um fator causador da criminalidade. Esse tipo de interpretação não é capaz de explicar por que muitas pessoas pobres são “honestas”. Uma família de seis pessoas com uma renda mensal de dois salários mínimos e *habitus* precário é bastante diferente de uma família com o mesmo número de pessoas e com a mesma renda, mas que vive num ambiente doméstico estruturado, onde há respeito e ligações afetivas que proporcionam alguma segurança existencial e internalização de noções de dever e responsabilidade. Esse é o fator determinante, na grande maioria das vezes, para que o fracasso escolar leve alguns meninos e meninas à delinquência e leve outros a serviços desqualificados, mas “honestos”. A correta abordagem “sócio-lógica” nos mostra, portanto, que não é a renda, mas o *habitus* um fator criminógeno.

As disposições constitutivas do *habitus* precário guardam afinidade com o tipo de comportamento que a vida delinquente exige. E é essa possibilidade de ser “bem-sucedido” em alguma atividade que leva, muitas vezes, à “escolha” pela vida criminosa. (SOUZA, 2022, pp. 302-303)

O conceito de *habitus* como categoria foi desenvolvido, como já citado, pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu. Neste sentido, o conceito de *habitus*, à luz de Bourdieu, é desenvolvido por Maria da Graça Jacintho Setton:

*Habitus* é então concebido como um sistema de esquemas individuais, socialmente constituído de disposições estruturadas (no social) e estruturantes (nas mentes), adquirido nas e pelas experiências práticas (em condições sociais específicas de existência), constantemente orientado para funções e ações do agir cotidiano.

Pensar a relação entre indivíduo e sociedade com base na categoria *habitus* implica afirmar que o individual, o pessoal e o subjetivo são simultaneamente sociais e coletivamente orquestrados. O *habitus* é uma subjetividade socializada. (SETTON, 2002, p. 63)

Retomando a noção de associação diferencial (ver tópico 2.1) e relacionando-a com o conceito de *habitus*, é certo que todos os fatores do contexto social podem influenciar o comportamento individual. Nesta senda, a socialização de uma pessoa em um determinado *habitus* saudável faz com que esta incorpore “as

*formas de pensar e agir necessárias para alcançar qualificação profissional, autorrespeito e estima social*". Já em condições precárias, as pessoas não atingem as condições mínimas de aptidão a funções sociais valorizadas (SOUZA, 2022, p. 309).

Entre os fatores sociais que podem interferir na formação do *habitus* e, por conseguinte, na predisposição a determinados comportamentos (ainda que do ponto de vista estatístico e não determinista) estão as condições ambientais urbanas, tema que será retomado nos capítulos seguintes.

Gize-se que a previsibilidade do comportamento de um indivíduo isoladamente é tarefa não só impossível, como de pouca valia na elaboração de uma política pública, que tem caráter geral (MASSA-ARZABE, 2006). Mas, mesmo não havendo um determinismo propriamente dito, a noção de *habitus* permite averiguar um certo grau de previsibilidade empírico no comportamento humano quando examinado do ponto de vista geral.

Esta previsibilidade sob o aspecto geral das condutas humanas (e não da conduta humana individualizada) é o que permite o exame científico do *habitus*. Nos dizeres de Bourdieu (1986):

O *habitus*, como sistema de disposições para a prática, é um fundamento objetivo do comportamento regular, portanto da regularidade do comportamento, e se é possível prever as práticas (aqui a sanção associada a uma determinada transgressão), é porque o *habitus* é o que faz agentes que estão em determinadas circunstâncias. Dito isto, esta tendência para agir de forma regular que, quando o princípio é explicitamente constituído, pode servir de base para uma previsão (um equivalente acadêmico das antecipações práticas da experiência ordinária), não encontra o seu princípio numa regra ou uma lei explícita. (BOURDIEU, 1986, p. 40)<sup>4</sup>

Considerando a existência de um *habitus* que permeia a totalidade dos indivíduos, influenciando em sua tomada de decisões, retoma-se o conceito de fatores externos que, mesmo não determinantes, contribuem para a etiologia do crime. Um dos componentes do *habitus* é a disposição física da urbe, isto é, a ecologia da cidade. E não só. O que Iannaco e Moura (2016) defendem é a existência de uma "criminologia da não-cidade" que não considera a tríade de centros cívicos, subúrbios e guetos, mas a dualidade da cidade e de sua antítese, a abandonada "não-cidade".

---

<sup>4</sup> "L'*habitus*, comme système de dispositions à la pratique, est un fondement objectif de conduites régulières, donc de la régularité des conduites, et si peut prévoir les pratiques (ici la sanction associée à une certaine transgression), c'est que l'*habitus* est ce qui fait que les agents qui en sont dans certaines circonstances. Cela dit, cette tendance à agir d'une manière régulière qui, lorsque le principe en est explicitement constitué, peut servir de base à une prévision (équivalent savant des anticipations pratiques de l'expérience ordinaire), ne trouve pas son principe dans une règle ou une loi explicite." (Texto original) (Tradução Livre).

Neste sentido:

A perspectiva organizacional da cidade é a dominante neste paradigma criminológico. Se compararmos o processo de urbanização das cidades das economias centrais com o processo histórico brasileiro, abriremos uma possibilidade de enfoque que se pretende inovador, ou seja, a substituição do parâmetro da cidade pelo da não-cidade, ou seja, o estudo das consequências nefastas da ausência de serviços públicos básicos na vida dos que ocupam o território excluído da cidade oficial – o estudo das manifestações de criminalidade no território ocupado pelos excluídos da cidade. (IENNACO e MOURA, 2016, pp. 69-70)

Então, a análise da ecologia do crime no contexto brasileiro não deve ter por base a subdivisão tripla da Escola de Chicago. As vicissitudes da América Latina, com seu processo de industrialização tardio e explosão demográfica urbana, impõem a constatação da existência de uma cidade formal, na qual é possível encontrar os equipamentos e serviços urbanos esperados e uma ampla presença estatal; e uma cidade informal, em que a presença estatal e controle social são quase ou totalmente inexistentes. (IENNACO e MOURA, 2016, p. 70).

A constatação de Iennaco e Moura (2016) é, portanto, similar a de diversos autores que analisam o processo histórico de urbanização tardio brasileiro (CARVALHO, 2020), qual seja, da dualidade entre “cidade e não-cidade”, ou de centros e periferias (BERTH, 2023), ou ainda de cidade entrincheirada e insurgente (HOLSTON, 2013). Há necessidade de aprofundamento no diagnóstico desta dicotomia, com o objetivo de indagar, posteriormente, se existe viabilidade jurídica de solução, com a integração dos espaços de modernização incompleta ou excludente.

### 3. A cidade dual

#### 3.1 *Das Estatísticas para a realidade*

Na década de 1970, o economista brasileiro Edmar Lisboa Bacha cunhou o termo “Belíndia” para, de forma didática e metafórica, elucidar as profundas diferenças de renda e carga tributária entre dois países dentro de um só: Bélgica e Índia, amalgamados dentro do território brasileiro. Na fábula denominada “O rei da Belíndia (uma fábula para tecnocratas)” o autor demonstra a deficiência da análise estatística do denominado “milagre brasileiro” da ditadura militar, sobretudo no que demonstrava a enorme concentração de renda em uma pequena parcela abastada de pessoas, em detrimento da exclusão social e estagnação econômica da maior parcela da população nacional (BACHA, 1974).

Desde então, o termo “Belíndia” passou a ser uma metáfora corrente para demonstrar a dualidade decorrente da desigualdade extrema (CASTRO e CABROL, 1998). Tornou-se um truísmo o reconhecimento de que o Brasil possui uma dicotomia evidente, em que o país possui algumas áreas extremamente desenvolvidas, similares aos países de capitalismo avançado, rodeadas de uma imensa área de baixo desenvolvimento.

Importante salientar que o contexto descrito por Bacha foi alterado nos últimos cinquenta anos, tendo alguns autores – valendo-se do mesmo jogo de palavras – cunhado a expressão “Italordânia”, demonstrando que, ao menos do ponto de vista da renda *per capita*, houve uma diminuição do abismo entre os extremos, com a utilização do comparativo entre os países Itália e Jordânia. (THE ECONOMIST, 2014). Não obstante o recorte realizado ter sido o econômico (Produto Interno Bruto e Renda *per capita*), a dicotomia é igualmente vislumbrada nos índices de desenvolvimento humano (IDH). (SILVA e FURTADO, 2014)

A despeito de o termo ter sido utilizado para a demonstração das desigualdades regionais, tendo por comparativo os estados-membros do Brasil e seus respectivos indicadores econômicos, a dicotomia não é aplicável apenas àquelas unidades federativas, mas dentro das próprias cidades. Não se trata de uma constatação empírica apenas (conquanto óbvia); existem dados que demonstram a dualidade interna, ou seja, dentro dos limites do território urbano brasileiro.

A desigualdade interna é inerente a diversos centros urbanos no mundo e isto não é novidade. Não obstante, a realidade brasileira é (in)digna de nota uma vez que, a disparidade de desenvolvimento dentro de uma mesma cidade e a ausência de homogeneidade não é a regra em países de índice de desenvolvimento humano similar. Como exemplo, pode-se comparar países de IDH próximo<sup>5</sup>, como Brasil, Colômbia e Azerbaijão e verificar seu coeficiente de Gini<sup>6</sup>, o qual mede a relativa desigualdade entre os cidadãos de um determinado país:

**Tabela 1** – Comparativo IDH e Gini – Países Similares (BANCO MUNDIAL, 2024) e PNUD (ONU, 2022)

País	Índice de Desenvolvimento Humano	Coeficiente de Gini – Banco Mundial
Brasil	0,754	48,9
Colômbia	0,752	54,2
Azerbaijão	0,745	26,6 <sup>7</sup>

Como se pode observar, não há relação direta entre o índice de desenvolvimento e a desigualdade de cada país, o que permite concluir que o cálculo do índice de desenvolvimento humano é uma média global e cada país, de acordo com o seu grau de homogeneidade, terá maior ou menor variabilidade interna em seu índice de desenvolvimento humano.

Sendo assim, é importante, a título ilustrativo, demonstrar como isto ocorre dentro das próprias cidades brasileiras.

Tomando como recorte a cidade de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, é possível visualizar que não existe apenas uma desigualdade regional, mas intraurbana. De acordo com o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010<sup>8</sup>, há diferenças importantes, tanto na renda média de cada bairro do Município, como no índice de desenvolvimento humano (IDH). Enquanto globalmente Belo Horizonte tenha o Índice de desenvolvimento humano geral de 0,810 (IBGE,

<sup>5</sup> O índice de desenvolvimento humano, critério criado pela Organização das Nações Unidas em 1990 e tem como pontuação mínima 0 e máxima 1.

<sup>6</sup> O coeficiente de Gini, medido pelo Banco Mundial e pela Organização das Nações Unidas, com metodologias distintas, identifica, numa escala de 0 a 100, a desigualdade de um determinado país, sendo mais igualitário quanto mais próximo da pontuação mínima.

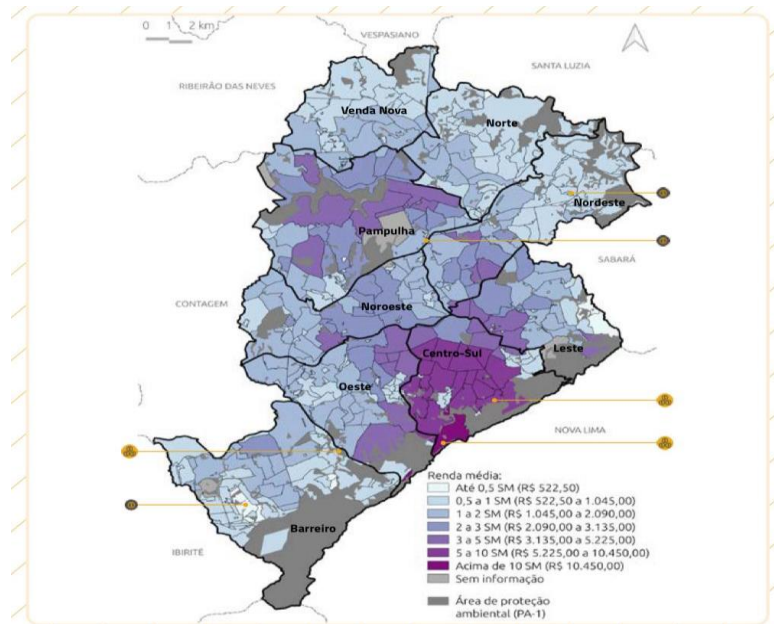
<sup>7</sup> O último dado do Azerbaijão é do relatório do PNUD de 2011.

<sup>8</sup> Até a finalização do presente trabalho não há ainda no sítio do IBGE a divisão dos dados de Belo Horizonte por cada bairro para o último censo, realizado em 2022.

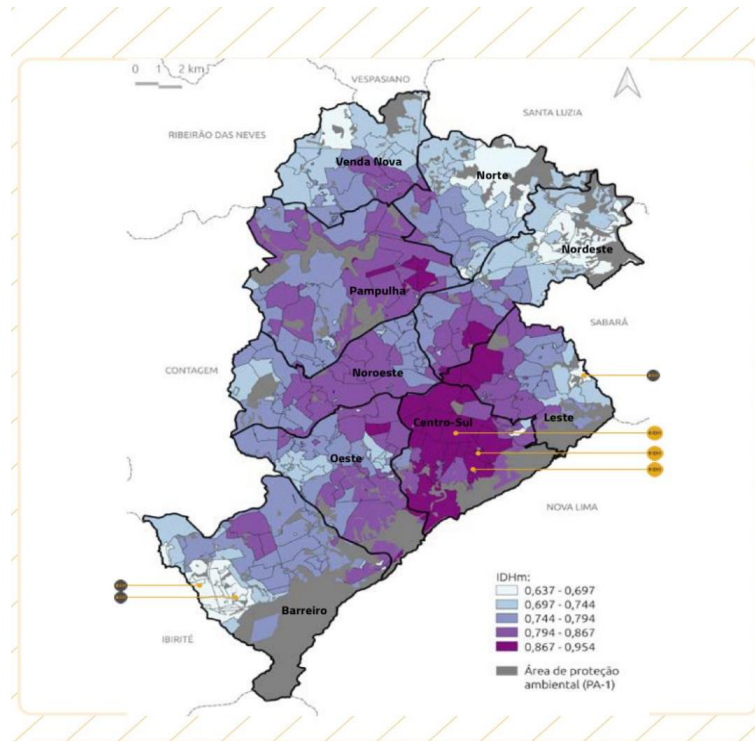
2010) há grande discrepância entre seus bairros.

No território belo-horizontino, o bairro Belvedere na região Centro-Sul do Município possuía, à época da compilação dos dados, renda *per capita* média de 11,6 salários-mínimos, enquanto o bairro “Vila Real II” possuía a renda *per capita* média de 0,3 salários-mínimos. Por sua vez, o bairro Savassi possuía à época IDH de 0,950, enquanto o bairro “Vila da Área” tinha o IDH de 0,650. Com o objetivo de trazer uma demonstração visual, colacionam-se os gráficos de renda e IDH, com o comparativo de todo o Município de Belo Horizonte tendo por base os dados do censo de 2010 (MAPA DAS DESIGUALDADES, 2021):

**Figura 1 – Divisão dos bairros de Belo Horizonte por renda média.**



**Figura 2 – Divisão dos Bairros de Belo Horizonte por Índice de Desenvolvimento Humano**



No que concerne a medição da desigualdade em si, o índice de Gini da cidade de Belo Horizonte em sua última medição oficial (BRASIL, 2010) é de 0,6106, corroborando o desequilíbrio verificado nas figuras acima.

Conquanto o exemplo utilizado tenha sido o de Belo Horizonte, a situação é similar em diversas metrópoles do Brasil. O que se pode verificar é que a desigualdade não é só regional, mas intraurbana, isto é, dentro do próprio território da cidade. As desigualdades, sobretudo de índice de desenvolvimento humano, merecem especial atenção, uma vez que demonstram a disparidade de cada região urbana.

### **3.2 Índice de Desenvolvimento Humano e a dualidade urbana brasileira**

A dualidade brasileira, que será esmiuçada nos tópicos que se seguem, consiste na dicotomia “Centro-Periferia” ou “Áreas Nobres-Favelas”, não sendo idêntica ao modelo estadunidense anteriormente citado (GONZAGA, 2023),

consistente nos centros, subúrbios e periferias. Do ponto de vista empírico, além da constatação visual que é possível observar em cada metrópole brasileira, a desigualdade urbana pode ser demonstrada, por exemplo, nas figuras 1 e 2 do tópico anterior.

Nesta senda, deve-se esclarecer que não se trata de uma segregação clara entre duas cidades separadas de forma rígida, mas de verdadeiro mosaico com áreas desenvolvidas e não-desenvolvidas entremeadas:

A cidade tem, portanto, nos seus interstícios, um mosaico complexo de espaços ricos e pobres, altamente segregados. Há presença de bairros nobres lado a lado com favelas; espaços verticalizados e consolidados com presença de cortiços e de sem-teto. As favelas crescem na periferia, mas também estão presentes nos setores ricos, recém-incorporados pelo capital (Taschner, 2001; Santos e Silveira, 2001e Almeida, 2001). Como em outras regiões metropolitanas do País, “crescem as áreas habitadas por pessoas em moradias precárias, formando ocupações irregulares que afetam as condições de saúde da população” (Aith e Scalco, 2015) (RIBEIRO e SILVA, 2016, p. 462)

A diferença no índice de desenvolvimento humano dentro das próprias cidades é passível de ser visualizada na própria disparidade entre os equipamentos e serviços urbanos ofertados em cada região da cidade. No contexto brasileiro, as popularmente denominadas favelas (aglomerados subnormais, nomenclatura utilizada pelo IBGE) são aquelas que detêm os menores índices de desenvolvimento humano e são definidas segundo o IBGE como:

Forma de ocupação ilegal de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação. (IBGE, 2022, p. 26)

Trata-se, portanto, de um conceito que, além da óbvia irregularidade formal da ocupação urbana, tem como ínsito ao seu conceito a carência de serviços públicos essenciais. Ribeiro e Silva (2016) esclarecem a disparidade da atuação estatal entre as regiões mais afluentes e as menos favorecidas:

Essa dinâmica espacial e populacional se, por um lado, cria uma cidade heterogênea, por outro, concentra, em algumas áreas “nobres”, dotadas de serviços e infraestrutura, a população afluyente e áreas com população de baixa renda, com todo tipo de carência – de moradia, de emprego, serviços, infraestrutura básica, como água, esgoto, etc. e de saúde, educação, cultura, lazer – aprofundando os problemas sociais e mantendo a população na espiral da pobreza (SANTOS, 1996, p. 10) (RIBEIRO E SILVA, 2016, p. 463)

Neste caso, há o que Vetter e Massena (1982) denominaram de “causação

circular cumulativa”, cujo conceito é justamente uma predileção pelo investimento estatal em áreas já desenvolvidas, as quais mantêm ou incrementam o seu desenvolvimento. Há uma acentuação na disparidade dos serviços públicos ofertados, o que inibe uso dos recursos estatais para as comunidades menos desenvolvidas e, novamente, investe-se na área já desenvolvida. Segundo estes autores:

No caso do Brasil, onde a distribuição de poder econômico e político é muito desigual, um dos resultados desse processo de causalção circular é que os menos privilegiados acabam morando na periferia geralmente menos dotada de infraestrutura e de outros serviços coletivos, enquanto os grupos mais privilegiados se situam em áreas com melhores níveis de consumo coletivo. (VETTER e MASSENA, 1982, p. 70)

A carência de serviços públicos se revela na constatação de que os aglomerados subnormais possuem índices de desenvolvimento humano inferior ao dos bairros considerados “nobres”. Apesar de esta constatação ser possível à luz das figuras 1 e 2 citadas, convém demonstrar as conclusões de Carvalho, Fridman e Strauch (2019), analisando o contexto da cidade do Rio de Janeiro:

Com cerca de 70 mil habitantes e 20 mil domicílios (IBGE, 2010a), o Complexo do Alemão é um dos bairros mais pobres da cidade. Segundo dados do Governo do Estado do Rio de Janeiro, conta com 29% dos moradores vivendo abaixo da linha de pobreza (renda inferior a meio salário mínimo), o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da cidade do Rio de Janeiro (0,711) e renda per capita de R\$257,00.

(...)

A Rocinha tem cerca de 70 mil habitantes e 25 mil domicílios (IBGE, 2010a). Por muitos anos foi considerada a maior favela da América Latina. Seu IDH é de 0,732, um dos mais baixos da cidade do Rio de Janeiro. Apesar disso, está localizada na área de maior renda da cidade – a Zona Sul, entre os bairros São Conrado e Gávea (com o maior IDH da cidade). (CARVALHO, FRIDMAN e STRAUCH, 2019, p. 5)

É importante frisar que o Índice de desenvolvimento humano (IDH) é calculado com a avaliação de três variáveis: expectativa de vida, grau de escolaridade e renda *per capita* (ONU, 2011). Neste sentido, as variáveis medidas pela Organização das Nações Unidas não revelam por si sós uma inação estatal, conquanto seja possível inferir que a inação estatal impacta negativamente os níveis de IDH. Então, o que se pode inferir é pela existência, no contexto brasileiro, de uma correlação entre os baixos índices de desenvolvimento humano dos aglomerados subnormais e os equipamentos e serviços públicos ofertados.

### **3.3 Cidade insurgente, cidade entrincheirada e o urbanismo militar**

Retomando a diferença essencial de desenho geográfico das cidades brasileiras em oposição ao modelo estadunidense, no qual existe a dicotomia centro-subúrbios-guetos, cumpre indagar os motivos de tal diferenciação e quais as consequências práticas do design nacional, com o mosaico entremeado de “áreas nobres-favelas” (aglomerados subnormais).

O traço primordial da ocupação urbana brasileira, reconhecido pelo próprio IBGE em sua definição de aglomerados subnormais (ver tópico anterior) é o da ilegalidade. Com efeito, a industrialização tardia e acelerada do Brasil levou a uma ocupação igualmente acelerada e desordenada. E não só. O processo de revolução industrial brasileiro foi um processo de industrialização de baixos salários e, por conseguinte, de “urbanização de baixos salários”. (MARICATO, 2015). E, sendo de baixos salários, conclui-se pela impossibilidade da nova classe trabalhadora urbana de adquirir uma moradia “regular”.

Esse processo acelerado de urbanização, sem estar acompanhado de um projeto de moradias para o grande influxo de pessoas que as cidades receberam, resultou na ocupação ilegal de áreas urbanas. Segundo Holston (2013), a ilegalidade na moradia é a maneira comum e confiável para que as classes trabalhadoras das cidades tenham acesso à moradia, objetivando a conversão de suas posses em propriedades.

James Holston, em sua obra “Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil” (2013), fez um estudo sobre o desenvolvimento da cidadania nas metrópoles brasileiras, tendo como exemplo inicial a história da ocupação da cidade de São Paulo. Examinando o contexto de ilegalidade acima citado, Holston demonstra que:

Cálculos da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (Sehab), responsável pela regularização das habitações, propõem que em 2003 havia cerca de 3 mil loteamentos ilegais, abrigando 3 milhões de moradores e ocupando 20% das terras da municipalidade.

(...)

Assim, enquanto alguns funcionários dizem que “é possível afirmar que entre 60% e 70% dos moradores do Município encontram-se hoje em uma situação que contraria os modelos de apropriação e organização do espaço contidos nas normas jurídicas vigentes” (Rolnik, Kowarick e Somekh s.d.: 90), e que outros afirmem que o número está mais próximo de 30%, só posso atestar com absoluta convicção que é um número alto. (HOLSTON, 2013, p. 15)

Holston, partindo do exemplo da região de São Paulo denominada “Jardim das Camélias”, conta como a ocupação deste local, devido à natureza ilegal da aquisição das moradias e do sem-número de imbrólios jurídicos, entre outros entraves, ficou à margem do desenvolvimento urbano ordinário. Então, o cenário de ilegalidade da ocupação perpetuou a ilegalidade omissiva do poder público na urbanização local (HOLSTON, 2013).

Neste contexto, há o que o Holston denominou de “mau governo da lei”, consistente em um cenário de ilegalidade normativa para a camada insurgente, defendida pelo lado entrincheirado por meio de um emaranhado burocrático que dificulta a legalização das moradias irregulares. Há ainda o uso defensivo da lei como forma de manutenção do *status quo* segregador, com a utilização das normas atinentes ao direito de propriedade para alijar grande parcela da população periférica. Todas estas práticas são instrumentos que causaram, na realidade de São Paulo, a transformação desordenada de áreas rurais em áreas urbanas deficitárias (HOLSTON, 2013).

Holston (2013) ainda defende que a concepção de que, devido ao abandono material (espaços irregulares sem atenção estatal ou infraestrutura urbana), bem como do abandono jurídico (ausência de acesso à Justiça para dirimir os conflitos decorrentes da ocupação irregular), a população das periferias urbanas teve que se valer de um processo de “autoconstrução”, o que ocasionou em uma estrutura urbana, conquanto deficitária, unicamente funcional, bem como na mobilização social internamente coesa como resposta ao abandono jurídico.

Isto implica dizer que os moradores dos espaços periféricos das metrópoles brasileiras tiveram que criar uma cidade à parte, alijada da “cidade regular”. O abandono estatal forçou as pessoas que residem em zonas periféricas a se auto-organizar, tanto do ponto de vista estrutural, quanto sob o aspecto jurídico. Sintetiza Holston (2013, p. 29):

Meu segundo argumento é que desde os anos 1970 as classes trabalhadoras do Brasil vêm articulando uma formulação diferente de cidadania, depois que se mudaram para as cidades e formaram periferias urbanas. Essa urbanização as transformou. Elas foram atraídas pelas cidades brasileiras que se industrializavam e se tornaram a nova força de trabalho de uma sociedade e de uma economia urbanas e modernas. Mas, quando desenvolveram os centros das cidades para se tornar as capitais modernizadas desse novo Brasil, as elites nacionalizantes expeliram os trabalhadores pobres e os forçaram a morar em regiões distantes e subdesenvolvidas. Lá, eles viveram em condições precárias e ilegais. Tiveram de construir suas próprias casas, se organizar para conseguir

serviços básicos e lutar para manter suas casas em meio a diversos conflitos, frequentemente violentos, pela propriedade dos imóveis. Ainda assim, em algumas décadas eles urbanizaram esses bairros e melhoraram de forma notável suas condições de vida. Além disso, como os moradores passaram décadas transformando barracos em casas de alvenaria mobiliadas, decoradas e bem-acabadas, essa autoconstrução se tornou um domínio de elaboração simbólica. Ela expressa narrativas coletivas e igualitárias do estabelecimento das periferias e narrativas individuais de realizações desiguais. Dessa forma, a autoconstrução transformou as periferias em espaço de futuros alternativos, produzidos nas experiências de se tornar proprietários, de organizar movimentos sociais, de participar de mercados consumidores e de fazer julgamentos estéticos sobre as transformações das casas. (HOLSTON, 2013, p. 29)

Além do conceito de autoconstrução, Holston desenvolve ainda a dicotomia entre as formas de cidadania decorrentes desta cisão, entre a “cidade formal”, com atenção estatal e implementação de equipamentos e serviços urbanos, e a “cidade informal ou autoconstruída”: as cidadanias entrincheiradas e insurgentes. Enquanto esta última, mesmo com todos os obstáculos do abandono do poder público, irrompe e se faz presente, reivindicando atenção e direitos, a anterior se esconde em trincheiras – metafóricas e literais – de forma a manter a separação e o abismo existente. (HOLSTON, 2013)

A cidade entrincheirada se expressa politicamente, isto é, exerce sua cidadania, pelo comportamento defensivo de seus moradores. Assim, o entrincheirado age para a manutenção do *status quo* e da divisão entre as cidades, de forma a manter a concentração da ação estatal em seu favor. Lado outro, há apenas uma forma de cidadania tolerada para o insurgente – o abandono à própria sorte e necessidade de autoconstrução de sua cidade irregular (HOLSTON, 2013).

No mesmo sentido de Holston, Jordi Borja examina o contexto das cidades latino-americanas (as quais passaram por processos similares de urbanização tardia e acelerada) e leciona que:

As cidades latino-americanas refletem uma enorme desigualdade social em todos os aspectos da vida urbana. Diz-se que 50% da população urbana vive na cidade ilegal (Hardoy); ou dos 100 milhões de pobres urbanos (CEPAL, Banco Mundial)... ou que um número semelhante sofre “Um quadro de contraste entre uma minoria qualificada e uma maioria em condições urbanas precárias que está relacionado com todas as formas de desigualdade, ao qual corresponde a uma situação de “exclusão territorial”. Esta situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades de rendimento e das desigualdades sociais: é um agente de reprodução dessa desigualdade.” Ou seja, vivem em aglomerados marginais subequipados com serviços básicos e com sérios riscos para eles e mesmo para o resto da cidade. (BORJA, 2012, p. 139)<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> No original: “Las ciudades latinoamericanas reflejan una enorme desigualdad social en todos los aspectos de la vida urbana. Se ha podido hablar de que el 50 % de la población urbana vive en la

O reforço da desigualdade citado por Borja é um círculo vicioso de difícil quebra. Há uma hipervalorização econômica da cidade entrincheirada e subvalorização da cidade insurgente. A primeira recebe a maior parte dos equipamentos e serviços urbanos e, por conseguinte, tem suas propriedades legalmente reconhecidas, dispõem de infraestrutura desejável e acabam por se tornar economicamente valorizadas. Já a segunda tem dificuldade de receber os serviços urbanos mais básicos e, por consequência, desvalorizam-se e afundam-se na própria miséria (SILVA, 2007).

A cisão intraurbana e o conseqüente abandono da cidade insurgente - que cresceu à margem do estado – aliado ao desejo de manutenção do desenho urbano e de concentração da ação estatal por parte da cidade entrincheirada, fez com que a primeira forma de atenção estatal à cidade insurgente fosse a repressão de suas condutas consideradas transgressoras, isto é, a atuação policial. Sem adentrar no mérito sobre a necessidade de repressão policial que, indubitavelmente, deve ocorrer na repressão aos crimes violentos, o que se viu nos territórios insurgentes (e neste caso, não só no exemplo brasileiro) foi a criação de um “urbanismo militar”, o qual, segundo Stephen Graham<sup>10</sup>:

Fundamental para o novo urbanismo militar é a mudança de paradigma, que torna os espaços públicos e privados da cidade, bem como sua população civil, uma fonte de alvos e ameaças. Isso se manifesta no uso generalizado da guerra como metáfora dominante para descrever a condição perpétua e ilimitada das sociedades urbanas: em guerra contra as drogas, contra o crime, contra o terrorismo, contra a insegurança em si. Este empreendimento integra a militarização de uma ampla gama de debates políticos, de paisagens urbanas, de circuitos e redes de infraestrutura, enfim, de toda cultura popular e urbana. (GRAHAM, 2011, pp. XIII-XIV)

---

ciudad ilegal (Hardoy); o de los 100 millones de pobres urbanos (CEPAL, Banco Mundial)... o que una cantidad parecida sufre “Un cuadro de contraposición entre una minoría cualificada y una mayoría en condiciones urbanísticas precarias que se relaciona con todas las formas de desigualdad, a la que le corresponde una situación de “exclusión territorial”. Esta situación de exclusión es mucho más que la expresión de las desigualdades de renta y de desigualdades sociales: es agente de reproducción de esa desigualdad.”<sup>67</sup> Es decir en asentamientos marginales infradotados de servicios básicos y con graves riesgos para los mismos e incluso para el resto de la ciudad.”. (Tradução livre).

<sup>10</sup> Fundamental to the new military urbanism is the paradigmatic shift that renders cities' communal and private spaces, as well as their infrastructure - along with their civilian populations - a source of targets and threats. This is manifest in the widespread use of war as the dominant metaphor in describing the perpetual and boundless condition of urban societies - at war against drugs, against crime, against terror, against insecurity itself. This development incorporates the stealthy militarization of a wide range of policy debates, urban landscapes, and circuits of urban infrastructure, as well as whole realms of popular and urban culture. It leads to the creeping and insidious diffusion of militarized debates about 'security' in every walk of life. Together, once again, these work to bring essentially military ideas of the prosecution of, and preparation for, war into the heart of ordinary, day-to-day city life. (Texto original) (tradução livre)

O que se percebe nesta quadra é a manutenção dos espaços de segregação, em que, ao invés de se implementar políticas públicas de extinção da dicotomia das cidades (entrincheirada e insurgente), o que ocorre é o tratamento precipuamente militarizado das comunidades marginais e manutenção da dualidade. A militarização das periferias foi a resposta encontrada pelo Estado - cujos detentores do poder pertencem em grande parte ao estrato entrincheirado da sociedade - para sanar o clima generalizado de medo. Além do crescente militarismo na resposta estatal (LIMA, 2014), no âmbito privado é crescente a fortificação das residências (HOLSTON, 2013) ou “gated communities” (comunidades muradas ou, na realidade nacional, os “condomínios fechados”) (CAVALCANTI, 2009).

A resposta militarizada ao medo inerente à camada entrincheirada da população urbana leva à transição do “Estado social ao Estado Penal”, conforme defendido por Wacquant (2009). Isto implica dizer que a “*regulação social da pobreza*” (IENNACO e MOURA, 2016) passa cada vez menos pela concreção de direitos sociais reconhecidos pela ordem jurídica, com o gradativo crescimento da resposta penal.

Neste sentido, Alessandro de Giorgi leciona que Neste cenário de segregação e medo, constata-se uma nova arquitetura urbana e suas políticas de controle, chamadas de “tolerância zero”, de “neighbourhood watch<sup>11</sup>”, vigilância eletrônica ou policiamento comunitário. Este quadro alimenta uma geografia social direcionada à segregação e controle social pela contenção de indivíduos considerados como indesejados por seu *status social*. (DE GIORGI, Rio de Janeiro, 2006, pp. 102-103).

Ainda sob o escólio de Alessandro de Giorgi, constata-se a existência dentro das zonas urbanas de áreas limítrofes denominadas de “*no go areas*” (áreas para não ir, áreas proibidas). No entanto, a recomendação de não ir é polissêmica: para alguns significa não entrar em determinado local; para os residentes deste mesmo local, o aviso impõe seu aprisionamento, isto é, sua “não-saída”. (DE GIORGI, 2006)

A dicotomia explorada por Holston (2013) ou Iennaco e Moura (2016) é igualmente objeto de estudo do já citado Alessandro de Giorgi (2006). A abordagem destes últimos autores é, contudo, pelo prisma criminológico e não etnográfico. Os

---

<sup>11</sup> Vigilância da vizinhança, em tradução livre.

trabalhos destes dois últimos autores têm por objeto o exame das consequências criminológicas para a mencionada dicotomia. Não obstante, o que se percebe:

É assim criada uma escala social, mensurável de acordo com a capacidade de acesso aos lugares simbolicamente e/ou economicamente valorizados. A cidade abstém-se definitivamente de envergar as vestes do “espaço público” para transformar-se num aparato de captura e vigilância de populações observáveis à distância. O controle se materializa numa arquitetura que não regula o encontro, mas o impede, não governa a interação, mas cria obstáculos a ela, não disciplina as presenças, mas as torna invisíveis. Barreiras simbólicas e fronteiras materiais produzem assim exclusão e inclusão. (DE GIORGI, 2006, p. 104)

Esta segregação se resume no que Iennaco e Moura denominam para o contexto brasileiro de “não-cidade”. Esta decorre de um processo de urbanização marcado por um profundo descompasso entre as diretrizes normativas ideais de planejamento urbano, aplicáveis apenas em parte das zonas urbanas, e a produção do espaço urbano real, referente a maior parte do território das cidades. Surgem nas grandes cidades uma cidade formal e legalizada e, em sua periferia ou em seu interior, uma cidade ilegal: a “não-cidade”. (IENNACO e MOURA, 2016, p. 87)

O efeito desta dualidade e da segregação, concluem Iennaco e Moura (2016), é a ecologia do medo, materializado na cidade como o dependente de drogas, o estrangeiro, o migrante ou imigrante etc.

