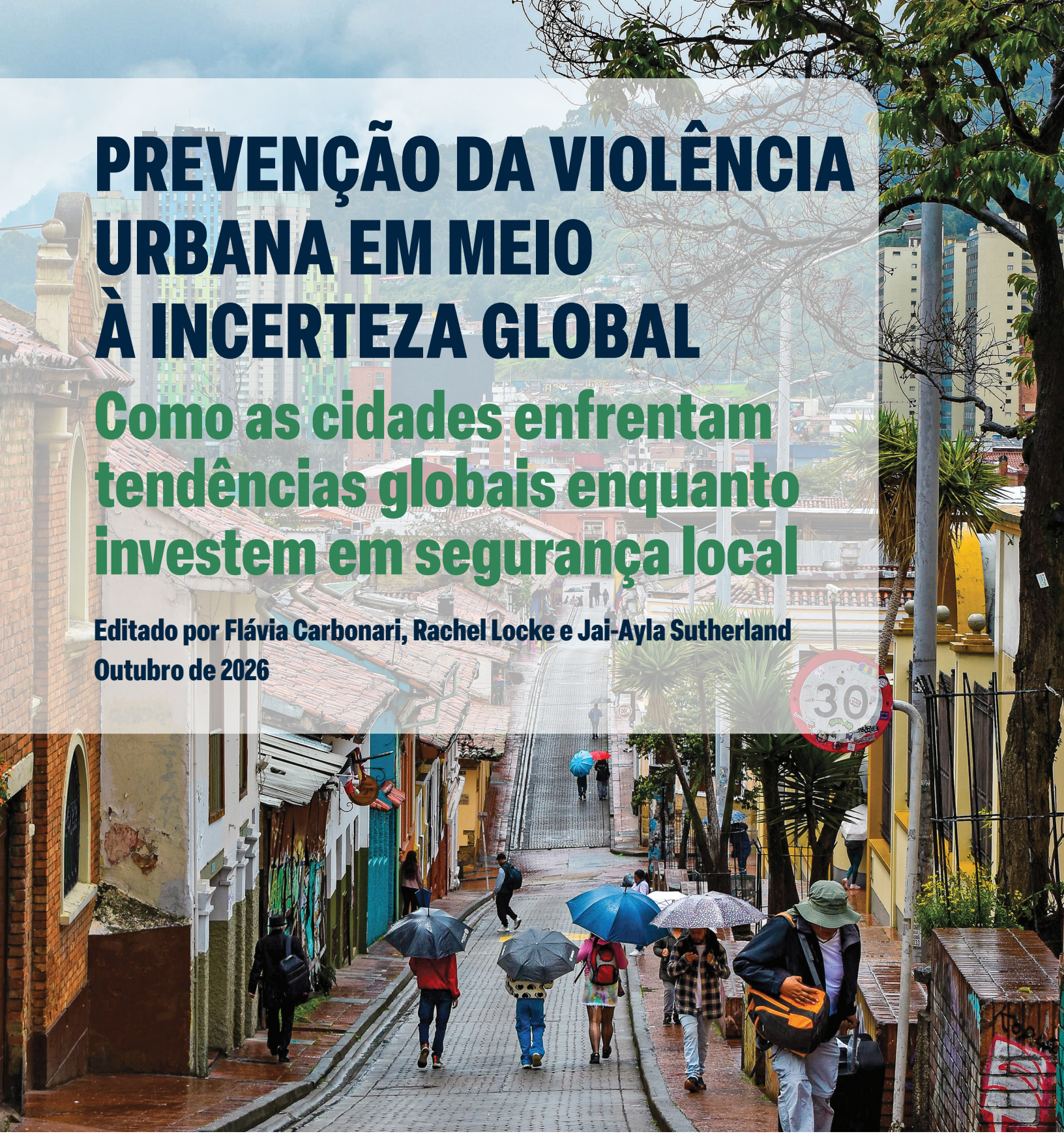
PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA URBANA EM MEIO À INCERTEZA GLOBAL

Como as cidades enfrentam tendências globais enquanto investem em segurança local

Editado por Flávia Carbonari, Rachel Locke e Jai-Ayla Sutherland

Outubro de 2026



peace
IN OUR CITIES

Sobre os Editores

Flávia Carbonari



Flávia Carbonari é uma especialista em desenvolvimento internacional com 20 anos de experiência trabalhando com bancos de desenvolvimento, governos e sociedade civil na América Latina, África e Leste Asiático, liderando o desenho e a implementação de investimentos, pesquisas e iniciativas de políticas públicas voltadas para a prevenção da violência e inclusão social. Atualmente, é Consultora Especialista e Responsável pelo Relacionamento com Membros da iniciativa Peace in Our Cities, Consultora Sênior do Banco Mundial desde 2007 e Consultora Especialista da Força-Tarefa para Redução Global da Violência. Ela ministrou cursos de graduação e pós-graduação sobre prevenção da violência urbana em universidades na Argentina e na NYU Buenos Aires, e atuou como Pesquisadora Não Residente no Chicago Council on Global Affairs. Atualmente reside na Argentina, com experiência profissional nas Américas e na África.

Rachel Locke



Rachel Locke é cofundadora e Diretora da Peace in Our Cities, uma rede de 100 cidades e organizações globais que trabalham para prevenir e reduzir a violência grave por meio de estratégias baseadas em evidências e orientadas por direitos. Anteriormente, fundou e dirigiu o Violence, Inequality and Power Lab (VIP Lab) no Kroc Institute for Peace and Justice, University of San Diego. Antes de assumir a direção do VIP Lab, Rachel atuou como Chefe de Pesquisa para prevenção da violência no Center on International Cooperation da New York University, Diretora de Intervenções Internacionais na National Network for Safe Communities do John Jay College, e Senior Policy Adviser na US Agency for International Development (USAID). Rachel concentra-se intencionalmente na interconexão entre diversas formas de violência—da guerra à violência motivada por crime, à violência interpessoal e à violência política—e possui um histórico sólido de lançar e sustentar iniciativas que exploram novas abordagens para desafios complexos. Rachel possui mestrado em relações internacionais pela Universidade Columbia e publicou amplamente sobre prevenção, violência política, conflito e crime organizado transnacional.

Jai-Ayla Sutherland



Jai-Ayla Sutherland é Oficial de Programa de violência em massa e atrocidades no Stanley Center for Peace and Security, onde apoia esforços para prevenir violência estrutural e aguda, trabalhando com representantes do governo e da sociedade civil. Seu trabalho concentra-se principalmente no papel das cidades, em âmbito local e internacional, na implementação de estratégias de prevenção baseadas em evidências. Sua equipe faz parte do secretariado da Rede Peace in Our Cities, uma rede global de cidades e organizações que trabalham juntas para reduzir a violência em nível municipal. Possui mestrado em segurança internacional pela Josef Korbel School of International Studies da Universidade de Denver e bacharelado em relações internacionais pela Universidade do Sul da Califórnia.

Para saber mais, fazer uma doação ou participar, entre em contato pelo e-mail info@peaceinourcities.org ou visite www.peaceinourcities.org.

Foto da capa: As ruas de La Candelaria, Bogotá, Colômbia. Maio de 2025. Adobe Stock.

Sumário

Sobre os Editores 2

Introdução 5

Prevenção da Violência Urbana em Meio à Incerteza Global
Como as Cidades Lidam com Tendências Globais ao Mesmo Tempo em que Investem em Segurança Local

Por Rachel Locke, Jai-Ayla Sutherland e Flávia Carbonari

Capítulo 1 19

Cidades Sob Pressão
Oferecendo Soluções Integradas para a Paz Urbana

Por Enrique Betancourt

Capítulo 2 34

Crime Organizado como Governança Urbana
Como grupos criminosos governam cidades e o que governos locais podem fazer

Por Santiago Tobón

Capítulo 3 51

Sob Ataque O Impacto Duradouro da Violência Política e Como as Cidades Estão Reagindo

Por Rachel Locke

Capítulo 4 68

Prevenção da Violência Urbana Impulsionada pela Tecnologia na Era da IA

Por Luisa Portugal

Capítulo 5 82

Aproveitando o Sistema de Justiça para Reduzir a Violência nas Cidades em Tempos de Incerteza Global e Mudanças Tecnológicas

Por Juan Camilo Cock Misas

Capítulo 6 103

Confiança entre Polícia e Comunidade em Espaços Urbanos em Disputa Armadilhas e lições de políticas

Por Patrick Mutahi

Capítulo 7 115

Urbanização Predatória Terrenos urbanos e moradias como alvos de grupos armados e máfias

Por Antônio Sampaio

Capítulo 8 135

Mudanças Climáticas, Segurança Urbana e Violência O que os Líderes Municipais Precisam Saber

Por Jessica Varat

Sobre a Peace in Our Cities 149



“As cidades são lugares de conexão, inovação e imaginação. São notáveis por sua densidade tangível de pessoas, infraestrutura e comércio — mas também por sua densidade intangível de ideias, narrativas e crenças. O modo como as pessoas se deslocam pelas cidades influencia não apenas o comércio e a produção, mas também seu sentimento de pertencimento, segurança e coesão. Como locais de interação constante e lar da maioria da população mundial, as cidades gerenciam continuamente a complexidade das interações que ocorrem dentro de suas fronteiras.”

Amã, Jordânia, novembro de 2021. Foto: Adobe Stock

INTRODUÇÃO

PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA URBANA EM MEIO À INCERTEZA GLOBAL

COMO AS CIDADES LIDAM COM TENDÊNCIAS GLOBAIS AO MESMO TEMPO EM QUE INVESTEM EM SEGURANÇA LOCAL

Por Rachel Locke, Jai-Ayla Sutherland e Flávia Carbonari

Novas tecnologias, o autoritarismo crescente, as mudanças climáticas e o enfraquecimento do sistema multilateral ameaçam a segurança e a proteção em todos os níveis. As cidades sentirão essas mudanças globais de forma mais imediata. Este compêndio apoia líderes municipais na resposta a essas tendências, ao mesmo tempo em que implementa abordagens baseadas em evidências para a prevenção da violência em um espectro de fatores relacionados à segurança, como violência política, crime organizado, acesso à justiça e políticas justas de habitação e terra.

As cidades são lugares de conexão, inovação e imaginação. São notáveis por sua densidade tangível de pessoas, infraestrutura e comércio — mas também por sua densidade intangível de ideias, narrativas e crenças. O modo como as pessoas se deslocam pelas cidades influencia não apenas o comércio e a produção, mas também seu sentimento de pertencimento, segurança e coesão. Como locais de interação constante e lar da maioria da população mundial, as cidades gerenciam constantemente a complexidade das interações que ocorrem dentro de suas fronteiras.

Embora as cidades tenham seus próprios ecossistemas únicos, elas também estão conectadas e influenciadas por seus contextos mais amplos, áreas circundantes, governos subnacionais, dinâmicas nacionais e tendências globais. As redes urbanas desempenham um papel importante ao ajudar as cidades a compreender as implicações locais desses contextos mais amplos e também a influenciá-los. Para uma rede especificamente voltada a apoiar cidades na prevenção da violência e na construção da paz, essa dinâmica não exige apenas conscientização, mas também análise ativa, planejamento e capacitação.

Peace in Our Cities é uma rede formada por membros dedicada a apoiar cidades a reduzir e prevenir de maneira significativa formas graves de violência. As atuais mudanças geopolíticas globais estão impactando significativamente a dinâmica do crime e da violência e a maneira como os governos em todos os níveis respondem. A segurança pública é tanto altamente localizada quanto fortemente influenciada por tendências globais. Veja, por exemplo, como o fluxo de armas entre países impacta a dinâmica da violência local. Mas, embora as tendências globais tenham grande impacto no nível das cidades, onde vive a maioria das pessoas, a capacidade das cidades de influenciar essas tendências, especialmente no que diz respeito à dinâmica da violência, historicamente tem sido mais fraca do que a de órgãos governantes comparáveis dos Estados-nação. Isso significa que o fluxo de influência se move mais fortemente em uma direção do que na outra.

Essa situação, no entanto, não deve resultar em apatia. Em vez disso, revela uma oportunidade para uma nova abordagem. Essa abordagem eleva as cidades a terem uma voz mais alta e mais forte na tomada de decisões globais e a fortalecer o multilateralismo local na Agenda pós-2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, além de capacitar e incentivar os atores urbanos a integrarem de forma mais deliberada dinâmicas externas no planejamento interno e na formulação de políticas.

Este compêndio concentra-se em identificar e compartilhar essas estratégias dentro de uma discussão mais ampla sobre quatro tendências globais, para ajudar os parceiros das cidades a refletirem sobre sua própria arquitetura de prevenção da violência de forma adequada ao contexto atual.

Avançando a Paz e a Segurança no Contexto Atual: Situando o Compêndio

O tamanho, o poder e o potencial das cidades têm crescido consistentemente nos últimos dois séculos. Mas só em 2007 a população global de moradores urbanos superou a população rural pela primeira vez na história.[1] Este é um importante lembrete de que, ao longo de quase toda a história da humanidade, a maioria das pessoas vivia em pequenas comunidades.

Hoje existem mais de 34 megacidades, ou cidades com mais de 10 milhões de habitantes, número que supera a população de muitos países. Mas uma cidade não precisa ser "mega" para exercer influência. Genebra é amplamente reconhecida como uma cidade de influência global, mas tem menos de 300.000 habitantes. Independentemente do tamanho, o que a maioria das cidades compartilha é sua densidade — de aspectos tangíveis e intangíveis — e um grau de autogoverno. Mais de 4 bilhões de pessoas em todo o mundo hoje vivem em áreas urbanas, tornando o ecossistema urbano fundamental para que a maioria da humanidade viva em paz ou esteja exposta à violência.

Sabemos que as cidades não estão imunes ao ambiente mais amplo, e o mundo enfrenta uma série de tendências que estão subvertendo sistemas e pressupostos estabelecidos sobre governança humana, existência e coabitação. Este compêndio destaca quatro tendências específicas que a Peace in Our Cities identificou como tendo impacto e influência particular sobre os esforços locais para promover a segurança dos cidadãos e a segurança pública em cidades de todo o mundo. Essas tendências foram selecionadas a partir de duas fontes sobrepostas. Primeiro, análises realizadas por instituições como o Fórum Econômico Mundial e outras.[2] Em segundo lugar, tendências que demonstram influência significativa na dinâmica da violência local, como destacado pelos membros da Peace in Our Cities.

As quatro tendências identificadas por meio desse processo são:

1. O avanço de sistemas autoritários de governança.
2. A rápida e em grande parte não regulamentada revolução tecnológica, incluindo o avanço da inteligência artificial e do aprendizado de máquina.
3. Os impactos cada vez mais descontrolados e crescentes das mudanças climáticas.
4. O enfraquecimento e o desmantelamento do sistema multilateral.

Começamos estabelecendo uma linha de base do que exatamente essas tendências significam e seus impactos gerais sobre a segurança e a violência no mundo hoje.

A ascensão do autoritarismo

A democracia ao redor do mundo está em declínio. Globalmente, voltamos aos níveis anteriores a 1978, segundo o Relatório de Democracia 2026 do V-Dem Institute. O mundo hoje conta com 92 autocracias e 87 democracias, e a maior parte da população — 74% — agora vive em autocracias. Apenas 7% vivem em democracias liberais.[3] Na América Latina, menos da metade — 48% — dos entrevistados na pesquisa escolheram preferência pela democracia em detrimento de qualquer outra forma de governo, representando o menor nível de apoio já registrado.[4] O declínio dos sistemas democráticos não se resume apenas à votação ou aos processos eleitorais. Também envolve o desmantelamento das instituições essenciais às democracias consolidadas, incluindo a imprensa livre, o devido processo legal, a adesão ao Estado de Direito, o respeito aos direitos humanos, uma sociedade civil vibrante, avanços na participação política e mais. Essas tendências têm importantes implicações para a segurança e proteção.

Em todo o mundo, líderes com tendências autocráticas estão usando narrativas sobre crime, violência e medo para reforçar sua base de poder. Como escreve Robert Muggah, "Os políticos a exploram convertendo a ansiedade difusa em uma troca eleitoral simples que consiste em um poder coercitivo expandido em troca da promessa frequentemente

falsa de controle."[5] O estado de exceção em El Salvador que Enrique Betancourt aborda no capítulo 1 não é apenas sobre reduzir o crime, mas também sobre reforçar o poder central do presidente Nayib Bukele e sua administração. Os dois estão intrinsecamente ligados. Sistemas democráticos consolidados que respeitam a imprensa livre, administram o devido processo e a igualdade perante a lei, garantem processos eleitorais justos e garantem um equilíbrio de poder são muito importantes; eles servem de baluarte contra líderes sedentos por poder que usarão e manipularão o medo e a força para seus próprios fins. Além disso, em contextos onde organizações criminosas, líderes políticos e/ou órgãos do setor público colaboram amplamente, o uso do controle punitivo—seja imposto pelo Estado ou por membros de grupos criminosos—substitui a reforma institucional.[6] Além disso, como destacado por Santiago Tobón no capítulo 2, essas abordagens autoritárias frequentemente fragmentam os mercados criminais, aumentam a violência e não conseguem substituir a governança criminosa. Eles também podem reverter o progresso feito por anos de investimento na construção de confiança entre as forças de segurança e as comunidades. E como Patrick Mutahi discute no capítulo 6, nesses contextos autoritários, "a polícia tornou-se ator central na gestão de agitação social, migração e dissidência política, remodelando a polícia cotidiana, a segurança pública em espaços urbanos e as relações polícia-comunidade".

Ao longo da história, as maiores atrocidades, massacres ou genocídios sempre foram justificadas pela proteção de determinados grupos contra um outro considerado ameaçador. Embora os detalhes variem de lugar para lugar, essas mesmas narrativas baseadas no medo estão se enraizando hoje. As cidades—locais onde a diversidade concentrada é gerida diariamente e o governo tem poder para promover mudanças—têm imensa capacidade de desafiar e enfraquecer esses esforços de demonização, tanto em seus próprios contextos quanto coletivamente no cenário internacional. Mas as cidades não são inerentemente benevolentes; elas também são lugares onde um grande número de pessoas pode ser detido, morto ou subjugado. E porque autocratas conhecem o poder das cidades, líderes subnacionais dissidentes também frequentemente são ameaçados de perder recursos e poder descentralizado, como Betancourt discute no capítulo 1.

Os capítulos deste volume que abordam a tendência do aumento do autoritarismo o fazem a partir do reconhecimento das diversas formas pelas quais o retrocesso democrático está impactando a segurança pública. Eles destacam simultaneamente as respostas inovadoras, corajosas e orientadas para a comunidade das pessoas que vivem e trabalham nas cidades.

A ascensão da tecnologia não regulada

Embora a tecnologia venha avançando a um ritmo constante desde pelo menos a Revolução Industrial, o advento do aprendizado de máquina e da inteligência artificial adaptativa (IA) apresenta oportunidades e desafios inéditos para a humanidade. Novas inovações trazem benefícios potenciais vastos para diversos setores da sociedade, como saúde e educação, mas também apresentam riscos significativos, incluindo desde a disrupção do mercado de trabalho, a distorção entre fatos e ficção, robôs autônomos e sistemas de armas até pressões excepcionais sobre o fornecimento global de energia. Enquanto a tecnologia — em especial as redes sociais e as ferramentas úteis de IA — rapidamente se integrou ao cotidiano de muitas pessoas, crescem também as preocupações com o avanço tecnológico — seja por estar indo rápido demais ou por estar ficando para trás.

De acordo com o *Relatório Global de Riscos* do Fórum Econômico Mundial, os resultados adversos associados aos avanços em IA são o risco com maior aumento no ranking ao longo do tempo.[7] O uso da tecnologia para disseminar informações incorretas e desinformação é um risco associado, que conecta essa tendência global às outras três de diversas formas. Em particular, a inteligência artificial tende a ser aduladora, dizendo aos usuários o que querem ouvir. Em um mundo com declínio da mídia livre e justa, essas ferramentas estão resultando em maior adoção de narrativas falsas e teorias da conspiração que reforçam o viés de confirmação. O poder dessas ferramentas pode—quando utilizado por regimes autocráticos—alimentar as chamas da divisão e da repressão, reforçando vieses e medos entre grupos sociais. Como Rachel Locke discute no capítulo 3, o morador médio de uma cidade pode facilmente e regularmente encontrar motivos para odiar aqueles definidos de alguma forma como "outros", ligando essas ambições de poder mais amplas, tipicamente de políticos nacionais, mas também de atores externos, [8] a ações violentas realizadas localmente dentro dos limites municipais. Este é apenas um exemplo da ameaça representada por uma combinação de avanço técnico rápido e autoritarismo.

Os profissionais que atuam na área de segurança pública e prevenção da violência sabem que a tecnologia pode ser altamente benéfica para solucionar crimes por meio de recursos como reconhecimento facial e rastreamento de munição, mas também pode ser utilizada para vigilância e controle. Como é discutido por Luisa Portugal e Juan Camilo Cock Misas nos capítulos 4 e 5, isso pode impor encargos a certos segmentos da sociedade que são de alguma forma considerados uma "ameaça", e essas ferramentas, quando não são gerenciadas de forma eficaz e justa, também podem ser usadas para reprimir grupos que o governo vê como um risco. A tecnologia tem o potencial de fazer com que os casos judiciais funcionem de forma mais eficiente, reduzindo assim a detenção preventiva. Essa vantagem e outras devem ser equilibradas contra o risco de identificações falsas ou de aumento das divisões entre comunidades e as agências de segurança destinadas a atendê-las.

Essas tecnologias avançadas também exigem enormes quantidades de energia e recursos para funcionar. Em particular, os data centers que alimentam a IA precisam de enormes quantidades de água para resfriar servidores. Em um mundo cada vez mais afetado por secas e onde as "guerras da água" influenciam conflitos passados e futuros, essa verdade não pode ser ignorada. A menos que haja mudanças políticas significativas e compromissos políticos para aliviar essas demandas, a IA, em particular, piorará os resultados das mudanças climáticas no curto prazo, provavelmente com implicações geracionais, reforçando o nó górdio que une essas diversas tendências.

Os Crescentes Impactos das Mudanças Climáticas

Como Jessica Varat aponta no capítulo 8 deste compêndio, "As mudanças climáticas exacerbam muitas das mesmas condições que também fragilizam a paz e estimulam a violência. A gravidade dos impactos das mudanças climáticas sobre as pessoas depende de pré-condições como níveis de desigualdade, pobreza, escassez de recursos e força institucional." As mudanças climáticas impactam todos, em todos os lugares, por meio de padrões climáticos mais extremos e dos efeitos secundários do clima extremo.

Os impactos que sentimos globalmente incluem danos significativos aos sistemas alimentares, seja a perda da cobertura vegetal de terras agrícolas, os incêndios florestais que devastam áreas de pastagem e o gado, o aquecimento dos oceanos que leva à morte da vida marinha, entre outros. E esses impactos frequentemente afetam de forma mais profunda populações com menos recursos para enfrentar, se adaptar ou se transformar, apesar de essas tendências estarem mudando conforme vemos incêndios em bairros inteiros, o aumento do nível do mar e a ocorrência de padrões climáticos instáveis no mundo todo.

Em todas essas circunstâncias, a competição por recursos aumenta, criando mais queixas e oportunidades de conflito. Recursos reduzidos também podem criar ou ampliar oportunidades para que grupos ilícitos monopolizem mercados e controlem o acesso, como já foi observado em muitos países, como Varat discute, e para que se apropriem de terras e propriedades urbanas, como Antônio Sampaio discute no capítulo 7. As mudanças significativas nos mercados, na produção e nas cadeias de valor impactadas pelas mudanças climáticas—quando combinadas com o enfraquecimento do sistema multilateral—agravam esse desafio, à medida que a vontade política e os recursos para gerenciar e regular choques sistêmicos se afastam de um sistema de cooperação diplomática para um de competição nacionalista.

Além disso, as mudanças climáticas impactam padrões de deslocamento e migração. As pessoas são forçadas a deixar suas casas em busca de um terreno mais fértil ou seguro em outros lugares, frequentemente buscando maior segurança ou oportunidades produtivas em áreas urbanas ou periurbanas. A grande maioria dos deslocamentos e migrações ocorre dentro das fronteiras nacionais, e a migração é frequentemente muito produtiva, ajudando a fornecer trabalhadores para indústrias intensivas em mão de obra e reforçando as conexões entre áreas urbanas e periurbanas ou rurais. Portanto, nada sobre deslocamento ou migração por si só gera violência, mas o movimento de grandes números de pessoas exige uma gestão cuidadosa. Isso inclui antecipar e responder aos impactos sobre a infraestrutura, o transporte, os recursos linguísticos e as sensibilidades culturais. Sem essa gestão, um rápido aumento populacional pode criar tensão nas comunidades de acolhimento, especialmente quando migrantes, como grupo, são usados como armas por líderes que buscam incitar medo e reforçar seu próprio poder.

Além desses impactos indiretos na segurança, as mudanças climáticas também podem impulsionar diretamente os níveis de violência. Pesquisadores documentaram como os fatores de estresse causados pelo clima influenciam os

resultados de segurança. Esta pesquisa inclui trabalhos que demonstram como o aumento do estresse familiar causado por um desastre natural pode aumentar a violência doméstica. Também vincula o aumento dos "dias de calor" a níveis mais altos de criminalidade e violência urbana, tudo isso que Varat aborda no capítulo 8.

Cidades ao redor do mundo estão trabalhando arduamente para ajudar a diminuir os fatores que contribuem para as mudanças climáticas, como evidenciado pelo trabalho da C40 e pela liderança demonstrada nas negociações climáticas globais. As cidades também estão, em muitos casos, na vanguarda da busca de técnicas de adaptação para reduzir os impactos das mudanças climáticas sobre seus moradores. Mas, como este compêndio aponta, é necessário um investimento mais intencional e deliberado para mitigar os impactos das mudanças climáticas, especificamente do ponto de vista da segurança e proteção. Embora as cidades não possam controlar o clima, as pessoas nas cidades podem fazer muito para aliviar os danos e sofrimentos resultantes de padrões climáticos extremos.

O desmantelamento do sistema multilateral

Com relações adversariais no cenário global em ascensão, o enfraquecimento dos sistemas destinados a prevenir confrontos cataclísmicos é extremamente preocupante, ponto reforçado no World Economic Forum *Global Risks Report*: "A confiança em declínio, a transparência e o respeito ao Estado de Direito cada vez menores, juntamente com o protecionismo crescente, estão ameaçando as relações internacionais de longa data, o comércio e o investimento, e aumentando a propensão para conflitos." O confronto geoeconômico é a principal preocupação dos entrevistados e foi selecionado como o maior risco mais provável de desencadear uma crise global significativa em 2026 por 18% dos entrevistados, aumentando duas posições em relação ao ano passado."[9]

O espaço multilateral, cada vez mais frágil, apresenta uma série de desafios — mas também oportunidades — para atores urbanos que buscam promover a paz e a segurança. Primeiro, menos recursos financeiros e políticos estão sendo alocados para apoiar a prevenção da violência e a construção da paz. Segundo um relatório da OCDE de 2023, apesar do aumento global de conflitos e violência, a parcela da assistência internacional ao desenvolvimento de medidas de prevenção e construção da paz caiu nos últimos anos, chegando a uma pequena fração, cerca de 10%, de toda a assistência ao desenvolvimento. Isso foi antes de grandes perdas, como o fechamento da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional em 2025.[10] A retirada de recursos não limita apenas os investimentos financeiros em áreas como serviços de apoio abrangentes para jovens em situação de alto risco ou pesquisas sobre o recrutamento por grupos criminosos organizados, mas também cria uma concorrência contraproducente entre os atores do campo da prevenção. Isso impõe encargos significativos às fontes de financiamento descentralizadas, que, ao redor do mundo, passaram por anos de austeridade e recentemente foram ainda mais corroídas à medida que as guerras na Ucrânia e no Irã criaram enormes tensões e mudanças orçamentárias devido ao aumento dos custos e às mudanças de prioridades em diversos setores.

Além dessas limitações de recursos, o contexto multilateral fragmentado, combinado com o aumento do autoritarismo, limitou a eficácia das respostas globais a abusos massivos de direitos humanos. Considere, por exemplo, a resposta anêmica às atrocidades em massa que ocorreram em El Fasher, Sudão, incluindo o assassinato sistêmico de mais de 6.000 pessoas em apenas três dias em outubro de 2025.[11] Além disso, em todos os teatros de guerra mais recentes — da Ucrânia ao Sudão, de Gaza ao Irã, para citar apenas alguns — as cidades são onde a maioria das mortes ocorreu. Assim, os civis são cada vez mais alvos — e não apenas vítimas não intencionais — da guerra, uma violação das leis e normas internacionais que nossas instituições multilaterais foram criadas para proteger. Na Colômbia, que tem trabalhado arduamente para consolidar os avanços alcançados durante o processo de paz de 2016 e onde o presidente Gustavo Petro se comprometeu com a "paz total", quase um terço do país, ou 386 municípios, está vulnerável à violência de grupos armados.[12]

Para as cidades, a proteção dos civis é mais forte quando o investimento local em arquitetura de paz complementa e é complementado por arquitetura nacional e global. O enfraquecimento do sistema global está causando um duro golpe a essa teia protetora, mas os líderes municipais ainda podem atuar localmente e em colaboração com outros municípios para sustentar esses padrões globais e implementar as políticas e prioridades que manterão seus cidadãos seguros. A pesquisa deixa claro que paz, estabilidade e segurança são possíveis em nível local. Em um momento em

que as instituições globais estão em grande parte falhando em seu mandato, há motivos para ter esperança quanto à capacidade das cidades de avançar em suas prioridades de redução da violência e de promoção da paz.

Estrutura e fluxo dos capítulos

As tendências identificadas aqui são significativas por si só, mas também influenciam estratégias urbanas para prevenção da violência de formas óbvias e menos evidentes. Os capítulos deste compêndio fornecem perspectivas sobre como as cidades estão avançando em determinados aspectos da segurança pública dentro do contexto dessas tendências, analisando impacto e opções de resposta. Peace in Our Cities pediu a cada autor de capítulo que considerasse as quatro tendências identificadas e abordasse aquelas mais relevantes para o tema de cada capítulo. Para alguns, uma ou duas tendências se destacam e recebem maior atenção, enquanto outros autores tratam todas as quatro tendências com igual ênfase. Há também três capítulos—um sobre autoritarismo, um sobre tecnologia e um sobre mudanças climáticas—que refletem as tendências. Novamente, isso é intencional. Para esses temas, os editores sentiram que havia impacto suficiente, material suficiente e demanda suficiente para fazer uma análise mais aprofundada. Essas áreas, em particular, muitas vezes parecem tão fora do controle ou influência dos atores urbanos, e ainda assim há uma grande quantidade de boas práticas a serem referenciadas que estão sendo feitas e podem ser fortalecidas no nível da cidade.

Todos os capítulos deste compêndio foram selecionados com base nas necessidades dos membros da Peace in Our Cities. Os capítulos focam em:

1. Estratégias de segurança pública equilibradas versus repressivas.
2. Crime organizado.
3. Violência política.
4. Tecnologia e IA.
5. Justiça e acesso à justiça.
6. Relações entre comunidade e polícia.
7. Habitação e terrenos urbanos.
8. Mudanças climáticas.

Este compêndio não aborda um desafio global crítico: a misoginia. Essa tendência não é nova, mas suas manifestações nas sociedades estão se aprofundando nas esferas de poder e influência, com importantes implicações para o fortalecimento do autoritarismo, a maneira como as comunidades respondem às mudanças climáticas e o uso da tecnologia para recrutar e reforçar narrativas que promovem danos em todo o mundo. Por exemplo: "Em 2019, o Departamento de Segurança Interna concedeu um subsídio para financiar pesquisas que visavam compreender o movimento incel misógino, e um ano depois, um relatório do Serviço Secreto dos EUA classificou a misoginia online como uma fonte preocupante de radicalização para autores de ataques em massa".[13] No entanto, "as dimensões misóginas e de gênero dos movimentos extremistas são frequentemente ignoradas ou minimizadas em reportagens da mídia, análises de políticas públicas ou durante processos judiciais".[14]

Para aqueles de nós que trabalham para enfraquecer as fontes e causas da violência, devemos reconhecer a misoginia como a verdadeira ameaça que ela é — não apenas para as mulheres, mas para a sociedade como um todo.[15] Os gestores municipais precisam lidar com a presença subversiva e a influência da misoginia em cada uma dessas tendências e seu impacto direto sobre a paz, a segurança cidadã e a violência. Por esse motivo, em outubro de 2026, a rede "Peace in Our Cities" lançará um grupo de trabalho focado especificamente na prevenção da violência de gênero.

Estrutura dos Capítulos

Cada capítulo oferece uma breve visão geral de seu tema, p. ex., o que significa violência política no contexto da prevenção da violência urbana. Os autores dos capítulos então detalham a relação entre o tema de seu capítulo e as tendências globais identificadas, que ressoam de forma diferente em cada capítulo.

Cada capítulo, então, apresenta exemplos baseados em casos específicos de cidades sobre as implicações do tema do capítulo para o crime e a violência, e explora o trabalho relacionado que está sendo realizado em políticas, programas e parcerias. Isso inclui uma discussão tanto sobre boas práticas quanto sobre práticas fracassadas ou desafiadas. Os autores consideraram o seguinte:

- Como as tendências globais estão impactando os governos municipais em relação à área-chave específica em investigação?
- Como diferentes atores estão respondendo às dinâmicas abordadas nos capítulos, e quais são alguns bons exemplos do que pode ser feito sob as perspectivas de políticas, pesquisa, advocacy e cooperação internacional?

Ao explorar essas questões por meio de estudos de caso concretos, os editores e autores buscam ajudar os leitores a se verem no material, para ajudá-los a pensar em estratégias que possam funcionar em seus próprios contextos.

Por fim, cada capítulo oferece recomendações ou princípios que as cidades podem utilizar para refletir sobre seus próprios esforços nesse campo. Essas recomendações, resumidas brevemente abaixo, têm como objetivo fornecer material para reflexão com base no contexto particular das dinâmicas globais-locais em diferentes contextos urbanos.

Recomendações e conclusão

Capítulo 1. Cidades sob pressão: Oferecendo soluções integradas para a paz urbana

Cidades que produziram melhorias sustentadas na segurança—fortalecendo, em vez de corroer, a autoridade legítima do Estado—construíram a integração como uma função de governança. Isso exige que as cidades:

- **Envolvam-se na definição compartilhada do problema.** Quatro condições devem estar presentes: um diagnóstico compartilhado que todas as agências-chave aceitem; um mecanismo de coordenação com autoridade para se reunir entre silos; dados fluindo em tempo real para os tomadores de decisão operacionais; e um principal político disposto a defender a estratégia publicamente.
- **Construam uma arquitetura para design e implementação colaborativos.** As cidades requerem estruturas de coordenação capazes de reunir agências de diferentes setores e de manter a implementação ao longo do tempo.
- **Iterem para se adaptar ao progresso e à evolução das capacidades de implementação.** O design da solução deve incorporar flexibilidade desde o início para sequenciar e iterar de forma eficaz com base em informações confiáveis.
- **Ancorem soluções em narrativas políticas.** O alinhamento entre o que as estratégias fazem e o que os principais atores políticos podem reivindicar como mérito não é algo secundário na comunicação—é um requisito de design.

Capítulo 2. Crime Organizado como Governança Urbana: Como Grupos Criminosos Governam Cidades e O Que Governos Locais Podem Fazer

As cidades têm opções para enfrentar o crime organizado, mesmo sob autoridade restrita, sistemas policiais e judiciais fragmentados e pressões globais em constante mudança.

- **Diagnostique o problema da governança, não apenas o problema da violência.** Construa um painel de governança e extorsão e mapeie a governança criminal como um mercado de serviços.

- **Aborde os fundamentos econômicos da governança criminal.** Redesenhe espaços públicos que sustentam mercados varejistas, construa parcerias locais de redução de danos e coordene com agências nacionais.
- **Construa a capacidade do Estado onde os residentes vivenciam a governança.** Fortaleça a resolução de disputas municipais e a justiça em pequenas causas, e preste serviços de maneira confiável.
- **Use a aplicação da lei de maneiras que reduzam danos e evitem a consolidação.** Associe a aplicação da lei focada a limites claros ao uso da força, forte supervisão, transparência e engajamento comunitário, e evite repressões amplas que criem crises de sucessão de liderança e consolidação baseada nas prisões.
- **Trate as prisões como parte do sistema de governança da cidade.** Construa uma agenda de coordenação entre cidade e prisões, monitore a coordenação entre grupos criminosos dentro das prisões e expanda a reintegração e a supervisão pós-libertação.
- **Regule a tecnologia para proteger a confiança enquanto aumenta a efetividade.** Adote tecnologia com regras, supervisão, transparência e salvaguardas comunitárias.
- **Proteja o espaço cívico e reduza a captura criminosa da vida comunitária.** Criar mecanismos de denúncia anônima, apoiar líderes comunitários, monitorar e prevenir a captura de territórios e sistemas locais por grupos criminosos, e investir na coordenação de proteção a testemunhas.
- **Planeje choques globais e mudanças nos portfólios criminais.** Monitore mudanças nas rotas e mercados de tráfico que impactam receitas locais, alterações nas prioridades de fiscalização nacional e nos padrões de extradição, adoção de pagamentos digitais e oportunidades de lavagem de dinheiro além de choques migratórios e do mercado de trabalho que afetam o recrutamento.
- **Junte-se a redes internacionais que acompanham riscos geopolíticos e tendências do crime organizado.**

Capítulo 3. Sob Ataque: O Impacto Duradouro da Violência Política e Como as Cidades Estão Reagindo

A violência política deve ser compreendida como um desafio de violência e um desafio antidemocrático que, simultaneamente, corrói sistemas baseados em direitos e centrados na justiça. A tapeçaria dinâmica e em constante evolução da vida urbana contém os próprios ingredientes para prevenir a violência política.

Para reduzir o risco de violência política, os líderes municipais devem:

- **Preparar-se:** Monitorar proativamente o risco e considerar quais capacidades estão disponíveis para prevenir ou responder à violência política.
- **Pesquisar:** Conduzir pesquisas que tragam amplas tendências para a realidade local e esclareçam fatores protetores acessíveis.
- **Comunicar:** Oferecer comunicação clara aos moradores, fortalecer a escuta entre os principais atores, considerar as narrativas que circulam nas comunidades e responder de forma proativa.
- **Aloque recursos:** Alocar recursos adequadamente de acordo com o risco, idealmente com apoio financeiro de fontes nacionais ou regionais.

Esforços para fortalecer comunidades contra a violência política incluem:

- Reforçar normas baseadas em direitos, enfrentar a alteridade e construir narrativas pró-paz fortes.
- Construir infraestrutura social local por meio da colaboração intersetorial para promover o engajamento pacífico e a coesão social em espaços urbanos compartilhados.

- Engajar-se no diálogo, especialmente em momentos críticos, e modelar comportamentos construtivos ao pedir calma e estabelecer normas para o desacordo produtivo.
- Combater a desinformação e usar a tecnologia de forma pró-social, aproveitando recursos pré-existentes, sempre garantindo controles para viés e gestão responsável dos dados.

Capítulo 4. Prevenção da Violência Urbana Empoderada pela Tecnologia na Era da IA

As cidades têm a oportunidade de construir as bases para um futuro em que a tecnologia seja utilizada para promover o bem público, preservando direitos fundamentais.

- **Utilize a IA e a tecnologia.** Analise sua cidade em nível hiperlocal e entenda as microdinâmicas que têm impactos reverberantes na cidade como um todo.
- **Seja orientado por dados, mas não guiado exclusivamente por eles.** Use os dados para se preparar, atuar e refletir, mas considere o contexto social, político e econômico mais amplo em que os dados foram produzidos e oriente-se por valores sociais e princípios éticos.
- **Inclua de maneira significativa as comunidades — especialmente as historicamente marginalizadas — nos debates sobre governança tecnológica e priorize a construção da confiança.** A inteligência artificial deve ser utilizada para ampliar a participação comunitária, integrando os conhecimentos das comunidades e criando canais abertos de comunicação entre governo, sociedade civil e a população em geral.
- **Assegure protocolos claros e transparentes, mecanismos de responsabilização e supervisão humana apropriada.** Os servidores públicos devem ser treinados e capacitados para exercer seu julgamento humano em todos os momentos, reconhecendo que a intervenção humana é necessária além do processamento pela inteligência artificial.
- **Use a tecnologia para apoiar estratégias legítimas, integradas e holísticas de prevenção à violência, não para substituí-las.** Lembre-se de que o elemento humano é tão integral para o sucesso das políticas quanto essas novas ferramentas.

Capítulo 5. Utilizando o Sistema de Justiça para Reduzir a Violência nas Cidades em Tempos de Incerteza Global e Transformações Tecnológicas

Um sistema de justiça justo, acessível e eficaz pode ajudar a reduzir a violência nas cidades de várias maneiras. Tal sistema impõe freios à violência estatal; garante direitos e tratamento justo para todos; é fácil de entender, acessar e navegar; resolve problemas e conflitos de forma eficaz; e sanciona infratores que cometem crimes graves de maneiras que previnam mais violência.

- **Estratégias de prevenção à violência devem ser oportunas, equilibradas e baseadas em evidências.** Elas devem ser percebidas como justas e legítimas, ser implementadas antes que a violência aumente e ser capazes de reduzir a demanda popular por medidas duras contra o crime ou autoritárias.
- **Governos municipais e atores locais podem contestar legalmente medidas excepcionais que suspendem garantias constitucionais e o funcionamento regular do Estado de Direito.** Para isso, as cidades devem contar com um conselho jurídico forte e departamentos jurídicos capazes de contestar medidas autoritárias.
- **Coalizões, redes e associações de cidades e governos locais — dentro e além das fronteiras nacionais — também podem combater o autoritarismo promovendo estratégias justas e baseadas em regras para a redução da violência.** A cooperação internacional e agendas comuns entre cidades podem contrabalançar essa tendência.

- **As cidades devem trabalhar para facilitar o acesso e a utilização dos sistemas e procedimentos de justiça.** Muitos problemas legais podem ser solucionados fora do sistema judicial formal, em contextos comunitários, especialmente em bairros marginalizados. A tecnologia pode ser aproveitada para tornar os serviços de justiça mais acessíveis e eficientes.
- **As cidades devem colaborar com órgãos de segurança, escritórios de detetives e advogados, e o sistema judiciário para adotar progressivamente, com salvaguardas, novas tecnologias que possam melhorar a agilidade e a capacidade de administrar um grande volume de processos e solucionar casos.** Um sistema de justiça criminal que seja ágil, capaz de lidar com maiores cargas de trabalho e produza resultados percebidos como justos e legítimos pode contribuir para a redução da violência. A tecnologia, incluindo a inteligência artificial, pode ajudar a alcançar esse objetivo, e as cidades podem incorporá-la em suas áreas de responsabilidade ou apoiar outras agências na adoção, inclusive garantindo supervisão e treinamento adequados.

Capítulo 6. Polícia e Confiança Comunitária em Espaços Urbanos Contestados: Armadilhas e Lições de Política Pública

O desafio central para os gestores urbanos é administrar a expansão dos programas de policiamento comunitário e das relações entre comunidade e polícia, garantindo a preservação de sua integridade democrática.

- **A prestação de contas deve ser tratada como o fundamento do policiamento comunitário.** As autoridades devem fornecer proteção sem prejuízo, imparcialidade sem discriminação e responsabilização quando a polícia abusa de sua autoridade.
- **O policiamento comunitário eficaz requer propriedade e autonomia genuínas da comunidade.** As comunidades devem ser incentivadas a definir prioridades, liderar iniciativas locais, receber proteção durante fóruns comunitários e ter capacidade de responsabilizar a polícia.
- **As cidades devem adotar uma governança da informação transparente e ética.** As autoridades devem especificar claramente as normas que regem a coleta, o armazenamento e o uso de informações fornecidas pela comunidade, garantindo proteções sólidas para informantes.
- **As cidades devem investir em policiamento relacional em vez de simplesmente criar novas estruturas.** Reformas práticas no policiamento devem priorizar a permanência de policiais nos bairros, capacitação em mediação e resolução de conflitos e indicadores de desempenho que recompensem a construção de confiança.
- **O policiamento comunitário deve ser entendido como parte de um sistema de governança urbana mais amplo.** O policiamento comunitário traz melhores resultados quando integrado a programas sociais e à resolução de problemas envolvendo múltiplas agências.
- **As abordagens devem ser adaptadas às realidades dos assentamentos informais e bairros marginalizados.** Arranjos de segurança liderados pela comunidade devem incorporar estruturas locais existentes — como conselhos de idosos, grupos de mulheres e redes de jovens.
- **As cidades devem garantir que o policiamento comunitário seja genuinamente inclusivo e protetor dos grupos vulneráveis.** Projetar mecanismos de participação que amplifiquem deliberadamente vozes marginalizadas (p. ex., mulheres, jovens, migrantes) e criem caminhos seguros de denúncia para vítimas de má conduta policial.
- **As cidades precisam repensar como medem o sucesso.** Uma avaliação eficaz deve focar tanto nos resultados quanto nos produtos. Os moradores se sentem mais seguros? Eles confiam e interagem com a polícia? As prioridades comunitárias se refletem nas práticas policiais?

Capítulo 7. Urbanização Predatória: Terras e Habitações Urbanas como Alvos de Grupos Armados e Máfias

Grupos organizados deliberadamente promovem despejos, apropriam-se de terras, constroem ilegalmente e cometem violência relacionada à habitação ou à terra nas cidades para manter o controle.

Governos, sociedade civil, organizações não governamentais (ONGs) e comunidades de especialistas podem colaborar para eliminar barreiras e desenvolver soluções úteis.

- Enfrente urbanização predatória como um passo crítico para alcançar cidades mais seguras, politicamente estáveis e responsivas.
- Estabeleça uma linguagem unificada (p. ex., urbanização predatória) e uma abordagem consistente e coordenada para identificar ações deliberadas de grupos organizados para despejar, tomar terra, construir ilegalmente e praticar violência relacionada à habitação ou terra nas cidades.
- Realize mais pesquisas sobre urbanização predatória por meio da academia, think tanks e ONGs para identificar pontos em comum entre áreas de políticas públicas e geografias atualmente isoladas.
- Participe de redes de cidades que possam ajudar a quebrar silos, harmonizar definições, fortalecer a base de evidências e compartilhar desafios e soluções.

Abordagens promissoras para enfrentar esses desafios incluem:

- Simplificar as leis e fechar brechas regulatórias nos mercados imobiliários.
- Reformar ou criar órgãos públicos encarregados de formalizar a propriedade imobiliária.
- Conceder títulos coletivos de propriedade às comunidades, o que pode aumentar a segurança da posse dos moradores e o investimento em seus edifícios e comunidades.
- Desenvolver avaliações baseadas em áreas e perfis urbanos que integrem necessidades habitacionais com outras áreas, como gargalos de infraestrutura, prestação de serviços básicos e questões de segurança pública, como violência criminal.
- Estabelecer mecanismos regulares e institucionalizados de consulta à comunidade sobre posse de terras e desenvolvimento conjunto de alternativas ao despejo entre governos, sociedade civil e autoridades policiais.

Capítulo 8. Mudanças climáticas, segurança urbana e violência: o que líderes urbanos precisam saber

As cidades estão bem posicionadas para identificar soluções práticas, de baixo custo e inclusivas para abordar a interseção entre mudanças climáticas e segurança pública.

Cinco ações que a maioria das cidades pode tomar agora:

- Integrar considerações de segurança pública nos planos de ação contra o calor e nas estratégias de preparação para desastres.
- Utilizar ferramentas de análise de dados existentes para cruzar riscos climáticos com áreas críticas de violência ou insegurança.
- Projetar centros de resfriamento e áreas verdes priorizando a segurança, a acessibilidade e a confiança da comunidade.
- Investir em iniciativas de coesão social juntamente com projetos de adaptação climática.
- Realizar avaliações de vulnerabilidade conduzidas pela comunidade para identificar o contexto de segurança, bem como os riscos relacionados às mudanças climáticas.

Conclusão

Este compêndio deve ser lido de algumas maneiras. Primeiro, especificamente como alimento para reflexão para ajudar parceiros municipais — nos setores público, privado e comunitário — a explorar e considerar estratégias para reforçar a paz e a prevenção da violência. Segundo, fomentar uma conversa mais intencional sobre as formas exatas pelas quais as cidades estão lidando com as grandes mudanças que estão ocorrendo globalmente. É essencial que os atores urbanos se vejam como agentes de mudança, não apenas lidando passivamente com essas transformações, mas encontrando maneiras de gerenciá-las proativamente, investindo em estratégias que reforcem a solidariedade, a comunidade, a conexão e a inclusão, todas essenciais para ambientes urbanos pacíficos, produtivos e justos.

Sobre os Autores

Rachel Locke

Rachel Locke é cofundadora e Diretora da Peace in Our Cities, uma rede de 100 cidades e organizações globais que trabalham para prevenir e reduzir violências graves por meio de estratégias baseadas em evidências e direitos. Anteriormente, fundou e dirigiu o Violence, Inequality and Power Lab (VIP Lab) no Kroc Institute for Peace and Justice, University of San Diego. Antes de assumir a direção do VIP Lab, Rachel atuou como Chefe de Pesquisa para prevenção da violência no Center on International Cooperation da New York University, Diretora de Intervenções Internacionais na National Network for Safe Communities do John Jay College, e Senior Policy Adviser na US Agency for International Development (USAID). Rachel concentra-se intencionalmente na interconexão entre diversas formas de violência—da guerra à violência motivada por crime, à violência interpessoal e à violência política—e possui um histórico sólido de lançar e sustentar iniciativas que exploram novas abordagens para desafios complexos. Rachel possui mestrado em relações internacionais pela Universidade de Columbia e publicou amplamente sobre prevenção, violência política, conflitos e crime organizado transnacional.

Jai-Ayla Sutherland

Jai-Ayla Sutherland é Oficial de Programa de violência em massa e atrocidades no Stanley Center for Peace and Security, onde apoia esforços para prevenir violência estrutural e aguda, trabalhando com representantes do governo e da sociedade civil. Seu trabalho concentra-se principalmente no papel das cidades, em âmbito local e internacional, na implementação de estratégias de prevenção baseadas em evidências. Sua equipe faz parte do secretariado da Rede Peace in Our Cities, uma rede global de cidades e organizações que trabalham juntas para reduzir a violência em nível municipal. Possui mestrado em segurança internacional pela Josef Korbel School of International Studies da Universidade de Denver e bacharelado em relações internacionais pela Universidade do Sul da Califórnia.

Flávia Carbonari

Flávia Carbonari é uma especialista em desenvolvimento internacional com 20 anos de experiência trabalhando com bancos de desenvolvimento, governos e sociedade civil na América Latina, África e Leste Asiático, liderando o desenho e a implementação de investimentos, pesquisas e iniciativas de políticas públicas voltadas para a prevenção da violência e inclusão social. Atualmente, é Consultora Especialista e Responsável pelo Relacionamento com Membros da iniciativa Peace in Our Cities, Consultora Sênior do Banco Mundial desde 2007 e Consultora Especialista da Força-Tarefa para Redução Global da Violência. Ela ministrou cursos de graduação e pós-graduação sobre prevenção da violência urbana em universidades na Argentina e na NYU Buenos Aires, e atuou como Pesquisadora Não Residente no Chicago Council on Global Affairs. Atualmente reside na Argentina, com experiência profissional nas Américas e na África.

Notas Finais

1 Hannah Ritchie, Veronika Samborska, and Max Roser, "Urbanization," *Our World* in *Data*, published 2024, accessed July 9, 2026, https://ourworldindata.org/urbanization.

2 World Economic Forum, *Global Risks Report 2026: Digest*, published January 14, 2026, accessed July 9, 2026, https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/digest.

3 V-Dem Institute, *Democracy Report 2026: Unraveling the Democratic Era?*, 10th ed. (University of Gothenburg, 2026).

4 Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2023* (Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2023).

5 Robert Muggah, *Crime, Violence, and the Reshaping of Politics in the Americas*, Global (Dis)Order international policy programme, British Academy and Carnegie Endowment for International Peace, 2026, https://www.thebritishacademy.ac.uk/documents/6180/Crime_violence_and_the_reshaping_of_politics_in_the_Americas.pdf.

6 Muggah, *Crime, Violence.*

7 World Economic Forum, *The Global Risks Report 2026,* January 2026, https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2026.pdf.