A despeito das críticas que devem ser feitas ao tratamento unicamente militar à cidade insurgente ou à “não-cidade”, existem dados que demonstram que a violência urbana – sobretudo homicídios - efetivamente se concentra nos aglomerados subnormais e seu entorno. Com efeito, em estudo realizado sobre a cidade de Fortaleza, Souza, Medeiros e Pinheiro (2013) apuraram que:

(...) se há a presença de aglomerados subnormais, constatando-se que dos 678 raios de abrangência, existe no entorno a presença de favelas em 243 deles (35,84%).

Se for considerado um raio de 500 metros, tem-se uma proporção de 77,29%, ou 524 raios de abrangência, reforçando a hipótese de que a maior parte dos homicídios ocorreu em áreas de favelas ou próxima às mesmas.

Rivero e Rodrigues (2009) estudando a associação entre o local de homicídios e a localização de favelas na cidade do Rio de Janeiro empreendeu uma análise espacial considerando um raio de 1 km a partir do local do assassinato, obtendo como resultado que 68% dos eventos aconteceram dentro do mencionado raio. As autoras citam que o objetivo da análise é determinar a proporção de pessoas que moravam em favelas ou em lugares próximos, estando expostas a uma maior probabilidade de morte. No tocante a capital cearense, empregando um raio de abrangência de 1 km a partir do local do assassinato, verifica-se que 94,84% dos homicídios, contidos na base de dados estudada, ocorreram em áreas próximas a favelas, sugerindo uma forte correlação entre as áreas de menor renda e infraestrutura da cidade e o acontecimento de homicídios. (SOUZA, MEDEIROS e PINHEIRO, 2013, pp. 4455)

Os dados sobre homicídios são de grande valia para a análise porque, diante da obviedade – constatação de mortes violentas – não há como se imputar as razões da criminalidade unicamente para a criminalização da pobreza. Esta existe, mas foge ao tema deste estudo. Em havendo prevalência de mortes violentas nos aglomerados subnormais e seu entorno, cumpre examinar as razões desta correlação.

Sob tal ótica, cumpre indagar se existem explicações etiológicas para o fenômeno acima citado: o abandono estatal gera comunidades que se autoconstroem, mas que carecem de equipamentos e serviços urbanos mínimos. Nestes locais, a incidência da criminalidade é claramente mais elevada. Contudo, a resposta de urbanização militarizada não parece surtir o efeito esperado, qual seja, de redução da criminalidade.

### ***3.4 Relação da dicotomia com a criminalidade urbana – criminologia da não-cidade e modificação do habitus***

A Escola de Chicago inaugurou os debates acerca da “Ecologia do Crime”, trazendo importantes conceitos sobre o desenvolvimento da criminalidade nas áreas denominadas como “guetos” e a influência do *design* urbano. Nas regiões mais distantes do centro imperam a anomia – consistente na aplicação falha das regras existentes - e a sensação de insegurança (GONZAGA, 2023). Como visto nos tópicos anteriores, contudo, há diferenças cruciais entre o modelo estadunidense, base para os estudos da ecologia do crime, e a realidade das metrópoles da América Latina, sobretudo do Brasil.

Outros autores, contudo, defendem que não se trata apenas de uma questão urbanística propriamente dita, e sim da “área social”, na qual o urbanismo tem relevância, mas não é o único fator responsável pela gênese da violência urbana. Molina e Gomes defendem que a “ecologia do crime” é substituída por três postulados, sendo estes o “*nível social, a urbanização e a segregação*” (MOLINA e GOMES, 2002, pp. 346).

Isto permite concluir que, conquanto haja relação entre o desenho urbanístico na questão da violência urbana, seria pueril acreditar que a mera resolução dos problemas de design urbano é suficiente para a resolução da criminalidade. Este fenômeno é multifacetado e, portanto, não pode ser reduzido a

uma única causalidade (IENNACO e MOURA, 2016).

Não obstante, a influência do déficit urbanístico é relevante e avaliada por outros estudiosos:

O aumento do tamanho e da quantidade de aglomerações urbanas não deve ser lido, no entanto, como um fator gerador dos altos índices de criminalidade de violência que vemos hoje no país. Diversos estudos demonstram que a inadequação ou a falta de planejamento, desenho e gestão da urbanização, e não o tamanho dos aglomerados, é que geram ambientes propícios para a criminalidade (UN, 2015). No Brasil, esse processo de transformação das cidades tem se dado, nas últimas décadas, de forma desordenada, exacerbando condições de desigualdades sociais estruturais e históricas do país. Nas maiores cidades brasileiras, tal processo caracteriza-se pela propagação de loteamentos irregulares como solução habitacional encontrada nas periferias, por um lado, e a expansão de vazios urbanos e imóveis vagos em áreas urbanizadas, por outro (Ipea, 2016). Como consequência, a urbanização nas grandes cidades foi gerando uma crescente desintegração socioterritorial entre bairros e áreas centrais. E, nessa brecha, gera oportunidades para a emergência do crime organizado e da violência dele derivada, na medida em que permite que o crime ocupe papéis que deveriam ser do Estado e das políticas públicas. (CARBONARI e LIMA, 2016, p. 93)

Nesta senda, as questões urbanísticas são produto da dualidade urbana mencionada, agravando um quadro de intensa desigualdade, descrito em relação à realidade brasileira nos tópicos anteriores (ver tópicos 3.1 e 3.2). A desigualdade também é defendida como fator criminógeno por diversos estudiosos. Por eles, Coppetti Santos resume:

As desigualdades podem ser vinculadas a estruturas de desigualdade vertical, como a desigualdade de renda, com modelos estatísticos mostrando as formas em que essa desigualdade é uma das variáveis mais importantes para explicar os níveis crescentes de violência (FAJNZYLBBER et al., 2002; GRAHAM e CHAPARRO, 2011). Também diferenças econômicas e sociais entre grupos, como desigualdade no acesso a serviços sociais básicos ou desigualdades horizontais, foram identificadas na literatura como levando a níveis crescentes de violência urbana. Por exemplo, o estudo de Moser e Holland (1997) sobre a pobreza urbana e a violência na Jamaica revelou que a falta de acesso ao emprego foi um gatilho significativo para a violência. Outros estudos argumentaram como a distribuição desigual de recursos em contextos urbanos tem um forte impacto sobre os níveis de violência (ver FAJNZYLBBER et al., 2000; VANDERSCHUEREN, 1996; MOSER e MCILWAINE, 2004). (SANTOS, 2021, p. 2187)

Mesmo não havendo uma relação de causalidade, há fortes indícios de que existe uma correlação entre o déficit urbanístico e as taxas de criminalidade, como já explorado nos tópicos anteriores. Neste sentido, Maricato afirma que:

Dentre as consequências do processo anteriormente descrito, interessa destacar duas delas, que estão entre as principais: a) a predação ambiental que é promovida por essa dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos; b) escalada da violência, que pode ser medida

pelo número de homicídios e que se mostra mais intensa nas áreas marcadas pela pobreza homogênea, nas grandes cidades.

(...)

“Além da predação do ambiente construído, outra característica dos bairros de moradia pobre são os altos índices de violência, medidos pelo número de homicídios. Estes se referem especialmente aos jovens e, entre estes, aos pardos e negros”. Diferentemente do conceito formado na opinião pública, não é nos bairros de mais alta renda que a violência mostra sua face mais cruel. Ali ganham mais importância os crimes contra o patrimônio (roubos de carros, especialmente). A frequente morte de jovens nas ruas pode ser constatada exatamente em bairros que apresentam os mais baixos níveis de renda e escolaridade. Não por coincidência, esses bairros constituem regiões marcadas pela ilegalidade (na ocupação do solo e na resolução de conflitos) e pela precariedade em relação aos serviços públicos e privados.” (MARICATO, 2000, pp. 162-164)

Da mesma forma que o reducionismo do fenômeno criminal à questão urbanística é simplório, a resposta policial à criminalidade urbana não tem se mostrado suficiente. A criminologia tradicional tem servido como linha auxiliar do direito penal e da política criminal existente (BARATTA, 1999). Em um sistema circular, a criminologia tradicional serve como causa para aplicação do direito penal sem uma abordagem etiológica crítica e, ao mesmo tempo, vê-se justificada pela utilização em demasia do próprio direito penal.

Há, portanto, necessidade de se repensar, sob a ótica da criminologia crítica, a relação dos crimes com o direito à cidade, tema que será retomado em tópico posterior. Segundo Iennaco e Moura (2016, pp. 91/92):

Uma visão criminológica de viés crítico permite converter os mecanismos de reação social e as instâncias oficiais de poder em objetos de estudo, com aplicação de postulados que auxiliam a análise crítica do sistema penal e da efetividade das funções (efetivas e declaradas) desempenhadas por seus órgãos e instituições. A criminologia crítica ancorada nos direitos humanos, por seu turno, permite converter as relações entre "poder e violência" e "direitos sociais na cidade" em diálogos instruídos por várias perspectivas epistemológicas. Isso permite o reconhecimento de uma relação umbilical entre Criminologia Crítica e Direito à Cidade, ambas em contraponto aos aspectos dogmáticos dos sistemas legislativos e políticos concernentes, respectivamente, às normas penais, à política criminal e ao planejamento urbano, todas atuando seletivamente e com tendências excludentes e antidemocráticas. (IENNACO e MOURA, 2016, pp. 91-92)

Neste jaez, a crítica aponta para a ineficiência da resposta militarizada – seja sob o nome de segurança pública, seja com o eufemismo “defesa social” – para solução única da criminalidade, devendo este fenômeno ser cotejado com as violações claras ao Direito à cidade, e como a implementação de equipamentos e serviços públicos essenciais se relaciona com a etiologia do crime.

É certo, contudo, que não se trata de rechaçar a necessidade de segurança

pública propriamente dita na “cidade insurgente”, até porque a segurança pública é igualmente um serviço público que deve ser fornecido a todo o território urbano. Não é, portanto, uma deslegitimação das Políticas de Segurança Pública. O que uma criminologia da “não-cidade” propõe, segundo Iennaco e Moura (2016), é a necessidade de se superar os discursos de lei e ordem em prol das buscas de soluções não-criminais para a violência urbana.

Retomando o conceito de *habitus* de Bourdieu, é possível concluir que, entre as circunstâncias vivenciadas na “não-cidade” emergem a deficiência de equipamentos e serviços públicos. Portanto, o *habitus* do indivíduo da “não-cidade”, o qual influencia na sua decisão, perpassa por uma estrutura deficitária e potencialmente conducente ao crime. A ilegalidade ou a própria anomia, ínsitas à “não-cidade”, levam à criminalidade ser considerada parte da vida local. Segundo France, Bottrel e Haddon (2013, pp. 17/18):

O crime e a gestão da relação com o crime e as respostas oficiais a ele foram, portanto, para os nossos jovens, uma parte do crescimento em bairros com alto índice de criminalidade. Era ‘normal’ e fazia parte do que acontecia na vida cotidiana. A ação criminosa não foi motivada por uma motivação ou por uma atividade planejada, mas por algo que tinham de gerir como parte da vida quotidiana (France et al., 2013). Tornou-se então uma característica crítica (e normalizada) das disposições que acumularam como parte do seu *habitus* emergente<sup>12</sup>. (FRANCE, BOTTRELL e HADDON, 2013, pp. 17-18)

Sendo assim, a “não-cidade” fomenta a criação de um *habitus* de normalização do crime e, por conseguinte, a tendência de sua reprodução. No entanto, France, Bottrel e Haddon (2013), citando o próprio Bourdieu, rechaçam a concepção determinística do *habitus*, isto é, não é o plexo de condições preexistentes que levam inexoravelmente à prática de uma conduta: há apenas uma inflexão maior. (FRANCE BOTTREL e HADDON, 2013).

O reconhecimento da “não-cidade” em si como um fator criminógeno, aliado ao fato de que seus déficits compõem o *habitus*, portanto, são essenciais para a busca de soluções para a criminalidade urbana. Neste sentido, Iennaco e Moura (2016, p., 98), defendem uma subversão da lógica da Escola de Chicago. Ao invés de tratar a cidade como o tópico central da discussão, passa-se à centralização do debate no

---

<sup>12</sup> Crime and managing relationship with crime and official responses to it was therefore for our young people a part of growing up in high crime neighbourhoods. It was ‘normal’ and a part of what happened in everyday life. Criminal action was not driven by a motivation or as planned activity but something they had to manage as a part of everyday life (France et al., 2013). It then became a critical (and normalized) feature of the dispositions they accrued as a part of their emerging *habitus*. (texto original) (tradução livre)

reconhecimento da não-cidade e suas consequências para a vida de seus moradores. Apenas o reconhecimento da não-cidade permite que os atores sociais e político-estatais aceitem a discrepância entre os espectros urbanos. No território da não-cidade, inexistem um sadio “ecossistema citadino” na medida em que não existe cidadania inclusiva para seus habitantes. (IENNACO e MOURA, 2016)

Estes mesmos autores propõem em sua abordagem crítica da criminologia urbana, a necessidade da transformação da “não-cidade” em cidade, com o consequente resgate de seus habitantes como seres incluídos na cidade. Esta libertação do excluído a partir da promoção da urbanidade, da cidadania e da democratização do território comunitário seria essencial para a contenção da violência. Assim, a transformação urbanística seria parte essencial da abordagem criminológica e, por conseguinte, da solução para a violência urbana (IENNACO E MOURA, 2016).

Conquanto não seja possível, do ponto de vista estatístico, determinar uma causalidade direta das condições deficitárias da não-cidade sobre o crime praticado por um indivíduo, não passa despercebida a correlação entre tais elementos. Como demonstrado na tabela e figuras do tópico 3.1 e dos dados apresentados no tópico 3.2, há uma relação umbilical entre a estrutura urbana deficitária da não-cidade, a desigualdade social intraurbana e as elevadas taxas de criminalidade no entorno de aglomerados subnormais.

Do ponto de vista criminológico, é possível inferir pela íntima relação entre urbanismo e criminalidade. É necessário questionar, contudo, se a abordagem criminológica crítica, na qual se busca a modificação do *habitus* através das intervenções urbanísticas, seria capaz de contribuir para a redução da criminalidade urbana.

#### **4. Há saída urbanística para a criminalidade?**

Se a estrutura física e os serviços da cidade insurgentes são deficitários, compondo o *habitus* criminógeno, é pertinente a indagação sobre a possibilidade de, através de intervenções urbanísticas, reduzir-se a criminalidade. Não menos importante, é curial examinar se as respostas já adotadas no Brasil surtiram o efeito esperado, bem como os modelos de intervenção bem-sucedidos alhures passíveis de reprodução.

Deve-se salientar, contudo, que o objeto do estudo não é propriamente a apresentação das soluções em suas minúcias, mas buscar respostas à indagação sobre a possibilidade de o urbanismo ser capaz de influenciar positivamente as taxas de criminalidade. A definição da solução urbanística em si, ou seja, qual intervenção deve ser realizada em cada caso, deverá ser examinada durante a elaboração da política pública urbanística.

##### **4.1. A resposta urbanística – Abordagem CPTED**

A organização de assentamentos humanos tem por objetivo não só a o acesso a recursos materiais vitais, mas também trazer segurança e bem-estar para os moradores. Desde a pré-história, com o abrigo humano em cavernas, passando pela Idade Média, com a utilização de castelos até as cidades modernas, a necessidade de segurança sempre foi uma das prioridades no estabelecimento de moradias (COZENS, 2007).

Não obstante a preocupação com a segurança inerente à condição humana, a industrialização trouxe uma realidade sem precedentes: a explosão demográfica e o crescimento “*laissez-faire*” das cidades, o que resultou em hiperpopulação, poluição, pobreza, proliferação de doenças, aumento da criminalidade e anomia. (COZENS, 2007). A despeito de terem ocorrido em momentos históricos distintos, os processos de industrialização dos países desenvolvidos do hemisfério Norte têm paralelos com a industrialização da América Latina, sobretudo no crescimento desenfreado das cidades e a anomia das áreas incorporadas irregularmente à zona urbana.

A criminalidade crescente das cidades passou a ser ponto de atenção não apenas para os gestores municipais, mas também para os criminólogos e profissionais

da área jurídica. Paul M. Cozens relata um crescente interesse na seara urbanística como resposta à criminalidade urbana:

Nos últimos 50 anos, vários autores popularizaram a ideia de que o design urbano pode influenciar a criminalidade (Lynch, 1960; Jacobs, 1961; Angel, 1968; Jeffery, 1971; Newman, 1973; e Brantingham e Brantingham, 1975, 1981). A distribuição espacial do crime na cidade não é aleatória e alguns locais sofrem um nível desproporcional de crime e medo do crime. Estas “zonas quentes” vêm recebendo crescente atenção nos últimos anos (e.g. Nasar and Fisher, 1993) e o potencial impacto do crime e do medo do crime em nossas cidades e nossas comunidades merecendo, portanto, atenção integral dos planejadores. (COZENS, 2009, p. 1)<sup>13</sup>

Uma das abordagens pioneiras relacionando a prevenção ao crime ao design urbano foi trazida por C. Ray Jeffery, através da doutrina denominada CPTED – “*Crime Prevention Through Environmental Design*” (Prevenção de Crimes por meio do desenho ambiental) (MIHINJAC e SAVILLE, 2019). Jeffery defendia que o ambiente físico tem uma influência na oportunidade para o crime e, conseqüentemente, a prevenção do crime pode ser buscada pelo design dos espaços urbanos (JEFFERY, 1977). Nos dizeres deste autor:

Como planejadores da prevenção do crime, devemos reforçar o comportamento desejável em vez de punir o comportamento indesejável. Devemos criar ambientes que sejam saudáveis para o desenvolvimento da criança, que estimulem o crescimento do cérebro, que proporcionem uma dieta saudável e não envenenamento tóxico ou estresse, e que proporcionem oportunidades de educação, apoio familiar e cuidados médicos adequados em locais de alta demanda infantil. mortalidade e abuso infantil. (JEFFERY, 2000, p. 2)

A doutrina conhecida por CPTED traz quatro pontos estratégicos, os quais contribuiriam para guiar novas instalações em espaços públicos de forma a evitar a prática da criminalidade, sendo eles: a) vigilância natural; b) controle natural de acesso; c) territorialidade e; d) manutenção dos espaços públicos. A vigilância natural seria a vivacidade dos logradouros, isto é, a movimentação natural de um local que inibiria a prática delitiva. Já a territorialidade e manutenção do espaço público, intimamente relacionados, traduzem-se na sensação de pertencimento dos moradores com o local e sua preservação. Por sua vez, o controle de acesso impõe

---

<sup>13</sup> Over the last 50 years, range of authors have popularised the idea that urban design could influence criminality (Lynch, 1960; Jacobs, 1961; Angel, 1968; Jeffery, 1971; Newman, 1973; and Brantingham and Brantingham, 1975, 1981). The spatial distribution of crime throughout the city is not random and some locations experience a disproportionate level of crime and fear of crime. These ‘hot spots’ have received increasing attention in recent years (e.g. Nasar and Fisher, 1993) and the potential impact of crime and fear of crime on our cities and our communities therefore “deserve[s] the full attention of planners” (DeFrances and Titus, 1993, p190). (Texto original) (tradução livre)

uma definição clara dos espaços públicos e privados, com suas nuances intermediárias (semipúblico e semiprivados) (GONÇALVES e LIRA, 2019).

No tocante à manutenção dos espaços públicos, defende-se que estes devem possuir por finalidade distanciar os potenciais criminosos dos lugares propícios para a prática do delito. Sendo assim, trata-se de uma abordagem urbanística que tinha por objetivo a redução do grau de oportunidade para o criminoso. Locais com baixo grau de vigilância, sinais de abandono e infraestrutura degradada facilitam a atividade criminal sendo, por conseguinte, um fator criminógeno. (GONÇALVES e LIRA, 2019).

A abordagem CPTED pode ser dividida em três gerações, as quais têm por traços marcantes diferentes tipos de intervenções urbanísticas. Na primeira geração, prima-se pela edificação de espaços defensivos (SAVILLE e CLEVELAND, 2006). Os espaços defensivos, os quais se relacionam com a diretriz de manutenção dos espaços públicos, eram limitados ao bloqueio de oportunidades para o cometimento de crimes, com foco no controle territorial através de arquitetura e desenho urbano. O foco era sobretudo na questão física do desenho urbano, isto é, nas edificações em si.

Os “espaços defensivos” são um termo que engloba diversos mecanismos de intervenção, com barreiras reais ou simbólicas, possibilitando um monitoramento mais efetivo e fazendo com que o controle de uma comunidade esteja ao alcance de seus residentes (ATLAS, 2008). Neste sentido, as intervenções urbanísticas atinentes à primeira geração e seus espaços defensivos eram:

(...) cercas altas, caminhos designados, tratamento arquitetônico para distinguir espaços privados, semiprivados, semipúblicos e públicos e iluminação melhorada. O design espacial defensável deve ligar a territorialidade e a vigilância, criando concepções nas quais o observador sinta que a área sob vigilância está sob a sua esfera de influência e faz parte da sua responsabilidade de prevenir ativamente o crime. O ambiente do edifício deve ser concebido de modo que o observador possa reconhecer ou identificar a vítima ou o alvo como parte da sua propriedade e que o observador tenha interesse em intervir e prevenir a ocorrência do crime. O aumento do tráfego legítimo de pessoas e veículos são experiências positivas e características de um local seguro. As pessoas que vivem, trabalham e brincam numa área tenderão a sentir uma certa propriedade e responsabilidade e tentarão proteger uma área. A proximidade de áreas com elevado volume de uso legítimo incentiva o mesmo sentido de territorialidade, responsabilidade e vigilância eficaz. (ATLAS, 2008, p. 57)<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> (...) high fences, designated paths, architectural treatment to distinguish private, semiprivate, semipublic, and public spaces, and improved lighting. Defensible space design should link territoriality and surveillance by creating designs where the observer feels the area under surveillance is under their sphere of influence, and part of their responsibility to actively prevent crime. The environment of the

É importante esclarecer que, mesmo para os defensores da abordagem CPTED, defende-se que a decisão pela prática criminal é individual. Contudo, esta mesma decisão é influenciada por diversos fatores, entre eles, ambientais. O criminoso não é um indivíduo sem agência, tampouco o déficit urbanístico é determinista.

Sobre a influência das estruturas urbanas, Randall I. Atlas, com base em estudos realizados pelo Instituto Nacional de Justiça dos Estados Unidos nas décadas de 1970 a 1990, defende que certos ambientes encorajam reuniões e contatos sociais informais, assim como propiciavam o crime e aumentavam o medo de sua ocorrência. Estes ambientes estudados possuem áreas mal iluminadas, edifícios altos com uma mistura inadequada de moradores ou com número exacerbado de apartamentos e entrada principal compartilhada com intenso tráfego, reforçando a impessoalidade. Já a presença de centros comunitários e parques públicos conservados e outros equipamentos similares aumentaram a interação social, a vigilância natural e outras espécies de controle social informal, diminuindo tanto a criminalidade quanto o medo desta. (ATLAS, 2008, P. 54)

A segunda geração, por sua vez, tem por foco as relações sociais existentes em determinada comunidade. Então, não bastavam modificações físicas nas regiões periféricas, havendo necessidade de se ter em conta a saúde da vizinhança (neighbourhood health) e a ecologia social (MIHINJAC e SAVILLE, 2019). Outros autores, contudo, defendem que a segunda geração seria uma nova fase da primeira, isto é, primeiro se realizam as intervenções urbanísticas necessárias e, em seguida, busca-se a edificação de uma comunidade local que gere um ambiente avesso à criminalidade (ATLAS, 2008). A segunda geração da doutrina CPTED emprega quatro estratégias: coesão social, conectividade, cultura comunitária e capacidade-limite.

Já a terceira geração da abordagem CPTED tem como objetivo a integração de tecnologias modernas, com foco na sustentabilidade. Nesta

---

building should be designed so that the observer can recognize or identify the victim or target as part of their property and the observer has a vested interest to intervene and prevent the crime from occurring. Increased legitimate traffic of people and vehicles are positive experiences that are characteristic of a safe place. People who live, work, and play in an area will tend to feel a certain ownership and responsibility, and will try to protect an area (see Figure 6.2). Proximity to areas with high volume of legitimate usage encourages the same sense of territoriality, responsibility, and effective surveillance. (Texto original) (tradução livre)

abordagem, o ponto central de análise não é apenas a criminalidade, mas a sensação de segurança como um todo. (MIHINJAC e SAVILLE, 2019). O paradigma não é apenas a segurança, mas a habitabilidade (liveability) de uma determinada comunidade:

Este também é o caso do CPTED; durante a maior parte do início da teoria do CPTED, o crime e a sua prevenção estavam restritos às comodidades físicas básicas, como a arquitetura e o desenho urbano, e às oportunidades para o crime que eles criam.

Deste ponto de vista, o objetivo de uma teoria do CPTED de Terceira Geração é basear-se na investigação sobre a habitabilidade e desenvolver uma aceção mais holística do CPTED. O CPTED de Terceira Geração não se limita à redução da criminalidade proposta pelo CPTED de Primeira Geração, mas funciona como uma estratégia de reforço da motivação defendida pelo CPTED de Segunda Geração para reforçar comportamentos pró-sociais e, assim, melhorar a habitabilidade. Posteriormente, descrevemos como a saúde pública e a sustentabilidade são temas centrais da habitabilidade e como, em práticas de planeamento de bairro mais avançadas, o CPTED de Terceira Geração pode transcender a prevenção do crime e os focos sociais de Primeira Geração para uma teoria mais ampla e integrada para o planeamento das cidades do século XXI.<sup>15</sup> (MIHINJAC e SAVILLE, 2019, p. 5)

Assim, fica evidente que as intervenções citadas são complementares, ou seja, não há como evoluir na integração das zonas periféricas sem todas as etapas da abordagem CPTED. A questão urbanística, por si só, não é capaz de solucionar a criminalidade local em uma comunidade desagregada. Por sua vez, as intervenções meramente sociais têm efeito limitado em locais de completa ausência de infraestrutura. Em ambos os casos haverá persistência da situação de anomia.

A ausência da ação estatal na implementação de um urbanismo inclusivo, o qual primaria pela promoção do direito à cidade segura, incrementa a sensação de insegurança não apenas nas comunidades periféricas, mas também na “cidade formal”. Este espectro urbano, habitado sobretudo por pessoas com maior poder aquisitivo, responde de forma extremamente defensiva, com a utilização de estruturas nomeadas de “arquitetura hostil” (PETTY, 2016). A criação de enclaves

---

<sup>15</sup> This is also the case in CPTED; for most of the early life of CPTED theory, crime and its prevention was restricted to basic physical amenities such as architecture and urban design and the opportunities for crime they create.

From this standpoint, the goal for a theory of Third-Generation CPTED is to draw from research on liveability and develop a more holistic conceptualisation of CPTED. Third-Generation CPTED is not limited to the crime reduction proposed by the First-Generation CPTED, but rather operates as a motivation reinforcement strategy espoused by Second-Generation CPTED to reinforce pro-social behaviours and thus improve liveability. We later describe how public health and sustainability are central themes of liveability and how, in more advanced neighbourhood planning practices, Third-Generation CPTED can transcend its First-Generation crime prevention and social foci into a broader, integrated theory for planning 21st century cities. (Texto original) (Tradução Livre)

urbanos fortificados é descrita por Zygmunt Bauman:

O bairro seguro concebido com guardas armados controlando a entrada; o gatuno e suas variantes substituindo os primeiros bichos-papões modernos do mobile vulgus, e juntamente promovidos à posição de inimigos públicos número-um; uma equiparação das áreas públicas a enclaves "defensáveis" com acesso seletivo; a separação em lugar da negociação da vida em comum; a criminalização da diferença residual — essas são as principais dimensões da atual evolução da vida urbana. E é na moldura cognitiva dessa evolução que a nova concepção de "comunidade" se forma. (BAUMAN, 2003, p. 104)

Neste sentir, as consequências da ausência de um plano urbanístico de segurança pública afetam não só as comunidades periféricas. A denominada "cidade formal", sob o pretexto de buscar soluções tangíveis para a sensação de insegurança diante da inação estatal, acabam por se entrincheirar ainda mais, criando verdadeiras fortificações, como uma espécie de feudalismo pós-moderno. Esta atitude, no entanto, dá apenas uma falsa sensação de segurança, na medida em que o outro – verdadeiro alienígena - continua como uma suposta ameaça na mente do enclausurado (BAUMAN, 2003).

No mesmo sentido, Anna Minton (2012) defende que:

O paradoxo da segurança é que, quanto melhor ela funciona, mais desnecessária ela deveria se tornar. No entanto, a necessidade de segurança se torna viciante, com as pessoas descobrindo que, por mais que tenham, nunca será suficiente e, como uma droga viciante, uma vez que se acostumam, não podem mais viver sem. (MINTON, 2012, E-book)<sup>16</sup>

É importante frisar que a abordagem CPTED, conquanto amplamente aplicada na Europa, Estados Unidos e Austrália como forma de planejar e prevenir o crime, não há consenso sobre sua efetividade. Existem críticas que apontam que, a depender das dimensões de territorialidade que são medidas e a permeabilidade entre os espaços públicos e privados, os dados sobre crimes contra o patrimônio são inconclusivos. Outros apontam que barreiras físicas podem mais atrapalhar que ajudar, criando pontos cegos que facilitam a prática criminal. (REYNALD, 2009)

As críticas também não se dão apenas no plano teórico. Existem aplicabilidades da estratégia CPTED de eficácia duvidosa, sobretudo pela utilização indiscriminada de receitas urbanísticas que são aplicáveis a uma determinada

---

<sup>16</sup> The paradox of security is that the better it works, the less it should be necessary. Yet the need for security can become addictive, with people finding that however much they have, it can never be enough, and that, rather like an addictive drug, once they have got used to it, they can't do without it. (Texto original) (Tradução Livre)

realidade em contextos absolutamente distintos. Se a resposta urbanística não é apenas física, mas igualmente social (segunda geração do CPTED), a solução necessita ser adaptada à realidade local. Segundo Reynald (2010):

Outros pesquisadores argumentam que as conclusões divergentes relativamente à eficácia do CPTED podem ser atribuídas à sua inflexibilidade na tradução prática. Além das questões teóricas e conceituais, outra crítica que tem sido feita ao CPTED desde a sua criação é a dificuldade em traduzir os seus princípios de forma consistente em contextos variados (ver Cozens 2008). Ekblom (2007) resumiu o debate em poucas palavras, explicando que a “cópia do livro de receitas” dos princípios do CPTED simplesmente não funciona, uma vez que o contexto do problema do crime – incluindo o tipo de crime, a localização, o momento, etc. para gerar uma solução eficaz utilizando as estratégias do CPTED. (REYNALD, 2010, p. 70)

Devido a estas ressalvas, então, que a busca de possíveis soluções para a criminalidade não deve ser mera importação de um projeto já aplicado em outras cidades. O modelo CPTED pode trazer diretrizes, mas sua implantação sem a adaptação ao contexto local pode não ter a mesma eficácia. Não obstante, a resposta urbanística tem se mostrado, portanto, uma possível reação à constatação de que o Sistema de Justiça Criminal (Poder Judiciário, Ministério Público e Polícias) não é suficiente para a prevenção ao crime. É necessária uma nova abordagem, com a complementaridade entre a atuação do Sistema de Justiça Criminal e o Planejamento Urbano. Nos dizeres de Cozens:

O Sistema de Justiça Criminal (SJC) é claramente essencial para a manutenção do controle social. No entanto, provou ser amplamente ineficaz em operação e de natureza principalmente reativa. A gestão do crime já não é da exclusiva responsabilidade da polícia e do SJC e arquitetos, planejadores, designers, empresas e a comunidade podem ajudar na redução criminalidade e melhorar a segurança da comunidade (OCP, 2007). Reduzir oportunidades para o crime e o medo do crime nos espaços urbanos pode, portanto, contribuir para a criação e manutenção de comunidades mais seguras, vibrantes e sustentáveis. Na verdade, existe um crescente conjunto de pesquisas que relacionam a sustentabilidade urbana com o crime (Du Plessis, 1999; Cozens et al, 1999; Cozens, 2002; Cavaleiros et al., 2002; Amora, 2003; Armitage, 2007; Cozens, 2007a, 2007b, 2008a) e é agora amplamente reconhecido que as comunidades devem, portanto, possuir baixos níveis de criminalidade e medo do crime. (COZENS, 2009, p. 1)<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> The Criminal Justice System (CJS) is clearly essential for maintaining social control. However, it has largely proven to be ineffective in operation and principally reactive in nature. Managing crime is no longer the sole responsibility of police and the CJS and that architects, planners, designers, businesses and the community can all assist in reducing crime and enhancing community safety (OCP, 2007). Reducing opportunities for crime and the fear of crime in urban spaces can therefore contribute towards the creation and maintenance of safer, vibrant and more sustainable communities. Indeed, there is a growing body of research which links urban sustainability with crime (Du Plessis, 1999; Cozens et al, 1999; Cozens, 2002; Knights et al., 2002; Dewberry, 2003; Armitage, 2007; Cozens, 2007a, 2007b, 2008a) and it is now widely recognized that sustainable communities must therefore possess low levels of both crime and the fear of crime. (Texto original) (Tradução Livre)

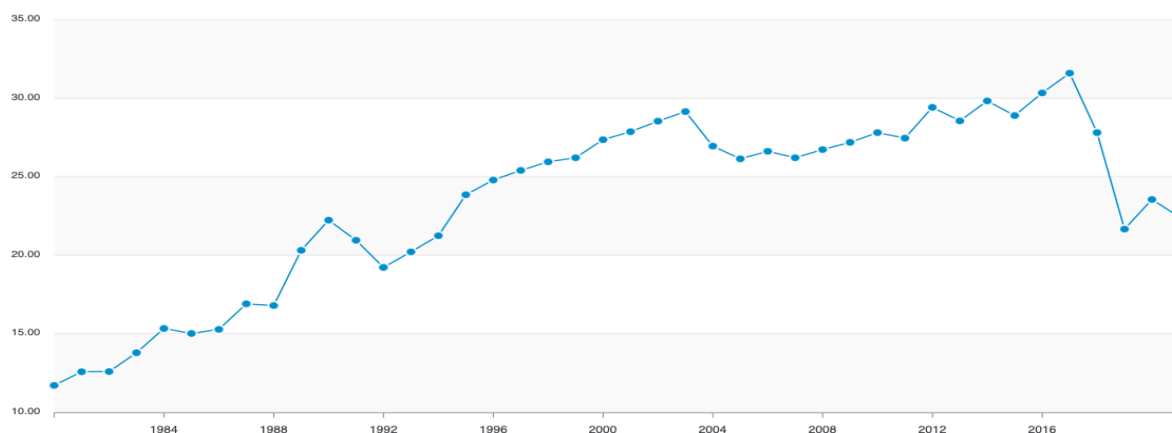
A questão é ainda mais grave na América Latina, a qual possui criminalidade elevada e cidades ainda mais desordenadas (FELBAB-BROWN, 2011). O urbanismo latino-americano, em especial o brasileiro - com suas “não-cidades” - sequer possui os equipamentos mínimos que conduzem à primeira geração da CPTED. Assim, mantém-se a dualidade das metrópoles brasileiras, as quais têm optado invariavelmente por uma abordagem militarizada. A experiência brasileira será esmiuçada no tópico que se segue.

#### **4.2. Militarização como resposta – Unidades de Polícia Pacificadora**

Como demonstrado no tópico anterior, a mera implantação de um modelo urbanístico de prevenção à criminalidade utilizado em uma cidade noutra, sem qualquer critério, tende a trazer resultados ineficazes. Neste contexto, calha examinar a abordagem utilizada pelo Rio de Janeiro, denominada “Unidade de Polícia Pacificadora” - UPP, a fim de averiguar se a resposta à criminalidade urbana adotada pelo Brasil - mais especificamente no Estado do Rio de Janeiro - trouxe resultados efetivos.