8 Emily Harding, "A Russian Bot Farm Used AI to Lie to Americans. What Now?," Center for Strategic and International Studies, July 16, 2024, https://www.csis.org/analysis/russian-bot-farm-used-ai-lie-americans-what-now.

9 World Economic Forum, *Global Risks Report*.

10 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Peace and Official Development Assistance* (Paris: OECD Publishing, October 2023), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/10/peace-and-official-development-assistance_6514078d/fccfbffc-en.pdf.

11 BBC News, "Sudanese City Had 6,000 Killed in Three Days, UN Says," February 13, 2026, https://www.bbc.com/news/articles/c043753z7w3o.

12 Astrid Suárez, "Drone Attacks Raise Fears as Colombians Vote to Elect a New President," *Associated Press*, May 25, 2026, https://apnews.com/article/colombia-election-violence-drones-63d0fcb7d34fca4c92cd1338bec40dd1.

13 Everytown for Gun Safety Support Fund, *Misogyny, Extremism, and Gun Violence,* January 2022, Everytown Research & Policy, accessed June 12, 2026, https://everytownresearch.org/report/misogyny-extremism-and-gun-violence/.

14 Cynthia Miller-Idriss, "How Misogyny Fuels Violent Extremism," *Just Security*, September 16, 2025, accessed June 12, 2026, https://www.justsecurity.org/120654/how-misogyny-fuels-violent-extremism/.

15 Bettina Rottweiler, C. Clemmow, and Paul Gill, "A Common Psychology of Male Violence? Assessing the Effects of Misogyny on Intentions to Engage in Violent Extremism, Interpersonal Violence and Support for Violence against Women," *Terrorism and Political Violence* 37, no. 3 (January 2, 2024): 287–312, https://doi.org/10.1080/09546553.2023.2292723.



> Em El Salvador, o estado de exceção — combinado com negociações bem documentadas entre o governo e líderes de gangues — produziu uma das quedas mais acentuadas no crime da história moderna... Para deixar claro, o estado de exceção não se centrou apenas em táticas policiais mais fortes e medidas de encarceramento mais severas. Essa política também abrangia a suspensão de garantias essenciais do devido processo—incluindo o direito à assistência jurídica e à presunção de inocência—permitindo prisões em massa sem acusações individuais.

San Salvador, outubro de 2021.
Foto: Esaú Fuentes González/Unsplash

CAPÍTULO 1

CIDADES SOB PRESSÃO

OFERECENDO SOLUÇÕES INTEGRADAS PARA A PAZ URBANA

Por Enrique Betancourt

Contexto: Qual é o problema?

Em novembro de 2023, seis meses após o estado de exceção ter se instalado em El Salvador,[1] tive a oportunidade de conversar com o taxista que me conduzia do aeroporto internacional até San Salvador por cerca de uma hora. Enquanto escutava do banco de trás, observava seu rosto pelo retrovisor. Alguns anos antes, sua filha de quatorze anos havia sido assediada pelo filho de um líder de gangue local. No dia em que decidiu intervir, após tentativas frustradas de conseguir ajuda da escola e da polícia, o líder da gangue foi até sua casa naquela mesma tarde. Disseram-lhe que havia um preço por ser deixado em paz. "Durante mais de um ano vivemos sob um estresse indescritível", afirmou o motorista. No momento da nossa conversa, ambos os homens, pai e filho, estavam presos após uma das muitas batidas policiais que visaram o bairro do motorista. Ele sabia que críticos do estado de exceção tinham levantado preocupações sobre o devido processo legal, limites constitucionais e salvaguardas democráticas. Ele não descartou essas preocupações. Mas competiam com algo mais imediato e tangível. Ele não descartou essas opiniões. Mas competiam com algo mais concreto e urgente. Pela primeira vez em anos, ele sentiu alívio por saber que sua filha voltaria para casa em segurança.

Os cidadãos raramente experimentam a segurança como uma questão ideológica. Eles a vivenciam como um cálculo diário sobre risco, previsibilidade e se suas famílias podem planejar o amanhã. Para os formuladores de políticas, isso representa um desafio profundo. Quando as instituições democráticas falham em reduzir a violência no curto prazo, a demanda pública se volta para quem parece capaz de agir de forma decisiva. O apoio não significa necessariamente uma rejeição da democracia. Reflete uma busca por alívio urgente.

Em El Salvador, o estado de exceção — combinado com negociações bem documentadas entre o governo e líderes de gangues — produziu uma das quedas mais acentuadas na criminalidade da história moderna: a taxa nacional de homicídios caiu de aproximadamente 52 por 100.000 habitantes em 2021 para aproximadamente 2,4 por 100.000 em 2023. Para comunidades que vivem com violência crônica, a redução do crime não é uma estatística; ela marca a fronteira entre medo e possibilidade. Para ser claro, o estado de exceção não se centrava apenas em táticas policiais mais rigorosas e medidas de encarceramento mais severas. Essa política também abrangia a suspensão de garantias essenciais do devido processo—including o direito a assistência jurídica e a presunção de inocência—permitindo prisões em massa sem acusações individuais.

O crescente apelo de medidas autocráticas é apenas uma das quatro principais mudanças globais que afetam a maneira como os sistemas locais precisam oferecer soluções para problemas públicos complexos. Junto com a autocracia, a ampla presença de novas tecnologias em todos os aspectos da vida privada, cívica e institucional; os efeitos disruptivos das mudanças climáticas; e o enfraquecimento revolucionário do multilateralismo agravam os desafios que solucionadores de problemas públicos, privados e sociais enfrentam globalmente.

A tensão central da democracia é clara: a legitimidade repousa tanto no procedimento quanto na performance. Quando os governos não conseguem demonstrar melhorias tangíveis na vida das pessoas—reduções sustentadas de homicídios, extorsão e violência grave—compromissos processuais, por si só, raramente sustentam a confiança pública.

Fragmentação Intencional: Por Que as Cidades Têm Dificuldade em Obter Resultados

Essas mudanças globais se manifestam de forma mais concreta no âmbito municipal, onde os governos enfrentam tanto a complexidade da violência quanto a exigência de apresentar resultados visíveis. As cidades estão na interseção entre as transformações globais e as expectativas dos cidadãos por uma entrega eficaz de políticas públicas. Os governos nacionais estabelecem marcos legais e políticos, mas as cidades governam a rua, o assentamento, a escola, o posto policial e o centro comunitário, onde a segurança é, em última instância, assegurada ou negada. Líderes municipais estão suficientemente próximos da violência para enxergá-la no nível que realmente importa e politicamente responsáveis o bastante para vivenciar diretamente as consequências do fracasso. Compreender por que as cidades enfrentam desafios, portanto, exige examinar não apenas o que fazem, mas também onde e como intervêm em um sistema de governança complexo.

A segurança pública é, por design, um domínio de políticas fragmentado. As responsabilidades são distribuídas entre instituições que atuam em diferentes níveis e ramos do governo, cada uma com mandatos, orçamentos, culturas e estruturas de responsabilidade distintas. Polícia, promotores, tribunais, serviços sociais, agências municipais, organizações comunitárias e parceiros internacionais atuam conforme lógicas institucionais que raramente foram concebidas para operar de maneira integrada. As cidades agravam essa fragmentação porque enfrentam simultaneamente crimes de alta incidência, economias criminosas e violência organizada, operando em diferentes escalas e exigindo respostas institucionais distintas. Os sistemas de segurança e justiça têm enfrentado dificuldades constantes para administrar essa convergência. O resultado é uma lacuna persistente entre o diagnóstico da violência, o desenho das estratégias e o que realmente acontece na prática. Na perspectiva do pensamento sistêmico, a violência frequentemente persiste porque as instituições locais intervêm tarde demais, de forma muito fraca ou fragmentada, sem alterar as dinâmicas subjacentes que produzem danos.[2]

Essa falha estrutural também tem uma expressão espacial. Nas cidades ao redor do mundo, a desvantagem social se concentra geograficamente, reunindo pobreza, desemprego, instabilidade familiar, moradia precária e abandono institucional nos mesmos bairros onde a violência é mais grave. O trabalho de Robert Sampson sobre desvantagem concentrada revela que essas condições se reforçam mutuamente: a coexistência de múltiplas formas de privação produz dinâmicas sociais—eficácia coletiva enfraquecida, controle social informal erodido e exposição à violência normalizada—que nenhuma intervenção setorial isolada consegue resolver.[3] O bairro do taxista não era aleatório. Instituições fragmentadas não falham em se coordenar apenas uma vez; elas falham em se coordenar repetidamente nos mesmos lugares, geração após geração, formando a geografia territorial da violência que as cidades então passam a enfrentar e tentar explicar. A integração, portanto, não é apenas um desafio de coordenação; é também uma questão de justiça espacial.

Quatro tendências globais estão aprofundando essas condições estruturais, cada uma moldando a segurança urbana por meio de mecanismos diferentes. A primeira é a erosão democrática. O Relatório sobre a Democracia de 2026 do Instituto V-Dem revela que a democracia retrocedeu a níveis inéditos desde o final dos anos 1970, enquanto pesquisas do Latinobarómetro indicam um declínio no apoio à democracia em toda a América Latina.[4,5] O crime tornou-se um argumento político poderoso contra sistemas considerados lentos, fragmentados e restritos, e esse argumento frequentemente ganha força mesmo quando as condições objetivas de segurança melhoram, pois as narrativas públicas sobre o crime consistentemente superam as estatísticas criminais na formação da demanda política.[6] À medida que os governos centrais consolidam o poder, as autoridades municipais muitas vezes perdem a autonomia, os recursos e a jurisdição necessários para governar a segurança de forma eficaz, mesmo com evidências cada vez mais apontando as cidades como o nível mais adequado para elaborar e coordenar estratégias de redução da violência[7] (Muggah et al. 2016).

A segunda dessas mudanças diz respeito à maneira como a tecnologia está simultaneamente transformando as redes criminosas e os sistemas locais responsáveis por enfrentá-las. As organizações criminosas têm integrado de forma acelerada comunicações criptografadas, ferramentas financeiras digitais, criptomoedas e ecossistemas de mídias sociais em suas operações de recrutamento, coordenação e finanças, frequentemente se adaptando mais rapidamente do que as instituições públicas encarregadas de combatê-las.[8] Em alguns contextos, grupos criminosos também têm utilizado influenciadores e plataformas digitais para normalizar economias ilícitas e expandir redes de recrutamento para além das fronteiras territoriais convencionais.

Ao mesmo tempo, as cidades agora possuem uma capacidade técnica sem precedentes para melhorar a coordenação por meio de sistemas de dados compartilhados, plataformas de interoperabilidade e análises preditivas capazes de resolver muitas das falhas no compartilhamento de informações que historicamente minaram a colaboração interagências. Ainda assim, essas mesmas ferramentas acarretam riscos substanciais. Pesquisas sobre sistemas preditivos e algorítmicos mostram que tecnologias mal governadas podem reforçar padrões de vigilância desigual e aplicação discriminatória da lei, frequentemente acelerando vieses institucionais já existentes mais rapidamente do que as salvaguardas éticas e legais conseguem se adaptar.[9] O desafio para as cidades, portanto, não é apenas a adoção tecnológica, mas a governança: construir sistemas que melhorem a coordenação e a capacidade de resposta sem aprofundar a desconfiança ou reproduzir a exclusão.

A mudança climática, a terceira grande mudança, está remodelando a segurança urbana de maneiras que vão além da linguagem familiar do estresse e da instabilidade. Como demonstrou o pós-furacão Katrina, grandes eventos climáticos não apenas deslocam as comunidades; eles expõem e aceleram falhas de governança pré-existentes, remodelando as condições territoriais e sociais que os sistemas de segurança precisam interpretar e responder. O colapso generalizado da ordem pública, da coordenação institucional e da confiança após o desastre ilustrou como choques ambientais podem rapidamente intensificar vulnerabilidades sociais existentes e a fragmentação da governança.[10] Nos assentamentos informais de Mathare e Korogocho, em Nairóbi, propensos a enchentes, o deslocamento relacionado ao clima e os choques ambientais alteram continuamente a densidade populacional, a vulnerabilidade econômica e a composição da comunidade mais rapidamente do que os sistemas e intervenções locais conseguem se adaptar. Embora a interação entre a mudança climática e a governança da segurança urbana ainda seja pouco compreendida, está cada vez mais claro que as cidades precisam construir sistemas de coordenação adaptativa capazes de operar em ambientes onde as condições territoriais e os padrões de vulnerabilidade estão em constante mudança.

A quarta grande mudança é o enfraquecimento do sistema multilateral. Em seu auge, esse sistema trouxe contribuições importantes: financiando experimentação, gerando evidências globais e fornecendo às cidades apoio político e técnico para buscar abordagens equilibradas na redução da violência. Ainda assim, mesmo em seu auge, o sistema teve dificuldades para resolver um problema central de implementação: como adaptar modelos amplos e evidências globais a condições locais altamente específicas. Como argumentaram estudiosos do desenvolvimento como William Easterly, soluções projetadas externamente frequentemente têm dificuldades quando não são suficientemente adaptadas às realidades políticas e institucionais locais.[11]

As cidades frequentemente recebiam portfólios de intervenções — policiamento comunitário, interrupção da violência, emprego juvenil, esportes e programas de coesão social — sem capacidade institucional suficiente para sequenciá-las, combiná-las e adaptá-las às realidades locais. O que o enfraquecimento atual da cooperação multilateral remove não é apenas o financiamento, mas também a assistência técnica, a infraestrutura de aprendizado entre pares e o apoio operacional que tornaram possíveis os experimentos locais. As cidades precisam cada vez mais de uma camada translacional: capacidade institucional capaz de converter conhecimento global em estratégias localmente viáveis. Isso significa adaptar evidências e intervenções a combinações específicas de fatores de violência, fragmentação institucional e restrições políticas. Esse desafio também reflete uma mudança mais ampla identificada por Beth Simone Noveck e outros estudiosos da resolução pública de problemas: os governos não são mais definidos principalmente por sua capacidade de elaborar políticas, mas sim por sua capacidade de aprender continuamente, integrar conhecimento entre setores e adaptar soluções colaborativamente sob condições de incerteza.[12] No contexto da violência urbana, isso significa construir sistemas locais capazes não apenas de adotar modelos externos, mas também de traduzi-los, testá-los, coordená-los e ajustá-los iterativamente dentro de ambientes políticos e territoriais em rápida mudança.

Sob condições de insegurança persistente, pressão social e fragmentação institucional, os sistemas políticos tendem a adotar respostas simplificadas. Líderes de várias regiões mobilizaram apoio em torno de estratégias punitivas: militarização do espaço urbano, encarceramento em massa e estados de exceção. Essa demanda surge não apenas do apoio dos cidadãos a medidas enérgicas, mas também de comunidades que se resignaram a aceitar violações de direitos como o preço de abordagens que ao menos parecem gerar resultados. Esse padrão pode ser observado em toda a América Latina: nas declarações de emergência de segurança do Equador, no sucesso eleitoral de propostas de lei e ordem em diversos países e em dados de pesquisas que mostram amplo apoio à *mano dura*—termo em espanhol para "punho de

ferro" e amplamente utilizado na região para descrever a governança baseada na suspensão deliberada ou erosão de restrições institucionais às forças de segurança, usando ameaças criminais como justificativa—mesmo onde as normas democráticas permanecem formalmente intactas.

A demanda por simplicidade é política. Mas a incapacidade de proporcionar complexidade é estrutural.

A administração pública moderna ainda opera por meio de estruturas amplamente setoriais e hierárquicas herdadas do século XIX. Os sistemas de transporte, habitação, saúde, educação e segurança foram projetados para enfrentar problemas limitados e relativamente estáveis. A violência urbana contemporânea não se encaixa nesses limites. Os motores da violência são por natureza transversais, enquanto as instituições responsáveis por responder a eles frequentemente competem, duplicam esforços ou não conseguem coordenar suas ações. O resultado é um descompasso estrutural entre a arquitetura do Estado e a complexidade da cidade contemporânea. Atalhos repressivos continuam politicamente atraentes, em parte porque os governos têm dificuldade em entregar respostas integradas na escala e velocidade que os cidadãos exigem. Governos urbanos que acumulam agendas sociais sem capacidade de fornecer serviços fundamentais perdem legitimidade, abrindo espaço para substitutos: atores corporativos, movimentos populistas e poderes informais que ocupam lacunas deixadas pelo Estado. Nesse contexto, governar a segurança urbana de forma eficaz requer tanto legitimidade política quanto capacidade institucional para coordenação e execução.

Respostas padrão sob pressão

Quando as cidades carecem de infraestrutura de integração, a pressão política gera respostas a partir da capacidade institucional existente, produzindo padrões reconhecíveis que são resultados estruturais de sistemas fragmentados sob pressão.

Mano dura requer coordenação intersetorial mínima, diagnóstico sistêmico e lógica de portfólio. Um setor de segurança vertical pode implementar respostas mano dura unilateralmente e entregar resultados visíveis em prazos curtos. Crucialmente, quando o Estado detém uma assimetria decisiva de poder sobre grupos criminosos, pode suprimir a violência de forma duradoura. As medidas de rigor contra o crime nas Filipinas sob Rodrigo Duterte e, mais recentemente, em El Salvador demonstram que estratégias repressivas podem produzir reduções reais, às vezes duradouras, em diferentes formas de violência e crime. A política de mano dura não se limita ao controle territorial; normalmente combina encarceramento em massa, policiamento militarizado, suspensão das garantias do devido processo legal e concentração deliberada da tomada de decisões de segurança no poder executivo. O que a distingue da aplicação legítima e rigorosa não é o uso da força, mas a eliminação das restrições que regem como a força é utilizada e a quem ela presta contas.

O que os números da violência não capturam é como a mano dura funciona simultaneamente como uma estratégia de consolidação política. Em El Salvador, o estado de exceção não só retirou os membros de gangues das ruas, mas também forneceu o respaldo institucional para eliminar uma oposição funcional, capturar o judiciário, reescrever a constituição e abolir os limites de mandato presidencial. As gangues eram a justificativa; o desmantelamento dos freios e contrapesos era o resultado. A estratégia de segurança de Nayib Bukele e sua consolidação política não eram projetos separados — eram o mesmo projeto.

O V-Dem Institute classifica El Salvador entre os países que mais rapidamente autocratizam da última década, com a velocidade do declínio democrático comparável apenas aos golpes militares.[13] Mesmo dentro da comunidade de política de segurança, há reconhecimento de que as estratégias de mano dura enfrentam limites estruturais: dependem de uma assimetria de poder que deve ser mantida ativamente, condições legais que exigem autorização política contínua e uma coalizão governante capaz de sustentar ambos. Essas não são fundações permanentes. A janela que a força concentrada abre é real, mas o que é construído dentro dessa janela determina se os resultados duram além das condições excepcionais que os produziram. Em El Salvador, o que foi construído é uma consolidação política, não uma infraestrutura de integração. As instituições que sustentariam conquistas além do momento excepcional — um judiciário independente, uma polícia responsável, uma justiça acessível — são precisamente aquelas que a política de mano dura precisou desmontar para funcionar.

O aviso mais profundo é este: a mano dura não tem sucesso apesar do fracasso democrático—ela tem sucesso por causa dele. Onde as instituições democráticas são fragmentadas, com poucos recursos e falharam repetidamente em proteger famílias como a do taxista, o terreno político para a consolidação autoritária já está preparado. Os cidadãos não recorrem à mano dura porque abandonaram os valores democráticos. Eles recorrem à política de mano dura porque os governos democráticos os abandonaram primeiro—no bairro, na rua, no portão da escola. Todo homicídio que as instituições democráticas não conseguem evitar, toda extorsão que fica sem resposta, cada ano de insegurança acumulada sem uma resposta crível, é um presente político para líderes que oferecem clareza por meio da remoção de restrições. Reformular essa dinâmica — tornar visível o que a entrega democrática da segurança pode alcançar e por que isso importa — é, em si, um imperativo estratégico.[14] A menos que governos democráticos se organizem para garantir segurança, a autocracia não precisará argumentar por si mesma. A autocracia simplesmente preencherá o espaço que o fracasso democrático deixa aberto.

Prevenção sem Integração: Três Modalidades de Falha

A prevenção performativa, o prevencionismo ingênuo e o prevencionismo ideológico compartilham um fracasso comum — programas e intervenções implementados sem prestação de contas na aplicação, lógica de sequenciamento ou metas mensuráveis vinculadas a resultados de violência — mas chegam a esse fracasso por caminhos diferentes e exigem respostas distintas.

A prevenção performativa é uma estratégia política — distinta de esforços genuínos de prevenção que são simplesmente implementados sem a sequência, coordenação e responsabilidade fiscalizante que os tornariam eficazes. A distinção é importante: a crítica aqui não é à prevenção como domínio, mas à sua implementação deliberada como substituto do trabalho mais árduo de integração. Para governos que enfrentam constituências progressistas ou pressão de doadores, a prevenção oferece cobertura retórica: o crime é estrutural, as soluções são de longo prazo e as métricas são difíceis de definir. Para as organizações não governamentais, ela mantém a relevância organizacional e as fontes de financiamento sem exigir a proximidade desconfortável com a fiscalização que as abordagens integradas exigem. Para atores do setor privado, a programação de responsabilidade social corporativa em comunidades afetadas pela violência gera valor reputacional em grande parte desvinculado de resultados mensuráveis de segurança. Para parceiros internacionais, financia de maneira transparente, reporta bem e se traduz de forma clara em indicadores globais que pouco têm a ver com a maior segurança de alguém na vizinhança do taxista. Em todos os quatro, a estrutura de incentivos é a mesma: a atividade é visível, a atribuição é difusa e a responsabilidade pelos resultados está estruturalmente ausente. O programa existe para demonstrar ação, não para entregar resultados. Quando o procedimento se torna o produto—reuniões substituindo decisões, documentação substituindo coordenação, processo substituindo resultados—a diferença entre o que as instituições relatam e o que as comunidades vivenciam não é uma falha de design. É o design.

O prevencionismo ingênuo é um problema completamente diferente. Profissionais que lideram com intervenções sociais a montante geralmente são motivados por evidências genuínas: os vínculos causais entre privação, exclusão e violência são reais, e o argumento de longo prazo para a prevenção é intelectualmente sólido. O que o prevencionismo ingênuo subestima não é o valor da prevenção, mas a restrição de sequenciamento que enfrenta: programas de prevenção não podem criar raízes em territórios onde atores criminosos mantêm controle físico e social. Nessas condições, a primeira tarefa não é prevenir — é intervir, estabilizar e criar as condições sob as quais a prevenção se torna possível. A prevenção não é retroativa; ela requer uma linha de base territorial e social que a aplicação da lei deve primeiro estabelecer. A prevenção implementada sem essa linha de base não está errada em teoria — está errada na sequência. A diferença de sofisticação não tem a ver com valores ou evidências. Trata-se da capacidade de definir o problema certo antes de buscar a solução certa. Como Noveck argumenta, a solução eficaz de problemas públicos exige construir uma compreensão compartilhada de um desafio urgente que realmente importa para as pessoas, diagnosticar antes de prescrever e resistir à tendência de recorrer a intervenções preferenciais quando as circunstâncias exigem uma resposta diferente.[15] Trata-se de reconhecer que uma estratégia integrada deve projetar todos os elementos juntos enquanto os utiliza na ordem que as condições no território exigem, e que liderar com a prevenção nas condições erradas produz a mesma inação visível que a prevenção performativa, mesmo quando a intenção é totalmente diferente.

O prevencionismo ideológico é uma terceira variante, e a mais difícil de enfrentar. Alguns profissionais rejeitam a aplicação da lei por motivos de princípio: a coerção estatal é inerentemente suspeita, o envolvimento com a polícia e promotores de justiça compromete a confiança da comunidade, ou o sistema de segurança que a integração fortaleceria é, em si mesmo, uma fonte do dano que está sendo enfrentado. Essas não são posições ingênuas — refletem uma experiência histórica real de violência institucional, especialmente em comunidades onde o Estado foi tanto predador quanto protetor. Essa experiência é racional e deve ser levada a sério em qualquer diagnóstico honesto. O que ela não pode se tornar, no entanto, é uma razão permanente para bloquear o engajamento. A questão não é se as instituições de fiscalização são imperfeitas — elas são, muitas vezes profundamente. A questão é se a recusa em se envolver com elas gera melhores resultados para as comunidades que os prevencionistas estão tentando proteger. Na maioria dos contextos, não. A integração exige trabalhar com as instituições como elas são, enquanto se constrói rumo ao que deveriam se tornar, o que é uma posição mais exigente do que endossá-las sem crítica ou recusar se envolver com elas de forma alguma.

Essas três abordagens deixam as comunidades desprotegidas, mas a resposta a cada uma é distinta. A prevenção performativa exige responsabilização política e métricas orientadas por resultados que evidenciam a distância entre a atividade reportada e os resultados reais. O prevencionismo ingênuo não precisa de crítica, mas sim de uma teoria da mudança mais abrangente, que situe a prevenção dentro de um conjunto integrado, em vez de tratá-la como uma estratégia isolada. O prevencionismo ideológico exige uma conversa mais difícil: reconhecer as queixas legítimas que levam à recusa de participação, ao mesmo tempo em que argumenta que a transformação exige presença, não abstenção. O modo de falha difere; a consequência é a mesma.

O efeito cumulativo dessas configurações padrão é estrutural. A mano dura concentra poder e remove restrições. A prevenção sem integração absorve recursos e produz atividade sem resultados. O que resta é um sistema em fragmentação permanente: cidades acumulando programas desconectados, sem diagnóstico compartilhado, sem mecanismo de integração e sem ninguém responsável pelo portfólio; governos nacionais simultaneamente retirando autoridade municipal por meio de implantação direta de segurança, captura de recursos ou centralização legislativa de competências de segurança. Intervenções individuais podem mostrar resultados locais — o agregado não se move. Prefeitos ficam operacionalmente responsáveis por violência que não podem governar. A camada do governo mais próxima do problema e mais capaz de ler sua configuração específica é progressivamente despojada de poder. Esta é uma descrição de um sistema que produz exatamente os resultados para os quais sua arquitetura foi projetada, e que torna a mão dura e a prevenção performativa perpetuamente atraentes, porque a alternativa exige um nível de coordenação que o sistema resiste por sua própria estrutura.

Essa é a condição que as cidades examinadas em seguida escolheram enfrentar — e encontraram maneiras de demonstrar que esses padrões não são destino.

Como as cidades estão respondendo: integração na prática

O que distingue cidades que produziram melhorias sustentadas em segurança — que simultaneamente fortaleceram, em vez de corroer, a autoridade legítima do Estado — é a construção da integração como função de governança: uma capacidade institucional persistente de alinhar atores entre sistemas fragmentados, sequenciar intervenções em um portfólio coerente e sustentar esse alinhamento através das pressões políticas que rotineiramente destroem esforços de coordenação.

As evidências da experiência da cidade em diversos contextos apontam para quatro práticas de integração que se repetem onde quer que o progresso tenha sido feito. Os casos abaixo não são retratos completos; eles são evidências para um argumento estruturado sobre o que a integração exige.

Enquadramento do Problema: O Primeiro Movimento de Integração

A medida de integração mais importante vem antes de qualquer intervenção: desenvolver uma definição compartilhada e apoiada em dados do problema específico de segurança pública a ser resolvido. Isso é mais difícil do que parece. Segundo Noveck (2021), a resolução eficaz de problemas públicos começa com uma definição disciplinada e colaborativa do problema: um processo de identificação do problema específico a ser resolvido, suas causas raízes,

as populações afetadas e as condições que o sustentam. [16] Instituições que operam em paralelo desenvolvem suas próprias definições de problemas, calibradas conforme seus mandatos — a polícia enquadra a violência como um déficit de fiscalização, agências sociais a enquadram como um problema de privação, e instituições de justiça a enquadram como uma questão de capacidade. Cada enquadramento é defensável dentro de seu silo. Juntos, produzem fragmentação: diagnósticos paralelos da mesma realidade que geram respostas paralelas sem lógica compartilhada. A pré-condição para a integração é um quadro problemático que todos os principais atores aceitam, construído a partir de evidências granulares o suficiente para identificar quem está impulsionando a violência, por meio de quais mecanismos, em quais lugares específicos, e compartilhado explicitamente o suficiente para criar um terreno comum genuíno, em vez de um alinhamento nominal em torno de objetivos vagos e comuns.

A Estratégia de Redução da Violência Armada de Baltimore ilustra como é o enquadramento disciplinado do problema na prática.[17] As revisões sistemáticas de tiroteios da cidade — reuniões estruturadas regulares em que policiais, agentes de condicional, promotores, representantes comunitários e trabalhadores de extensão examinavam juntos cada incidente de tiroteio — eram, antes de qualquer outra coisa, principalmente um mecanismo de enquadramento de problemas. Em vez de cada instituição trabalhar a partir de seu próprio quadro parcial, todos os atores foram obrigados a analisar os mesmos dados detalhados: quem estava envolvido, quais relações de rede os conectavam, quais interações anteriores cada agência já havia tido com os indivíduos envolvidos e o que o incidente revelou sobre dinâmicas emergentes de conflito. O quadro compartilhado que surgiu foi a base sobre a qual tudo o mais — notificações diretas a indivíduos em alto risco de violência, ações coordenadas de fiscalização e encaminhamentos para serviços de alcance e sociais — foi construído. Sistemas de compartilhamento de informações quase em tempo real permitiram que o quadro compartilhado fosse continuamente atualizado, criando um diagnóstico vivo em vez de uma avaliação estática. Subjacente a essa abordagem está a percepção central de Mark Kleiman: consequências rápidas e certas alteram o comportamento de maneira mais eficaz do que consequências severas, e garantir certeza exige coordenação entre agências que normalmente operam isoladamente.[18] Uma avaliação independente constatou que homicídios e tiroteios diminuíram aproximadamente 25% no Distrito Oeste durante os primeiros 18 meses de implementação da estratégia.[19] (Kapustin & Chalfin, 2024). Os resultados continuam condicionados à proteção política sustentada; a infraestrutura de coordenação ainda não atingiu o limite de institucionalização autossustentável que lhe permitiria sobreviver a uma mudança radical de direção política.[20]

O enquadramento de problemas é, em si, uma tecnologia de coordenação. A revisão dos incidentes com armas de fogo não apenas gerou informações—ela criou uma obrigação permanente para que as instituições enfrentem a mesma realidade juntas, promovendo relações interagenciais e um vocabulário compartilhado fundamental para a coordenação. O processo de diagnóstico foi o processo de integração.

Nairóbi, Quênia, e Cali, Colômbia demonstram que o resultado do diagnóstico varia radicalmente conforme o contexto — e que implementar uma intervenção inadequada para a configuração do problema é pior do que não intervir, pois consome capital político e a confiança da comunidade sem produzir resultados.

Nos assentamentos informais de Nairóbi em Korogocho, Kayole e Mathare, a fragmentação principal foi relacional: uma ruptura fundamental entre comunidades e agentes de segurança. Entre abril e agosto de 2020, Mathare registrou 17 mortes atribuídas ao excesso de força policial. O programa Pamoja Mtaani, implementado pela The Legend Kenya em parceria com o Life & Peace Institute de julho a dezembro de 2021, abordou diretamente essa condição anterior (Peace in Our Cities, 2024).[21] Sessões de diálogo estruturado, ações conjuntas de paz, incluindo refeições compartilhadas em delegacias, e exercícios comunitários de mapeamento envolvendo jovens, mulheres, policiais e administradores locais ajudaram a reconstruir a relação fundamental que qualquer trabalho subsequente de fiscalização ou prevenção exige. Ao longo de seis meses, mais de 700 pessoas participaram de 300 sessões de diálogo e quase 400 atividades comunitárias. A arquitetura de gênero do programa refletia um duplo imperativo. Sessões separadas para mulheres abordaram a violência de gênero e o trauma específico de mães que perderam filhos em execuções extrajudiciais. Sessões separadas para jovens do sexo masculino abordaram identidade, propósito e construções alternativas de pertencimento masculino, baseando-se no insight que Richard Reeves identifica em sua análise da desvantagem masculina: quando instituições legítimas retiram caminhos estruturados para papéis significativos, redes criminosas preenchem o vazio com precisamente a identidade e o pertencimento que os jovens homens buscam.2[2] A decisão de desagregar antes de

integrar foi, em si, um achado diagnóstico: a fragmentação ocorreu dentro da comunidade ao longo de linhas de gênero e gerações, não apenas entre o Estado e a comunidade. Adotar uma abordagem integrada e equilibrada em Mathare sem antes abordar a relação policial-comunidade teria acelerado a violência. A sequência é a estratégia.

Em Cali—uma cidade sob intensa pressão de organizações criminosas, com múltiplos atores armados competindo pelo controle territorial—o passo de diagnóstico foi mais complexo e teve maiores consequências.[23] Abordagens padrão de intervenção contra a violência comunitária pressupõem um nível básico de acessibilidade territorial que as condições impostas pelo crime organizado frequentemente negam: mensageiros confiáveis podem ser cooptados, mediadores comunitários podem ser confundidos com negociadores junto a atores criminosos, e operadores externos podem não ter acesso seguro aos bairros onde a intervenção é mais necessária. O trabalho de integração de Cali, portanto, começou mapeando quais territórios eram controlados por quais atores, sob quais condições operadores externos podiam operar com segurança e quais figuras comunitárias mantinham autonomia suficiente das redes criminosas para atuar como intermediários credíveis — antes que qualquer decisão de design de programa fosse tomada. O programa Abriendo Caminos, que surgiu dessa etapa anterior, combinou a interrupção da violência com mediação comunitária e desenvolvimento juvenil, calibrado para a geografia específica do crime organizado, em vez de ser importado de um modelo externo. Uma avaliação de impacto documentou uma redução de 74% dos homicídios no bairro Charco Azul e a interrupção bem-sucedida dos ciclos de violência por vingança.[24]

Arquitetura de coordenação: a integração eficaz na prática

Duas cidades ilustram como a arquitetura de coordenação pode ser construída sob condições institucionais radicalmente diferentes—uma sem autoridade de comando, outra sem recursos adicionais—e o que ambas compartilham é mais instrutivo do que o que as distingue.

O Sistema Distrital de Justiça de Bogotá demonstra que a coordenação não requer autoridade de comando.[25] A estrutura legal centralizada da Colômbia coloca a autoridade da justiça criminal em nível nacional—o prefeito de Bogotá não pode comandar promotores, juízes ou funcionários do sistema prisional. No entanto, entre 2016 e 2020, a cidade demonstrou que o poder de convocação — respaldado pela legitimidade democrática e pela visibilidade do prefeito — pode substituir o comando formal quando empregado de forma intencional. A inovação mais significativa de Bogotá foi o desenho e a integração de rotas de atenção diferenciadas—caminhos através do sistema de justiça e segurança construídos em torno da experiência real dos cidadãos lidando com mandatos institucionais, e não em função da conveniência das próprias instituições. As Casas de Justiça representavam a expressão concreta dessa lógica: promotores, defensores públicos, assistentes sociais, psicólogos, policiais e mediadores comunitários reunidos sob o mesmo teto em bairros onde os residentes historicamente enfrentavam barreiras proibitivas ao acesso à justiça formal. Mecanismos de justiça comunitária — conciliação, mediação, arbitragem — ofereceram vias de resolução legalmente reconhecidas para conflitos que, de outra forma, teriam escalado para a violência, reduzindo a carga dos tribunais formais enquanto, simultaneamente, construíam a relação comunidade-estado fundamental para a aplicação da lei. A análise de Angélica Durán-Martínez sobre a violência criminal na Colômbia e no México fornece um contexto essencial: onde a legitimidade do Estado é estruturalmente fraca, a acessibilidade à justiça é, em si, uma intervenção de segurança, e as Casas de Justicia foram criadas especialmente para fornecer isso.[26]

Pelotas, Brasil, fornece o exemplo documentado mais completo de arquitetura de coordenação institucionalizada no nível de portfólio.[27] Os cinco pilares operacionais do Pacto Pelotas pela Paz — prevenção, aplicação da lei e justiça, redução de mercados ilícitos, urbanismo e tecnologia e dados — funcionam como um portfólio com lógica interna, em vez de programas paralelos. O Observatório de Segurança Pública e Prevenção Social gera inteligência diagnóstica. O Escritório Municipal de Gestão Integrada coordena entre as instituições e atua como órgão central de sustentação. A Assessoria Especial, diretamente ancorada ao gabinete do prefeito, fornece a autoridade política necessária para manter o alinhamento intersetorial ao longo dos ciclos eleitorais. A tecnologia é incorporada como infraestrutura de integração — o quadro operacional compartilhado que impede que as agências voltem a lógicas separadas. Uma avaliação independente de impacto constatou que o pacto estava associado a uma redução de 9% nos homicídios e a uma redução de 7% nos roubos em toda a cidade.[28]

O que Bogotá e Pelotas compartilham é mais importante do que suas diferenças. Nenhum dos dois esperou pelas condições institucionais perfeitas. Nenhum deles exigiu recursos financeiros adicionais. Ambos trataram a coordenação como um problema de design de governança — e o resolveram construindo a arquitetura que sistemas fragmentados não geram espontaneamente: capacidade diagnóstica compartilhada, uma agência de espinha dorsal com autoridade intersetorial e proteção política ancorada no mais alto nível disponível do governo municipal.

Legitimidade como Infraestrutura, Não Como Resultado

A terceira prática de integração é tratar a legitimidade como pré-requisito, e não como resultado a jusante — a condição sem a qual a fiscalização não pode funcionar e a prevenção não pode se enraizar.

O caso de Nairóbi apresenta esse argumento de forma mais direta. O padrão se repete em diferentes contextos. O Alto al Fuego da Cidade do México—adaptando o modelo de dissuasão focada da Operação Cessar-fogo de Boston—combinou mensagens de dissuasão com ofertas confiáveis de assistência a indivíduos dispostos a abandonar a violência.[29] O programa teve como alvo bairros e redes específicas, reunindo autoridades policiais, provedores de serviços sociais e organizações comunitárias em torno de uma lista compartilhada de indivíduos de maior risco. Esses indivíduos receberam uma mensagem direta: a violência contínua desencadearia uma resposta coordenada de fiscalização, enquanto o desengajamento abriria o acesso a emprego, moradia, serviços de saúde e apoio pessoal. A oferta era crível apenas porque a infraestrutura de coordenação por trás dela era real—não uma promessa de uma única agência, mas um compromisso de uma coalizão alinhada em torno dos mesmos indivíduos.

Evidências do treinamento em justiça processual em toda a polícia da Cidade do México reforçam o argumento da legitimidade sob um ângulo diferente. A pesquisa fundamental de Tom Tyler demonstra que as pessoas têm mais probabilidade de cumprir a lei e cooperar com as autoridades quando percebem o processo como justo—quando os policiais explicam suas decisões, tratam as pessoas com dignidade e aplicam as regras de forma consistente—independentemente do resultado de qualquer encontro específico.[30] Quando os policiais da Cidade do México receberam treinamento estruturado nesses princípios, a satisfação pública aumentou e as taxas de reclamação diminuíram.[31] Ganhos de legitimidade no nível dos policiais se traduziram em resultados mensuráveis em nível comunitário, demonstrando que a relação entre aplicação da lei e confiança é bidirecional—e que comunicar essa relação publicamente é tão importante quanto construí-la operacionalmente.[32] Assim como Pelotas, a Cidade do México agora enfrenta o desafio que segue o sucesso inicial: institucionalizar o que funcionou como projetos-piloto em arranjos de governança suficientemente duráveis para sobreviver a transições de liderança, ciclos orçamentários e às pressões políticas que rotineiramente levam cidades a abandonar o que está funcionando justamente quando começa a produzir resultados.

Precisão Adaptativa: Concentração Dinâmica na Prática

A quarta prática de integração é a gestão adaptativa de portfólio — a institucionalização do aprendizado em tempo real e do ajuste em todo o portfólio de intervenção conforme as condições mudam. A base intelectual dessa abordagem se baseia no conceito de concentração dinâmica de Kleiman: a ideia de que os recursos de prevenção e fiscalização da violência devem se adaptar à medida que a violência se desloca entre territórios e grupos, em vez de permanecer fixa em zonas estáticas.[33] Atores criminosos respondem à pressão movendo-se, adaptando-se e explorando novas oportunidades territoriais, exigindo que as cidades recalibrem continuamente suas intervenções.

A partir de 2022, Rosario, na Argentina, enfrentou uma escalada aguda da violência do crime organizado, impulsionada pela competição entre grupos locais de tráfico de drogas. Em resposta, a cidade implementou Intervenções Direcionadas para Bairros em nove zonas prioritárias, empregando equipes interdisciplinares adaptadas às dinâmicas específicas de cada bairro. Em vez de aplicar um modelo padronizado de intervenção em toda a cidade, as autoridades combinaram fiscalização, sensibilização, serviços sociais e melhorias ambientais com base nas condições locais em evolução. Para sustentar essa abordagem adaptativa, a cidade instituiu o comitê Previsão Integrada de Benefícios (IBF), que se reunia semanalmente para analisar dados de violência e inteligência recebidos, identificar mudanças nas dinâmicas criminais entre bairros e realocar rapidamente recursos em todo o portfólio de intervenção.[34] Isso criou um ciclo contínuo de inteligência para ação, capaz de responder à violência à medida que ela evoluía, em vez de depender de processos de planejamento anuais ou trimestrais estáticos.

Fragilidades da integração

Os casos analisados também revelam que a integração não se realiza por si só. A coordenação dependente de pessoas é a forma mais comum de falha: quando autoridades-chave deixam seus cargos, os mecanismos de coordenação baseados na confiança pessoal desmoronam. A Estratégia de Redução da Violência Armada de Baltimore sobreviveu a várias transições de liderança, mas exigiu reconstrução intensiva a cada vez; as Casas de Justiça de Bogotá representam a alternativa: infraestrutura física e legal institucionalizada, projetada para sobreviver aos indivíduos que a criaram. A dependência de recursos sem financiamento protegido é a segunda vulnerabilidade estrutural; a capacidade de coordenação é consistentemente a primeira vítima da pressão fiscal, justamente porque seu valor é mais difícil de comunicar quando nada está visivelmente falhando. A integração é uma solução estrutural para a fragmentação estrutural; não substitui as condições políticas e de responsabilização que tornam possível a entrega honesta desde o início. O que as experiências urbanas documentadas aqui deixam claro é que essas fragilidades são gerenciáveis, mas apenas por meio de escolhas deliberadas de planejamento que as antecipam desde o início.

Recomendações e Conclusão

A integração eficaz requer a capacidade fundamental de resolução pública de problemas: atuar de forma interinstitucional, mobilizar o conhecimento adequado para o problema específico em questão e adaptar-se continuamente à medida que as condições e o conhecimento evoluem. Quatro prioridades definem essa capacidade na prática para a segurança urbana.

O que a Integração Exige: Prioridades para a Prática

Envolva-se na definição compartilhada do problema. A primeira pergunta não é qual programa implementar, mas sim qual problema a cidade realmente enfrenta — e se todos os principais atores chegam à mesma conclusão. A formulação do problema deve ser suficientemente granular para identificar quem está impulsionando a violência, por quais mecanismos e em quais locais específicos, e deve levar em conta as dinâmicas estruturalmente distintas que moldam como diferentes grupos sociais vivenciam e geram violência. Um grande conjunto de evidências mostra que os caminhos que tornam os jovens homens desproporcionalmente vulneráveis ao recrutamento criminoso não são os mesmos que expõem mulheres desproporcionalmente à violência por parceiros íntimos e danos de gênero (Reeves, 2022);[35] nem são uniformes em relação à idade, etnia ou contexto comunitário. Formuladores de políticas locais e provedores de serviços podem avaliar o alinhamento mínimo viável ao perguntar se quatro condições estão presentes simultaneamente: um diagnóstico compartilhado que todas as principais agências aceitam; um mecanismo de coordenação com autoridade para reunir diferentes setores; dados fluindo em tempo real para os tomadores de decisão operacionais; e um líder político disposto a defender a estratégia publicamente.

Construa uma arquitetura para design e implementação colaborativos. As cidades requerem estruturas de coordenação capazes de reunir agências de diferentes setores e de manter a implementação ao longo do tempo. Em vários contextos, os escritórios de prevenção à violência (OVPs) desempenharam esse papel ao alinhar dados, intervenções e coordenação operacional entre atores de segurança pública, saúde, educação e comunidade.[36] Pesquisas recentes sobre OVPs destacam a importância de entidades politicamente autorizadas que possam manter a continuidade entre administrações, alinhar agências em torno de prioridades compartilhadas e traduzir estratégias de redução da violência em rotinas operacionais. A coordenação eficaz também depende da infraestrutura de dados compartilhada, dos processos regulares de tomada de decisão interagências e de mecanismos que reduzam a fragmentação entre as instituições. Mesmo programas individuais fortes frequentemente não conseguem manter impacto quando os mecanismos de coordenação são fracos ou desconectados. Essas estruturas, portanto, requerem tanto apoio político quanto proteção fiscal para manter a colaboração ao longo do tempo.

Itere para se adaptar ao progresso e à evolução das capacidades de implementação. O design da solução deve incorporar flexibilidade desde o início, não como uma contingência, mas como uma função de governança. Sequencie explicitamente: construção de legitimidade antes da intensificação da fiscalização em contextos de baixa confiança; estabilização territorial antes de programas de prevenção em áreas controladas pelo crime organizado. Implemente

tecnologia como infraestrutura de integração, avaliando se ela fortalece o quadro operacional compartilhado e facilita o fluxo de informações entre agências, e não por adicionar capacidade a um sistema fragmentado sem ninguém responsável pelo todo. Institucionalize o ciclo de retroalimentação entre inteligência e alocação de recursos, para que o portfólio se ajuste à medida que a violência migra, a implementação revele novas informações e as capacidades evoluam. Uma estratégia que não aprende não é uma estratégia—é um programa.

Ancore soluções em narrativas políticas. A integração é tecnicamente exigente e politicamente exposta. Sem um trabalho narrativo deliberado, a complexidade perde para a simplicidade todas as vezes, e mano dura sempre será mais fácil de explicar do que uma abordagem coordenada. Torne a lógica integrada visível: mostre o que o sequenciamento produz, documente os resultados de forma concreta e conecte esses resultados às prioridades políticas que os tomadores de decisão precisam defender publicamente. Use vozes confiáveis—líderes comunitários, agentes cujas condições de trabalho melhoraram por meio da construção de legitimidade, moradores de bairros onde a integração produziu resultados—em vez de mensagens institucionais. A sustentabilidade política de abordagens integradas depende tanto da qualidade da infraestrutura narrativa que as defende quanto da qualidade da infraestrutura operacional que as implementa.[37] A sintonia entre o que a estratégia faz e o que as autoridades políticas podem, de forma crível, reivindicar como mérito não é um aspecto secundário da comunicação—é uma exigência de projeto.

Conclusão

Para organizações multilaterais e redes internacionais, essas realidades em nível de cidade apontam para um modelo diferente de engajamento. A função mais valiosa que podem desempenhar é criar as condições para que as cidades construam sua própria capacidade de integração: investir em infraestrutura de diagnóstico local, apoiar o design de governança e promover trocas estruturadas entre pares que revelem como a lógica do portfólio opera na prática em diferentes contextos. Isso significa passar de um modelo de prescrição para um modelo de capacidade: de certificar quais intervenções funcionaram em outros lugares para apoiar as cidades no desenvolvimento da função translacional que converte o conhecimento global em estratégia fundamentada no contexto local. Peace in Our Cities representa essa alternativa, organizada em torno do aprendizado entre pares e da responsabilidade mútua, em vez da replicação do programa. O compêndio ao qual este capítulo contribui é um exercício exatamente nessa função.

O taxista que se sentiu aliviado quando os assediadores de sua filha foram presos não estava votando contra a democracia. Ele estava escolhendo segurança. Ele escolheu a possibilidade de dormir. Pela primeira vez, o Estado agiu de uma forma que deixou sua filha menos assustada — e ele menos impotente. Por anos, ouvira falar de reformas: mais patrulhas, novas iniciativas, políticas revisadas. Nada disso mudava o fato de que sua família continuava exposta. Até que, de repente, isso mudou.

Este é o teste da democracia. Abordagens autoritárias podem reduzir a violência comunitária, às vezes de forma duradoura. O que elas não conseguem fazer é construir a capacidade institucional que mantém a segurança além das condições excepcionais que a produziram. A governança democrática faz algo mais difícil e cumulativo: combina responsabilidade credível com oportunidade credível, alinha instituições fragmentadas em torno de objetivos comuns e constrói uma capacidade de entrega que, ao longo do tempo, se acumula em uma capacidade de governo aplicável muito além da segurança pública. Essa capacidade requer autorização política, design intencional, financiamento protegido e liderança disposta a defender a complexidade quando a simplicidade é mais atraente.

Se os governos democráticos falharem em se organizar para oferecer segurança, correm o risco de algo mais corrosivo do que a derrota eleitoral: a lenta erosão da confiança de que a democracia pode proteger famílias comuns. Os cidadãos raramente renunciam completamente aos valores democráticos, mas quando os governos repetidamente deixam de oferecer segurança, as condições políticas para a consolidação autoritária se aprofundam. A responsabilidade é prática: construir instituições capazes de proteger famílias como a do taxista sem abrir mão dos princípios que tornam a governança democrática digna de preservação.

Notas Finais

1 O estado constitucional de exceção de El Salvador foi declarado em março de 2022. Ele foi renovado mensalmente pela Assembleia Legislativa. Nos dois primeiros anos, mais de 84.000 pessoas foram detidas, produzindo a maior taxa de encarceramento do mundo. A redução de criminalidade que se seguiu foi, portanto, em parte produto do acordo negociado anterior que o governo negou publicamente. *El Faro*, "Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios y apoyo electoral", 3 de setembro de 2020, https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/gobierno-de-bukele-lleva-un-a%C3%92o-negociando-con-la-ms-13-reducci%C3%9Bn-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm; *El Faro*, "Bukele's Pact with the Gangs Lasted Three Massacres", 1º de março de 2023, https://elfaro.net/en/202303/opinion/26745/Bukele%27s-Pact-with-the-Gangs-Lasted-Three-Massacres.htm; United States Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Individuals Affiliated with MS-13 Leadership* (Washington, DC: Office of Foreign Assets Control, 2021); and United States Department of Justice, *United States v. Bukele et al.* (Washington, DC: US Department of Justice, 2023).

2 Donella Meadows, *Pontos de Alavancagem: Lugares para Intervir em um Sistema* (Sustainability Institute, 1999).

3 Robert J. Sampson, *Grande Cidade Americana: Chicago e o Efeito Duradouro do Bairro* (University of Chicago Press, 2012).

4 Instituto V-Dem, *Relatório de Democracia 2026: Desvendando a Era Democrática?*, 10ª ed. (Universidade de Gotemburgo, 2026)

5 Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2023* (Corporación Latinobarómetro, 2023)

6 Enrique Betancourt, *Enfrentando o Falso Dilema: Um Guia de Comunicação para Promover Abordagens de Segurança Pública Equilibradas e Eficazes* (Peace in Our Cities, 2025).

7 Muggah, R., de Carvalho, I. S., Alvarado, N., Marmolejo, L., & Wang, R. (2016). *Tornando as Cidades Mais Seguras: Inovações em Segurança Cidadã na América Latina*. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

8 Europol, *A Mudança do DNA do Crime Grave e Organizado* (Escritório de Publicações da União Europeia, 2023).

9 Sarah Brayne, *Predict and Surveil: Data, Discretion, and the Future of Policing* (Oxford University Press, 2021).

10 Kathleen Tierney, Christine Bevc e Erica Kuligowski, "Metáforas Importam: Mitos de Desastres, Enquadramentos da Mídia e Suas Consequências no Furacão Katrina," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 604, nº 1 (2006): 57–81.

11 William Easterly, *O Fardo do Homem Branco: Por que os esforços do Ocidente para ajudar o resto causaram tanto mal e tão pouco bem* (Penguin Press, 2006).

12 Beth Simone Noveck, *Solving Public Problems: A Practical Guide to Fix Our Government and Change Our World* (Yale University Press, 2021).

13 V-Dem Institute, *Relatório de Democracia 2026*

14 Betancourt, *Enfrentando o Falso Dilema*.

15 Noveck, *Solving Public Problems*.(pp. 13)

16 Noveck, *Solving Public Problems,* Capítulo 4, "Definindo um Problema Público" (pp. 70-93)

17 Max Kapustin and Aaron Chalfin, *Analyzing the Impact of Baltimore's Group Violence Reduction Strategy in the Western District* (Crime and Justice Policy Lab, University of Pennsylvania, 2024).