Desde a década de 1980, na qual o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) começou a realizar a medição de homicídios por 100 mil habitantes, que o Brasil vem percebendo um incremento da taxa de homicídios, cujo pico se deu em 2017, com 31,59 homicídios por mil habitantes:

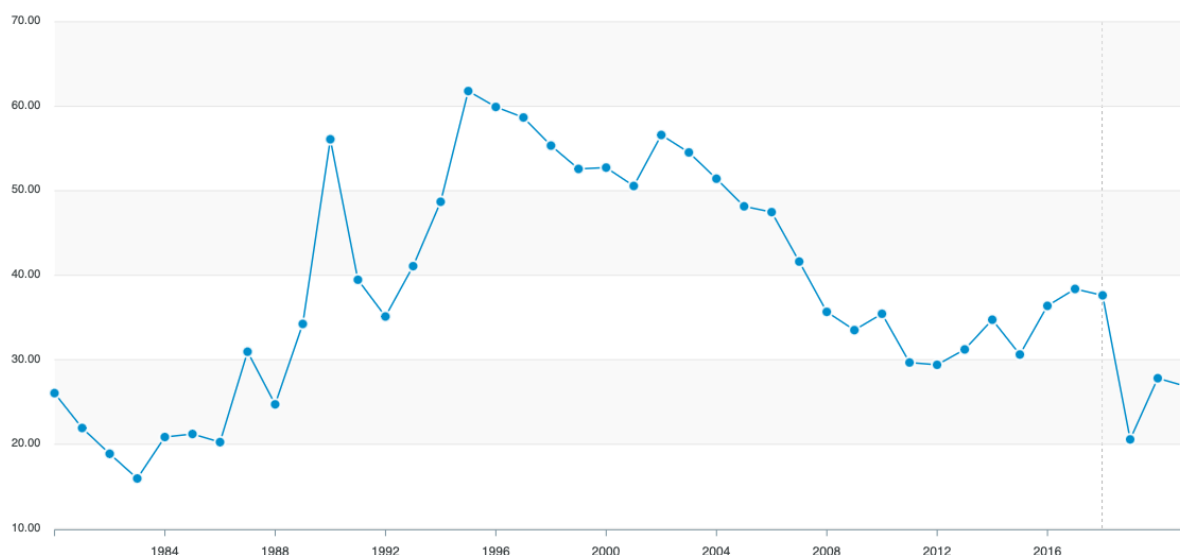
**Gráfico 1 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes no Brasil entre 1980 e 2021 – (IPEA, 2024)**



Os índices de homicídios por 100 mil habitantes no Brasil são inegavelmente superiores aos de países desenvolvidos. A título elucidativo, no período de 1994 a 2017, os Estados Unidos tinham um índice de 5,3 homicídios por 100 mil habitantes; a Argentina, 5,1 por 100 mil habitantes; o Canadá, 1,8 por 100 mil habitantes; Bélgica, 1,7 por 100 mil habitantes; França, 1,3 por 100 mil habitantes; o Reino Unido, Dinamarca e Finlândia, 1,2 por 100 mil habitantes. (ONU, 2017).

O caso do Rio de Janeiro é ainda mais alarmante. Conquanto efetivamente tenha ocorrido uma redução significativa nos últimos anos, em 1997 o estado fluminense atingiu um pico de 61,91 homicídios por 100 mil habitantes. Os índices em 2021, entretanto, caíram para 26,87 por 100 mil habitantes, ligeiramente abaixo da média nacional.

**Gráfico 2 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes no estado do Rio de Janeiro entre 1980 e 2021 – (IPEA, 2024)**



Sob este contexto violento e, tendo por base dados que demonstravam a localização geográfica dos crimes precipuamente nas regiões denominadas “favelas”, o estado de Rio de Janeiro passou a examinar o “problema da favela”, voltado à sua pacificação. Vê-se que a experiência fluminense não tinha como objetivo a integração da favela à cidade formal, mas a pacificação das comunidades da cidade informal. Neste sentido, Márcia Pereira Leite (2014) afirma que:

Mas considero que ainda hoje o Rio de Janeiro é uma importante referência cognitiva e em termos de políticas públicas para a expansão do crime violento

nas grandes cidades e as modalidades de gerenciamento do conflito social em favelas e periferias, inclusive no campo da “pacificação”. E a construção do “problema da favela” (VALLADARES, 2005) como o território da violência na cidade (LEITE, 2008; 2001; 2000; MISSE, 1999; MACHADO DA SILVA, LEITE e FRIDMAN, 2005) tem por isso como efeitos a reatualização dos sentidos de perigo e ameaça supostamente oferecidas por essas localidades e seus moradores ao restante da cidade e, em decorrência, das fronteiras espaciais, sociais e morais entre esses espaços e populações. E alimenta e justifica a formulação de uma política de segurança pública cujo principal vetor é encontrado na “guerra às favelas”<sup>2</sup>. Essa construção e essa gestão do “problema da favela” no Rio de Janeiro parece (sic), entretanto, nos últimos cinco anos, desde os primeiros passos do programa estadual de pacificação de favelas, no Morro Santa Marta, vir sofrendo certa inflexão. (LEITE, 2014. Pp. 625-626)

O viés de pacificação (e não inclusão) adotado pelo estado de Rio de Janeiro levou à criação do conhecido modelo das Unidades de Polícia Pacificadoras – UPP, no qual as forças policiais entravam de forma maciça e ostensiva nas regiões de “favelas” fluminenses, com o objetivo de repelir a prática de crimes e (re)tomar o controle social na “não-cidade”. O modelo adotou uma abordagem militarizada, com a utilização de termos como “pacificação” e “tomada de território”. Não obstante, em muitas das comunidades atendidas, tratou-se de uma das primeiras presenças do Estado nas favelas do estado do Rio de Janeiro. (LEITE, 2014)

A abordagem militarizada pode se vislumbrar pelos responsáveis pela execução da política das UPP’s, quais sejam, as forças policiais e Exército, bem como pelas características das fases de intervenção. As fases da abordagem das Unidades de Polícia Pacificadora são divididas em:

A primeira, denominada intervenção tática, consistia em ocupar com tropas especializadas (Bope, BPCChoque e Exército) e assumir o controle militar do território. Em seguida, a estabilização, momento em que o poder público assenta o domínio e inicia a construção das políticas sociais. No terceiro estágio, da implementação, a tropa armada é substituída pela polícia de proximidade, também conhecida como polícia comunitária, a fim de estabelecer o elo entre a polícia, a população e os novos serviços públicos. Por fim, a última etapa era a de monitoramento, em que se dava a análise contínua do andamento das operações. (PINTO, 2018, p. 211)

As ações da Unidade de Polícia Pacificadora partiam da premissa de que as favelas eram um território inimigo da ordem pública e seus moradores eram ora tratados como vítimas, ora como cúmplices dos criminosos, com prevalência maior deste último estigma (LEITE, 2014). A postura do poder público fluminense, portanto, tinha um viés militarizado de “eliminação do inimigo”, sem preocupação primária de integração da comunidade em si como parte da solução para a criminalidade. A integração social (que, no presente caso, coincidiria com a segunda geração da

abordagem CPTED) foi abandonada em favor do viés de controle:

Para o que nos interessa aqui, entretanto, me parece suficiente destacar que, nesse contexto, o Estado praticamente abandonou tanto a perspectiva da integração social dos moradores de favelas pela via da ampliação de seu acesso à cidade em torno da questão habitacional, que durante décadas animou o conflito social entre os dois (MACHADO DA SILVA, 1999), quanto as políticas e programas para sua integração ao mercado de trabalho formal e protegido, nos termos da “cidadania regulada” que demarcou a expansão dos direitos sociais e do trabalho em nosso país, optando por gerenciar a vida e os conflitos nas favelas cariocas por meio de dispositivos de “policialização das políticas sociais” (MORAES, 2005; ROCHA, 2013). (LEITE, 2014, p. 631)

O modelo das Unidades de Polícia Pacificadora produziu resultados contraditórios. Existem relatos consistentes de que as populações das comunidades receptoras do modelo expressam sua satisfação com os resultados de diminuição da criminalidade local:

De fato, a presença das unidades contribuiu para a diminuição da letalidade nos bairros pobres e nas favelas pela redução significativa dos confrontos envolvendo a polícia e os traficantes ou mesmo entre facções rivais na prática criminosa. Conforme relatos recolhidos em pesquisa empreendida pelo Cevis (2011) para a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), na avaliação dos moradores dessas localidades esse era um ganho precioso que não poderia ser minimizado. A diferença entre estar no meio de frequentes tiroteios ou ter uma rotina minimamente sob controle é enorme, pela redução de ameaças fatais e maior alívio nas condições de preservação da vida. (FRIDMAN, 2014, pp. 611-612)

O que se percebeu, contudo, devido à ausência de integração entre cidade formal e cidade informal, foi a manutenção da dualidade da cidade, bem como por uma tranquilidade militarizada e vigiada. Portanto, há quem afirme que a ausência de naturalidade do controle social (excesso de vigilância) possua efeitos deletérios sobre a comunidade local, bem como um incremento da violência policial sobre os próprios cidadãos. (FRIDMAN, 2014; LEITE, 2014 e MORAES et al., 2015)

Ainda sobre problemas de implementação das Unidades de Polícia Pacificadora, houve relato do incremento de violência praticada contra civis por forças de segurança, ainda que em menor grau em relação à realidade anterior à entrada das UPP's. Há também relatos de maior mortalidade dos próprios militares envolvidos no processo de pacificação (FRANCO, 2015). Contudo, a necessidade de se demonstrar o relativo sucesso do processo de pacificação (e assim justificá-lo) faz com que apenas os pontos positivos sejam propagandeados. Segundo Fridman:

O noticiário traz com frequência episódios de relações promíscuas entre policiais integrantes das UPPs e o tráfico, repetindo práticas anteriores. Alguns dos protagonistas desses eventos foram punidos, com o imediato

reforço público da linguagem dos “objetivos maiores” a serem alcançados. A morte de moradores também se repete, com a notória dificuldade de esclarecimento das responsabilidades. A truculência pode ter sido moderada aqui e ali, mas a “pacificação” funciona persuasivamente muito mais para fora do que para dentro das favelas. O júbilo frente às iniciativas recentes circula pela cidade, mas o contato presencial entre policiais e moradores, em uma infinidade de episódios que estão longe de chegar ao conhecimento público, mostra novas tensões. Os benefícios das UPPs são sobejamente relatados nos meios de comunicação de massa; a opressão cotidiana permanece em um quase anonimato. Por vezes, a mídia trata do assunto pela gravidade dos fatos e a impossibilidade de serem ocultados, mas há uma desproporção oceânica entre o que chega ao domínio público e o que se experimenta no cotidiano das favelas. (FRIDMAN, 2014, p. 615)

A demonstração da insuficiência do projeto de Unidades de Polícia Pacificadora ficou evidente com a criação de um novo programa, denominado “UPP Social”. No sítio da internet da Prefeitura do Rio de Janeiro (2024), tal iniciativa – de responsabilidade municipal - é definida como um programa que “*promove o avanço urbano, social e econômico das favelas que têm Unidades de Polícia Pacificadora (UPP).*” Relata-se ainda no sítio da internet a realização de investimentos nas áreas de urbanismo, educação e saúde.

Não obstante, a crítica mais percuciente à política de Unidades de Polícia Pacificadora é a manutenção da dualidade urbana, com a criação de “não-cidades” sitiadas, cuja melhoria da sensação de segurança decorreria unicamente de um excesso militarizado. Não haveria real tranquilidade, mas uma eterna vigilância sitiada:

Os anseios de proteção incrementam uma atitude de defesa permanente cujo horizonte não inclui a negociação política – trabalhosa, é verdade, e de resultados em longo prazo – que porventura produziria soluções duradouras de integração social. E acabam por sustentar o reforço de fronteiras sociais pela superposição das desigualdades econômicas com a segregação territorial, fenômeno com consequências sobre as formas de sociabilidade vinculadoras de grupos e classes nas grandes cidades do Brasil e, no caso, na cidade do Rio de Janeiro. Os vínculos assim configurados ganham sentidos de desapego, distanciamento, exclusão e, no limite, de aniquilação. (FRIDMAN, 2014, pp. 616-617)

A sensação de segurança levada por uma comunidade sitiada é igualmente criticada por Zygmunt Bauman (2003), diante de sua artificialidade e ausência de senso de comunidade. Aproxima-se o projeto de vigilância integral mais ao panóptico de Bentham ou Foucault (OLIVEIRA, 2013). A dubiedade sobre o projeto de segurança militarizado, que não emancipa efetivamente o morador da “não-cidade” é, conforme relata Bauman (2003), uma nova forma de segregação:

É a situação “sem alternativas”, o destino sem saída do morador do gueto

que faz com que a "segurança da mesmice" seja sentida como uma gaiola de ferro — apertada, incômoda, incapacitante e à prova de fuga." (BAUMAN, 2003, p. 107).

Não se trata aqui de se realizar um profundo diagnóstico dos projetos de Unidades de Polícia Pacificadora. Cumpre, neste momento, a mera apuração das opiniões contraditórias sobre tal iniciativa. Fato é, contudo, que o projeto das UPP's não se via completo, caso contrário não se teria iniciado o programa municipal denominado "UPP Social" acima citado.

Igualmente, é inegável que parte da solução perpassa pelo incremento do policiamento, sobretudo em áreas que – por completa ausência estatal – muitas vezes se encontram tomadas pelo crime organizado (SAPORI e SOARES, 2015). O Brasil é um país violento e as intervenções urbanísticas são complementares ao trabalho das forças de segurança.

Cabe, a partir deste momento, o exame do modelo colombiano, no qual a abordagem multidisciplinar, entre elas intervenções urbanísticas, foi realizada com o foco de redução da criminalidade.

### ***4.3 O modelo colombiano e a unificação das abordagens***

A situação da violência urbana na Colômbia e as medidas implementadas para sua solução têm sido objeto de estudos diante de seu aparente sucesso. (CARMONA, 2012; CARMONA, 2014, ECHEVERRI e ORSINI, 2011; FELBABBROWN, 2011; ZAPATA-GONZÁLEZ, 2018, entre outros). Chama a atenção dos pesquisadores a intervenção que não considera apenas a necessária atuação das forças de segurança, mas o que se denominou de "urbanismo social".

As raízes da violência urbana colombiana possuem alguns matizes que merecem esclarecimento. O histórico da criminalidade urbana na Colômbia está igualmente ligado à profunda divisão política e social daquele país. Carmona (2014) identifica, após o movimento de independência daquela ex-colônia espanhola, diversos períodos de instabilidade e guerras civis, entre elas a "Guerra dos Mil Dias" e o "Bogotazo". Na "Guerra dos Mil Dias", que durou de 1899 a 1902, foram contabilizadas 120 mil mortes. Já no Bogotazo, em 1948, ocorrido após o homicídio de um líder político liberal, houve destruição generalizada da capital colombiana com prejuízos da monta de 570 milhões de dólares.

A partir da década de 1960, o conflito se ampliou com as “guerrilhas”, tais como as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), ELN (Exército de Libertação Nacional) e o M-19 (Movimento Revolucionário 19 de abril), estas vinculadas à extrema-esquerda do espectro político local. Em 1965 foi aprovado o Decreto-Legislativo 3.398, o qual legalizou entidades paramilitares para enfrentar as guerrilhas citadas, criando-se milícias vinculadas à extrema-direita do cenário político colombiano (CARMONA, 2014).

Já na década de 1980, as FARC passaram a financiar sua atividade de guerrilha com o uso de recursos oriundos do narcotráfico. As FARC e a ELN também se valeram do sequestro de civis para obtenção de recursos para financiamento de suas atividades de guerrilha. O cenário de violência colombiano foi responsável por mais de 30 mil mortes desde a década de 1960, assim como a expulsão de mais de três milhões de pessoas de seu local de origem. (CARMONA, 2014).

Não obstante, esforços vêm sendo realizados para a desmobilização, desarmamento e reinserção das entidades paramilitares e guerrilhas na sociedade civil organizada. Neste contexto, além das tentativas de pacificação social entre o governo e grupos paramilitares, profundas transformações, entre elas urbanísticas, foram realizadas em duas grandes cidades colombianas: Bogotá e Medellín. (CARMONA, 2014).

Malgrado o cenário de violência colombiano tenha a questão política como um de seus fundamentos, não há dúvidas que há paralelos entre os processos de urbanização acelerado colombiano e brasileiro, tendo ambos sido responsáveis pela escalada da violência. Segundo Paulo Afonso Cavichioli Carmona, descrevendo as questões urbanísticas colombianas:

Em termos urbanísticos e arquitetônicos, esses redutos cresceram sem uma adequada planificação que permitisse a seus novos habitantes decifrar rapidamente como viver racionalmente em uma cidade.

Essas características da cidade geraram sentimentos de desenraizamento, falta de adaptação social, conflitos e, sobretudo, um desejo de sobreviver a todo custo, ainda que fosse necessário passar por cima dos demais. Em meio a esse individualismo e anonimato em que se moviam os cidadãos, a delinquência e a violência encontraram um nicho propício para reproduzir-se e crescer, assim como as condutas antissociais que afetavam a convivência cotidiana. (CARMONA, 2014, p. 210)

O agravamento da violência na década de 1990 foi tamanho que a cidade de Bogotá registrou altíssimos índices de homicídios, a uma taxa de 80 mortes violentas para cada 100 mil habitantes (CARMONA, 2014).

Nesta quadra, o poder público bogotano passou a desenvolver um projeto de “política integral de segurança e convivência”, o qual perpassa não apenas pelo fortalecimento das forças policiais e do SJC (Sistema de Justiça Criminal), mas pela integração da comunidade na elaboração de estratégias de prevenção. Após a implementação do programa houve redução do número de homicídios de 4.352 no ano de 1993 para um total de 1.906 no ano de 2002. Já em 2008 o número de homicídios reduziu-se para 1.466, com ligeiro aumento no ano de 2009 para um total de 1.649 mortes violentas (CARMONA, 2014).

Há divergência em relação aos motivos da redução da criminalidade violenta na capital colombiana. No contexto do país andino, houve divisão entre aqueles que defendem que a explicação dar-se-ia pela “teoria econômica do crime” e a hipótese da dissuasão, isto é, devido ao incremento do controle do Estado e a certeza da punição haveria uma diminuição na oportunidade da prática criminosa. Outros advogam que a explicação recairia em causas objetivas, sobretudo fatores sociais e econômicos como pobreza e desigualdade social. (CARMONA, 2014). É possível, entretanto, que a pluralidade da etiologia dos crimes praticados leve à conclusão de que o sucesso é igualmente multifacetado:

Na verdade, a multicausalidade da violência e da criminalidade sugere que a redução tenha ocorrido pela variedade das diferentes ações promovidas desde 1995. A formulação de uma política integral de segurança e de convivência foi fruto do reconhecimento de que a segurança não é de exclusiva responsabilidade das autoridades da polícia da justiça, mas também das autoridades administrativas e da população, por meio de uma política pública clara e sustentável, não só como governante de ocasião, mas sim como uma política de Estado planejada. (CARMONA, 2014, p. 215)

Assim, a política integral de segurança e convivência bogotana adotou oito eixos principais de desenvolvimento: a) gestão institucional da segurança e da convivência cidadã; b) gestão das informações sobre violência e delinquência; c) fortalecimento da Polícia Metropolitana; d) criação de uma cultura cidadã; e) acesso fácil à justiça para o cidadão; f) melhoria da justiça punitiva; g) atenção especial a grupos vulneráveis e; h) recuperação do espaço público e de entornos deteriorados. Este último ponto possui relação direta com as intervenções urbanísticas (CARMONA, 2014).

Uma breve digressão sobre os eixos citados deve ser realizada. A gestão institucional da segurança (item “a”) poderia se resumir na assunção direta pelo Poder Público Municipal na execução da política pública de segurança, com a colaboração

direta da população. Deve-se salientar que, no modelo colombiano, a segurança pública é de responsabilidade municipal. Podem ainda ser criados Conselhos de Segurança Municipais, compostos pelo prefeito, comandantes de polícia, demais forças armadas e organismos de justiça e direitos humanos, os quais analisam os dados referentes à criminalidade local, com objetivo de diagnosticar as causas da violência urbana e subsidiar planos de segurança e convivência. (CARMONA, 2014).

Em relação à gestão das informações sobre violência e delinquência (item “b”), a partir de 1995 foi criado o SUIVD – Serviço Unificado de Informação de Violência e Delinquência, cuja atribuição é monitorar os comportamentos delitivos, com a elaboração periódica de relatórios (semanais e mensais). Tal etapa é essencial para trazer subsídios que nortearão a construção de uma política pública de segurança. (CARMONA, 2014).

No tocante ao item “c” – fortalecimento da polícia nacional e metropolitana, houve um incremento orçamentário significativo para o subsídio da Polícia Metropolitana (com atuação em Bogotá). Além disto, houve investimentos na modernização administrativa dos organismos policiais de atenção ao cidadão. Foram criados ainda os serviços de Escola de Segurança Cidadã, com o objetivo de melhorar a atitude dos munícipes, com orientação de condutas de prevenção da violência. Já em 1999 foi implementada a “Polícia Comunitária”, voltado à criação de uma cultura cidadã no controle da violência dentro dos bairros e comunidades (CARMONA, 2014).

A criação da cultura cidadã (item “d”) tinha por objetivo conciliar a moral local com a legislação em vigência, com o objetivo de fomentar o seu cumprimento. Para tanto, foram estabelecidos quatro objetivos no Plano de Desenvolvimento da Cidade: I) aumentar o cumprimento de normas de convivência; II) aumentar a capacidade de cobrança por parte dos cidadãos no cumprimento pacífico das normas; III) aumento da resolução pacífica de conflitos; IV) incentivo à comunicação entre os cidadãos pela arte, recreação a esporte. Ainda nesta frente, o município de Bogotá elaborou um plano de desarmamento da população (CARMONA, 2014).

No eixo “e” – acesso fácil da justiça ao cidadão – criou-se o programa Justiça Próxima do Cidadão (*Justicia Cercana al ciudadano*), com o objetivo de se facilitar a resolução pacífica dos conflitos, sobretudo pela utilização dos mecanismos de conciliação, mediação e arbitragem. Foram ainda estabelecidas outras iniciativas, como Unidades de Mediação e Conciliação, Comissões de Família, Inspeções de Polícia e Casas de Justiça. (CARMONA, 2014)

A melhoria da justiça punitiva – eixo “f” – teve por objetivo um incremento de qualidade na aplicação da punição. Houve a reconstrução da prisão Distrital de Bogotá. Com investimentos na ordem de 5,5 milhões de dólares, a unidade trabalhava sem superlotação carcerária e oferecia programas de educação e formação dos presos, bem como fornecia serviços de saúde e atividades laborais. Trabalhou-se também com políticas de proteção ao adolescente infrator (CARMONA, 2014).

No item “g” – eixo de atenção especial a grupos vulneráveis, buscou-se criar programas de atenção especial e recuperação de jovens com problemas relacionados ao uso de drogas, pessoas em situação de rua, bem como trabalhadores sexuais. Em relação à população em situação de rua, foi feito um levantamento minucioso sobre seu quantitativo e perfil. Criou-se ainda o programa “Missão Bogotá”, com o objetivo (entre outros) de integrar a população da metrópole com os grupos vulneráveis e buscar soluções pacíficas para eventuais conflitos existentes. Além disto, o programa de participação comunitária acima citado diagnosticava os locais apontados pela população bogotana como inseguros e mais propensos à prática criminosa (CARMONA, 2014).

Descritos os demais eixos da política pública integral de segurança do município de Bogotá, passa-se à análise das intervenções urbanísticas propriamente ditas.

Conquanto existam motivações políticas diretas para o incremento da violência colombiana, existem paralelos evidentes entre a Colômbia e o Brasil e suas raízes fincadas na questão urbanística e na desigualdade social. Segundo Echeverri e Orsini:

Neste contexto, o caso da Colômbia é exemplar na tipificação do problema. O país, com mais de 75% da sua população vivendo em cidades, tem entre 20 e 30% de sua população urbana vivendo em assentamentos precária (ONU-Habitat, 2006). A Colômbia é também, com o Brasil, o país da América Latina com o maior índice de desigualdade e insegurança urbana (ONU-Habitat, 2009). (ECHEVERRI e ORSINI, 2014, p. 14)<sup>18</sup>

Assim, é curial averiguar quais intervenções no design urbano que foram realizadas, tomando como exemplos os municípios de Bogotá e Medellín, ambos na Colômbia.

---

<sup>18</sup> Bajo este contexto, el caso de Colombia resulta ejemplar en cuanto a tipificación de la problemática. El país, con más del 75% de su población viviendo en ciudades, tiene entre el 20 y el 30% de su población urbana viviendo en asentamientos precarios (ONU-Hábitat, 2006). Colombia es además con Brasil el país de Latinoamérica con el más alto índice de inequidad y de inseguridad urbana (ONU-Hábitat, 2009). (Texto original) (Tradução livre)

O exemplo de Bogotá tem por diretrizes a erradicação da situação de anomia e ilegalidade vivenciadas pelos moradores de sua “não-cidade”. As diretrizes das intervenções – que devem ser aplicadas aliadas aos demais eixos citados - têm

(...) ênfase no âmbito do Planejamento Urbano, incluindo a implementação de equipamentos urbanos: (1) “Banco de Terras”: a administração municipal comprou grandes terrenos para fazer o planejamento urbano adequado, impedindo que novas áreas se tornassem favelas; (2) regularização dos bairros: doação de títulos de propriedade para moradores que não tinham as escrituras de seus terrenos; e oferecimento de casas em locais regularizados para os moradores de bairros que não poderiam ser urbanizados; (3) instalação de delegacias de família e defensorias públicas nos bairros; (4) instalação de bibliotecas, creches e escolas nos bairros pobres; (5) fornecimento de serviços básicos como energia, água potável e esgoto aos bairros pobres; (6) planejamento de intervenção nos espaços urbanos; (7) implementação de ações sociais de múltiplas frentes: reforma de espaços públicos e melhoria de escolas existentes, focando em programas de inserção dos jovens; (8) melhoria do transporte público nos bairros mais pobres: inserção de corredores de ônibus – TransMilênio (FIGURA 1) e ciclovias (FIGURA 2); nos finais de semana foram reservadas as principais vias para pedestres; além da inserção de imensos calçadões para pedestres; (9) implantação de uma gigantesca rede de bibliotecas, a Red Capital de Bibliotecas Públicas (BibloRed), que foi criada em 1998; (10) intervenção na recuperação de espaços críticos (segurança e convivência); (11) projetos urbanísticos para recuperação da região central de Bogotá, com criação e reforma de praças, atraindo mais pessoas para as ruas; (12) construção de parques em áreas deterioradas. (PESSOTTI, 2017, p. 3)

Entre 1998 e 2002, houve uma profunda transformação urbana da capital colombiana, com a construção de 2 milhões de metros quadrados de espaços públicos, bem como recuperação e construção de parques, ciclovias e outros elementos de imobiliário urbano. Houve ainda o plantio de 135 mil árvores, construção de bibliotecas e colégios e uma cadeia distrital (CARMONA, 2014).

A importância das intervenções urbanísticas, para muito além da redução da oportunidade para o crime (o que se identifica com a primeira geração do CPTED e seus “espaços defensivos”) se dá na criação de comunidades vivas dentro da cidade, as quais também criam fatores inibitórios para a prática criminosa (CARMONA, 2014).

É importante citar que, no caso de Bogotá, a recuperação de espaços públicos que não se deu por mera restauração, mas na implementação de estruturas que efetivamente atendessem a população local, algo que foi possível com o diálogo permanente entre Poder Público e comunidade, estabelecido nos eixos anteriores (CARMONA, 2014). Assim, a população da capital colombiana efetivamente contribuía para a melhoria da sensação de segurança através de obras públicas que lhe fossem úteis e pertinentes à sua realidade.

Ligando a necessidade da criação de uma “Cidade Viva” e as intervenções necessárias, Carmona (2014) cita como exemplo a transformação da “Carrera 15”, a qual era anteriormente um espaço caótico com carros e pessoas transitando no mesmo local. Com as intervenções urbanísticas, foi ampliado o espaço de pedestres e criado um passeio comercial aberto. As obras incluíram ainda *“recuperação do espaço público, arborização, desenho modular do solo (...) e recolocação das linhas de energia que foram canalizadas de maneira subterrânea”* (CARMONA, 2014, p. 245). Esta obra, mencionada por Carmona (2014) a título elucidativo, demonstrou a mudança de mentalidade da cidade de Bogotá, tirando o foco do automóvel e devolvendo-a aos seus moradores, que perceberam uma melhoria na sensação de segurança decorrentes do aumento do fluxo de pedestres e a sensação de vivacidade urbana.

A integração urbana também se deu pela aplicação de um sistema intermodal de transporte público, com utilização de ônibus articulados e promoção do uso de bicicletas pelo aumento de ciclovias, de modo a manter a sensação de vivacidade urbana (CARMONA, 2014).

A intervenção integral realizada em Bogotá também perpassava pela implementação de um sistema educacional robusto nas áreas periféricas. A educação passou por uma profunda reforma, não apenas nas estruturas físicas – com a construção de escolas e bibliotecas - mas também com foco na qualidade do serviço educacional prestado (CARMONA, 2014).

O que se pode perceber é que, ao contrário do que se viu na abordagem precipuamente militarizada das Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro, em Bogotá houve real investimento na transformação das áreas periféricas em cidade formal, isto é, na integração da “não-cidade” à cidade em si. Segundo Carmona:

O programa de “desmarginalização” levou melhorias urbanísticas para a periferia pobre da cidade, com o objetivo central de promover uma intervenção integral. Cada intervenção cobriu uma área entre 20 a 50 hectares, nos quais foram feitas regularizações fundiárias em assentamentos precários, adicionalmente à construção de aquedutos, esgotos, ruas, parques, zonas verdes, novos colégios, obras para diminuir riscos e outras de infraestrutura que demandam as áreas atrasadas. (CARMONA, 2014, p. 250)

Além da integração das áreas periféricas de Bogotá à cidade formal, houve ainda preocupação com a recuperação do Centro Histórico. O local estava intensamente degradado e era visto pela população local como extremamente

inseguro. À noite, o local ficava desabitado e era palco da prática de tráfico de entorpecentes, de armas de fogo, prostituição e invasão de espaços públicos (CARMONA, 2014).

Para revitalização do centro histórico bogotano, criou-se um plano de intervenção do Poder Público com a participação de urbanistas em sua elaboração. Foram diversas áreas recuperadas pela administração local. Contudo, os estudiosos se debruçam (CARMONA, 2014 e PESSOTTI, 2017) sobre a região denominada “El Cartucho”, a qual padecia dos crimes citados no parágrafo anterior. O local concentrava atividades econômicas ilícitas e muitas pessoas que trabalhavam com reciclagem, o que transformou o local “*em quase um grande lixão urbano a céu aberto*” (CARMONA, 2014, p. 254). Em 1998 a administração bogotana tomou a decisão de comprar diversos prédios na área central com o objetivo de construir um parque no local, denominado “Parque Terceiro Milênio”.

Aliado ao processo de compra e demolição, foi realizada a desocupação pacífica e voluntária de 1.500 pessoas que moravam no espaço público havia décadas (CARMONA, 2014), com o encaminhamento destas pessoas para outros bairros (PESSOTTI, 2017). E não só: os recicladores foram unidos em associações e foi construído um Ecoparque das Artes Gráficas, bem como foi dada capacidade de crédito às pessoas que trabalhavam informalmente com reciclagem na área de “El Cartucho”. Segundo Carmona:

Desse modo, os recicladores e tipógrafos foram apoiados e estimulados a se organizarem em associações, sendo construído um Ecoparque das Artes Gráficas no Setor Puente Aranda e facilitado acesso a crédito. Esse processo gerou interessante mudança na vida desse grupo de pessoas: a) melhorou a qualidade de vida; b) aumentou a capacidade de produção e comercialização em grandes volumes; c) passaram a produzir em condições a respeitar o meio ambiente; d) melhoraram de maneira incomparável sua situação de segurança e a percepção que dela têm seus clientes; e) ampliaram o mercado potencial de seus produtos; f) incrementaram sua capacidade de cooperar para projetos em comum. (CARMONA, 2014, p. 256)

Como resultado, houve redução dos homicídios da região de “El Cartucho” de 235 assassinatos em 1996 para apenas 15 em 2003 (CARMONA, 2014, p. 257).

Já no município de Medellín, outras intervenções foram realizadas com o mesmo foco multidisciplinar. Assim como em Bogotá, houve explosão da violência urbana a partir dos anos 1980 e 1990. E, também como as metrópoles brasileiras, houve explosão demográfica urbana decorrente da rápida industrialização e do êxodo rural ocorrido para atender a demanda de mão-de-obra local. O contexto de violência

nacional também era visto em Medellín, com a urbanização do conflito armado ocorrido entre grupos guerrilheiros e paramilitares. Estes grupos passaram a se envolver com o tráfico de drogas, extorsões, proteções forçadas e *sicariato*<sup>19</sup>. (CARMONA, 2014)

A divisão da cidade de Medellín também se assemelha à realidade brasileira, tanto no que concerne a dualidade da zona urbana, quanto no tocante à correlação entre baixo IDH e altos índices de violência:

Como resultado deste processo de informalização, e paralelamente a uma dinâmica progressiva de consolidação urbana destas áreas, hoje Medellín, de acordo com a classificação dos seus terrenos segundo o Plano de Ordenamento do Território (POT), tem 25% do seu território em bairros com diferentes níveis de marginalidade. As “comunas” localizadas nas zonas norte, centro-leste e centro-oeste da cidade correspondem às áreas com menor índice de qualidade de vida e desenvolvimento humano (Prefeitura de Medellín, 2004) e coincidem com os setores com maior índice de violência. (ECHEVERRI e ORSINI, 2014, p. 16)<sup>20</sup>

No ano de 1991 foram registradas colossais taxas de homicídio (381 mortes violentas para cada 100 mil habitantes), com um total de 6.349 homicídios. Após as intervenções realizadas pelo governo local, entre elas o que se denominou de “urbanismo social”, houve redução significativa das taxas de homicídio, chegando a 26 mortes violentas por 100 mil em 2006, havendo, contudo, oscilações no período. (CARMONA, 2014)

As intervenções tiveram início em 1993, contemplando diversos eixos que envolviam não só a pacificação dos conflitos decorrentes do narcotráfico, mas também uma abordagem de matiz urbanístico. Entre as áreas de gestão se destacam o “urbanismo social”, os programas de inclusão e equidade, segurança cidadã e convivência. Há similaridades entre as experiências de Medellín e Bogotá, sobretudo no que se refere a união entre urbanismo e inclusão social. (CARMONA, 2014).

O urbanismo social é compreendido como uma ferramenta de inclusão social, aliando estratégias territoriais, estéticas e simbólicas, com transformações físicas, algumas palpáveis, outras intangíveis, que permitem a modificação da

---

<sup>19</sup> *Sicariato*, no contexto colombiano, significa homicídio por encargo, realizado por matadores de aluguel.

<sup>20</sup> Como resultado de este proceso de informalización, y paralelamente a una dinámica progresiva de consolidación urbanística de dichas áreas, hoy Medellín, de acuerdo a la clasificación de su suelo según El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), tiene un 25% de su territorio en barrios con diferentes niveles de marginalidad. Las “comunas” ubicadas hacia la zona norte, centrorientada y centrooccidental de la ciudad, corresponden a las áreas con el menor índice de calidad de vida y de desarrollo humano (Alcaldía de Medellín, 2004) y coinciden con los sectores con el más alto índice de violencia. (Texto original) (Tradução Livre)

comunidade local. Segundo Echeverri e Orsini:

O projeto urbanístico tornou-se assim o motor de processos de inclusão e desenvolvimento social como alternativa à violência e à indiferença que prevaleceram durante décadas no setor. Foi assim que as pontes de ravinas, por exemplo, além de simples conectores de pedestres, tornaram-se integradoras de comunidades até então divididas por fronteiras imaginárias e intransitáveis; ou como a biblioteca España de Santo Domingo, pela sua localização estratégica e pelos seus programas educativos, tornou-se a principal referência para a comunidade e promotora de uma abordagem ao conhecimento e à educação como alternativa às armas. (ECHEVERRI e ORSINI, 2014, p. 18)<sup>21</sup>

Algumas outras medidas foram tomadas, tais como a construção de escadas, coleta do lixo, ampliação e construção de escolas e centros de saúde, além da edificação de parques-biblioteca em áreas com indicadores de violência mais altos - criando locais de convivência e cultura e ofereceu-se sistema de transporte com teleféricos (PESSOTI, 2017).

E, assim como em Bogotá (e, mesmo que de forma insuficiente, no Rio de Janeiro), as intervenções urbanísticas se deram em conjunto com a ocupação de territórios e medidas de inclusão da comunidade. Uma região denominada “Comuna 13”, que englobava 25 comunidades periféricas, foi integrada em etapas:

(...) (1) a ocupação com bases militares; (2) assistência social; (3) denúncias de criminosos e diminuição da sensação de impunidade; (4) melhor treinamento dos policiais; (5) capacitação da comunidade sobre como lidar com a questão da segurança; (6) surgiram os “vigilantes do bairro” – voluntários que informam movimentos suspeitos às autoridades; (7) disseminaram-se os Mediadores de Conflito – pessoas de respeito no bairro aptos a intermediar disputas entre moradores, evitando confrontos físicos entre os mesmos; (8) diminuiu-se a resistência contra campanha do desarmamento; (9) jovens envolvidos na marginalidade foram convidados a trabalhar como educadores no espaço público – recebem um salário para manter a ordem na cidade; (10) a população ganhou autoestima, melhores perspectivas de vida, e passou a confiar mais no poder público do que nos grupos marginais que se disfarçavam dele. (PESSOTI, 2017, p. 5)

O que se permite concluir é que a abordagem de Medellín, assim como em Bogotá, seguiu diretrizes similares à abordagem CPTED (PESSOTI, 2017), tendo como três grandes aspectos de intervenção: a) aspecto físico-urbanístico, com o

---

<sup>21</sup> El proyecto urbanístico se volvió así el dinamizador de procesos de inclusión y desarrollo social como alternativa a la violencia y a la indiferencia que imperaron durante décadas en el sector. Es así como los puentes de quebradas, por ejemplo, además de simples conectores peatonales, se volvieron integradores de comunidades hasta ese momento divididas por líneas fronterizas imaginarias e intransitables; o como la biblioteca España de Santo Domingo, debido a su ubicación estratégica y a sus programas educativos, se volvió el principal referente de la comunidad así como el propulsor de un acercamiento al conocimiento y a la educación como alternativa a las armas. (Texto original) (Tradução livre)

objetivo de criar ambientes mais seguros e inclusivos, removendo-se os riscos ambientais, sociais e urbanos; b) aspecto social, com as intervenções que visavam à integração da comunidade local na construção da solução de problemas e; c) aspecto institucional, com aproximação entre o Poder Público e a comunidade (CARMONA, 2014).

Constata-se que a abordagem colombiana se configura em uma política pública complexa e multidisciplinar, além de ser considerada uma política de Estado e não de governo (distinção que será retomada posteriormente). Por se tratar de um problema complexo, a criminalidade urbana não é tratada de forma simplória. Sumariza as etapas Carmona:

Nota-se que, quando a intervenção ocorre nas áreas de maior violência e delinquência da cidade, em primeiro lugar é delimitada a área de atuação, em seguida é feito um estudo pormenorizado de todas as atividades desenvolvidas na área (comércios, prostíbulos, residências, institucionais etc.) e um estudo populacional (número de habitantes, usuários, população de risco etc.). Depois a zona é mapeada com os tipos de crimes ocorridos, principalmente lesões, homicídios e crimes contra o patrimônio, bem como delineadas as quadrilhas atuantes, com indicação dos envolvidos e suas ligações. Após, são convocadas diversas instituições, públicas e privadas, montando grupos de trabalho a fim de promover uma intervenção integral, sob dois eixos principais: intervenção policial e judicial (para o controle territorial) e intervenção social e de desenvolvimento (com a presença do Estado e instituições parceiras). (CARMONA, 2014, p. 257)

Pode-se perceber ainda que a abordagem colombiana é multidisciplinar e traz um projeto integral de reestruturação urbana, desde os seus elementos subjetivos (pessoas e comunidades), os quais relacionar-se-iam com a segunda geração do CPTED, até as intervenções urbanísticas propriamente ditas. Em verdade, a despeito da importância do design urbanístico, a abordagem integral colombiana tende a ser creditada como um dos motivos de seu sucesso.

A abordagem colombiana, com programas e projetos multidisciplinares, visava à prevenção e à melhoria da “convivência cidadã”. Os programas tiveram continuidade mesmo com a troca dos governantes, denotando se tratar de verdadeira política de estado. Estas características da política pública colombiana são creditadas como seus pontos fortes. (PESSOTTI, 2017)

É certo que o modelo colombiano não é imune a críticas e tampouco é o único. No entanto, a brutalidade da violência do citado país andino e as drásticas reduções dos índices de violência tornaram-se exemplos mundialmente reconhecidos, entre eles o “Prêmio de Honra Hábitat”, concedido pela Agência de Assentamentos

Humanos da ONU (CARMONA, 2014).

Em relação à aplicação explícita da estratégia CPTED, o Chile a incorporou na elaboração de suas políticas públicas de prevenção à violência, aliando intervenções urbanísticas, sociais e atuação policial para coibir a criminalidade local (PESSOTI, 2017).

E, por se tratar de política pública integral, cabe a indagação sobre as formas de sua implementação, em especial quando há inércia estatal, tema que será abordado nos próximos capítulos.

## 5. O Direito à cidade

Após a demonstração da viabilidade de intervenções urbanísticas como um dos eixos da política pública de segurança nas cidades, é necessário examinar o próprio conceito jurídico de cidade e eventual exigibilidade de aplicação das políticas públicas acima descritas. Com efeito, é de interesse indagar acerca da juridicidade da política pública de melhoramentos urbanos uma vez que, não sendo possível exigí-la no plano jurídico, a matéria não seria desta seara, mas discussão cuja exigência deveria ocorrer apenas no plano político.

À míngua de definição legal propriamente dita do que seria a cidade, ausente até mesmo na legislação de regência - Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001) - cumpre aos estudiosos definirem seu conceito. Esta, que não se confunde com o Município, entidade jurídica prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988), relaciona-se primordialmente com a experiência urbana. Segundo Andrade et al (2017):

A Cidade, formada pelo substrato material e sua transformação pela ação humana, além das relações sócio-espaciais ali produzidas e reproduzidas, é um espaço social repleto de contradições, não só entre valor de uso e valor de troca, mas também entre centro e periferia, liberdade e controle, propriedade e apropriação e segregação e inclusão. Tudo isso envolvido nas relações entre diversos atores sociais, do Estado, sociedade civil organizada ou mercado. (ANDRADE et al, 2017, pp. 1004-1005)

A ordem jurídica brasileira inegavelmente tem a cidade como uma categoria autônoma. Reforçam a autonomia deste conceito o reconhecimento jurídico de “função social da cidade”, prevista no artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e no artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). No entanto, estes mesmos diplomas não trazem uma definição da cidade cuja função social deve ser resguardada.

Para conferir conteúdo à função social da cidade, cabe inicialmente ao intérprete definir o que seria esta entidade jurídica. E, para melhor apreensão do conceito, são valiosas as lições de Henri Lefebvre em sua obra “O direito à cidade” (2001). Para Henri Lefebvre, a cidade não é apenas um espaço físico, mas um processo de contraposição entre seus habitantes e seus espaços (COSTES, 2010). A noção de cidade como processo de contraposição, assim como mencionado por Mafra (2017), alia-se à noção do “urbano”, como área de atuação da cidade, diferenciando-se do “campo”.

Outra importante característica da cidade para Lefebvre é a sua identificação como uma obra humana, e não como objeto mercadológico. Lefebvre parte da análise da mudança drástica da vida pré-industrial - na qual a lógica capitalista de mercantilização não era onipresente - para a vida pós-industrial, que levou o capital para o centro das atenções da vida humana, espalhando-se para as relações urbanas. Faz-se, portanto, uma crítica à noção de mercantilização integral da vida, contestando-se a noção de cidade como uma mercadoria (LEFEBVRE, 2001 e COSTES, 2017).

Neste contexto, o direito à cidade é a defesa da cidade como obra humana, material e imaterial, e como processo de contraposição de ideais. Segundo Costes:

Ele (Lefebvre) não se limita a um simples recurso humanista e culturalista contra a lógica da rentabilidade que invade as cidades, mas implica um projeto de democracia e de fortalecimento da sociedade civil, estipula o direito ao acesso à centralidade urbana, à vida urbana, aos lugares de encontros, trocas, encontros, "lúdicas". A implementação deste direito deverá permitir o advento de uma sociedade urbana que mereça o nome de "civilização" em vez de ser a sua negação. (COSTES, 2017, 181)<sup>22</sup>

Lefebvre ainda defende que a cidade pode ser concebida como um "ecossistema", o qual detém um tecido urbano (físico), que dá suporte ao modo de viver, identificado como a sociedade urbana (imaterial). O físico se revela na infraestrutura propriamente dita: instalações de água, esgoto, prédios, casas, eletricidade etc. O imaterial contempla o sistema de valores, formas de lazer, costumes, além das preocupações com a segurança (LEFEBVRE, 2001).

Assim, define Henri Lefebvre o direito à cidade como o direito à "*vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.*" (2001, p. 139)

A importância da delimitação do direito à cidade em si é revelada na interpretação das normas urbanísticas contidas no Estatuto da Cidade e Constituição Federal. Com efeito, a existência de um Direito à Cidade subjacente e que dá lastro às diretrizes do Estatuto da Cidade não só é um norte exegético, mas confere

---

<sup>22</sup> Il ne se limite pas à un simple recours humaniste et culturaliste contre la logique de rentabilité qui envahit les villes, mais il implique un projet de démocratie et de renforcement de la société civile, il stipule le droit à l'accès à la centralité urbaine, à la vie urbaine, aux lieux de rencontres, d'échanges, de rassemblement, au « ludique ». La mise en œuvre de ce droit devait permettre l'avènement d'une société urbaine qui mérite le nom de « civilisation » au lieu d'en être la négation. (Texto original) (Tradução Livre)

coercibilidade aos comandos da lei de regência. Em outros dizeres, em se reconhecendo um direito à cidade imanente, o descumprimento de uma diretriz normativa ou de uma função social é uma violação frontal ao direito à cidade.

O reverso (não reconhecer um direito à cidade subjacente), é conferir liberdade irrestrita ao administrador municipal, que poderá tomar os comandos do estatuto como mera sugestão e utilizar apenas outros instrumentos de ordenação da política urbana, como Códigos de Posturas ou Planos Diretores.

Outro aspecto relevante do reconhecimento da juridicidade e autonomia do direito à cidade e sua função social é a publicização das relações urbanas, que devem ter protagonismo quanto em contraposição com as relações privadas, oriundas do Direito Civil. A questão urbana deixa de ser meramente privada, passando a ser regulada pelo Direito Público:

O princípio da função social da propriedade e da cidade diz respeito, grosso modo, à “funcionalização do solo urbano no sentido de a todos servir, de maneira equânime” (Alfonsin et al., 2017 , p. 1225), e, portanto, está associado a uma forma de desenvolvimento do espaço urbano que vise a atender de maneira igualitária as demandas e necessidades coletivas e individuais. A regulação da propriedade é, assim, retirada do âmbito privado e individualista, para se tornar questão de direito público, atravessada por uma dimensão coletiva. A cidade, por sua vez, deixa de ser vista como a soma de propriedades individuais e passa a ser considerada como um todo orgânico e complexo, fruto do trabalho coletivo (Fernandes, 2005 ). Pode-se dizer que o princípio da função social da propriedade e da cidade está associado a uma dimensão material do Direito à Cidade. Diz respeito, portanto, à regulação das relações socioeconômicas que moldam a produção do espaço urbano e à garantia dos direitos fundamentais relacionados ao uso e fruição da cidade. No entanto, tal princípio não possui conteúdo nem aplicação predeterminada, mas estes são produzidos historicamente a partir da deliberação pública e pelas exigências da sociedade, as quais são absorvidas e interpretadas pelas instituições jurídicas, de modo que esse princípio configura a “incorporação de um conflito político pelo direito” ( Haddad, 2019 , p. 227). (PRIST e BUCCI, 2021, p. 630)

Vale a ressalva de que, filiando-se ao defendido por Gregório Assagra de Almeida (ALMEIDA, 2019), a nova *summa divisio* da ordem constitucional brasileira pós-1988 não seria entre direito público e privado, mas entre direitos individuais e coletivos. Neste sentido, mais até que um direito propriamente “público” no sentido clássico, o direito à cidade é inegavelmente um direito coletivo *lato sensu*. Não à toa, a defesa da ordem urbanística, consectária do direito à cidade, é realizada por ações civis públicas, nos termos do artigo 1º, VI, da Lei nº 7.347 de 1985 (BRASIL, 1985).

O reconhecimento da juridicidade do “direito à cidade” ocorre também no plano internacional, tendo as primeiras discussões no âmbito das Organizações das

Nações Unidas ocorrido em 1996 na cidade de Istambul, com a aprovação da Agenda Hábitat (ONU, 1996), evoluindo-se para a conferência Istambul + 5., até o V Fórum Urbano Mundial, em 2010, no Rio de Janeiro, em que a nomenclatura “direito à cidade” foi expressamente utilizada (Right to the city - bridging the urban divide”) (ONU, 2010).

Houve ainda a confluência de três grandes movimentos não-governamentais, quais sejam, o Fórum Social das Américas (Quito, julho 2004), o II Fórum Urbano Mundial (Barcelona, setembro 2004) e o Fórum Social Mundial (Porto Alegre, janeiro 2005). para a elaboração da Carta Mundial pelo Direito à Cidade (ALOMAR, 2017).

A compreensão do direito à cidade, portanto, deve contemplar as expressões materiais e imateriais da vida urbana. Esta linha de pensamento se identifica não só com a primeira e segunda geração da abordagem CPTED, citada no capítulo anterior, mas como a própria noção de *habitus* de Bourdieu, igualmente já citada. O *habitus* urbano é, portanto, a junção da estrutura física das cidades e das relações interpessoais e comunitárias nela geradas.

Assim, a modificação das estruturas urbanas, de forma a garantir o direito à cidade e implementação de sua função social e diretrizes, tem por forma de aplicação uma política pública urbanística. A exigibilidade desta política pública será abordada em tópico posterior.

### **5.1 O direito a uma cidade segura**

Uma das expressões do direito à cidade é a segurança urbana, positivada no parágrafo único do artigo 1º do Estatuto da Cidade: *“Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”* (BRASIL, 2001)

À luz do dispositivo citado é possível inferir que uma das dimensões do direito à cidade é o “direito à cidade segura”. Retomando o conceito de violência estrutural anteriormente trabalhado (SANTOS, 2021), a ausência de segurança urbana, além de uma violação do direito à cidade, decorre da omissão do dever estatal de garantir um ambiente livre de violações sistêmicas de direitos:

O direito a uma cidade segura pressupõe a eliminação de um conjunto de violências que geram inseguranças e, portanto, são ofensores deste direito. O caráter polifacético do direito à cidade segura revela-se atrelado, de modo concomitante e proporcional, à solução de violências e inseguranças que afetam os cidadãos, aqueles que habitam a cidade, e, portanto, poderíamos falar em direitos à cidade. Assim, a solução destas violências e inseguranças significa, do lado reverso da mesma moeda, a realização de uma plêiade de direitos que em um processo de acumulação vão dando dimensões mais ou menos quantitativas e qualitativas ao direito à cidade segura, direitos que muitas vezes podem estar em conflito, gerando um tensionamento de direitos. (SANTOS, 2021, 2185)

O termo “segurança”, assim como “cidade”, é um conceito jurídico aberto, o qual carece de adensamento pelos intérpretes. Assim, há quem defenda que a segurança poderia ser definida como “*freedom from fear*” (liberdade frente ao medo), a qual visa à eliminação dos riscos do uso da força e da violência, seja pelo Estado, seja por outros indivíduos. Há outros que definem segurança como “*freedom from want*” (liberdade frente às necessidades) as quais podem ser subdivididas em necessidades econômicas, alimentares, sociais, ambientais e sanitárias (I BASSEDAS, 2007).

No âmbito internacional, o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD, no Relatório sobre o desenvolvimento humano de 1994, buscou conciliar as duas faces do direito à segurança, definindo espécies deste direito sob o termo gênero “segurança humana”. Estas podem se dividir em:

Segurança econômica: que tem como meta o estabelecimento de uma renda mínima, e cujos indicadores de violência e insegurança são os problemas associados ao desemprego, trabalho precário, aumento da pobreza e crises econômicas prolongadas;

Segurança alimentar: que objetiva a implementação do acesso a alimentos de qualidade, reconhecendo que o problema não reside na inexistência destes, mas sim na sua má distribuição;

Segurança Sanitária: cujos indicadores de violência e insegurança abrangem uma ampla gama de problemas, falta de acesso à água potável, acidentes de trânsito, incidência de doenças etc.;

Segurança ambiental: que toma em consideração as indicações dos processos de degradação dos ecossistemas locais e globais;

Segurança pessoal: que leva em consideração a segurança contra a violência física, seja do próprio Estado (tortura), de outros Estados (guerra), de outros grupos de pessoas (tensões étnicas ou comunitárias), de outros indivíduos (violência de rua e violência);

Segurança comunitária: baseada no papel da família, das organizações e dos grupos étnicos e raciais em relação à segurança. Também diz respeito às lutas interétnicas e às que se referem a situações de limpeza étnica.

Segurança política: contempla os direitos humanos básicos para os cidadãos de um Estado, bem como os elementos que impedem seu cumprimento (repressão política do Estado, tortura sistemática, desaparecimentos, etc.). (SANTOS, 2021, p. 2186)

O direito à segurança, portanto, possui uma natureza polissêmica e deve

ser avaliado num contexto global, isto é, se o grupo de indivíduos sob análise possui acesso a todas as espécies de segurança necessárias para uma vida digna.

Não se pode esquecer ainda que a própria Constituição Federal prevê a segurança como um direito fundamental social, conforme o *caput* do seu artigo 6º (BRASIL, 1988). Há ainda a previsão da segurança como direito individual (*caput* do artigo 5º da Constituição Federal), mas esta não é diretamente o objeto de análise. Também não se confunde com a segurança jurídica, cujos corolários estão previstos no inciso XXXVI do mesmo artigo 5º (BRASIL, 1988). Some-se a isto ainda a previsão do artigo 144 da Constituição Federal, o qual trata impõe ao Estado como dever a promoção da segurança pública. (BRASIL, 1988). (SILVA e LEAL, 2021) (CABRAL JÚNIOR e COSTA, 2017)

E, em se tratando de um direito social, a garantia do direito à segurança requer uma ação estatal, a ser realizada através de políticas públicas (tema que será retomado no tópico posterior). A reconhecida divisão entre direitos individuais, realizáveis por omissão estatal e direitos sociais, implementados por ação do Estado (MENDES e BRANCO, 2023) é aplicável neste particular:

O reconhecimento jurídico-constitucional de direitos fundamentais, ainda que não seja absoluto, impõe subjetivamente ao Estado obrigações negativas, tais como a proibição de restrições de direitos desarrazoáveis ou discriminatórias. Por outro lado, os direitos sociais impõem também ações positivas como, por exemplo, criar instituições dirigidas à ajuda de grupos sociais que se encontrem em situações de desigualdade estrutural, atribuir prestações básicas para suprir necessidades de subsistência, de educação, saúde, moradia e, além disso, impõem o dever positivo de legislar a fim de impedir situações extremas de abuso de partes mais poderosas nas relações contratuais entre particulares, bem como é exigido do Poder Público a observância de regras básicas de procedimento, relacionadas ao modo de organizar serviços e à gestão administrativa dos programas. Logo, a margem de discricionariedade legislativa e administrativa está limitada quando o Estado pretende desenhar (formular) e implementar políticas públicas de concretização do conteúdo de um direito social. (CARVALHO O. F., 2020, pp. 777-778)

O que se infere neste contexto é, portanto, a existência de um direito à cidade segura para seus habitantes. A segurança, contudo, não se resume à sua acepção popular, relacionada com a utilização das forças policiais para garantia da ordem. Esta argumentação, inclusive, é repetida mesmo no meio acadêmico (SILVA e LEAL, 2021), geralmente com o foco na vertente “segurança pública” e atuação e forças repressivas (ÁVILA, 2014).

Nesse ponto, discorda-se. Os exemplos com resultados positivos de intervenções integrais demonstram que a intervenção sob o prisma da “segurança

pública” se afigura insuficiente. A noção de segurança nas cidades é mais ampla e importa na promoção integral de direitos sociais, cuja implementação se dá pela concreção de diversos direitos sociais, previstos na Constituição Federal, através de políticas públicas. A íntima relação entre a ação estatal através de políticas públicas e a concretização dos direitos sociais é descrita por Maria Paula Dallari Bucci:

O paradigma dos direitos sociais, que reclama prestações positivas do Estado, corresponde, em termos da ordem jurídica, ao paradigma do Estado intervencionista, de modo que o modelo teórico que se propõe para os direitos sociais é o mesmo que se aplica às formas de intervenção do Estado na economia. Assim, não há um modelo jurídico de políticas sociais distinto do modelo de políticas públicas econômicas. (BUCCI, 2006, p. 5)

Necessário, neste ponto, aprofundar a conexão entre a concretização do direito social à cidade segura e a edificação de políticas públicas.

## **5.2. Relação entre Políticas públicas e o direito à cidade**

Antes de se avançar na possibilidade da exigência das políticas públicas necessárias para a implementação dos direitos sociais, entre eles o direito a uma cidade segura, impõe-se definir juridicamente “políticas públicas”, bem como relacioná-las com o Direito Urbanístico, sobretudo o Estatuto da Cidade.

Inicialmente, deve-se ter em mente que o conceito de política pública não é originalmente jurídico, mas deriva das ciências políticas e da administração pública. A interdisciplinaridade que permeou as ciências jurídicas em momentos mais recentes levou os estudiosos a buscar uma interseção entre o conceito de política pública e o de norma jurídica. (BUCCI, 2006)

Igualmente, é importante conhecer que o conceito de políticas públicas, cujo termo em inglês é “policy”, pode ser alvo de alguma confusão conceitual. Conquanto em português o termo política seja utilizado em diversos contextos, no idioma anglo-saxão há a divisão de três conceitos relevantes para a Ciência Política: *polity*, *politics* e *policy*.

*Polity* é o arcabouço de regras de funcionamento do Poder Público, as quais também podem ser denominadas de “estrutura”. Já *politics* é conhecido como as interações políticas ou “jogo político”, isto é, o movimento de forças e contraposição de ideias para concreção das agendas dos diversos atores políticos estatais, dentro das regras estabelecidas na *polity*. *Policy*, por sua vez, são as políticas públicas

propriamente ditas, ou seja, a síntese da contraposição de ideias e o resultado da ação estatal, feitas dentro da moldura da *polity*, por meio do processo conhecido por *politics*. (COUTO e ARANTES, 2006)

Uma vez que o termo “políticas públicas”, inicialmente estudado na seara da ciência política e da administração pública, passou a ter reflexos no campo jurídico, coube aos juristas estabelecer conceitos juridicamente aplicáveis ao termo em estudo. Assim, Maria Paula Dallari Bucci define que:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p. 39)

A importância da distinção das políticas públicas e seu reflexo no direito decorre da complexidade da concreção de determinados postulados normativos abstratos. Direitos sociais constitucionalmente positivados e seus reflexos infraconstitucionais, ao contrário de outros comandos normativos diretos, possuem conceitos jurídicos abertos (cláusulas gerais), os quais devem ser adensados posteriormente pelo intérprete (DIDIER JR. et al, 2017). O direito fundamental é erigido, mas as nuances de sua aplicação decorrerão do caso concreto.

Estabelecidas tais premissas, deve-se ter em mente que as políticas públicas possuem dimensões relevantes: política pública como programa, como ação-coordenação e como processo (BUCCI, 2006).

O programa, muitas vezes delimitado como o programa administrativo, é o conteúdo propriamente dito de uma política pública. A utilidade desta perspectiva se vê na possibilidade de individualização de unidades de ação administrativa relacionadas aos objetivos almejados (BUCCI, 2006).

O programa administrativo relaciona-se com o desenho da política pública em si. É o conjunto das normas essenciais para aplicação prática da política pública, necessitando da elaboração de um plano de ação e por uma regulamentação administrativa (BUCCI, 2006). O plano costuma englobar diretrizes, estratégias, objetivos e metas que norteiam a implementação das ações públicas (SCHIMIDT, 2018). Trata-se, portanto, do planejamento e estabelecimento de diretrizes essenciais para a transformação da “política pública ideia” para a “política pública ação”.

A acepção “ação-coordenação” das políticas públicas decorre da necessidade de se buscar uma ação governamental que não é implementada de forma unívoca, necessitando da conjugação de esforços de diversos atores, tais como o Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, das diversas pastas de governo e entre os organismos da sociedade civil (BUCCI, 2006).

Por fim, a noção de política pública como processo decorre da necessidade de coordenação de diversos atos concatenados à consecução de um fim. Os reflexos deste aspecto das políticas públicas podem ser visualizados tanto na temática das ações coletivas voltadas à concreção de interesses coletivos (tema que será objeto de estudo no próximo capítulo), as quais se valem do processo judicial para a consecução dos fins coletivos, como na participação popular nos processos políticos previstos na Constituição Federal (BUCCI, 2006).

A interseção entre as políticas públicas e a concreção do direito à cidade segura decorre da necessidade de se modificar a realidade subjacente através de ações concretas em múltiplas etapas, de forma interdisciplinar. A política pública e sua concreção, como se pode ver, relaciona-se com a concreção de um projeto e não da aplicação do direito após a subsunção de uma norma. Neste sentido invoca-se Massa-Arzabe:

Note-se que a política pública funciona numa dimensão diferente da norma tradicional estruturada sobre a coerção. É importante ressaltar que a ação estatal meramente repressiva é insuficiente e não raro inócua para dar cabo de situações disseminadas e culturalmente toleradas na sociedade. A estrutura da política pública, ao contrário, permite o encaminhamento e tratamento do problema de forma mais razoável e possibilitando aos agentes causadores do problema em questão uma reconceitualização de si, de suas próprias ações frente ao mundo e da realidade de seu entorno. (...) Assim, em lugar tão-somente da via repressiva, pela vedação de determinada atividade ou conduta, que consistiria no caminho mais simples, mas de duvidosa efetividade, como mostra a experiência, busca-se interferir nas causas do problema (...) (MASSA-ARZABE, 2006, p. 57)

Tanto a estratégia CPTED quanto os programas de intervenção colombianos - citados no capítulo 4 - ou ainda outras soluções para a questão da violência urbana, necessitam de amplo planejamento e não são o resultado decorrente de uma sanção pré-estabelecida a eventual violação de uma previsão normativa. Uma cidade insegura e desigual é um evidente descumprimento de comandos constitucionais e infralegais abstratos, cuja solução é complexa e não tem previsão legal expressa, demandando adensamento *ad hoc*.

Assim, para os fins urbanísticos, retoma-se a noção de política pública

como programa, isto é, há necessidade de um planejamento estatal que concretize as finalidades das diretrizes do Estatuto da Cidade. Segundo Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 41): *“A ideia de desenho de uma política encontra correspondência, no campo do urbanismo, com o programa urbanístico que orienta as intervenções urbanas, especificamente as obras de arquitetura e engenharia”*. Neste particular, a política pública CPTED, por exemplo, teria como programa as intervenções urbanísticas (primeira geração) e sociais (segunda geração) propriamente ditas, isto é, quais ações serão realizadas em cada contexto.

Carmona (2014), como já citado, defende a utilização e intervenções urbanísticas voltadas à redução da violência e incremento da segurança urbana. Este mesmo autor entende que o Direito Urbanístico exerce papel primordial na concreção do direito à segurança nas cidades. Leciona aquele autor que a intervenção urbanística pode ser efetiva, desde que através de um projeto urbano integral, com foco na inclusão social, promovendo-se a gestão adequada dos recursos públicos (CARMONA, 2014).

O projeto urbano integral defendido por Carmona (2014) pode ser viabilizado por alguns instrumentos na legislação urbanística, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), previstas na Lei nº 13.465 de 2017 (BRASIL, 2017<sup>23</sup>). Nestas, o Poder Público pode estabelecer regras especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo.<sup>24</sup>

Cita ainda Carmona (2014) a operação urbana consorciada, previstas nos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a qual tem por objetivo um conjunto de intervenções envolvendo o Poder Público Municipal, proprietários, moradores, usuários permanentes do local e investidores privados, com o fim de alcançar em uma área “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

Estas intervenções, conquanto instrumentos de grande valia quando aplicados, dependem de previsão legal (plano diretor ou outra lei municipal), o que

---

<sup>23</sup> No texto original de Paulo Afonso Cavichioli Carmona (2014, p. 288), este autor fazia alusão à Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), que foi revogada pela Lei nº 13.465/2017.

<sup>24</sup> Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

pode gerar um impasse diante da inércia estatal.

Não há dúvidas de que o ideal da implantação de um urbanismo social deve ser sedimentado em um Plano Diretor, o qual é o instrumento básico de planejamento da política urbana, conforme previsão legal (artigo 4º, III, "a", do Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2001) e constitucional (artigo 182, §1º) (BRASIL, 1988). Sua aprovação depende de lei.

Isto não implica dizer que todas as ações estatais dependam de previsão legal. O plano diretor é apenas um dos instrumentos previstos no artigo 4º do Estatuto da Cidade e nem todos estão sujeitos à reserva legal (BRASIL, 1988). Além disto, a lei de ação civil pública prevê expressamente a possibilidade de utilização da tutela coletiva na seara urbanística (BRASIL, 1985).

Assim, há necessidade de se averiguar a viabilidade da implementação de um direito à cidade segura por meio da tutela coletiva.

## **6. Como exigir políticas públicas sonegadas pelo Estado?**

No capítulo anterior expôs-se que a ausência de segurança global na cidade é uma violação ao direito à cidade sob o aspecto “cidade segura” e que a implementação do direito à cidade passa pelo planejamento e execução de políticas públicas. Conquanto a sede do planejamento urbano básico seja legislativo (plano diretor), é certo que a atribuição para a implementação de políticas públicas urbanas e prioritariamente do Poder Executivo Municipal.

A veiculação ordinária das reivindicações urbanísticas possui um relevante processo histórico, o qual necessita de análise, antes de se avaliar a possibilidade de utilização de outras vias que não as legislativas para compelir o Município à implementação das políticas públicas sonegadas.

### **6.1 As vias ordinárias – da participação popular na questão urbanística**

As reivindicações sobre melhorias urbanísticas nas cidades brasileiras historicamente ocorreram como forma de se buscar a correção de umas das distorções do processo de urbanização acelerado, em especial as lutas pela consolidação da posse e reivindicações pela regularização fundiária (RIBEIRO, 2012). No mesmo sentido, Holston (2013), descreve que o processo de urbanização de uma camada da sociedade, devido ao completo abandono estatal e ausência de regulação, passou por um período de autoconstrução, evoluindo-se para pleitos de natureza fundiária. Essa forma de cidadania que irrompe destas reivindicações constitui-se no que Holston chama de “cidadania insurgente”.

Ao mesmo tempo, um mercado imobiliário de natureza especulativa, restrito à parte mais abastada, com regulamentação delimitada e organizada, aprofundou a fratura social existente. Enquanto uma camada da sociedade vivia na ilegalidade e pleiteava sair deste contexto, outra camada populacional tinha a intenção da manutenção do *status quo* (ROLNIK, 2012). A este setor da população urbana, que Holston (2013) chama de “entrincheirada”, a legalidade de sua condição é fator de legitimação do abismo existente. Sintetiza Rolnik que:

A luta pelo direito à cidade - e pelo direito à moradia, um de seus componentes centrais – emergiu como contraposição a um modelo de

urbanização excludente e espoliativo, que ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades – sem jamais integrá-los – grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país. O modelo urbanístico de crescimento das grandes cidades foi estruturado pela chamada pela "lógica da desordem" (KOWARICK, 1980). (ROLNIK, 2012, p. 87)

Segundo Fabiana Valdoski Ribeiro (2012), as lutas iniciais pela regularização urbanística foram marcadas não só pelas profundas distorções estruturais entre cidade e periferia, mas também por uma transição acelerada entre a era autoritária do período da ditadura militar (1964-1985), por ela denominada de "sociedade sem direitos", para a "sociedade do consumo", após a década de 1980. A ausência de um período com efetivação de direitos trouxe uma herança autoritária e patrimonial no trato da questão urbana.

Malgrado as condições preexistentes, após a Constituição Federal como marco jurídico inicial (TONELLA, 2013) a partir dos anos 2000, com a nova era inaugurada pelo Estatuto da Cidade (2001) e criação do Ministério das Cidades, houve uma modificação nos processos de reivindicação fundiária urbana, evoluindo de mero processo de resistência e consolidação da posse para a busca de efetivação de políticas públicas (RIBEIRO, 2012). O processo de evolução da busca por direitos dentro de uma cidade segregada, desde a resistência à segregação à realização plena pelo uso, é sintetizado por Ribeiro:

Intuímos que a estratégia necessária para a prática urbana, que leve à possibilidade de realização do direito à cidade, seria a busca pelos fundamentos dos processos de reprodução da sociedade. Ou seja, a compreensão do processo de segregação socioespacial e as resistências diante dela tornam-se uma estratégia no plano do pensamento e uma ação prática na busca pelo direito à cidade. Direito entendido para além do acesso aos bens e equipamentos, mas fundamentalmente, entendido como direito à centralidade urbana, à apropriação do espaço, enfim, torna-se a luta pelo direito ao uso em sua plenitude.

A segregação socioespacial seria a negação do direito à cidade, do processo de precarização do uso, do tempo do usufruir e das formas de apropriação. A segregação, na direção apresentada, somente pode ser diminuída a partir da realização plena do uso do espaço pelos cidadãos, significando a superação de sociabilidades fragmentadas. (RIBEIRO, 2012, p. 21)

A busca pelo direito à cidade no Brasil, portanto, constitui-se em um processo com etapas que trouxeram ganhos gradativos para as camadas insurgentes. No início do processo, como já mencionado, a "cidade insurgente" era absolutamente ignorada; em seguida, instalaram-se conflitos urbanos pela questão fundiária, na qual predomina uma contraposição entre população periférica e poder público, invariavelmente aliado aos interesses da cidade "entrincheirada". Após, passou-se a

uma fase de consolidação parcial de direitos havendo, em muitos casos, cooperação estatal. A síntese deste processo é descrita por Tonella:

Ao retrocedermos em duas décadas, verificamos que a Constituição Brasileira, promulgada em 1988, foi precedida de intensa mobilização social para garantir a incorporação de demandas de inúmeros setores. Servem de base de reflexão dois aspectos presentes no texto constitucional. O primeiro destes diz respeito às diretrizes do Capítulo II, dedicado à política urbana. O segundo aspecto está ligado aos mecanismos que garantiram a possibilidade de participação ampliada da sociedade nos processos de formação das políticas públicas, os quais se mostraram fundamentais para o desenho atual da democracia no Brasil. A Constituição foi saudada como progressista, na medida em que reconhecia formalmente uma série de novos direitos e criava novos mecanismos de participação política ao lado dos tradicionais procedimentos da democracia representativa. O arcabouço jurídico para a estruturação tanto da legislação específica da política quanto dos mecanismos de controle social estavam presentes no texto constitucional. A luta pela redemocratização do Brasil somou-se à reivindicação dos movimentos sociais por maior participação nas tomadas de decisões, requerendo, para isso, a criação de instituições participativas e de debates públicos. Parte da literatura contemporânea sobre o tema rompe com a visão maniqueísta, que contrapunha Estado e sociedade, e aponta para uma relação menos dicotomizada e marcada por algumas sinergias (DAGNINO, 2002; LAVALLE, 2003; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006 e MOURA e SILVA, 2008). O ponto focal do debate é o entendimento de que não há um comportamento homogêneo de grupos que compõem a sociedade civil, nem dos agentes estatais. (TONELLA, 2013, pp. 29-30)

A nova era inaugurada com a promulgação da Constituição Federal provocou profunda reforma no arcabouço jurídico dos municípios. Aqueles com mais de 20 mil habitantes foram obrigados à elaboração do plano diretor, nos termos do artigo 182, §1º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Além disto, outros mecanismos jurídicos, como IPTU progressivo no tempo, parcelamento ou edificação compulsória e desapropriação foram colocados como possibilidade de intervenção da propriedade urbana com o objetivo de garantir sua função social. Estes mesmos mecanismos foram reproduzidos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001)

Merece atenção no Estatuto da Cidade a ampla possibilidade de política urbana participativa e com controle social. O artigo. 2º, II, da referida lei determina a gestão democrática com participação popular como uma de suas diretrizes. Já seu artigo 43 esmiúça o envolvimento da população na gestão democrática com a possibilidade de utilização de vários instrumentos, tais como “órgãos colegiados de política urbana”, “debates, audiências e consultas públicas”, “conferências sobre assuntos de interesse urbano” e “iniciativa popular de projetos de lei e de planos e projetos de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2001).