18 Mark A. R. Kleiman, *When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment* (Princeton University Press, 2009).

19 Kapustin, Max e Aaron Chalfin. *Análise do Impacto da Estratégia de Redução da Violência em Grupos de Baltimore no Distrito Oeste* (Filadélfia: Crime and Justice Policy Lab, Universidade da Pensilvânia, 2024).

20 Michael Barber, *Instruction to Deliver: Tony Blair, Public Services and the Challenge of Achieving Targets* (Politico's Publishing, 2007).

21 Peace in Our Cities. *A cidade de Nairobi, no Quênia: Exemplo de uma Abordagem Legítima.* Banco de Insights. San Diego: University of San Diego Kroc School of Peace Studies and Peace in Our Cities, 2024.

22 Richard V. Reeves, *Of Boys and Men: Why the Modern Male Is Struggling, Why It Matters, and What to Do About It* (Brookings Institution Press, 2022).

23 Cock Misas, Juan Camilo, Flávia Carbonari, and Alfredo Malaret, *La ciudad de Cali en Colombia: ejemplo de un abordaje focalizado*, Insight Briefs series, Insite no. 2 (University of San Diego Kroc School of Peace Studies and Peace in Our Cities, 2024), https://peaceinourcities.org/resources/?series=insight-briefs.

24 Moreno León, Carlos Eduardo, María Isabel Irurita Muñoz, and Juan Camilo Gómez Benavides, *Informe Final de la Evaluación de Impacto del Programa Abriendo Caminos* (Universidad ICESI, 2020).

25 Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, *Justicia Para Todos: Resultados 2016–2020* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

26 Angélica Durán-Martínez, *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico* (Oxford University Press, 2017).

27 Ana Clara Hoffmann Maicá et al., *The City of Pelotas in Brazil: Example of a Balanced Approach*, Insight Briefs series, Insite no. 1 (University of San Diego Kroc School of Peace Studies and Peace in Our Cities, 2024), https://peaceinourcities.org/resources/?series=insight-briefs.

28 Matteo Degli Esposti et al., "Efeitos do Pacto de Paz de Pelotas (Brasil) sobre a Violência e o Crime: Uma Análise de Controle Sintético," *The Lancet Regional Health—Americas* 19 (2023), https://doi.org/10.1016/j.lana.2023.100447.

29 José Antonio Sumano Rodríguez, "Impacto do Programa Alto al Fuego nos homicídios dolosos na Cidade do México," *Korpus 21*, v. 4, nº 11 (2024).

30 Tom R. Tyler, *Por que as pessoas obedecem à lei* (Yale University Press, 1990).

31 Rodrigo Canales, Carlos Vilalta e María Hernández, *Policía de proximidade e justiça processual: Evidência experimental na Cidade do México* (México Evalúa, 2020).

32 Betancourt, *Enfrentando o Falso Dilema.*

33 Kleiman, *Quando a Força Bruta Falha.*

34 Sebastián Sanchez, Flávia Carbonari, and Jennifer Sutherland, *Rosario and Cali City Exchange Report* (Stanley Center for Peace and Security and Peace in Our Cities, 2025).

35 Reeves, Of Boys and Men.

36 Hernán Flom e Alfredo Malaret, Lições de Escritórios de Prevenção à Violência Eficazes (Peace in Our Cities, 2024).

37 Betancourt, Enfrentando o Falso Dilema.

Sobre o Autor

Enrique Betancourt



Enrique Betancourt é sócio e cofundador da Contextual, uma empresa de consultoria estratégica que auxilia governos, organizações multilaterais e a sociedade civil a aproximar o desenho e a implementação de políticas em desafios complexos de políticas públicas, especialmente em segurança pública, justiça e desenvolvimento urbano na América Latina e nos Estados Unidos.

Anteriormente, foi Diretor Executivo do Centro Nacional de Prevenção ao Crime do México e Diretor Adjunto na Unidade de Execução Presidencial do Gabinete do Presidente do México, onde liderou e apoiou grandes iniciativas de segurança pública, política social e coordenação interinstitucional.

Ele tem mais de 13 anos de experiência em desenvolvimento internacional e supervisionou e implementou diretamente programas no México, El Salvador, República Dominicana, Colômbia, Honduras e Guatemala.

Betancourt é Yale World Fellow. Ele possui mestrado em Design Urbano pela Harvard University e graduação em Arquitetura pela Universidad de las Américas Puebla.

Ele mora em Washington, D.C.

enrique@itscontextual.com.
betancourt.enrique@gmail.com



> Para os governos municipais... a fiscalização pode reduzir certas formas de crime nas ruas, ao mesmo tempo em que aumenta os incentivos para que grupos criminosos se enraízem mais profundamente na vida local, especialmente em torno de mercados de drogas que não podem se realocar facilmente. Esse risco deve informar o desenho de estratégias policiais e intervenções de serviço público.

Vancouver, British Columbia. Canadá. Setembro de 2018. Foto: Adobe Stock

CAPÍTULO 2

CRIME ORGANIZADO COMO GOVERNANÇA URBANA

COMO GRUPOS CRIMINOSOS GOVERNAM CIDADES E O QUE GOVERNOS LOCAIS PODEM FAZER

Por Santiago Tobón

Por toda a América Latina, África Subsaariana, Sul e Sudeste Asiático, e partes do sul da Europa, grupos criminosos armados governam bairros. Eles resolvem disputas, aplicam regras, arrecadam impostos e oferecem segurança — muitas vezes em conjunto com o Estado. Essas funções de governança sustentam lucros criminosos, incorporam atores armados na vida cotidiana e complicam as respostas políticas. Mudanças geopolíticas globais intensificam o desafio. A cooperação internacional fragmentada no controle de drogas sustenta os lucros do tráfico. Avanços rápidos em tecnologia digital reduzem o custo de coordenação para estados e organizações criminosas. Um renovado entusiasmo por abordagens punitivas de *mano dura* (dura contra o crime) frequentemente fragmenta os mercados criminais, aumenta a violência e não consegue substituir a governança criminal. Migração e deslocamento relacionados ao clima geram novos grupos de recrutamento e desestabilizam assentamentos informais onde grupos criminosos atuam. Este capítulo explica como o crime organizado atua como governança urbana, analisa como políticas municipais e acordos informais moldaram os equilíbrios atuais em Medellín, Colômbia e outras cidades e oferece orientações práticas para governos locais diante de dinâmicas semelhantes.

Contexto: o problema da governança

Governos municipais ao redor do mundo confrontam grupos criminosos armados que fornecem serviços semelhantes aos de governança. Esses grupos regulam mercados, punem furtos, solucionam disputas e impõem códigos de conduta. Eles também extorquem moradores e empresas, recrutam jovens e controlam territórios por meio de ameaças e violência seletiva. Essa combinação de coerção e prestação de serviços transforma o crime organizado em um sistema de governança urbana, em vez de um problema restrito de segurança pública (Gambetta, 1993; Skaperdas, 2001; Lessing, 2021).

O padrão aparece em diversos contextos. Em Medellín, mais de 350 gangues de bairro conhecidas como combos governam microterritórios, cobrando "taxas de segurança" extorsivas (*vacinas*) e controlando os mercados de varejo de drogas (Blattman et al., 2025). No Rio de Janeiro, grupos criminosos como o Comando Vermelho e *milícias* regulam o acesso, o comércio e a participação política dentro das *favelas* (Arias, 2006, 2017; Magaloni et al., 2020). Em San Salvador, a MS-13 e o Bairro 18 controlavam bairros inteiros, taxando operadores de transporte e comerciantes enquanto restringiam a mobilidade dos moradores (Cruz, 2010; Melnikov et al., 2025). Em cidades mexicanas como Ciudad Juárez, Tijuana e Culiacán, cartéis regulam território, mercados de trabalho e comércio local (Dell, 2015; Durán-Martínez, 2018). Na Cidade do Cabo, África do Sul, redes de gangues governam assentamentos informais e controlam o acesso econômico em áreas que o Estado alcança apenas de forma intermitente (Lambrechts, 2012). No sul da Itália, a Camorra e a 'Ndrangheta continuam a governar segmentos da vida econômica urbana por meio de extorsão, resolução de disputas e influência política (Gambetta, 1993; Alesina et al., 2019). A expansão transnacional de grupos do crime organizado para novos territórios difumina ainda mais esses padrões de governança (Varese, 2011). A governança criminal, em resumo, é um fenômeno urbano global.

Definição do Crime Organizado como Governança

O crime organizado urbano combina três características. Primeiro, controla território. Grupos usam ameaças confiáveis para regular quem pode vender drogas, operar negócios, transportar mercadorias e entrar ou permanecer em um bairro. Segundo, extrai receita. A extorsão e os lucros de mercados ilícitos financiam pessoal, armas, subornos e benefícios sociais para os membros e suas famílias. A extorsão frequentemente funciona como uma tributação informal, com cronogramas regulares de pagamento e procedimentos de fiscalização (Gambetta, 1993; Moncada, 2022).

Terceiro, oferece serviços de governança. Os grupos oferecem proteção, resolução de disputas e aplicação de regras sociais. Às vezes, eles punem furtos, mediam conflitos familiares e de vizinhança e impõem restrições ao crime nas ruas para reduzir a atenção da polícia e manter um ambiente previsível para negócios ilícitos (Lessing, 2021; Arias, 2017).

Neste capítulo, o termo "grupos criminosos" refere-se a qualquer organização armada que exerce governança territorial. O termo "gangues" neste capítulo designa grupos armados de base local que controlam territórios e desempenham funções de governança territorial. Esse uso difere de outras definições presentes na legislação nacional, que às vezes aplicam o rótulo de "gangue" com base em critérios como quantidade de membros, antecedentes criminais ou estruturas organizacionais. A característica principal aqui é a função de governança, não a classificação legal. *Milícias*, como documentado no Rio de Janeiro, são grupos armados geralmente formados por ex-policiais e ex-militares, ou policiais e militares fora de serviço, que controlam territórios e cobram taxas, ao mesmo tempo em que se apresentam como proteção comunitária contra facções de tráfico de drogas (*facções*) (Magaloni et al., 2020; Willis, 2015). Para preservar a precisão analítica, termos locais específicos — "combos", "*razones*", "*facções*", "*milícias*", "cartéis" — aparecem ao discutir cidades específicas.

A violência nesses contextos vai além do homicídio. Regimes de governança criminal produzem extorsão, ameaças, restrições à circulação, deslocamento forçado, violência sexual e recrutamento coagido de menores. Os dados de homicídio capturam apenas o resultado mais visível. Formas mais amplas de violência — incluindo violência baseada em gênero dentro de comunidades controladas por gangues, coerção psicológica e predação econômica — frequentemente persistem ou aumentam mesmo quando as taxas de homicídio diminuem (Yashar, 2018; Buvinic et al., 1999). Estudos realizados no Rio de Janeiro documentam como as guerras do tráfico prejudicam a educação e a acumulação de capital humano a longo prazo (Monteiro e Rocha, 2017). Dados de El Salvador mostram que o domínio das gangues reduz a mobilidade laboral, os salários e o desenvolvimento econômico nas comunidades afetadas (Melnikov et al., 2025). Pesquisas realizadas no México associam a presença de cartéis ao aumento de desaparecimentos, deslocamentos forçados e violência não letal que as estatísticas criminais convencionais não conseguem capturar (Atuesta e Vargas González, 2024).

Por Que o Crime Organizado Persiste à Medida que as Taxas de Homicídio Caem

Muitas cidades que reduziram as taxas de homicídio ainda enfrentam uma governança criminal enraizada. Medellín reduziu sua taxa de homicídios de cerca de 400 por 100.000 em 1991 para aproximadamente 12 por 100.000 nos últimos anos. No entanto, extorsão, controle territorial e governança de gangues persistiram e, em algumas áreas, expandiram-se durante o mesmo período (Blattman et al., 2022a; 2022b). Isso aconteceu por alguns motivos:

Primeiro, grupos criminosos alcançam ordens negociadas que reduzem a violência letal enquanto preservam a governança. A ordem criminal de Medellín oscilou entre fragmentação violenta (2009–2012) e coordenação negociada. Líderes do crime promoveram a redução de conflitos abertos e mantiveram uma década de relativa estabilidade, garantida por meio de coordenação nas prisões e disciplina nas ruas (Blattman et al., 2022b). Dinâmicas semelhantes ocorrem no Rio de Janeiro, onde alianças variáveis entre facções do tráfico de drogas e *milícias* geram períodos de diminuição dos homicídios, apesar da persistência da extorsão (Lessing e Denyer Willis, 2019).

Segundo, o comércio de drogas e a extorsão reforçam a previsibilidade. Guerras interrompem vendas, aumentam a atenção da polícia e geram deserções internas. Atividades de governança—suprimir furtos oportunistas, mediar disputas, fazer cumprir regras—sustentam mercados estáveis e receita constante (Blattman et al., 2025).

Terceiro, a presença do Estado não desloca automaticamente o governo criminal. Em muitas cidades, o Estado não está ausente nem totalmente eficaz. Essa condição intermediária — em que o Estado pode ameaçar operações criminosas, mas não pode oferecer alternativas legítimas — cria incentivos para que as gangues invistam na governança como estratégia defensiva. A Seção B examina esse mecanismo e suas implicações políticas em detalhes.

Essas dinâmicas de persistência não operam isoladamente. A governança criminal em nível municipal é moldada por, e conecta-se a, forças geopolíticas mais amplas. Quatro tendências globais — a fragmentação da cooperação internacional para o controle de drogas, os rápidos avanços na tecnologia digital, o ressurgimento de abordagens punitivas de segurança e o deslocamento relacionado ao clima — afetam diretamente as estruturas de receita, os ambientes de

aplicação da lei e os incentivos políticos que sustentam a governança criminal nas cidades. Cada tendência agrava as condições locais que permitem que grupos criminosos persistam mesmo com a diminuição das taxas de homicídio.

Mudanças Globais que Moldam a Governança Criminal Local

Quatro tendências geopolíticas afetam diretamente como grupos criminosos operam nas cidades e como os governos municipais podem responder.

1. Fragmentação do Sistema Multilateral e Cooperação Internacional no Controle de Drogas

O arcabouço multilateral do pós-guerra para o controle de drogas enfraqueceu. Mudanças nas prioridades de fiscalização entre os países consumidores, debates em evolução sobre redução de danos e a diminuição da cooperação em extradição e compartilhamento de inteligência afetam as rotas de tráfico e a distribuição dos lucros do tráfico de drogas. O crime organizado se adapta diversificando mercados, forjando novas alianças e movimentando dinheiro por canais digitais e financeiros (United Nations Office on Drugs and Crime, 2023, 2024; OECD, 2016; Bewley-Taylor, 2012). Rotas de tráfico de cocaína através da África Ocidental em direção aos mercados europeus operam desde pelo menos meados dos anos 2000 (United Nations Office on Drugs and Crime, 2008). Mudanças recentes envolvem a escala e diversificação desses fluxos, não sua novidade. As rotas de trânsito da África Ocidental agora transportam volumes maiores e uma gama mais ampla de mercadorias, criando novas dinâmicas de governança e violência nas cidades de trânsito (Iniciativa Global Contra o Crime Organizado Transnacional, 2023). A Avaliação de Ameaças Europol 2025 identifica a expansão das redes de crime organizado operando em cidades portuárias europeias, com padrões de governança semelhantes aos documentados em contextos latino-americanos (Europol, 2025). O enfraquecimento da cooperação internacional afeta diretamente a governança local. Ela sustenta as rendas que grupos criminosos usam para financiar o controle territorial.

2. Tecnologia e avanço da inteligência artificial

O rápido avanço da tecnologia digital e da inteligência artificial transforma a capacidade de segurança do Estado e as operações criminosas. A escala da mudança é exponencial. O aprendizado de máquina possibilita policiamento preditivo, vigilância automatizada e integração de dados em tempo real em velocidades e escalas antes indisponíveis. Organizações criminosas exploram a mesma infraestrutura. Comunicações criptografadas permitem a coordenação entre redes prisionais e de rua. Plataformas digitais de pagamento facilitam a cobrança de extorsão com menor exposição física. As redes sociais amplificam reivindicações territoriais e intimidação. Conteúdo gerado por IA pode ser usado para desinformação, fraude de identidade e recrutamento. O custo da coordenação criminal diminuiu, enquanto o custo da supervisão estatal eficaz aumentou.

A tecnologia também altera o que as cidades podem medir e o que não podem. A atividade criminosa migra para formas mediadas digitalmente — extorsão por meio de pagamentos móveis, mercados de drogas online, vigilância digital dos moradores — que as estatísticas tradicionais de criminalidade não conseguem capturar. A Seção B discute as implicações políticas específicas dessas ferramentas para policiamento e governança.

3. A Ascensão das Abordagens Autoritárias e Punitivas de Segurança

O ressurgimento do apelo global por políticas de segurança punitivas impacta as decisões locais. Agendas "duras contra o crime" prometem uma rápida redução da violência por meio de operações policiais, prisões em massa, sentenças severas e, em alguns casos, execuções extrajudiciais (Holland, 2013). Estudos realizados no México mostram que ações repressivas e mudanças na proteção política podem provocar violência e fragmentação (Dell, 2015; Trejo e Ley, 2018; Calderón et al., 2015). O estado de exceção em El Salvador, iniciado em 2022 sob o presidente Nayib Bukele, levou à detenção de mais de 80.000 pessoas e produziu reduções significativas de curto prazo nos homicídios. Também gerou violações massivas de direitos humanos, enfraquecimento do devido processo e concentrou membros de gangues encarcerados em condições que podem facilitar a futura coordenação (Lessing, 2017; Lessing e Denyer Willis, 2019).

Nas Filipinas, a "guerra às drogas" sob o presidente Rodrigo Duterte produziu milhares de execuções extrajudiciais com impacto limitado na estrutura do mercado de drogas. No Rio de Janeiro, operações policiais em larga escala nas *favelas* geraram altas baixas civis e aprofundaram certa desconfiança em relação às instituições estatais (Magaloni et al., 2020; Willis, 2015). O apelo das abordagens de *mano dura* frequentemente se alinha com tendências

autoritárias mais amplas que corroem a independência judicial, enfraquecem mecanismos de supervisão e concentram o poder executivo. O resultado reforça ciclos de coerção sem deslocar as estruturas de governança que sustentam as organizações criminosas.

4. Mudanças Climáticas, Deslocamento e Vulnerabilidade Urbana

A migração relacionada ao clima e a degradação ambiental geram novas tensões nas cidades onde grupos criminosos já atuam. Populações deslocadas que chegam a assentamentos informais frequentemente carecem de acesso a serviços estatais, mercados de trabalho formais e proteções legais. Organizações criminosas preenchem essas lacunas, oferecendo emprego, crédito informal e resolução de disputas em troca de conformidade e recrutamento (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021). Choques climáticos perturbam os meios de subsistência agrícolas e aumentam a oferta de mão de obra disponível para organizações criminosas (Dube et al., 2016).

O deslocamento induzido pelo clima cria reservas de recrutamento, induz competição territorial nas áreas receptoras, aumenta a demanda por governança informal em assentamentos que o Estado não pode atender e gera condições, como superlotação, ausência de oportunidades econômicas, redes sociais fracas, associadas a taxas mais altas de violência interpessoal. Cidades onde o deslocamento ambiental se concentra em áreas já sob governança criminal enfrentam riscos agravados. O rápido crescimento populacional em assentamentos informais ultrapassa a prestação de serviços do Estado, fortalecendo a capacidade relativa de governança dos grupos armados (Tietjen et al., 2023; Nett e Rüttinger, 2016).

Práticas: como as cidades estão respondendo

Os governos municipais utilizam várias estratégias para lidar com o crime organizado enquanto forma de governança. Essas estratégias raramente operam isoladamente, e a mesma política pode produzir efeitos divergentes dependendo da estrutura local dos grupos criminosos, das rendas do mercado de drogas e da credibilidade da prestação de serviços estatais. Esta seção examina cinco áreas de políticas públicas: fiscalização, negociação e acomodação informal, serviços públicos, tecnologia e vigilância, e prisões.

Aplicação da Lei e Seus Limites

A Promessa e os Limites do Policiamento Direcionado

Uma grande quantidade de evidências dos Estados Unidos comprova a eficácia do policiamento por pontos quentes. Revisões sistemáticas confirmam que patrulhas focadas e fiscalização produzem reduções significativas de curto prazo na criminalidade em locais específicos, incluindo crimes violentos (Sherman e Weisburd, 1995; Braga et al., 2014; Weisburd et al., 2010). Essas descobertas influenciaram estratégias policiais em todo o mundo.

Evidências de algumas cidades latino-americanas sugerem que esses resultados não se transferem de forma uniforme. Em Medellín, um experimento randomizado de policiamento em áreas de alta incidência resultou em diminuição de crimes contra a propriedade, principalmente furtos de veículos, mas não teve efeitos mensuráveis sobre crimes violentos (Collazos et al., 2021). Em Bogotá e Medellín, intervenções territoriais que combinaram policiamento com serviços municipais produziram resultados mistos. Algumas evidências apontaram para o deslocamento do crime em vez de uma redução líquida, com o crime se deslocando para áreas adjacentes (Blattman et al., 2021). Esses achados contrastam com a literatura mais ampla dos EUA, que geralmente registra deslocamento limitado e efeitos líquidos positivos.

A divergência é importante para a política. O policiamento por pontos quentes foi desenvolvido em contextos onde o Estado detém um monopólio claro sobre a coerção, e a governança criminal é marginal. Em cidades onde grupos armados governam territórios, controlam mercados de drogas e prestam serviços, a dinâmica difere. A presença policial pode dissuadir crimes oportunistas nas ruas — furto, roubo, transações visíveis de drogas — sem afetar as estruturas de governança que geram extorsão, aplicação de regras e controle territorial. O contexto determina quais resultados o policiamento direcionado pode alcançar.

Dissuasão Focada

Estratégias de dissuasão focada direcionam a comunicação direcionada a indivíduos ou grupos específicos considerados de alto risco para envolvimento em violência. Essas estratégias combinam a oferta de serviços sociais e apoio econômico com uma promessa crível de consequências rápidas de aplicação da lei por parte das autoridades para a continuidade da violência. A abordagem teve origem nos Estados Unidos com a Operação Cessar-fogo (Operation Ceasefire) e o modelo de Intervenção em Violência em Grupo (Group Violence Intervention) (Kennedy, 2011).

Revisões sistemáticas das implementações dos EUA identificam reduções significativas na violência associadas à dissuasão focada (Braga e Weisburd, 2012). As evidências das adaptações latino-americanas ainda são limitadas, mas estão começando a surgir. A dissuasão focada tem como alvo indivíduos e grupos que sustentam a violência, e não territórios inteiros. Essa especificidade o torna potencialmente mais compatível com contextos onde a governança criminal está inserida, pois evita a ampla perturbação que desencadeia a dinâmica de fortalecimento da governança descrita abaixo. A transferibilidade para contextos com alta corrupção ou fraca capacidade de acusação continua sendo uma questão em aberto.

A aplicação da lei pode fortalecer a governança criminal

A experiência de Medellín revela uma dinâmica contraintuitiva. Quando o Estado aumenta sua presença próximo a mercados ilícitos lucrativos, grupos criminosos frequentemente respondem investindo mais na governança para proteger as rendas das drogas. Há evidências de uma descontinuidade geográfica criada por mudanças internas nas fronteiras no passado, quando as forças de segurança do Estado foram designadas mais próximas a alguns quarteirões do que a outros por décadas. Gangues de bairro mais próximas à presença estatal desenvolveram mais governança ao longo do tempo—expandindo a elaboração de regras, a fiscalização e a prestação de serviços. O efeito se concentra em bairros com renda potencial de drogas mais alta (Blattman et al., 2025).

Blattman et al. (2025) descobriram que grupos criminosos próximos à presença estatal desenvolvem uma governança mais forte, mas isso não resulta necessariamente em menores taxas de violência. A relação entre a força da governança e a violência varia conforme os grupos enfrentam competição ativa ou operam sob estabilidade negociada. Se as autoridades municipais reconhecem esse padrão espacial permanece uma questão aberta, exigindo investigação mais aprofundada por meio de diálogo estruturado entre pesquisadores e responsáveis pela segurança urbana.

Essa conclusão desafia a suposição de que a governança criminal resulta apenas da ausência do Estado. A presença do Estado eleva o risco de apreensões e prisões, colocando em perigo o principal negócio dos grupos de tráfico de drogas. Grupos criminosos respondem investindo em governança. A governança organiza os bairros, reduz furtos que poderiam gerar reclamações à polícia e incentiva a conformidade, desestimulando os moradores a colaborar com as autoridades. Pesquisa realizada no Rio de Janeiro identifica uma dinâmica paralela: grupos criminosos expandem sua governança em áreas onde o policiamento estatal está presente, mas é insuficiente para fornecer alternativas legítimas (Magaloni et al., 2020).

No Rio de Janeiro, a expansão da *milícia* depende não apenas da presença insuficiente do Estado, mas também de alianças políticas entre líderes da *milícia* e representantes eleitos. Essas alianças oferecem proteção contra a execução e acesso a contratos públicos (Magaloni et al., 2020; Willis, 2015). O modelo de *milícia* difere das facções do tráfico de drogas justamente por causa desse enraizamento político.

Para os governos municipais, a implicação é direta. A aplicação da lei pode reduzir certas formas de crime de rua, ao mesmo tempo em que aumenta os incentivos para que grupos criminosos se enraízem mais profundamente na vida local, especialmente em torno de mercados de drogas que não podem ser facilmente realocados. Esse risco deve orientar o desenho de estratégias policiais e intervenções de serviço público (discutidas abaixo).

Repressões amplas frequentemente geram violência e fragmentação

Estudos realizados no México demonstram que o foco em líderes de cartéis pode desencadear conflitos de sucessão, fragmentação territorial e aumento da violência (Dell, 2015; Calderón et al., 2015; Trejo e Ley, 2018). Evidências do México também mostram que detenções relacionadas a drogas estão associadas a um aumento da violência, e não a uma redução (Atuesta, 2025). A "decapitação" de organizações criminosas perturba ordens negociadas existentes sem eliminar os incentivos econômicos subjacentes (Calderón et al., 2015). Facções sucessoras competem pelo controle, muitas vezes com mais violência do que suas antecessoras.

A abordagem de encarceramento em massa de El Salvador sob o estado de exceção produziu reduções dramáticas nos homicídios. A concentração de membros de gangues em instalações superlotadas cria condições para coordenação interna nas prisões, o que pode gerar desafios futuros de governança (Lessing, 2017; Skarbek, 2014).

Corrupção e Aplicação Seletiva da Lei

A governança criminal persiste quando grupos criminosos podem comprar proteção ou negociar limites à ação policial. No Rio de Janeiro, pesquisas documentam como o conluio policial-criminoso regula a distribuição da violência, com a polícia direcionando suas ações seletivamente contra alguns grupos enquanto protege outros (Willis, 2015; Magaloni et al., 2020). Nas cidades mexicanas, o rompimento dos acordos de proteção estabelecidos entre cartéis e atores políticos provocou escaladas de violência (Trejo e Ley, 2018). Em Medellín, agentes criminosos cultivaram repetidamente vínculos com atores políticos e de segurança, reduzindo a pressão de aplicação da lei e estabilizando o controle do crime (Martin, 2012; Duncan, 2014).

No Rio de Janeiro, as operações policiais têm como alvo, de forma desproporcional, as *favelas* controladas por facções do tráfico, enquanto áreas dominadas pela *milícia* enfrentam uma pressão policial significativamente menor (Magaloni et al., 2020; Willis, 2015). Essa aplicação seletiva reforça a governança da *milícia*. Relatos baseados em entrevistas de Medellín mostram como alguns grupos criminosos mantiveram influência política por meio de ligações com famílias locais influentes na política.

As cidades raramente controlam todo o aparato de aplicação da lei. Na Colômbia, a Polícia Nacional e os fiscais desempenham papéis principais. Autoridades municipais eleitas influenciam as prioridades por meio de coordenação, alocação de recursos e sinais políticos — mecanismos que podem apoiar a aplicação direcionada da lei ou criar incentivos para arranjos informais.

A autoridade municipal sobre a aplicação da lei varia de acordo com as estruturas de governança. Em sistemas federais como Brasil e México, os prefeitos têm ainda menos controle sobre a polícia e o Ministério Público. No Brasil, a Polícia Militar dos estados realiza a maior parte das operações de policiamento urbano, enquanto a Polícia Civil federal é responsável pelas investigações. No México, as polícias municipais se limitam a funções preventivas, enquanto a autoridade para investigação e combate ao crime organizado é de responsabilidade de órgãos estaduais e federais. Os representantes municipais eleitos nesses contextos influenciam os resultados de segurança por meio de gastos sociais, planejamento urbano, prestação de serviços locais e articulação política, em vez de comando operacional direto. Essa variação determina quais recomendações as cidades podem implementar diretamente versus aquelas que exigem coordenação com autoridades estaduais ou nacionais.

Negociação e Acomodação Informal

Em muitas cidades, a redução da violência visível coincide com negociações entre grupos criminosos ou entre atores criminosos e intermediários ligados ao Estado. Esses acordos reduzem o conflito aberto. Eles também consolidam os grupos que os alcançam.

Como os acordos reduzem a violência

Acordos criminais de paz operam por meio da disciplina. Líderes de nível médio e sênior coordenam para evitar disputas de território, alinhar preços e resolver disputas. O confinamento prisional pode facilitar a coordenação ao manter os líderes unidos e possibilitar a comunicação, especialmente quando a governança prisional permanece porosa (Lessing

e Denyer Willis, 2019; Skarbek, 2014). Em Medellín, o período pós-2012 reflete esse tipo de arranjo. Líderes criminosos, auxiliados pela dinâmica prisional, mantiveram uma redução no conflito aberto por mais de uma década (Blattman et al., 2022b). No Rio de Janeiro, períodos de redução da violência interfaccional coincidiram com tréguas informais negociadas por meio de redes prisionais (Lessing, 2017). Nas cidades mexicanas, acomodações locais entre cartéis e atores municipais às vezes reduziram homicídios em troca de tolerância tácita às operações de tráfico (Durán-Martínez, 2018).

Como as negociações consolidam a governança criminal

Os acordos geralmente vêm com limites de atuação. Policiais e atores políticos podem reduzir a pressão sobre certos líderes criminosos ou territórios em troca de taxas de homicídio mais baixas. Líderes criminosos então impõem disciplina a grupos de nível inferior e expandem a governança para manter a estabilidade. Essa dinâmica aumenta a capacidade de extorsão, normaliza a tributação ilícita e fortalece o controle territorial.

Em Medellín, relatos baseados em entrevistas descrevem comitês e acordos intermediados que ligavam atores armados desmobilizados, governo municipal e polícia. Os entrevistados descreveram uma estrutura chamada "Mesa de Paz" que funcionava como um canal de coordenação e, por vezes, para encobrir operações ilícitas. No Rio de Janeiro, acordos informais entre unidades policiais e facções do tráfico em *favelas* específicas permitiram às facções consolidar operações de extorsão durante períodos de menor violência letal (Lessing, 2017; Arias, 2017). Esse arranjo reduz a responsabilização pública, promove a aplicação seletiva da lei, favorece a captura política e cria barreiras à entrada para organizações comunitárias que buscam operar independentemente do controle criminoso.

O Que as Cidades Podem Controlar

Governos municipais frequentemente não têm autoridade direta para negociar com grupos armados, e restrições legais limitam significativamente essa possibilidade. Os representantes eleitos municipais moldam o ambiente que torna acordos mais ou menos prováveis. Eles controlam os gastos sociais, a prestação de serviços locais, as permissões municipais e a comunicação pública. Eles podem apoiar transparência e supervisão para limitar acordos informais. Eles também podem resistir à pressão para aceitar reduções de curto prazo nos homicídios como medidas suficientes de sucesso quando a extorsão e a governança persistem.

Serviços Públicos e a Disputa pela Governança

A prestação de serviços públicos pode reduzir a demanda por serviços de gangues

Disputas de moradia e propriedade em assentamentos informais constituem um domínio importante da governança de grupos criminosos. Quando mecanismos formais de titulação e resolução de disputas de propriedade estão ausentes ou são lentos, grupos criminosos preenchem essa lacuna. Isso cria demanda direta por serviços de grupos criminosos que a resolução de disputas pelo Estado poderia abordar.

Evidências de El Salvador ilustram onde a prestação de serviços pode atingir diretamente a governança das gangues. Melnikov et al. (2025) mostram que as gangues impõem restrições de mobilidade aos moradores de bairros sob seu controle, impedindo-os de se deslocarem para áreas com empresas maiores e salários mais altos. Moradores de áreas controladas por gangues têm salários menores porque o controle territorial limita seu acesso ao mercado de trabalho mais amplo. Esses achados identificam uma função específica de governança — restrição de movimento — que o investimento estatal em acesso ao transporte, serviços de colocação de emprego e integração formal no mercado de trabalho poderia abordar. O estudo foi realizado antes do estado de exceção de 2022 e funcionou de forma independente das práticas de repressão ao estilo *mano dura*. A implicação para a prestação de serviços é que programas voltados para os custos econômicos do controle territorial — e não apenas para a violência visível — podem reduzir o domínio que a governança das gangues exerce sobre o cotidiano dos moradores.

Prestação de serviços e resposta da governança

As evidências de fiscalização discutidas acima têm implicações diretas para a prestação de serviços. Como grupos criminosos investem na governança em parte como uma resposta defensiva à presença estatal, expandir os serviços públicos

em mercados de drogas de alto custo pode produzir a mesma dinâmica: o Estado melhora as condições enquanto grupos criminosos intensificam sua própria governança para proteger receitas ilícitas (Blattman et al., 2025).

Blattman et al. (2025) documentam essa resposta em Medellín. Quando a cidade ampliou a presença das forças de segurança do Estado em certos bairros, os grupos dessas áreas intensificaram a aplicação de regras, a resolução de disputas e a cobrança de taxas. Os moradores passaram a contar com mais serviços do Estado, ao mesmo tempo em que a governança criminal se tornou mais ativa. As autoridades eleitas da cidade devem prever essa dinâmica dupla. A ampliação dos serviços deve priorizar as funções específicas exercidas por grupos criminosos—resolução de disputas, proteção, acesso a oportunidades econômicas—em vez de implementar programas genéricos que deixam a governança criminosa intacta ao lado de uma infraestrutura aprimorada.

Alternativas civis ao policiamento exigem capacidade sustentada

Evidências experimentais recentes de Medellín testaram alternativas civis à polícia e expandiram a presença estatal não policial. Atenção adicional do Estado não se traduz automaticamente em prestação eficaz de serviços. Bairros com maior capacidade institucional de base, incluindo tanto serviços estatais formais quanto organizações lideradas pela comunidade, apresentaram melhores resultados e maior legitimidade estatal. Bairros de baixa capacidade apresentaram expectativas frustradas e queda na legitimidade (Blattman et al., 2026). A implementação fraca corrói a confiança e cria oportunidades para que grupos criminosos se apresentem como mais responsivos. A sequência das intervenções é importante. As cidades devem começar pelo que podem implementar de forma confiável e, em seguida, expandir.

Tecnologia, inteligência e o desafio da legitimidade

A Seção A detalhou como os avanços rápidos em IA e tecnologia digital remodelam tanto a capacidade do Estado quanto as operações criminosas em nível estrutural. No nível da cidade, essas mudanças se traduzem em decisões políticas específicas sobre vigilância, ferramentas de dados e prestação de contas.

Evidências de Medellín indicam que câmeras de vigilância podem reduzir certos crimes de rua, especialmente crimes contra a propriedade, ao aumentar o risco percebido de detecção (Gómez et al., 2021). Achados semelhantes aparecem em estudos em outros contextos urbanos. Câmeras servem como um elemento de dissuasão contra crimes oportunistas. No entanto, elas não abordam as estruturas de governança que sustentam a extorsão e o controle territorial.

A vigilância também aumenta riscos de governança. O policiamento orientado por dados pode melhorar investigações e alocação de recursos. Também pode aprofundar a percepção de policiamento tendencioso, especialmente se ferramentas algorítmicas amplificarem padrões de segmentação existentes e enfraquecerem a transparência (Brayne, 2017; Ferguson, 2017). Em cidades onde as comunidades já desconfiam da polícia — Rio de Janeiro, Cidade do México, Cidade do Cabo — a introdução de ferramentas preditivas sem mecanismos de supervisão corre o risco de reforçar desigualdades já existentes.

Grupos criminosos se adaptam às ferramentas existentes e aos avanços tecnológicos do Estado. Em Medellín, organizações criminosas fornecem celulares aos membros encarcerados, representação legal e apoio financeiro, mantendo a coesão e permitindo que a governança persista apesar das prisões. Plataformas de mensagens criptografadas permitem coordenação entre redes prisionais e de rua. Organizações criminosas também transferem a coordenação para plataformas criptografadas em resposta à expansão da vigilância e utilizam ferramentas de contra-vigilância para monitorar as comunicações policiais. Ferramentas digitais de pagamento facilitam a cobrança de extorsão. GPS e redes sociais permitem monitoramento em tempo real dos movimentos policiais e das atividades dos concorrentes. Isso constitui uma dinâmica de corrida armamentista, não uma vantagem estática para nenhum dos lados.

A tecnologia também muda o problema da medição. As cidades avaliam a segurança por meio de métricas—contagens de homicídios, prisões, roubos denunciados—que capturam apenas uma fração dos danos que a governança criminosa produz. Extorsão, recrutamento coagido, restrições à circulação e violência de gênero em áreas controladas por grupos criminosos são formas de violência que métricas padrão não percebem. A tecnologia pode tornar essas formas de violência ainda mais invisíveis ao transferir a atividade criminosa para canais digitais. As cidades precisam de sistemas

de dados que rastreiem extorsão, atividade criminosa digital e experiências de coerção dos residentes — não apenas contagens de incidentes criminais.

As cidades precisam de regras de governança para essas ferramentas. Mecanismos de supervisão, requisitos de transparência, auditorias de disparidade e capacitação para operadores constituem a base. Provedores privados de tecnologia, empresas de telecomunicações e instituições financeiras também desempenham um papel. As cidades podem fazer parcerias com esses atores para implementar padrões de supervisão, compartilhar inteligência sobre extorsão digital e criar mecanismos de relatório.

Prisões como Pilar da Governança Criminal

Prisões moldam ordens criminais urbanas em todo o mundo. Muitos líderes criminosos passam repetidamente por períodos de encarceramento. O tempo de prisão não necessariamente rompe o comando. Pode consolidar a liderança, facilitar a coordenação entre grupos rivais e criar canais de negociação (Lessing e Denyer Willis, 2019; Skarbek, 2014). No Brasil, o Primeiro Comando da Capital surgiu como uma estrutura de governança dentro das prisões de São Paulo e ampliou seu alcance a bairros de todo o país (Lessing, 2017). Nos Estados Unidos, gangues prisionais governam o sistema penal por meio de constituições, tribunais e mecanismos de aplicação (Skarbek, 2014). Em Medellín, sistemas estruturados de apoio mantêm a lealdade e permitem que a governança persista apesar das detenções—assistência jurídica, transferências de dinheiro e ferramentas de comunicação fluem rotineiramente para os membros encarcerados.

A coordenação prisional pode reduzir a violência quando líderes criminosos encarcerados impõem disciplina a grupos de rua. Também pode gerar violência quando a coordenação falha—por disputas de sucessão, traições ou mudanças em alianças externas. A preocupação política é que o encarceramento em massa sem reforma da governança prisional cria condições para ambos os desfechos.

Evidências da Colômbia mostram que as condições prisionais e os investimentos afetam os resultados pós-libertação. Melhorias na infraestrutura prisional reduzem a reincidência (Tobón, 2022). O encarceramento em massa concentra líderes criminosos em instalações compartilhadas. Sem investimento em classificação, controles de comunicação e governança das instalações, essas condições permitem que líderes criminosos se coordenem de forma mais eficaz do que poderiam nas ruas. As estratégias municipais de segurança precisam de um componente prisional, mesmo quando as prisões estão sob autoridade nacional ou estadual, pois as prisões moldam a liderança e a coesão dos grupos criminosos urbanos.

Evidências da Colômbia também mostram que a liberação de presos produz aumentos imediatos na criminalidade nas proximidades de instalações prisionais, o que demonstra por que os municípios precisam de coordenação para reintegração, mesmo quando as prisões estão sob autoridade nacional (Escobar et al., 2023). Evidências dos EUA mostram que a oferta de empregos na construção civil e na manufatura no momento da soltura dos presos reduz significativamente a reincidência (Schnepel, 2018). Evidências italianas mostram que regimes prisionais de celas abertas reduzem a reincidência em comparação com o confinamento em celas fechadas (Mastrobuoni e Terlizzese, 2022). Essas descobertas apontam para alavancas práticas para os governos municipais: oferta de empregos alinhada às datas de soltura, articulação com as autoridades prisionais para notificações de liberação e defesa de condições nas instalações que reduzam a reincidência.

Lacunas de Medição

Autoridades municipais eleitas geralmente gerenciam aquilo que conseguem mensurar. Homicídios, prisões e roubos registrados recebem atenção constante. Governança criminal, extorsão e legitimidade recebem muito menos mensuração. Essa diferença é importante porque o principal desafio em muitas cidades agora está nesses domínios difíceis de medir. Pesquisas sobre Medellín demonstram que, em alguns bairros, a parcela dos entrevistados que relatam pagamentos de "taxa de segurança" atinge níveis extremamente altos, mesmo quando os homicídios permanecem baixos (Blattman et al., 2022b).

Desafios semelhantes de medição se aplicam globalmente. Vítimas de extorsão temem retaliação e evitam denunciar. Os oficiais carecem de sistemas consistentes de denúncia. A violência de gênero dentro de comunidades controladas por grupos criminosos é particularmente subnotificada. Pesquisas enfatizam o valor de combinar dados administrativos com pesquisas, trabalhos qualitativos e salvaguardas éticas para proteger os respondentes (Blattman et al., 2022c). Uma cidade pode mostrar melhorias nas taxas de homicídio enquanto a extorsão se expande e a legitimidade dos grupos criminosos cresce. Sem medição em nível de governança, representantes eleitos correm o risco de declarar sucesso enquanto a autoridade criminal se consolida.

Recomendações e Conclusão

As evidências de Medellín, Rio de Janeiro, San Salvador, cidades mexicanas e outros contextos urbanos fornecem lições práticas para governos municipais que enfrentam o crime organizado como forma de governança. Essas recomendações focam no que as cidades podem fazer sob autoridade restrita, sistemas policiais e judiciais fragmentados e pressões globais em constante mudança.

1. Diagnosticar o problema da governança, não apenas o problema da violência

Recomendação 1. Desenvolva um painel de governança e extorsão. As cidades precisam de uma visão operacional de quem governa, como governam e o que os moradores vivenciam. A medição deve abranger a incidência de extorsão e os cronogramas de pagamento (segmentados por setor e bairro), a presença e os serviços de grupos armados, as percepções dos cidadãos sobre legitimidade e segurança, indicadores do mercado de drogas (incluindo pontos de varejo e proxies de preço), tempos de resposta policial e padrões de reclamação, e o desempenho da prestação de serviços municipais em bairros de alto risco. Ferramentas de pesquisa importam porque as vítimas de extorsão frequentemente evitam denunciar. O trabalho qualitativo importa porque as atividades de governança permanecem ocultas. Estudos conduzidos em Medellín mostram como levantamentos representativos e entrevistas estruturadas podem fornecer indicadores sistemáticos tanto da governança estatal quanto da governança de grupos criminosos (Blattman et al., 2025). A medição também exige protocolos éticos e de segurança para proteger respondentes e pesquisadores (Blattman et al., 2022c).

Recomendação 2. Mapeie a governança criminal como um mercado de serviços. As cidades costumam mapear as ocorrências criminais. Eles também devem mapear as funções de governança, identificando onde grupos criminosos resolvem disputas, aplicam regras, oferecem proteção e arrecadam taxas. Esse mapeamento ajuda os representantes eleitos a antecipar onde mudanças de políticas desencadearão respostas de grupos criminosos. Também orienta investimentos direcionados em resolução de disputas pelo Estado e serviços sociais.

2. Abordar os Fundamentos Econômicos da Governança Criminal

Grupos criminosos investem mais na governança onde os lucros do narcotráfico são altos e onde o Estado ameaça essas receitas (Blattman et al., 2025). Políticas que abordam apenas as manifestações visíveis da violência — homicídios, tiroteios, desordem pública — mantêm intactas as estruturas de receita que sustentam a governança.

Recomendação 3. Direcione ações à economia dos mercados de varejo de drogas. A maior parte da capacidade de fiscalização e investigação financeira do lado da oferta está no nível nacional. Os governos municipais contribuem por meio da regulação espacial—redesenhando espaços públicos que sustentam os mercados varejistas—parcerias locais para redução de danos e coordenação com agências nacionais. As cidades podem agir sobre as rendas por meio de várias alavancas. Direcione ações para pontos de varejo e cadeias de suprimentos no atacado, em vez de depender de operações indiscriminadas. Usar investigações financeiras para dificultar a lavagem de dinheiro vinculada a mercados urbanos (Caulkins, 2022; Levi, Reuter e Halliday, 2017). Ampliar os serviços de tratamento e redução de danos que reduzam a demanda por varejo ilícito, em parceria com órgãos de saúde (Csete et al., 2016). Essa abordagem exige paciência. Também exige antecipar o "terrível dilema": políticas que reduzem lucros ilícitos podem diminuir os incentivos dos grupos criminosos para manter a ordem (Blattman et al., 2022a). As cidades devem combinar estratégias de redução de lucros ilícitos com prevenção da violência e proteção para moradores e testemunhas.

3. Fortalecer a Capacidade Estatal Onde os Moradores Vivenciam a Governança

Muitas estratégias municipais focam no número de policiais e nas operações. Os moradores vivenciam a governança por meio de interações diárias com funcionários públicos de rua, instituições de resolução de disputas e serviços públicos.

Recomendação 4. Fortaleça a resolução de disputas municipais e a justiça de pequenas causas. Grupos criminosos suprem as deficiências da justiça local. As cidades podem competir ao melhorar serviços de mediação de resposta rápida para disputas entre vizinhos e familiares, sistemas municipais de reclamações acessíveis com protocolos de proteção, mecanismos de pequenas causas e proteção ao consumidor e resolução de conflitos habitacionais e de propriedade em assentamentos informais. Essas intervenções reduzem a demanda por "serviços" de grupos criminosos e aumentam a credibilidade do Estado. Evidências de várias cidades confirmam que os moradores dependem da governança criminal em parte porque alternativas formais estão ausentes, são lentas ou inacessíveis (Lessing, 2021; Moncada, 2022).

Recomendação 5. Preste serviços de forma confiável em bairros de alto risco. A presença do Estado constrói legitimidade quando a entrega atende às expectativas. Implementação deficiente reduz a legitimidade (Blattman et al., 2026). As cidades devem evitar anunciar programas ambiciosos sem capacidade de entrega. O sequenciamento importa. Comece com o que pode ser entregue de forma confiável, depois expanda. Bairros com menor capacidade estatal de base precisam de apoio mais intensivo e sustentado antes que intervenções políticas produzam os efeitos esperados.

4. Utilizar a Aplicação da Lei de Forma a Reduzir Danos e Evitar a Consolidação.

Recomendação 6. Priorize uma fiscalização focada e responsável, calibrada ao contexto. Evidências dos Estados Unidos apoiam o uso de policiamento em pontos de maior incidência para reduzir o crime em locais específicos (Braga et al., 2014; Sherman e Weisburd, 1995). Evidências de Medellín e Bogotá mostram efeitos mais limitados, com reduções concentradas em crimes não relacionados à violência de grupos criminosos e evidências de deslocamento (Collazos et al., 2021; Blattman et al., 2021). A dissuasão focada oferece uma abordagem complementar: comunicação direcionada para indivíduos de maior risco, combinada com ofertas de serviço e consequências críveis de aplicação da lei, tem produzido reduções de violência em cidades dos EUA (Kennedy, 2011; Braga e Weisburd, 2012). Cidades que adotam essas estratégias devem avaliar se as condições que produziram resultados em um contexto se aplicam ao seu próprio contexto.

A fiscalização focada deve ser acompanhada de limites claros ao uso da força, forte controle interno e supervisão externa, medidas de desempenho transparentes além das contagens de prisões e engajamento comunitário que construa justiça processual e legitimidade (Tyler, 2006; Mazerolle et al., 2013). A justiça processual importa porque a legitimidade molda a cooperação e o cumprimento. Moradores que desconfiam da polícia evitam denunciar extorsão e participar de investigações, o que fortalece a governança criminal.

Recomendação 7. Evite repressões amplas que criam crises de sucessão de liderança e consolidação nas prisões. Remover líderes criminosos desencadeia competição entre possíveis sucessores. Facções sucessoras frequentemente escalam a violência para estabelecer controle, especialmente quando acordos existentes dependiam da autoridade pessoal do líder criminoso removido (Dell, 2015; Calderón et al., 2015). Estratégias de encarceramento que concentram líderes criminosos dentro de sistemas prisionais porosos podem fortalecer a governança coletiva. As cidades devem coordenar com as autoridades nacionais para garantir que a aplicação da lei não transfira a liderança para um ambiente de coordenação mais eficaz (Lessing, 2017; Trejo e Ley, 2018).

5. Tratar as Prisões como Parte do Sistema de Governança da Cidade

Recomendação 8. Construa uma agenda de coordenação cidade-prisão. As cidades devem atuar junto às autoridades prisionais nacionais ou estaduais/provinciais para monitorar a coordenação prisional entre grupos criminosos, expandir a reintegração e a supervisão pós-libertação, apoiar serviços de reinserção, incluindo programas de moradia e emprego que reduzam a dependência de redes de grupos criminosos após a libertação, e promover melhorias nos controles de classificação e comunicação dentro das unidades prisionais. Evidências da Colômbia mostram que investimentos prisionais afetam a reincidência (Tobón, 2022). Mesmo onde as cidades não têm autoridade direta sobre as prisões, elas podem reduzir a governança criminal investindo no que acontece após a encarceração.

6. Governança da Tecnologia para Proteger a Confiança ao Mesmo Tempo em que Aprimora a Eficácia

Recomendação 9. Adote tecnologia com regras, fiscalização e salvaguardas comunitárias. Evidências indicam que câmeras de vigilância reduzem alguns crimes patrimoniais, especialmente furtos (Gómez et al., 2021). Seu efeito direto sobre crimes violentos associados à governança criminal ainda não foi demonstrado. Ferramentas de análise de big data também podem amplificar o viés e enfraquecer a transparência (Brayne, 2017; Ferguson, 2017). As cidades devem publicar regras sobre coleta, retenção e acesso a dados. Devem criar mecanismos independentes de supervisão, auditar sistemas quanto a impactos desproporcionais e integrar tecnologia à polícia orientada a problemas, em vez de apenas à aplicação reativa da lei. O desenvolvimento de capacidades para quem utiliza essas ferramentas é igualmente importante. Grupos criminosos também usam tecnologia; as cidades precisam de capacidade de inteligência cibernética e financeira para rastrear redes de extorsão e lavagem de dinheiro.

7. Proteger o Espaço Cívico e Reduzir a Captura Criminal da Vida Comunitária

Grupos criminosos infiltram organizações comunitárias, cooptam líderes comunitários e exercem controle informal sobre associações de bairro e contratações locais. Arranjos negociados podem confundir as fronteiras entre atores estatais e estruturas criminosas, criando riscos para líderes da sociedade civil e moradores que resistem ao controle criminal.

Recomendação 10. Proteja as lideranças comunitárias e crie canais seguros para denúncias. As cidades devem criar mecanismos de denúncia anônima com protocolos de proteção; apoiar líderes comunitários com assistência jurídica e opções de realocação emergencial; monitorar e prevenir a captura de contratos locais, permissões e associações de bairro por grupos criminosos; e investir na coordenação de proteção a testemunhas com autoridades nacionais.

8. Preparar-se para Choques Globais e Transformações nos Perfis Criminais

Estruturas criminosas estão interligadas a redes mais amplas de tráfico e lavagem de dinheiro. Mudanças globais nos mercados de drogas, na cooperação entre autoridades de aplicação da lei, na infraestrutura digital e nos deslocamentos causados pelo clima continuarão a remodelar os incentivos.