Os marcos legislativos, contudo, não se revelaram como suficientes para a

garantia do direito à cidade e suas diretrizes. Com efeito, a garantia da função social da cidade depende, em muitos casos, de aprovação legislativa e, em outros, de efetivação do Poder Executivo. Esta resistência do Poder Público na aplicação da lei e garantia do direito à cidade se traduz, por exemplo, na ampla resistência dos municípios em aplicar o IPTU progressivo no tempo, a despeito de previsão legal (TONELLA, 2013).

A evolução na luta pela efetivação pelo direito à cidade chegou a um novo impasse. A despeito da consolidação legislativa de mecanismos que, em tese, são aptos a incrementar a participação popular e permitir uma diminuição no abismo entre as “duas cidades”, os ganhos incrementais têm sido poucos. A participação tem se revelado de pouca efetividade e, conseqüentemente, de baixa legitimidade:

No entanto, com o passar dos anos, uma postura que era de confiança por parte dos movimentos sociais em relação aos espaços institucionais de participação progressivamente se tornou de questionamento acerca das possibilidades concretas de interferir na tomada de decisão acerca da política urbana. Ainda que a presença nesses espaços não tenha deixado de ser considerada essencial, atores ligados aos movimentos sociais passaram a afirmar a ausência de um espaço efetivo de deliberação no interior das instituições participativas (Pandolfi e Espírito Santo, 2014; Trindade, 2014). A ausência de instâncias de coordenação dos espaços participativos instaurados, resultando em isolamento, fragmentação e conseqüente ineficácia das deliberações travadas (Avelino, 2016), e o progressivo esvaziamento dos espaços participativos, tal qual o Conselho da Cidade, e sua cooptação por parte do Ministério das Cidades (Fernandes, 2013), são alguns dos motivos para tal. (PRIST e BUCCI, 2021, p. 636)

A efetivação do direito à cidade era o destino que se esperava da positivação da participação popular no arcabouço legislativo brasileiro. O que se constatou, no entanto, foi uma ineficácia prática do envolvimento dos habitantes na gestão da cidade.

A ineficácia da participação urbana atual encontra ecos no processo truncado de construção da cidadania brasileira descrito por José Murilo de Carvalho (2020), no qual a reivindicação dos direitos sociais precedeu a construção de uma cultura política. Ao contrário da experiência europeia, o país foi forjado na divisão social entre homens livres e ricos, homens livres e pobres e escravizados (SILVA e SILVEIRA, 2018). A abolição da escravidão não modificou radicalmente os estratos sociais brasileiros, uma vez que os anteriormente escravizados passaram a compor a categoria de homens livres e pobres.

A inclusão da participação social na gestão urbana não solucionou a divisão já existente, uma vez que a tomada de decisão efetiva, conforme Prist e Bucci (2021),

não é realizada pelo “cidadão insurgente”, mas pelos reais detentores do poder, os quais se identificam com a camada “entrincheirada”, conforme termo cunhado por Holston (2013). Trata-se, portanto, de uma cidadania formal.

A forma de cidadania atualmente exercida nas cidades é o que Fabiana Valdoski Ribeiro (2012) denominou de “cidadania consentida”. Nesta espécie de cidadania a garantia de direitos é enviesada por um “propósito de consumo”, isto é, o direito à cidade é garantido para aqueles que podem por ele pagar. Esta dinâmica, ao invés de diminuir as desigualdades, acaba por aprofundá-las, uma vez que as camadas periféricas não possuem condições materiais de comprar aquilo que, em tese, o Estado deveria fornecer (MOREIRA e SILVA, 2024). Esta concepção de cidadania consentida de Ribeiro (2012) coaduna-se com as críticas à mercantilização urbana denunciada por Lefebvre (2001) e servem de ferramenta de manutenção do *status quo* político e social, concedendo uma vitória pírrica às comunidades periféricas sem alteração de suas realidades.

O histórico das lutas sociais urbanas e sua atual posição levam à conclusão pela existência de um possível impasse: a participação social pelas vias executivas (participação na gestão urbana) e legislativas não tem trazido resultados satisfatórios na modificação da realidade da periferia urbana, com manutenção da violação ao direito à cidade, o que pode ser constatado tanto empiricamente, quanto pela análise dos dados (ver capítulo 3). Sem um caráter deliberativo, a participação da sociedade em órgãos colegiados, como Conferências e Conselhos das Cidades, as decisões tomadas por estes órgãos não possuem caráter cogente (TONELLA, 2013). Além disto, há fragmentariedade nos diversos órgãos de participação popular, sem coordenação entre suas pautas. (OLIVEIRA, LOPES e SOUZA, 2018)

A inação estatal leva ao questionamento sobre outras formas de intervenção, sobretudo pela via judicial. O adensamento do conteúdo principiológico dos direitos sociais, entre estes o direito à cidade e sua função social, pode modificar a sede inicial de discussão e concretização de políticas públicas. Cabe neste particular a indagação sobre a legitimidade de outras formas de intervenção a fim de solucionar o aparente impasse entre a inércia estatal e as vias ordinárias de participação popular.

## **6.2 Intervenção em políticas públicas – critérios de legitimação fora do Poder Executivo**

As políticas públicas têm por sede natural o seu órgão executor. Sendo assim, o Poder Executivo é, por excelência e desenho constitucional, a sede de sua aplicação (SCHIMDT, 2008). Não obstante, a partir da positivação de direitos sociais em cartas constitucionais e o reconhecimento da necessidade de sua efetivação, a discussão sobre implementação das *policies* passou a ter seu centro de gravidade parcialmente alterado, com a crescente intervenção do Poder Judiciário na aplicabilidade de normas constitucionais. Isto decorre da própria tessitura dos direitos sociais, os quais demandam invariavelmente para sua aplicação a construção de programas complexos de implementação.

Assim, superada a fase do positivismo formalista (aplicação restritiva de comandos legais) e a conseqüente densificação das normas principiológicas constitucionais, passou-se a desenvolver um padrão de interpretação e aplicação de normas abstratas (princípios) previstas nas cartas constitucionais, com o objetivo de conferir aplicabilidade prática ao comando normativo vago (BUCCI, 2009). Com o abandono do dogma da completude da lei, a abertura axiológica do pós-positivismo e a normatividade dos princípios, a atividade interpretativa passou a ser crucial na edificação de decisões concretizadoras de direitos contidos em conceitos jurídicos abertos (MORAES, 2013).

A possibilidade do *judicial review* em políticas públicas, portanto, não foi uma decisão repentina, mas fruto de um processo de desenvolvimento judicial decorrente de diversos ganhos incrementais (BUCCI, 2009). Assim, para a mudança do centro de gravidade da discussão em políticas públicas para outro local que não o Poder Executivo, foi necessário o estabelecimento de algumas premissas teóricas: a) as disposições constitucionais, possuam estas natureza de regras ou princípios, são dotadas de normatividade, ou seja, são normas jurídicas cogentes; b) os direitos fundamentais são centrais no sistema jurídico e possuem *status* superior ao das demais normas não materialmente constitucionais; c) os poderes públicos estão submetidos à autoridade constitucional (BARCELLOS, 2008).

Inaugurou-se neste contexto uma era de efetivação de comandos constitucionais através de decisões judiciais que dão densidade a disposições normativas relativamente vagos. A impossibilidade de realização judicial destes

direitos equivaleria a tornar o texto positivado em *“promessa constitucional inconsequente”*, como mencionado pelo Ministro Celso de Mello no julgado do Agravo em Recurso Extraordinário nº 271.286, do Rio Grande do Sul (BRASIL, 2000).

Por outro lado, o protagonismo dos direitos fundamentais e a possibilidade de sua realização por decisões judiciais encontra um obstáculo central para sua legitimidade e aplicabilidade: o fato de que, por desenho institucional, o Poder Judiciário não é a sede natural de sua deliberação. Conforme Schimdt, *“(...) as políticas designam iniciativas do Estado (governos e poderes públicos) para atender demandas sociais referentes a problemas políticos de ordem pública ou coletiva.”* (2008, p. 122).

E não só. A questão da legitimidade decorre de um embate constitucional interno. Conquanto haja necessidade de adensamento dos comandos de direitos fundamentais, a própria Constituição determina parcimônia na gestão dos recursos públicos, o que pode evidentemente gerar antagonismos:

Ainda não é consensual a discussão acerca da possibilidade e dos limites de o Judiciário condenar o Poder Público a prover prestações materiais aos indivíduos ou à coletividade, especialmente quando envolve a implementação de políticas públicas e sua dimensão coletiva. Importante lembrar que paralelamente ao movimento de afirmação dos direitos sociais e construção do Estado de bem-estar social na Constituição Federal de 1988, foram implementadas no país políticas que visavam à contenção do dispêndio de recursos públicos e implicavam uma maior abstenção do Estado na concretização dos direitos sociais (Oliveira; Araujo, 2005). Observa-se, assim, que a atuação do Poder Judiciário na concretização dos direitos sociais não diz respeito apenas a uma questão de interpretação do direito, mas também de decisão política (SCAFF e PINTO, 2016, pp. 434-435)

Neste contexto, exurgem três vertentes críticas à legitimidade da intervenção judicial em políticas públicas: a) as críticas decorrentes da teoria da constituição; b) críticas filosóficas e; c) críticas operacionais (BARCELLOS, 2008).

A crítica da teoria da constituição sedimenta-se no fato de que o desenho de tripartição dos poderes constitucional não reservou ao Poder Judiciário a realização de políticas públicas, mas ao Poder Executivo. Neste particular, a aplicação das políticas públicas teria sua legitimidade no processo político de escolha majoritária. (BARCELLOS, 2008).

Esta vertente da crítica à intervenção judicial em políticas públicas não contempla a complexidade do problema de efetivação dos comandos constitucionais. A um, porque há claras diferenças na definição de agenda política e prioridades – estas matérias do Poder Executivo - e efetivação mínima de um direito social

constitucionalmente garantido. A aceitação da crítica serviria apenas de manutenção do impasse institucional e como justificativa para inação estatal. A dois, porque as normas jurídicas contêm, segundo Ana Paula de Barcellos, um conteúdo nuclear e outro não-nuclear: ao redor do núcleo reside um conteúdo inegociável e de aplicação estatal mínima obrigatória; por sua vez, quanto mais distante deste núcleo, maior o grau de discricionariedade do administrador (BARCELLOS, 2008).

Não se pode olvidar ainda que a noção de legitimidade unicamente vinculada à maioria, além de ser excludente de grandes parcelas populacionais, tende a esquecer a função muitas vezes contramajoritária do Poder Judiciário contra o que se denomina “tirania da maioria” (ALBERTS, WARSHAW e WEINGAST, 2012, p. 6) (BARROSO, 2015).

Além disto, Barcellos defende que cada texto constitucional e cada contexto social definem o grau de intervenção judicial aceitável e qual seria a esfera da política. Em constituições mais sintéticas, o campo político seria mais amplo, uma vez que haveria menos normas constitucionais a se efetivar; já em constituições mais analíticas como a brasileira de 1988, o grau de possibilidade de intervenção judicial tende a ser mais alargado, diante de um maior plexo normativo a se concretizar. Não há uma relação mutuamente exclusiva entre política e direito, mas um gradiente de possibilidade de intervenção que se relaciona com o arcabouço normativo e contexto social. (BARCELLOS, 2008)

A despeito de as críticas decorrentes da teoria da Constituição não serem aptas a impedir a intervenção judicial em políticas públicas, havendo motivos tanto teóricos quanto fáticos que legitimam a interferência do Poder Judiciário, há mérito nas ressalvas realizadas, sobretudo quanto à tendência ao arbítrio que uma decisão tomada pelo Poder Judiciário sem envolver a população pode possuir. Ignorar tais críticas apenas as aumenta, uma vez que a percepção de ilegitimidade é duradoura. Segundo Susan Sturm:

A ausência de um modelo legítimo de processo de remediação do dano apresenta mais do que um problema puramente teórico. Aumenta o potencial de abuso do poder judicial e contribui para a percepção da impropriedade da intervenção judicial em casos de direito público. Esta ilegitimidade percebida alimenta ataques ao papel do tribunal como guardião dos valores constitucionais e outros valores públicos. Uma base normativa é crucial para desenvolver, sustentar e, quando apropriado, criticar a atividade de remediação. (STURM, 1991, p. 1359)<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> The absence of a legitimate model of public remedial process presents more than a purely theoretical problem. It enhances the potential for the abuse of judicial power and contributes to the perception of

Já a crítica filosófica se relaciona com um possível déficit de legitimidade dos magistrados para intervenção em políticas públicas, uma vez que não foram eleitos para tanto. Ana Paula de Barcellos afirma que a legitimação da decisão judicial em políticas públicas não é apriorística, mas que ocorre quando presentes os fundamentos jurídicos, morais ou técnico-científicos para sua intervenção:

Inexistente qualquer desses três fundamentos - jurídico, moral ou técnico-científico - incide perfeitamente a crítica examinada neste ponto. Não haverá fundamento algum, legítimo, com base no qual o juiz possa fazer a sua opinião prevalecer sobre a dos agentes públicos democraticamente eleitos. Se o juiz não pode recorrer a um fundamento normativo claro - que traz em si a legitimidade democrática própria associada a sua elaboração - e se sua decisão não se reconduz a um imperativo moral ou técnico, sua opinião, na realidade, é apenas isso: uma opinião, sem qualquer valor intrínseco especial. E entre opiniões equivalentes, terá maior valor aquela que conta com o apoio da maioria, ainda que indiretamente. (BARCELLOS, 2008, p. 127)

Flávio Dino de Castro e Costa (2005) inclusive defende que a Carta Constitucional atua em sentido contrário, isto é, que haveria um “convite” institucional da Carta Política de 1988 à ação judicial quando necessária a concretização de um direito constitucionalmente positivado.

A crítica operacional se relaciona com o déficit informacional entre os administradores públicos, que veem a política pública de forma integral, e os juristas ou magistrados, que tendem a ter uma análise restrita à demanda veiculada judicialmente. Sob este prisma, o administrador possui uma visão global da política pública, uma vez que possui dados e atua (ou deveria atuar) sobre o tema contemplando todas as informações obtidas em sua atuação. O Poder Judiciário, por sua vez, atuaria no caso concreto e, por conseguinte, a fim de garantir um direito específico, perturba o fluxo natural de aplicação de recursos públicos na política pública sob intervenção. Neste sentido, esclarece Barcellos:

Ainda que superadas as críticas anteriores, o fato é que nem o jurista, e muito menos o juiz, dispõem de elementos ou condições de avaliar, sobretudo em demandas individuais, a realidade da ação estatal como um todo. Preocupado com a solução dos casos concretos - o que se poderia denominar de micro-justiça -, o juiz fatalmente ignora outras necessidades relevantes e a imposição inexorável de gerenciar recursos limitados para o atendimento de demandas ilimitadas: a macro-justiça. Ou seja: ainda que fosse legítimo o controle jurisdicional das políticas públicas, o jurista não disporia do instrumental técnico ou de informação para levá-lo a cabo sem

---

the impropriety of judicial intervention in public law cases. This perceived illegitimacy fuels attacks on the court's role as guardian of constitutional and other public values. A normative foundation is crucial to developing, sustaining, and, where appropriate, criticizing public remedial activity. (Texto original) (Tradução livre)

desencadear amplas distorções no sistema de políticas públicas globalmente considerado. (BARCELLOS, 2008, p. 127)

Esta crítica é considerada relevante por Ana Paula de Barcellos e que demanda um maior ônus argumentativo na intervenção em políticas públicas a se realizar. De fato, o Poder Judiciário é levado a decidir sobre uma demanda em concreto, não possuindo, em regra, elementos suficientes para examinar se sua intervenção pontual não é nociva do ponto de vista global.

Segundo Barcellos, (2008), a justificativa para a intervenção revelar-se-ia fundamentada a depender do objeto a ser juridicamente controlado e a modalidade de intervenção. No tocante ao objeto das políticas públicas, Ana Paula de Barcellos assevera que o controle pode ocorrer em abstrato sobre:

No primeiro bloco, será possível controlar, em abstrato: i) a fixação de metas e prioridades por parte do Poder Público em matéria de direitos fundamentais; em concreto, será possível cogitar do controle (ii) do resultado final esperado das políticas públicas em determinado setor. No segundo grupo, é possível controlar ainda três outros objetos: (iii) a quantidade de recursos a ser investida, em termos absolutos ou relativos, em políticas públicas vinculadas à realização de direitos fundamentais; (iv) o atingimento ou não das metas fixadas pelo próprio Poder Público, e (v) a eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos destinados a determinada finalidade. (BARCELLOS, 2008, pp. 128-129)

Em relação à modalidade de controle, Ana Paula de Barcellos (2008) divide-os em controle individual, coletivo e abstrato. As últimas modalidades (coletivo, por ações coletivas e abstrato, por controle concentrado objetivo de constitucionalidade) superariam com mais facilidade os óbices apresentados ao controle judicial, na medida em que, em seu caráter de generalidade, assemelhar-se-iam com a generalidade das políticas públicas em si. Sobre o maior grau de legitimidade de ações coletivas e abstratas, menciona Barcellos que:

Em segundo lugar, será mais fácil lidar com os argumentos da crítica operacional nesse contexto do que seria no âmbito de ações individuais. Com efeito, a discussão coletiva ou abstrata exige naturalmente um exame do contexto geral das políticas públicas discutidas (a “macro-justiça”) - o que em geral não ocorre no contexto de ações individuais -, e toma mais provável esse exame, já que os legitimados ativos (Ministério Público e associações) terão melhores condições de trazer tais elementos aos autos e discuti-los. Por fim, a discussão em sede coletiva ou abstrata favorece a isonomia, evitando as distorções que os processos individuais podem gerar na distribuição de bens dentro da sociedade, já que a solução produzida será aplicável em caráter geral. Por isso mesmo, aliás, e como já se referiu, uma ação coletiva ou abstrata é capaz não apenas de evitar um sem número (sic) de demandas individuais, livrando o Judiciário de uma sobrecarga adicional, mas também os próprios Poderes Públicos de responderem a uma quantidade significativa de ações individuais. (BARCELLOS, 2008, pp. 143-144)

Um cuidado deve ser levado em consideração quanto à legitimidade das ações coletivas em políticas públicas. Isto porque, diante do sistema de legitimidade para a ação civil pública, cujo rol é taxativo e previsto no artigo 5º da Lei nº 7.347/85, pode existir um distanciamento entre os legitimados ativos e os atingidos pela política pública sob intervenção. Sendo assim, um grau de participação e de consensualidade (que será abordado mais a fundo no próximo tópico), é essencial para a legitimidade da intervenção:

Por outro lado, a legitimidade das soluções consensuais sobre políticas públicas depende, indubitavelmente, da permeabilidade dessas negociações à participação dos grupos que podem ser atingidos e de especialistas no tema.

A intervenção da comunidade envolvida é fundamental para que a solução obtida realmente espelhe os anseios sociais. Não é raro que alguns acordos, embora concluam o processo, o fazem desagradando exatamente o público que deveria ser beneficiado. Em tais situações, evidencia-se que a participação do “legitimado extraordinário” da ação coletiva deixou de representar a coletividade, para representar algum interesse outro, desvirtuando o âmago da autorização legal para sua intervenção desse tipo de causa. Além disso, a participação social permite o controle – pelo público que será impactado pela decisão – sobre o conteúdo, as razões e as possibilidades da solução acordada. Sabendo os motivos que levaram a certo acordo, é possível que a sociedade tenha maior compreensão sobre os limites existentes (em relação a outras possíveis soluções) e sobre a utilidade de determinada cláusula ou de determinada prestação. Também é possível, com isso, que esses grupos exerçam seu legítimo poder de opor-se aos termos do acordo, demonstrando sua insatisfação com a atuação do legitimado extraordinário, do poder público ou do Poder Judiciário. Enfim, essa intervenção é essencial para a legitimidade e para o controle da solução consensual. (ARENHART, 2015, p. 228)

A linha comunicacional entre legitimados ativos para ações civis públicas e a população, substituída pelo autor de eventual demanda, não é a única forma de diálogo exigido para conferir legitimidade à intervenção judicial em políticas públicas. Há necessidade de diálogo entre o legitimado ativo e o Poder Judiciário, de um lado, e o próprio Poder Executivo, responsável pela implementação, a fim de obter a consensualidade e facilitação da execução da política pública implementada (DIDIER JR. et al, 2020).

Outro critério de legitimidade que deve ser considerado é a distinção entre “políticas de estado” e “políticas de governo”. Conquanto exista controvérsia acerca da distinção (SCHIMIDT, 2018), as políticas de estado são aquelas que se relacionam com a estrutura jurídica consolidada de um determinado estado, cuja exigibilidade decorre do ordenamento jurídico e do contexto social; por sua vez, as políticas de governo, conquanto também devam ter respaldo normativo, estão dentro da margem

de decisão do detentor de mandato eletivo, não possuem o mesmo grau de exigibilidade social e jurídica e relacionam-se com a sua agenda administrativa.

Pertinentes os critérios de diferenciação das políticas de estado e políticas de governo dispostas por Fernando Aith (2006):

Quando a política pública tiver como objetivos a consolidação institucional da organização política do Estado, a consolidação do Estado democrático de direito e a garantia da soberania nacional e da ordem pública, ela poderá ser considerada política de Estado. Dentro desse quadro, pode-se afirmar, ainda, que uma política é de Estado quando voltada a estruturar o Estado para que este tenha as condições mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos. Quando, de outro lado, os objetivos das políticas públicas forem o de promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humanos específicos expressos em nossa Carta, pode-se falar em política de governo. (AITH, 2006, P. 235)

João Pedro Schmidt, ao distinguir as políticas de estado e políticas de governo, ressalva que as políticas inovadoras costumam iniciar-se como políticas de governo e, mediante processo de consolidação social, acabam por se entranhar na estrutura estatal:

Políticas de governo expressam opções de um governo ou de governos com a mesma orientação ideológica; estão menos enraizadas na institucionalidade estatal e menos legitimadas pelo conjunto das forças políticas. Políticas de estado expressam opções amplamente respaldadas pelas forças políticas e sociais, têm previsão legal e contam com mecanismos e regulamentações para a sua implementação. Políticas inovadoras frequentemente iniciam como políticas de governo e é o enfrentamento vitorioso dos desafios da institucionalização e da legitimação político-social que as leva à condição de políticas de estado, as quais “atravessam” governos de diferentes concepções ideológicas por estarem entranhadas no aparato estatal e terem ampla legitimação. Caracterizar uma política como sendo “de estado” não é conferir um qualificativo de excelência ético-política e sim reconhecer que ela reúne condições para se prolongar no tempo. Políticas de governo tendem a ser provisórias; políticas de estado, duradouras. (SCHIMIDT, 2018, pp. 129-130).

Retomando o processo evolutivo da luta pela questão urbana, à luz da consolidação das normas urbanísticas, tanto na Constituição Federal, quanto no Estatuto da Cidade, constata-se que o cumprimento mínimo das diretrizes e da função social da cidade configura-se em “política de estado”, ou seja, o grau de discricionariedade e decisão política para garantia de um direito social positivado é menor, sendo maior a possibilidade de controle judicial. Celso de Melo, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45, lecionou que:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS

VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional inseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado" (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. Celso de Melo). (BRASIL, 2004)

O que se pode inferir do quadro atual da legitimidade na intervenção judicial em políticas públicas é que existem requisitos negativos e positivos para que a sindicabilidade judicial possa ser considerada, sendo o primeiro a inércia estatal e o segundo a existência de um direito social positivado configurado em uma política de estado. Não bastam, igualmente, os requisitos mínimos de sindicabilidade: há limites objetivos sobre o que efetivamente é possível controlar, sob pena de se substituir o administrador. Conforme Barcellos (2008), os limites objetivos são o controle sobre: a) metas e prioridades do Poder Público; b) resultado final esperado da política pública; c) quantidade de recursos a ser investida; d) atingimento de metas fixadas pelo próprio poder público e; e) eficiência mínima na aplicação dos recursos.

### **6.3 Ações Coletivas e Processo Coletivo Estrutural – método adequado de intervenção em políticas públicas**

É possível perceber que o questionamento sobre a sindicabilidade ou não de políticas públicas fora de seu campo natural de análise (Poder Executivo), graças à evolução social e jurisprudencial demonstrada, encontra-se parcialmente superado. Ou seja, é possível a intervenção, havendo questionamentos sobre seus limites, os quais são passíveis de discussão de acordo com cada litígio existente. A questão, portanto, possui relação com o objeto, modo, tempo e grau da intervenção, não sobre sua vedação em abstrato.

Na seara urbanística há previsão expressa da possibilidade do manejo de ações civis públicas, conforme o inciso VI do artigo 1º da Lei nº 7.347/85 (BRASIL,

1985), o que torna desnecessária a discussão sobre a possibilidade da utilização da tutela coletiva para esta temática, isto é, existe previsão legal expressa sobre a ação coletiva relacionada com o direito urbanístico.

A dificuldade da análise se dá pela densificação do direito à cidade em si, da função social da cidade e de suas diretrizes, a qual deve ser realizada mediante edificação de políticas públicas multidisciplinares. Neste contexto, são necessárias medidas articuladas entre vários entes, geralmente aliada à implementação de programas de ação estatal de elevada complexidade. As políticas públicas, portanto, estão intimamente relacionadas com a noção de problema estrutural e, por conseguinte, de processo estrutural:

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação). (DIDIER JR., ZANETI JR. e OLIVEIRA et al., 2020, p. 104)

É importante a distinção entre a relação “lícito/ilícito”, mencionada por Fredie Didier et. al (2020), e contrapô-la com o problema estrutural. Existem situações que a desconformidade estrutural se revela como propriamente uma ilicitude como, por exemplo, a oferta de número insuficiente de vagas em escolas de ensino fundamental e médio (educação básica). Considerando que a educação básica é obrigação do Estado, conforme artigo 208, I, da Constituição Federal, o não-oferecimento de vagas é violação frontal ao comando constitucional (BRASIL, 1988).

No entanto, há situações em que a desconformidade não se revela propriamente em um ilícito (ainda que não diretamente). A não-concretização integral de um direito fundamental de conceito aberto que demanda várias políticas públicas para sua realização é o que se denomina de “situação de desconformidade”. Neste sentido, a noção de desconformidade estrutural é essencial para compreensão integral das questões criminológicas e urbanísticas propostas neste estudo. Há aqui, portanto, um processo de transição entre: a) um estado atual estabilizado e desconforme com os objetivos do ordenamento jurídico e; b) a busca do ideal positivado. Assim leciona Marcos Paulo Passoni (2023):

O estado de coisas desejável pelo Direito posto no ordenamento jurídico representa o objeto do resultado, transforma-se em um fim, em uma meta a alcançar-se, de modo que medidas ou técnicas estruturantes servirão de

bases ou plataformas escalonadas para a realização da transição entre o estado de coisa atual consolidado e o estado de coisa ideal. As medidas ou técnicas estruturantes visam a metas próximas ou intermediárias com o objetivo último de atingir a meta remota ou final (estado de coisa ideal desejável). A meta remota ou final estará apoiada comumente em uma multiplicidade de metas próximas ou intermediárias antecedentes, com a promoção de decisões interlocutórias (art. 203 e 1.015 do CPC). (PASSONI, 2023, pp. 37-38)

A noção de problema estrutural possui íntima conexão com o denominado “estado de coisas inconstitucional”, adotado pelo Supremo Tribunal Federal, por exemplo, nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (relativa ao sistema carcerário) e nº 976 (população em situação de rua). Em ambos os casos houve o reconhecimento de uma grave omissão estatal e necessidade de implementação de medidas estruturantes, tendo a primeira destas arguições já sido julgada procedente, com o estabelecimento de diversas medidas ao Poder Público.

Antes mesmo do estabelecimento dos comandos estruturantes, contudo, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 347, em sua decisão de mérito, reconheceu expressamente a ocorrência de um “estado de coisas inconstitucional” no sistema carcerário. A Suprema Corte utilizou como fundamento no voto condutor do acórdão o conceito de processo estrutural e sua utilidade na no reconhecimento e correção do “estado de coisas não ideal violador da constituição” na busca da realização de um “estado ideal” positivado:

26. Processos estruturais são processos que têm por objeto uma situação persistente de desconformidade do funcionamento burocrático que causa ou perpetua a violação a direitos fundamentais, cuja solução geralmente envolve a correção ou reformulação de políticas públicas [25]. O primeiro processo estrutural reconhecido pela doutrina é *Brown v. Board of Education*. O julgado reuniu um conjunto de casos que questionavam a constitucionalidade da separação entre brancos e negros nas escolas, ao argumento de que a medida implicava violação dos direitos dos negros à igualdade. A decisão reconheceu a inconstitucionalidade da segregação, mas seu cumprimento ocorreu de forma progressiva, por meio da concretização de uma série de medidas e ordens judiciais, e também da aprovação de normas no âmbito político.

(...)

29. A compreensão acerca dos processos estruturais foi amadurecendo com o tempo nas distintas jurisdições em que se desenvolveram, reconhecendo-se como características comuns àqueles feitos que alcançaram maior efetividade, além da existência de um estado de coisas não ideal violador da Constituição (...) (BRASIL, 2023)

Assim, é possível estabelecer uma ligação conceitual entre o “problema estrutural” e o “estado de coisas não ideal violador da constituição” (nomenclatura do Supremo Tribunal Federal) ou “estado de coisas inconstitucional”. A situação de fato longe de um ideal positivado é um problema estrutural que, para que haja seu

reconhecimento, necessita de alguns requisitos<sup>26</sup>:

(i) a vulneração massiva e generalizada de direitos, normalmente, e não-exclusivamente, de direitos fundamentais, de um número significativo de pessoas; (ii) a omissão prolongada das autoridades no cumprimento de suas obrigações para a garantia e a promoção dos direitos; (iii) as violações de direitos que para a sua superação necessitem da adoção de medidas e de técnicas estruturantes, normalmente complexas e por uma pluralidade de órgãos; (iv) a implementação de direitos que envolvam mudanças estruturais, seja privada ou pública, e que podem depender da alocação de recursos públicos, correção das políticas públicas existentes ou formulação de novas políticas, dentre outras medidas; e (v) a potencialidade de congestionamento da Justiça, se todos os cidadãos que tiverem os seus direitos violados acorrerem individual ou coletivamente – de forma não-estrutural – ao Poder Judiciário. (PASSONI, 2023, p. 40)

Diante destes requisitos, vê-se que a questão da violência urbana é nitidamente um problema estrutural que configura um estado de coisas não ideal violador da constituição: a) há uma vulneração massiva de direitos, fundamentais ou não, de um número indeterminado de habitantes das cidades; b) é possível detectar uma omissão prolongada na aplicação de uma política pública de urbanização integral ou “urbanismo social”, com o foco na promoção de direitos fundamentais e na redução da violência; c) não há uma solução monofásica da questão da violência urbana, havendo necessidade de medidas estruturantes, complexas e multidisciplinares; d) existe necessidade de correção e criação de políticas públicas; e) há não só uma possibilidade de multiplicação massiva de demandas judiciais, mas uma natureza difusa da titularidade de muitos dos direitos violados, o que recomenda seu tratamento coletivo.

Sendo um problema nitidamente estrutural, seu tratamento demanda uma solução processual condizente, de natureza complexa e multifásica. Neste contexto, exsurge o que se denomina como “processo estrutural”, isto é, a resposta judicial para um litígio subjacente que não demanda uma adjudicação simplificada. Segundo Edilson Vitorelli, o processo estrutural é de natureza coletiva e neste se pretende, pela via jurisdicional, a reorganização de uma estrutura causadora de violações de direitos, possuindo um litígio estrutural subjacente (VITORELLI, 2021).

---

<sup>26</sup> A jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, uma das fontes da argumentação do estado de coisas inconstitucional junto ao Supremo Tribunal Federal, estabeleceu requisitos similares aos citados por Passoni (2023): A jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia reconhece como elementos para a decretação do ECI: (i) a ocorrência de uma violação massiva a direitos fundamentais; (ii) a omissão persistente das autoridades no enfrentamento de tal violação; (iii) a necessidade de intervenção de diversas entidades e autoridades para solucionar o problema; (iv) o risco de sobrecarga jurisdicional caso as mesmas questões sejam levadas ao Judiciário por meio de litígios individuais.

Uma breve digressão deve ser realizada. Apesar de o processo estrutural ser um processo coletivo, Edilson Vitorelli (2019) defende que a tipologia clássica dos direitos coletivos *lato sensu*, dividida em direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, prevista no parágrafo único do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor<sup>27</sup>, não é suficiente para caracterizar os direitos transindividuais. Estes são definidos sobretudo por seu grau de conflituosidade e complexidade. A complexidade possui correlação com a questão estrutural citada e está intimamente relacionada com a questão urbanística e a violência nas cidades. Segundo Vitorelli, a complexidade é:

(...) a existência de potencial desacordo razoável acerca de qual seria a tutela jurisdicional adequada do direito material em determinado contexto litigioso. Litígios complexos são aqueles em que há diversas possibilidades de tutela, todas com relações variáveis de custo-benefício. A análise, por isso, afasta-se significativamente do binômio lícito-ilícito e se aproxima, inevitavelmente de considerações que dependem de inputs políticos, econômicos e de outras áreas do conhecimento. Os problemas são policêntricos e sua solução não está preestabelecida na lei. Se a solução do litígio é facilmente passível de ser extraída ordenamento jurídico, o litígio é simples. (VITORELLI, 2019, p. 67)

Já a conflituosidade é o grau de desacordo interno da própria sociedade envolvida no litígio coletivo sobre qual a solução adequada para o problema estrutural examinado (VITORELLI, 2019). Isto quer dizer, por exemplo, que um mesmo grupo pode divergir internamente sobre qual a tutela necessária para reparar a violação a um direito, o que pode ocasionar dificuldades em relação à efetivação adequada do direito subjacente.

Retomando a tipologia adotada por Vitorelli (2019), os litígios coletivos podem ser classificados como: a) litígios transindividuais de difusão global; b) litígios transindividuais de difusão local e; c) litígios transindividuais de difusão irradiada.

Os litígios transindividuais de difusão global são aqueles em que a lesão não atinge diretamente os interesses de indivíduos em específico, levando à

---

<sup>27</sup> Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

conclusão de que sua titularidade é imputável à sociedade como um todo, sendo esta a categoria que mais se assemelha à definição clássica do litígio coletivo (VITORELLI, 2019). Devido ao distanciamento e a ligação indireta entre o direito violado e seus titulares, seu grau de conflituosidade interna é reduzido.

Por sua vez, os litígios transindividuais de difusão local são aqueles em que as lesões atingem com gravidade comunidades específicas. Estes grupos atingidos costumam ter *“fortes laços de afinidade social, emocional e territorial, traduzidos em alto grau de consenso interno”*. (VITORELLI, 2019, p. 83). Neste caso, os direitos desrespeitados são passíveis de atribuição direta aos atingidos. Apesar do alto grau de consenso interno, a proximidade do direito violado ao titular eleva o grau de conflituosidade em relação à primeira categoria, sendo possível concluir que, em um gradiente de conflito, o seu grau seria mediano (VITORELLI, 2019).

Por sua vez, a última categoria seria a de litígios transindividuais de difusão irradiada. Segundo Vitorelli (2019), retomando a noção de megaconflitos de Mancuso (2008), são litígios cujas lesões afetam os interesses dos atingidos pertencentes a diversos segmentos sociais, com impactos diferenciados entre si. Estas pessoas não possuem necessariamente uma relação anterior subjacente, não compõem a mesma comunidade e podem ter uma perspectiva social divergente. A conclusão é que as visões sobre as soluções são antagônicas, o grau de conflituosidade dos atingidos é elevado e os processos possuem natureza multipolar (VITORELLI, 2019).