Recomendação 11. Construa uma perspectiva de risco geopolítico no planejamento de segurança urbana. As cidades devem monitorar mudanças nas rotas e mercados de tráfico que afetam as rendas locais, alterações nas prioridades nacionais de aplicação da lei e nos padrões de extradição, a adoção de pagamentos digitais e oportunidades de lavagem, bem como choques migratórios e trabalhistas que impactam o recrutamento. Esse planejamento pode ser pragmático. Exercícios de cenários e sessões rotineiras de inteligência que integram agências de saúde, desenvolvimento econômico e segurança fornecem uma estrutura inicial. Cidades pequenas e médias com equipes analíticas reduzidas podem ampliar sua capacidade por meio de parcerias com redes internacionais, incluindo Peace in Our Cities, Global Initiative Against Transnational Organized Crime e Strong Cities Network, que monitoram riscos geopolíticos e tendências do crime organizado.

Conclusão

O crime organizado governa as cidades porque a governança sustenta os lucros e reduz riscos. De Medellín ao Rio de Janeiro, de San Salvador à Cidade do Cabo, grupos armados operam dentro de sistemas em camadas que conectam o controle dos bairros a redes mais amplas de tráfico e finanças. A redução de homicídios frequentemente coexiste com extorsão persistente, controle territorial e erosão da vida cívica. Uma presença estatal mais forte pode, sob certas condições, aumentar os incentivos para a governança de grupos criminosos em mercados de drogas altamente lucrativos, criando dilemas reais de políticas públicas (Blattman et al., 2025).

Cidades que enfrentam essas dinâmicas precisam de estratégias adequadas ao desafio de governança. Elas precisam de sistemas de medição que capturem extorsão e legitimidade. Elas precisam de capacidade estatal para resolução de disputas e prestação de serviços que os moradores experimentem diretamente. Elas precisam de uma fiscalização que permaneça focada e responsável — e calibrada para as condições locais, já que estratégias que funcionam em um contexto podem causar deslocamento ou efeitos limitados em outro. Elas precisam de coordenação prisional que impeça que o encarceramento fortaleça as redes criminosas. Elas precisam de regras de governança para tecnologia

que protejam a confiança e antecipem adaptações. Elas precisam tratar o crime organizado como um ator econômico e político cujas estratégias mudam com os mercados globais de drogas, ferramentas digitais, política de segurança e a perturbação climática.

A resiliência institucional — a capacidade das instituições públicas de governar de forma legítima e eficaz sob pressão — requer construir uma autoridade pública que os moradores reconheçam como credível. As alternativas — aceitar acomodações informais enquanto os homicídios permanecerem baixos, buscar repressões punitivas que fragmentam os mercados criminais sem deslocar a governança ou não investir nas instituições municipais com as quais os moradores interagem diariamente — enfraquecem a capacidade de longo prazo das cidades para governar.

Referências

Alesina, A., S. Piccolo e P. Pinotti. 2019. "Crime Organizado, Violência e Política." *Review of Economic Studies* 86 (2): 457–499.

Arias, E. D. 2006. *Drogas e Democracia no Rio de Janeiro: Tráfico, Redes Sociais e Segurança Pública*. University of North Carolina Press.

Arias, E. D. 2017. *Empresas Criminosas e Governança na América Latina e no Caribe*. Cambridge University Press.

Atuesta, L. 2025. "A relação entre prisões relacionadas a drogas e violência relacionada a drogas: mais um fracasso da guerra contra as drogas no México." *Comportamento Desviante* 46 (7): 1–17.

Atuesta, L. e J. I. Vargas González. 2024. "Organized Crime-Related Disappearances in Mexico: Evidence from Durango, Tamaulipas, and Coahuila". *Trends in Organized Crime* 27: 148–172.

Bewley-Taylor, D. R. 2012. *Controle Internacional de Drogas: Consenso Fragmentado*. Cambridge University Press.

Blattman, C., G. Duncan, B. Lessing e S. Tobón. 2025. Regra das Gangues: Entendendo e Combatendo a Governança Criminal. *Review of Economic Studies* 92 (3): 1497–1531.

Blattman, C., G. Duncan, B. Lessing e S. Tobón. 2026. "Construção do Estado na Cidade: Um Experimento em Alternativas Civis à Polícia." *American Political Science Review*.

Blattman, C., D. P. Green, D. Ortega e S. Tobón. 2021. "Place-Based Interventions at Scale: The Direct and Spillover Effects of Policing and City Services on Crime". *Journal of the European Economic Association* 19 (4): 2022–2051.

Blattman, C., B. Lessing, and S. Tobón. 2022a. "The Terrible Trade-Off: How the Hidden Cost of Organised Crime Harms Cities, and What Can Be Done About It". SOC ACE Research Program Briefing, University of Birmingham.

Blattman, C., B. Lessing, and S. Tobón. 2022b. "The Terrible Trade-Off: Why Governments Must Choose Between More Violence or Stronger Gangs". Modern War Institute at West Point.

Blattman, C., B. Lessing, J. P. Mesa-Mejía e S. Tobón. 2022c. "Medindo o Crime Organizado: Desafios e Soluções para Coleta de Dados sobre Grupos Ilícitos Armados." Briefing do Programa de Pesquisa SOC ACE, Universidade de Birmingham.

Braga, A. A., A. V. Papachristos e D. M. Hureau. 2014. "Os Efeitos do Policiamento em Pontos Quentes sobre o Crime: Uma Revisão Sistemática Atualizada e Meta-Análise." *Justice Quarterly* 31 (4): 633–663.

Braga, A. A., e D. L. Weisburd. 2012. "Os Efeitos das Estratégias de Dissuasão Focalizadas sobre o Crime: Uma Revisão Sistemática e Meta-Análise das Evidências Empíricas." *Journal of Research in Crime and Delinquency* 49 (3): 323–402.

Brayne, S. 2017. "Big Data Surveillance: The C*ase of Policing". American Sociological Review 82 (5): 977–1008.

Buvinic, M., A. Morrison e M. Shifter. 1999. "Violência na América Latina e no Caribe: Um Marco para a Ação." *Documento de Trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento*.

Calderón, G., G. Robles, A. Díaz-Cayeros e B. Magaloni. 2015. "A Decapitação de Organizações Criminosas e a Dinâmica da Violência no México." *Journal of Conflict Resolution* 59 (8): 1455–1485.

Caulkins, J. P. 2022. "Quanta demanda por serviços de lavagem de dinheiro é gerada pelo crime organizado?" *International Review of Law and Economics* 71: 106102.

Cerdá, M., J. D. Morenoff, B. B. Hansen, K. J. Tessari Hicks, L. F. Duque, A. Restrepo e A. V. Diez-Roux. 2012. Reduzindo a violência por meio da transformação de bairros: um experimento natural em Medellín, Colômbia. *American Journal of Epidemiology* 175 (10): 1045–1053.

Collazos, D., E. García, D. Mejía, D. Ortega e S. Tobón. 2021. "Policiamento em Pontos Quentes em um Ambiente de Alta Criminalidade: Uma Avaliação Experimental em Medellín." *Journal of Experimental Criminology* 17: 473–506.

Cruz, J. M. 2010. "Maras centro-americanas: das gangues de rua juvenis aos esquemas de proteção transnacionais." *Global Crime* 11 (4): 379–398.

Csete, J., et al. 2016. "Saúde Pública e Política Internacional de Drogas." *Lancet* 387 (10026): 1427–1480.

Dell, M. 2015. "Redes de tráfico e a Guerra das Drogas no México." *American Economic Review* 105 (6): 1738–1779.

Dube, O., O. García-Ponce e K. Thom. 2016. "From Maize to Haze: Agricultural Shocks and the Growth of the Mexican Drug Sector". *Journal of the European Economic Association* 14 (5): 1181–1224.

Duncan, G. 2014. *Más que plata o plomo: El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Penguin Random House.

Durán-Martínez, A. 2018. *A política da violência relacionada às drogas: criminosos, policiais e políticos na Colômbia e no México*. Oxford University Press.

Escobar, M. A., S. Tobón e M. Vanegas-Arias. 2023. "Produção e Persistência de Habilidades Criminais: Evidências em um Contexto de Alta Criminalidade." *Journal of Development Economics* 160: 102969.

Europol. 2025. *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (EU-SOCTA)*. Europol.

Ferguson, A. G. 2017. *A Ascensão do Policiamento baseado em Big Data: Vigilância, Raça e o Futuro da Aplicação da Lei*. New York University Press.

Gambetta, D. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Harvard University Press.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. 2021. *Governança Criminal Durante a Pandemia*.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. 2023. *O gasoduto de cocaína para a Europa.*

Gómez, S., D. Mejía e S. Tobón. 2021. "O Efeito Dissuasor das Câmeras de Vigilância sobre o Crime." *Journal of Policy Analysis and Management* 40 (2): 553–571.

Holland, A. C. 2013. *Right on Crime?* Política do Partido Conservador e Políticas de *Mano Dura* em El Salvador." *Latin American Research Review* 48: 44–67.

Kennedy, D. M. 2011. *Don't Shoot: One Man, a Street Fellowship, and the End of Violence in Inner-City America*. Bloomsbury.

Lambrechts, D. 2012. "O Impacto do Crime Organizado sobre o Controle Social Estatal: Grupos Criminosos Organizados e Governança Local em Cape Flats, Cidade do Cabo, África do Sul." *Journal of Southern African Studies* 38 (4): 787–807.

Lessing, B. 2017. *Fazendo a Paz na Guerra às Drogas: Repressão e Cartéis na América Latina*. Cambridge University Press.

Lessing, B. 2021. "Conceptualizing Criminal Governance". *Perspectives on Politics* 19 (3): 1011–1031.

Lessing, B. e G. Denyer Willis. 2019. "Legitimidade na Governança Criminal: Gerenciando um Império do Tráfico de Drogas por Trás das Grades." *American Political Science Review* 113: 584–606.

Levi, M., P. Reuter e T. Halliday. 2017. "O sistema AML pode ser avaliado sem dados melhores?" *Crime, Law and Social Change* 69 (2): 307–328.

Magaloni, B., E. Franco-Vivanco e V. Melo. 2020. "Homicídios nas Favelas: Ordem Social, Governança Criminal e Violência Policial no Rio de Janeiro." *American Political Science Review* 114 (2): 552–572.

Martin, G. 2012. *Medellín, tragedia y resurrección: Mafias, ciudad y Estado, 1975–2013*. Editorial Planeta.

Mastrobuoni, G. e D. Terlizzese. 2022. "Deixar a porta aberta?" Condições Prisionais e Reincidência. *American Economic Journal: Applied Economics* 14 (4): 200–233.

Mazerolle, L., S. Bennett, J. Davis, E. Sargeant e M. Manning. 2013. "Justiça Processual e Legitimidade Policial: Uma Revisão Sistemática das Evidências de Pesquisa." *Journal of Experimental Criminology* 9: 245–274.

Melnikov, N., C. Schmidt-Padilla e M. M. Sviatschi. 2025. "Gangues, Mobilidade Laboral e Desenvolvimento." *Econometrica*.

Moncada, E. 2022. *Resisting Extortion: Victims, Criminals, and States in Latin America*. Cambridge University Press.

Monteiro, J., e R. Rocha. 2017. "Batalhas contra Drogas e Desempenho Escolar: Evidências das Favelas do Rio de Janeiro." *Review of Economics and Statistics* 99 (2): 213–228.

Nett, K. e L. Rüttinger. 2016. *Insurgency, Terrorism and Organised Crime in a Warming Climate*. Adelphi.

OCDE. 2016. *Comércio Ilícito: Convergência de Redes Criminosas*. OECD Publishing.

Schnepel, K. T. 2018. "Bons Empregos e Reincidência." *Economic Journal* 128 (608): 447–469.

Sherman, L. W. e D. Weisburd. 1995. Efeitos Gerais de Dissuasão da Patrulha Policial em 'Pontos Quentes' de Crimes: Um Estudo Randomizado e Controlado. *Justice Quarterly* 12 (4): 625–648.

Skaperdas, S. 2001. "The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not". *Economics of Governance* 2 (3): 173–202.

Skarbek, D. 2014. *A Ordem Social do Submundo: Como Gangues Carcerárias Governam o Sistema Penal Americano*. Oxford University Press.

Tietjen, B., K. Jacobsen e J. Hollander. 2023. "Mudanças Climáticas e Migração Urbana em Cidades da África Subsaariana: Impactos e Desafios de Governança." *Journal of Climate Resilience and Climate Justice* 1: 20-32.

Tobón, S. 2022. "Do Better Prisons Reduce Recidivism? "Evidências de um Programa de Construção de Prisões." *Review of Economics and Statistics* 104 (6): 1256–1272.

Trejo, G., e S. Ley. 2018. "Por que os cartéis de drogas entraram em guerra no México?" "Alternância subnacional de partidos, a ruptura da proteção criminal e o início da violência em larga escala." *Comparative Political Studies* 51 (7): 900–937.

Tyler, T. R. 2006. *Por que as pessoas obedecem à lei.* 2ª ed. Princeton University Press.

United Nations Office on Drugs and Crime. 2008. *Tráfico de drogas como ameaça à segurança na África Ocidental*. United Nations Office on Drugs and Crime.

United Nations Office on Drugs and Crime. 2023. *Relatório Mundial de Drogas 2023*. United Nations Office on Drugs and Crime.

United Nations Office on Drugs and Crime. 2024. *Relatório Mundial de Drogas 2024*. United Nations Office on Drugs and Crime.

Varese, F. 2011. *Máfias em Movimento: Como o Crime Organizado Conquista Novos Territórios*. Princeton University Press.

Weisburd, D., C. W. Telep, J. C. Hinkle e J. E. Eck. 2010. "O policiamento orientado para problemas é eficaz na redução do crime e da desordem?" *Criminologia e Políticas Públicas* 9 (1): 139–172.

Willis, G. D. 2015. *The Killing Consensus: Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil*. University of California Press.

Yashar, D. J. 2018. *Homicidal Ecologies: Illicit Economies and Complicit States in Latin America*. Cambridge University Press.

Sobre o Autor

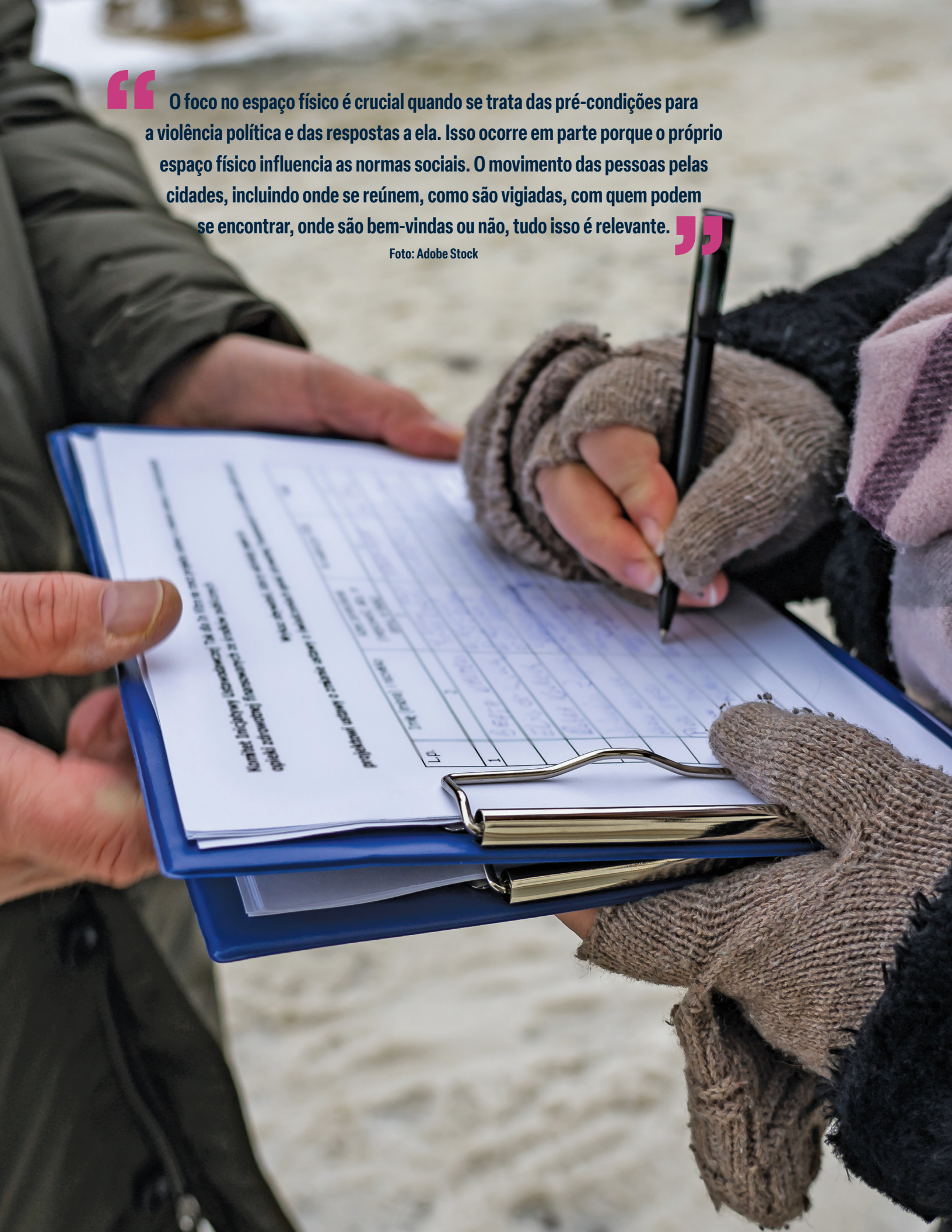
Santiago Tobón

Santiago Tobón é Professor de Economia na Universidad EAFIT em Medellín, Colômbia, onde dirige o Centro de Valor Público, o centro de pesquisa em políticas aplicadas da universidade. Ele preside a AL CAPONE, a América Latina Crime and Policy Network. Ele estuda o crime organizado, o recrutamento de gangues, o policiamento e o sistema prisional em cidades latino-americanas, além de realizar experimentos de campo com governos municipais e forças policiais. Seu trabalho foi publicado na *Review of Economic Studies* e na *American Political Science Review*.



stobonz@eafit.edu.co.

O autor deseja agradecer a Mariana Pinzón pelo feedback e pela assistência em pesquisa.



> O foco no espaço físico é crucial quando se trata das pré-condições para a violência política e das respostas a ela. Isso ocorre em parte porque o próprio espaço físico influencia as normas sociais. O movimento das pessoas pelas cidades, incluindo onde se reúnem, como são vigiadas, com quem podem se encontrar, onde são bem-vindas ou não, tudo isso é relevante.

Foto: Adobe Stock

CAPÍTULO 3

SOB ATAQUE

O IMPACTO DURADOURO DA VIOLÊNCIA POLÍTICA E COMO AS CIDADES ESTÃO REAGINDO

Por Rachel Locke

Por quase todos os indicadores, a violência política está aumentando. Não apenas em alguns países ou em certos bolsões urbanos, mas em quase todos os níveis de governança em uma ampla faixa de países. A violência política não é apenas um problema de violência, é também um problema de governança. A violência política tem a capacidade de prejudicar a confiança nas instituições, de minar o acesso e a participação nos processos políticos, de incentivar o poder bruto em detrimento de processos legítimos e inclusivos, de privar grupos específicos de direitos políticos e de degradar a eficácia e a integridade dos sistemas de governança.

Além disso, a violência política corre alto risco de se acumular, mudar as normas do que é tolerado e diminuir o espaço para debates construtivos e respeitosos. Em sua definição de violência política de 2019, Over Zero e New America identificaram "violência... destinada a controlar ou mudar quem se beneficia e participa plenamente da vida política, econômica e sociocultural."[1] A violência política impacta a sociedade além dos indivíduos que são imediatamente prejudicados, pois essa é a intenção. A violência política mina a capacidade das sociedades de se autogovernarem, criando espaço para atores e sistemas não democráticos.

Este capítulo abordará a violência política sem restringir os perpetradores ou os alvos. Embora a violência política tenha como objetivo controlar ou alterar benefícios políticos, econômicos ou sociais, o alvo nem sempre são políticos ou servidores públicos, nem o perpetrador é sempre um civil, político ou entidade controlada pelo Estado.[2] Remédios e capacidades para enfrentar a violência política podem diferir se o antagonista for um ator ou instituição estatal versus um indivíduo ou ator não estatal, e este capítulo inclui discussões tanto da violência política perpetrada pelo Estado quanto da não estatal.

As razões para a inclusão são várias. Primeiro, porque este capítulo e este compêndio se concentram principalmente na violência, omitir a violência iniciada pelo Estado seria desproporcional à quantidade desse tipo de violência perpetrada no mundo hoje. Mas omitir a violência política não iniciada pelo Estado não faria justiça à ameaça significativa enfrentada por aqueles que atuam no espaço cívico hoje, incluindo representantes eleitos que trabalham para prevenir a violência no nível urbano. Em segundo lugar, porque a violência no espaço cívico—seja qual for seu agente—está minando normas e incentivando mais violência, este capítulo opta por uma visão abrangente sobre as consequências, em vez de uma perspectiva restrita sobre grupos de atores. Com foco no espaço urbano, o valor aqui está em adotar uma visão macro da violência política, em vez de isolar e separar formas específicas de maneiras que não refletem a realidade urbana.

As cidades dão vida ao tecido de milhares, até milhões, de pessoas navegando sua existência diária próximas umas das outras. Para que essas interações constantes produzam resultados saudáveis e produtivos, em vez de destrutivos e prejudiciais, é necessário um espaço cívico saudável e funcional, um espaço cívico cada vez mais atacado devido ao aumento da violência política e à interação dessa violência com tendências locais e globais.

Contexto

A ACLED (Armed Conflict Location and Event Data) fornece o relatório anual global mais abrangente sobre um tipo de violência política: aquela que tem como alvo autoridades locais. Em seu relatório de 2024, a ACLED identificou mais de 2.600 incidentes de ataque. "Ásia-Pacífico, América Latina e Caribe e África foram os principais pontos críticos, representando 88% dos incidentes no mundo, com México, Myanmar, Índia, Nigéria e Filipinas sendo os cinco países mais violentos para autoridades locais."[3]

Embora o relatório não seja totalmente abrangente,[4] demonstra tanto o alcance do desafio quanto as tendências. Ou seja, que cada vez mais autoridades políticas eleitas e candidatos a cargos públicos tornam-se alvos de ataques; que grupos armados não estatais, envolvidos em 70% de todos os ataques monitorados, representam ameaças reais; e que a competição política aumenta significativamente o risco.[5] Importante notar que, embora esses dados tratem da violência contra autoridades locais, uma porcentagem significativa dos incidentes está associada a decisões tomadas em nível nacional.[6] Por exemplo, na Califórnia, membros eleitos de conselhos escolares locais foram ameaçados por implementarem legislações decididas em âmbito estadual, com um aumento particular dessas reações hostis durante o auge da pandemia de COVID-19.[7] Esses indivíduos correm o risco de serem vítimas de violência por uma decisão ou declaração política da qual não participaram de sua elaboração, mas que, por associação ou percepção de associação, acabam sendo vistos como o rosto local dessas medidas. Esse fenômeno reforça a importância de construir uma infraestrutura social local que possa navegar por pressões mais puramente internas da cidade e influenciadas por uma série de forças e dinâmicas que ocorrem além das fronteiras municipais.

Os cinco países mencionados acima — México, Myanmar, Índia, Nigéria e Filipinas — foram responsáveis por 45% de todos os ataques violentos contra autoridades locais em 2024, segundo a ACLED. Quatro em cada cinco — todos, exceto Myanmar — são lar de membros do Peace in Our Cities. No México, a violência grave e letal contra autoridades locais tornou-se comum, sendo 2024 o ano com maior número de ataques já registrados. Na Nigéria (o país mais violento para administradores locais), altos níveis de violência político-criminosa resultam em sequestros para resgate, retaliação por trabalhos anticorrupção e captura do Estado.[8] Padrões semelhantes são observados em outros países que enfrentam violência política.

Além desses cinco principais, a violência contra autoridades eleitas e nomeadas ocorre em países de todo o mundo, sejam de alta ou baixa renda, grandes ou pequenos, democracias plenas ou parciais. Nos Estados Unidos, em 2021, o Projeto de Inovação do Prefeito realizou uma pesquisa com prefeitos de cidades com populações de pelo menos 10.000 pessoas. Noventa e quatro por cento dos entrevistados responderam que enfrentaram violência psicológica pelo menos uma vez em 2021, com quase um quarto relatando ter sido ameaçado pelo menos uma vez e 15 por cento relatando violência física.[9] Na Europa, Alemanha, França e Irlanda lideram em incidentes de ataques, mas em todo o continente, a violência política é uma realidade. Na Colômbia, em 2025, houve um aumento acentuado na violência política contra políticos e ativistas: atingindo o nível mais alto desde o acordo de paz de 2016 com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), as Nações Unidas contabilizaram 32 homicídios e mais de 120 ameaças e ataques contra líderes políticos.[10]

Em escala global, 2024 foi conhecido como um ano excepcional para eleições, com mais da metade da população mundial em 72 países indo às urnas. "Em mais de 40% dos países e territórios que realizaram eleições nacionais em 2024, candidatos foram alvo de tentativas de assassinato ou agressões, locais de votação foram atacados ou protestos pós-eleitorais foram reprimidos com força desproporcional."[11] Ou seja, com metade da população mundial votando, quase metade dos locais também foram palco de violência política.

A violência perpetrada contra autoridades tem uma variedade de impactos nos âmbitos individual, comunitário e democrático. Em todos os Estados Unidos, diante de um ambiente de ameaça crescente, cerca de metade dos parlamentares estaduais relataram ter sido desencorajados a levar familiares a eventos públicos, realizar eventos públicos eles mesmos, participar de eventos online, aparecer na mídia ou conceder entrevistas, publicar em redes sociais e trabalhar em temas controversos.[12] Um estudo na Califórnia constatou que pessoas optaram por não disputar cargos públicos, participar menos de eventos oficiais, evitar se manifestar sobre temas polêmicos e renunciar em grande número.[13] Além disso, há um aspecto de gênero na violência política. Mulheres e pessoas que se identificam como LGBTQ+ têm muito mais probabilidade de serem alvo de violência política em comparação com seus pares masculinos cisgêneros.[14] Embora a violência política assuma muitas formas, quando a retórica ou a violação é de cunho sexual, ela quase sempre é direcionada a mulheres ou membros da comunidade LGBTQ+.

> Se autoridades eleitas, especialmente aquelas que atuam em níveis muito locais, se afastam de sua comunidade por medo, intimidação ou abuso, isso não afeta apenas a democracia representativa, mas também prejudica as redes de convivência e os vínculos locais, que são aspectos essenciais da coesão social. ... Caso não seja enfrentada, essa dinâmica pode criar um ambiente de permissividade para a perpetração contínua de abusos, um aumento da partidarização que pode levar a posições mais extremas e riscos crescentes para indivíduos e comunidades.
>
> — Iniciativa de Ameaças e Assédio da Califórnia: Mapeando o Ambiente de Ameaça dos Representantes Eleitos do Sul da Califórnia, 2024

Os impactos de um ambiente de segurança significativamente degradado para as autoridades locais são graves. A violência afasta as pessoas do espaço político. Pesquisas do México mostraram que, para cada funcionário atacado, a participação dos eleitores caiu 3 pontos percentuais.[15] Quando os órgãos governantes se tornam não representativos ou capturados, quando as pessoas veem esses sistemas como ilegítimos, quando o sistema parece quebrado para todos, há muito menos chance de que abordagens equilibradas, legítimas e inclusivas que trabalham para prevenir a violência tenham eficácia.[16] Quando a violência contra políticos ou funcionários mina a confiabilidade ou a apreciação pelo aparato estatal, cria mais espaço para outras formas de governança. O Haiti — onde em algumas cidades gangues tributam ativamente os residentes, controlam mercados e exercem poder sobre quase todas as formas de movimento — é apenas um exemplo extremo do que acontece quando a governança criminosa se enraíza.[17]

Ao redor do mundo, há tendências preocupantes em relação à diminuição da confiança no sistema democrático[18] e ao aumento do apoio a sistemas ou líderes autoritários.[19] Se os políticos se afastarem ainda mais da vista pública — mesmo que por razões legítimas de segurança pessoal — e se as pessoas estiverem menos dispostas a concorrer a cargos, especialmente aquelas historicamente privadas de direitos, o risco é que isso mine ainda mais a confiança nos sistemas democráticos, abrindo espaço para outras formas de governo, incluindo grupos criminosos, como mencionado acima, mas também para líderes autoritários ou aqueles com intenções ditatoriais ou fascistas.

> A forma mais comum de violência eleitoral foi ataques contra candidatos, que ocorreram em 20 países. No México e na África do Sul, a violência foi perpetrada por grupos criminosos que tentavam exercer influência política e controlar territórios. Na França, Japão, Coreia do Sul, Reino Unido e Estados Unidos, entre outros, o extremismo ou ressentimentos partidários motivaram agressões físicas contra candidatos a cargos públicos. Os eleitores também foram diretamente expostos à violência: locais de votação foram atacados durante eleições em 14 países e territórios, tornando perigoso ou impossível votar. A violência durante os protestos ligados às eleições foi generalizada, ocorrendo em 11 países, incluindo Geórgia e Moçambique, onde as forças de segurança empregaram força desproporcional contra os manifestantes.
>
> — Freedom in the World, 2025

A liberdade no mundo diminuiu pelo décimo nono ano consecutivo em 2024, com oito em cada dez pessoas hoje vivendo em países "parcialmente livres" ou "não livres".[20] Sistemas autoritários não são apenas anti-inclusão, antidiversidade, antidireitos humanos e antiequidade. Eles também dependem de fomentar e explorar divisões, reforçando narrativas de medo que justificam o uso da violência para reforçar seu poder. De fato, junto com o surgimento dos sistemas autoritários, temos visto aumentos notáveis na violência perpetrada pelo Estado. "A violência liderada pelo Estado que tem como alvo civis triplicou desde 2020: as forças estatais agora são responsáveis por 35% da violência global dirigida a civis, em comparação com 20% em 2020."[21] A combinação da capacidade estatal para a violência, o desrespeito aos direitos humanos e um foco excessivo na consolidação do poder prepara o terreno para o uso da violência para avançar objetivos políticos em uma escala ampla e altamente destrutiva.

A violência política liderada pelo Estado é multidirecional. Foca em opositores políticos, na imprensa livre e na mídia, em trabalhadores e ativistas de direitos humanos, e em comunidades vulneráveis que são usadas como bodes expiatórios. Ao reformular a defesa e o engajamento cívico como atividade criminosa, o Estado promove um efeito inibidor que alcança profundamente as instituições democráticas. Nesse contexto, o 'terrorismo doméstico' corre o risco de se tornar um rótulo de conveniência—em que o alvo não é a violência, mas a dissidência que o Presidente considera politicamente inconveniente."[22] E a violência estatal é capaz de manipular uma ideia central da própria nação, ou seja, o monopólio do uso da força, para prejudicar aqueles que residem no Estado, não em nome do florescimento do Estado, mas da consolidação do poder. Quando os Estados usam a violência política como meio de controlar quem pode se beneficiar, ser excluído ou punido pelo Estado, isso prepara o terreno para abusos de direitos humanos, violações da dignidade humana, do direito à vida e à liberdade, e para o aumento da desigualdade entre raças, gêneros, etnias, religiões e mais.

Seja perpetrado pelo Estado ou por atores não estatais, o aumento em larga escala da violência no setor público cria espaço para e é facilitado por narrativas que desumanizam, justificando a crença de que certas pessoas ou grupos de pessoas não merecem proteção, muitas vezes com base em narrativas que demonizam identidades específicas.[23] Contudo, discursos de ódio e incitação à violência não significam apenas mais violência física. Isso também abre espaço para práticas e políticas desumanizantes que envolvem grupos inteiros, resultando em políticas de encarceramento em massa, deportação em massa, negligência em massa, discriminação perante a lei e mais.[24] Além de suas implicações diretas para a segurança, a violência — tanto física quanto retórica — muda o que as pessoas consideram aceitável e abre caminho para políticas e práticas que minam os valores de direitos, democracia e justiça.[25]

Tendências Geopolíticas Globais e Violência Política

Este compêndio tem como objetivo ajudar as cidades a compreender como os desafios que enfrentam no nível municipal estão conectados a quatro grandes tendências globais e como podem pensar em intervenções e políticas práticas à luz dessa interação global-local. Em nosso mundo cada vez mais interdependente, a noção de que toda política é local tornou-se mais complicada. Embora as pessoas possam ser levadas a priorizar preocupações imediatas em suas comunidades, a forma como vivemos hoje — desde o que é ensinado nas escolas até onde nossa reciclagem termina, passando por como nossos bancos locais estão conectados aos fluxos financeiros globais e ao que lemos nas redes sociais — é influenciada por padrões globais. Da mesma forma, a violência política é quase sempre uma combinação de dinâmicas locais, nacionais e globais ligadas a estruturas econômicas, sociais e políticas altamente complexas, opacas e cada vez mais conflituosas.

O ano de 2024 foi considerado um dos mais conflituosos da história, com os conflitos armados entre Estados aumentando de 59 em 2023 para 61.[26] Mesmo assim, as organizações internacionais criadas para intervir e tentar prevenir conflitos violentos estão sendo rapidamente enfraquecidas. Em janeiro de 2026, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Antonio Guterres, levantou a possibilidade de um "colapso financeiro iminente" do sistema da ONU caso as contribuições continuassem sem pagamento.[27] Embora o sistema multilateral global esteja longe de ser perfeito, por décadas ele tem sido um parceiro valioso tanto na redução da letalidade de conflitos violentos quanto no trabalho com as partes em conflito para acabar com a violência. O declínio dos sistemas globais estabelecidos para promover a paz tem implicações diretas para a violência política. Quando o Estado perpetra violência contra aqueles dentro de suas fronteiras, este talvez seja o caso mais forte para ação externa — seja na forma de monitoramento, denúncia ou intervenção armada. Mas de Israel a Myanmar e El Salvador, órgãos da O.N.U., desde o Conselho de Direitos Humanos até o Conselho de Segurança, estão lutando para proteger civis diante da violência política liderada pelo Estado.

A diminuição do apoio ao multilateralismo contribui para, e é influenciada pelo, aumento do autoritarismo. Como este volume destaca, essas tendências globais não ocorrem isoladamente e frequentemente se alimentam mutuamente. Líderes autoritários não querem fiscalização externa — querem consolidar o poder internamente e externamente. Como as estratégias autoritárias são, por definição, antidemocráticas e contrárias aos direitos humanos, os controles multilaterais sobre suas táticas são negados. Isso ajuda a criar mais espaço para estratégias de política identitária, de demonização e de alteridade.[28]

O prefeito alemão Bernd Vöhringer, de Sindelfingen, em seu discurso no Dia Internacional da Não Violência de 2024, "associou o aumento das ameaças e ataques contra autoridades locais à polarização das sociedades europeias, que deixa políticos e funcionários públicos cada vez mais expostos à desinformação, discurso de ódio e ameaças online."[29] Existe uma ligação direta entre o que parece ser violência política localizada e o surgimento de sistemas autoritários, que dependem da divisão e da alteridade na sociedade para afirmar seu próprio sistema de controle e dominação.[30] Com o poder das grandes empresas de tecnologia, a polarização é intensificada de tal forma que o cidadão médio de uma cidade pode facilmente e regularmente encontrar motivos para odiar aqueles definidos, de alguma maneira, como "outros", conectando essas ambições de poder mais amplas, normalmente de políticos nacionais, mas também de atores externos,[31] com ações violentas perpetradas localmente dentro dos limites municipais. Este é apenas um exemplo do ciclo vicioso de avanço técnico rápido e autoritarismo.

As grandes tecnológicas também são utilizadas para vigiar e controlar, ferramentas essenciais de projetos autoritários. "A Hungria autoriza o uso do reconhecimento facial para identificar indivíduos que participam de manifestações do Orgulho em apoio aos direitos LGBTQ+, enquanto o sistema de crédito social da China foi exportado para países como o Afeganistão, onde é usado para impor políticas do Talibã." Algoritmos de policiamento preditivo, cada vez mais adotados pelo Egito e pela Índia, sinalizam indivíduos como 'riscos' com base em conjuntos de dados tendenciosos, permitindo prisões preventivas antes que os protestos se materializem. Juntas, essas ferramentas criam uma estrutura digital para a repressão—permitindo que os Estados disfarcem a coerção como governança legal e orientada por dados."[32] Embora nem todas as ferramentas técnicas sejam usadas para sempre (regimes e políticas mudam), o poder combinado dos sistemas autoritários com as grandes tecnológicas tem vastas implicações para a liberdade individual e coletiva, bem como para o uso da força pelos Estados.

Essas ferramentas não são apenas altamente eficientes para estados centralizados, mas também dependem de grandes quantidades de energia para operar, o que se conecta a outra tendência global.

Centros de dados que alimentam a inteligência artificial e impulsionam a revolução das grandes tecnológicas são grandes consumidores de energia. Eles consomem grandes volumes de água e têm sido acusados de poluir e causar danos aos locais onde foram estabelecidos. No entanto, quando os políticos se beneficiam da capacidade que essas ferramentas oferecem, ou das contribuições financeiras oficiais ou não oficiais de empresas de IA, eles têm menos probabilidade de legislar ou implementar os tipos de sistemas regulatórios que normalmente supervisionariam projetos de infraestrutura de grande porte. À medida que as demandas tecnológicas crescem, também aumenta a pressão sobre a rede energética. Isso está agravando uma crise climática existencial, que está provocando eventos meteorológicos extremos ao redor do mundo. Esses eventos, por sua vez, contribuem para a migração relacionada ao clima, que, ironicamente, é então usada por muitos no poder, incluindo líderes governamentais autoritários, para culpar migrantes como bodes expiatórios e reforçar seu domínio do poder. Isso não quer dizer que toda tecnologia ou sistema que usa inteligência artificial seja ruim. Assim como as cidades são epicentros de risco quando se trata da combinação do poder das grandes empresas de tecnologia e de agentes mal-intencionados, as cidades também estão usando a tecnologia de maneiras que podem ajudá-las a prevenir e se preparar para danos associados a esses riscos. De fato, um capítulo deste compêndio oferece usos produtivos da tecnologia. Mas é para apontar as formas pelas quais decisões sobre tecnologia estão sendo tomadas para ganho ou poder para alguns, em detrimento de outros, e como isso reforça dinâmicas que, em níveis local e global, estão sobrecarregando infraestruturas de paz. O nó górdio que conecta todas essas tendências à violência política é complexo e precisa ser desatado com urgência.

Prática

Em 01/11/2025, Carlos Manzo, o popular prefeito de Uruapan, México, foi baleado e morto durante uma celebração do Dia dos Mortos por um assassino de 17 anos, que morreu no local e que as autoridades vincularam ao Cartel da Nova Geração de Jalisco.[33] O prefeito Manzo era um crítico contundente tanto dos cartéis que assolavam seu estado natal, Michoacán, quanto do plano da presidente mexicana Claudia Sheinbaum para enfrentar os cartéis. Poucos meses antes de seu assassinato, ele disse a um entrevistador de rádio: "Não quero ser apenas mais um prefeito na lista daqueles que foram assassinados e perderam suas vidas." ... Tenho muito medo, mas preciso encarar isso com coragem." Manzo foi o sétimo prefeito assassinado em Michoacán desde 2022.[34]

Nos dias e semanas seguintes ao seu assassinato, protestos eclodiram não apenas em Uruapapan, mas também na Cidade do México.[35] Os protestos, que às vezes se acaloraram com confrontos entre manifestantes e polícia, cumpriram um propósito. Em um país onde ataques graves e letais contra políticos se tornaram comuns, os protestos servem como um lembrete da ideia de que tal violência não deve—não pode—ser tolerada. A próxima seção abaixo oferece uma visão geral das diferentes medidas que pessoas, instituições e líderes estão tomando para tentar reverter tendências de violência política, incluindo a rejeição de um processo de normalização.

Redefinindo Normas e Influenciando Narrativas

Manifestar-se é extremamente importante como um baluarte contra a normalização da violência no espaço cívico. Manifestações de frustração popular na forma de protestos são uma maneira pela qual as pessoas expressam sua oposição. Mas há outras formas pelas quais indivíduos e instituições estão tentando mudar a conversa.[37] No contexto do aumento da violência política nos Estados Unidos, por exemplo, a Declaração de Oklahoma City, assinada por 230 prefeitos republicanos, democratas e independentes, apresenta dez pontos que condenam a violência, rejeitam linguagem desumanizante, defendem a civilidade e mais.[38] passos como esses visam intencionalmente redefinir normas sociais ou crenças comuns sobre o que é típico ou aceitável. Como demonstram os exemplos acima e abaixo, redefinir normas é obra de políticos e não políticos.

> Percepções sobre o que é normal ou esperado dos pares ('normas percebidas') influenciam poderosamente como agimos, mesmo quando inconsistentes com nossas crenças privadas... Dada a intensidade da polarização baseada em identidade, será necessário dar prioridade ao estabelecimento de normas dentro de grupos, em vez de esperar que uma única campanha ou porta-voz seja eficaz em comunidades polarizadas.
>
> —Construindo a Resiliência dos EUA à Violência Política, 2019

As normas são influenciadas pelas narrativas que nos cercam. Em janeiro de 2026, agentes armados do Departamento de Segurança Interna dos EUA (DHS) foram registrados em vídeo atirando e matando dois cidadãos americanos em Minneapolis, Minnesota.[39] Ambos os indivíduos estavam presentes como observadores das ações de fiscalização do DHS na cidade, onde milhares de agentes federais foram mobilizados, superando a polícia municipal em número quatro para um. Após o segundo assassinato, de Alex Pretti, um enfermeiro de 37 anos, líderes da Casa Branca e do DHS o rotularam como "terrorista doméstico" e alguém com "intenção homicida", alegando como justificativa o fato de ele portar uma arma registrada e totalmente legal. "Pretti portava uma arma de fogo na cintura, e eles a apontaram descaradamente como evidência, mesmo que a arma estivesse no coldre, ele a portava legalmente, e os agentes o alvejaram depois de terem removido a arma."[40] O governo federal manteve essa alegação, usando-a como narrativa necessária para justificar seu assassinato, mesmo na ausência de quaisquer evidências concretas.

Embora tenha havido reação negativa a essa narrativa falsa, inclusive de aliados normalmente firmes da Casa Branca, como a National Rifle Association, em uma disputa pelo controle, as ferramentas, o alcance e a capacidade de um governo nacional muitas vezes são insuperáveis. Líderes municipais e estaduais em Minnesota têm rejeitado consistentemente essas alegações, apresentado provas em contrário e apresentado acusações contra agentes do DHS. Mas, em um cenário midiático altamente segmentado, a voz e o alcance desses líderes mais locais simplesmente não conseguem competir com o megafone do governo nacional.

Nos primeiros dias das greves nacionais de 2021 na Colômbia, a cidade de Cali viu manifestantes pacíficos, manifestantes que se comportaram de forma pouco pacífica e elementos criminosos que buscavam aproveitar o momento. Mas o Ministério da Defesa e o procurador-geral rapidamente afirmaram que grupos armados (especialmente as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia e o Exército de Libertação Nacional) faziam parte do protesto, dificultando a distinção entre manifestantes indignados — porém legítimos — e grupos criminosos e violentos, numa tentativa de minar e deslegitimar os protestos. "Após 60 anos de conflito armado interno no país, a polícia tende a tratar protesto social e mobilização cívica como uma ameaça subversiva." Como foi feito pela administração Trump em Minneapolis, o governo nacional usou uma narrativa de "inimigo de dentro" para permitir a repressão à dissidência civil. Para líderes locais que buscam uma abordagem mais baseada no diálogo para lidar com protestos, narrativas que demonizam ou deslegitimam podem apresentar obstáculos reais, mas não insuperáveis.

O caso de Cali em 2021 serve de referência sob a perspectiva da reflexão sobre linguagem e definição de normas, mas também pelo que ocorreu após as greves, que é uma tentativa de lidar com a desigualdade que há muito tempo aflige a cidade. Após as greves, líderes empresariais, líderes políticos, organizações da sociedade civil local e outros se uniram para formar o Compromiso Valle, com o objetivo de coordenar investimentos para reduzir as lacunas de oportunidades, especialmente para os jovens. Compromiso Valle não investe apenas em Cali, mas também em municípios vizinhos do estado. Isso é crucial, não apenas devido às significativas disparidades regionais, mas também porque Cali é um centro regional de migração. Quanto maior a estabilidade regional, maior a estabilidade urbana e menos grupos de indivíduos propensos a se envolver em atividades antissociais ou que sejam mais fáceis de recrutar para grupos armados.

O Compromiso Valle trabalha com diversos parceiros para ampliar as oportunidades educacionais e de trabalho para jovens[42], mas também para enfrentar dificuldades sociais, emocionais e mentais que frequentemente estão associadas a altos níveis de violência comunitária, privação e desordem. A iniciativa também atua para promover a liderança, incentivando e inspirando os jovens a assumirem o protagonismo de seus próprios futuros enquanto fortalecem suas comunidades. É importante ressaltar que a iniciativa contribui para a criação de vínculos entre diversas instituições com responsabilidades ampliadas. Isso inclui empresas privadas que estão mudando barreiras de entrada, tornando mais fácil para pessoas sem educação formal ou que poderiam ter enfrentado preconceito conseguirem emprego. A iniciativa também influenciou o planejamento urbano, especialmente o sistema de transporte, para facilitar a movimentação das pessoas pela cidade, principalmente ao conectar áreas mais marginalizadas e reduzir o tempo de deslocamento para aqueles com menos recursos para o transporte privado.

O foco no espaço físico é extremamente importante quando se trata de pré-condições para a violência política e respostas à violência. Isso ocorre em parte porque o próprio espaço físico influencia as normas sociais. O movimento das pessoas pelas cidades, incluindo onde se reúnem, como são vigiadas, quem podem encontrar, onde são bem-vindas ou não, tudo é relevante. Na Argentina, a ditadura militar que durou de 1976 a 1983 sabia disso muito bem e trabalhou duro para controlar o espaço urbano, desde proibir a reunião de grupos até destruir bairros inteiros e impedir que as pessoas participassem de discussões públicas.

O espaço urbano pode reforçar a integração e a coesão, o que reduz a "pegajosidade" (por exemplo, a capacidade das ideias de se firmarem) de campanhas de marginalização ou de propagação de medo. O espaço urbano também pode reforçar a separação e a ansiedade, especialmente quando as pessoas raramente interagem com outras pessoas independentemente de raça, religião, orientação de gênero, crença política ou outras características. Nesses casos, narrativas poderosas que demonizam ou criminalizam "outros" grupos são mais facilmente acreditadas. Cidades que trabalham para construir coesão social e prevenir a violência reconheceram isso e estão investindo em espaços e infraestrutura compartilhados que sejam acolhedores para todos, como bibliotecas, parques e "terceiros espaços".[43]

O alarmismo pode se firmar mais facilmente em áreas que abrigam grupos violentos, que já tenham experimentado altos níveis de violência no passado ou que tenham um histórico de demonizar determinado grupo como violento. Em El Salvador, o governo Bukele usou a raiva e o medo das gangues no país para justificar um estado de emergência que está em vigor há anos. O estado de emergência resultou na prisão de quase 100.000 supostos membros de gangues, com reportagens recentes indicando que "para cada dois membros de gangues presos durante o estado de emergência, uma pessoa sem afiliação a gangues foi detida."[44] O governo Bukele está manipulando o medo das pessoas em relação às gangues para justificar sua narrativa de que medidas extremas são necessárias, resultando no reforço do poder e controle do governo central, simultaneamente a violações massivas dos direitos humanos. Essa é violência política sancionada e liderada pelo Estado, e foi possível, em parte, porque o nível de violência anterior no país tornou as pessoas mais suscetíveis a essas narrativas. Nesse contexto, a sociedade civil, a mídia e organizações de direitos humanos continuaram tentando rebater narrativas falsas, embora vários tenham tido que fugir do país, e outros tenham sido encarcerados por expressarem discordância.

Seja a violência política perpetrada pelo Estado ou por indivíduos (organizados ou não), há evidências que demonstram uma ligação entre o apoio a tal violência e visões hostis em relação a certas categorias de "outros". "Racismo, sexismo hostil, homonegatividade, transfobia, xenofobia, antissemitismo e islamofobia estavam fortemente associados ao apoio e à disposição para cometer violência política nos Estados Unidos."[45] Em sociedades altamente desiguais, ou onde a desigualdade está aumentando, o potencial para medos preconceituosos ou tendenciosos em relação aos outros aumenta, com líderes autocráticos buscando explorar esses preconceitos para benefício próprio. É justamente por essas razões que os esforços para construir pontes ou minimizar a probabilidade de preconceito se enraizar estão diretamente ligados à diminuição do potencial de violência política.

A cidade de Mechelen, na Bélgica, abriga cerca de 90.000 pessoas e mais de 70 idiomas. Em 2016, o prefeito Bart Somers recebeu o prêmio World Mayor of the Year da City Mayors Foundation, em reconhecimento ao trabalho de Mechelen para integrar a população imigrante da cidade. Em 2014, Mechelen iniciou a campanha *The People Make the City*, que revelou os rostos e histórias dos moradores em diversos meios por toda a cidade. Por meio de podcasts, murais, exposições e arte de rua, moradores e visitantes podem ver os rostos e aprender histórias sobre as pessoas de Mechelen nos espaços públicos onde já estão ativamente engajados. Por meio de todos esses esforços, as pessoas não apenas conhecem as diferenças umas das outras, mas também passam a se conhecer melhor. O aumento da interação, da conexão humana e da coesão comunitária ajuda a reduzir os riscos potenciais de violência política.

À medida que a ditadura na Argentina dava sinais de enfraquecimento, ativistas de direitos humanos e artistas uniram forças para reivindicar o espaço urbano de Buenos Aires e desafiar a normalização da violência. Em setembro de 1983, artistas e ativistas traçaram os contornos de 30.000 corpos próximos ao Obelisco, um marco central da cidade. "Diante do crime inerentemente invisível do desaparecimento forçado, essa intervenção artística reapareceu aqueles corpos na esfera pública, representando visualmente a escala dos crimes cometidos e tornando a ausência dos desaparecidos presente e perceptível."[48] Lembretes públicos e físicos de vítimas ou de grupos oprimidos podem ajudar a reformular a narrativa, dificultando que líderes malévolos, no curto prazo ou no futuro, usem o poder da narrativa para dividir ou enganar.[49]

Diálogo e Modelagem de Comportamento

Como descrito acima, o espaço urbano é crucial em momentos de tensão política elevada. A greve de 2021 em Cali — protestando contra o alto desemprego, o aumento da desigualdade, a criminalidade persistente, a corrupção denunciada e as restrições impostas pela pandemia de COVID-19 — provocou uma resposta autoritária do estado. Em poucas semanas, mais de uma dúzia de pessoas morreram e quase cem ficaram feridas como resultado da resposta do governo.[50] Existem várias razões históricas e atuais pelas quais a greve foi tão violenta quanto em Cali. Desde a década de 1970, conflitos armados entre o Estado e grupos guerrilheiros em regiões rurais levaram à migração econômica e deslocamentos internos que aumentaram a pressão social e econômica sobre a cidade. Um histórico de falhas governamentais na criação de instituições fortes e eficazes fomentou uma cultura de cidadania ativa e ativismo entre os cidadãos de Cali; o engajamento cívico sempre foi elevado na cidade.[51] Embora Cali tenha uma trajetória singular nesse sentido, não é única no fato de que a própria forma como o Estado responde a um protesto ou levante civil pode ser vista como um ato de violência política, ou pode contribuir para reduzir a probabilidade de violência política.

Logo ao lado de Cali, na cidade de Palmira, não houve mortes registradas e a greve possibilitou um diálogo entre o governo municipal e ativistas, algo que não teria ocorrido de outra forma. O prefeito da época, Oscar Escobar, trabalhou incansavelmente para engajar aqueles que estavam em greve, ouvir suas preocupações e abrir espaço para o diálogo em um momento altamente contestado e intenso. Esse é outro aprendizado extremamente importante quando se trata de violência política, ou seja, que a conduta dos líderes políticos pode ser determinante.

Quando representantes eleitos demonstram comportamentos civil e cívico, especialmente em momentos de ansiedade e medo elevados, isso representa uma oportunidade para promover engajamento e trazer calma, podendo interromper ciclos de retaliação entre atores estatais e não estatais. Após o assassinato de Charlie Kirk, um ativista político de direita e fundador da Turning Point USA, houve apelos por retaliação e um sentimento palpável de medo e divisão. No meio dessa confusão, o governador Spencer Cox, de Utah, estado onde ocorreu o assassinato, recorreu aos esforços que havia feito para reunir pessoas e políticos em torno de valores comuns.[52] Embora tenha sido ridicularizado por alguns, seus apelos por calma diante do caos e do medo relembraram às pessoas seus valores compartilhados, que discordar não precisa significar ódio e que há muito a perder com a divisão. Quando o ambiente parece estar cheio de vozes clamando por violência e retaliação, é essencial contrabalançar isso com apelos à calma e ao diálogo produtivo. Isso não significa pedir para as pessoas se desengajarem. Em vez disso, é necessário apoiar vias produtivas para canalizar essa emoção, idealmente em processos que possam ser transformadores em vez de destrutivos.

"Pesquisas sobre violência internacional e construção da paz revelam que muito pode ser feito para prevenir a violência e aumentar a resiliência—se líderes com influência e recursos estiverem prontos para enfrentar esses desafios diretamente agora."

Muitos líderes municipais, assim como autoridades e outros em cargos de influência, estão desenvolvendo códigos de conduta para orientar sobre como engajar de forma mais eficaz em tempos de alta tensão. Embora tais códigos diferam em seus detalhes, a intenção é estabelecer limites e reforçar expectativas consistentes de comportamento. O Instituto de Governo Local fornece exemplos desses códigos de cidades de toda a Califórnia.[54] Esses códigos não apenas esclarecem expectativas para o diálogo, mas também consequências claras para a quebra de normas. Isso é importante para que qualquer uso de censura ou força mais explícita (p. ex., remover alguém de uma reunião do conselho municipal) seja visto como alinhado com o procedimento declarado e, portanto, legítimo, em vez de arbitrário ou caprichoso. Mas outras medidas podem ser tomadas, incluindo pensar em como o espaço físico é utilizado para reuniões públicas, como as pautas são moldadas e compartilhadas antes das reuniões e como antecipar questões que possam atrair ódio improdutivo.[55] Como dito acima, com autoridades locais enfrentando altos níveis de violência e agressão, ter códigos de conduta padrão que possam ser implementados e seguidos regularmente pode ajudar a reduzir tensões e garantir a responsabilização daqueles que buscariam causar danos.

Em Nairóbi, Quênia, a iniciativa Tuimarishe Amani Mjini, organizada pelo Instituto Vida e Paz, está trabalhando para reduzir o potencial de violência e construir coesão social em seis assentamentos informais: Kangemi, Kayole, Kibera, Korogocho, Mathare e Majengo. Por meio de treinamentos, a iniciativa está promovendo habilidades práticas em construção da paz, resolução de conflitos e resiliência, ao mesmo tempo em que incentiva uma reflexão mais profunda sobre fatores sistêmicos de conflito, como pobreza, desigualdade e exclusão social. O treinamento incluiu sessões em que os participantes refletiram sobre as formas como as pessoas "veem o que querem ver", escolhendo focar em narrativas familiares ou confortáveis enquanto ignoram outros pontos de vista igualmente válidos sobre sua comunidade. Essa percepção seletiva pode ter implicações, especialmente em contextos de liderança e comunitários, onde interpretações estreitas podem fomentar divisões. Havia uma preocupação compartilhada de que alguns líderes pudessem até explorar essas divisões, especialmente quando as comunidades não estão dispostas ou não conseguem considerar as perspectivas de outras comunidades. O treinamento ajudou os participantes a refletirem sobre si mesmos e a entender como tendências de permanecer em zonas de conforto ou de descartar opiniões opostas podem facilitar que agentes mal-intencionados fomentem divisões.

Combatendo a Desinformação e Engajando a Tecnologia de forma Prossocial

Essas conexões e experiências humanas também são essenciais quando campanhas de desinformação são usadas, por atores políticos ou outros, para fins nefastos ou que reforçam a violência. Quando o autoritarismo e a supremacia tecnológica operam em alinhamento, os riscos são exponencialmente altos. A desinformação, que frequentemente é impulsionada no mundo altamente interconectado de hoje, continua a influenciar o pensamento das pessoas de maneiras letais e destrutivas. As cidades estão se tornando epicentros das respostas à desinformação e onde o risco de desencadear violência é potencialmente maior.

Em 2024, o Melbourne Centre for Cities da Universidade de Melbourne e o German Marshall Fund lançaram *Disinformation in the City: Response Playbook*, com uma série de exemplos de como as cidades estão combatendo a desinformação. Essas estratégias estão organizadas em três categorias: antecipação e detecção precoce, prevenção da disseminação e refutação preventiva, refutação e recuperação. As estratégias não devem apenas responder ou reagir à desinformação, mas também antecipar quando ela pode ser divulgada e compreender as divisões que podem ser exploradas por propagandistas. Nesse caso, há muito que as cidades podem aprender umas com as outras em tempo real. Por exemplo, durante a pandemia de COVID-19, campanhas de desinformação foram desenfreadas globalmente, influenciando como as pessoas se sentiam em relação às vacinas, o que as pessoas entendiam sobre as origens do vírus e a culpabilização de pessoas de ascendência asiática. Em tempo real, as cidades trocaram informações sobre suas experiências e auxiliaram umas às outras na implementação de unidades especializadas para monitorar e responder à desinformação.

De acordo com o Africa Center for Strategic Studies, as campanhas de desinformação em todo o continente africano aumentaram quase quatro vezes entre 2022 e 2024. Quase todos os países foram alvo de campanhas específicas de desinformação, à medida que as taxas de uso de redes sociais e internet disparam em todo o continente. Africanos que estão online dependem das redes sociais para consumir notícias em uma das maiores taxas do mundo. Os usuários de redes sociais na Nigéria e no Quênia estão entre aqueles que mais passam horas por dia nessas plataformas em todo o mundo. Eles são simultaneamente os países que relatam maior preocupação com informações falsas e enganosas." Para combater esse tipo de desinformação intencional, o trabalho presencial de construção de pontes e contra-desinformação é fundamental.

Em Abeokuta, Nigéria, a Peace Initiative Network (PIN) reúne jovens de diferentes origens para promover a interação mútua e fortalecer suas habilidades para a convivência pacífica. Essas trocas também ajudam as pessoas a divulgar mensagens de engajamento pacífico para combater o ódio e discursos perigosos em sua comunidade. A PIN também oferece capacitação em educação cívica, direitos humanos e promoção da paz, todas essenciais para combater a desinformação que promove divisões. O PIN também realiza um programa de rádio semanal com participação do público, no qual esses e outros temas são explorados com um público mais amplo, oferecendo um espaço que promove mensagens de paz e coexistência em contextos de divisão e agressão.

A iniciativa Tuimarishe Amani Mjini em Nairóbi mencionada acima utilizou um exercício em vídeo para ajudar os participantes a refletirem sobre as formas como líderes podem usar ferramentas físicas e narrativas para fomentar a divisão e criar espaço para mal-entendidos e tensão. Os jovens na capacitação destacaram que líderes comunitários costumam se manter calados diante de tensões crescentes, o que eles reconheceram como um fator que facilita o agravamento do conflito. Quando os membros da comunidade reconhecem tensões, mas seus líderes permanecem em silêncio, isso cria espaço para narrativas alternativas, inclusive aquelas propagadas pelas redes sociais e pelo panorama da desinformação. Este exemplo marcante demonstra claramente a conexão entre as normas e narrativas mencionadas acima e o poder algorítmico das redes sociais e da desinformação.

Mas assim como as cidades são epicentros de risco quando se trata do poder duplo das grandes empresas de tecnologia e de atores malévolos, elas também estão usando a tecnologia de maneiras que podem ajudá-las a prevenir e se preparar para danos associados a esses riscos. A Strong Cities Network coletou vários exemplos, como o do Escritório Municipal de Dados de Barcelona, que analisa as redes sociais para identificar discurso de ódio, desinformação e informações equivocadas, ou o mapeamento do ódio online em Malmo (Suécia), feito com algoritmos de processamento de linguagem natural desenvolvidos pela Nordic Safe Cities.[59]

Edmonton, no Canadá, está desenvolvendo o Civil Signal, um sistema de alerta antecipado que visa monitorar tendências online de modo a aumentar a conscientização e desencadear respostas municipais ao ódio. O sistema foi projetado para aproveitar informações de fontes abertas de sites de notícias, blogs e fóruns públicos para prever tendências de ódio e possíveis incidentes. A abordagem de Edmonton prioriza o uso ético de dados, evitando informações pessoais identificáveis enquanto foca em identificar padrões de sentimento e sinais emocionais que possam indicar ameaças emergentes. Este conceito, desenvolvido em colaboração com um consultor de ética de dados, busca equilibrar o monitoramento robusto de informações disponíveis publicamente com o uso responsável dos dados para proteger a privacidade e construir confiança na comunidade."[60]

O que deve ficar claro a partir de todos esses exemplos é que, embora o poder da mídia e da desinformação seja forte, também existem uma série de esforços poderosos, empolgantes e envolventes que podem ser realizados para resistir ao ódio, gerenciar tensões de forma construtiva e construir a paz.

Recomendações e Conclusão

Este capítulo tem se concentrado em normas e narrativas, construção de infraestrutura social local, engajamento em diálogos e modelagem de comportamentos construtivos, além de combater a desinformação e o uso da tecnologia de forma pró-paz. Essas não são categorias abrangentes, mas são essenciais para entender o aumento da violência política, bem como os esforços para enfrentar sua disseminação no contexto de amplas tendências globais. Essas quatro categorias também representam oportunidades significativas e produtivas para que atores urbanos se engajem no combate à violência política.

Deve ficar claro, pelos exemplos acima, que as cidades são ativamente centros de risco para a violência política, mas também são ativamente centros de resiliência e transformação. Para passar do risco para a transformação, as cidades precisam compreender proativamente e antecipar-se a possíveis violências políticas. Alguns princípios centrais podem ajudar a preparar as cidades para reduzir o potencial de violência política ou, pelo menos, diminuir a extensão ou o alcance dos esforços para fomentar a violência.

1. **Prepare-se.** O aumento de regimes não democráticos e autocráticos, juntamente com a disseminação tecnológica da desinformação e da má informação, não vai se reverter tão cedo. Isso coloca as cidades em quase todos os países sob risco de violência política moldada por dinâmicas domésticas (p. ex., inflação, controle político e diminuição das oportunidades econômicas) e influenciada por dinâmicas globais. Todas as cidades devem analisar proativamente qual é seu perfil de risco, como monitoram (ou não) riscos elevados e quais capacidades podem mobilizar para prevenir ou responder à violência política, caso ela ocorra. É importante, nesse sentido, que as cidades considerem a violência política não apenas como grandes eventos—como os ataques de janeiro de 2021 ou janeiro de 2022 às capitais legislativas em Washington, DC, e Brasília, respectivamente—mas também como os ataques diários, mais insidiosos, contra órgãos governamentais ou aqueles que buscam concorrer a cargos públicos.

2. **Pesquise.** Para se prepararem, as cidades precisam de pesquisa que seja útil para elas. Compreender tendências amplas é útil, mas para respostas localizadas, as cidades frequentemente precisam de pesquisas que tragam essas tendências para sua realidade local. Felizmente, há uma base de conhecimento crescente da qual se pode extrair. A pesquisa pode ser realizada pelas próprias cidades, em parceria com universidades, com redes como Peace in Our Cities, com organizações individuais e outros parceiros. Há uma riqueza crescente de conhecimento sobre o aumento insidioso da violência política, e as cidades devem aproveitar esse conhecimento para aumentar seus fatores de proteção.

3. **Comunique.** Isso inclui não apenas os governos municipais comunicando mensagens aos moradores urbanos, mas também todos os atores aprendendo a ouvir melhor uns aos outros. A Better Politics Foundation tem bons recursos para ouvir melhor.[61] Quando faltam mensagens pró-sociais e de construção de pontes, o espaço será preenchido por atores divisivos e que alimentam conflitos. É importante que as estratégias de comunicação levem em consideração as narrativas que possam estar circulando dentro e entre comunidades e respondam proativamente a elas quando apropriado.

4. **Disponibilize recursos.** A melhor preparação do mundo vai fracassar diante da falta de recursos, tanto financeiros quanto humanos. Na Itália, o "governo criou um fundo dedicado para apoiar iniciativas locais que promovam a legalidade em áreas onde autoridades locais foram expostas à intimidação e violência."[62] Na Califórnia, esforços legislativos estaduais recentes visaram aumentar a porcentagem dos fundos de campanha que candidatos políticos podem gastar com sua segurança pessoal e proteção em um ambiente de risco elevado. Os municípios devem investir na compreensão de seu portfólio de riscos e na alocação adequada de recursos, idealmente com apoio financeiro adicional de fontes nacionais ou regionais.

Independentemente do contexto, a violência política no mundo está em níveis altos e aumentando a cada dia. Essa violência é tanto alimentada pelas amplas tendências globais abordadas neste compêndio quanto contribui para elas, em particular o avanço da IA e o aumento do autoritarismo. Para responder de forma eficaz, a violência política deve ser compreendida tanto como um desafio relacionado à violência quanto como um desafio antidemocrático que, simultaneamente, corrói sistemas baseados em direitos e centrados na justiça. A tapeçaria dinâmica e em constante evolução da vida urbana contém os próprios ingredientes para prevenir a violência política. Se deixados apodrecer, porém, ou manipulados por spoilers, esses mesmos ingredientes podem ser fatais.

Notas Finais

1 Ben Itzhak, Nicole A., Rachel Brown, Heather Hurlburt, Laura Livingston e Samantha Owens, *Construindo Resiliência dos EUA à Violência Política: Um Quadro Globalmente Informado para Análise e Ação*, Over Zero e New America, 10/12/2019.

2 Neste artigo, "políticos" refere-se tanto àqueles que ocupam cargos políticos eleitos quanto nomeados, bem como àqueles que fazem campanha para cargos políticos.

3 Andrea Carboni e Ciro Murillo, O que está impulsionando o conflito hoje? Uma Revisão das Tendências Globais, Dados de Localização e Eventos de Conflitos Armados (doravante citados como ACLED), 11/12/2025, https://acleddata.com/report/whats-driving-conflict-today-review-global-trends.

4 O ACLED inclui governadores, prefeitos, chefes de vila, conselheiros locais, trabalhadores do governo local ou eleitorais e outros oficiais locais, mas não autoridades nacionais.

5 ACLED, *Violência Contra Autoridades Locais,* relatório anual de 2024, maio de 2025. https://acleddata.com/report/violence-targeting-local-officials-2025-annual-report.

6 ACLED, *Violência Direcionada a Autoridades Locais*; John Porten e Rachel Locke, Iniciativa de Ameaças e Assédio da Califórnia: *Mapeando o Ambiente de Ameaças dos Representantes Eleitos do Sul da Califórnia*, Laboratório de Violência, Desigualdade e Poder, Universidade de San Diego, 2024.

7 Porten e Locke, *California Threats and Harassment Initiative*.

8 ACLED, *Violence Targeting Local Officials*, 4, 1, 11.

9 Herrick, Rebekah Herrick et al., *Violência Psicológica Interseccional, Ameaças e Violência Física contra Prefeitos em 2021*, Mayors Innovation Project, 11/05/2022. "Violência psicológica" é definida aqui como violência que envolve atos que provavelmente prejudicarão o bem-estar psicológico dos indivíduos ao induzir medo ou prejuízo ao seu senso de autoestima ou bem-estar. https://mayorsinnovation.org/wp-content/uploads/sites/868/2022/05/Herrick-Thomas-et-al.-CAWP-Research-Brief_FINAL.pdf.

10 Luis Ferre-Sadurni, "Violência na Campanha Abala a Colômbia Antes das Eleições", *New York Times*, 8 de março de 2026, https://www.nytimes.com/2026/03/08/world/americas/colombia-elections-politicial-violence-kidnapping-assassination.html?utm_source=substack&utm_medium=email.

11 Freedom House, *Liberdade no Mundo 2025.* https://freedomhouse.org/sites/default/files/2025-02/FITW_World_2025_Feb.2025.pdf.

12 Gowri Ramachandran et al., *Intimidação de Ocupantes de Cargos Estaduais e Locais: A Ameaça à Democracia*, Nova York: Brennan Center for Justice, 2024, https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/intimidation-state-and-local-officeholders.

13 Porten e Locke, *California Threats and Harassment Initiative*.

14 Roudabeh Kishi, Melissa Pavlik, and Hilary Matfess, *Terribly and Terrifyingly Normal: Political Violence Targeting Women*, ACLED, maio de 2019, https://acleddata.com/sites/default/files/wp-content-archive/uploads/2019/05/ACLED_Report_PoliticalViolenceTargetingWomen_5.2019.pdf; Bridging Divides Initiative, "Local Officials Continue to Face High, Widespread Hostility: Latest Findings from Ongoing Threats and Harassment Survey", Bridging Divides Initiative, press release, 8 de fevereiro 2024, bridgingdivides.princeton.edu/updates/2024/local-officials-continue-face-high-widespread-hostility-latest-findings-ongoing.

15 Céline González e Sandra Ley, *Violaram a Democracia: Crime Organizado nas Eleições e Administração Pública no México*, México Evalúa, Data Cívica e Animal Político, 16 de abril de 2024 (espanhol).

16 Peace in Our Cities, *Princípios norteadores e ações inspiradoras: operacionalizando a resolução para reduzir a violência urbana,* outubro de 2022, https://peaceinourcities.org/resources/operationalizing-the-resolution-to-reduce-urban-violence/.

17 Robert Muggah, "A crise política do Haiti se aprofunda em meio a uma transição para a governança criminosa", *Americas Quarterly*, 2 de fevereiro de 2026, https://www.americasquarterly.org/article/haitis-political-crisis-deepens-amid-a-slide-into-criminal-governance/.

18 CIVICUS, *Poder Popular Sob Ataque 2024*, dezembro de 2024, https://civicusmonitor.contentfiles.net/media/documents/GlobalFindings2024.EN.pdf.

19 Garen J. Wintemute et al., "Apoio ao autoritarismo e uso da força por parte e contra o governo federal nos Estados Unidos em meados de 2025: resultados de uma pesquisa nacionalmente representativa," *SocArXiv*, 13 de agosto de 2025, https://www.scilit.com/publications/8c6be9781b04fcddfe26bb867ba60194.

20 Freedom House, *Freedom in the World, 2022.* https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule.

21 Carboni e Ciro Murillo, O que está impulsionando o conflito hoje?

22 Jordan Ryan, A instrumentalização da lei: Ataque à Democracia, Nota de Política 252, Toda Peace Institute, 13 de outubro de 2025.

23 Locke, Rachel, Kelsey Paul Shantz, Andrei Serbin Pont, and Jai-Ayla Sutherland, eds., *Identity-Based Mass Violence in Urban Contexts: Uncovered* (Palgrave Macmillan, 2025).

24 N. Kteily e E. Bruneau, "Backlash: A política e as consequências reais da desumanização de grupos minoritários," *Personality and Social Psychology Bulletin* 43, nº 1 (2017): 87–104, https://doi.org/10.1177/0146167216675334.

25 W. Soral, M. Bilewicz e M. Winiewski, "Exposição ao discurso de ódio aumenta o preconceito por meio da dessensibilização," *Aggressive Behavior 44* (2017): 136–146, https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/29094365; E. Paluck, "O que há em uma norma?" "Fontes e Processos de Mudança de Normas", *Journal of Personality and Social Psychology* 96 (2009): 594–600, https://static1.squarespace.com/static/5186d08fe4b065e39b45b91e/t/51e2ba4ee4b0ebae3ad112c2/1373813326124/Paluck+2009+JP-67. SP+Norm.pdf.

26 Shawn Davies, Therése Pettersson, Margareta Sollenberg e Magnus Öberg, "Violência Organizada de 1989 a 2024 e os Desafios para Identificar Vítimas Civis," *Journal of Peace Research* 62, nº 4 (julho de 2025): 1223–1240, https://academic.oup.com/jpr/article/62/4/1223/8324565.

27 Farnaz Fassihi, "A O.N.U. Says It's in Danger of Financial Collapse Because of Unpaid Dues", *New York Times*, 30 de janeiro de 2026.

28 Jennifer Dresden, Aaron Baird, and Ben Raderstorf, *The Authoritarian Playbook: How reporters can contextualize and cover authoritarian threats as distinct from politics-as-usual*, Protect Democracy, 15 de junho de 2022, https://protectdemocracy.org/work/the-authoritarian-playbook/.

29 ACLED, *Violência contra autoridades locais.*

30 Ryan, "Instrumentalização da Lei."

31 Emily Harding, *Uma fazenda de robôs russa usou IA para mentir para americanos. E agora?* Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, 16 de julho de 2024, https://www.csis.org/analysis/russian-bot-farm-used-ai-lie-americans-what-now.

32 Ryan, "Weaponisation of Law". Andrés Rodríguez,

33 Andrés Rodríguez, "As autoridades de Michoacán identificam o assassino de Carlos Manzo como Víctor Manuel, de 17 anos," *El País*, 6 de novembro de 2025, https://english.elpais.com/international/2025-11-06/michoacan-authorities-identify-carlos-manzos-killer-as-17-year-old-victor-manuel.html.

34 Emiliano Rodríguez Mega, "Prefeito mexicano franco que declarou guerra aos cartéis é morto", *New York Times*, 1º de novembro de 2025, https://www.nytimes.com/2025/11/02/world/americas/manzo-mayor-mexico-killed.html.

35 Eyder Peralta, "As Consequências do Assassinato de Carlos Manzo, ex-prefeito do México," National Public Radio, 6 de dezembro de 2025, https://www.npr.org/2025/12/06/nx-s1-5629306/the-aftermath-of-the-assassination-of-carlos-manzo-a-former-mayor-in-mexico.

36 Em fevereiro de 2026, o governo mexicano iniciou uma operação militar que resultou na morte do líder do cartel. Embora grande parte dos comentários sobre a operação e a violência que se seguiu tenha se concentrado na pressão exercida sobre o México pelo governo dos EUA, a pressão interna dentro do México também provavelmente foi um fator.

37 RESPECT, *Preventing Violence Against Women Strategy Summary: Transformed Attitudes, Beliefs and Norms*, UN Women and World Health Organization, junho de 2020; WHO, *Changing Cultural and Social Norms Supportive of Violent Behaviour*, Series of Briefings on Violence Prevention: The Evidence, 2009.

38 US Conference of Mayors, Oklahoma City Declaration, 28 de outubro de 2025, https://www.usmayors.org/2025/10/28/230-bipartisan-mayors-sign-declaration-against-political-violence-recommit-to-unity/.

39 É importante notar que esta não foi a primeira vez que cidadãos americanos—assim como muitos não cidadãos—foram mortos pelo DHS como parte da campanha de deportação da administração Trump. Esses dois assassinatos foram captados pelas câmeras e ganharam grande atenção principalmente por causa disso.

40 Mike Spies, "A violência que o movimento pelos direitos às armas há muito desejava está acontecendo em Minneapolis", The Trace, 4 de fevereiro de 2026, https://www.thetrace.org/2026/02/gun-rights-2a-minneapolis-ice-trump-nra/?utm_source=The+Trace+mailing+list&utm_campaign=6de930b4b8-trace_bulletin_feb_09_2026&utm_medium=email&utm_term=0_-2440ed48b4-112528705.

41 Felipe Botero, *Colombia's National Strike: When Social Demonstration Fuels Criminal Interest*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 23 de julho de 2021. https://globalinitiative.net/analysis/colombia-national-strike/.

42 Compromiso Valle, https://www.compromisovalle.org/.

43 Asia Quizon-Colquitt, *Terceiros Lugares: O que são e por que são importantes para a cultura americana?*, 1º de novembro de 2023, English Language Institute, University of Chicago, https://esl.uchicago.edu/2023/11/01/third-places-what-are-they-and-why-are-they-important-to-american-culture/.

44 Bryan Avelar, "Mais de 33.000 pessoas presas na repressão de Bukele não foram listadas como membros de gangue," *El País*, 30 de março de 2026. https://english.elpais.com/international/2026-03-30/over-33000-people-arrested-in-bukeles-crackdown-were-not-listed-as-gang-members.html?utm_source=substack&utm_medium=email.

45 Garen J. Wintemute et al., *Medo, Ódio e Apoio à Violência Política nos Estados Unidos: Resultados de uma Pesquisa Representativa Nacional*, Lancet Regional Health—Americas 51 (2025): https://doi.org/10.1016/j.lana.2025.101235.

46 Jane Dudman, "Prefeito Belga Ganha Prêmio Mundial por Trabalho na Integração de Imigrantes", *Guardian*, 16 de fevereiro de 2017, https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2017/feb/16/belgian-mayor-wins-world-prize-for-work-on-integrating-immigrants.

47 Rachel Locke, Twila Albrecht e Julia Canney, "Aproveitando o Poder do 'Outro': Cidades onde a Mobilidade Humana Não É uma Ameaça", *New Security Beat*, 12 de abril de 2022, https://www.newsecuritybeat.org/2022/04/harnessing-power-other-cities-human-mobility-threat/.

48 Kerry Whigham, "Reimagine, Retome e Reaproveite o Espaço Urbano para Justiça e Cura", em *Violência em Massa Baseada em Identidade em Contextos Urbanos: Descoberta*, ed. Rachel Locke et al. (Palgrave Macmillan, 2025), 259.

49 Frauke de Weijer e Alison Castel, *Histórias Fraturadas, Sociedades Fragmentadas: Abordando o Trauma Coletivo através do Engajamento através da Narrativa*, Documento de Debate, Instituto para Transições Integradas, outubro de 2025.

50 UN News, "Colômbia: Chefe de Direitos Humanos da ONU faz apelo pelo fim de todas as formas de violência em Cali", 30 de maio de 2021, https://news.un.org/en/story/2021/05/1093062.

51 Botero, "Colombia's National Strike".

52 Disagree Better, https://disagreebetter.us/.

53 Ben Itzhak, Nicole A., Rachel Brown, Heather Hurlburt, Laura Livingston e Samantha Owens, *Construindo Resiliência dos EUA à Violência Política: Um Quadro Globalmente Informado para Análise e Ação*, Over Zero e New America, 10 de dezembro de 2019.

54 Institute for Local Government, "Exemplos de Políticas de Civilidade", https://www.ca-ilg.org/civility.

55 Melissa Kuehne, "Quebrando o Ciclo: Passos para Reduzir o Discurso Negativo e a Incivilidade em Reuniões Públicas," Western City, 01/01/2022, https://www.westerncity.com/article/breaking-cycle-steps-reducing-negative-discourse-and-incivility-public-meetings.

56 Trijsburg, I., Sullivan, H., Park, E., Bonotti, M., Costello, P., Nwokora, Z., Pejic, D., Peucker, M. & Ridge, W. (2024) *Desinformação na Cidade: Guia de Resposta*, University of Melbourne, 2024, https://www.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0006/5060724/Disinformation-in-the-City-Reponse-Playbook_compressed-1.pdf.

57 Trijsburg et al., *Desinformação na Cidade*.

58 Centro Africano de Estudos Estratégicos, *Mapeando uma Onda de Desinformação na África*, 13/03/2024.

59 Strong Cities Network, *Countering Hate Speech in Times of Crisis: Considerations for Mayors and Local Governments*, 28 de novembro de 2024, https://strongcitiesnetwork.org/resource/countering-hate-speech-in-times-of-crisis-considerations-for-mayors-and-local-governments/.

60 *Strong Cities Network, Combatendo o Discurso de Ódio.*

61 Better Politics Foundation, *Como Avançar em Tempos Polarizados*, https://www.betterpolitics.foundation/report/how-to-make-progress-in-polarized-times.

62 ACLED, *Violence Targeting Local Officials, v.*

Sobre o Autor

Rachel Locke



Rachel Locke é cofundadora e Diretora da Peace in Our Cities, uma rede de 100 cidades e organizações globais que trabalham para prevenir e reduzir violências graves por meio de estratégias baseadas em evidências e direitos. Anteriormente, fundou e dirigiu o Violence, Inequality and Power Lab (VIP Lab) no Kroc Institute for Peace and Justice, University of San Diego. Antes de assumir a direção do VIP Lab, Rachel atuou como Chefe de Pesquisa para prevenção da violência no Center on International Cooperation da New York University, Diretora de Intervenções Internacionais na National Network for Safe Communities do John Jay College, e Senior Policy Adviser na US Agency for International Development (USAID).

Rachel concentra-se intencionalmente na interconexão entre diversas formas de violência—da guerra à violência motivada por crime, à violência interpessoal e à violência política—e possui um histórico sólido de lançar e sustentar iniciativas que exploram novas abordagens para desafios complexos. Rachel possui mestrado em relações internacionais pela Universidade de Columbia e publicou amplamente sobre prevenção, violência política, conflitos e crime organizado transnacional.



> No campo da prevenção da violência, o uso da tecnologia pelas cidades tem sido tão difundido quanto controverso. A tendência das cidades de dependerem da tecnologia de vigilância para apoiar seus esforços de aplicação da lei só se tornará mais comum à medida que modelos de IA aumentam a eficácia desses sistemas. Esses mesmos algoritmos de IA, no entanto, têm o potencial de reforçar vieses e discriminação e dificultar o devido processo caso não sejam regulados e implementados com participação significativa da comunidade e supervisão humana adequada.

Foto: Adobe Stock

CAPÍTULO 4

PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA URBANA IMPULSIONADA PELA TECNOLOGIA NA ERA DA IA

Por Luisa Portugal

Contexto e considerações para a prevenção da violência potenciada pela tecnologia

IA e a Promessa da Cidade Inteligente

As cidades sempre foram centros de inovação, polos onde a interseção entre conhecimento humano, recursos materiais e desafios emergentes levou ao desenvolvimento de soluções criativas para melhorar a qualidade de vida de seus moradores. Com o advento da era digital e o surgimento das cidades inteligentes,[1] o impulso para integrar novas tecnologias à governança, tomada de decisões e prestação de serviços tornou-se imperativo. Isso também trouxe uma série de novos desafios relacionados à divisão digital, preocupações com privacidade e meio ambiente, representatividade e a ênfase na eficiência em detrimento da confiabilidade.

Agora, o desenvolvimento acelerado e a proliferação da inteligência artificial (IA) acrescentaram uma nova dimensão a esse fenômeno. Embora a IA tenha o potencial de ajudar os governos a cumprir a promessa das cidades inteligentes, ela também amplifica preocupações relacionadas ao uso da tecnologia e traz novos conjuntos de considerações éticas para o cerne da governança urbana. Por um lado, a velocidade com que a IA pode processar grandes volumes de dados e sua aptidão para traduzir informações complexas em termos simples criam oportunidades para que os formuladores de políticas tenham uma compreensão mais profunda da dinâmica das cidades e formulem políticas que vão às causas profundas dos problemas e integrem o insight da comunidade. Por outro lado, pode criar um ciclo perigoso em que formuladores de políticas dependem excessivamente de algoritmos tendenciosos, ignoram a entrada humana e criam sistemas opacos que replicam dinâmicas de poder discriminatórias e injustas e corroem a confiança da população.

Ao abordar a prevenção da violência, a tecnologia — incluindo, nesta definição, tanto ferramentas digitais tradicionais quanto os avanços recentes em IA — pode ser particularmente útil para permitir que os responsáveis pela formulação de políticas públicas coletem e analisem dados em nível sublocal, possibilitando uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas hiperlocalizadas que moldam as tendências de violência e criminalidade em toda a cidade. Ela também costuma ser associada à tecnologia de vigilância, que se tornou uma característica proeminente em muitas cidades ao redor do mundo. Em ambos os casos, há oportunidades e preocupações relacionadas ao seu uso. O que se tornará particularmente importante para as cidades do futuro será entender como fazer essas tecnologias funcionarem para o interesse público e como implementar salvaguardas para prevenir as questões éticas e práticas que as acompanham.

Dados, Tecnologia e Inteligência Artificial

Três conceitos-chave aparecerão ao longo deste capítulo: dados, tecnologia e IA. Em alguns momentos, a distinção entre eles será clara, em outros, menos. Isso é uma função de sua natureza inter-relacionada: em sua definição mais ampla, IA é qualquer tipo de tecnologia que pode simular inteligência e realizar tarefas que simulam raciocínio e resolução de problemas. Grande parte desse raciocínio percebido vem de sistemas que usam grandes conjuntos de dados para prever as probabilidades de um resultado.[2] Chatbots são um bom exemplo para explicar como a linha entre o que pode ser considerado IA ou não se torna tênue ao discutir tecnologias emergentes e em evolução. Os primeiros chatbots datam da década de 1960 e usavam sistemas baseados em regras, com scripts pré-programados e árvores de decisão, que eram exponencialmente mais simples do que os modelos de linguagem de grande escala (LLM) atuais.[3] Somente após 2023, chatbots alimentados por LLMs, utilizando redes neurais profundas treinadas em grandes conjuntos de dados, se tornaram a norma.[4] O Ask Jamie de Singapura é um dos primeiros exemplos documentados de chatbots sendo usados em sites

oficiais do governo. Lançado em 2014, o chatbot foi baseado em um sistema baseado em regras até a transição para um motor movido a LLM em 2023.[5] Assim, se em algum momento este capítulo se referir a um chatbot governamental, pode não estar imediatamente claro se a tecnologia por trás do chatbot deve ser considerada IA — e é provável que a resposta em si não seja clara.

Da mesma forma, em alguns pontos deste capítulo, dados e análises de dados serão usados como exemplos do uso de tecnologia. Em sua definição mais simples, dados referem-se a qualquer observação ou medição que seja coletada e armazenada, normalmente para fins de análise. Em sua forma mais rudimentar, não requer tecnologia mais avançada do que lápis e papel. No entanto, a vasta maioria dos pesquisadores hoje em dia utiliza tecnologia muito mais avançada do que isso para coletar, armazenar e analisar seus dados. O mesmo se aplica aos governos: discutir como eles usam tecnologia para aprimorar a elaboração de políticas públicas geralmente significa mostrar como estão adotando ferramentas cada vez mais avançadas para coletar e analisar grandes volumes de dados de alta qualidade. Nesse sentido, a discussão sobre como as cidades usam tecnologia e como usam dados frequentemente se confunde, e a diferença entre os dois conceitos pode ficar pouco clara em certos momentos.

Tecnologia e os Desafios Geopolíticos Atuais

Compreender como essas tecnologias podem servir ao interesse público é especialmente importante ao analisar o contexto geopolítico mais amplo com o qual as cidades precisam lidar. A ascensão de governos autoritários, fortalecidos por um discurso hiperrepressivo sobre segurança pública, pode ser um cenário perigoso para o avanço irrestrito de tecnologias usadas para vigilância e controle populacional. Sistemas de TV de circuito fechado (CCTV) com tecnologia de reconhecimento facial (FRT) e radares de detecção de disparos de armas de fogo são exemplos de ferramentas que muitos consideram infalíveis e que são usadas para justificar ações repressivas e sem controle por parte das forças policiais. É importante observar que até mesmo governos que aparentam ser liberais e democráticos têm sido denunciados por utilizar tecnologias de vigilância para apoiar políticas repressivas e discriminatórias.[6] Embora essas tecnologias possam ter um papel no apoio à ação policial e às investigações judiciais, uma estratégia de prevenção da violência centrada no ser humano precisa garantir que existam regulamentos e mecanismos de proteção para mitigar o viés inerente e a falta de confiabilidade desses sistemas (como será explorado mais adiante neste capítulo), bem como mecanismos de responsabilização que reconheçam que a tecnologia está ali para apoiar o elemento humano por trás dela, e não para substituí-lo.

O atual sistema multilateral enfraquecido permite que governos autoritários em todos os níveis deixem de considerar os direitos humanos para consolidar o poder e buscar ganhos rápidos por meio de tecnologia não regulamentada. Nesse contexto, é fundamental que as cidades comprometidas em construir comunidades mais seguras para todos adotem uma postura proativa para garantir que o uso dessas ferramentas seja apenas um elemento de uma estratégia holística de prevenção da violência, que não tem como objetivo principal perseguir e criminalizar setores específicos da população.

Outro ponto a ser considerado pelas cidades é o quanto algumas dessas tecnologias, especialmente a IA, podem causar impacto ambiental, com grandes centros de dados consumindo mais de 5 milhões de galões de água por dia, o que equivale ao consumo de uma cidade de 50.000 habitantes.[7] Em um contexto em que a crise climática já tem impactos severos em comunidades ao redor do mundo,[8] os gestores públicos precisam avaliar as consequências mais amplas da tecnologia que estão adquirindo, pois ela pode agravar os fatores de risco para a violência em suas comunidades e além delas. Mesmo quando os efeitos diretos dessas tecnologias levam a um resultado positivo na comunidade, é possível que seus efeitos indiretos tenham impactos negativos mais severos relacionados à aceleração da crise climática, que tendem a impactar desproporcionalmente as populações mais vulneráveis.[9]

Informado por Dados, Não Orientado por Dados

Para as cidades comprometidas em usar a tecnologia de forma ética e responsável, há uma distinção importante a ser feita entre colocar a tecnologia no centro de seus esforços de prevenção à violência e usar a tecnologia para apoiar a ação e tomada de decisão do dia a dia, mantendo o elemento humano no centro de

sua governança. Uma forma de exemplificar isso é analisar como as cidades utilizam dados para informar sua tomada de decisão, já que um dos usos mais comuns da tecnologia na prevenção da violência é justamente apoiar e aprimorar a coleta e análise de dados.

As cidades devem buscar ser informadas por dados ao formular suas estratégias de prevenção da violência, referenciando dados ao tomar decisões e combinando essas informações com evidências de outras fontes, incluindo percepções da comunidade. Formuladores de políticas devem priorizar a qualidade e a força das evidências ao tomar decisões. Autoridades municipais e todos que utilizam os dados também precisam estar atentos ao contexto em que os dados e as evidências são coletados, e sempre estar cientes do potencial de vieses e distorções que refletem dinâmicas políticas mais amplas. Em última análise, os dados são um instrumento para traduzir a experiência humana vivida em uma forma quantificável e padronizada. Embora isso seja imensamente útil para entender como certos fenômenos humanos se manifestam e podem ser combatidos, também é inerentemente redutor, e essa natureza redutora precisa ser equilibrada pela supervisão e interpretação humanas. Essa abordagem informada por dados contrasta com uma abordagem orientada por dados, que toma os dados como uma verdade absoluta e permite que eles guiem todas as decisões, sem questionar questões relacionadas a vieses, representatividade e estrutura de poder que possam existir nos dados, mesmo quando são de alta qualidade.[10]

Essa é uma distinção importante, e que se torna ainda mais relevante ao adentrar o campo dos modelos preditivos e da elaboração de políticas baseada em algoritmos (por exemplo, ao utilizar sistemas de IA para analisar grandes volumes de dados e prever possíveis resultados que podem então ser usados para influenciar decisões políticas). Embora esses sistemas possam processar e analisar dados com uma eficiência sem precedentes, os formuladores de políticas devem compreender que seus resultados serão tão precisos e equitativos quanto os dados em que se baseiam, com a preocupação adicional de que os próprios algoritmos possam ser tendenciosos em sua concepção e reforçar vieses pré-existentes nos dados. Isso significa que esses algoritmos têm potencial para replicar e agravar desigualdades existentes se não forem examinados, e que o julgamento humano precisa ser parte integrante de qualquer política. Além disso, como será explorado mais adiante neste capítulo, é crucial que as comunidades mais diretamente impactadas por essas tecnologias, e especialmente aquelas mais frequentemente mal representadas nos dados e submetidas a resultados tendenciosos, tenham uma voz central nas decisões sobre a adoção e implementação desses sistemas.

Com todas essas considerações em mente, ainda há justificativas para que as cidades integrem a tecnologia, especialmente a inteligência artificial, em suas estratégias de prevenção à violência, já que isso pode gerar políticas mais eficazes, direcionadas e responsivas, conforme será abordado ao longo deste capítulo. No entanto, integrar essas tecnologias emergentes à elaboração de políticas deve ser uma decisão bem pensada, resultante de um diálogo aberto com as comunidades afetadas. Precisa incluir salvaguardas e regulamentação desde o início e sempre manter o elemento humano no centro. A seção abaixo apresenta exemplos de cidades que integraram a tecnologia em suas estratégias de prevenção à violência, discute como conseguiram ou falharam em manter suas estratégias centradas no ser humano e apresenta lições para cidades que buscam seguir seus exemplos.

Tecnologia na Prevenção da Violência Urbana: Lições Aprendidas e Oportunidades para Aplicação Ética

Três Estágios de Prevenção da Violência Apoiada pela Tecnologia

Há muitas maneiras pelas quais a tecnologia pode ser uma aliada na elaboração de políticas públicas, e mais especificamente na prevenção da violência. O potencial da IA para compilar e analisar dados quantitativos e qualitativos de maneira mais eficiente, permitindo que as cidades integrem percepções da comunidade aos dados administrativos, amplia as possibilidades de entender como a violência afeta as comunidades para além das taxas de homicídio e roubo.

Ao analisar como a violência se manifesta nas cidades, é útil pensar na cidade não como uma unidade sólida e coesa, mas sim como uma coleção de pontos que se unem para formar um quadro completo, como se fosse uma pintura pontilhista.[11] A violência urbana é um fenômeno extremamente localizado, com estudos de criminologia mostrando consistentemente que a maioria dos crimes ocorre em apenas alguns segmentos de ruas da cidade.[12] Além disso, a análise dos fatores de risco para a violência pode identificar segmentos específicos da população com alto potencial para vitimização ou cometimento de atos violentos.[13] Com isso em mente, para entender a violência em um determinado contexto urbano, não basta olhar para as tendências em nível de cidade. Formuladores de políticas e profissionais precisam se concentrar nesses micropontos para entender como eles diferem uns dos outros e como interagem para criar dinâmicas reverberantes que impactam toda a cidade. Somente considerando cada bairro ou segmento de rua como uma entidade própria, com seus próprios conjuntos de necessidades e prioridades, os formuladores de políticas podem criar políticas que mirem as áreas mais necessitadas e alocar recursos de forma eficiente.

É aí que a tecnologia surge como uma ferramenta fundamental para a prevenção da violência. Ele ajuda as cidades a coletar, processar e analisar grandes quantidades de dados de diversas fontes, com especificidade e precisão geoespacial suficientes para permitir que formuladores de políticas e profissionais visualizem a violência e o crime que ocorrem em toda a sua complexidade. Esses dados podem mostrar onde a violência está ocorrendo, quem são as pessoas mais vulneráveis e como ela se manifesta naquele contexto local ou sublocal específico. Essas informações permitem a elaboração e implementação de políticas que possam direcionar e alocar recursos de forma eficiente e eficaz para as áreas e grupos que mais necessitam, e onde a ação terá o impacto mais amplo. De modo geral, as cidades — incluindo governos locais e a sociedade civil — usam dados e tecnologia para fortalecer seus esforços de prevenção à violência em três etapas:[14]

- **Preparação:** usada para diagnosticar um problema e antecipar crises. Isso acontece quando as cidades criam observatórios de violência ou coletam e analisam dados para identificar tendências, fatores de risco e pontos críticos para a violência, ajudando a orientar esforços e melhorar a alocação de recursos para a prevenção da violência. O observatório de violência em Santiago de Cali, Colômbia, é um dos primeiros na América Latina e um exemplo para muitas cidades da região. O observatório faz parte de uma estratégia mais ampla da cidade que vê a violência como uma crise de saúde pública que pode ser analisada e tratada como tal.[15] Dorchester, um bairro de Boston nos Estados Unidos, é um exemplo de cidade onde acadêmicos e organizações comunitárias estão colaborando para criar maneiras inovadoras de entender a violência. Eles estão criando um modelo de linguagem local que combina anos de anotações de reuniões comunitárias e entrevistas com dados tradicionais de criminalidade para fornecer uma compreensão mais holística do crime na área tanto para formuladores de políticas quanto para seus moradores.[16]Com inovações em IA, as cidades também estão usando dados para prever o impacto de novas políticas e se preparar para futuras crises, simulando cenários para permitir que os tomadores de decisão identifiquem lacunas críticas e aperfeiçoem suas respostas.[17] Por exemplo, Seul, Coreia do Sul, como será discutido mais adiante neste capítulo, construiu uma réplica virtual completa da cidade que pode ser usada para simular diferentes cenários.
- **Desempenho:** usada para alinhar esforços e monitorar o progresso. Esse uso é mais evidente em centros de crimes em tempo real, onde forças policiais e outros departamentos se reúnem para monitorar dados em tempo real dos incidentes, apoiar ações de campo, melhorar a colaboração entre setores e formular planos de ação de longo prazo para prevenção do crime. Chicago, Illinois, é pioneira na implementação desse tipo de centro de controle multidisciplinar em tempo real. Inicialmente implementados em 2017, os Centros de Apoio à Decisão Estratégica (SDSCs) consistem em salas de conferência equipadas com transmissões de vídeo de um sistema de CFTV, ferramentas de mapeamento de incidentes e outros softwares de policiamento, onde uma equipe multisetorial se reúne para coordenar ações entre setores, apoiar a tomada de decisões diárias e a operação de campo, além de revisar eventos anteriores.[18] A cidade de Godoy Cruz, Argentina, por sua vez, desenvolveu uma forma de integrar melhor a participação da comunidade nas operações policiais. A cidade de Godoy Cruz, na Argentina, desenvolveu um sistema de alerta comunitário que utiliza aplicativos móveis e redes celulares para georreferenciar emergências instantaneamente, ao mesmo tempo em que cria um canal direto de comunicação entre os cidadãos, o Observatório de Segurança Cidadã da cidade e os serviços de emergência.[19] Por fim, a IA e as ferramentas digitais também podem ser usadas para acelerar processos burocráticos, permitir uma resposta mais rápida das forças de segurança e liberar tempo da equipe para tarefas que

exigem intervenção humana. Um exemplo disso é a plataforma digital desenvolvida em Los Angeles, Califórnia, que identifica automaticamente quando indivíduos sob ordens de restrição por violência doméstica deixam de entregar armas de fogo, substituindo um processo manual longo e complexo que envolvia vários departamentos por um sistema automatizado de alertas que informa a agência responsável em questão de minutos após a comunicação de uma violação.[20]

- **Reflexão:** usada para avaliar o sucesso das intervenções e aprender lições. Isso acontece quando as cidades submetem suas iniciativas a processos de avaliação para medir seu impacto e informar decisões futuras com base nos resultados. Embora tecnologias emergentes e novas metodologias sejam utilizadas nesta etapa para melhorar o escopo desses estudos e a precisão dos resultados, o foco aqui está mais em como as cidades estão usando dados para aprimorar suas políticas, do que na tecnologia em si. Pelotas, Brasil, por exemplo, usou os resultados de uma avaliação completa de impacto de sua estratégia de prevenção à violência, Pacto Pelotas Pela Paz (Pacto de Paz Pelotas), para informar como melhorar suas políticas. A avaliação utilizou a metodologia de controle sintética para estimar o que teria ocorrido caso o pacto nunca tivesse sido implementado, uma abordagem inovadora para superar o desafio enfrentado por muitas avaliações de intervenções em nível municipal — o de não conseguir encontrar um grupo de controle adequado — ao empregar uma média ponderada de um conjunto de potenciais unidades de controle. A avaliação mostrou que a dissuasão focada foi um elemento particularmente eficaz da estratégia, estando diretamente ligada a 38% da redução de 80% nos homicídios registrada pela cidade nesse período.[21] Com base nesses resultados, a cidade ampliou seu investimento em dissuasão focada e, até o final de 2025, havia relatado uma redução de 90% nas taxas de homicídio desde o início da implementação do pacto.[22]

Tecnologia de Vigilância, Comunidades Marginalizadas e Participação Comunitária

Ao discutir o tema da tecnologia e da inteligência artificial para a prevenção da violência, é inevitável mencionar o uso de tecnologias de vigilância, sendo necessário refletir sobre o que as cidades podem alcançar com esse uso e suas importantes desvantagens. Nas últimas décadas, as cidades fizeram amplo uso de câmeras de segurança, sistemas de detecção de tiros baseados em áudio e leitores de placas para monitorar seu território. Com o tempo, esses sistemas foram atualizados com capacidades de detecção aprimoradas por IA, como FRT, e capacidade de detectar e sinalizar crimes e incidentes violentos.

O caso mencionado dos SDSCs em Chicago é um exemplo de uma cidade que utilizou tais ferramentas. Embora os SDSCs possam, em geral, ser considerados uma iniciativa bem-sucedida, sendo responsáveis por uma redução de 26% nos tiroteios em certos distritos sem aumento nas prisões,[23] a tecnologia empregada pelos centros, conforme descrito acima, também recebeu sua cota de críticas. O sistema de detecção de tiros, em particular, tem sido motivo de controvérsia. Embora alguns estudos tenham constatado que o sistema levou a respostas mais rápidas aos disparos,[24] ele tem sido amplamente criticado por sua falta de confiabilidade e por levar ao policiamento excessivo das comunidades negras.[25] Em 2024, a cidade decidiu não renovar seu contrato com o provedor do sistema, observando que iria avaliar outras tecnologias que poderiam servir à mesma função, ao mesmo tempo em que aumentaria a confiança na comunidade.[26] Até o momento, a cidade não implantou um novo sistema de detecção de tiros, mas está testando um sistema de detecção de armas de fogo baseado em câmeras — que também gerou suas próprias críticas pela falta de consulta comunitária.[27] Embora a interrupção do contrato anterior sinalize boa vontade da cidade em ouvir e se adaptar ao feedback da comunidade, a falta de consulta é um erro grave para uma cidade que afirma estar comprometida em construir confiança em sua governança tecnológica.

Da mesma forma, cidades na América Latina têm sido criticadas por implementar tecnologia de reconhecimento facial (FRT) por meio de processos de contratação pouco transparentes e por se basearem em bancos de dados policiais já enviesados, com padrões pouco claros para o uso dos dados.[28] Nesses termos, a implantação da tecnologia de FRT suscita dúvidas quanto à sua legalidade, com sérias preocupações em relação ao direito à privacidade e à não discriminação e ao seu potencial de prejudicar o devido processo legal. Esta é uma questão particularmente controversa em uma região onde o debate público sobre segurança é dividido por uma falsa dicotomia: ser excessivamente permissivo com o crime ou abrir mão de direitos humanos básicos para obter resultados rápidos na redução da violência, como

se observa pela crescente popularidade das narrativas e trajetórias políticas da mano dura ou "duro contra o crime".[29] Mas, além de eventuais falhas na implementação dessa tecnologia, é importante considerar se existe uma forma ética de utilizá-la e se os ganhos potenciais na prevenção da violência e do crime justificam os riscos de violação de direitos humanos e de amplificação de práticas discriminatórias.

À medida que as cidades enfrentam essa questão, as respostas dos tomadores de decisão ao redor do mundo variaram, desde a proibição total do uso do FRT até permitir sua implantação em circunstâncias específicas até permitir sua utilização sem restrições.[30] Embora muitos funcionários governamentais e forças policiais defendam a necessidade dessas ferramentas para ajudar a enfrentar a crise de segurança pública, a sociedade civil levanta sérias preocupações sobre a violação dos direitos de privacidade dos indivíduos e os vieses documentados da tecnologia. Amplas pesquisas corroboram essa afirmação e mostram que esses sistemas identificam erroneamente pessoas com aparência feminina e tons de pele mais escuros em uma taxa preocupante, com taxas de erro de até 35% para indivíduos com aparência feminina e tons de pele mais escuros (em comparação com menos de 1% para indivíduos com aparência masculina e tons de pele mais claros),[31] mas outros estudos sustentam a ideia de que a tecnologia de reconhecimento facial pode contribuir para a redução de crimes graves sem aumento do policiamento excessivo e das disparidades entre grupos raciais.[32] Essa divergência de resultados indica que é necessário cautela com essa tecnologia, mas pode ser que os benefícios para a segurança pública justifiquem considerar sua implementação, desde que sejam estabelecidos limites claros, supervisão rigorosa e monitoramento consistente para detectar e prevenir vieses.

Onde quer que essa discussão chegue, a forma como as cidades implementarem a FRT de forma ética e responsável começa garantindo uma participação significativa da comunidade, especialmente das comunidades marginalizadas que foram excluídas ou sub-representadas nos estágios iniciais do desenvolvimento da IA, desde os estágios mais iniciais possíveis de desenvolvimento ou implementação. Não é mera coincidência ou acidente que, repetidas vezes, a tecnologia de vigilância tenha demonstrado um viés negativo contra pessoas negras, mulheres e outras minorias. Isso ocorre devido aos dados em que se baseiam, que são compostos esmagadoramente por indivíduos com tons de pele mais claros,[33] e aos vieses internos das pessoas responsáveis pelo seu desenvolvimento.