A utilidade desta nova tipologia é a compreensão de que, sobre o objeto de estudo desta dissertação, as violações do direito à cidade, em especial sob o prisma do direito à cidade segura, atingem de forma diferenciada diversos segmentos da sociedade. Explica-se.

A reformulação urbanística de uma determinada região da cidade beneficiará a todos indiretamente (litígio global). No entanto, sobre a região em si mais atingida pela violência urbana diretamente, as intervenções urbanísticas produzirão efeitos concretos em sua vida diária (melhorias de infraestrutura, implantação de serviços públicos não fornecidos etc.), possuindo, neste particular, natureza de litígio transindividual de difusão local. Ao mesmo tempo, dentro da mesma região atingida pela violência urbana, existirão grupos com relações entre si quase inexistentes que serão impactados de forma diferenciada (como por exemplo, os moradores da região, aqueles que possuam comércio no local, mas não são residentes e aqueles que apenas por ali transitam diariamente).

A compreensão dos caracteres complexidade e conflituosidade, bem como sua flutuação dentro de um mesmo litígio são essenciais para se conferir legitimidade à intervenção judicial em política pública de alta complexidade, como a questão da violência urbana. Isto porque, a despeito da previsão legal de legitimados para a tutela coletiva, mormente para o manejo de ações civis públicas, o grau de legitimidade da intervenção diminui à medida em que o litígio perde seu caráter global e passa a ser local ou irradiado. O Brasil, que adotou um sistema fixo de legitimidade, não possui um controle *a posteriori* da representatividade adequada na tutela coletiva. Neste sentido, leciona Vitorelli (2019) que:

Além disso, o requisito da representatividade adequada foi formulado pelo direito norte-americano em um contexto muito diferente do que existe nos países de civil law. Naquele país, em primeiro lugar, o representante é, em regra, um dos membros da classe e, por essa razão, será atingido pela decisão, tanto quanto os ausentes. Essa, como se sabe, não é a realidade brasileira, em que o processo é conduzido por entes legitimados por lei, sem relação direta com o grupo. Há, ainda, no direito estadunidense, um forte controle de admissibilidade da ação coletiva (class certification) e da qualidade da representação. Esse controle inexistente no Brasil, dado que muitos autores entendem que a legitimidade do representante decorre da lei e não de um exame judicial casuístico. (VITORELLI, 2019, p. 122)

De forma ainda mais crítica, Arenhart (2015) elucida o problema do distanciamento entre o legitimado para a ação coletiva e seu substituído, o que pode minar a legitimidade da tutela coletiva:

As ações coletivas, por outro lado, também não representam resposta muito melhor. Isso porque, substancialmente, a tutela coletiva brasileira, grosso modo, pode ser resumida em um processo “individual”, no qual o autor da demanda se legitima à proteção de interesses de terceiros ou de toda coletividade. Em verdade, a tutela coletiva nacional não é, a rigor, uma técnica que permite à coletividade expressar sua vontade ou seus interesses. Ao contrário, o que ela faz é autorizar alguns entes a, dizendo-se porta-voz de uma coletividade, defender os interesses desta. Essa proteção, porém, faz-se exatamente do mesmo modo como se realiza a proteção de interesses individuais. Os instrumentos processuais são os mesmos, as técnicas são as mesmas e mesmo o procedimento desenhado é, substancialmente, o mesmo que é empregado para a tutela de interesses individuais em sentido estrito. (ARENHART, 2015)

A questão do déficit de legitimidade será esmiuçada em tópico posterior, contudo, o que se deve ter em mente é que, no âmbito de processos estruturais complexos, existe a necessidade de adoção de técnicas processuais diferenciadas que permitam um elevado grau de participação dos atingidos, ainda que estes não participem diretamente do processo ou possuam uma condição diferenciada de participante. (TEMER, 2022)

O que se percebe, portanto, é que, a política pública sonhada é um

problema estrutural que se converte em litígio estrutural e demanda, evidentemente, uma tutela de mesma qualidade. No entanto, mesmo com a configuração dos requisitos mínimos de sindicabilidade (ver tópico 6.2 – inércia estatal e direito social positivado e não concretizado), há necessidade de que a tutela que exsurgir do litígio de natureza estrutural possua características comuns: a) flexibilidade; b) consensualidade; c) multipolaridade; d) coletividade e; e) complexidade (VITORELLI, 2021).

Vale salientar que o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2023), na ADPF nº 347, adotou parâmetros similares, ainda que com ligeiras diferenças: a) caráter bifásico; b) flexibilidade processual; c) dialogicidade; d) coletividade e multipolaridade e; e) complexidade da solução.

A flexibilidade processual refere-se à maleabilidade ritualística, ou seja, a possibilidade de o magistrado não estar adstrito ao pedido inicial (princípio da congruência), bem como outras espécies de flexibilização processual. Diante da complexidade da questão estrutural e necessidade de construção multipolar da política pública, a solução trazida pelo legitimado para a tutela coletiva não necessariamente será a adequada ao caso concreto.

Sofia Temer (2022) entende que existem cláusulas gerais de flexibilização e adaptação do processo, consubstanciadas pelos artigos 327, §2º e 1.049, parágrafo único, ambos do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) e que o magistrado, a fim de garantir uma participação de todos os interessados no processo, pode moldar o rito processual e as intervenções de acordo com o caso concreto.

A consensualidade é parâmetro essencial para o processo estrutural, uma vez que confere legitimidade e aceitabilidade das decisões tomadas em conjunto. Viabiliza-se pelo protagonismo dos negócios jurídicos processuais e denota alto grau de negociação e busca do consenso dos interesses contrapostos. (DIDIER JR. et AL, 2020)

Já a multipolaridade – sobretudo nos litígios de difusão irradiada – relaciona-se com uma superação do paradigma original “autor-réu” do processo civil clássico, mas pela existência de diversos polos em oposição dentro de um mesmo litígio estrutural. Nos dizeres de Sofia Temer:

E a multipolaridade já é realidade de diversos tipos de processos. O principal exemplo talvez seja os chamados litígios estruturais (ou estruturantes), que não se assemelham aos clássicos conflitos, justamente porque há diversos “núcleos de posições e opiniões (muitas delas

antagônicas) a respeito do tema. Os processos de “interesse público” são evidentes exemplos da insuficiência da formatação tradicional do processo – bipolar, retrospectivo, controlado e definido pelos próprios litigantes –, como já reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça. (TEMER, 2022, pp. 221-222)

A coletividade se relaciona com a estrutura coletiva do processo em si, diferenciando-se do processo individual clássico. O processo estrutural é, na maior parte dos casos, um processo de natureza coletiva, conquanto seja possível imaginar um processo que, individual na sua legitimidade, possua como pano de fundo uma desconformidade estrutural (DIDIER JR. et al, 2020).

Com efeito, é possível que haja concordância quanto à matéria de fundo (e.g., ocorrência de um dano), mas com diversas formas antagônicas de solução para o dano causado: a possibilidade de diversas soluções jurídicas para a mesma questão é uma das facetas da complexidade dos processos estruturais (MACHADO e ZANFERDINI, 2022). Neste sentido, definiu o Supremo Tribunal Federal:

V – complexidade da solução: os feitos estruturais tratam de problemas que admitem soluções por diversos meios. Justamente por isso, ao lado da cognição e decisão sobre a existência de uma situação de violação a direitos e de um estado de coisas ideal a ser buscado, dependem ainda do detalhamento e da definição dos meios adequados a alcançar tal estado em uma segunda etapa. Nada impede, contudo, a antecipação parcial da discussão de tais meios, assim como a definição de diretrizes gerais na primeira etapa. (BRASIL, 2023, p. 24)

No esteio da decisão da ADPF nº 347, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2023) ainda definiu a dialogicidade, a qual se relaciona com a noção de consensualidade. Segundo a Corte Suprema, a eficácia das decisões estruturais é incrementada quando a solução é construída mediante interação entre diversas autoridades e instituições, além, evidentemente, das pessoas afetadas e da sociedade civil. O maior número de opiniões sobre uma questão estrutural pode permitir a eliminação de “pontos cegos”, promovendo um maior nível informacional (BRASIL, 2023).

Conquanto tenha sido a primeira característica citada pelo Supremo Tribunal Federal dos processos estruturais voltados à correção de um estado não-ideal (BRASIL, 2023), seu caráter bifásico merece atenção especial. Segundo o Supremo Tribunal Federal:

I - O caráter bifásico: tais feitos envolvem uma primeira etapa, em que se reconhece o estado de coisas não ideal e se identificam os fins gerais a serem buscados para sua superação; e uma segunda etapa, de detalhamento da solução, execução das providências necessárias à superação do ECI e

monitoramento do cumprimento, ambas as fases comportando atos de cognição e de decisão. (BRASIL, 2023, p. 23)

Trata-se, segundo Didier et al. (2020), de uma decisão de caráter complexo. Primeiramente, reconhece-se que norma jurídica de conteúdo aberto prescreve uma situação ideal ou meta a ser alcançada e que a realidade fática não condiz com a norma jurídica paradigma. Esta primeira parte da decisão possui uma “*estrutura deontica de uma norma-princípio*”. (DIDIER et al., 2020)

O reconhecimento da desconformidade com uma norma jurídica abstrata - mas densificada no caso concreto - não é suficiente. Assim, passa-se a uma segunda fase na decisão, estruturando-se o modo de como alcançar o resultado almejado pela norma-paradigma. Aqui, a estrutura passa a ser de “*norma-regra*” (DIDIER JR. et al, 2020).

Então, passando ao problema da violência urbana, a primeira fase da decisão concluiria de que a ação estatal deficiente no combate à criminalidade, muitas vezes resumida ao aumento do policiamento, configura uma omissão inconstitucional, causadora de um “estado de desconformidade” ou “estado de coisas não ideal violador da constituição”, em especial ao direito à cidade, à sua função social e ao direito à cidade segura. Reconhecer-se-ão direitos sociais inerentes à vida urbana que devem ser promovidos pelo Estado, através de medidas estruturantes.

A segunda fase da decisão é de maior complexidade, uma vez que é neste momento que serão determinadas as intervenções em si da política pública. Aqui serão feitas as determinações ao Poder Público de elaborar e executar políticas públicas ou corrigir as já existentes. Diante do longo prazo inerente à execução de diversas políticas públicas, é natural que haja necessidade de estabelecimento de etapas decisórias. Ocorre, por conseguinte, o que vem se denominando de “decisões em cascata”:

Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase ‘principiológica’, no sentido de que terá como principal função estabelecer a ‘primeira impressão’ sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. (ARENHART, 2013)

No que concerne a questão principiológica dos litígios estruturais, é de fácil

percepção sua aplicabilidade às questões urbanísticas, ou seja, o déficit urbanístico que contribui para a violência urbana é inequivocamente um problema estrutural e revela-se em um estado de desconformidade, passível de ser sanado por um processo coletivo estrutural. Não obstante, não basta que a correção da situação de desconformidade seja possível; faz-se necessário averiguar quais medidas de incremento da legitimidade da intervenção podem ser adotadas, de forma a sanar possíveis críticas à transferência de análise do Poder executivo para a esfera judicial.

#### *6.3.1.1 Medidas de incremento da legitimidade do processo estrutural – Dialogicidade e Maleabilidade*

Retomando-se o conceito de política pública como programa abordado no capítulo 5, é neste momento que este será concretamente elaborado, com o estabelecimento de metas e etapas sucessórias para que se corrija o estado de desconformidade reconhecido na primeira parte da decisão. E, igualmente, as maiores dificuldades são encontradas neste capítulo da decisão, porquanto o Poder Judiciário possui as limitações e vieses inerentes à sua atividade primordial: a jurisdição.

A primeira limitação é necessariamente ritualística, ou seja, o processo civil clássico não satisfaz os requisitos mínimos para uma intervenção estrutural. O reconhecimento da insuficiência do processo tradicional (não-estrutural) para a intervenção em políticas públicas é reconhecido não apenas pela experiência jurídica nacional, encontrando eco alhures. Segundo Susan Sturm:

Assim, o tribunal não pode simplesmente confiar nos processos usados para gerar uma decisão de responsabilização para formular uma solução estrutural. O julgamento do mérito não proporciona uma base jurídica ou factual suficiente para a adoção de uma determinada solução. Não existem convenções estabelecidas, como deliberações do júri, para preencher esta lacuna entre o direito e o remédio. A informação e a experiência necessárias para desenvolver a solução são frequentemente mantidas por atores que não participam na determinação da responsabilidade. Portanto, o tribunal enfrenta a tarefa de elaborar tanto o processo quanto a substância do remédio. (STURM, 1991, p. 1364)<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Thus, the court cannot simply rely upon the processes used to generate a liability decision to formulate a structural remedy. The trial on the merits does not provide a sufficient legal or factual basis for adopting a particular remedy. There are no established conventions, such as jury deliberations, to fill this gap between right and remedy. The information and expertise needed to develop the remedy are frequently held by actors who did not participate in the liability determination. Therefore, the court faces the task of crafting both the process and the substance of the remedy. (Texto original) (Tradução livre)

Assume especial relevância, portanto, a questão da dialogicidade do processo estrutural. A fim de se respeitar os limites objetivos da intervenção em políticas públicas<sup>29</sup>, a construção multipolar de uma política pública necessariamente passa por um diálogo, tanto entre o Poder Público omissor, quanto com o autor da demanda (em muitos casos, o Ministério Público), bem como com os atingidos.

A legitimidade não-apriorística da intervenção se reforça neste formato de decisão conjugada, ou seja, a tomada de decisão acerca do rito adotado, bem como, em um segundo momento, a própria implementação da política em si, demandam dialogicidade para reforçar sua aceitação dos atores processuais e de outros atingidos pelas decisões. Ainda na fase de conhecimento, é possível incrementar a legitimidade com a realização de negócios jurídicos processuais ou até mesmo com a adaptação ritualística determinada pelo magistrado (TEMER, 2022).

Moldado o rito processual à sua natureza coletiva, a dialogicidade e maleabilidade se fazem presentes também na fase decisória. Fredie Didier Jr. et al. (2020) entendem que, neste caso, seria aplicável o artigo 493 do Código de Processo Civil, sobretudo em relação à ampliação do “*thema decidendum*”:

O art. 493 do CPC (LGL\2015\1656) também ajuda a compreender a disciplina dos processos estruturais. Esse dispositivo trata da tradicional ampliação do *thema in decidendum* e deve ser lido à luz da natureza flexível indispensável ao processo estrutural.

Ao autorizar e impor que a decisão judicial seja ajustada à realidade atual dos fatos, o legislador diz ao julgador que ele deve interpretar a demanda – e, de resto, as diversas manifestações de interesse e postulações deduzidas ao longo do processo estrutural – segundo o cenário vigente ao tempo da prolação da decisão, flexibilizando a regra da congruência. A dinamicidade com que se altera o cenário fático dos litígios subjacentes aos processos estruturais torna este art. 493 do CPC (LGL\2015\1656) uma ferramenta fundamental para que o juiz, na etapa de efetivação das decisões estruturais, corrija os rumos da tutela executiva de modo a contemplar as necessidades atuais dos interessados. (DIDIER JR. et AL., 2020, p. 14)

Para efeitos práticos, a decisão estrutural legítima e adequada de intervenção em políticas públicas não é aquela que determina “realize determinada obra escolhida pelo magistrado”, mas aquela que: a) estabeleça metas e resultados esperados na intervenção; b) determina a elaboração de um diagnóstico objetivo do problema, a ser realizado pelo Poder Público, em conjunto com a população atingida e com os órgãos técnicos que possuam *expertise* no tema; c) com base neste

---

<sup>29</sup> Como descrito por Barcellos (2008): a) metas e prioridades do Poder Público; b) resultado final esperado da política pública; c) quantidade de recursos a ser investida; d) atingimento de metas fixadas pelo próprio poder público e; e) eficiência mínima na aplicação dos recursos.

diagnóstico, elabore um projeto de intervenção, geralmente multifásico, voltado ao cumprimento das metas estabelecidas pelo órgão prolator da decisão; d) fiscalize a execução com base no projeto apresentado, com realização de diagnóstico posterior da eficácia das medidas implementadas.

Merece especial atenção o projeto de intervenção multifásico. Assim como o rito, a descrição do conteúdo da política posteriormente implementada demanda necessariamente o diálogo entre os atores processuais. Em verdade, é possível que os próprios requeridos na demanda sejam instados a elaborar o conteúdo do programa a ser implementado, com a participação dos atingidos. Esta “deferência aos réus” é uma medida consectária da dialogicidade e incrementa a legitimidade decisória, mas deve ser adotada com parcimônia. O controle de tal deferência é realizado pelos demais sujeitos processuais e avaliado pelo magistrado e se configura no que Susan Sturm (1991) denomina de “processo de remediação do dano”, que será melhor abordado no próximo tópico.

#### *6.3.1.2 Medidas de incremento da legitimidade do processo estrutural – Decisões Multifásicas e o Modelo Deliberativo*

A existência de diversas fases é da essência da decisão estrutural. O problema estrutural, após o seu reconhecimento judicial, demanda a elaboração de uma política pública complexa, com a necessária dialogicidade entre os envolvidos. Não obstante, sua complexidade se desnuda na formatação da decisão, que foge do modelo de adjudicação ou responsabilização (STURM, 1991).

A título elucidativo, Arenhart (2015), no caso da “Ação Civil Pública do Carvão”, demonstrou que a decisão (subdividida em várias decisões) teve as seguintes etapas: a) reconhecimento da existência do dano ambiental; b) oferecimento, em seis meses, de projeto de recuperação da região, com cronograma mensal de etapas; c) execução do projeto no prazo de três anos; d) segunda fase da execução, com a avaliação do projeto de recuperação pela área técnica do Ministério Público Federal; e) terceira fase, consistente na reapresentação do projeto pelos poluidores com as adaptações exigidas pelo Ministério Público Federal; f) criação de um grupo de assessoramento técnico do Juízo (GTA); g) proposta de indicadores ambientais e plano de monitoramento para as áreas degradadas pela mineração de carvão no Estado de Santa Catarina; h) quarta fase de cumprimento de sentença,

com a criação de soluções consensuais entre os degradadores do meio ambiente, Ministério Público Federal, órgãos ambientais que compunham o GTA e das populações atingidas.

As etapas decisórias são essenciais porque se relacionam com o próprio design das *policies*. Ora, se a edificação de uma nova política pública será realizada por meio de um processo jurisdicional, não pode ter sua natureza desvirtuada apenas por ser implementada mediante decisão de outro Poder.

Schmidt (2018) define que as políticas públicas se subdividem em: a) política (princípios, objetivos e diretrizes) e seus meios e recursos; b) plano: detalhamento das diretrizes da política; c) programa: derivado ou associado a um plano, contém suas diretrizes e estratégias para as ações em um determinado setor; d) projeto: menor unidade do processo de planejamento, especificando estratégias e ações para operacionalização de uma unidade de ação e; e) ação: nível mais concreto do planejamento governamental; trata-se de uma iniciativa expressa prevista no plano, programa ou projeto (SCHMIDT, 2018).

Neste particular, as etapas decisórias posteriores ao reconhecimento da situação de desconformidade, para conferir legitimidade à decisão judicial, não pode ser realizada de forma simplificada, no modelo adjudicatório ou de responsabilização clássicos (STURM, 1991). A decisão multifásica demanda que possua paralelos com a estrutura das políticas públicas em si. Portanto, deve existir uma similitude entre as etapas decisórias do processo estrutural com a as etapas de uma política pública em si (política, plano, programa, projeto e ação). O respeito a esta estrutura pode conferir maior legitimidade à intervenção.

No contexto estadunidense, Susan Sturm, ao analisar as características de litígios complexos nos “processos de remediação do dano”<sup>30</sup> (nomenclatura por ela utilizada para os litígios estruturais), defende a adoção de um modelo de “tomada de decisão pública de remediação”<sup>31</sup>, o qual uniria as características de consensualidade sem extrema deferência às partes, ante os amplos poderes que o magistrado detém de controlar e avaliar os acordos realizados. O magistrado atua menos como um prolator do conteúdo das decisões e mais como um garantidor da lisura e da paridade entre os atores processuais (STURM, 1991).

Em suma, Sturm propõe um modelo deliberativo de processo de

---

<sup>30</sup> “Public remedial process”, no original.

<sup>31</sup> “Public remedial decisionmaking”, no original.

remediação em que as partes se reúnem para, com o auxílio de um mediador (nomeado pelo magistrado), adotar as seguintes posturas: a) pré-negociação, com a definição dos pontos controvertidos dos litígios e das partes envolvidas; b) negociação propriamente dita, em que as partes tentam construir um consenso, sob a supervisão direta de um mediador e indireta do magistrado, apresentando-se memoriais das deliberações conjuntas que devem ser controladas pelo magistrado para manutenção da paridade; c) a implementação propriamente dita da solução obtida na segunda fase.

Constata-se, por conseguinte, que a existência de decisões consensuais e subdividas em etapas de construção da decisão são medidas que conferem legitimidade e aceitabilidade da decisão tomada em um processo estrutural, podendo se ter por base o modelo casuístico citado por Arenhart ou o modelo teórico de Susan Sturm como nortes para a construção da solução estrutural. Contudo, não se trata de mera transposição de um modelo, mas utilização de seus princípios e características como balizas para a intervenção necessária.

#### *6.3.1.3 Medidas de incremento da legitimidade do processo estrutural urbanístico – A questão da participação*

Demonstrada a importância do respeito à dialogicidade e consensualidade, bem como à forma de uma decisão estrutural – que deve ser multifásica e se assemelhar à política pública almejada, há necessidade de se avaliar mais a fundo o problema da participação no processo estrutural, sobretudo na seara urbanística, cuja essência demanda o envolvimento dos munícipes e dos principais atingidos pela política pública.

A participação popular, consubstanciada na diretriz da “gestão democrática” prevista no artigo 2º, II, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), é essencial para conferir legitimidade à intervenção, em especial quando o litígio transindividual tiver aspectos locais ou de difusão irradiada (VITORELLI, 2019).

A gestão democrática da cidade em um processo estrutural urbanístico é garantida, portanto, pela configuração do “contraditório ampliado”, ou seja, a possibilidade de influência direta no conteúdo da decisão, garantindo-se uma participação efetiva na construção multipolar da política pública:

É nesse sentido que se exige uma outra dimensão e um novo conteúdo para o contraditório. O direito de influir, aqui, deve poder ser exercido pelos vários núcleos de interesses que podem incidir sobre o objeto da controvérsia, seja diretamente pelos interessados (quando possível), seja por meio de “representantes adequados” de tais interesses, seja ainda pelos especialistas que possam contribuir com o aporte de uma visão mais adequada e correta do problema e de eventuais soluções possíveis. (ARENHART, 2015).

A existência de normas urbanísticas que demandam uma participação ampliada da sociedade impõe aos atores processuais a transposição, ainda que não exatamente idêntica, dos ideais de participação popular para dentro do processo coletivo. Neste caso, a análise não deve se limitar apenas à dialogicidade e consensualidade entre aqueles que já se encontram no processo, mas buscar formas de garantir uma ampla participação social de todos os possíveis atingidos.

Sofia Temer (2022) defende um repensar da participação processual, a qual deve ter por vetores a diversidade, responsabilidade e flexibilidade. O primeiro vetor relaciona-se com a visão de que o processo é um espaço político plural, havendo uma “*troca de influxos com a sociedade e conformação da ordem jurídica e do mundo social*” (TEMER, 2022, p. 97). A responsabilidade configura-se na cooperação de todos os atores processuais para a estruturação e desenvolvimento do processo. Já a flexibilidade se assemelha à maleabilidade ritualística já mencionada (TEMER, 2022).

Sob tais vetores, Sofia Temer propõe um novo modelo de intervenção no processo. A existência de interesse e legitimidade não é avaliada apenas para a propositura da demanda ou para respondê-la. A legitimidade passa a ser *ad actum* e não *ad causam*, havendo zonas de interesse processuais que possibilitam a atuação de não apenas dois, mas diversos polos de atuação. Segundo Temer:

Interesse e legitimidade, nesse contexto, deslocam-se da ideia de lide – justamente porque não mais vistos como pressupostos para permitir unicamente a sua resolução – para serem compreendidos de forma mais ampla e dinâmica. Passam, então, a ser avaliados para cada ato processual (ou módulo de atos): a legitimidade deve ser aferida *ad actum* não *ad causam*, e o interesse não apenas em relação à demanda, mas “para cada módulo ou zona de interesse pertinente ao ato ou conjunto de atos que o sujeito deseja praticar” (TEMER, 2022, pp. 212-213)

Temer (2022) defende, por conseguinte, que a atuação endoprocessual pode se dar de forma setorizada, de acordo com sua zona de interesse. Em termos práticos, por exemplo, poder-se-ia admitir como interveniente no processo estrutural urbanístico uma associação de moradores do local a ser atingido pela intervenção, a fim de que sua participação seja considerada no processo de tomada de decisão e

construção da política pública.

O fio condutor da participação no processo seria o “interesse”, o qual é avaliado em duas etapas ou, nos dizeres de Sofia Temer (2022, p. 257), dois filtros: a) o primeiro é o clássico interesse jurídico, inexistindo grandes questionamentos sobre a viabilidade de intervenção nesta hipótese; b) o segundo é, ausente o interesse jurídico propriamente dito, a identificação de “*outros interesses, escopos ou finalidades pretendidas pelo sujeito, ou reputadas relevantes pelo próprio sistema, averiguando se este pode atuar em outras qualidades ou condições*” (TEMER, 2022, p. 257).

Em havendo interesses que não o clássico interesse jurídico, bem com a existência de zonas de interesse setorizados, Sofia Temer (2022) defende que a participação processual também pode se dar de forma setorizada. Não se trata de que todos os intervenientes assumam a condição de parte, mas que atuem como sujeitos processuais apenas para a proteção dos seus interesses e na estreita e necessária esfera para tanto. Trata-se de uma participação não-plena e pode se resumir a uma mera produção probatória ou a demonstração da vontade do grupo que subsidiará uma política pública posterior. (TEMER, 2022)

A fim de garantir a participação no processo, Temer (2022) enumera fatores que devem ser levados em conta na admissão do interveniente:

(i) a natureza e intensidade do interesse do sujeito; (ii) a finalidade pretendida e a utilidade de sua participação, sobretudo em termos de contribuição para o resultado do processo (para si, para os sujeitos originários e para a sociedade); (iii) o estado do processo; (iv) a eventual representação já existente de tal interesse ou atuação já admitida que busque a mesma finalidade; (v) a relação do ingressante com o objeto litigioso do processo e com os sujeitos originários. (TEMER, 2022, p. 357)

Assim, para satisfazer a necessidade de participação da legislação urbanística é possível fazê-lo sob as balizas defendidas por Sofia Temer, de intervenção de acordo com zonas de interesse, obtendo-se um ganho de legitimidade decisória.

O incremento da legitimidade também pode ocorrer pela admissão de *amicus curiae*, conforme previsão do artigo 138 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), ou a realização de audiências públicas, as quais possuem previsão normativa no artigo 27, inciso IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1993) e na Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, pelo artigo 4º, inciso XXII, com redação dada pela Lei Complementar nº 132 (BRASIL, 2009). Além disto, o próprio

Código de Processo Civil prevê o uso do instrumento na resolução do incidente de resolução de demandas repetitivas (artigo 983, §1º) e no julgamento de recursos extraordinários e especiais repetitivos (artigo 1.083, II) (BRASIL, 2015).

Em relação à previsão legal de audiências públicas no Código de Processo Civil, conquanto estas tenham sido previstas para o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e para o julgamento de Recursos Extraordinários e Especiais repetitivos, não se vislumbra óbice na sua aplicação em um processo coletivo estrutural. Isto porque, além da possibilidade legal para Ministério Público e Defensoria Pública já citada, a tutela coletiva configura-se em microssistema, havendo comunicação entre os dispositivos normativos voltados à maximização da referida tutela. Ademais, a *ratio* dos incidentes processuais do Código de Processo Civil é a mesma de um processo coletivo: a uniformização de decisões que atinjam um número grande ou indeterminado de pessoas.

A utilização das audiências públicas não é o único instrumento amplificador da legitimidade de um processo estrutural. Vitorelli defende que é possível uma audiência concentrada ou mista – com participação e decisões subsidiadas pelas partes e mescla de técnicas autocompositivas (e.g. mediação e conciliação) e instrutórias - a fim chegar a uma decisão de maior qualidade e aceitabilidade:

A melhor alternativa, nessa situação, é a condução de audiências pelo juiz, nas quais se mescle o caráter de busca pelo consenso, ao mesmo tempo em que se produzem provas e, eventualmente, tomam-se decisões. Não há condições de promover uma cisão entre essas fases, sem que ambas militem em desfavor da efetividade uma da outra. De um lado, as partes darão pouco valor à tentativa de acordo, porque ele acabou de ser tentado durante o inquérito civil. De outro, tudo o que for apresentado e debatido nessa audiência não poderá ser aproveitado na instrução (princípio da confidencialidade da mediação, art. 2º, VII, da Lei 13.140/15), o que prejudica e retarda a elaboração do plano de transformação estrutural e da eventual futura decisão. (VITORELLI, 2021, p. 351).

Além disto, sugere-se o modelo de *town meeting*, no qual o magistrado delimita pontos controvertidos e leva à discussão junto à comunidade, a fim de promover um diálogo de construção do consenso:

O juiz, nesse modelo, toma a frente da direção do processo, delimitando as questões relevantes e conduzindo a produção de provas para fomentar ocasiões de diálogo ampliado com a sociedade impactada, nos moldes da atuação de órgãos administrativos ou legislativos. Realizam-se audiências e eventos públicos para permitir a participação direta e informal de uma ampla gama de interessados. (VITORELLI, 2021, p. 418).

O mesmo Vitorelli (2019, pp. 498-505) alerta para a pouca eficácia das audiências públicas, as quais são contaminadas pela indefinição do objetivo do ato e pelo dogma de participação de absolutamente todos os presentes, que tornam difusa a tomada de decisões. Afirmou este autor que seria mais produtivo, a depender do caso, a realização de votações em pontos pré-estabelecidos. Além disto, as audiências públicas podem se tornar palco de confronto entre os presentes.

Sofia Temer (2022, p. 392) defende a eleição de porta-vozes de grupos específicos, de forma a melhorar a qualidade da representação dos grupos intervenientes por zonas de interesse. A eleição de porta-vozes pode servir como contraponto à desordem que pode ocorrer nas mencionadas audiências públicas.

O que se pode concluir neste particular é que a própria execução da decisão, a qual inclui a execução da política pública, possui necessariamente contornos de consensualidade. Ressalte-se: não é propriamente uma decisão colegiada, uma vez que cabe ao Magistrado a determinação do comando normativo concreto consubstanciado na sentença. Mas o conteúdo desta decisão, para ser considerado legítimo, demanda um alto grau de consensualidade, chegando-se a falar em “execução negociada” (DAHER, 2019). Neste sentido, leciona Lenna Luciana Nunes Daher:

O diálogo entre os atores da demanda permite a definição de um verdadeiro plano estratégico, cujo objetivo primordial é o alcance da concretização do valor constitucional, sendo necessário, para tanto, a definição das atividades, em etapas e cronograma factível, definindo-se, principalmente quem serão os responsáveis por cada ação. Dificilmente uma execução baseada em um único comando abstrato e com prazos estanques seria capaz de, por si só, ensejar a movimentação da complexa máquina administrativa em direção à implementação de política pública. (DAHER, 2019, p. 77)

No caso concreto da questão urbanística, é recomendável incorporar as medidas de participação e gestão democrática e adaptá-las ao processo de edificação de políticas públicas na segunda fase da “decisão em cascata”. Nem o magistrado, nem o autor coletivo, tampouco o Poder Público conseguirão compreender todas as necessidades de segurança – em sentido ampliado - de uma determinada região. É imprescindível o envolvimento dos atingidos pela sonegação da política pública na construção de uma nova realidade. O uso destes instrumentos, evidentemente, é exemplificativo, podendo haver outras modalidades de participação (pesquisas, consultas públicas, *surveys*, etc.). (VITORELLI, 2019 e TEMER, 2022)

O exame todas as modalidades existentes de incremento de legitimidade

pela participação, por óbvio, foge ao objeto deste estudo. Contudo, vê-se que a ideia-base de construção do consenso do processo estrutural urbanístico relaciona-se com a gestão democrática das cidades e deve ser aplicada de forma a possibilitar a construção de uma política urbana inclusiva, com o que se denomina de “urbanismo social”, voltada à promoção de uma cidade segura, na acepção restrita e ampla do termo.

#### ***6.4 Ministério Público e poliarquia – uma progressiva complicação***

É certo que a intervenção judicial nas políticas públicas não se dá sem provocação. Destarte, o exame do comportamento do autor da demanda coletiva, em especial o Ministério Público, é essencial para a compreensão do fenômeno da intervenção judicial nas políticas públicas.

No contexto da Constituição Federal, conquanto a defesa de interesses coletivos tenha sido atribuída a outros órgãos como a Defensoria Pública, com a redação do artigo 134 dada pela emenda constitucional nº 80 de 2014 (BRASIL, 2014), o Ministério Público foi o primeiro órgão de Estado estabelecido pela Constituição Federal como autor coletivo por excelência, isto é, cuja essência se dá pela defesa do regime democrático e dos interesses sociais. A identidade constitucional do Ministério Público pós-1988 se dá não apenas pela promoção da ação penal pública (art. 129, I, do Código Penal), mas pela promoção dos interesses sociais. (BRASIL, 1988)

Uma ressalva deve ser realizada neste particular. A atuação examinada neste tópico do estudo é a atuação do Ministério Público frente a um problema estrutural, em especial o urbanístico. Não se confunde com o que Assagra e Costa (2019) definem como “processo penal coletivo”, o qual teria por objeto a defesa de bens jurídicos coletivos dentro do próprio processo penal. Conquanto relevante a análise, a atuação dentro do processo penal possui mais contornos de responsabilização (STURM, 1991). A atuação frente a um problema estrutural passa pela edificação de uma política pública sonegada pelo Estado, não sendo suficiente a mera responsabilização do agente desidioso.

Analisar a atuação do Ministério Público não é demérito a outras instituições ou estabelecimento de hierarquias entre órgãos. Cuida-se de constatação de que, ao contrário de outros legitimados, o Ministério Público possui um poder-dever de, constatada uma irregularidade no âmbito coletivo com a inobservância de um

interesse social, tutelá-lo. O Ministério Público é o que Teori Albino Zavascki (2005) chamava de “legitimado universal”. Neste sentido, leciona Emerson Garcia:

Por imperativo constitucional, a funcionalidade do Ministério Público, enquanto estrutura orgânica, é promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. É bem perceptível, portanto, que sua atuação não privilegia propriamente o interesse individual, ressalvado aquele de natureza indisponível, mas, sim, o coletivo, bem expresso nos referenciais de ordem jurídica, democracia e interesse social. Não é por outra razão que a Constituição de 1988, em seu art. 129, III, outorgou ao Ministério Público a função institucional de ajuizar a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, permitindo, ainda, que a mesma legitimidade fosse estendida a outros entes (CR/1988, art. 129, § 1º). Apesar dessa “legitimidade estendida”, é factível a preferibilidade atribuída a atuação do Ministério Público, isso por ter recebido, de modo expresso, o honroso munus de promotor da tutela coletiva. (GARCIA, Emerson., 2015, p. 445)

Assim, malgrado a atuação coletiva seja possível a outros órgãos legitimados, ela é imposta ao Ministério Público como *raison d’être*<sup>32</sup>. E, para o exercício deste poder-dever, foi-lhe conferido na Constituição (sem prejuízo de outros instrumentos) o inquérito civil, procedimento investigativo de natureza inquisitória que serve para conferir subsídios para o ajuizamento de uma posterior ação civil pública (GARCIA, 2015). Neste quadro, o Constituinte espera uma ação do Ministério Público voltada à promoção de direitos coletivos e interesses sociais, tornando-o ator relevante na edificação do estado ideal constitucional.