Para compensar esse desequilíbrio, as cidades precisam criar espaço para que as comunidades diretamente afetadas, especialmente quando marginalizadas, tenham um papel central nas discussões sobre novos sistemas ou ferramentas. As comunidades mais diretamente impactadas por eles precisam ser as que lideram as conversas para entender se e como elas atenderiam suas necessidades, avaliar seus potenciais benefícios e desvantagens, e identificar soluções alternativas. O modelo Community, Advocacy, Resilience, and Evidence (CARE), desenvolvido pela organização não governamental Measures, é um exemplo de sistema criado por mulheres negras que oferece um caminho concreto para garantir a representação de comunidades marginalizadas na governança da tecnologia e IA. O modelo propõe a criação de "conselhos de vozes" dentro das comunidades para ajudar a orientar o desenvolvimento de novas tecnologias.[34] A iniciativa Controle Comunitário sobre a Vigilância Policial (CCOPS), da União Americana pelas Liberdades Civis, é um exemplo mais específico de como garantir o controle comunitário sobre a adoção de tecnologias de vigilância. A iniciativa defende leis que deem aos moradores locais o direito de decidir sobre a adoção dessas ferramentas. Desde seu lançamento, as leis CCOPS foram promulgadas em 26 jurisdições nos Estados Unidos.[35]

Esses exemplos demonstram que as comunidades já estão se organizando e exigindo sua inclusão nessas conversas. Cidades que não priorizam a participação comunitária correm o risco de agravar desigualdades raciais, de gênero e outras desigualdades estruturais. É necessário um debate público amplo e significativo envolvendo legisladores, sociedade civil e as comunidades afetadas para decidir sobre o futuro dessas tecnologias, e esse diálogo só pode acontecer com transparência e acesso à informação tanto sobre sua eficácia quanto sobre seus aspectos negativos, incluindo casos de imprecisão e potenciais ameaças aos direitos humanos.

A própria inteligência artificial abre novas possibilidades para incluir comunidades no processo de elaboração de políticas públicas. Embora o poder de processamento da IA permita que as cidades acelerem a velocidade com que desenvolvem e implementam novos projetos, ela também cria as condições para que os governos disponibilizem mais dados ao público e para que este possa examinar detalhadamente os resultados desses novos sistemas. Por exemplo, Buenos Aires,

Argentina, foi a primeira cidade do mundo a implementar um chatbot no WhatsApp para permitir que os moradores tenham fácil acesso a dados e informações relacionadas à segurança, saúde, espaços públicos, regulamentações e muito mais. Lançado pela primeira vez em 2019, e tendo feito a transição de um modelo baseado em regras para um motor movido a LLM em 2024, o Boti registra mais de 3 milhões de conversas por mês.[36] Nesse sentido, uma das formas mais poderosas de a tecnologia trazer valor às cidades é reduzindo as barreiras entre governo e público e criando modelos para maior participação comunitária. Por sua vez, isso pode garantir que novas tecnologias sejam objeto de debate público significativo antes de serem implementadas.

Avaliação Algorítmica de Riscos e a Importância da Supervisão Humana

Outro caso que destaca algumas das armadilhas que as cidades precisam evitar ao empregar novas tecnologias para apoiar esforços de prevenção é o VioGén, uma avaliação de risco de violência entre parceiros íntimos baseada em algoritmos usada pela polícia espanhola. Por meio desse programa, uma mulher que acredita estar em risco de sofrer violência doméstica entra em contato com uma linha direta e responde a uma pesquisa de 35 perguntas para avaliar seu risco de sofrer violência em um futuro próximo.[37] Após coletar as respostas, o sistema sinalizará a gravidade do caso, de insignificante a grave, e isso informará a resposta policial, ou a falta dela. Em um primeiro exame, isso parece uma ferramenta útil para permitir que a polícia aloque recursos limitados para lidar com os casos onde há maior risco de dano iminente. De acordo com muitos indicadores, o sistema tem sido bem-sucedido, com dados oficiais mostrando que, desde sua implementação, os ataques repetidos caíram para 15% nos casos de violência de gênero, em comparação com a taxa anterior de 40%.[38]

No entanto, 8% dos casos considerados de risco insignificante e 14% dos casos considerados de baixo risco causaram mais danos ao indivíduo que fez a denúncia, com pelo menos 247 mulheres sendo mortas por seus parceiros após serem avaliadas pelo sistema desde sua implementação em 2007. Exames adicionais mostraram que a avaliação inicial do sistema raramente era revisada por um oficial e que um número significativo de mulheres que entraram em contato com a linha direta foi considerada sem risco, negligenciando o fato de que o simples fato de terem sido motivadas a buscar ajuda já deveria sinalizar seus casos como dignos de atenção. A falta de interação ou supervisão humana levou a um aumento da desconfiança da população, e o sistema recebeu críticas generalizadas de veículos de notícias globais.[39]

O governo espanhol respondeu às críticas reconhecendo as falhas da VioGén e comprometendo-se a atualizar o sistema e seus protocolos, garantindo que mulheres não sejam mais classificadas como "sem risco" após terem contatado a central e exigindo uma análise mais criteriosa por parte dos policiais em cada caso.[40] Este caso demonstra que o investimento financeiro em tecnologias como esta precisa ser acompanhado de um investimento suficiente em capacidade humana e treinamento, para garantir que a tecnologia seja utilizada como um importante instrumento de priorização, mas não como único critério de decisão. Embora uma avaliação adicional seja necessária para determinar se as mudanças foram implementadas adequadamente e se levaram a uma melhoria geral do sistema, essas medidas são um passo na direção certa para criar uma cultura de responsabilidade, garantir supervisão humana e tentar aumentar a confiança entre o público.

Neste e em outros casos, para garantir que a IA e a tecnologia estejam trabalhando para promover o interesse público e aumentar a segurança pública, é fundamental que os governos evitem as armadilhas de focar excessivamente na eficiência e também se concentrem em construir infraestruturas que incluam salvaguardas, aprofundem a confiança pública e promovam a participação comunitária. Um passo importante a ser dado é garantir que os funcionários públicos sejam treinados e capacitados para exercer seu julgamento humano em todos os momentos, reconhecendo as situações em que a intervenção humana é necessária além do processamento de IA. Além disso, os sistemas de IA muitas vezes funcionam como caixas-pretas, dificultando para os funcionários do governo e para o público em geral entender como determinado resultado ou decisão foi alcançado. Para superar isso, os governos precisam garantir que as inovações sejam transparentes quanto aos seus resultados e processos internos, e precisam incorporar a confiabilidade, e não apenas a eficiência, como critério de sucesso. Sempre que possível, isso significa fornecer direções claras sobre como as ferramentas são implementadas, como estão operando e os resultados que proporcionam.[41]

Prevenção à Violência Centrada nas Pessoas e Impulsionada pela Tecnologia

Niterói, Brasil, destaca-se como exemplo de cidade que tem priorizado o fortalecimento da confiança junto à comunidade e investido no desenvolvimento humano ao integrar novas tecnologias em sua estratégia de prevenção à violência. A cidade começou a implementar o Pacto Niterói Contra a Violência (Pacto Niterói Contra a Violência) em 2018 e, desde então, obteve uma redução de 64% nas taxas de homicídio e mais de 80% nas taxas de outros tipos de crimes violentos.[42] A estratégia baseia-se em uma combinação de policiamento preciso aprimorado pela tecnologia com treinamento profissional e a prestação de serviços sociais à população, com o objetivo final não apenas de prevenir a violência, mas de construir uma cultura de paz.

Em termos da tecnologia implementada para apoiar e impulsionar suas estratégias de prevenção à violência, Niterói criou um centro integrado de segurança pública, inspirado nos SDSCs de Chicago, que recebe e analisa imagens e dados em tempo real provenientes do sistema abrangente de CFTV, sensores de detecção de tiros e sistemas de monitoramento veicular instalados em toda a cidade. A estratégia também dá grande ênfase ao uso de dados e evidências, sendo inicialmente elaborada com base em uma pesquisa detalhada de vitimização domiciliar. Desde então, a cidade criou um observatório abrangente de violência que coleta e analisa dados policiais e dados socioeconômicos mais amplos para orientar seus objetivos, ações e políticas.[43]

No entanto, para complementar e aprimorar os resultados obtidos com o investimento em tecnologia, Niterói investiu igualmente na capacitação e no desenvolvimento profissional de suas forças de segurança, priorizando a prevenção em detrimento da reação. A cidade criou um centro de formação que proporciona educação continuada aos integrantes da guarda municipal, inclusive em mediação de conflitos, para que possam aumentar a sensação de segurança dos moradores por meio do engajamento positivo com a comunidade. É significativo que as atividades relacionadas ao treinamento e desenvolvimento da guarda sejam colocadas sob a rubrica "Convivência e Engajamento Cidadão" da estratégia de Niterói, e não sob o eixo policial. Um exemplo desse compromisso é que a cidade permitiu que uma consulta pública decidisse se a guarda deveria estar armada e, desde então, seguiu a decisão pública de mantê-la desarmada.[44]

Além disso, o pacto tem uma forte ênfase na prestação de serviços sociais para mitigar fatores de risco sociais e econômicos da violência, utilizando dados e tecnologia, como explicado acima, para ajudar a identificar onde há maior necessidade desses serviços. Eles oferecem oportunidades de desenvolvimento profissional para jovens, programas de reintegração para a população anteriormente encarcerada, cursos para pais para ensinar técnicas saudáveis de parentalidade, apoio financeiro a crianças matriculadas no sistema público de ensino e muito mais. O sucesso de Niterói demonstra que uma estratégia eficaz de prevenção à violência precisa considerar o elemento humano como tão integral aos seus objetivos quanto a implementação e o uso da tecnologia, e que os esforços de prevenção à violência só terão êxito quando a tecnologia for utilizada para apoiar políticas legítimas, integradas e holísticas, e não para substituí-las.

Seoul, Coreia do Sul, por sua vez, é um exemplo de cidade que está ultrapassando os limites da inovação tecnológica para prevenção ao crime. Construiu uma réplica 3D da cidade no ciberespaço que integra informações espaciais sobre habitação, trânsito, meio ambiente e outros fatores relacionados. Ele utiliza essa réplica, o S-MAP, para simular cenários e analisar em detalhes como a cidade reagiria a eles, aplicando esses insights para informar suas respostas e protocolos.[45] Seu projeto mais recente é um modelo de previsão de criminalidade, no qual divide a cidade em grades de 100 metros e utiliza IA para identificar as áreas mais propensas a sofrer crimes, a fim de eliminar quaisquer pontos cegos em seu sistema de prevenção ao crime. O modelo de IA foi treinado com dados anteriores de crimes para avaliar como fatores como tráfego de pedestres, iluminação pública e os propósitos dos edifícios podem tornar uma área mais ou menos suscetível ao crime, e utiliza isso para calcular o nível de vulnerabilidade ao crime em cada ponto da grade.[46]

Até o momento da redação deste relatório, não havia informações disponíveis para determinar como esse projeto está sendo implementado ou qual sua efetividade na redução da criminalidade na cidade. A cidade afirma que planeja usar as informações obtidas por meio do modelo preditivo para decidir se precisa alocar mais patrulhas em bairros específicos ou instalar equipamentos de segurança, como luzes e alarmes de emergência.[47] Isso demonstra uma disposição

da cidade em utilizar esse modelo preditivo não como um instrumento de perfilamento ou repressão, mas sim como um meio para adotar uma postura proativa na prevenção da violência e do crime, o que representa um avanço positivo no uso da tecnologia para apoiar a segurança pública. No entanto, se há algo que Seul pode aprender com algumas das outras cidades mencionadas neste capítulo, é que a tecnologia é mais eficaz quando combinada com estratégias abrangentes de prevenção da violência e do crime que buscam abordar as causas profundas do problema e contam com salvaguardas humanas. Um sistema como o modelo de previsão de crimes pode fornecer informações não apenas sobre a probabilidade de uma área ser alvo de crimes, mas também sobre exatamente quais fatores estão aumentando a vulnerabilidade dessa área. Embora aumentar as forças de segurança e o equipamento seja uma forma de reduzir a probabilidade de crimes, o que terá o impacto mais duradouro é se a cidade utilizar essas informações para abordar as questões estruturais profundas que estão exacerbando as vulnerabilidades naquela área específica.

Conclusão e Recomendações

Ao longo das últimas décadas, as cidades têm experimentado maneiras de integrar novas tecnologias ao seu arsenal de elaboração de políticas. Isso levou a muita inovação positiva, mas igualmente levantou questões sobre a ética e as aplicações práticas de algumas dessas ferramentas. A década atual trouxe uma nova dimensão a esse quebra-cabeça com o surgimento da IA. Embora muitas cidades busquem entender como podem aproveitar melhor esses sistemas e ferramentas para aprimorar sua elaboração de políticas e governança, é importante que não percam de vista seu objetivo final, que deve sempre ser construir sociedades seguras, justas e inclusivas para seus habitantes, com políticas que sejam, em sua essência, centradas nas pessoas e baseadas em direitos humanos.

No campo da prevenção da violência, o uso da tecnologia pelas cidades tem sido tão difundido quanto controverso. A tendência das cidades de dependerem da tecnologia de vigilância para apoiar seus esforços de aplicação da lei só se tornará mais comum à medida que modelos de IA aumentam a eficácia desses sistemas. Esses mesmos algoritmos de IA, no entanto, têm potencial para reforçar vieses e discriminação e dificultar o devido processo legal se não forem regulados e implementados com participação significativa da comunidade e supervisão humana adequada. Em um contexto geopolítico onde governos autoritários, tanto em nível municipal quanto nacional, estão se tornando cada vez mais prevalentes, e um sistema multilateral enfraquecido luta para responsabilizá-los e limitar seus excessos, o potencial não explorado dessas tecnologias torna-se uma ameaça à democracia e aos direitos humanos.

Por outro lado, a capacidade da IA de processar grandes volumes de dados e traduzir informações complexas em termos simples pode ser extremamente útil para dar aos formuladores de políticas uma compreensão mais aprofundada e abrangente da violência e do crime em suas cidades, incluindo a integração das contribuições da comunidade ao processo de formulação de políticas. Em um ambiente onde existem mecanismos claros de responsabilização para funcionários públicos—onde essas tecnologias são implementadas juntamente com estratégias holísticas mais amplas de prevenção e com investimento equivalente em capacidade humana—essas novas ferramentas podem capacitar governos locais e atores da sociedade civil a abordar efetivamente as causas profundas da violência e promover mudanças duradouras.

Fica claro, portanto, que as cidades têm a oportunidade de construir a base de um futuro em que a tecnologia é utilizada para promover o bem público e em que regulamentos e salvaguardas são implementados para garantir que as políticas permaneçam centradas nas pessoas, mesmo quando são aprimoradas pela tecnologia. Para as cidades que estão comprometidas em aproveitar a tecnologia de forma responsável para construir comunidades mais seguras, inclusivas e justas, aqui estão algumas recomendações:

- Utilize IA e tecnologia para analisar sua cidade em nível hiperlocal e compreender as microdinâmicas que produzem impactos reverberantes em toda a cidade.

- Seja orientado por dados, mas não guiado exclusivamente por eles. Use os dados para se preparar, atuar e refletir, mas considere o contexto social, político e econômico mais amplo em que os dados foram produzidos e oriente-se por valores sociais e princípios éticos.

- Inclua de forma significativa as comunidades — especialmente as que foram historicamente marginalizadas — nos debates sobre governança tecnológica e dê prioridade à construção de confiança. A inteligência artificial deve ser utilizada para ampliar a participação comunitária, integrando os conhecimentos das comunidades e criando canais abertos de comunicação entre governo, sociedade civil e a população em geral.
- Garanta que existam protocolos claros e transparentes, sistemas de responsabilização e supervisão humana adequada. Os funcionários do governo devem ser treinados e capacitados para exercer seu julgamento humano em todos os momentos, reconhecendo que a intervenção humana é necessária além do processamento pela IA.
- Use a tecnologia para apoiar estratégias legítimas, integradas e holísticas de prevenção da violência, não para substituí-las. Lembre-se de que o elemento humano é tão fundamental para o sucesso das políticas quanto essas novas ferramentas.

Com esses pontos em mente, os formuladores de políticas podem ser ousados em suas ideias sobre como integrar e aproveitar a tecnologia para aprimorar seus esforços de prevenção à violência. Desde cidades que estão começando a criar observatórios de violência até aquelas que já possuem uma infraestrutura tecnológica robusta, há um impulso em toda parte para corresponder às ambições e promessas das cidades inteligentes e começar a construir agora as cidades seguras, justas e inclusivas do futuro.

Notas Finais

1 Cidades inteligentes são aquelas que utilizam dados e tecnologia para melhorar sua governança, prestação de serviços, eficiência e sustentabilidade.

2 "Definindo IA e Chatbots," Stanford Teaching Commons, acessado em 29/03/2026, https://teachingcommons.stanford.edu/teaching-guides/artificial-intelligence-teaching-guide/defining-ai-and-chatbots.

3 Yining Hua, Steve Siddals, Zilin Ma, Isaac Galatzer-Levy, Winna Xia, Christine Hau, Hongbin Na, Matthew Flathers, Jake Linardon, Cyrus Ayubcha e John Torous, "Mapeando a Evolução dos Chatbots de Saúde Mental em Inteligência Artificial de Sistemas Baseados em Regras para Grandes Modelos de Linguagem: Uma Revisão Sistemática," *World Psychiatry* 24, nº 3 (setembro de 2025): 383–394, https://doi.org/10.1002/wps.21352.

4 Hua et al., *Mapeando a Evolução*.

5 Yogesh Hirdaramani, "Está na hora de dizer adeus ao 'Ask Jamie'?" "Inside GovTech's Refresh of Government Chatbots", GovInsider, 13 de setembro de 2023, https://govinsider.asia/intl-en/article/is-it-time-to-say-goodbye-to-ask-jamie-inside-govtechs-refresh-of-government-chatbots.

6 *Big Brother Watch*, "Pare o Reconhecimento Facial", última modificação em 10 de março de 2026, https://bigbrotherwatch.org.uk/campaigns/stop-facial-recognition/.

7 Miguel Yañez-Barnuevo, "Centros de Dados e Consumo de Água," Environmental and Energy Study Institute, 25 de junho de 2025, https://www.eesi.org/articles/view/data-centers-and-water-consumption.

8 Nações Unidas, *"Cinco Maneiras pelas quais a Crise Climática Impacta a Segurança Humana"*, acessado em 26 de março de 2026, https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/human-security.

9 Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, *Os Impactos das Mudanças Climáticas sobre os Direitos Humanos de Pessoas em Situações Vulneráveis*, A/HRC/50/57, Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, 2022, https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5057-impacts-climate-change-human-rights-people-vulnerable.

10 Jorrit de Jong, Fernando Fernandez-Monge, Quinton Mayne e Nick Vachon, "A Cidade Informada por Dados: Um Arcabouço Conceitual para o Avanço da Pesquisa e da Prática," *Information Polity* 30, nº 3 (2025): 201–17, https://doi.org/10.1177/15701255251335459.

11 Daniel T. O'Brien, *A Cidade Pontilística: Como desigualdades microespaciais afetam o bem-estar em nossas comunidades e o que podemos fazer a respeito* (Cambridge, MA: MIT Press, 2025).

12 David Weisburd, Taryn Zastrow, Kiseong Kuen e Martin A. Andresen, "Concentrações de Crime em Micro Lugares: Uma Revisão das Evidências", *Agressividade e Comportamento Violento* 78 (setembro–outubro de 2024): 101979, https://doi.org/10.1016/j.avb.2024.101979.

13 Departamento de Saúde e Serviços Humanos dos EUA, "Fatores de Risco para Violência Juvenil", cap. 4 em *Violência Juvenil: Um Relatório do Cirurgião-Geral* (Rockville, MD: Escritório do Cirurgião-Geral, 2001), https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK44293/.

14 De Jong et al., "Cidade Informada por Dados, 201–17."

15 Universidad del Valle, "El abordaje regional de la violencia en Cali, nueva apuesta de Cisalva", Universidad del Valle, 18 de agosto de 2020, https://www.univalle.edu.co/lo-que-pasa-en-la-u/el-abordaje-regional-de-la-violencia-en-cali-nueva-apuesta-de-cisalva.

16 Neil Kleiman, Eric Gordon e Mai-Ling Garcia, *Making AI Work for the Public: An ALT Perspective*, New America, 15/10/2025, https://www.newamerica.org/technology-and-democracy/reports/making-ai-work-for-the-public/.

17 Bloomberg Cities, *Prompt and Prepared: Using AI to Practice for the Next Crisis*, Bloomberg Cities Network, Johns Hopkins University, acessado em 26 de março de 2026, https://bloombergcities.jhu.edu/news/prompt-and-prepared-using-ai-practice-next-crisis.

18 John S. Hollywood, Kenneth N. McKay, Dulani Woods e Denis Agniel, *Centros de Monitoramento Criminal em Tempo Real em Chicago: Avaliação dos Centros Estratégicos de Apoio à Decisão do Departamento de Polícia de Chicago,* RAND Corp., 2019, https://doi.org/10.7249/RR3242.

19 Martín Appiolaza, Leonardo Mastrángelo, Roberto Munives e Katelyn Alam, *Godoy Cruz, Argentina: Um exemplo de soluções de segurança pública orientadas por dados e evidências*, Bank of Insights, Insight nº 6, Peace in Our Cities, agosto de 2025, https://peaceinourcities.org/wp-content/uploads/2025/09/Bank-of-Insights-Godoy-Cruz-EN-Final.pdf.

20 Ashley, Gold, "Los Angeles County Firearm Relinquishment Orders Platform", StateScoop, 2025 (sem data específica), https://statescoop.com/los-angeles-county-firearm-relinquishment-orders-platform/.

21 Michelle Degli Esposti, Carolina V. N. Coll, Eduardo Viegas da Silva, Doriam Borges, Emiliano Rojido, Alisson Gomes dos Santos, Ignacio Cano e Joseph Murray, "Efeitos do Pacto de Paz de Pelotas (Brasil) na violência e no crime: uma análise de controle sintético," *Lancet Regional Health—Americas* 19 (março de 2023): 100447, https://doi.org/10.1016/j.lana.2023.100447.

22 Cidade de Pelotas, Brasil, Connex 2026 (documento interno de estratégia não publicado, compartilhado com o autor, janeiro de 2026).

23 Hollywood et al., *Centros de Monitoramento de Crimes em Tempo Real*.

24 Eric L. Piza, "Estudei o ShotSpotter em Chicago e Kansas City—Aqui está o que as pessoas em Detroit e em mais de 167 outras cidades e municípios que usam essa tecnologia devem saber," *The Conversation* (blog), 27/06/2023, https://theconversation.com/i-studied-shotspotter-in-chicago-and-kansas-city-heres-what-people-in-detroit-and-the-more-than-167-other-cities-and-towns-using-this-technology-should-know-230265.

25 Robert Vargas, "Racismo Científico e a Decisão de Renovar o ShotSpotter" *The TRiiBE* 21 de maio de 2024 https://thetriibe.com/2024/05/scientific-racism-and-the-decision-to-renew-shotspotter/.

26 City of Chicago, "City of Chicago Statement on ShotSpotter Contract", press release, City of Chicago Mayor's Office, 13 de fevereiro de 2024, https://www.chicago.gov/city/en/depts/mayor/press_room/press_releases/2024/january/city-of-chicago-statement-on-shotspotter-contract.html.

27 David Struett, *CTA expande o programa de monitoramento com câmeras para detecção de armas*, WBEZ Chicago, 10 de abril de 2025, https://www.wbez.org/transportation/2025/04/10/cta-zeroeyes-gun-detection.

28 Carolin Caeiro, *Regulamentação do Reconhecimento Facial na América Latina*, Chatham House, 2022.

29 Henrique Betancourt, *Tackling the False Dilemma*, Peace in Our Cities, dezembro de 2025, https://peaceinourcities.org/wp-content/uploads/2025/12/v7-en-Tackling-the-False-Dilemma-PiOC.pdf.

30 Caeiro, *Regulando o Reconhecimento Facial*.

31 Joy Buolamwini and Timnit Gebru, "Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification", Anais da 1ª Conferência sobre Equidade, Responsabilidade e Transparência, ed. Sorelle A. Friedler e Christo Wilson, *Proceedings of Machine Learning Research* 81 (2018): 77–91, https://proceedings.mlr.press/v81/buolamwini18a.html.

32 Thaddeus L. Johnson, William P. McDonald e Brad W. Smith, "Aplicações de Reconhecimento Facial da Polícia e Controle de Crimes Violentos em Cidades dos EUA", *Cidades* 147 (2025): 104798, https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.104798.

33 Buolamwini e Gebru, *Sombras de Gênero*.

34 Editores da WNH, "5 Perguntas para... Meme Styles," *What's Next Health*, 07/08/2025, https://medium.com/whats-next-health/5-questions-for-meme-styles-8b954dcff6d5.

35 American Civil Liberties Union, "Controle Comunitário sobre a Vigilância Policial," acessado em 30/03/2026, https://www.aclu.org/community-control-over-police-surveillance.

36 Governo da Cidade de Buenos Aires (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), "Boti," Buenos Aires Ciudad, Secretaria de Inovação e Transformação Digital, consultado em 15 de abril de 2026, https://buenosaires.gob.ar/gcaba_historico/innovacionytransformaciondigital/boti; Julieta Rappan, Macarena Blasi, María Candela Blanco, Leandro Micchele, Diego Galaviz, Enrique Balp, Hugo Albuquerque, Laura Kulowski e Rafael Fernandes, "Conheça Boti: o assistente de IA que está transformando o acesso dos cidadãos de Buenos Aires à informação governamental com Amazon Bedrock," *AWS Machine Learning Blog*, Amazon Web Services, 28 de agosto de 2025, https://aws.amazon.com/blogs/machine-learning/meet-boti-the-ai-assistant-transforming-how-the-citizens-of-buenos-aires-access-government-information-with-amazon-bedrock/.

37 European Crime Prevention Network, *VioGén*, consultado em janeiro de 2026, https://eucpn.org/document/viogen.

38 Cecilia Kang e Cade Metz, "Na Espanha, um algoritmo para avaliar o risco de violência doméstica recebe escrutínio," *New York Times*, 18 de julho de 2024, https://www.nytimes.com/interactive/2024/07/18/technology/spain-domestic-violence-viogen-algorithm.html.

39 Kang e Metz, *Na Espanha*.

40 Cecilia Kang, "O algoritmo de violência doméstica da Espanha enfrenta novo debate enquanto autoridades expandem seu uso," *New York Times*, 17 de janeiro de 2025, https://www.nytimes.com/2025/01/17/technology/spain-domestic-violence-algorithm.html.

41 Neil Kleiman, Eric Gordon e Mai-Ling Garcia, *Fazendo a IA Funcionar para o Público: Uma Perspectiva ALT*, New America, 15 de outubro de 2025, https://www.newamerica.org/technology-and-democracy/reports/making-ai-work-for-the-public/.

42 Pacto Niterói Contra a Violência, PNCV vols. 1 e 2, Niterói: Prefeitura de Niterói, agosto de 2025, https://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/PNCV-Volume-1-e-2-Para-download.pdf.

43 Pacto Niterói Contra a Violência.

44 O Globo, "Em consulta pública, população de Niterói vota contra armamento da Guarda Municipal," *O Globo*, 30 de outubro de 2017 https://oglobo.globo.com/rio/bairros/em-consulta-publica-populacao-de-niteroi-vota-contra-armamento-da-guarda-municipal-22007975.

45 Governo Metropolitano de Seul, "Dados Espaciais | Política de Cidade Inteligente," acessado em janeiro de 2026, https://english.seoul.go.kr/policy/smart-city/spatial-data/.

46 Governo Metropolitano de Seul, *Seul eliminará pontos cegos na prevenção ao crime com o modelo S-MAP, que combina IA e informações espaciais 3D*, acessado em janeiro de 2026, https://english.seoul.go.kr/seoul-to-eliminate-blind-spots-in-crime-prevention-with-s-map-model-combining-ai-and-3d-spatial-information/#:~:text=AIA analisa múltiplos fatores para determinar quais áreas requerem mais intervenções.

47 Governo Metropolitano de Seul, *Seul Eliminará Pontos Cegos.*

Sobre o Autor

Luisa Portugal



Luisa Portugal é Oficial Sênior de Programas no Centro de Cooperação Internacional (CIC) da Universidade de Nova York. No CIC, seu foco principal é trabalhar com o programa Halving Global Violence (HGV) e suas iniciativas principais, incluindo a Força-Tarefa de HGV, Peace in Our Cities e Data for Peace. Ela concentra-se em como as cidades e outros responsáveis por políticas públicas utilizam dados, tecnologia e inteligência artificial para construir estratégias de segurança pública e prevenção da violência mais eficazes e centradas nas pessoas. Portugal é Professora Adjunta de Visualização de Dados e Storytelling na NYU Wagner Graduate School of Public Service. Ela possui mestrado em políticas públicas com especialização em desenvolvimento internacional pela New York University, além de mestrado em direito constitucional e bacharelado em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).



> Os governos locais podem adotar diversas medidas para garantir que suas populações tenham acesso adequado e equitativo aos serviços e possam desenvolver mecanismos de atuação precoce para solucionar problemas antes que seja necessária a intervenção do sistema de justiça formal para corrigir atos ilícitos. A distribuição equitativa de serviços, a acessibilidade, respostas administrativas adequadas às reclamações e o fornecimento de informações, orientações e opções de resolução de conflitos são todas ações que os governos locais podem adotar para evitar que questões cheguem ao sistema judicial formal.

Foto: Felix do rawpixel.com

CAPÍTULO 5

APROVEITANDO O SISTEMA DE JUSTIÇA PARA REDUZIR A VIOLÊNCIA NAS CIDADES EM TEMPOS DE INCERTEZA GLOBAL E MUDANÇAS TECNOLÓGICAS

Por Juan Camilo Cock Misas[1]

O sistema de justiça desempenha um papel fundamental nos esforços de redução da violência nas cidades. Dada a sua complexidade em cumprir diversas funções provenientes de diferentes instituições, o sistema faz isso de forma direta e indireta.

Neste capítulo, examinamos tanto o sistema de justiça criminal — o conjunto de instituições oficiais que lidam com crimes, seus autores e suas vítimas — quanto o sistema de justiça mais amplo, aqui entendido como as instituições e mecanismos, não necessariamente fornecidos pelo Estado, que resolvem conflitos entre indivíduos, organizações e o Estado. Quando nos referimos ao acesso à justiça, estamos falando sobre as pessoas poderem resolver conflitos dentro da lei, terem seus direitos respeitados e a possibilidade de buscar reparação por injustiças.

O sistema de justiça criminal desempenha um papel importante no combate à violência porque, em geral, a violência interpessoal e seu uso para outros fins constituem crimes. No entanto, o acesso à justiça em seu sentido mais amplo também pode ajudar a prevenir e evitar a violência, ao resolver conflitos potencialmente violentos de maneira oportuna, fornecer caminhos para abordar reivindicações sem infringir a lei, fortalecer a legitimidade das instituições estatais e fazer com que as pessoas se sintam tratadas de forma justa.

O sistema de justiça também deve garantir que os cidadãos possam exercer seus direitos e ter acesso aos serviços do Estado de maneira justa e equitativa. Um sistema eficaz ajuda os indivíduos a resolver conflitos e disputas de maneira pacífica e, quando necessário, trata da violência e do crime investigando, processando, sentenciando e aplicando sanções contra os infratores. Cumprir essas funções de forma responsável, eficaz e justa reduz conflitos violentos, constrói legitimidade e reduz as tensões entre cidadãos e o Estado.

Quando o sistema de justiça não funciona de forma eficaz e é difícil de acessar, isso prejudica os esforços de redução da violência. Sem fé no sistema ou capacidade para uma gestão construtiva do conflito, os conflitos podem se intensificar, e as pessoas podem recorrer a meios violentos para proteger sua propriedade e seus direitos e/ou para impor sua própria versão de justiça.[2] Sistemas de justiça cronicamente ineficazes, não responsivos ou corruptos podem permitir que grupos criminosos prosperem, usando cada vez mais a violência uns contra os outros para exercer suas próprias formas de justiça.[3] Além disso, sem os devidos mecanismos de controle sobre a autoridade institucional, o Estado pode acabar exercendo violência sobre seus próprios cidadãos.

Por todas essas razões, desenvolver um sistema de justiça eficaz, justo, confiável, acessível e focado em soluções é essencial para alcançar sociedades pacíficas que se sustentem ao longo do tempo.

Cidades, Governo Local e Acesso à Justiça

Sistemas formais de justiça em muitos países podem funcionar em diferentes níveis, com a justiça criminal frequentemente sob responsabilidade de instituições nacionais ou estaduais. Os sistemas de justiça frequentemente possuem uma hierarquia em que o nível nacional ou estadual prevalece sobre as leis e instituições locais. As cidades ocupam uma posição intermediária nesses esforços, mas ainda dispõem de ferramentas significativas para desenvolver componentes do sistema de justiça e estratégias fundamentadas na justiça que contribuam de forma mais eficaz para a redução da violência. Para fazer isso de forma eficaz, eles devem trabalhar em estreita parceria com instituições estaduais, federais e nacionais.

Como principais operadores em nível local, os governos municipais atuam como provedores essenciais de serviços para os cidadãos, o que os torna mais capazes do que os governos estaduais ou federais de estabelecer uma presença sólida em áreas locais vulneráveis. Mesmo quando não são os principais provedores de serviços de justiça, os governos locais podem agir e trabalhar em colaboração com outras instituições para tornar os serviços de justiça acessíveis, amigáveis ao usuário e responsivos às necessidades locais. Além disso, não é necessário que esses serviços sejam realizados apenas por autoridades de justiça; existem mecanismos informais ou não judiciais, como mediação comunitária ou serviços de aconselhamento e apoio, que são essencialmente complementares ao sistema de justiça formal (e em alguns casos são reconhecidos como parte dele) e que podem ser apoiados, concebidos e oferecidos pelos governos locais.

Cidades e governos locais, dado seu peso econômico e político, também têm considerável influência sobre as políticas nacionais. Isso é especialmente verdadeiro quando cidades e governos locais atuam de forma conjunta e, assim, podem ajudar a moldar os marcos nacionais e internacionais de justiça.

Impacto das Tendências Globais na Justiça e no Acesso à Justiça

Algumas das tendências discutidas neste compêndio exercem impacto relevante sobre a justiça e o acesso à justiça e, consequentemente, acarretam implicações para os esforços de prevenção da violência.

A ascensão de regimes autoritários está, em muitos países, minando a supervisão independente e a capacidade de limitar os abusos por parte dos que estão no poder. Segundo o Índice de Estado de Direito do World Justice Project para 2025, o Estado de Direito enfraqueceu na maioria dos países (68%), dando continuidade a uma tendência observada nos últimos anos. Uma de suas conclusões é que "o autoritarismo crescente—definido pela fragilização dos freios e contrapesos e pela redução do espaço cívico—tem sido uma força primária no retrocesso do Estado de Direito neste ano, impulsionado por quedas generalizadas nos fatores que medem as Restrições aos Poderes do Governo, Governo Aberto e Direitos Fundamentais." Além disso, a queda nas pontuações dos indicadores que medem o controle do judiciário sobre o poder executivo e a independência judicial indica que o judiciário está cedendo espaço ao avanço do poder executivo, com aumento de interferência política nos sistemas de justiça."[4]

Em vários países, as cidades precisam trabalhar com líderes nacionais que estão suspendendo ou enfraquecendo o equilíbrio de poderes e a capacidade do sistema judiciário de fiscalizar a ação do governo. Líderes municipais também podem ser propensos a apoiar ou até mesmo a defender medidas autoritárias e rigorosas contra o crime quando enfrentam o aumento da violência e da criminalidade. Em alguns casos, essas abordagens são apoiadas por parcelas significativas da população.

Muitos governos municipais, portanto, atuam em um ambiente com supervisão judicial enfraquecida, menos espaço para políticas baseadas no consenso e vulnerável a medidas arbitrárias por parte dos governos nacionais. Além disso, a reação popular contra o aumento dos níveis de criminalidade pressiona os tomadores de decisão a adotarem medidas rigorosas contra o crime que, em casos extremos, podem ir contra o Estado de Direito. O enfraquecimento das instituições multilaterais responsáveis pela supervisão da implementação dos tratados internacionais limita a possibilidade de conter abusos cometidos por líderes autoritários e a ameaça crível de consequências para aqueles que agem contra padrões internacionalmente acordados.

Diante desse cenário, as cidades podem adotar medidas para tornar o sistema de justiça mais acessível e responsivo localmente, além de oferecer alternativas extrajudiciais para resolver muitos dos problemas que acabam no sistema formal de justiça. Redes de governos municipais e outras instituições que promovem agendas comuns e cooperação multilateral podem se contrapor ao enfraquecimento do sistema multilateral.

O rápido desenvolvimento e uso generalizado de tecnologias digitais e a incorporação de algoritmos e inteligência artificial (IA) em todas as áreas da vida, incluindo o sistema de justiça, criam oportunidades significativas. Mas eles também acarretam riscos significativos. Embora a IA e outras ferramentas digitais possam tornar o sistema de justiça mais acessível e fácil de navegar e tornar as instituições mais eficientes, elas também podem cometer erros com graves implicações jurídicas. Essas ferramentas podem reproduzir vieses e desigualdades contra certos grupos e indivíduos.

Como resultado, o desafio em torno da tecnologia digital para as cidades possui duas vertentes. Eles devem (1) se manter atualizados sobre os avanços tecnológicos para entender suas implicações na oferta de justiça e (2) utilizá-la de forma sábia para melhorar serviços e resultados, evitando injustiças e discriminação. Nesse processo, as cidades terão que trabalhar em estreita colaboração com agências e instituições em outros níveis governamentais.

Melhorando o Sistema de Justiça para Alcançar Cidades Mais Pacíficas

Como declarado na introdução, o sistema de justiça faz contribuições importantes para os esforços de redução da violência nas cidades de diversas maneiras. O restante deste capítulo destaca intervenções e iniciativas baseadas em quatro formas pelas quais o acesso à justiça e o funcionamento do sistema de justiça podem contribuir para a redução da violência nas cidades:

1. Estruturar estruturas que definam e impõem deveres e limites à ação do Estado na busca pela segurança e paz.
2. Ajudar indivíduos a acessarem direitos e serviços fornecidos pelo Estado.
3. Oferecer aos indivíduos mecanismos para resolver conflitos.
4. Utilizar poderes investigativos, processuais e sancionadores contra infratores violentos.

1. Definir e Impor Deveres e Limites à Ação do Estado para Prevenir a Violência

O sistema de justiça é responsável por garantir que as instituições estaduais e locais atuem dentro da lei e, quando relevante, do direito internacional. Um poder judiciário independente do poder executivo deve ser capaz de limitar as ações do Estado para prevenir excessos, especialmente quando esses excessos envolvem violação de direitos ou exercício de violência contra cidadãos e não cidadãos dentro de suas fronteiras.

A supervisão do sistema de justiça sobre a ação do Estado deve ser uma salvaguarda contra medidas extremas que podem fazer parte de abordagens de "mano dura", ou de políticas rigorosas de combate ao crime. Essas estratégias impostas pelo Estado podem ser eficazes para alcançar alguns resultados, mas frequentemente o fazem ao custo de violar direitos ou exercer violência ilegal contra toda a sociedade ou parte dela, e os resultados não são sustentados ao longo do tempo. Sistemas de justiça independentes e eficazes impõem um limite efetivo à ação do Estado e exigem que os formuladores de políticas considerem soluções que respeitem as leis nacionais, a ordem constitucional e os padrões internacionais.

O crime organizado está aumentando em muitas partes do mundo, colocando a segurança no topo das preocupações das pessoas.[5] Como o crime organizado tem capacidade de desafiar o Estado por meio de violência direta ou corrupção, alguns governos locais e nacionais optaram por invocar medidas excepcionais que suspendem salvaguardas legais ou anulam a ordem legal para alcançar resultados visíveis.

Nos últimos anos, El Salvador tem recebido muita atenção por esse tipo de ação, em que o estado de exceção suspendeu muitos direitos constitucionais desde 2022. Isso permitiu que as forças estatais tomassem medidas que vão contra a ordem legal do país para reduzir a violência. A notável diminuição da violência e o aumento da percepção de segurança tornaram essas medidas populares, apesar de agora até 80.000 jovens terem sido detidos sem devido processo legal.[6]

Em outros países, estados de exceção também foram usados para enfrentar problemas de segurança e violência. Nos últimos quatro anos, Honduras (2022-2026), Peru (2025) e Equador (2024-2026) usaram essa abordagem para enfrentar crises de segurança.[7]Com que recorrência e permanência esses estados de exceção se tornam em um contexto de aumento do crime organizado transnacional ainda é uma questão em aberto. Embora possam ser eficazes a curto prazo na redução da violência, frequentemente representam o primeiro passo em um processo de medidas cada vez mais autoritárias.

O uso crescente de medidas autoritárias para enfrentar questões de segurança e violência, em alguns casos com apoio popular dos cidadãos, combinado com o enfraquecimento do multilateralismo, representa um desafio global significativo para a paz e a segurança. Estruturas de justiça internacional são essenciais para regular os comportamentos dos

Estados, assegurando que sejam justos, fundamentados em regras e legítimos. No entanto, o enfraquecimento do sistema multilateral, especialmente em torno dos quadros e tribunais internacionais de direitos humanos, torna mais difícil limitar os governos nacionais por meio da aplicação de padrões e mecanismos internacionais. Isso é especialmente verdadeiro quando os sistemas de justiça nacionais não atuam de maneira eficaz ou quando são cooptados, dissolvidos ou ignorados pelo governo.

Em resumo, medidas autoritárias costumam ser apresentadas como necessárias para enfrentar crimes e violência fora de controle. Em alguns casos, medidas severas sem garantias judiciais são implementadas temporariamente por meio de estados de emergência ou exceção. Mas, em muitos casos, essas condições podem ser estendidas por muitos anos, o que corrói ainda mais os sistemas de justiça e a confiança neles. A implementação de medidas enérgicas por líderes com tendências autoritárias pode despertar apoio popular se fizerem as pessoas se sentirem seguras ou perceberem que algo está sendo feito em relação ao crime, mesmo que ultrapassem limites legais e a supervisão democrática.[8] Isso é especialmente verdadeiro se houver a percepção de que o crime está fora de controle e que o sistema de justiça é muito brando com os criminosos.

As cidades têm três mecanismos principais para combater o aumento do autoritarismo:

A. As cidades podem atuar preventivamente para evitar situações em que o crime parece estar fora de controle, o tipo de contexto em que medidas autoritárias costumam ser adotadas.

Segurança e violência precisam ser levadas a sério antes que cheguem a níveis em que enfrentá-las se torne difícil e o medo coletivo aumente. As cidades devem focar em implementar políticas baseadas em evidências, equilibradas e justas para controlar o crime e a violência[9] e trabalhar para melhorar a comunicação e a percepção das pessoas sobre segurança quando houver uma lacuna entre tendências e percepções, reduzindo assim o apoio ou a atratividade de soluções extremas.[10]

B. Cidades e governos locais podem contestar em tribunais estados de exceção e outras medidas que ultrapassem a ordem jurídica, desde que exista um poder judicial independente.

Desafios legais e intervenções por tribunais superiores impediram ações de segurança que não cumprem os marcos legais ou investigaram operações específicas. Isso tem sido o caso com as medidas que os governos federal e estadual adotaram nos Estados Unidos e no Brasil.

Nos Estados Unidos, o governo federal em 2025 enviou tropas da Guarda Nacional a várias cidades, argumentando em parte que o objetivo era combater o crime e a ilegalidade e que havia risco de rebelião, apesar de nenhuma evidência ter sido apresentada para sustentar essas alegações. Essas ações colocaram o governo federal em conflito com governadores estaduais e prefeitos municipais.[11] No Brasil, o Supremo Tribunal Federal está investigando a operação policial realizada no Rio em outubro de 2025 que resultou em mais de 120 mortes. Esta audiência faz parte de um caso mais amplo que alega violações de direitos humanos em operações policiais no Rio.[12]

Prefeitos de cidades como Chicago, Los Angeles e Minneapolis se manifestaram contra operações repressivas realizadas por autoridades federais e, em alguns casos, iniciaram ações judiciais. Um grupo de 80 líderes locais e cidades apresentou um parecer como amicus curiae apoiando o pedido do estado de Minnesota e das cidades de St. Paul e Minneapolis para uma ordem de restrição contra a mobilização de agentes federais em Minnesota, argumentando que é ilegal.[13]

Alguns desafios legais foram bem-sucedidos. Por exemplo, foi concedida uma liminar a 50 governos locais dos EUA para impedir que o governo federal retivesse recursos de cidades que considera "jurisdições santuário".[14] Além disso, um juiz federal bloqueou o envio de tropas da Guarda Nacional para Chicago em outubro de 2025 e, em fevereiro de 2026, um juiz emitiu uma liminar contra o ICE, impedindo detenções sem mandado no Oregon.[15]

C. As cidades podem unir esforços em redes para fortalecer uma voz global coletiva capaz de resistir à fragilização do sistema multilateral e à ascensão do autoritarismo.

Fortalecer a voz das cidades globalmente pode ajudar a equilibrar o poder de governos nacionais com uma inclinação autoritária. Peace in Our Cities é um exemplo de rede de cidades que trabalha para promover abordagens equilibradas para a redução da violência.[16] O European Forum for Urban Security é outra rede que reúne quase 250 cidades e regiões de 17 países europeus para promover cooperação e apoio em questões de prevenção ao crime e segurança.[17] O recém-lançado Latin American and Caribbean Group on Security and Democracy, uma "plataforma regional dedicada ao fortalecimento de políticas públicas de segurança baseadas em evidências, cooperação multinível e respeito ao Estado de Direito", não é exclusivamente voltado para cidades, mas espera-se que cidades e ex-prefeitos desempenhem um papel significativo nele.[18]

Há um interesse crescente por parte de organizações multilaterais em fortalecer os sistemas de justiça e torná-los mais acessíveis e centrados nas pessoas, como é o caso do trabalho da OCDE sobre acesso à justiça[19] e da Justice Action Coalition, que faz parte da iniciativa Pathfinders.[20] Perspectivas centradas nas cidades podem ser defendidas por meio de redes como a Organização Mundial das Cidades Unidas e dos Governos Locais, uma rede de cidades de todo o mundo que amplifica as vozes dos governos locais e serve como plataforma de defesa e promoção. Em outras áreas de preocupação mundial, como a ação climática, redes de cidades conseguiram alcançar uma voz coletiva significativa ao trabalhar em rede e agir juntas.[21] Diante de uma possível crise na ordem global baseada em regras e do aumento do autoritarismo, as cidades também poderiam desenvolver juntas uma visão para um caminho diferente.

2. Prevenção da Violência por Meio do Acesso de Indivíduos a Direitos e Serviços Prestados pelo Estado

O sistema de justiça desempenha um papel fundamental ao garantir que os cidadãos possam acessar e exercer seus direitos e os serviços que o Estado tem o dever de fornecer. Ela também participa da resolução e do julgamento de disputas entre particulares e entre cidadãos e o Estado. Quando leis, regras e sua aplicação são percebidas como legítimas, os indivíduos têm maior probabilidade de cumprir e aceitá-las.[22]

Os governos locais podem adotar várias medidas para assegurar que suas populações tenham acesso adequado e justo aos serviços e podem criar mecanismos que atuem antecipadamente para resolver problemas, de modo que não seja necessária a intervenção do sistema de justiça formal para reparar injustiças. A distribuição justa de serviços, a acessibilidade, respostas administrativas adequadas a reclamações e a oferta de informações, orientações e alternativas para resolução de conflitos são todas ações que os governos locais podem adotar para evitar que questões cheguem ao sistema de justiça formal.

Quando o sistema de justiça precisa agir, um sistema que resolve problemas e é um garantidor universal e justo dos direitos reforça a confiança no Estado e fortalece sua legitimidade. A confiança entre o Estado e a população em questões judiciais tem importantes implicações para a prevenção da violência e a segurança pública.

Infelizmente, os sistemas jurídicos são frequentemente difíceis de acessar e navegar para cidadãos comuns, tornando-os distantes, complicados e incapazes de resolver necessidades cotidianas. Além disso, o Estado pode ser percebido como inacessível, corrupto ou parcial e, como resultado, as pessoas têm menos probabilidade de cumprir suas leis e regras. Esses obstáculos geram desconfiança e falta de confiança na capacidade do sistema de justiça. Por conseguinte, em muitos casos em que as pessoas não conseguem acessar e exercer seus direitos, elas procuram formas de resolver disputas, o que pode levar ao surgimento de autoridades paralelas (governança criminal) e à escalada do conflito para a violência.[23]

Em resumo, melhorar os serviços de acesso, fortalecer a credibilidade do sistema de justiça e garantir que os serviços de justiça resolvam os problemas das pessoas contribuem para a redução da violência de maneiras importantes:

- Quando o sistema de justiça é percebido como acessível, confiável e justo, as pessoas têm mais probabilidade de cumprir leis que mantêm a paz.

– As pessoas podem exercer seus direitos e resolver seus problemas dentro de estruturas institucionais, reduzindo a pressão para resolver problemas fora da lei, inclusive por meio de grupos criminosos ou do uso da justiça de multidão.[24]

Relatórios recentes reforçaram essas deficiências do sistema de justiça e recomendam tornar a justiça mais centrada nas pessoas, acessível e orientada para soluções.[25] Um desses relatórios é Justice for All, publicado em 2019 pela Força-Tarefa sobre Justiça. O relatório estimou que 5,1 bilhões de pessoas são privadas de justiça no mundo, sendo que 1,5 bilhão enfrenta problemas criminais, civis ou administrativos que não conseguem resolver e 4,5 bilhões estão excluídos das oportunidades sociais, econômicas e políticas que a lei proporciona.[26] O relatório recomenda tratar questões estruturais da sociedade que levam a problemas de justiça como uma estratégia fundamental de prevenção, resolvendo os problemas antes que cheguem ao sistema de justiça.

O relatório convida o leitor a refletir sobre a "jornada da justiça", os passos que alguém toma para resolver um problema de justiça, com o objetivo de alcançar uma resolução satisfatória por meio de um processo percebido como justo. É importante observar que uma jornada de justiça pode ocorrer fora do setor formal de justiça. O relatório Justice for All divide a jornada da justiça em três etapas: (1) capacitar as comunidades para que possam agir quando precisarem resolver um problema dentro do sistema de justiça, (2) melhorar o acesso a serviços de justiça centrados nas pessoas que respondam às necessidades das pessoas e (3) ajudar as pessoas a alcançar uma resolução justa para seus problemas. Em cada uma dessas etapas, o relatório apresenta um conjunto de ações, que são resumidas na tabela 1.

Tabela 1: A Jornada da Justiça e Ações para Promovê-la

Empoderar pessoas e comunidades	Acesso a serviços de justiça centrados nas pessoas	Resultados justos
Ajudar as pessoas a entenderem a lei	Acelerar e simplificar processos	Cumprir padrões em direitos humanos
Apoiar pessoas a buscar soluções	Apoiar caminhos alternativos para a justiça	Oferecer o recurso adequado
Investir em assistência jurídica para os mais vulneráveis	Oferecer serviços integrados	Coletar e disseminar dados sobre os resultados
Aumentar a participação na justiça	Adaptar os serviços às necessidades da justiça	Estabelecer mecanismos eficazes de reclamação

Da mesma forma, a OCDE publicou em 2025 o relatório Tornando os Sistemas de Justiça Mais Eficazes e Centrados nas Pessoas, que também enfatiza a justiça preventiva e acessível. Suas principais propostas incluem esclarecer pontos de entrada e triagem em ambientes de atendimento único ou integrados, fornecer autoajuda e assistência guiada, oferecer serviços jurídicos prestados por não advogados, construir modelos de base comunitária e enfatizar o apoio pós-resolução para garantir resultados e fortalecer a resiliência.[27]

Diversas iniciativas ajudaram a facilitar o acesso à justiça para mais pessoas, especialmente populações vulneráveis. Algumas dessas iniciativas têm escopo nacional, mas podem ser replicadas ou aproveitadas por cidades dentro desses países ou em outros lugares.

Centros locais de justiça integrados. Alguns países criaram centros integrados de justiça onde os cidadãos podem acessar uma variedade de serviços de justiça em um só lugar. Esses centros podem ser construídos em áreas onde vivem comunidades vulneráveis e onde as pessoas geralmente têm mais dificuldade para acessar serviços centralizados de justiça.[28]

Um desses programas, as Casas de Justicia (Casas de Justiça), foi implementado em grandes cidades da Colômbia. As casas estão localizadas em áreas onde populações vulneráveis podem alcançá-las facilmente. Elas abrigam diferentes serviços de justiça (e, em alguns casos, outros serviços também) sob o mesmo teto, como delegados de polícia, varas de família e serviços de conciliação.[29]

As Casas de Justiça atendem a uma variedade de casos. Um estudo de impacto que analisou o funcionamento das Casas de Justicia em três cidades constatou que 33% dos casos atendidos eram conflitos familiares, cerca de 25% estavam relacionados ao direito penal, aproximadamente 15% eram conflitos entre vizinhos e 12% estavam relacionados a dívidas.[30] O mesmo estudo mostrou que, para as pessoas que acessaram as Casas de Justicia, 50% dos casos foram efetivamente resolvidos, percentual significativamente superior à taxa de resolução de um grupo de controle que não utilizou os serviços das Casas de Justicia.[31]

Embora as Casas de Justiça sejam um programa nacional, os centros são implantados a pedido de cidades que precisam cumprir certos critérios: populações de abrangência superiores a 100.000 habitantes, um espaço físico para o funcionamento da casa e investimento orçamentário local em infraestrutura e manutenção. Este é um bom exemplo de como as cidades podem tomar a iniciativa de melhorar o acesso à justiça em parceria com instituições de nível nacional. Neste caso, as cidades fornecem infraestrutura e fundos para custos operacionais, enquanto instituições de diferentes níveis (local, nacional) prestam serviços, todos dentro de diretrizes operacionais articuladas em nível nacional.

Há evidências de que o acesso oportuno e eficaz aos serviços de justiça pode reduzir a violência. Uma análise recente de fatores relacionados a homicídios na cidade de Cali constatou que a proximidade de uma Casa de Justicia constituía um fator de proteção contra homicídios e teve um efeito estatisticamente significativo na redução de homicídios em áreas adjacentes.[32] Iniciativas semelhantes de atendimento integrado para acesso a serviços de justiça foram implementadas em outros lugares. Em Ontário, Canadá, por exemplo, centros de justiça foram criados em várias áreas urbanas para integrar justiça, saúde e serviços sociais.[33]

Outra abordagem é colocar os serviços de justiça dentro de centros mais amplos de prestação de serviços estatais que os cidadãos já utilizam, como bibliotecas, escolas, unidades de saúde ou abrigos para vítimas de violência doméstica. Algumas intervenções, como os Centros de Acceso a Justicia na Argentina, não apenas reúnem diferentes serviços em um só lugar, mas também dispõem de equipes multidisciplinares que apoiam as pessoas na resolução de seus problemas, adotando uma abordagem integrada.[34]

Aconselhamento e soluções não legais para problemas. Os relatórios da OCDE e do Justice for All também enfatizam a necessidade de identificar soluções extrajudiciais para problemas legais. Dentre eles, destacam-se os serviços de mediação e conciliação para resolver disputas (sobre os quais voltaremos mais adiante), o fornecimento de informações em linguagem clara e a regulação e promoção do uso de serviços de parajurídicos. Outra recomendação importante é que organizações da sociedade civil prestem apoio e aconselhamento a populações vulneráveis que enfrentam dificuldades para compreender o sistema jurídico. A rede de centros de aconselhamento ao cidadão no Reino Unido é um bom exemplo desse tipo de apoio. Citizens Advice é uma organização sem fins lucrativos que oferece orientação gratuita às pessoas sobre uma variedade de assuntos, incluindo dívidas, acesso a benefícios do governo, moradia, questões de consumo e questões legais. Os centros utilizam diferentes canais, como atendimento por telefone e orientação online. O Citizens Advice também conta com assessores em centros de saúde por todo o país. Embora independente, é financiada por uma combinação de recursos públicos e outras contribuições. Citizens Advice informou que, em 2024-2025, contava com 1.900 centros de aconselhamento e ajudou 2,7 milhões de pessoas.[35]

Nos Estados Unidos, alguns tribunais distritais estabeleceram centros comunitários de justiça, frequentemente em áreas urbanas, que são um exemplo de uma abordagem integrada e de justiça orientada à resolução de problemas. Esses centros de justiça conectam os tribunais a serviços de apoio integrados e profundamente ligados à comunidade, reforçando vínculos sólidos com comunidades locais e organizações comunitárias.[36]

Usar a tecnologia para tornar os serviços mais acessíveis. A IA e outros tipos de tecnologia estão sendo cada vez mais utilizadas para facilitar o acesso à justiça. Seus usos vão desde traduzir documentos legais para diferentes idiomas, passando por fornecer orientação sobre questões específicas, até o uso de chatbots e aplicativos para guiar os usuários

em processos legais. Por exemplo, o relatório da OCDE destaca o projeto I-ACCESS My Rights, um chatbot baseado em IA que oferece informações jurídicas apropriadas para a idade e de fácil compreensão para crianças na Grécia, Bulgária e Romênia. É destinado a crianças de 13 a 18 anos, especialmente para aquelas que sofreram abuso ou foram vítimas de crime. Fornece informações sobre direitos e procedimentos e orienta sobre como acessar serviços de apoio.[37]

Outro exemplo, o Plano de Recuperação e Resiliência, parte do programa Justiça+ em Portugal, investiu em novas tecnologias para melhorar a experiência das pessoas com o sistema de justiça. A tecnologia foi empregada para otimizar o trabalho dos juízes e para processar, gerenciar e armazenar informações judiciais. A tecnologia também aprimora a experiência do usuário, proporcionando mais alternativas para solucionar problemas e acessar serviços. Um relatório sobre sua implementação afirma que, entre 2022 e 2024, houve quatro milhões de consultas online de processos judiciais por cidadãos, e 410.000 serviços foram acessados em 2022 por meio do Balcão+, um repositório único para diferentes serviços judiciais.[38]

É evidente que a IA e outras novas tecnologias podem contribuir para tornar a justiça mais acessível. Eles podem facilitar mais pontos de acesso ao conectar sistemas e permitir o acesso online a serviços e procedimentos. Chatbots e outros aplicativos podem orientar os cidadãos, fornecer informações acessíveis e simplificar procedimentos. Algumas dessas medidas exigirão coordenação com instituições de jurisdição nacional, mas as cidades podem assumir um papel proativo na promoção de novas abordagens que facilitem o acesso aos serviços. No entanto, iniciativas que melhoram o acesso a serviços utilizando novas tecnologias devem sempre estar cientes de que algumas pessoas não têm acesso à tecnologia mais recente ou podem não saber como usá-la. Mesmo que a disponibilidade de diferentes tipos de comunicação (voz, câmera, chatbots) e de IA possa tornar a tecnologia mais fácil de usar, algumas pessoas ainda podem ter problemas de acesso.

Com base nesses exemplos, há várias maneiras pelas quais as cidades podem melhorar o acesso aos serviços do sistema de justiça e tornar o sistema de justiça mais centrado nas pessoas:

- Ofereça orientação e apoio às pessoas vulneráveis e àquelas que geralmente são excluídas, para que possam acessar mais facilmente os serviços de justiça. Isso pode ser feito diretamente por funcionários da cidade ou em parceria com organizações comunitárias ou da sociedade civil, como Citizens Advice.
- Estabeleça instalações de atendimento completo em áreas vulneráveis para que os cidadãos possam acessar uma variedade de serviços em um único lugar, de fácil acesso e conveniente. Isso pode ser feito por meio de modelos como as Casas de Justiça ou Centros de Acesso à Justiça.
- Forneça pontos de entrada para serviços de justiça em outros locais acessíveis e focados na comunidade (p. ex., centros comunitários e bibliotecas).
- Disponibilize guias e informações em linguagem simples, de fácil compreensão, sobre direitos, procedimentos e serviços. Isso pode ser feito usando novas tecnologias, algumas das quais incorporam IA, como chatbots.

3. Proporcionando mecanismos para que indivíduos possam resolver conflitos

Outra forma pela qual o sistema de justiça pode ajudar a reduzir a violência é resolvendo disputas e conflitos por meio de processos percebidos como legítimos, justos e oportunos. Isso pode ser feito dentro dos sistemas jurídico e judiciário ou fora deles.[39]

Algumas das medidas descritas acima visam facilitar a resolução de problemas legais, tornando os serviços de justiça mais acessíveis e amigáveis. Ainda assim, resolver disputas por meio do tribunal ou do sistema de justiça pode ser trabalhoso, consumir muitos recursos e ser demorado. Muitas pessoas deixam de recorrer ao sistema de justiça formal para resolver seus problemas ou não têm seus problemas adequadamente solucionados quando o fazem. Uma análise do acesso à justiça em países ibero-americanos constatou que apenas 34% das pessoas com necessidades jurídicas não triviais sabem onde encontrar informações e aconselhamento de qualidade, apenas 50% daqueles que desejam ajuda para resolver uma disputa acessam uma autoridade ou organização para obter ajuda, e apenas metade deles consegue uma resolução para seu problema. Mesmo assim, uma proporção significativa daqueles que alcançam uma "resolução",

22 por cento, não sentem que isso resolveu seu problema.[40] Assim, a maioria das pessoas não consegue acessar apoio para resolver disputas, e apenas uma fração delas tem uma resolução que sente ter resolvido seu problema.

Uma alternativa aos processos formais de resolução de conflitos é a mediação. Alguns centros de justiça e tribunais estaduais podem oferecer mediação como alternativa a um processo formal. Em outros casos, a mediação é oferecida por organizações comunitárias. A mediação comunitária pode resolver muitos conflitos em estágio inicial, sem a necessidade de passar por um processo legal formal, e pode ser facilitada por organizações ou pessoas de confiança. Estima-se que haja cerca de 400 centros de mediação nos Estados Unidos, com capacidade para mediar 400.000 disputas anualmente. Três quartos deles oferecem mediação para tribunais de pequenas causas e metade para tribunais civis.[41]

Em Cali, na Colômbia, a mediação comunitária tem sido utilizada em áreas marginalizadas para ajudar pessoas onde há baixa confiança nas instituições formais de justiça, solucionando conflitos comunitários por meio de acordos com a ajuda de líderes locais treinados como mediadores. A maioria dos conflitos atendidos por mediadores comunitários tem uma resolução positiva, resolvendo assim muitos conflitos antes que eles escalem e fazendo isso de forma rápida e no local. Mediadores comunitários são treinados para encaminhar casos mais complicados para tribunais locais e Casas de Justicia. Eles também encaminham membros da comunidade para outros serviços de apoio que não necessariamente fazem parte do sistema de justiça legal. Dessa forma, os mediadores comunitários atuam como uma forma local de justiça orientada para a resolução de problemas, focando na abordagem das causas raízes de uma situação. Uma avaliação recente desse programa concluiu que a mediação comunitária e o sistema de justiça formal trabalham lado a lado e se complementam, fortalecendo o acesso à justiça em áreas com altos níveis de exclusão.[42]

Uma revisão de avaliações de intervenções de resolução de conflitos e justiça restaurativa constatou que as evidências sugerem que esses programas ajudam a reduzir ainda mais a violência comunitária, o que se reflete em taxas mais baixas de reincidência e na diminuição da violência armada em bairros onde foram implementados.[43] As evidências, portanto, sugerem que programas de mediação bem implementados podem contribuir para a redução da violência.

Há exemplos de serviços de mediação que utilizaram a tecnologia para ampliar o acesso para algumas pessoas, p. ex., promovendo mediações online. Uma avaliação de um serviço online de resolução de disputas para casos de família no Condado de Ottawa, Michigan, constatou que aqueles que acessaram mediações online tinham níveis mais altos de satisfação com a justiça processual e tinham maior probabilidade de chegar a acordos do que aqueles que acessavam serviços não online. Também constatou que ambos os tipos de mediações apresentaram níveis semelhantes de satisfação com o resultado entre os usuários.[44]

Em áreas com altos níveis de violência, onde acessar serviços de justiça formal pode ser difícil ou onde as pessoas não confiam nas autoridades, a mediação pode resolver muitos conflitos que podem se tornar violentos. As cidades podem promover e apoiar a mediação, seja por meio de sua própria prestação de serviços ou por meio de organizações comunitárias que frequentemente são confiáveis dentro de comunidades com altos níveis de conflito.

Assim como em outras abordagens comunitárias, a mediação pode ser percebida como mais legítima e confiável do que ações tomadas por meio de órgãos de aplicação da lei ou em ambientes legais formais. Há um paralelo aqui com a forma como algumas cidades estão experimentando equipes de saúde e serviços sociais atuando como primeiros socorristas em chamadas de emergência envolvendo pessoas em sofrimento ou com problemas de saúde mental, com o objetivo de tentar evitar que a situação se agrave.[45] A mediação comunitária pode parecer menos agressiva e intimidadora do que resolver uma disputa com a intervenção de um agente da lei ou de um juiz. Assim como nas respostas a emergências, autoridades policiais e tribunais podem ser acionados caso a mediação não resulte em uma solução satisfatória.

Onde há um histórico conturbado de relação entre comunidades e agências de aplicação da lei, onde abusos no uso da força ou corrupção têm sido comuns, mecanismos alternativos de resolução de conflitos podem desempenhar um papel importante na resolução de problemas. Diante do aumento das medidas autoritárias em algumas partes do mundo, as cidades podem promover mecanismos alternativos de resolução comunitária de conflitos para reduzir os níveis de conflito, mesmo dentro de um contexto de abordagens severas adotadas por outros níveis de governo.

4. Prevenção da Violência por Combate ao Crime Violento e aos Infratores Criminosos

As seções anteriores analisaram maneiras pelas quais o sistema de justiça pode contribuir para limitar os abusos do Estado e ajudar as pessoas a exercer seus direitos e acessar serviços, contribuindo para construir legitimidade e confiança nas instituições. Eles também mostraram como os sistemas de justiça podem ajudar a resolver disputas sobre uma grande variedade de questões, reduzindo a probabilidade de que conflitos sejam resolvidos por meio da violência.

Agora voltamos para a área da justiça que mais diretamente se cruza com a violência, especialmente o crime violento: o sistema de justiça criminal e como os infratores são tratados.

Homicídios e a maioria dos casos de violência física estão sob o escopo da justiça criminal devido ao dano que causam a outros indivíduos e comunidades. O sistema de justiça criminal tende a agir principalmente de forma reativa, ou seja, respondendo a crimes que já ocorreram, incluindo punir pessoas que infringiram a lei. No entanto, o sistema também deve ser considerado uma das partes mais poderosas de qualquer estratégia que vise prevenir futuros crimes e violência. Isso exige estratégias que não foquem apenas nos resultados individuais, mas sim em orientar os sistemas de justiça criminal em torno de uma dissuasão eficaz e abordagens de ecossistema mais amplo para a prevenção da violência e do crime.[46]

Em alguns casos, os sistemas de justiça criminal podem reproduzir danos, não apenas falhando em evitar crimes que ocorram, mas também contribuindo para gerar mais violência. O sistema de justiça criminal, e especialmente o sistema prisional quando não funciona, pode ser, como dizem criminologistas, "criminogênico."[47]

A impunidade, especialmente se combinada com oportunidades para atividades ilegais que geram altos lucros, pode se tornar terreno fértil para altos níveis de crimes violentos. Identificar, levar a julgamento, sentenciar e sancionar infratores de forma adequada e justa não apenas reforça a lei e pune o infrator, mas, quando feito de forma imparcial e eficiente, comunica algo aos potenciais infratores e às comunidades.

Dessa forma, um sistema de justiça criminal eficaz pode atuar como um elemento de dissuasão contra potenciais geradores de violência. A dissuasão focada, uma das estratégias de redução da violência mais bem avaliadas de forma consistente,[48] depende fortemente da capacidade de efetivar a ameaça de sancionar indivíduos e/ou grupos por meio do sistema de justiça criminal.

Estratégias de dissuasão focadas, quando bem implementadas, devem ser credíveis e contar com sanções rápidas e garantidas; de fato, a rapidez e a certeza das sanções são mais importantes para dissuadir o crime do que a severidade da punição.[49] Transmitir a mensagem de que aqueles que continuarem a agir de forma violenta serão processados e sancionados, e dar seguimento a essa mensagem, é parte central da dissuasão focada. A falta de capacidade para isso comprometerá a implementação adequada de tal estratégia. Como observam Anthony Braga e Philip Cook, "Os impactos dissuasores são, em última análise, determinados pela percepção dos infratores sobre o risco e a certeza da sanção."[50] Este é um exemplo de como aproveitar o sistema de justiça de forma direcionada para obter os melhores resultados na redução da violência.

A incapacidade de identificar e responsabilizar crimes violentos pode contribuir para a normalização do crime e de trajetórias criminosas que sobrecarregam os sistemas de justiça e podem comprometer a segurança nacional. Isso é o que Marcelo Bergman chama de altos equilíbrios de criminalidade, para os quais o fracasso do sistema de justiça criminal contribuiu.[51] Ele argumenta que as reformas nos sistemas de justiça criminal na América Latina nas últimas décadas não resultaram em uma dissuasão mais eficaz do crime. Parte do problema, em sua visão, é que o sistema de justiça não se percebe como parte de um aparato de dissuasão do crime.[52] Locais que conseguiram reduzir significativamente a violência em contextos de altos equilíbrios de criminalidade exigiram uma estratégia robusta de aplicação da lei, focada em desarticular economias ilegais e grupos criminosos. O desafio é fazê-lo respeitando a ordem baseada em regras, sem recorrer a medidas autoritárias, e tornando-a legítima.

Um sistema de justiça criminal eficaz inclui a capacidade das agências de aplicação da lei de identificar e prender infratores, apresentar casos sólidos em tribunal para determinar responsabilidades e aplicar sentenças proporcionais que reduzam a probabilidade de crimes futuros, além de sua atuação direcionada para desarticular organizações criminosas e desestabilizar economias ilegais (junto com outras medidas administrativas).

O restante desta seção será dividido em duas partes, uma sobre a melhoria do trabalho dos tribunais de acusação e criminais, especialmente com o uso de novas tecnologias, e outra sobre como os infratores são tratados, pensando na prevenção de mais violência.

Uso de IA e Outras Tecnologias para Melhorar os Resultados da Justiça Criminal

A capacidade e a eficácia da justiça criminal e sua contribuição para a redução da violência urbana podem ser aprimoradas com o uso de novas tecnologias. Este tem sido um campo de rápido desenvolvimento, e o quanto isso mudará o cenário ainda está para ser visto. Também é uma área em que há preocupações sobre algumas das implicações das novas tecnologias em termos de direitos, vieses, precisão e opacidade dos programas utilizados.[53]

À medida que a tecnologia evolui, permitindo a captura de mais informações e o aumento significativo da análise de diferentes tipos de rastros digitais, novas tecnologias estão sendo empregadas para coletar, revisar e analisar evidências em processos criminais. Entre essas tecnologias estão a imagem balística, a localização e informações de contato de dispositivos móveis, a análise de redes sociais, a análise de inúmeras câmeras de vigilância urbanas, câmeras corporais, leitura de placas de veículos, softwares de reconhecimento facial e análise de DNA.[54] A capacidade de coletar e processar mais informações é amplamente aprimorada pelas novas tecnologias, mas as informações coletadas ainda precisam ser revisadas e integradas por detetives e promotores. Em combinação, o uso da tecnologia junto com mais e melhores equipes de detetives pode produzir resultados sólidos.

Por exemplo, o projeto de resolução de homicídios do Departamento de Polícia de Boston fortaleceu a unidade de homicídios e implementou novas técnicas e protocolos entre 2012 e 2014, além de conseguir aumentar as taxas de resolução de 47% em 2007–2011 para 66% quando a intervenção foi feita.[55] Além disso, o Instituto de Tecnologia e Justiça de Oxford desenvolveu um Atlas de Justiça por IA para mapear exemplos de como a IA está sendo usada e regulada em sistemas de justiça criminal em diferentes países. Serve de referência para cidades e países que buscam entender como essa tecnologia está sendo utilizada nesse campo.[56] O atlas categoriza exemplos por funções: aplicação da lei, promotores, tribunais, defesa.

Muitas jurisdições incorporaram tecnologia de IA para melhorar sua eficiência na gestão de processos, tanto na fase preparatória para serem levados ao tribunal quanto durante o andamento dos processos judiciais. Estes incluem o uso de softwares para priorizar casos urgentes quando há uma grande carga de casos; ferramentas para resumir precedentes, elaborar moções e gerar esboços de pesquisa jurídica; e tecnologia para transcrever e analisar entrevistas e outras informações. Essas tecnologias permitiram que promotores e tribunais fossem mais eficientes na preparação e no processamento de processos judiciais.

Em Buenos Aires, segundo relatos, o sistema de gestão de casos Prometea automatizou 50% da carga de trabalho da promotoria e aumentou sua produtividade em 300%.[57] Um sistema de gestão de casos semelhante está sendo utilizado na Colômbia.

Outras tecnologias que auxiliam decisões baseadas em análises de IA têm se mostrado mais controversas, e alguns exemplos evidenciam os desafios apresentados pela rápida incorporação de tecnologias emergentes na justiça criminal. Entre elas, destacam-se tecnologias que avaliam o risco apresentado por pessoas com base em seu histórico e características pessoais. Algumas jurisdições permitem o uso dessa tecnologia, desde que haja revisão humana e a decisão final seja tomada por pessoas. Nesses casos, também há o receio de que muitos dos dados e programas que os analisam sejam propriedade de empresas privadas, o que dificulta regulamentar, acessar e reforçar as proteções legais e os padrões de privacidade.[58]

A maioria dos tribunais dos EUA em todos os estados agora utiliza algum tipo de ferramenta de avaliação de risco baseada em IA nas fases pré-julgamento e sentença de litígios criminais, embora existam casos documentados em que essas tecnologias se mostraram ineficazes ou apresentam vieses. Um caso foi a iniciativa de policiamento inteligente LASER (Los Angeles Strategic Extraction and Restoration Program), implementada pelo Departamento de Polícia de Los Angeles: uma ferramenta de policiamento preditivo usada para identificar infratores crônicos e pontos críticos de criminalidade. Uma auditoria revelou que metade dos infratores identificados tinha zero ou uma prisão por crime violento e 10 por cento não teve nenhuma interação significativa com a polícia. Após essa auditoria, o departamento de polícia abandonou o uso da tecnologia. Em Chicago, o uso de um programa semelhante de avaliação de risco centrado na pessoa pela força policial também resultou em resultados negativos.[59]

Na Colômbia, o Ministério Público desenvolveu um programa chamado PRISMA (Perfil de Riesgo de Reincidencia para Solicitud de Medidas de Aseguramiento) para ajudar a decidir se deve solicitar a prisão preventiva de alguém sob investigação, com base no risco de reincidência. Utilizando dados da polícia e do Ministério Público, o algoritmo prevê se há alto risco de a pessoa cometer um crime enquanto aguarda julgamento, ajudando assim na decisão sobre a detenção preventiva. O sistema foi implementado em 2016, mas posteriormente foi descontinuado devido ao seu alto risco de viés.[60]

Duas grandes questões surgem com a incorporação dessas novas tecnologias à justiça criminal, especialmente a inteligência artificial, para analisar dados e priorizar ações: quão precisa, exata e útil para a tomada de decisões é a informação produzida, e como essa informação é utilizada e acompanhada posteriormente?

A IA e outras tecnologias avançadas já estão sendo utilizadas em muitas partes do mundo, e seu uso rapidamente se tornará cada vez mais comum. Sua aplicação em tarefas de suporte administrativo e na análise de grandes volumes de dados acelerará significativamente muitos processos e pode ajudar a tornar o sistema de justiça mais eficiente. Os governos municipais podem fornecer às forças policiais, promotorias e juízes acesso a essas tecnologias, além de treinamento e suporte para utilizá-las adequadamente. Mesmo em arranjos governamentais nos quais as autoridades locais não têm controle direto sobre instituições do setor de justiça controladas em nível nacional ou estadual, elas podem muitas vezes apoiar o trabalho dessas instituições com tecnologia, treinamento e outros recursos.

Melhorar a eficiência do sistema de justiça criminal é necessário para reduzir a violência em áreas com altos níveis de crimes violentos e impunidade, onde a carga de casos sobrecarrega o sistema. A incorporação de novas tecnologias para direcionar esforços, agilizar processos e lidar com um número maior de casos é uma área promissora de desenvolvimento. Por outro lado, o uso de algoritmos e, mais recentemente, de IA para auxiliar na tomada de decisões na aplicação da lei, na acusação e na sentença, e na decisão de medidas para os infratores, é um campo ainda repleto de incertezas e dilemas. Sua implementação, especialmente o uso de previsões individualizadas, levanta questões sobre precisão, vieses e violação de direitos individuais.

As cidades devem acompanhar de perto esse campo devido ao seu rápido desenvolvimento, ao seu potencial impacto na melhoria dos resultados do sistema de justiça e aos riscos que representa para a confiança no sistema e para as relações com a comunidade. As cidades devem revisar diretrizes e recomendações sobre o uso de tecnologia e desenvolver seus próprios padrões, protocolos e diretrizes.[61] As cidades também podem considerar a realização de testes-piloto de tecnologias promissoras, com supervisão e avaliação para monitorar e controlar possíveis vieses e conflitos com direitos individuais.[62] A implementação de tecnologias que possam gerar resultados inadequados e tratar indivíduos e comunidades de forma injusta pode minar a confiança nas autoridades.

No geral, as cidades, em parceria com outros níveis de governo e outros atores institucionais, devem buscar usar a tecnologia para melhorar os resultados do sistema de justiça criminal e ajudar a dissuadir crimes violentos, mas devem fazer isso com cuidado, monitorando sua implantação e com supervisão para reduzir possíveis efeitos indesejados.

Prevenção da Violência: Trabalho com Infratores

O papel sancionador do sistema de justiça (seja por meio de sentenças, multas ou outras penalidades) tem como objetivo reforçar a justiça responsabilizando os infratores conforme a lei, mas também pode contribuir para melhorar a segurança e prevenir mais violência.

Em alguns países (os Estados Unidos e muitas partes da América Latina), as populações carcerárias aumentaram significativamente à medida que os sistemas de justiça introduziram penas mais severas para um número maior de crimes. Em teoria, o encarceramento pode ter várias funções sobrepostas:

- **Como punição.** Restringir a liberdade de circulação dos infratores é uma forma de fazê-los pagar pelo dano que causaram.
- **Como incapacitação.** Quando está atrás das grades, alguém que talvez continuasse a cometer crimes não poderá fazê-lo, protegendo a comunidade.
- **Como um período para reabilitação.** Embora a reabilitação não exija estar preso, a ênfase na reabilitação muda a forma como o infrator é tratado durante o período atrás das grades. A ênfase está no desenvolvimento de habilidades para evitar a reincidência pós-encarceramento.
- **Como um dissuasor.** Penas de prisão severas são propostas como uma mensagem para outros potenciais infratores sobre as consequências de cometer um crime, o que deve dissuadi-los de fazê-lo. No entanto, vários autores sugerem que o efeito dissuasor de sentenças longas e severas é exagerado.[63]

A eficácia do encarceramento em massa e das sentenças severas na redução dos níveis de criminalidade tem sido questionada, porque essas medidas também podem causar muito dano a partes da população e comunidades inteiras.[64] Ao mesmo tempo, reduzir o número de presos nos Estados Unidos foi possível sem aumento dos índices de criminalidade.

Marcelo Bergman argumentou que, na América Latina, o aumento da população carcerária não só não ajudou a reduzir a criminalidade, como também foi um fator no crescimento da criminalidade. Isso se deve em parte à alta rotatividade de pessoas nas prisões. Segundo Bergman, criminosos na América Latina consideram o tempo na prisão como uma etapa normal de sua trajetória de vida, de modo que há pouco efeito de dissuasão.[65] As prisões em muitos países são ambientes violentos, onde pessoas condenadas se conectam a outros criminosos e grupos criminosos, e frequentemente aprendem com eles. Em muitos lugares, as prisões não reabilitam. Além disso, muitas vezes há pouco apoio para pessoas ex-encarceradas que são liberadas e precisam retornar a condições de vida difíceis, onde o crime é uma opção para sobreviver.[66]

Para muitos crimes, existem alternativas às penas privativas de liberdade que podem ser mais eficazes para prevenir futuros crimes e violência. A descriminalização de infrações que podem ser abordadas de outras formas pode ajudar a reduzir a população carcerária. Também podem ser possíveis programas de desvio, nos quais os infratores têm a oportunidade de concordar em se comprometer a realizar certas ações em vez de passar por um julgamento. As sentenças podem ser não privativas de liberdade e focar na reparação dos danos causados e na reabilitação dos infratores. Há muitos exemplos da aplicação dessas medidas para diminuir o número de pessoas que cumprem penas de prisão.[67]

É importante que as sentenças respondam aos desejos e necessidades das vítimas. Lenore Anderson documentou que muitas vítimas não sentem que o dano que sofreram é reparado por julgamentos judiciais e sentenças severas, e que prefeririam que as sentenças se concentrassem em trabalhar com os infratores para que eles tenham oportunidades e habilidades que lhes permitam encontrar opções fora do crime.[68]

Assim como ocorre na justiça criminal de modo geral, a tecnologia também pode desempenhar um papel ao oferecer alternativas à prisão para alguns tipos de crime. Por exemplo, alguns países utilizam monitoramento eletrônico como alternativa à prisão. Na Suécia, onde é amplamente adotado desde a década de 1990, estudos sugerem que o monitoramento eletrônico reduz a reincidência criminal e melhora os resultados laborais dos infratores.[69]

A tecnologia também pode ajudar a reduzir a população carcerária, mas fazer isso sem impactos negativos à segurança requer dados precisos, incluindo uma variedade de variáveis além dos níveis de encarceramento. A Fundação MacArthur, por meio de seu programa Justice + Reform, vem trabalhando com um grupo de cidades desde 2015 para reduzir a população carcerária. Até 2024, essas cidades conseguiram reduzir a população carcerária em 18,6%.[70] A coleta e processamento de dados sobre a população carcerária permitiu que esses locais projetassem e monitorassem seus planos de redução da população prisional.

Novas tecnologias e o uso de dados podem, portanto, apoiar esforços para reduzir os níveis de prisão e detenção preventiva sem afetar significativamente os níveis de criminalidade. As sentenças de prisão devem ser reservadas para os tipos mais graves de crimes e para aqueles que representam o maior risco para a sociedade. Isso poderia evitar os efeitos criminogênicos do encarceramento, que geram mais crimes em vez de reduzi-los. Os esforços para reduzir a população carcerária devem ser acompanhados por outras medidas que garantam responsabilização por parte dos infratores, que as vítimas sintam que são ouvidas e que a justiça seja feita. As autoridades devem incluir medidas para monitorar aqueles que estão cumprindo sanções alternativas à prisão, especialmente por meio de programas que apoiam os infratores, para que possam se reintegrar à sociedade de maneira significativa e afastada do crime.

Recomendações para Cidades Enfrentarem os Desafios Atuais dos Sistemas de Justiça

Um sistema de justiça justo, acessível e eficaz pode contribuir para a redução da violência nas cidades de várias formas, algumas mais diretas do que outras. O sistema de justiça aborda temas que vão desde o acesso efetivo a direitos básicos para todos e a resolução de conflitos cotidianos até o combate a grupos de crime organizado que usam a violência de forma sistemática. Não existe uma solução mágica para reduzir a violência, mas um sistema de justiça eficaz irá impor limites à violência estatal; assegurar direitos e tratamento justo para todos; ser fácil de entender, acessar e navegar; resolver problemas e conflitos de forma eficaz; e sancionar infratores que cometem crimes graves de modo a prevenir novas ocorrências de violência.

Em muitos casos, líderes e atores em nível municipal poderão implementar diretamente medidas relacionadas à justiça para ajudar a reduzir a violência. No entanto, como o sistema de justiça abrange instituições em vários setores e em diferentes níveis governamentais, as autoridades municipais também precisarão colaborar com outros atores para mobilizar o sistema de justiça em esforços de redução da violência.

Como em outras questões, as transformações globais abordadas neste compêndio estão trazendo grandes mudanças e desafios ao sistema de justiça. A ascensão de regimes autoritários e o enfraquecimento do sistema multilateral desafiam o papel dos sistemas de justiça internacionais e nacionais em definir um quadro justo para a ação do Estado e limitar seu uso arbitrário de força e violência. Os rápidos avanços tecnológicos abrem a possibilidade de tornar os sistemas de justiça mais acessíveis e mais eficientes na gestão de grandes cargas de trabalho e na resolução de casos criminais. No entanto, o ritmo acelerado dos avanços e a opacidade da IA e dos modelos avançados de linguagem também apresentam riscos, incluindo equívocos na identificação de infratores e a perpetuação de vieses contra pessoas de determinados grupos sociais.

Com base nesta revisão de como as cidades e atores em outros níveis têm respondido aos desafios e oportunidades atuais, seguem algumas recomendações de ações que as cidades podem tomar para apoiar seus esforços de redução da violência por meio de intervenções no sistema de justiça.

Estratégias de prevenção à violência oportunas, equilibradas, baseadas em evidências e eficazes, que sejam percebidas como justas e legítimas, devem ser implementadas antes de escaladas de violência. Isso é especialmente verdadeiro para a violência relacionada ao crime e ajudará a reduzir a demanda popular por ações duras que frequentemente dão suporte a medidas excepcionais e autoritárias.

Quando medidas excepcionais que suspendem garantias constitucionais e o Estado de Direito normal são tomadas, ou quando intervenções severas são propostas em nível nacional contra salvaguardas legais, governos municipais e outros atores municipais devem contestá-las por meios legais. Como vimos, algumas cidades tiveram sucesso em contestar estados de exceção e medidas que ultrapassam os marcos legais nacionais e internacionais por meio de tribunais superiores e jurisdições internacionais. Para isso, entretanto, as cidades devem contar com um conselho jurídico forte e departamentos jurídicos para avançar com esses desafios quando houver risco de medidas autoritárias.

Coalizões, redes e associações de cidades e governos locais, dentro dos países e além das fronteiras nacionais, devem reagir a uma agenda autoritária promovendo estratégias de redução da violência baseadas em regras e justas. Múltiplas plataformas existentes desempenham ou podem desempenhar esse papel. Se o multilateralismo entre Estados-nação for enfraquecido, a cooperação internacional e o desenvolvimento de agendas comuns entre cidades podem contrabalançar essa tendência, promovendo abordagens baseadas em regras para a redução da violência e do crime.

As cidades devem trabalhar para tornar os sistemas e procedimentos de justiça mais fáceis de acessar e navegar. Muitos problemas jurídicos podem ser resolvidos fora do sistema judicial formal, em ambientes comunitários, com bons conselhos fornecidos, p. ex., por serviços de parajurídicos. As cidades podem criar espaços em bairros marginalizados onde uma variedade de serviços jurídicos e de justiça são oferecidos em um ambiente acolhedor para apoiar aqueles que necessitam. A tecnologia pode ser aproveitada para tornar os serviços de justiça mais acessíveis, e as cidades podem investir nessa tecnologia. Isso vai desde chatbots que fornecem conselhos, aplicativos que traduzem leis e guias até serviços de mediação online. A tecnologia, inclusive a IA, pode tornar os serviços de justiça mais acessíveis, fáceis de utilizar e mais eficientes, caso consigam lidar com problemas legais de forma mais eficiente.

As cidades também devem atuar junto a órgãos de segurança pública, delegacias, escritórios de advocacia e o sistema judiciário para adotar progressivamente, com salvaguardas, novas tecnologias que possam aprimorar a agilidade e a capacidade de administrar grandes quantidades de processos e solucionar casos. Um sistema de justiça criminal que seja rápido, capaz de lidar com grandes volumes de processos e gere resultados considerados justos e legítimos pode contribuir para reduzir a violência. A tecnologia, incluindo a inteligência artificial, pode ajudar a alcançar esse objetivo, e as cidades podem incorporá-la nas áreas sob sua responsabilidade ou apoiar outras agências na adoção dessas ferramentas. Isso inclui softwares de gestão de casos, softwares para análise de documentos e legislação, tecnologias para coletar e analisar evidências (reconhecimento de placas, câmeras corporais, reconhecimento facial, dados telefônicos) e tecnologias para ajudar a avaliar riscos apresentados por determinados indivíduos ou locais (p. ex., policiamento preditivo baseado em pessoas e lugares).

Cidades, no entanto, devem agir com cautela ao adotar novas tecnologias. As cidades devem envidar esforços para compreender como as tecnologias preditivas e os modelos de aprendizagem operam e testar possíveis erros e vieses para evitar a discriminação contra populações específicas. As cidades devem dispor de mecanismos para treinar suas equipes, bem como para compreender, testar e experimentar tecnologias — incluindo a capacidade de pesquisar, supervisionar e, potencialmente, limitar seu uso — antes da implementação, em vez de adotar tecnologias emergentes de forma indiscriminada.

Em última análise, as cidades precisam encontrar um equilíbrio entre adotar novas tecnologias que possam ajudá-las a melhorar o funcionamento do sistema de justiça e implementar seu uso em um ritmo que permita compreender possíveis vieses e erros que possam reproduzir, com sérias consequências para a prestação de justiça justa e potencialmente prejudicando a confiança no sistema.

Notas Finais

1 O autor gostaria de agradecer à equipe da Peace in Our Cities pelos comentários e sugestões em versões anteriores deste capítulo, e especialmente a Jai-Ayla Sutherland pelo apoio que tornou o texto mais claro e fácil de ler. Toda a responsabilidade pelo conteúdo do capítulo permanece com o autor.

2 Ali O Shodunke et al., "Estabelecendo a Conexão entre Justiça Multidão, Violações dos Direitos Humanos e Estado: Evidências da Nigéria," *International Journal of Law, Crime and Justice* 72 (2023): 100573, https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2022.100573; Tom R. Tyler, "Justiça Processual, Legitimidade e o Estado de Direito Eficaz," *Crime and Justice* 30 (2003).

3 Marcelo Bergman, *El negocio del crimen: El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina* (Fondo de Cultura Económica, 2023).

4 World Justice Project, *Índice do Estado de Direito 2025*, (World Justice Project, 2025), 34, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2025.pdf.

5 https://www.ipsos.com/en/what-worries-world-september-2024.

6 Lucía Dammert, "¿Un "modelo Bukele" para América Latina?," *Conexión América Latina*, Ano 3, vol. 2 (2022), https://www.cadal.org/informes/pdf/Un-modelo-Bukele-para-America-Latina.pdf; Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Informe Estado de exceção e direitos humanos em El Salvador, (CIDH, 2024), https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/Informe_EstadoExcepcionDDHH_ElSalvador.pdf.

7 Jerónimo López, "¿Por qué los gobiernos latinoamericanos siguen apostando por los estados de excepción?", Insight Crime, 14 de outubro de 2024, https://insightcrime.org/es/noticias/gobiernos-latinoamericanos-siguen-apostando-estados-excepcion/; Santiago Vanegas, "El presidente de Perú, José Jerí, declara estado de emergencia en Lima y Callao durante 30 días por la inseguridad", BBC News Mundo, 22 de outubro de 2025, https://www.bbc.com/mundo/articles/cly4nlv7w37o; "Ecuador: Noboa declara nuevo estado de excepción en varias provincias y municipios", France 24, 1º de janeiro de 2026, https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20260101-ecuador-noboa-declara-nuevo-estado-de-excepci%C3%B3n-en-varias-provincias-y-municipios.

8 Enrique Betancourt, Enfrentando o Falso Dilema: Um Guia de Comunicação para Promover Abordagens Equilibradas e Eficazes de Segurança Pública, Peace in Our Cities, 27/10/2025, https://peaceinourcities.org/wp-content/uploads/2025/12/v7-en-Tackling-the-False-Dilemma-PiOC.pdf.

9 *Peace in Our Cities, Princípios Orientadores e Ações Inspiradoras: Operacionalizando a Resolução para Reduzir a Violência Urbana*, Peace in Our Cities, outubro de 2022, https://peaceinourcities.org/wp-content/uploads/2022/10/Guiding-Principles-and-Inspiring-Actions_Peace-In-Our-Cities.pdf.

10 Betancourt, *Tackling the False Dilemma*.

11 https://www.theguardian.com/us-news/2025/oct/09/trump-national-guard-troops-chicago-ruling.

12 https://conectas.org/en/noticias/the-supreme-federal-court-has-scheduled-a-hearing-to-discuss-the-large-scale-operation-that-left-more-than-120-people-dead-in-rio.

13 Public Rights Project, "Coalizão de Governos Locais apresenta Amicus Curiae para bloquear implantação ilegal de forças de segurança federais em Minnesota", comunicado à imprensa, 22 de janeiro de 2026, https://www.publicrightsproject.org/news-insights/press-releases/coalition-of-local-governments-files-amicus-brief-to-block-unlawful-federal-law-enforcement-deployment-in-minnesota/.

14 Public Rights Project, "Tribunal decide que a administração Trump não pode reter ou congelar financiamento federal para cidades e condados que rotula como 'jurisdições santuário'", comunicado de imprensa, 22 de agosto de 2025, https://www.publicrightsproject.org/news-insights/press-releases/court-rules-trump-administration-cannot-withhold-or-freeze-federal-funding-to-cities-and-counties-it-labels-as--sanctuary-jurisdictions/.

15 Lauren Gambino, "Juiz bloqueia temporariamente tentativa de Trump de mobilizar a Guarda Nacional em Chicago," *Guardian*, 9 de outubro de 2025, https://www.theguardian.com/us-news/2025/oct/09/trump-national-guard-troops-chicago-ruling; Associated Press, "Juiz decide que agentes do ICE no Oregon não podem prender pessoas sem mandados," *Guardian*, 6 de fevereiro de 2026, https://www.theguardian.com/us-news/2026/feb/05/ice-immigration-raids-oregon.

16 https://peaceinourcities.org/.

17 https://efus.eu/who-we-are/.

18 https://globalinitiative.net/announcements/gi-toc-serves-as-the-technical-secretariat-of-newly-launched-latin-american-anti-organized-crime-initiative/.

19 https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/access-to-justice.html.

20 https://www.sdg16.plus/justice-action-coalition/.

21 https://www.c40.org/.

22 Tyler, *Justiça Processual*.

23 Veja o capítulo dois deste compêndio de Santiago Tobón, "Organized Crime as Urban Governance: How Criminal Groups Rule Cities and What Local Governments Can Do".

24 Angelina S. Godoy, "Quando 'Justiça' é Criminal: Linchamentos na América Latina Contemporânea," *Theory and Society* 33 (2004): 621–651, https://doi.org/10.1023/B:RYSO.0000049192.62380.29.

25 OCDE, Tornando os Sistemas de Justiça Mais Eficazes e Centrados nas Pessoas: Avançando por um Estado de Direito Responsivo, OCDE, 12 de novembro de 2025, https://doi.org/10.1787/e02fd90b-en.

26 *Força-Tarefa sobre Justiça, Justiça para Todos — Relatório Final*, *Centro de Cooperação Internacional*, 2019, https://cic.nyu.edu/wp-content/uploads/2023/02/english_task_force_report_27jun19-min_compressed.pdf.

27 OECD, *Tornar os sistemas de justiça mais eficazes e centrados nas pessoas*, 51.

28 OECD, *Tornando os Sistemas de Justiça Mais Eficazes e Centrados nas Pessoas*.

29 Hague Institute for Innovation of Law, *O Caso das Casas de Justiça: Centros de Justiça Comunitária*, HiiL, março de 2022, https://dashboard.hiil.org/wp-content/uploads/2022/11/HiiL-Case-study_Community-Justice-Services_Houses-of-Justice.pdf.

30 Universidad Nacional de Colombia, Evaluación de impacto del programa nacional de casas de justicia: metodología para su realización y aplicación piloto en las casas de justicia de Chiquinquirá—Cartagena (Bolívar), Cuba—Pereira (Risaralda) y Chaparral (Tolima).—Informe Final, Instituto de Estudios Urbanos, 2011, https://www.suin-juriscol.gov.co/biblioteca/DboRegistros/DetailsBasic/Evaluacion%20de%20impacto%20de%20casas%20de%20justicia.pdf.

31 Universidad Nacional de Colombia, *Avaliação de impacto do programa nacional de casas de justiça,* 89.

32 Carlos E. Pinzón-Florez, Marcela Díaz Rivadeneira e Germán Escobar Morales, "Determinantes sociais, entorno urbano e políticas de segurança: uma análise ecológica espacial e de séries temporais em Santiago de Cali, Colômbia, 2015–2024," Rev Panam Salud Publica, 49:e131 (2025), https://iris.paho.org/items/211670bf-2721-4f2b-8460-f786d3104b24.

33 https://www.ontario.ca/page/justice-centres.

34 Gustavo Maurino, *Putting People at the Center: A Case Study on Access to Justice Centers in Argentina,* Center on International Cooperation, 2020, https://www.justice.sdg16.plus/.

35 https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/information/what-we-do/.

36 Sarah Murray e Tamara Tulich, *Centros de Justiça Comunitária Normalizados?* "Tornando o Impossível Possível", *Contemporary Justice Review* 27, nº 1 (2024): 40–53, https://doi.org/10.1080/10282580.2024.2344775.

37 OECD, *Tornando os Sistemas de Justiça Mais Eficazes e Centrados nas Pessoas*, p. 60.

38 República de Portugal, Transformação Digital da Justiça: Dois Anos do Plano de Recuperação e Resiliência, República de Portugal, 2023, https://mais.justica.gov.pt/wp-content/uploads/2024/03/livro_prr-2024-03-22-EN-digital.pdf.

39 Em alguns países, métodos comunitários de resolução de conflitos são considerados parte do sistema judiciário, mesmo que não façam parte do aparato judiciário estatal.

40 Ibero American Alliance for Access to Justice, Report on Access to Justice in Ibero-America, Pathfinders, 2023, https://cic.nyu.edu/wp-content/uploads/2024/01/Report-on-Access-to-Justice-in-Ibero-America-2023-EN.pdf.

41 https://www.aboutrsi.org/special-topics/community-mediation-basics#:~:text=What%20Is%20Community%20Mediation%3F,confrontation%2C%20prolonged%20litigation%20or%20violence.

42 Boris Salaza et al., Evaluación del efecto del proyecto Abriendo Caminos—Justicia Inclusiva en la forma en que las comunidades tramitan los conflictos y su influencia en la confianza hacia los servicios de justicia local, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica, Universidad del Valle, 2025, https://www.alvaralice.org/wp-content/uploads/2026/04/Evaluacion-Abriendo-Caminos-Justicia-Inclusiva.pdf.

43 Caroline Harmon-Darrow, "Intervenções de Resolução de Conflitos e Prevenção Terciária da Violência entre Adultos Urbanos Não Íntimos: Uma Revisão da Literatura" ["Conflict Resolution Interventions and Tertiary Violence Prevention Among Urban Nonintimate Adults: A Review of the Literature"], *Trauma, Violence & Abuse* 23, n. 1 (2022): 3–19, https://www.jstor.org/stable/27124879.

44 Jennifer Shack and Donna Shestowskym, Online Dispute Resolution for Post-Judgement Family Cases: A Report to the Ottawa County, Michigan, Friend of the Court, University of California, Davis, and Resolution Systems Institute, 2022, https://s3.amazonaws.com/aboutrsi/591e30fc6e181e166ffd2eb0/RSI-Evaluation-of-ODR-for-Post-Judgment-Family-Law-Cases---Michigan---FINAL.pdf.

45 Christie Thompson, *Enviando Socorristas Desarmados em vez de Policiais: O Que Aprendemos*, *The Marshall Project*, 25 de julho de 2024, https://www.themarshallproject.org/2024/07/25/police-mental-health-alternative-911.

46 Laboratorio de Justiça e Política Criminal, "Justice Systems and Organized Crime in Latin America: Five Key Areas for Improvement," Organized Against Crime, Policy Document 08, janeiro de 2026, https://www.organizedagainstcrime.org/es/_files/ugd/e04819_4597d55006dc443d83e7bf94cb019156.pdf.

47 Danielle Sered, *Until We Reckon: Violence, Mass Incarceration, and a Road to Repair* (New Press, 2024).

48 Anthony A. Braga, Brandon S. Turchan e David L. Weisburd, "Dissuasão Focada Pode Reduzir o Crime: Uma Revisão Sistemática de Ensaios Controlados Randomizados e Quase-Experimentos," *Criminology & Public Policy*, 5 de fevereiro de 2026, 1–31, https://doi.org/10.1111/1745-9133.70012.

49 Pessoas e grupos que são alvo de dissuasão focada também recebem apoio na forma de serviços sociais, treinamento de emprego e outras intervenções semelhantes.

50 Anthony A. Braga e Philip J. Cook, *Policiando a Violência com Armas de Fogo: Reformas Estratégicas para Controlar Nosso Problema Criminal Mais Urgente* (Oxford University Press, 2023), 109.

51 Bergman, *El negocio del crimen*.

52 Bergman, *Negócio do crime*, 259.

53 Sarah Brayne, *Prever e Vigiar: Dados, Discricionariedade e o Futuro do Policiamento* (Oxford University Press, 2020).

54 Thomas E. Christoff, Shelby Hickman, Zoë Thorkildsen, Monique Jenkins, Jennifer Lafferty, Melissa Gutierrez e Heleana Melendez, *Guia de Implementação de Tecnologia: Abordando o Crime por Meio de Tecnologia Inovadora*, Serviço de Policiamento Orientado para a Comunidade, 2024, https://portal.cops.usdoj.gov/resourcecenter/content.ashx/cops-r1169-pub.pdf.

55 Braga e Cook, *Policiamento da Violência com Armas de Fogo*, 124-125.

56 https://www.techandjustice.bsg.ox.ac.uk/ai-atlas.

57 Elsa Estevez, Pablo Fillottrani e Sebastián Linares Lejarraga, *PROMETEA: Transformando la administração de justiça com ferramentas de inteligência artificial*, *Banco Interamericano de Desenvolvimento*, 2020, https://doi.org/10.18235/0002378.

58 Brayne, *Predict and Surveil*.

59 National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, Law Enforcement Use of Predictive Policing Approaches: Proceedings of a Workshop (National Academies Press, 2025), https://doi.org/10.17226/28036.

60 Daniel Mejía, "Prisión preventiva focalizada para enfrentar a reincidência criminal: uma proposta de política baseada em evidências para a Colômbia," CEDE, Universidad de los Andes, 2026, https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/5ca7eab0-ef15-46be-876f-04fdd6667c89/content; Oxford Institute of Technology and Justice, "Colômbia," Universidade de Oxford, informações atualizadas em março de 2026, https://www.techandjustice.bsg.ox.ac.uk/research/colombia.

61 Veja, por exemplo, o relatório final do Departamento de Justiça dos EUA em resposta à Ordem Executiva 14110, *Desenvolvimento e Uso Seguro, Protegido e Confiável da Inteligência Artificial*: *Inteligência Artificial e Justiça Criminal*, Departamento de Justiça, 3 de dezembro de 2024, https://www.justice.gov/olp/media/1381796/dl; também UNESCO, *Diretrizes para o Uso de Sistemas de IA em Cortes e Tribunais*, 2025, https://doi.org/10.58338/LIEY8089.

62 Veja, por exemplo, Mejía, "Prisión preventiva focalizada para enfrentar la reincidencia criminal".

63 Bergman, *El negocio del crimen;* Sered, *Until We Reckon.*

64 Sered, *Até Que Calculemos*; Mark A. R. Kleiman, *Quando a Força Bruta Falha: Como Ter Menos Crime e Menos Punição* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009).

65 Bergman, *El negocio del crimen.*

66 Sered, *Until We Reckon.*

67 Escritório da ONU sobre Drogas e Crime, *Manual de Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre Alternativas à Prisão*, Escritório da ONU sobre Drogas e Crime, 2007, https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_of_Basic_Principles_and_Promising_Practices_on_Alternatives_to_Imprisonment.pdf.

68 Lenore Anderson, *In Their Names: The Untold Story of Victims' Rights, Mass Incarceration, and the Future of Public Safety* (New Press, 2022).

69 Julien Grenet, Hans Grönqvist e Susan Niknami, "Os Efeitos do Monitoramento Eletrônico em Infratores e suas Famílias", Journal of Public Economics 230 (2024), https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.105051. Jenny Williams e Donald Weatherburn, "O Monitoramento Eletrônico Pode Reduzir a Reincidência?", *Research Briefs in Economic Policy*, nº 265 (Cato Institute, 8 de setembro de 2021), https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2021-09/research-brief-265.pdf.