Se o Ministério Público, assim como o Poder Judiciário, possui uma necessária participação na promoção dos interesses sociais, trazendo mais esferas de poder para o controle das *policies*, é necessária a compreensão da legitimidade democrática de tal participação. Com efeito, a mesma crítica feita ao Poder Judiciário – “a razão sem voto”, nos dizeres de Luís Roberto Barroso (2015) - poderia ser feita ao Ministério Público, ante a ausência de eleições para a escolha dos membros destas entidades.

Para uma melhor compreensão sobre o questionamento da legitimidade da intervenção de outras esferas de poder, é necessário invocar as lições de Daniel Innerarity (2020), o qual defende a noção de “democracia complexa”. Poder-se-ia, igualmente, valer-se do que Dahl (1971) chamava de “poliarquia”. Daniel Innerarity (2020) leciona que as democracias contemporâneas devem abandonar o ideal de simplificação, abraçando o que o autor denomina de “progressiva complicação” e

---

<sup>32</sup> Razão de ser ou razão de existir, em tradução livre.

interpenetração de competências. Este mesmo autor defende que as democracias contemporâneas não mais possuem um núcleo fixo de emanção de poder, mas diversos centros de poder estatal que se complementam e se controlam mutuamente, formulando-se em uma verdadeira rede de competências. No contexto atual, a centralização enfraqueceria o próprio caráter democrático:

Este caráter disperso, extraoficial, distribuído, caótico e limitado do poder tem uma dimensão positiva que há de se interpretar como o resultado mais ou menos intencional de uma longa marcha da humanidade para descentralizá-lo. Na democracia o poder está em todas as partes e em lugar nenhum, no sentido de que não pertence propriamente a ninguém, nem àqueles que o exercem. As democracias têm procedimentos para que ninguém ocupe esse lugar, para submetê-lo à confirmação popular ou revogá-lo. O poder em uma democracia é provisório, limitado e vigiado. Em uma democracia não cabe nem a perpetuação no poder sem reeleição, nem a submissão aos experts, ou mesmo para que o povo se converta em príncipe, como advertia Maquiavel. Para que o poder seja democrático deve escapar de todos, não pode ser monopolizado nem estabilizado para sempre, nem capturado por ninguém. O poder é um lugar de trânsito e instável, que se exerce mas não se detém e que geralmente se realiza de maneira acordada, limitada e compartilhada. (INNERARITY, 2020)<sup>33</sup>

A democracia complexa de Innerarity ou a poliarquia, de Dahl (1971), são construções estatais nitidamente mais inclusivas, por contemplar não apenas a concepção clássica tripartite de Montesquieu (Executivo, Legislativo e Judiciário), permitindo uma construção multipolar de decisões. Este design - evidentemente mais trabalhoso que a concentração de poderes e competências em poucos atores sociais - possui como efeito colateral benéfico o incremento da legitimidade decisória.

Assim, Dahl defende que o movimento em direção à poliarquia aumenta as oportunidades de efetiva participação e contestação das decisões e, conseqüentemente, eleva a quantidade de pessoas, grupos e interesses que devem ser considerados na produção de políticas públicas (DAHL, 1971).

Relacionando-se com o desenho estatal da Constituição de 1988, a criação de novos polos de participação decisória, como o Ministério Público, significa um

---

<sup>33</sup> Este carácter disperso, extraoficial, distribuido, caótico y limitado del poder tiene una dimensión positiva que ha de interpretarse como el resultado más o menos intencional de una larga marcha de la humanidad por descentralizarlo. En la democracia el poder está en todas partes y en ningún sitio, en el sentido de que no pertenece propiamente a nadie, ni siquiera a los que lo ejercen. Las democracias tienen procedimientos para que nadie ocupe ese lugar, para someterlo a la confirmación popular o revocarlo. El poder en una democracia es provisional, limitado y vigilado. En una democracia no cabe ni la perpetuación en el poder sin reelección, ni la sumisión a los expertos, ni siquiera que el pueblo se convierta en príncipe, como advertía Maquiavelo. Para que el poder sea democrático debe escaparse de todos, no puede ser monopolizado ni estabilizado para siempre, ni capturado por nadie. El poder es un lugar de tránsito e inestable, que se ejerce, pero no se detenta, y que generalmente se realiza de manera acordada, limitada y compartida. (Texto original) (Tradução Livre)

ganho qualitativo no processo decisório, devido à progressiva complicação e participação definidas por Innerarity. O Ministério Público passa a ser ator relevante na promoção de direitos sociais positivados. Neste caso, trata-se de uma noção de ganho instrumental de participação democrática, pois há constitucionalmente mais um ator participante do processo decisório em políticas públicas, além de sua sede natural (Poder Executivo) e da participação do Poder Judiciário descrita nos tópicos anteriores.

A razão da necessidade de “progressiva complicação” de Innerarity (2020) nos processos decisórios estatais não decorre apenas da instrumentalidade, isto é, a presença de novos atores no processo decisório. Há ainda a própria natureza do tema em exame, neste caso, os direitos sociais. Sendo um direito inerente a camadas populacionais numerosas, é possível afirmar que um ganho de participação dos envolvidos é uma evolução democrática. Indissociável, portanto, a correlação entre a complexidade do estado social, a necessidade de maior participação e o incremento de legitimidade resultante.

Além da instrumentalidade decisória e da natureza plural dos direitos sociais, os processos decisórios em uma sociedade de riscos muitas vezes descentralizados (como as mudanças climáticas ou a violência urbana, objeto deste estudo) demandam, igualmente, uma descentralização do processo decisório. Segundo Ulrich Beck (2010) há uma pluralização e diversidade na definição de riscos para a civilização. Assim, os problemas contemporâneos se definem por uma superprodução de riscos que invadem as esferas de interesses de vários sujeitos.

Portanto, a complexificação das democracias contemporâneas como incremento da legitimidade decisória, sobretudo na realização de direitos sociais, decorre de razões instrumentais (necessidade de mais polos de tomadas de decisões), de razões de essência (o direito social é necessariamente um direito participativo) e de razões de distribuição equânime de riscos.

Há ainda uma questão utilitarista que pode ser solucionada pela hipercomplexidade das democracias contemporâneas que se relaciona com a dicotomia “políticas de estado x políticas de governo”, já mencionadas. As políticas de longo prazo são incompatíveis com os ciclos eleitorais, diante do antagonismo entre a imediatidade eleitoral e o longo prazo necessário para a implementação de algumas políticas públicas. A solução para o aparente paradoxo é a distribuição de polos decisórios:

O ciclo eleitoral é demasiado curto comparado com o tempo que seria necessário para abordar alguns de nossos principais desafios. Problemas a longo prazo como a demografia, a pobreza, as mudanças climáticas, a dívida pública, a energia, o sistema previdenciário e o aumento dos custos do sistema de saúde não podem se adaptar às estreitezas de um período de governo de quatro anos. As eleições frequentes e a atenção a longo prazo parecem incompatíveis. (INNERARITY, 2020)

Neste jaez, a contribuição do Ministério Público na edificação de políticas públicas sociais decorre não apenas do texto constitucional, mas de necessidades instrumental, essencial, de distribuição de riscos e “anti-eleitoral”.

Certamente, contudo, que a contribuição de outros atores não significa sua substituição. Além da necessidade poliárquica da democracia complexa – o que impediria a mera substituição de um Poder por outro – a subversão da lógica seria a frustração da legitimidade eleitoral obtida pelo voto:

A deliberação majoritária que deu origem, no Brasil, à Carta de 1988, pode ter decidido conferir um espaço mais amplo ao direito, e impor maiores condicionamentos jurídicos aos poderes públicos, do que, e.g., a Constituição da Noruega ou do Chile.

E embora as decisões veiculadas nas Constituições possam ser legitimamente criticadas e interpretadas de forma mais restrita ou abrangente em função do arcabouço teórico em pregado pelo intérprete, elas certam ente não podem ser ignoradas. Seria no mínimo irônico que o teórico do direito, a pretexto de defender o espaço democrático, ignorasse a deliberação majoritária concretizada na Constituição, para substituí-la por sua própria convicção sobre a matéria. (BARCELLOS, 2008)

Assim, é possível concluir que uma democracia contemporânea demanda a intervenção de múltiplos atores sociais, entre estes o Ministério Público, para a promoção de direitos fundamentais. Sua atuação se dá, evidentemente, no ajuizamento propriamente dito da demanda judicial coletiva. No entanto, neste aspecto o Ministério Público não se diferenciaria em demasia dos demais legitimados para ações coletivas. Cabe o questionamento sobre a existência de outros instrumentos dispostos ao Ministério Público capazes de contribuir com a edificação de políticas públicas.

#### *6.4.1 Alguns Instrumentos Extrajudiciais do Ministério Público para Indução de políticas públicas*

Como citado acima, o Ministério Público dispõe da legitimidade essencial para a promoção da tutela coletiva, reiterada na previsão da legitimidade para a ação

civil pública, conforme artigo. 5º, inciso I, da Lei nº 7.347/85 (BRASIL, 1985), artigo 129, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e artigo 25, inciso IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei nº 8.625/93 (BRASIL, 1993).

A atuação judicial do Ministério Público, assim como de qualquer autor coletivo, deve se pautar pelas diretrizes examinadas nos tópicos anteriores. Há necessidade, entretanto, de avaliar outras formas de indução de políticas públicas pela via não-judicial, mas ainda assim fora da seara ordinária (Poder Executivo). Ademais, não é objeto do presente estudo esgotar as formas de atuação do Ministério Público. Contudo, é relevante o exame de quais instrumentos podem ser utilizados para a indução de políticas públicas, sobretudo na seara urbanística.

Aliado à ação civil pública, o inquérito civil é instrumento extrajudicial que serve a dar subsídios ao Ministério Público para o ajuizamento de uma demanda coletiva, conforme artigo 8º, §1º, da Lei nº 7.347/85 (BRASIL, 1988), artigo 129, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e artigo 25, inciso IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1993).

O inquérito civil, quando relacionado com a promoção de um direito social sonogado ou correção de um estado de desconformidade, pode assumir uma faceta estrutural, sendo importante instrumento para a consolidação de políticas públicas. Neste sentido, Edilson Vitorelli ressalta que o inquérito civil é originalmente um instrumento de instrução processual para obter subsídios para o ajuizamento de uma futura ação coletiva. Neste contexto, a própria movimentação do Inquérito Civil levaria ao Poder Público o conhecimento da situação de desconformidade, retirando-o do estado inercial. O início da construção de uma política pública, portanto, pode se dar dentro deste procedimento extrajudicial (VITORELLI, 2021).

Sucedo que o inquérito civil, quando concebido, operava na lógica “lícito-ilícito”, não havendo discussões originárias sobre sua viabilidade para a indução de uma política pública. Não se falava em “estado de desconformidade”, “estado de coisas não ideal violador da constituição” ou “estado de coisas inconstitucional”. Com o intuito de modernizar a atuação extrajudicial ministerial, o Conselho Nacional do Ministério Público, em sua resolução nº 174/2017, regulamentou o procedimento administrativo, o qual possui previsão legal no artigo 26, inciso I, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1993). Este procedimento já prevê como uma de suas modalidades o Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas em seu art. 8º, inciso II (BRASIL, 2017).

A diferença ontológica no trato do objeto investigado entre o Procedimento Administrativo e o Inquérito Civil fica evidente à luz do parágrafo único do artigo 8º da citada resolução: “*O procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.*” (BRASIL, 2017). Devido à diferença de prisma de análise entre inquérito civil e procedimento administrativo, Vitorelli entende ser esta última modalidade de procedimento extrajudicial mais condizente com o controle extrajudicial de políticas públicas:

Em virtude deste perfil flexível, o PA é um excelente instrumento para produzir reformas estruturais pela via do consenso. Metodologicamente, o PA se desenvolve de maneira similar ao IC, pela colheita de informações sobre a situação acompanhada, por intermédio de documentos, oitivas e, sobretudo, reuniões técnicas. Porém, como ele não investiga fato específico, é mais fácil alterar seu foco, na medida em que o perfil do litígio estrutural vai se tornando mais claro. (VITORELLI, 2021, p. 147)

Portanto, a sede de atuação do Ministério Público na apuração de eventual inação estatal em matéria de políticas públicas passou, a partir de 2017, a se realizar primordialmente no bojo de um Procedimento Administrativo. Saber qual o tipo de procedimento, entretanto, não basta. Há de se apurar quais instrumentos extrajudiciais, que devem ser veiculados preferencialmente em um Procedimento Administrativo, podem ser utilizados pelo Ministério Público na indução de políticas públicas.

Uma ressalva aqui deve ser feita antes do exame dos instrumentos cabíveis ao Ministério Público. Este órgão, por não exercer jurisdição, não pode determinar diretamente a realização de uma política pública ou a execução de alguma ação estatal voltada à correção de política já existente. A atuação do Ministério Público é dotada de coercibilidade indireta, decorrente, em última análise, da possibilidade de manejo de ação coletiva quando inviável a solução consensual. Portanto, no âmbito ministerial é preferível o termo “indução” de políticas públicas, e não construção propriamente dita. Sobre a coercibilidade indireta, Sandoval Alves da Silva leciona que:

Assim, mesmo sem atrelar direta e exclusivamente qualquer um dos instrumentos à funcionalidade da atuação do Ministério Público, embora alguns preponderem em certas atuações ministeriais e fases procedimentais, verifica-se que os instrumentos, isolada ou conjuntamente, podem funcionar para iniciar e provocar, até com certa coercibilidade, o diálogo constitucional. Iniciado o diálogo direto, alguns instrumentos podem servir para coligir informação, estimular e até pressionar a participação, permitir o exercício da racionalidade persuasiva visando ao acerto moral, bem como para admitir a formação e a formalização de acordo deliberativo, que funciona como

deliberação política e coletiva provisória na concretização contínua, progressiva, gradual e dinâmica dos direitos prestacionais. (SILVA, 2016, pp. 273-274)

No bojo de um inquérito civil ou procedimento administrativo cujo objeto é a indução de políticas públicas, existem diversos instrumentos que podem ser utilizados de forma a promover a coercibilidade indireta da atuação ministerial, entre eles: notificação, intimação, inspeção, requisição, audiência extraprocessual, audiência pública (SILVA, 2016), além da recomendação da e elaboração de compromissos de ajustamento de conduta.

Neste contexto, as audiências públicas e as audiências extraprocessuais são de extrema valia na busca do consenso. As primeiras, já exploradas em tópico anterior, visam a ampliar a participação dos envolvidos e permitir o conhecimento de seus pontos de vista. Já a audiência extraprocessual pode permitir o início ou avanço de negociações, com o uso de técnicas autocompositivas (conciliação, e.g.), de forma a se evitar o litígio estrutural e obter-se consenso negociado de maior aceitabilidade. Trata-se de aplicação direta da dialogicidade citada pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2023) na decisão estrutural. Segundo Sandoval Alves da Silva:

(...) audiência extraprocessual é necessária na rodada procedimental instaurada com o diálogo constitucional direto, para que se possa informar, exercer a racionalidade persuasiva, escolher os responsáveis pela concretização dos direitos e fazer o acordo de concretização dos direitos humanos ou chegar a outras deliberações.

É por meio dessa técnica que o diálogo ocorre da forma mais direta possível, com conversação para deliberação coletiva pactuada e propósito específico mútuo de tomar uma decisão coletiva, de chegar a um acordo, de resolver um problema ou conflito coletivamente, de promover políticas públicas, de persuadir os outros a considerar uma dada opinião ou tese como verdadeira, mais fundamentada ou a melhor ou de determinar em conjunto qual ponto de vista particular governaria as ações ou as decisões a serem praticadas ou tomadas. (SILVA, 2016, p. 285)

As audiências extraprocessuais possuem ainda uma vantagem em relação à audiência judicial, uma vez que as partes se comunicam e negociam diretamente, diferentemente do que ocorre no Poder Judiciário, com a intermediação do Magistrado. (SILVA, 2016).

A recomendação é instrumento previsto para o Ministério Público no artigo 27, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993 (BRASIL, 1993) e artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993 (BRASIL, 1993). Sua regulamentação se deu pela resolução nº 164/2017, sendo descrita pelo artigo 1º desta normativa:

Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério

Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas. (BRASIL, 2017)

É perceptível que a recomendação, assim como os outros instrumentos citados, não possui coercibilidade direta sobre os investigados ou Poderes Públicos omissos. Seu caráter é nitidamente persuasivo e impõe ao administrador público uma escolha: ou acata a recomendação, ou convence o membro do Ministério Público de seu eventual equívoco ou arrisca uma demanda judicial e potencial responsabilização, inclusive por improbidade administrativa (VITORELLI, 2021).

No âmbito estrutural, contudo, alguns cuidados devem ser tomados. Isto porque a providência indicada ou sugerida na recomendação, em se tratando de política pública multidisciplinar e complexa, deve ser subsidiada por outras searas do conhecimento. Caso contrário, a recomendação carecerá de legitimidade, pois será mera opinião de seu autor, ao invés de uma demonstração fundamentada de eventuais equívocos da Administração Pública.

Edilson Vitorelli ainda ressalva que:

No entanto, no contexto de uma mudança estrutural, complexa e policêntrica, dificilmente uma recomendação lavrada unilateralmente será eficaz. Problemas complexos não existem porque alguém não fez o que deveria fazer, mas pela confluência de uma série de fatores, intencionais e acidentais, que desembocam no comportamento institucional indesejado. (BRASIL, 2021, p. 149)

Por fim, existe a possibilidade da formalização de um Compromisso (termo) de ajustamento de conduta, popularmente chamado de TAC. Malgrado Vitorelli (2021) realize várias advertências sobre a eficácia de eventual acordo (desestímulo financeiro, desestímulo da incerteza do sucesso, desestímulo pela incerteza do caráter vinculante do acordo, incerteza quanto à validade das concessões e incerteza relativa a precedentes judiciais), este mesmo autor compreende que o acordo estrutural pode trazer benefícios:

Nesse quadro, o acordo é uma oportunidade. Ele traz para o cenário a autoridade de um agente público externo, com outra visão do problema e dotado de autoridade capaz de alterar os impasses até então existentes. Ele permite convidar os diversos grupos impactados pela mudança para o diálogo, aumentando a gama de informações disponíveis para o gestor e permitindo que os interesses de cada um deles fiquem mais claros, em vez de apenas suas posições iniciais. Em resumo, o acordo é uma oportunidade

para promover uma mudança que o gestor já gostaria que acontecesse, mas que estava inviabilizada pelo contexto em que se insere o problema e pela sua complexidade (VITORELLI, 2021, P. 171)

Assim, o acordo estrutural pode ser um instrumento válido para a correção de um problema estrutural de longa data desde que, tal como as outras tomadas de decisões em políticas públicas, detenham as características de dialogicidade e multipolaridade, além de subsídios de natureza técnica (a depender da complexidade da matéria). Da mesma forma, o acordo apenas será considerado eficaz quando oferece uma solução adequada para o problema (VITORELLI, 2021), garantindo-se a concretização do direito social pela busca de se estado ideal.

É curial ressaltar que as divisões de atribuição entre a área penal e não-penal do Ministério Público perdem relevância diante da interdisciplinariedade do tema sob análise. Isto implica dizer que o combate aos fatores criminógenos urbanísticos não se dá apenas pelo membro do Ministério Público com atribuição em direito urbanístico. Em verdade, a própria atuação criminal deve ser repensada, envolvendo o combate às causas geradoras da criminalidade. Segundo Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa:

Portanto, além das tutelas material e processual penal coletivas, voltadas propriamente para os bens jurídico-penais coletivos em sentido amplo (combate à corrupção, à criminalidade organizada, à sonegação fiscal, aos crimes econômicos em geral, entre outros), é importante a mudança na atuação dos órgãos do Estado na área penal. Destaca-se aqui a atuação do Ministério Público com atribuição criminal. É preciso que a instituição revise e revigore a atuação para que os seus membros atuem também coletivamente, por intermédio dos diversos mecanismos de tutela jurídica na área penal (inquérito civil, ação civil pública, termo de ajustamento de conduta), principalmente para combater os graves problemas relacionados com o sistema prisional e com a segurança pública em geral. No caso, os membros do Ministério Público com atribuição na área criminal devem atuar de forma planejada administrativa e funcionalmente para combater as causas geradoras da criminalidade, principalmente os crimes violentos, tais como roubos, latrocínios, homicídios, etc. Impõe-se, com efeito, que o Ministério Público deixe de atuar somente de forma repressiva, como órgão repressivo do Estado, para também combater as causas geradoras de criminalidade e promover medidas de indução de mudança da realidade social à luz do artigo 3º da CR/1988, com a adoção de medidas, extrajurisdicionais e jurisdicionais, para induzir políticas públicas efetivas e preventivas, muitas delas estruturais, de modo a diminuir a criminalidade, atacando precipuamente as suas causas geradoras. (ALMEIDA e COSTA, 2019, pp. 254-255)

O rol de instrumentos aqui utilizado é meramente exemplificativo e tem por objetivo demonstrar que, ao participar da construção multipolar de políticas públicas, o Ministério Público, pautando sua ação pela utilização de instrumentos extrajudiciais, pode induzir o Poder Público à elaboração ou correção de políticas, evitando-se uma

demanda judicial que será morosa e que, invariavelmente, valer-se-á das mesmas técnicas que podem ser utilizadas pelo próprio órgão ministerial. Sua aplicação vai ao encontro da resolutividade ministerial que preconiza a Carta de Brasília do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>34</sup> (BRASIL, 2017).

Além disto, a atuação do Ministério Público deve seguir os mesmos parâmetros de intervenção em políticas públicas citados em tópicos anteriores, a fim de trazer legitimidade para a decisão: dialogicidade, consensualidade, construção multifásica da política pública e aumento da participação de todos os interessados.

#### *6.4.2 Alguns exemplos de intervenção do Ministério Público*

A utilização do processo estrutural como método adequado de intervenções em políticas públicas urbanísticas não é novidade, existindo exemplos como: ações civis públicas voltadas ao licenciamento ambiental corretivo e implantação de Parques no Distrito de Águas Claras, no Distrito Federal (CAMELO, 2021); litígios coletivos de natureza possessória (BARBOSA e MARIANO, 2023), ou a utilização de ações coletivas de natureza estrutural para garantir a acessibilidade de espaços públicos a pessoas com deficiência (SARAIVA, 2020), entre outros inúmeros exemplos.

Essas abordagens, conquanto extremamente importantes para a concretização do direito à cidade, não são a perspectiva principal deste estudo. Através da demonstração da correlação entre urbanismo e criminologia, busca-se a aplicação de uma estratégia de segurança que contemple não apenas intervenções policiais, mas o diagnóstico e elaboração e uma política pública de segurança com correções e adaptações urbanísticas. A pedra de toque é, portanto, a interdisciplinaridade.

A garantia do direito à cidade segura, seja pela estratégia CPTED ou adoção de soluções encontradas nas metrópoles colombianas por meio do processo estrutural ou de procedimentos extrajudiciais não possuem exata correspondência em

---

<sup>34</sup> A Carta de Brasília é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público. O documento, aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016, explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do MP, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais.

casos práticos. Contudo, existem algumas ações que, adotadas com o mesmo prisma da interdisciplinaridade, podem ser um ponto de partida da intervenção urbanístico-social completa que se almeja.

Iennaco e Moura (2016, pp. 119-140) relatam a intervenção do Ministério Público de Minas Gerais no município de Sete Lagoas nos anos de 2007 a 2009. Segundo os autores, o município de Sete Lagoas sofreu um crescimento das taxas de homicídio, com 14 assassinatos relatados em 1998 para 54 no ano de 2009.

No projeto apresentado e reconhecido como finalista do VI prêmio Inovare, foram estabelecidas quatro diretrizes de análise: investigação, análise, resposta e avaliação, denominada pelos autores de “perspectiva metodológica IARA”. Estas fases tinham como etapas:

- a) reunião e registro - quantitativo, qualitativo e geo-estatístico - dos dados envolvendo ocorrências, investigação, processamento e julgamento dos homicídios consumados ocorridos na última década;
- b) diagnose da realidade: providências de polícia judiciária e processuais para tramitação mais célere e eficiente dos feitos envolvendo homicídios;
- c) acompanhamento em tempo real da evolução dos homicídios no ano de 2009 para intervenção nas políticas preventivas e confirmação de zonas quentes de criminalidade a partir de geoprocessamento;
- d) compartilhamento de informações para orientação de políticas públicas sociais de competência municipal, para esforço conjunto com vistas à redução do número de homicídios;
- e) avaliação do impacto das novas práticas no número de homicídios. (IENNACO e MOURA, 2016, p. 119)

No caso de Sete Lagoas/MG foram realizadas reuniões permanentes entre Ministério Público, Polícia Militar e Polícia Civil locais. Ainda foram elaborados diagnósticos referentes aos dados de homicídios obtidos por exame de boletins de ocorrência e foi realizado geoprocessamento das ocorrências a fim de identificar, em jargão policial, as “zonas quentes de criminalidade” (IENNACO e MOURA, 2016). Apesar das estratégias de diagnóstico utilizadas relacionarem-se com as diretrizes do processo estrutural, a abordagem ficou restrita à atuação criminal judicial e extrajudicial. Segundo Iennaco e Moura (2016):

No projeto ora relatado, o Ministério Público, com a colaboração dos organismos de segurança pública da Comarca de Sete Lagoas, desenvolveu-o e executou-o com vistas à compreensão do fenômeno da distribuição geográfico-espacial de mortes violentas na cidade. A partir de uma postura resolutiva e proativa, da utilização de ferramentas e informações geoestatísticas e de noções de planejamento estratégico, o projeto pretendeu diagnosticar a realidade dos homicídios ocorridos em Sete Lagoas, na década que o antecedeu, favorecendo a eleição de prioridades e a tramitação mais eficiente dos processos para julgamento dos crimes dolosos contra a vida - como proposta de atuação. (IENNACO e MOURA, p. 125)

No Município de Uberaba/MG, outra iniciativa com participação do Ministério Público se realizou, que foi a elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública, referendado pelo Decreto Municipal nº 2.939 de 2022. (UBERABA, 2022) Naquele documento, elaborado no âmbito do Conselho Municipal de Segurança Pública, em conjunto com o Ministério Público (presentado por este subscritor), Poder Judiciário, Município de Uberaba, Polícia Militar, Polícia Civil, entre outros órgãos, foram estabelecidas algumas metas que relacionam as questões urbanísticas à criminalidade, em especial à primeira geração da estratégia CPTED:

- Instalação de postes de iluminação e câmeras de videomonitoramento no entorno do CSEUr, com melhoria da rotatória de acesso localizada no Jardim Triângulo, visando mais segurança aos internos e funcionários.
- Instalação de postes de iluminação e câmeras de videomonitoramento em torno da penitenciária e melhoria na estrutura da rotatória de acesso ao presídio. (UBERABA, 2022, p. 7 e 10)

Já em relação à segunda geração da estratégia CPTED, outras metas foram estabelecidas:

- Apoiar a organização de movimentos populares, conselhos comunitários de segurança pública e entidades que tenham atuação favorável a segurança pública no município.
- Zelar pela efetivação das ações das políticas públicas voltadas para a prevenção da violência e da criminalidade.
- Desenvolver campanhas educativas relacionadas a não violência e pela cultura da paz; justiça e cidadania.
- Criar um Grupo de Trabalho em Segurança Pública que dialogue com todas as secretarias de forma transversal. (UBERABA, 2022, p. 8)

Além destas metas, o Plano Municipal de Segurança de Uberaba estabeleceu outras diretrizes que se relacionam com as estratégias de segurança pública integral discutida neste estudo:

Estabelecimento do Plano Municipal de Segurança Pública – PMSP, norteador das ações, com diretrizes de segurança ao cidadão e avançada no campo da Segurança Pública, através de uma estrutura organizada e informatizada, levantando os seus indicadores e suas respectivas ações de monitoramento (taxa de homicídios; taxa de óbitos no trânsito; taxa de resolução de processos/inquéritos; número de vistorias de prevenção; proporção de agentes de segurança; índice de iluminação pública, dentre outros), procurando difundir essas informações em uma cartilha de segurança pública.

(...)

Uma cidade avançada, progressista e de oportunidades, em busca da inovação sistêmica, através do desenvolvimento de softwares para a segurança global da população; tecnologia em favor da segurança pública aumentando a disponibilidade de serviços on line, com um aparato diferenciado de iluminação moderna e eficiente para as praças, espaços públicos e comunidades rurais somados ao incremento do patrulhamento

ostensivo e extensão do alcance do videomonitoramento. Na exploração tecnológica, avançar em aplicativos de segurança pública de fácil acesso público, ágeis e integrados no Centro Integrado de Comando e Controle - CICC, a um banco de dados unificado, com cadastros criminais informatizados; monitoramento de fronteiras e rodovias sinalizadas, identificação de logradouros por Boletins de Ocorrências (BOs) e redação do Registro de Eventos de Defesa Social - REDS, unificada para o município com o mapeamento de ocorrências - Geoprocessamento, propiciando a promoção da cultura da paz acrescido de um espaço virtual de sugestões para a melhoria do sistema e atendimento pleno do usuário. (UBERABA, 2022, p. 5)

Estes exemplos são incipientes, assim como é a participação do Ministério Público na seara da segurança pública por meio da implementação do “urbanismo social”. Foram apresentadas tão-somente intervenções limitadas à área criminal ou o estabelecimento de metas de segurança pública que tangenciam o problema urbanístico. Contudo, estas ações podem ser consideradas pontos de partida importantes para a correção das distorções urbanísticas e fim da cidade dual, através das ferramentas apresentadas.

### **6.5 Algumas propostas de atuação estrutural para promoção do direito a uma cidade segura**

Com base nas premissas estabelecidas nos tópicos anteriores, é possível conceber ao menos três propostas de atuação estrutural na concreção do “direito a uma cidade segura”, vertente do direito à cidade que é o ponto central deste estudo. Por certo que não se trata de um esgotamento da matéria ou o fornecimento de fórmulas que possam solucionar de forma simplória um problema de tal magnitude. No entanto, a proposta essencial deste estudo é a demonstração de que a política pública de segurança mediante intervenções urbanísticas é exigível não apenas pela via ordinária, mas também pelo Poder Judiciário.

A primeira forma de atuação é a propositura de uma ação coletiva de natureza estrutural, com o objetivo de, no âmbito de uma determinada localidade: a) reconhecer a situação de desconformidade estrutural consubstanciada na violência urbana; b) realizar a criação dialógica e consensual de um programa de intervenção, com ampla participação endoprocessual de diversas zonas de interesse; c) fiscalizar a implementação do programa de intervenção aprovado pelos atores processuais.

No âmbito nacional é possível cogitar do manejo de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o Supremo Tribunal Federal,

tendo por base o evidente estado de coisas inconstitucional da segurança pública nas metrópoles brasileiras. Tendo por base as experiências das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (relativa ao sistema carcerário) e nº 976 (referente à população em situação de rua), é possível o reconhecimento prévio de um estado de desconformidade estrutural causador da violação ao direito à cidade segura e, a seguir, determinar medidas balizadoras mínimas para cada ente implementar, de forma a garantir o cumprimento mínimo do direito à cidade segura. Nesta hipótese, contudo, a decisão no âmbito nacional exigirá a elaboração por cada ente de um plano de intervenção, ante a falibilidade da transferência direta de soluções sem contemplar as vicissitudes locais, já citada anteriormente neste estudo.

É possível ainda que a intervenção sequer necessite da participação direta do Poder Judiciário. Como citado no tópico anterior, a indução de políticas públicas pode se dar pela via extrajudicial, com atuação do Ministério Público. Neste caso, a forma de construção do consenso deve respeitar as balizas impostas ao processo coletivo estrutural (dialogicidade, consensualidade, construção multifásica da política pública e aumento da participação de todos os interessados), sob pena de se furtar a legitimidade necessária na construção da decisão.

É evidente, contudo, que a legitimidade de tais espécies de intervenção depende do respeito às diretrizes propostas neste trabalho, sem prejuízo de outras não abordadas. A mera transposição impensada da edificação da política pública para outra esfera fora do design institucional ideal é indesejada, por todos os óbices já citados.

## 7. Considerações Finais

A violência urbana resultado do processo de urbanização acelerado pelo qual passaram as metrópoles latino-americanas, entre elas as brasileiras, é matéria de estudo por diversas áreas do conhecimento. As análises feitas em cada seara ajudam a aclarar as razões psicológicas e sociais para o aumento e, por vezes, descontrole dos índices de criminalidade nas cidades.

As razões psicológicas, isto é, aquelas relacionadas diretamente ao processo decisório individual daquele que pratica um delito, conquanto essenciais para a compreensão do fenômeno da criminalidade, não são o objeto deste estudo. E isto se dá por dois motivos principais: a um, a eficácia de intervenções tendo o indivíduo como objeto de análise é avaliada sobretudo por áreas do conhecimento estranhas ao direito, como serviço social ou psicologia; a dois, estas matérias fogem à linha de pesquisa de concreção dos direitos coletivos.

Todavia, a implementação de direitos sociais sonogados à população requer uma análise multidisciplinar. Assim, qualquer recorte epistemológico que não contemple um diagnóstico da conjuntura social subjacente, abordando apenas aspectos jurídicos, tornaria rasa a análise do problema criminal urbanístico e o seu “estado de coisas não ideal violador da constituição”, na dicção do Supremo Tribunal Federal.

Assim, é essencial compreender as condições sociais subjacentes que podem se configurar em fator criminógeno, sem recair em platitudes como a justificativa não fundamentada de que o crime é causado pela pobreza ou desigualdade social. Estas conclusões partem de um viés equivocado de análise, que confunde causa com correlação. A descoberta das causas da prática de um crime é importante do ponto de vista criminológico e psicológico, mas podem ser contraproducentes no exame geral do fenômeno criminalidade.

Neste contexto, a fim de corrigir o viés de análise, foi necessário demonstrar que existe uma evidente correlação entre os índices que demonstram a desigualdade social intraurbana, tais como os índices de Gini e diferenças entre IDH, e a criminalidade nas áreas mais afetadas pela desigualdade. Isto implica afirmar que, maior a desigualdade intraurbana - consubstanciada pela discrepância de infraestrutura e serviços públicos ofertados nas diversas áreas da cidade – maiores os índices de criminalidade.

A uma primeira análise, a questão da violência urbana parece não ter uma solução. Tanto em governos ditatoriais, como no período do regime militar de 1964 a 1985, quanto em períodos democráticos, o que se constatou foram aumentos gradativos dos índices de violência. No entanto, países com índices similares de violência urbana, como a Colômbia (ainda que devido a um contexto histórico diferente), com um projeto de intervenção urbanística integral, conseguiram alcançar reduções significativas na prática de crimes em diversas áreas da cidade.

O assunto da viabilidade da ação urbanística como vetor de redução de crimes, conhecida pela sigla CPTED (Crime prevention through environmental design) vem também sendo analisado por diversos estudiosos do urbanismo como alternativa viável de redução da criminalidade aliada à promoção de direitos.

O imbróglio surge, contudo, na tomada de decisão e dependência da vontade política. Observa-se que a aplicação de políticas urbanísticas integrais decorre de ações tomadas por governos locais, configurando-se, portanto, em uma iniciativa que poderia se traduzir como “política de governo”. E, enquanto política de governo, sua exigibilidade é tão-somente eleitoral, na medida em que este espectro da política pública se relaciona com a agenda do governante eleito.

O contexto brasileiro, contudo, permite concluir que existe um direito à cidade – inerente a todos seus habitantes, bem como um direito a uma cidade segura. E, em havendo um direito a uma cidade segura, cristalizado como uma das diretrizes do Estatuto da Cidade, a segurança pública não pode ser considerada mera “política de governo”, mas em verdadeira “política de estado”.

Como “política de estado”, sua concreção não é exigível apenas do ponto de vista político-eleitoral (embora também o seja). São o direito à cidade e seus consectários passíveis de serem exigidos na seara judicial e extrajudicial, fora do âmbito do Poder Executivo. No entanto, malgrado exigível a implementação do direito à cidade - de matiz social e que deve ser concretizado por uma política de estado - depende da correção ou edificação de uma política pública complexa.

Outro dilema surge da constatação acima: o Poder Judiciário e outros atores sociais que não o Poder Executivo possuem diversos óbices à intervenção ou a construção de uma política pública. Para tanto, são necessários parâmetros mínimos para que a intervenção seja legítima. Necessário impor limites objetivos ao controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário ou outros órgãos, devendo o exame recair sobre metas e prioridades do Poder Público, sobre o resultado final

esperado, em relação à quantidade e eficiência do uso de recursos públicos, além do alcance de metas propostas.

Os limites objetivos são cruciais para legitimar a intervenção, uma vez que se trata de ação fora do desenho institucional ideal, a qual apenas se realiza diante de uma omissão estatal inaceitável.

A construção de políticas públicas fora do seu âmbito natural também não deve ser realizada sem parâmetros objetivos de controle e garantia de participação dos atores sociais estatais e pela população atingida pela política pública sob intervenção. Para tanto, o método adequado para realização da intervenção é o processo coletivo estrutural.

O processo estrutural tem por objetivo sanar problemas de mesma natureza, isto é, estruturais. Neste particular, a violência urbana e o déficit urbanístico são nitidamente problemas de tal cariz, porquanto demandam intervenções complexas e multidisciplinares. Além disto, permitem um alto grau de dialogicidade e consensualidade, que legitimam *a posteriori* a intervenção realizada.

No âmbito extrajudicial, é possível se falar em “indução de políticas públicas” por parte do Ministério Público. Este órgão que, ao contrário do Poder Judiciário, não necessita da provocação para agir sobre um problema estrutural, pode atuar de forma a compelir o Poder Público a construir a política pública. Contudo, não pode o Ministério Público deliberar e determinar a realização de obras estruturantes, possuindo, no âmbito do direito urbanístico, apenas meios de coercibilidade indireta, ainda que fortes, da ação estatal.

O que se pretendeu demonstrar é que, para produzir resultados de redução da criminalidade, há necessidade de modificação do *habitus* como fator criminógeno, o que pode ser realizado através de intervenções urbanísticas. Toda a estruturação de uma política pública de natureza urbanística, voltada à inclusão da “não-cidade” à cidade formal causará a modificação do *habitus* de seus moradores e poderá ter influências positivas na correlação entre criminalidade e desigualdade sócio-urbanística.

## 8. Referências

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006.

ALBERTS, Susan; WARSHAW, Chris; WEINGAST, Barry R. **Countermajoritarian Institutions and Constitutional Stability**. Disponível em: [http://www.law.yale.edu/documents/pdf/LEO/LEO\\_Weingast.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/LEO/LEO_Weingast.pdf). 2012. Acesso em 16 de abril de 2024.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito coletivo brasileiro: autonomia metodológica e a superação da summa divisio direito público e direito privado pela summa divisio constitucionalizada e relativizada direito coletivo e direito individual**. 2006. 842f. Tese. (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. In FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 55-124.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. **Direito Processual Penal Coletivo: A Tutela Penal dos Bens Jurídicos Coletivos: Direitos ou Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos**. Belo Horizonte. Ed. D'Plácido, 2019.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. A summa divisio constitucionalizada no Brasil, direito coletivo e direito individual e sua importância para o aperfeiçoamento do sistema de tutela coletiva in ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (orgs.) **Ministério Público, constituição e acesso à Justiça: abordagens institucional, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. Ed. D'Plácido. Belo Horizonte, 2019. Pp. 81-103

ALOMAR, Jordi Sánchez-Cuenca. O direito à cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU: perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. **ENANPUR–Sessão Temática**, v. 10, 2017. Disponível em <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2198/2177> Acesso em 10 de março de 2024.

ANDRADE, Luis Fernando Silva; PAIVA, André Luiz; MAFRA, Flávia Luciana Naves; OLIVEIRA, Maria de Lourdes Souza; GARCIA, André Spuri. Direito à cidade: um grito e uma demanda para as políticas micro e macroterritorial / Right to the city: a cry and a demand for micro and macro territorial policies. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 9, n. 3, pp. 1002–1021, 2017. Disponível em <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.27824> Acesso em 08 de março de 2024.

ARAÚJO, Makelvy Vlalber Silva de Araújo e RODRIGUES, Filipe Azevedo. A ineficácia da expansão indiscriminada do direito penal. **Revista Jurídica Luso-**

**Brasileira**. Ano 4, nº 01, 2018. Pp. 967-1003. Disponível em [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/1/2018\\_01\\_0967\\_1003.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/1/2018_01_0967_1003.pdf) Acesso em 04 ago 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, 2013, ano 38, vol. 225, p. 400. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6056044/mod\\_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6056044/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf) Acesso em 15 ago. 2021

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão In **Revista de Processo Comparado: RPC**, v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015. Disponível em [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/109152/processos\\_estruturais\\_direito\\_arenhart.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/109152/processos_estruturais_direito_arenhart.pdf) Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

BANCO MUNDIAL, 2024. **Índice de Gini**. Disponível em <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=AZ> Acesso em 04 de março de 2024.

BARBOSA, C. M., & MARIANO, M. D. (2023). A garantia judicial do direito à moradia nos litígios coletivos possessórios por meio do processo estrutural. **Revista De Direito Da Cidade**, 15(3), 1134–1161. Disponível em <https://doi.org/10.12957/rdc.2023.64069> Acesso em 05 de março de 2024.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático In SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti: **Direitos Fundamentais orçamento e “reserva do possível”**. Ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2008 pp. 111-147

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, Número Especial, 2015 pp. 23-50. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3180/pdf> Acesso em 16 de abril de 2024.

BASSEDAS, Pol Morillas. Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humano: un repaso histórico. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n. 76, p. 2, 2007. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/39104814\\_Genesis\\_y\\_evolucion\\_de\\_la\\_expresion\\_de\\_la\\_seguridad\\_humana\\_un\\_repaso\\_historico](https://www.researchgate.net/publication/39104814_Genesis_y_evolucion_de_la_expresion_de_la_seguridad_humana_un_repaso_historico) Acesso em 18 de fevereiro de 2024.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Tradução Plínio Dentzien. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Vigilância líquida**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 2013.

BERTASO, João Martins e SANTOS, André Leonardo Coppetti. (2017). Reflexões sobre o déficit de cidadania na construção normativa do sistema penal brasileiro. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo. v. 31, n. 2, p. 246-278, maio/ago. 2017. Disponível em <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7097/4342> Acesso em 03 de agosto de 2021.

BRASIL, **Código Penal – Decreto-lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm) Acesso em 04 de agosto de 2021.

BRASIL, **Lei nº 7.347/1985 de 24 de julho de 1985**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm) Acesso em 10 de fevereiro de 2024.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 04 de agosto de 2021.

BRASIL, **Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993 – Lei Orgânica nacional do Ministério Público**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm) Acesso em 04 de agosto de 2021.

BRASIL, **Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993 – Lei Orgânica do Ministério Público da União**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm) Acesso em 04 de agosto de 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 271.286/RS**. Direito à saúde. Distribuição de medicamentos a pessoas carentes. Diário de Justiça de 24 de novembro de 2000. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538> Acesso em 10 de fevereiro de 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45 – Medida Cautelar**. Implementação de Políticas Públicas e Reserva do Possível. Diário de Justiça da União de 04 de maio de 2004. Disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm> Acesso em 10 de fevereiro de 2024

BRASIL, **Estatuto da Cidade**, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm) Acesso em 04 de fevereiro de 2024.

BRASIL, **Lei Complementar nº 132** de 07 de outubro de 2009. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp132.htm) Acesso em 10 de março de 2024.

BRASIL, **DATASUS, 2010**. Disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginimg.def> Acesso em 02 de fevereiro de 2024.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 80 de 04 de junho de 2014**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm) Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL, **Código de Processo Civil, Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm) Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL, **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm) Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 164 de 28 de março de 2017**. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf> Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 174 de 04 de julho de 2017**. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-1.pdf> Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília de 13 de julho de 2017**. Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf) Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL, **Conselho Nacional de Justiça - Sistema Carcerário e Execução Penal**. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/cidadania-nospresidios/#:~:text=Os%20dados%20apresentados%20revelam%20que,mil%20va gas%20no%20sistema%20carcer%C3%A1rio>. Acesso em 14 mar. 2021.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico 2022: manual do recenseador**. p. 26. Rio de Janeiro, RJ, IBGE, 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**. Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Carcerário. Diário de Justiça Eletrônico de 19 de dezembro de 2023. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf> Acesso em 15 de março de 2024.

BORJA, Jordi. **Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual**. Tese. Doutorado em Geografia e História. Universitat de Barcelona. Barcelona, 2012.

BOURDIEU, Pierre. Habitus, code et codification in **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**. França, 1986, pp. 40/44. Disponível em

[https://www.persee.fr/doc/arss\\_0335-5322\\_1986\\_num\\_64\\_1\\_2335](https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1986_num_64_1_2335) Acesso em 26 de fevereiro de 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006. Pp. 1-49.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. **Fórum Administrativo: Direito Público**, Belo Horizonte, v. 9, n. 103, p. 7-16, 2009.

CABRAL JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart; COSTA, Éder Diona de Paula COSTA. Violências às pessoas em situação de rua: o direito fundamental à segurança em cheque. **JURIS-Revista da Faculdade de Direito**, v. 27, n. 2, p. 25-40, 2017. Disponível em <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/6777/4872> Acesso em 25 de fevereiro de 2024.

CACICEDO, Patrick Lemos. **Pena e funcionalismo sistêmico: uma análise crítica da prevenção geral positiva**. Dissertação. Mestrado em Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-01122015-125435/publico/Dissertacao\\_Patrick\\_Cacicedo.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-01122015-125435/publico/Dissertacao_Patrick_Cacicedo.pdf) Acesso em 10 de março de 2024.

CALHAU, Lélío Braga; **Resumo de Criminologia** - 4.ed. Revista ampliada e atualizada. Editora Impetus, Niterói, RJ. 2009.

CAMELO, Yara Maciel. **A judicialização de um conflito ambiental-urbanístico sob a perspectiva do processo estrutural: um estudo de caso das ações civis públicas ajuizadas pelo MPDFT para tratar do licenciamento ambiental corretivo e da implantação de parques na cidade de Águas Claras – DF**. 2020. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

CARBONARI, Flávia; LIMA, Renato Sergio de. **Cidades seguras**. 2016. Pp. 85-106 Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9158/1/Cidades\\_seguras.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9158/1/Cidades_seguras.pdf) Acesso em 08 de março de 2024.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **A violência urbana e o papel do direito urbanístico**. 2012. 357 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana**. 1ª Ed. São Paulo, Ed. Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

CARVALHO, OSVALDO FERREIRA DE. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, p. 773-794, 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rinc/a/JsYrYZ4CfJsDSRntd3L6BpHj/?lang=pt&format=pdf> Acesso em 22 de março de 2024.

CARVALHO, Camila; FRIDMAN, Fania e STRAUCH, Júlia. Desigualdade, escala e políticas públicas: uma análise espacial dos equipamentos públicos nas favelas cariocas in **Artigo Científico • urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana 11 • 2019** . Rio de Janeiro, 2019. Pp. 1-12. Disponível em <https://www.scielo.br/j/urbe/a/jKnRbycQSskfHcnFyntN4kj/> Acesso em 30 de março de 2024.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 26ª Ed. Rio de Janeiro, ed. Civilização Brasileira, 2020.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de Criminologia** / Salo de Carvalho. – 7. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022. Edição digital.

CARUNCHO, Alexey Choi et al. **Ministério Público Brasileiro: Entre o exercício do Controle Social E Sua Atuação Extrapenal Preventiva**. 2011. Dissertação. (Mestrado em Direito) Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2011.

CAVALCANTI, Débora. **Fighting for a Place in the City: Social Practices and State Action** in Maceió, London, 2009. Brazil. Disponível em [http://etheses.lse.ac.uk/3820/1/Cavalcanti\\_\\_fighting-for-a-place--redacted.pdf](http://etheses.lse.ac.uk/3820/1/Cavalcanti__fighting-for-a-place--redacted.pdf) Acesso em 08 de março de 2024.

COSTA, Flávio Dino de Castro. A função realizadora do Poder Judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Revista CEJ**, v. 9, n. 28, p. 40-53, 2005. Disponível em <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/645/825> Acesso em 25 de março de 2024.

COSTES Laurence, « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? », **Espaces et sociétés**, 2010/1-2 (n° 140-141), p. 177-191. Disponível em DOI : 10.3917/esp.140.0177. URL : <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2010-1-page-177.htm> Acesso em 18 de março de 2024.

COUTO, Cláudio Gonçalves e ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. **Disponível em RBCS** Vol. 21 nº. 61 junho/2006. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/mGtBmjc9Xw5m99PDdqRzjdj/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 12 de setembro de 2022.

COZENS, Paul Michael. Planning, crime and urban sustainability. **WIT Transactions on Ecology and the Environment**, v. 102, 2007. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/254247264\\_Planning\\_crime\\_and\\_urban\\_sustainability](https://www.researchgate.net/publication/254247264_Planning_crime_and_urban_sustainability) Acesso em 04 de fevereiro de 2024.

COZENS, Paul. Education in Designing out Crime-A Case Study. In: **Proceedings of the First International Design Out Crime Conference (iDoc'09)'What's up Doc?'**. Design Out Crime Research Centre, 2009. Pp. 1-10. Disponível em [https://espace.curtin.edu.au/bitstream/handle/20.500.11937/5024/133497\\_15386\\_iDoc-2009-Cozens.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://espace.curtin.edu.au/bitstream/handle/20.500.11937/5024/133497_15386_iDoc-2009-Cozens.pdf?sequence=2&isAllowed=y) Acesso em 04 de fevereiro de 2024.

COZENS, Paul Michael. Urban planning and environmental criminology: Towards a new perspective for safer cities. **Planning practice and research**, v. 26, n. 4, p. 481-508, 2011. Disponível em <https://doi.org/10.1080/02697459.2011.582357> Acesso em 04 de fevereiro de 2024.

CHRISTIE, Nils. **Crime control as industry. Towards Gulags, Western Style**. Ed. Routledge. Nova Iorque, 2017. (Edição original 1993). Pp. 195-196 e 200. Edição Digital.

DAHL, **Robert. A. Poliarchy: participation and opposition**. New Haven and London, Yale University Press. 1971

DE LIMA, Carlos Henrique. A cidade insurgente: estratégias dos coletivos urbanos e vida pública. **Arquitetura revista**, v. 10, n. 1, p. 31-36, 2014. Disponível em <https://revistas.unisinos.br/index.php/arquitetura/article/view/arq.2014.101.04/4161> Acesso em 22 de fevereiro de 2024.

DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Diretrizes para a concretização das cláusulas gerais executivas dos arts. 139, IV, 297 e 536, § 1º, CPC. In: **Revista de processo**. 2017. p. 227-272. Disponível em [https://www.academia.edu/33168267/DIRETRIZES\\_PARA\\_A\\_CONCRETIZA%C3%87%C3%83O\\_DAS\\_CL%C3%81USULAS\\_GERAIS\\_EXECUTIVAS\\_DOS\\_ARTS\\_139\\_IV\\_297\\_E\\_536\\_1o\\_CPC](https://www.academia.edu/33168267/DIRETRIZES_PARA_A_CONCRETIZA%C3%87%C3%83O_DAS_CL%C3%81USULAS_GERAIS_EXECUTIVAS_DOS_ARTS_139_IV_297_E_536_1o_CPC) Acesso em 17 de março de 2024.

DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; ZANETI JR., Hermes. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. nº 75, jan./mar. 2020. Disponível em [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie\\_Didier\\_jr\\_%26\\_Hermes\\_Zaneti\\_Jr\\_%26\\_Rafael\\_Alexandria\\_de\\_Oliveira.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf) Acesso em 04 ago. 2021.

ECHEVERRI, Alejandro; ORSINI, Francesco M. Informalidad y urbanismo social en Medellín. **Sostenible?**, n. 12, p. 11-24, 2011. Disponível em [https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/111103\\_RS3\\_AEcheverri\\_%20P%2011-24.pdf](https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/111103_RS3_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf) Acesso em 25 de fevereiro de 2023.

FELBAB-BROWN, Vanda. Bringing the State to the Slum: Confronting organized crime and urban violence in Latin America. **Brookings Institution, December**, 2011. Disponível em [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/1205\\_latin\\_america\\_slums\\_felbabbrown.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/1205_latin_america_slums_felbabbrown.pdf) Acesso em 03 de março de 2024.

FOLHA DE SÃO PAULO, **Para eleitores, saúde e violência são os principais problemas do país**. Folha de São Paulo. São Paulo, 11 set. 2018. Edição Eletrônica. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/para-eleitores-saude-e-violencia-sao-osprincipais-problemas-do-pais.shtml> Acesso em 23 mar. 2021.

FRANCE, Alan; BOTTRELL, Dorothy; HADDON, Edward. The role of habitus and reflexivity in young people managing pathways out of crime. **International Journal on School Disaffection**, v. 10, n. 1, 2013. Disponível em [https://www.academia.edu/4528857/The\\_role\\_of\\_habitus\\_and\\_reflexivity\\_in\\_young\\_people\\_managing\\_pathways\\_out\\_of\\_crime](https://www.academia.edu/4528857/The_role_of_habitus_and_reflexivity_in_young_people_managing_pathways_out_of_crime) Acesso em 12 de fevereiro de 2024.

FRANCO, Marielle. **UPP – A redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação. Mestrado em Administração. Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2014.

FRIDMAN, Luís Carlos. Delegação de poder discricionário: O sonho de paz in **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - Vol. 7 - no 4 - OUT/NOV/DEZ - pp. 611-623. Disponível em <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/2166/Marielle%20Franco.pdf;jsessionid=916B3AC70F8B118924AEEA454EF5CAD8?sequence=1> Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

GOMES, Luiz Flávio. **Urbanização Desordenada + Miséria = Criminalidade**. 2002. Disponível em <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/11718-11718-1-PB.htm> Acesso em 06 de dezembro de 2023.

GONÇALVES, Mariana Cezar; LIRA, Pablo. ARQUITETURA DO MEDO SOB A PERSPECTIVA DA PREVENÇÃO DO CRIME ATRAVÉS DO DESENHO AMBIENTAL (CPTED). **Geografia em Questão**, v. 12, n. 2. Disponível em <https://e-revista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/18765/14677> Acesso em 14 de fevereiro de 2024.

GONZAGA, Christiano. **Manual de Criminologia** - 4ª edição 2023 (p. 140). SaraivaJur. Edição Eletrônica (Kindle).

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte, Arraes Editores, 2013.

GRAHAM, S. 2011. **Cities under Siege: The New Military Urbanism**. New York, Verso, 288 p. Disponível em [https://files.libcom.org/files/Graham, Stephen - Cities Under Siege. The New Military Urbanism\\_0.pdf](https://files.libcom.org/files/Graham, Stephen - Cities Under Siege. The New Military Urbanism_0.pdf) Acesso em 27 de fevereiro de 2024.

HAGAN, Frank E. **Crime types and criminals**. Sage, 2010.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 2013.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - **Atlas da Violência – Homicídios**. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/17> Acesso em 14/03/2021.

INNERARITY, Daniel. **Una teoría de la democracia compleja - Gobernar en el siglo XXI**. Ed. Galaxia Gutenberg. Barcelona (Espanha), 2020.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito – Perspectivas Constitucionais de Atuação Institucional**. Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 2007.

JEFFERY, C. Ray. Crime prevention through environmental design. **American Behavioral Scientist**, v. 14, n. 4, p. 598-598, 1971.

JEFFERY, C. Ray. CPTED: past, present and future. In: **4th Annual International CPTED Association Conference. Mississauga, Ontario**. 1999. p. 20-22.  
Disponível em [https://www.cpted.net/resources/Documents/ICA%20Resources/Newsletters/Perspectives\\_V03\\_I7\\_April%202000.pdf](https://www.cpted.net/resources/Documents/ICA%20Resources/Newsletters/Perspectives_V03_I7_April%202000.pdf) Acesso em 10 de fevereiro de 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. São Paulo, Centauro, 2001

LEITE, Márcia Pereira. Entre a 'guerra' e a 'paz': Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro in **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - Vol. 7 - no 4 - OUT/NOV/DEZ 2014 - pp. 625-642.  
Disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7270> Acesso em 16 de fevereiro de 2024.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. O Ministério Público e as novas técnicas de atuação na defesa dos direitos fundamentais. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord.). **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, pp. 335-374.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva; ZANFERDINI, F. DE A. M. . Processo Coletivo Estrutural como Método Adequado de Intervenção em Políticas Públicas. **Revista Direitos Culturais**, v. 17, n. 43, p. 163-176, 15 dez. 2022.  
Disponível em <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/1010> Acesso em 20 de janeiro de 2024.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Contribuição esperada do Ministério Público e da Defensoria Pública na prevenção da atomização judicial dos mega-conflitos. **Revista de Processo**, v. 33, n. 164, p. 152-169.

MAPA DAS DESIGUALDADES, 2021 - **Mapa das desigualdades: Belo Horizonte e Região Metropolitana de Belo Horizonte - 14 municípios/ Instituto Nossa BH** - Belo Horizonte, 2021. 71 páginas. Disponível em <https://nossabh.org.br/uploads/2021/06/Mapa-das-desigualdades-da-RMBH-2021.pdf> Acesso em 26 de fevereiro de 2024.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar dobra das ideias: Planejamento Urbano no Brasil. In ARANTES, Otília et al (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, Petrópolis/RJ: Vozes, 2000, pp. 121-192. Disponível em <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf> Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. **CaderNAU**, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015. Disponível em <https://periodicos.furg.br/cnau/article/view/5518/3425> Acesso em 25 de fevereiro de 2024.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas in BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006. Pp. 51-74

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 32ª Ed. rev. e atual. Salvador. Ed. Jus Podivm, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª Ed. São Paulo. Saraivajur, 2023.

MELLO, Adriana Loriato Citro Vieira de. O Monitoramento Eletrônico: liberdade vigiada ou estigma que liberta? In **Direito em Movimento**, Rio De Janeiro, v. 17 - n. 1, pp. 90-141, 1º Sem. 2019. Disponível em [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento\\_online/edicoes/volume17\\_numero1/versaodigital/direitoemmovimento\\_volume17\\_numero1/90/#zoom=z](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume17_numero1/versaodigital/direitoemmovimento_volume17_numero1/90/#zoom=z) Acesso em 06 de dezembro de 2023.

MIHINJAC, Mateja; SAVILLE, Gregory. Third-generation crime prevention through environmental design (CPTED). **Social Sciences**, v. 8, n. 6, pp. 1-20, 2019. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/333705882\\_Third-Generation\\_Crime\\_Prevention\\_Through\\_Environmental\\_Design\\_CPTED](https://www.researchgate.net/publication/333705882_Third-Generation_Crime_Prevention_Through_Environmental_Design_CPTED) Acesso em 24 de fevereiro de 2024.

MINAS GERAIS, **Lei Complementar nº 34 de 13 de setembro de 1994 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=34&comp=&ano=1994&texto=consolidado> Acesso em 04 de agosto de 2021.

MINTON, Anna. **Ground control: fear and happiness in the twenty-first century city**. Penguin books ltd. 2012. E-book. (Kindle)

MOLINA, Antônio García-Pablos. GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. 4º ed, RT: 2002

MORAES, Denise Bermudez de Oliveira. **Paradigma e sistema jurídico : da segurança e determinismo à incerteza e caos**. 2013. 23 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MORAES, Joysi, MARIANO, Sandra R. H.; e FRANCO, Andrea Marinho de Souza. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação in Artigos • **Rev. Adm. Pública** 49 (2) • Abr 2015. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/wfpCX8Q7X6qJZbSkHJq667H/abstract/?lang=pt> Acesso em 25 de fevereiro de 2024.

MORAES, Rodrigo Iennaco de; MOURA, Grégore Moreira de. **A criminologia da não cidade: um novo olhar urbanístico para o território da pobreza** - Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

MOREIRA, Karla Santos; DA SILVA, Priscila Abrantes. As Contradições, Lutas e Resistências na produção do espaço urbano periférico paulistano In **Revista Pensar Geografia**. Vol. 7, nº 1, 2024. Disponível em <https://periodicos.apps.uern.br/index.php/PGEO/article/view/4337/4061> Acesso em 06 de março de 2024.

MUÑOZ CONDE, Francisco; HASSEMER, Winfried. **Introdução à criminologia**. Trad. Cíntia Toledo Miranda Chaves. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

NORONHA FILHO, Vicente de Paulo Tavares; NORONHA, Tavares. Teoria das Janelas quebradas: um importante instrumento de redução de fatores criminógenos no espaço urbano de Belém do Pará. **FIBRA Lex**, n. 4, 2018, pp. 1-11.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. urbe. In **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, p. 322-334, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/urbe/a/zNzKs38RRBnRJnspmWmd3VQ/abstract/?lang=pt> Acesso em 25 de março de 2024.

OLIVEIRA, Márcia Martins. **Informação, poder e Segurança Pública: um estudo da unidade de polícia pacificadora**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), UFRJ. Rio de Janeiro, 2013.

ONU, 2010, **Right to the city**. Disponível em <https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/wuf-5.pdf> Acesso em 04 de março de 2024.

ONU, PNUD, 2011. **Human Development Report 2011 Sustainability and Equity: A Better Future for All** <https://hdr.undp.org/system/files/documents/human-development-report-2011-english.human-development-report-2011-english> Acesso em 27 de fevereiro de 2024.

ONU, PNUD 2022, **Human Development Report 2021/2022. Uncertain Times, Unsettled Lives: shaping our future in a Transforming World**. [https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf)

PEDRINHA, Roberta Duboc. **Sexualidade, controle social e práticas punitivas**. Ed. Lumen Júris. Sexualidade, controle social e criminologia: do signo sacro religioso ao modelo científico médico-higienista. Rio de Janeiro, 2021.

PESSOTTI, Luciene. Critérios de desenho urbano e as intervenções de integração de arquitetura e urbanismo com a segurança das cidades: Colômbia, Chile e Brasil. In: **IX Seminário Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-**

**Bogotá, Junio 2017.** Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya, 2017. Disponível em [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108481/08BGT\\_PESSOTTILucienne.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108481/08BGT_PESSOTTILucienne.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acesso em 01º de março de 2024.

PETTY, James. The London spikes controversy: Homelessness, urban securitisation and the question of hostile architecture'. **International journal for crime, justice and social democracy**, v. 5, n. 1, p. 67-81, 2016. Disponível em <https://www.crimejusticejournal.com/article/view/792/550> Acesso em 23 de outubro de 2023.

PRIST, Arthur Hirata; BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cadernos Metrópole**, v. 23, p. 629-650, 2021. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996-2021-5108/35335> Acesso em 04 de março de 2024.

PINTO, Rodrigo Abreu. Militarização e normatização capitalista: a presença das UPPs nas favelas cariocas sob a perspectiva de Marielle Franco. In **Dignidade Revista**, v. 4, n. 5. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/46319/46319.PDF> Acesso em 26 de fevereiro de 2024.

REYNALD, Danielle M. Guardianship in action: Developing a new tool for measurement. **Crime Prevention and Community Safety**, v. 11, p. 1-20, 2009. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/248876981\\_Guardianship\\_in\\_action\\_Developing\\_a\\_new\\_tool\\_for\\_measurement](https://www.researchgate.net/publication/248876981_Guardianship_in_action_Developing_a_new_tool_for_measurement) Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

REYNALD, Danielle M. Translating CPTED into crime preventive action: A critical examination of CPTED as a tool for active guardianship. **European Journal on Criminal Policy and Research**, v. 17, p. 69-81, 2011. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/226816817\\_Translating\\_CPTED\\_into\\_Crime\\_Preventive\\_Action\\_A\\_Critical\\_Examination\\_of\\_CPTED\\_as\\_a\\_Tool\\_for\\_Active\\_Guardianship](https://www.researchgate.net/publication/226816817_Translating_CPTED_into_Crime_Preventive_Action_A_Critical_Examination_of_CPTED_as_a_Tool_for_Active_Guardianship) Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em 10.11606/T.8.2012.tde-26032013-122231. Acesso em 08 de março de 2024

RIBEIRO, Helena e SILVA, Edelci Nunes. Desigualdades intraurbanas em internações hospitalares por doenças respiratórias e circulatórias em uma área da cidade de São Paulo IN **Cad. Metropole 18 (36)** • Jul-Dec 2016. São Paulo, 2016. Pp. 461-479. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cm/a/NqXjkc3sH7JJSQtFG6GFRp/abstract/?lang=pt> Acesso em 12 de fevereiro de 2024.

RODRIGUES, Corinne D.; OLIVEIRA, Valéria Cristina. Medo de crime, integração social e desordem: uma análise da sensação de insegurança e do risco percebido

na capital de Minas Gerais. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 20, n. 2, p. 156-184, 2012. Disponível em <https://bib44.fafich.ufmg.br/teoriaesociedade/index.php/rts/article/view/62> Acesso em 05 de março de 2024.

ROLNIK, Raquel et al. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo IN **Leituras da cidade**. Letra Capital, p. 87-104, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/305993943\\_10\\_Anos\\_do\\_Estatuto\\_da\\_Cidade\\_Das\\_Lutas\\_pela\\_Reforma\\_Urbana\\_as\\_Cidades\\_da\\_Copa\\_do\\_Mundo](https://www.researchgate.net/publication/305993943_10_Anos_do_Estatuto_da_Cidade_Das_Lutas_pela_Reforma_Urbana_as_Cidades_da_Copa_do_Mundo) Acesso em 10 de março de 2024.

SÁ, Itanieli Rotondo. **Reflexões sobre o Ministério Público Estadual Brasileiro: um estudo sobre o papel do promotor de justiça na defesa do direito à educação de qualidade**. 2014. 223 f. Dissertação. Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2014.

SANTOS, André Leonardo Copetti; BERTASO, João Martins. Reflexões sobre o déficit de cidadania na construção normativa do sistema penal brasileiro| Reflections on the deficit in the normative construction of the Brazilian criminal system. **Revista Justiça do Direito**, v. 31, n. 2, p. 246-278, 2017. Disponível em <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7097/4342> Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

SANTOS, André Leonardo Copetti. Objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), políticas públicas de mitigação da violência e o direito à cidade segura. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, p. 2175-2205, 2021. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/59692/40064> Acesso em 10 de março de 2024.

SAPORI, Luís Flávio e SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Por que cresce a violência no Brasil?** 1.ed. 1. reimp. Belo Horizonte. Autêntica Editora: Ed. Puc Minas, 2015.

SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processos estruturais e o direito à acessibilidade das pessoas com deficiência em face de espaços urbanos**. 2020. 63 f. Monografia (Especialização em Direito Administrativo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

SAVILLE, Gregory; CLEVELAND, Gerry. CPTED and the social city: The future of capacity building. **The CPTED Journal**, v. 4, n. 101, p. 43-50, 2006. Disponível em [https://www.cpted.net/resources/Documents/ICA%20Resources/Guidebooks%20and%20Journals/Journal\\_Vol04\\_I01\\_2006.pdf](https://www.cpted.net/resources/Documents/ICA%20Resources/Guidebooks%20and%20Journals/Journal_Vol04_I01_2006.pdf) Acesso em 10 de março de 2024.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva e PINTO, Isabela Rahal de Rezende O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. In **Rev. Bras. Educ.** 21 (65) • Apr-Jun 2016 Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/ySYRxCRBTsNz7CKKF97JSnn/?lang=pt> Acesso em 09 de fevereiro de 2022.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas in **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. Disponível em <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index> Acesso em 15 de agosto de 2021.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea in **Rev. Bras. Educ.** (20) • Ago 2002. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1413-24782002000200005> pp. 60-70 Acesso em 26 de fevereiro de 2024.

SHECAIRA, Sergio Salomão. **Criminologia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 141-142.

SILVA, Darly Henrique da e FURTADO, Natan Marques. Os desafios do desenvolvimento brasileiro para o século XXI in **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional**. Volume 02, Número 03, Brasília, Dezembro 2014.

SILVA, Juvêncio Borges e SILVEIRA, Ricardo dos Reis. Cidadania: uma leitura a partir do sistema escravista e suas implicações na (de) formação das práticas republicanas no Brasil in **Revista Dir. Gar. Fund.**, Vitória, v. 19, n. 1, p. 13-54, jan./abr. 2018. Disponível em <http://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/972> Acesso em 31 de agosto de 2021.

SILVA, Keli de Oliveira. A periferização causada pela desigual urbanização brasileira in **Rev. Urutáguia - revista acadêmica disciplinar** (DCS/UEM), nº 11, dez-mar 2007. Maringá, 2007. Disponível em <http://www.urutagua.uem.br/011/11silva.htm> Acesso em 28 de fevereiro de 2024.

SILVA, Sandoval Alves. **O Ministério Público e a Concretização dos Direitos Humanos**. Coleção Eduardo Espínola. Coordenador Fredie Didier Jr. Salvador, Ed. Jus Podivm, 2016.

SILVA, Ricardo Machado da; LEAL, Rogério Gesta. O direito fundamental social à segurança pública no Brasil e o caminho para sua efetivação. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, [S. l.], v. 17, n. 37, p. 1–16, 2021. DOI: 10.21713/rbpg.v17i37.1765. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/1765>. Acesso em 07 de março de 2024.

SOUZA, Guilherme Marques e; MEDEIROS, Cleyber Nascimento de; PINHEIRO, Francisco Sérgio de Almeida. Correlações espaciais entre ocorrências de homicídios e concentração de aglomerados subnormais em Fortaleza, Ceará. In **Anais XVI Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR, Foz do Iguaçu, PR, Brasil, 13 a 18 de abril de 2013, INPE** pp. 4451-4458. Disponível em <http://marte2.sid.inpe.br/col/dpi.inpe.br/marte2/2013/05.29.00.49.45/doc/p1410.pdf> Acesso em 02 de março de 2024.

STURM, Susan. A Normative Theory of Public Law Remedies In **79 GEO. L. J. 1355** (1991). Disponível em [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/1110](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1110) Acesso em 02 de abril de 2024.

THE ECONOMIST. **Welcome do Italordan**. São Paulo, 2014. Disponível em <https://www.economist.com/the-americas/2014/06/12/welcome-to-italordan> Acesso em 06 de fevereiro de 2024.

TEMER, Sofia. **Participação no processo civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação**. 2ª Ed. rev. atual e ampl. – São Paulo: Ed. Jus Podivm, 2022.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições In **Sociedade e Estado**, v. 28, p. 29-52, 2013. Disponível em <https://www.scielo.br/j/se/a/bJXnyw9HfzBzJb3nR6gx8CJ/#> Acesso em 04 de março de 2024.

UBERABA, **Plano Municipal de Segurança Pública – Decreto nº 2.939 de 23 de setembro de 2022**. Disponível em <https://portal.uberaba.mg.gov.br/pmudrive/file/arquivos/YWRIN2EzOTdiYzNIMzVkMTVIZGY3NjRkZDA3ZDU5ZjcucGRm> Acesso em 14 de março de 2024.

VETTER, D. M. e MASSENA, R. M. (1982). Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura? Uma teoria de causação circular. In **L. A. Machado da Silva (Ed.), Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra** (p. 70). Rio de Janeiro: Zahar. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4898895/mod\\_resource/content/1/vetter\\_e\\_massena\\_1981-min.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4898895/mod_resource/content/1/vetter_e_massena_1981-min.pdf) Acesso em 27 de fevereiro de 2024.

VITORELLI, Edilson. **O Devido Processo Legal Coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 2ª Ed., rev., atual e ampl. São Paulo, Thomson Reuters, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 2ª Ed. Salvador, Ed. Jus Podivm, 2021.

WACQUANT, Loïc. **Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity**. Duke university Press, 2009. Disponível em [https://files.libcom.org/files/Loïc Wacquant - Punishing the Poor.pdf](https://files.libcom.org/files/Loïc%20Wacquant%20-%20Punishing%20the%20Poor.pdf) Acesso em 01º de fevereiro de 2024.

ZAPATA GONZÁLEZ, Diego Alejandro. **Urbanismo de la periferia y territorialidades de la violencia urbana Comuna 13 Medellín 2004-2015**. Dissertação. Mestrado em Estudos Urbanos Regionais. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano Regional Colômbia, 2017.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. Tese. Doutorado em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, setembro de 2005.