70 Rebecca Tublitz, Turning Local Data into Meaningful Reforms: The Safety + Justice Challenge Model, CUNY Institute for State and Local Governance, 2024, https://safetyandjusticechallenge.org/wp-content/uploads/2024/01/TurningLocalDataIntoMeaningfulReformsReportRevisedJan24.pdf.

Sobre o Autor

Juan Camilo Cock Misas



Juan Camilo Cock Misas é antropólogo e geógrafo humano baseado em Cali, Colômbia, com extenso trabalho em desenvolvimento comunitário e prevenção da violência. De 2016 a 2019, ajudou a desenvolver e coordenar a estratégia "Territórios de Inclusão e Oportunidades" da cidade de Cali para melhorar os meios de subsistência nas áreas mais violentas e precárias da cidade. Ele foi um dos idealizadores da estratégia de prevenção da violência Pazos em Palmira, que recebeu o Prêmio de Paz da UCLG para essa cidade em 2022. Nos últimos seis anos, tem sido diretor da ONG local Alvaralice, onde liderou o desenvolvimento e a evolução do Abriendo Caminos, uma estratégia de prevenção da violência baseada no modelo Cure Violence, que ampliou seu escopo para atuar com justiça inclusiva e violência baseada em gênero. Colaborou com a Peace in Our Cities, o Resilience Fund da Global Initiative on Transnational Organized Crime e outras redes.



“Em vez de pressupor que o policiamento comunitário gera confiança de forma inerente, este capítulo examina as condições em que ele fortalece a legitimidade e aquelas em que pode funcionar, ao contrário, como um veículo para a ampliação da vigilância ou a consolidação do controle territorial.”

Foto: Adobe Stock

CAPÍTULO 6

CONFIANÇA ENTRE POLÍCIA E COMUNIDADE EM ESPAÇOS URBANOS EM DISPUTA

ARMADILHAS E LIÇÕES DE POLÍTICAS

Por Patrick Mutahi

Cidades em todo o mundo estão passando por profundas transformações políticas, sociais e de segurança. Os centros urbanos tornaram-se arenas de linha de frente nas quais as mudanças geopolíticas globais — declínio das normas democráticas, aumento da governança autoritária, redução do espaço cívico e expansão de práticas de ordem pública securitizadas — são mais visivelmente percebidas. Na última década, índices globais de democracia documentaram uma regressão sustentada das liberdades civis, dos direitos políticos e do Estado de Direito. Segundo a Freedom House, 2024 marcou o décimo nono ano consecutivo de declínio democrático global, enquanto o V-Dem Institute descreve este momento como parte de uma ampla "terceira onda de autocratização".[1] Nesses contextos, a polícia assumiu papel central na gestão de agitação social, migração e dissidência política, transformando o policiamento cotidiano, a segurança pública nos espaços urbanos e as relações entre polícia e comunidade. Como resultado, a relação entre a polícia e as comunidades está evoluindo e se expandindo em escopo e visibilidade. Isso criou oportunidades para maior segurança pública e, em contextos onde esse papel ampliado é exercido por meio de práticas coercitivas ou não responsáveis, muitas vezes permanece contestado e frágil.

Embora a polícia tenha um mandato formal para garantir a segurança e fazer cumprir a lei, sua autoridade é frequentemente percebida de maneira desigual—protetora em alguns bairros, coercitiva em outros. Essas divergências não são acidentais. Como observa este capítulo, elas estão enraizadas em histórias de governança colonial, controle racial, vigilância política e regulação social que continuam a moldar as práticas policiais contemporâneas no Sul Global e no Norte. Respostas policiais severas no Quênia, Moçambique, Geórgia e Tanzânia, por exemplo, demonstram como a governança da segurança urbana continua sendo estruturada por uma lógica coercitiva, em vez de participativa.[2] Dinâmicas semelhantes surgiram no Reino Unido, que ampliou os poderes policiais sobre protestos, e nos Estados Unidos, onde a fiscalização securitizada afetou desproporcionalmente comunidades minoritárias.[3]

Este capítulo também situa o policiamento em um campo de disputa. Na maioria das cidades, como Rio de Janeiro, Joanesburgo, Nairóbi e Butuan City, nas Filipinas, a polícia tanto compete quanto colabora com outros atores, incluindo autoridades municipais, atores comunitários, empresas de segurança privada e, às vezes, redes criminosas ou de justiceiros, pelo controle da autoridade. A legitimidade, portanto, é contestada e fragmentada; a confiança nas instituições do Estado, em especial na polícia, é condicional e frequentemente moldada por experiências cotidianas, em vez de uma confiança duradoura.

O policiamento nesses contextos pode oscilar entre engajamento e repressão, diálogo e intimidação. Acusações de corrupção, uso excessivo da força ou aplicação seletiva da lei podem coexistir com estruturas participativas formais, como fóruns comunitários ou comitês de bairro. Como resultado, mecanismos oficiais de colaboração não se traduzem automaticamente em confiança significativa. O declínio democrático global, caracterizado pela diminuição do espaço cívico, instituições de segurança politizadas e expansão das práticas coercitivas de ordem pública, torna ainda mais frágeis as relações entre polícia e comunidade nesses ambientes urbanos.

Em resposta às relações tensas entre policiais e comunidades, muitas cidades nos Estados Unidos, Reino Unido, África e América Latina passaram a adotar uma abordagem de policiamento comunitário, buscando a transição de modelos reativos e centrados na aplicação da lei para parcerias, resolução de problemas e engajamento local. O policiamento comunitário busca integrar a polícia aos bairros por meio de fóruns estruturados, estratégias de patrulha e mecanismos de compartilhamento de informações. Promete maior visibilidade policial, identificação compartilhada de prioridades de segurança e maior confiança por meio da interação regular com as comunidades.

Este capítulo aborda o policiamento comunitário dentro da questão mais ampla das relações entre polícia e comunidade. Em vez de pressupor que o policiamento comunitário gera confiança de forma inerente, este capítulo examina as condições em que ele fortalece a legitimidade e aquelas em que pode funcionar, ao contrário, como um veículo para a ampliação da vigilância ou a consolidação do controle territorial. Ele aborda o policiamento comunitário como um caminho para lidar com a desconfiança entre comunidade e polícia, mas seus resultados dependem da responsabilização, salvaguardas democráticas e melhores práticas policiais diárias. Ao fazer isso, a análise visa esclarecer a promessa e os limites do policiamento comunitário na governança urbana contemporânea.

A abordagem de policiamento comunitário surgiu na Inglaterra (no início do século XIX), foi adotada nos Estados Unidos na década de 1970 e, posteriormente, em outros países.[4] Nas Filipinas, o policiamento comunitário está incorporado à Polícia Nacional das Filipinas e é regulamentado pela Lei da República nº 6975.[5] Na África do Sul, o conceito de policiamento comunitário foi importado de países ocidentais e introduzido no South African Police Service Act (SAPS Act) em 1995,[6] com princípios centrais como orientação para o serviço, parceria, resolução de problemas, empoderamento e responsabilidade. No Quênia, o policiamento comunitário está formalmente integrado à National Police Service Act (2011), às políticas e às diretrizes operacionais.[7] Mutuma Ruteere e M. Pommerolle apontam que o policiamento comunitário foi introduzido no Quênia em 1999 pelo Vera Institute of Justice, que colaborou com a Kenya Human Rights Commission e a Nairobi Central Business District Association em dois projetos.[8]

A disseminação global das estratégias de policiamento comunitário foi interpretada como oferecendo "modelos promissores ou políticas públicas de sucesso".[9] Não se trata de algo puramente imposto nem de uma inovação local, mas sim de uma combinação dos dois. Quando as autoridades municipais têm o mandato, adotam políticas de policiamento comunitário e as adaptam aos contextos locais, dinâmicas e nuances da insegurança. Existem, no entanto, vários debates sobre iniciativas de policiamento comunitário voltadas para o fortalecimento de relações, principalmente relacionados à própria ideia de comunidade e à sua ausência de definição uniforme.[10] Pesquisadores questionaram a aplicabilidade de conceitos dos Estados Unidos e do Reino Unido aos contextos da África do Sul e do Quênia, que são marcadamente diferentes.[11] Suas conclusões questionam a tendência de não integrar iniciativas de policiamento comunitário às ideias e compreensões locais. Isso se deve ao fato de que os países têm diferentes orientações políticas, antecedentes históricos e sistemas culturais e locais de produção de conhecimento. Por exemplo, Ruteere e Pommerolle discutem como as iniciativas de policiamento comunitário do Quênia foram malsucedidas porque, em grande parte, "falharam em abordar ou deliberadamente ignoraram o contexto político mais amplo... [e] não abraçaram totalmente o 'significado de democratização em questões policiais.'"[12] Apesar disso, a abordagem de policiamento comunitário foi posteriormente adaptada e traduzida por atores políticos quenianos.

O policiamento comunitário não é uma intervenção neutra ou uniforme. Como observa o capítulo, em algumas cidades, como o Rio de Janeiro, iniciativas locais contribuíram para a melhoria da comunicação, aumentos modestos na denúncia de crimes ou reduções em certas formas de violência. Em outros países, por exemplo, Quênia, África do Sul e Filipinas, entre outros, estruturas de policiamento comunitário coexistiram com assassinatos extrajudiciais persistentes, aplicação discriminatória da polícia ou a politização das instituições de segurança. Em ambientes altamente securitizados como Eastleigh, no Quênia, Butuan e Joanesburgo, os fóruns de policiamento comunitário correm o risco de funcionar menos como plataformas para a coprodução de segurança e mais como infraestruturas de controle territorial. Em última análise, os mesmos mecanismos projetados para aumentar a confiança — comitês de bairro, visibilidade de patrulha, sistemas locais de denúncia — também podem expandir a vigilância estatal para a vida social cotidiana, especialmente em comunidades marginalizadas de refugiados e deslocados internos.

Essa tensão mostra que o policiamento comunitário não opera em terreno institucional neutro. Sua eficácia é mediada por níveis pré-existentes de confiança, pela consistência da justiça processual, pela presença ou ausência de responsabilidade e pelo contexto político mais amplo dentro do qual a autoridade policial é exercida. Portanto, esforços para fortalecer as relações entre comunidade e polícia não podem ser subestimados ou entendidos como reformas puramente técnicas. Eles estão envolvidos em lutas mais profundas sobre legitimidade, responsabilidade e os limites do poder estatal.

Com base em pesquisas empíricas realizadas em diferentes cidades, este capítulo explora como as práticas de policiamento comunitário são moldadas, o que as enfraquece e quais demonstraram potencial para reconstruir a confiança

e melhorar os resultados de segurança. Ao analisar os desafios, o capítulo oferece aos formuladores de políticas uma compreensão mais clara de por que as iniciativas de policiamento comunitário frequentemente falham em entregar os resultados prometidos de melhores relações entre comunidade e polícia e como podem, involuntariamente, reforçar as próprias desigualdades que pretendem combater. Conclui identificando medidas práticas, como o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização, a incorporação de salvaguardas democráticas e a melhoria das práticas policiais cotidianas para aumentar a eficácia do policiamento comunitário.

Relações Polícia-Comunidade

As relações entre a comunidade e a polícia são moldadas pelas bases históricas e políticas das instituições policiais, que em muitos contextos se originaram como mecanismos para governar populações e impor a ordem social, em vez de garantir segurança pública equitativa. Nos Estados Unidos, as instituições modernas de policiamento surgiram parcialmente a partir das patrulhas de escravos e de sistemas destinados a controlar populações negras escravizadas e posteriormente libertas.[13] No Reino Unido, o policiamento foi desenvolvido para proteger propriedades, gerenciar agitação urbana e impor o domínio colonial.[14] Na França, esteve intimamente ligado à vigilância política e à segurança do regime, com instituições policiais iniciais encarregadas não apenas do controle do crime, mas também de monitorar a dissidência, regular a mobilidade e proteger a autoridade do Estado.[15] Essas origens continuam a moldar padrões de policiamento e confiança pública, especialmente entre comunidades racializadas e economicamente marginalizadas nos Estados Unidos, Reino Unido e França.

No Sul Global, as práticas policiais são moldadas por legados coloniais. A polícia colonial foi criada para governar populações, proteger a autoridade do Estado e gerenciar a dissidência, em vez de fornecer serviços de segurança pública responsáveis. Essas origens institucionais continuam a influenciar o comportamento policial e a percepção pública. No Quênia e em Bangladesh, por exemplo, as instituições policiais continuam amplamente associadas à coerção, extração e controle político, percepções enraizadas nas práticas policiais da era colonial.[16] Nos assentamentos informais de Kaptembwo e Karagita, em Nakuru, Quênia, a polícia continua sendo amplamente vista não principalmente como provedora de proteção, mas como atores exercendo autoridade discricionária, frequentemente associada a assédio, extorsão, perfilamento de jovens e aplicação seletiva da lei. Essas práticas minam a legitimidade institucional e criam fortes desincentivos para que as comunidades denunciem crimes ou cooperem com a polícia.[17] Da mesma forma, o Serviço de Polícia da África do Sul está envolvido em escândalos de corrupção, negligência em relação aos casos denunciados e uso de táticas severas contra manifestantes.[18] Essas práticas minam a credibilidade do engajamento policial e reforçam a percepção da polícia como atores coercitivos, e não como provedores de proteção.

A experiência do Rio de Janeiro durante o programa de "pacificação" implementado de 2008 a 2015 demonstra como os esforços para melhorar as relações entre comunidade e polícia podem ser prejudicados quando práticas coercitivas persistem. As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) foram criadas com o objetivo declarado de restabelecer a legitimidade policial e melhorar as relações com as comunidades das favelas.[19] Suas intervenções visavam retomar territórios dominados por gangues criminosas em mais de 160 favelas.[20] Embora o programa tenha alcançado conquistas expressivas a curto prazo, incluindo uma redução de mais de 40% nas mortes causadas pela polícia e quedas significativas nos índices de criminalidade comum em muitas áreas durante o período de implementação de 2008 a 2015, esses resultados foram irregulares. Em aproximadamente 40% dos territórios alvo, o caráter militarizado da "pacificação" gerou efeitos negativos de repercussão, corroendo a confiança e a legitimidade e, em alguns casos, reduzindo a segurança pública.[21] Inicialmente, o programa levou a um aumento da percepção de segurança e confiança nas forças de segurança, incluindo uma reação geral positiva da maioria dos moradores, percepções positivas das favelas e aumento na denúncia de crimes nos territórios. No entanto, práticas policiais antigas prevaleceram com a expansão dos UPPs para mais territórios. Casos de brutalidade policial da UPP foram registrados, e houve uma desconexão entre o policiamento e o componente social ou comunitário do programa.[22] Além disso, não havia mecanismos fortes de responsabilização policial pela violência policial.

Pesquisas da cidade de Sargodha, no Paquistão, apresentam um padrão semelhante. Em algumas áreas locais, os esforços de engajamento policial contribuíram para melhorias modestas na confiança e na capacidade de resposta. No entanto, esses avanços localizados coexistem com padrões persistentes em nível nacional de assassinatos arbitrários, desaparecimentos forçados e a continuação das práticas de "matar e descartar" por agentes estatais.[23] A Human Rights

Watch documentou a perseguição desproporcional de comunidades étnicas marginalizadas na província de Baluchistão, enquanto o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos destacou deficiências sistêmicas em investigações e devido processo.[24] Nesses ambientes, a polícia corre o risco de ser instrumentalizada como extensão do controle estatal em vez de plataforma para colaboração baseada em direitos.

A experiência da Nigéria com o Esquadrão Especial Anti-Roubo (SARS) reforça essa dinâmica. Entre 2017 e 2020, unidades da SARS foram implicadas em tortura, execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados, abusos que desencadearam protestos #EndSARS em todo o país.[25] A tentativa subsequente de reconstruir a confiança comunitária ilustra como a reforma se torna difícil quando as instituições policiais são associadas à violência sistêmica. Mesmo quando reformas voltadas para a comunidade são introduzidas após uma crise, a legitimidade profundamente danificada limita sua eficácia.

As relações comunidade-polícia são fundamentalmente moldadas pela legitimidade, que emerge através de comportamentos institucionais consistentes ao longo do tempo. Justiça processual, contenção no uso da força, resposta às preocupações da comunidade e responsabilização por má conduta influenciam se as comunidades consideram a autoridade policial justificada. Em Nakuru, a confiança nas relações entre polícia e comunidade costuma ser incremental, condicional e reversível, determinada por experiências recentes e pelo comportamento de policiais individuais, em vez de uma confiança institucional estável.[26] Essas dinâmicas evidenciam que as relações entre polícia e comunidade são fundamentalmente relacionais e dependentes do contexto, refletindo questões mais amplas de legitimidade, prestação de contas e o exercício cotidiano da autoridade estatal. Quando essas condições estão ausentes, os esforços de engajamento correm o risco de serem percebidos como simbólicos em vez de substantivos. Reuniões públicas, comitês de ligação ou atividades de extensão podem ocorrer, mas não necessariamente alteram a forma como as comunidades vivenciam o policiamento na prática. Isso cria uma situação em que o engajamento formal coexiste com a desconfiança persistente.

O policiamento comunitário é uma abordagem institucional para reconfigurar as relações entre polícia e comunidade, centrada na interação estruturada, na troca de informações e na capacidade de responder a preocupações de segurança definidas localmente. Ao ir além da abordagem reativa, busca incorporar o policiamento aos contextos comunitários e ampliar a influência da comunidade sobre as práticas policiais. Como essas práticas se manifestam em diferentes cidades? Esta é uma discussão à qual passamos agora.

Perspectiva da Governança Urbana — O Que o Policiamento Comunitário Faz Dentro da Cidade?

O policiamento comunitário estabelece mecanismos de governança e infraestruturas participativas na governança da segurança, aumentando a visibilidade policial e facilitando o contato com os membros da comunidade. A implementação, no entanto, é moldada pelo nível em que a autoridade policial é exercida (municipal, estadual ou nacional), o que determina o quanto as comunidades podem, de fato, influenciar as decisões policiais. Em Butuan City, a implementação do policiamento comunitário se manifesta principalmente por meio de atividades de patrulha, trabalho organizacional e interação com a comunidade, aumentando a visibilidade policial e a colaboração entre policiais e moradores.[27]

Em Joanesburgo, o policiamento comunitário funciona por meio de diversos canais. Isso inclui vias de parceria comunitária e subfóruns voltados para empresas, segurança privada, jovens, táxis e ambulantes, além de patrulhas de rua. Eles utilizam redes sociais e ferramentas de comunicação, como WhatsApp, o aplicativo Zello, programas de rádio e materiais impressos.[28]

Em Lamu e Nakuru, no Quênia, a governança do policiamento comunitário é realizada pelo comitê de policiamento comunitário.[29] No Estado de Kogi, na Nigéria, o policiamento comunitário tem sido implementado por meio de grupos de segurança de bairro e plataformas de diálogo multissetoriais.[30] Ao mesmo tempo, reuniões de patrulha e assembleias públicas, práticas de policiamento comunitário orientadas para a resolução de problemas, rotinas de patrulha (a pé e noturnas), visitas porta a porta e canais de denúncia e reporte foram implementados em Munyega, Uganda; na Província de Sorsogon, Filipinas; nos distritos de Sheikhupura e Nankana Sahib, Província de Punjab, Paquistão; em Monróvia, Libéria; e no Estado de Santa Catarina, Brasil.[31]

Na Inglaterra e no País de Gales, o programa Neighbourhood Policing Guarantee, adotado como parte da Safer Street Mission, estabelece as equipes de policiamento de bairro como unidades básicas de segurança local em cada área, sendo cada uma composta por policiais conhecidos e com nome divulgado para contato, responsáveis dedicados ao combate ao comportamento antissocial, agentes de apoio à comunidade policial, policiais auxiliares, moradores e empresários cujas vozes contribuirão para definir as prioridades da polícia local.[32] Esses elementos são projetados para aumentar a visibilidade, familiaridade e acessibilidade da polícia, e para orientar o policiamento da fiscalização reativa para uma solução preventiva e informada pelas necessidades locais.

Desafios e Restrições dos Programas de Policiamento Comunitário

Resultados Versus Impacto: O modo como os programas de policiamento comunitário são monitorados e avaliados frequentemente revela uma lógica administrativa mais restrita. Na prática, muitas iniciativas de policiamento comunitário são avaliadas usando indicadores de desempenho baseados em resultados, como o número de patrulhas realizadas, reuniões convocadas, comitês formados ou treinamentos ministrados.[33] A literatura de pesquisa recomenda cada vez mais avaliar o policiamento comunitário por meio de métricas centradas na legitimidade e sensíveis à responsabilidade. Isso inclui pesquisas independentes sobre confiança e justiça processual. Entre elas estão levantamentos independentes de confiança e justiça processual.[34]

Territorialização, Exclusão e Vigilância: O policiamento comunitário pode facilitar a vigilância local de moradores não locais e criar divisões entre bairros, correndo o risco de tratamento injusto e discriminação baseada em identidade. No Quênia, a vigilância institucionalizada e legalizada em nível de bairro exige que os moradores monitorem e relatem à polícia, aos anciãos locais, ao chefe local e aos agentes policiais comunitários sobre aqueles que vivem ao seu redor, incorporando funções de inteligência nas estruturas sociais locais. Em áreas como Eastleigh, operações de segurança e sistemas de denúncia baseados na comunidade foram utilizados para identificar e rastrear moradores não locais, em especial migrantes e refugiados somalis, reforçando a territorialização da segurança e o monitoramento de pessoas percebidas como forasteiras.[35] Isso borrou a linha entre segurança comunitária e vigilância social, com o pertencimento local tornando-se um critério informal para determinar a legitimidade da presença.

Na África do Sul, o policiamento comunitário e as estruturas de segurança de bairros têm sido associados à exclusão e discriminação espacial, reforçando fronteiras entre pessoas de dentro e de fora.[36] Migrantes e estrangeiros são frequentemente tratados como ameaças à segurança e excluídos da governança local e dos processos de tomada de decisão em segurança, ilustrando como estruturas de policiamento territorializadas podem reproduzir dinâmicas excludentes e discriminatórias. Dinâmicas semelhantes foram observadas em Butuan, Filipinas, onde a polícia adotou medidas intensificadas de vigilância e controle, incluindo inspeções físicas, verificações de identidade, operações de campo coordenadas e triagem em pontos de controle, especialmente direcionadas a pessoas deslocadas internamente.[37] Embora essas medidas tenham sido justificadas como necessárias para a segurança, essas práticas mais coercitivas ilustram como o policiamento comunitário está inserido em instituições policiais mais amplas, cujas estratégias e prioridades podem diferir. Medidas justificadas como necessárias para a segurança, quando aplicadas de forma desproporcional a populações vulneráveis, podem intensificar tensões comunitárias e minar a confiança pública, demonstrando como práticas policiais que priorizam a vigilância e o confinamento podem enfraquecer os fundamentos relacionais necessários para a confiança e a cooperação.

Limites para a coleta de inteligência eficaz: Nas cidades, o policiamento comunitário pode servir como um canal de informações e um sistema de conhecimento, sendo fundamental para coletar informações locais sobre insegurança e convertê-las em conhecimento e inteligência acionáveis. Questões de segurança mapeadas nos bairros, percepções dos membros da comunidade, pontos críticos, redes sociais e inteligência informal são usados para informar e habilitar sistemas de alerta precoce e para apoiar a prevenção proativa do crime e a resolução de problemas. Por exemplo, constatou-se que as mulheres em Bangladesh eram informantes mais eficazes do que os homens, fornecendo insights valiosos sobre vários crimes e riscos que se cruzam com o extremismo violento e a radicalização que levam ao terrorismo. No entanto, as mulheres têm sido desconsideradas, excluídas e sub-representadas em posições de liderança comunitária.[38] Essa exclusão foi atribuída a sistemas patriarcais profundamente enraizados, barreiras culturais, o fato de Bangladesh ser um país de maioria muçulmana, menor empoderamento econômico, baixa divulgação

dos fóruns de policiamento comunitário entre as mulheres da comunidade e pouca motivação para o voluntariado em cargos de liderança.

Em Lamu, no Quênia, ainda existe desconfiança entre policiais e membros da comunidade, levando à redução das denúncias de crimes e do compartilhamento de informações com a polícia por medo de retaliação e revitimização. Membros da comunidade e dos comitês de policiamento comunitário acusaram policiais de revelar informações que lhes foram confiadas para fins de inteligência policial. Além disso, assim como em Bangladesh, fatores socioculturais foram citados como barreiras para a denúncia de crimes. Lamu possui uma comunidade muçulmana unida cujas normas socioculturais os impedem de relatar incidentes aos policiais, pois acreditam na eficácia dos mecanismos tradicionais de resolução de disputas.

Lacunas de Recursos: Em Joanesburgo, foram observados desafios com iniciativas voltadas para a interação entre polícia e comunidade, mas eles variaram entre as áreas de assentamento. O patrulhamento nas ruas era desafiador em assentamentos informais sem estradas adequadas ou iluminação pública, e onde as moradias eram construídas tão próximas umas das outras. Desafios de recursos limitados, incluindo recursos humanos e veículos policiais, também foram citados.[39] Da mesma forma, um estudo realizado no Sul Global, abrangendo Brasil, Colômbia, Libéria, Paquistão, Filipinas e Uganda, constatou uma implementação desigual e incompleta das práticas de policiamento comunitário. Além disso, foi observado que houve falta de apoio sustentado da liderança policial, rotação frequente da liderança e dos policiais, e recursos insuficientes para implementar estratégias de policiamento comunitário de forma sustentável.[40]

Restrições Operacionais: No Rio de Janeiro, a sobrevivência do programa UPP foi prejudicada por dificuldades de coordenação entre autoridades estatais relevantes, membros da comunidade e outros parceiros; falta de parcerias permanentes; e constantes ameaças de descontinuidade. Como Ribeiro e Vilarouca observam, o programa UPP não mudou as questões que deveria abordar, pois a polícia não conseguiu melhorar as relações entre polícia e comunidade. Casos de brutalidade policial excessiva e abuso contra jovens negros e pardos (mestiços/multiétnicos) continuaram, e a equidade processual não foi respeitada, já que foram registrados casos de práticas policiais fora dos parâmetros estabelecidos.

Na América Latina e no Caribe, o policiamento comunitário está associado à redução dos homicídios em Belo Horizonte, Brasil, além de apresentar resultados positivos em intervenções de não agressão e desarmamento realizadas em algumas cidades colombianas. No entanto, obstáculos como a violência cultural e a desorganização social, que levam a altas taxas de criminalidade, foram identificados como fatores que contribuem para o fracasso das iniciativas de policiamento comunitário na região.[41]

Ausência de Neutralidade: Estruturas de policiamento comunitário podem reproduzir desigualdades existentes na legitimidade policial. Por exemplo, na cidade de Nova York, um estudo da RAND que investigou o impacto do quadro de policiamento de bairro do departamento de polícia constatou que moradores de áreas com menos violência relataram atitudes mais positivas em relação à polícia em seus bairros do que os residentes de áreas mais violentas. O estudo constatou que, em bairros com altas taxas de crimes violentos, a maioria dos moradores relatou que policiais não resolviam os problemas relacionados às pessoas do bairro, não achavam que a polícia era confiável e sentiam que a polícia permitia que preconceitos raciais influenciassem suas respostas [42]. Esses casos levantam uma preocupação política mais ampla: onde o policiamento já é percebido como justo e eficaz, o engajamento relacional pode fortalecer a confiança. No entanto, quando o policiamento é visto como coercitivo ou discriminatório, o mesmo arcabouço pode ter impacto limitado, a menos que seja acompanhado de mudanças substanciais nas práticas de fiscalização.

Semelhante aos bairros de maior violência de Nova York, as estruturas de engajamento comunitário em Nakuru, no Quênia, operam em ambientes onde a presença policial está frequentemente associada à fiscalização e controle, e não à proteção. Nessas condições, apenas os quadros de policiamento comunitário provavelmente não transformarão as relações entre polícia e comunidade, a menos que sejam acompanhados de mudanças credíveis no comportamento policial, responsabilidade e capacidade de resposta. Isso reforça o ponto mais amplo de que o policiamento comunitário não opera em um terreno institucional neutro; seus efeitos são mediados por níveis pré-existentes de confiança, padrões de conduta policial e as condições estruturais que moldam como a autoridade policial é vivida.

Juntos, esses casos revelam um padrão mais amplo: onde práticas policiais coercitivas, impunidade e repressão política persistem, esforços para melhorar as relações policial-comunidade podem ser instrumentalizados de maneiras que ampliam a vigilância e o controle, em vez de construir confiança. Mecanismos de engajamento apresentados como participativos ou baseados em parcerias podem funcionar menos como espaços para diálogo genuíno e coprodução de segurança e mais como canais pelos quais a autoridade estatal é normalizada e a dissidência é monitorada. Nesses contextos, iniciativas para fortalecer as relações policial-comunidade correm o risco de se tornarem gestos simbólicos que legitimam a governança securitizada, em vez de transformá-la. Isso ressalta que, às vezes, a qualidade e os resultados das relações entre polícia e comunidade podem reproduzir, em vez de resolver, os fatores subjacentes à desconfiança.

Recomendações e Conclusão

Casos comparativos neste capítulo do Brasil, Quênia, Nigéria, Paquistão, África do Sul, Filipinas e Estados Unidos mostram que as relações entre polícia e comunidade permanecem frágeis, condicionais e moldadas pelas experiências cotidianas do policiamento. Iniciativas de policiamento comunitário podem facilitar a comunicação, melhorar os fluxos de informações e produzir melhorias localizadas em segurança e cooperação. No entanto, essas iniciativas também podem ser prejudicadas por práticas coercitivas, baixa responsabilização e instrumentalização política da polícia. Em alguns casos, estruturas territorializadas de policiamento comunitário ampliam a presença do Estado nas comunidades e facilitam a vigilância e o controle social, sobretudo sobre populações racializadas, migrantes ou economicamente marginalizadas. O resultado é uma crescente lacuna entre a promessa do policiamento comunitário como veículo de construção de confiança e seu uso prático como mecanismo de vigilância e controle. O desafio central para os formuladores de políticas urbanas, portanto, não é apenas como expandir os programas de policiamento comunitário, mas como proteger sua integridade democrática em contextos cada vez mais autoritários.

Ao analisar as diversas experiências urbanas apresentadas neste capítulo, de Nairobi a Joanesburgo e ao Rio de Janeiro, emergem vários princípios comuns que as cidades devem considerar ao elaborar políticas, planejar e implementar abordagens de policiamento comunitário para melhorar as relações entre polícia e comunidade.

A responsabilidade deve ser tratada como a base do policiamento comunitário: Nenhuma quantidade de engajamento comunitário pode compensar um policiamento abusivo ou sem responsabilidade. Cidades que tentaram promover o policiamento comunitário enquanto ignoravam a má conduta policial têm visto a confiança se desgastar de forma consistente. Johannesburg oferece um exemplo claro: apesar da existência de fóruns policiais comunitários e mecanismos estruturados de participação, as persistentes acusações de corrupção e as respostas severas do Serviço de Polícia da África do Sul minaram a confiança pública nesses fóruns. De forma semelhante, em Nairobi e outras cidades quenianas, o quadro de policiamento comunitário coexiste com execuções extrajudiciais documentadas e desaparecimentos forçados. Nesses contextos, reuniões comunitárias e comitês de bairro correm o risco de se tornarem exercícios simbólicos em vez de parcerias genuínas. As pessoas esperam proteção sem danos, justiça sem discriminação e consequências quando a polícia abusa de sua autoridade. Sem esses elementos, o policiamento comunitário não pode funcionar com credibilidade.

Um policiamento comunitário eficaz requer verdadeira propriedade e autonomia comunitária: a participação não pode ser significativa se for rigidamente controlada por instituições policiais. As UPPs do Rio de Janeiro oferecem uma lição de cautela: embora apresentadas como iniciativas voltadas para a comunidade, muitas vezes foram percebidas pelos moradores como projetos militarizados de controle territorial. Em contraste, experiências mais bem-sucedidas, como os fóruns de segurança de bairros em Belo Horizonte e Porto Alegre, no Brasil, e em Monróvia, na Libéria, permitiram que as comunidades definissem prioridades, liderassem iniciativas locais e responsabilizassem a polícia. Cidades que buscam revitalizar o policiamento comunitário devem, portanto, fornecer reconhecimento legal e proteção aos fóruns de segurança comunitária, descentralizar a tomada de decisões e garantir que reuniões e estruturas não sejam dominadas por elites políticas locais.

As cidades devem adotar uma governança transparente e ética da informação: Os objetivos do policiamento comunitário, como a resolução de problemas, o alerta precoce e a prevenção ao crime, dependem do compartilhamento voluntário de informações entre moradores e policiais. Em muitos contextos, entretanto, os canais de comunicação são prejudicados pela desconfiança, medo de represálias e hierarquias sociais enraizadas. Isso faz com que as informações

sejam compartilhadas ou retidas seletivamente, limitando a capacidade da polícia de responder efetivamente a preocupações locais de segurança. É fundamental observar que a confiança frequentemente precede o fluxo de informações, em vez de emergir dele. As autoridades urbanas devem, portanto, desenvolver regras claras, publicamente articuladas, que regem a coleta, o armazenamento e o uso das informações fornecidas pela comunidade. Fóruns comunitários não devem ser convertidos em plataformas encobertas para coleta de inteligência. Proteções robustas para denunciantes e informantes são essenciais, junto com sanções para policiais que comprometem a confidencialidade. A governança ética da informação não é apenas uma salvaguarda técnica, mas uma pré-condição para sustentar a cooperação voluntária em ambientes onde a desconfiança é historicamente fundamentada.

As cidades precisam investir em policiamento relacional ao invés de apenas criar novas estruturas: muitos governos têm focado em estabelecer comitês, linhas diretas e canais de denúncia, sem abordar as relações cotidianas que realmente dão sentido a esses mecanismos. A confiança não surge do número de reuniões realizadas, mas de interações diárias consistentes, justas e respeitosas. Reformas práticas devem, portanto, priorizar a continuidade dos policiais de bairro, o treinamento em mediação e resolução de conflitos e métricas de desempenho que recompensem a construção de confiança, em vez de prisões.

O policiamento comunitário deve ser entendido como parte de um sistema de governança urbana mais amplo: a segurança nas cidades é moldada tanto pela iluminação, moradia, transporte, emprego de jovens e serviços sociais quanto pelas patrulhas policiais. Experiências de cidades como Butuan, nas Filipinas, e Sargodha, no Paquistão, mostram que o policiamento comunitário traz melhores resultados quando integrado a programas sociais e à resolução de problemas multiagências. Portanto, urbanistas, serviços sociais, escolas e órgãos de saúde devem ser tratados como parceiros na segurança comunitária, e não como atores periféricos.

As abordagens devem ser adaptadas às realidades dos assentamentos informais e bairros marginalizados: muitos modelos de policiamento comunitário importados do Norte Global assumem ruas ordenadas, iluminação confiável e endereços estáveis—condições que não existem em grande parte de Joanesburgo, Nairóbi, Lagos e cidades similares. Arranjos de segurança mais flexíveis, liderados pela comunidade, que funcionam com estruturas locais existentes—como conselhos de idosos, grupos de mulheres e redes juvenis—provavelmente serão mais eficazes do que modelos padronizados.

As cidades devem garantir que o policiamento comunitário seja genuinamente inclusivo e protetor de grupos vulneráveis: mulheres, jovens, migrantes e minorias raciais e étnicas são frequentemente os mais afetados tanto pelo crime quanto pelo abuso policial. No entanto, eles frequentemente são sub-representados em fóruns de segurança. Como este capítulo mostra, barreiras culturais e de gênero podem limitar a participação das mulheres. As autoridades urbanas devem desenvolver mecanismos de participação que amplifiquem deliberadamente as vozes marginalizadas e criem caminhos seguros de denúncia para vítimas de má conduta policial.

As cidades precisam repensar como medem o sucesso: Muitos programas de policiamento comunitário são avaliados contando reuniões, patrulhas ou comitês formados. Esses indicadores revelam pouco sobre se os moradores se sentem mais seguros ou mais respeitados. A avaliação eficaz deve focar os resultados, e não as entregas, incluindo se os moradores se sentem mais seguros, se confiam e se engajam com a polícia, e se as prioridades da comunidade são refletidas nas práticas policiais. Ao adotarem estruturas de avaliação que incorporem dimensões relacionais e participativas, as cidades podem compreender melhor o que funciona, adaptar programas aos contextos locais e assegurar que o policiamento comunitário cumpra sua promessa de promover segurança e confiança.

Juntos, esses princípios apontam para uma conclusão clara. O policiamento comunitário só pode funcionar onde certas condições mínimas são cumpridas: respeito aos direitos humanos, proteção do espaço cívico, supervisão independente e autonomia genuína da comunidade. Quando essas bases estão ausentes, como visto em várias das cidades analisadas, expandir o policiamento comunitário pode, inadvertidamente, legitimar a governança coercitiva em vez de desafiá-la.

A lição para os formuladores de políticas é que a segurança urbana na próxima década será moldada pela escolha das cidades entre governar com base na confiança ou no medo. As recomendações acima apresentadas oferecem caminhos práticos para garantir que o policiamento comunitário permaneça do lado da confiança.

Notas finais

1 Freedom House. Liberdade no Mundo 2025: A difícil luta para salvaguardar direitos – Mundial. Freedom House, 2025. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2025-03/FITW_World2025digitalN.pdf.

2 Mwai, Peter e Richard Irvine-Brown. "Como a polícia da Tanzânia esmagou protestos eleitorais com força letal", 17 de novembro de 2025. https://www.bbc.com/news/articles/c3vn4rlqd52o.

3 Campanha Zero. Mapeamento da Violência Policial: 2024 foi o ano mais letal da violência policial. Relatório de Fim de Ano Campaign Zero, 2025. https://campaignzero.org/research/mapping-police-violence-2024-was-the-deadliest-year-for-police-violence/.

4 Oliver, W. M. "A Terceira Geração do Policiamento Comunitário: Avançando pela Inovação, Difusão e Institucionalização." *Police Quarterly* 3, No. 4 (2000): 367–388.

5 Republic ACT No. 6975 – An Act Establishing the Philippines National Police under a Reorganized Department of the Interior and Local Government, and for other Purposes, Supreme Court E-Library, https://elibrary.judiciary.gov.ph/thebookshelf/showdocs/2/21922.

6 South African Police Service Act, 1995, https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/act68of1995.pdf.

7 National Police Service Act (Lei do Serviço Nacional de Polícia) – Quênia, 2011, https://new.kenyalaw.org/akn/ke/act/2011/11a/eng@2023-09-15.

8 Ruteere, Mutuma, e Marie-Emmanuelle Pommerolle. "Democratizando a segurança ou descentralizando a repressão?" As ambiguidades do policiamento comunitário no Quênia." *African Affairs* 102, nº 409 (2003): 587–604. https://gsdrc.org/document-library/democratizing-security-or-decentralizing-repression-the-ambiguities-of-community-policing-in-kenya/.

9 Dias Felix, Annabelle, e Tina Hilgers. "Teoria e Prática do Policiamento Orientado para a Comunidade: Difusão Global de Políticas ou Apropriação Local?" *Policing and Society* 5 (junho de 2020): 1–9. https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1776280.

10 Brogden, Michael, e Preeti Nijhar. *Policiamento comunitário. Modelos e Abordagens Nacionais e Internacionais*. Willan Publishing, 2005; Steinberg, J., *A Prevenção do Crime Vai ao Exterior: Transferência de Políticas e Policiamento na África do Sul Pós-Apartheid*. *Theoretical Criminology* 15, no. 4 (2011): 349–364.

11 Brogden, Michael. "Comentário: Policiamento Comunitário: Uma Panaceia do Ocidente." *African Affairs* 103, nº 413 (outubro de 2004): 635-649.

12 Ruteere e Pommerole, *Democratizando a Segurança*, 602-603.

13 Den Heyer, Garth. Resenha de "The End of Policing", de A. Vitale. Em *Polícia: Um Jornal de Política e Prática* 14, Nº 2 (2020): 561–62. https://doi.org/10.1093/police/pay019.

14 Anderson, David e David Killingray, organizadores. **Policiando o Império: Governo, Autoridade e Controle, 1830–1940.** Manchester University Press, 1991.

15 Fassin, Didier. *Impondo a Ordem: Uma Etnografia do Policiamento Urbano.* Polity Press, 2013.

16 Mwanza, Martin Mwaka. "Barreiras para um Policiamento Comunitário Eficaz: Um Estudo de Caso de Kizingitini no Condado de Lamu, Quênia." *African Quarterly Social Science Review* (Quênia) 2, nº 4 (2025): 442–54. https://www.researchgate.net/publication/397607027_Barriers_to_effective_community_policing_A_case_study_of_Kizingitini_in_Lamu_County_Kenya.; Arefin, Md Nazmul e Khandaker Farzana Rahman. "O policiamento comunitário na prevenção do extremismo violento e da radicalização que levam ao terrorismo em Bangladesh." *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 20 (janeiro de 2026): paaf070. https://doi.org/10.1093/police/paaf070.

17 Mutahi, Patrick, Kristine Höglund, Emma Elfversson. "Policiamento e Confiança Cidadã no Quênia: Como o Policiamento Comunitário Molda a Construção de Confiança e a Colaboração Local." *African Affairs* 123, nº 492 (2024): 303–28.https://doi.org/10.1093/afraf/adae018.

18 Mangai, Mary S., Tyanai Masiya e Galaletsang Masemola. "Engajando Comunidades como Parceiros: Estratégias de Policiamento em Joanesburgo." *Safer Communities* 23, nº 1 (2024): 86–102. https://doi.org/10.1108/SC-04-2023-0012.

19 Magaloni, Beatriz, Edgar Franco-Vivanco e Vanessa Melo. "Matar nas Favelas: Ordem Social, Governança Criminal e Violência Policial no Rio de Janeiro." *American Political Science Review* 114, nº 2 (2020): 552–72. https://doi.org/10.1017/S0003055419000856.

20 Ribeiro, Ludmila e Márcio Grijó Vilarouca, "'Ruim com ela, pior sem ela': O desejo de continuidade das UPPs para além das Olimpíadas." Revista de Administração Pública 52, nº 6 (2018): 1155–78, https://doi.org/10.1590/0034-761220170288.

21 Ribeiro e Vilarouca, "Ruim com ela, pior sem ela."

22 Carbonari, Flavia, A. Wilman e R. Sérgio de Lima. "Aprendendo com a América Latina: Tendências de Políticas de Declínio do Crime em 10 Cidades da Região." Documento de Contexto. *Relatório Global de Fim da Violência na Infância 2017*. Know Violence in Childhood, 2017.

23 Safdar, Sana, Abdul Aziz, Malik Kaleem Ullah e Aiman Nawaz. "Avaliando a Eficácia do Policiamento Comunitário no Aumento da Confiança e Segurança Pública: Um Estudo de Caso da Região de Sargodha." *Journal of Social Sciences Research & Policy* (Paquistão) 3, nº 4 (2025): 622–26. https://jssrp.org.pk/index.php/jssrp/article/view/237.

24 Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Alegação Geral 131ª Sessão (18-27 de setembro de 2023) Paquistão. Alegação Geral. 2023. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/disappearances/allegations/Pakistan-WGEID-131-GA.pdf.

25 Anistia Internacional. "Nigéria: Hora de Acabar com a Impunidade: Tortura e Outras Violações de Direitos Humanos pelo Esquadrão Especial Anti-Roubo (SARS)." Anistia Internacional, 26 de junho de 2020. https://www.amnesty.org/en/documents/afr44/9505/2020/en/.

26 Mutahi et al., *Policiamento e Confiança dos Cidadãos.*

27 Alonzo, Gian Venci Tamayo. "Assessing the Implementation of Police Community-Oriented Policing in Barangay Ong-Yiu, Butuan City, Philippines". *Pantao (International Journal of the Humanities and Social Sciences)* (Philippines) 4, no. 4 (2025): 14. https://www.researchgate.net/publication/398856990_Assessing_the_implementation_of_Police_Community-Oriented_Policing_in_Barangay_Ong-Yiu_Butuan_City_Philippines.

28 Dlamini, Siyanda. *Avaliação dos Fóruns de Polícia Comunitária (CPFs) na África do Sul: O papel da supervisão civil como ferramenta essencial*. *Cogent Social Sciences*, v. 11, nº 1 (2025): 13. https://doi.org/10.1080/23311886.2025.2505126.

29 Mutahi et al., *Policiamento e Confiança Cidadã*; Mwanza, *Barreiras para um Policiamento Comunitário Eficaz*.

30 Miller, Dantawaye Gajere. "Estratégias de Policiamento Comunitário para Promover o Desenvolvimento e a Estabilidade no Estado de Kogi." *African Journal of Stability and Development* 17, n.º 2 (2025): 814–28. https://doi.org/10.53982/ajsd.2025.1702.01-j.

31 Blair, Graeme, Jeremy M. Weinstein, Fotini Christia, Eric Arias, Emile Badran, Robert A. Blair, Ali Cheema, et al. "O policiamento comunitário constrói confiança na polícia e reduz o crime?" *Science* 374, no. 6571 (2021). https://doi.org/10.1126/science.abd3446.

32 National Police Chiefs' Council, "Garantia do Policiamento de Bairro." National Police Chiefs' Council, 2025. https://www.npcc.police.uk/our-work/work-of-npcc-committees/local-policing-coordination-committee/neighbourhood-policing-guarantee/.

33 Gill, C., David Weisburd, Cody W. Telep, Zoe Vitter e Trevor Bennett. Policiamento Orientado para a Comunidade para Reduzir o Crime, a Desordem e o Medo e Aumentar a Satisfação e Legitimidade entre os Cidadãos: Uma Revisão Sistemática. *Journal of Experimental Criminology* 10 (02/08/2014): 399–428.

34 Bradford, Ben, Aziz Huq, Jonathan Jackson e Benjamin Roberts. "Qual o preço da justiça quando a segurança está em jogo? Police Legitimacy in South Africa", Regulation & Governance 8, no. 2 (junho de 2014): 246-268.

35 Wairuri, K. "Operation Sanitize Eastleigh" Rethinking Interventions to Counter Violent Extremism". In *Confronting Violent Extremism in Kenya. Debates, Ideias e Desafios, ed.* Mutuma Ruteere e Patrick Mutahi (2018).

36 Bénit-Gbaffou, C., S. Didier e M. Morange. "Comunidades, setor privado e Estado: formas contestadas de governança da segurança em Cidade do Cabo e Joanesburgo." *Urban Affairs Review* 43, nº 5 (2018): 691-717. https://doi.org/10.1177/1078087407309223.

37 Alonzo, *Avaliando a Implementação*, p. 14.

38 Arefin e Rahman, *Policiamento Comunitário*.

39 Quintal, Genevieve. "África do Sul: Uso excessivo da força e intimidação policial durante protestos é intolerável." *Anistia Internacional*, 8 de março de 2024. https://amnesty.org.za/south-africa-polices-heavy-handedness-and-intimidation-during-protest-intolerable/.

40 Blair et al., *O Policiamento Comunitário Promove Confiança?*

41 Dias Felix e Hilgers, "Teoria e Prática do Policiamento Orientado para a Comunidade."

42 RAND. *Pesquisa Comunitária da RAND Corporation* Departamento de Polícia de Nova York, 2022. https://www.nyc.gov/site/nypd/stats/research/neighborhood-policing-study-community-survey.page.

Sobre o Autor

Patrick Mutahi

Patrick Mutahi é um pesquisador queniano que trabalha na interseção entre segurança, direitos humanos e governança, com especialização em policiamento e governança do setor de segurança. Seu trabalho reúne pesquisa acadêmica, engajamento em políticas públicas e desenvolvimento de programas práticos, com forte foco na aplicação de evidências para promover mudanças em políticas e instituições.





> Urbanização predatória é a ação sistemática de grupos organizados para apropriação de terras, despejo (ou ameaça) de moradores, ocupação de casas, construção ilegal ou corrupção dos processos de planejamento nas cidades, por meio do uso ou ameaça de violência.

Foto: Adobe Stock

CAPÍTULO 7

URBANIZAÇÃO PREDATÓRIA

TERRENOS URBANOS E MORADIAS COMO ALVOS DE GRUPOS ARMADOS E MÁFIAS

Por Antônio Sampaio

A urbanização é uma tendência global poderosa que afeta as sociedades de maneiras ainda não valorizadas por governos, profissionais do desenvolvimento e pelo público em geral. A expansão das cidades para regiões periféricas e a crescente demanda por terras e moradias dentro das cidades provocam uma competição crescente, com consequências potencialmente desestabilizadoras e violentas para os Estados, as pessoas e o clima.

A área urbana global vem se expandindo de maneira constante, e nem sempre do modo que as pessoas imaginam, p. ex., ao redor de grandes cidades. A área global de terra das cidades e das "áreas semi-densas" (áreas ao redor ou suburbanas)[1] dobrou entre 1975 e 2020.[2] O crescimento das áreas urbanas tende a ser particularmente rápido em países de baixa renda que não estão suficientemente preparados ou dispõem de recursos para enfrentar pressões adicionais sobre a governança da terra e habitação; UN-Habitat estima que o terreno urbano nesses países mais que dobrará entre 2020 e 2070.[3] Essa crescente demanda (e ocupação — formal ou informal — de) terras urbanas também está remodelando as áreas rurais. Por exemplo, um estudo global sobre área de cultivo entre 2003 e 2019 mostrou que a construção de residências, indústrias e infraestrutura foi o segundo maior motor da perda global de terras agrícolas, responsável por 16% da perda total de áreas agrícolas — com a expansão urbana respondendo por 35% da perda de terras agrícolas no Sul da Ásia.[4]

As mudanças climáticas aumentam a pressão sobre os mercados urbanos de terras e habitação, pois um de seus efeitos mais bem documentados é forçar populações rurais a migrar para as cidades à medida que seus estilos de vida agrícolas são prejudicados por secas, enchentes ou tempestades.[5]

O crescimento da população urbana em meio a sistemas de posse da terra mal gerenciados leva a maior concorrência, especulação de preços e severa escassez de moradias, transformando a urbanização em uma fonte de tensões intercomunitárias e criminalidade, em vez de um motor de desenvolvimento. Em países que atravessam conflitos armados, a apreensão de terras e casas por grupos armados é uma fonte de receita e uma ferramenta para fortalecer o controle político sobre cidades e civis. Esse foi o caso do Estado Islâmico durante seu domínio sobre várias cidades iraquianas e sírias entre 2013 e 2017, com a confiscação de propriedades desempenhando um papel importante no financiamento e na recompensa de seus combatentes como saque.[6] Após conflitos armados, a incapacidade — ou falta de vontade — dos governos de resolver disputas de terras pode desencadear efeitos em cascata em outros domínios políticos e de construção da paz, como reconciliação, violência eleitoral e insatisfações que alimentam o ressurgimento de conflitos.

Um tipo de conflito relacionado—embora de menor intensidade—está ligado a tensões intercomunitárias que surgem à medida que as cidades se expandem rapidamente e as reivindicações tradicionais ou a posse informal de terras das comunidades são contestadas.[7] Em áreas com divisões étnicas ou sociais preexistentes, isso pode levar grupos prejudicados a recorrerem a milícias ou gangues para proteção—como em Nairóbi, onde disputas entre proprietários e inquilinos por motivos étnicos resultaram no envolvimento de gangues organizadas violentas, como a Mungiki, um grupo que surgiu como milícia juvenil e depois se transformou em uma gangue criminosa violenta.[8] O crime organizado no setor imobiliário, construções ilegais, apropriações urbanas de terras e corrupção são problemas ainda mais frequentes. Como veremos neste capítulo, esse tipo de crime é uma das principais fontes de insegurança, mesmo em algumas das maiores democracias do mundo, como Brasil e Quênia.

O impacto dessas dinâmicas urbanas de terras nas comunidades é acompanhado por comportamentos autoritários locais de máfias e atores violentos, que impõem regras e sufocam a sociedade civil nas áreas que ocupam. Vastas áreas

urbanas, mesmo dentro de grandes cidades de países democráticos, têm populações cujas reivindicações sobre casas e terras estão ligadas a máfias, gangues ou milícias que impõem condições exploratórias e ameaçam despejar ou forçar os moradores a depender de seus serviços (muitas vezes abaixo do padrão) e da segurança.

A maioria dos casos deste capítulo se encaixa nesses três amplos tipos de grupos armados: gangues, máfias e milícias. As definições para esses diferentes grupos variam, mas, de modo geral, o capítulo considera o seguinte: gangues e máfias são organizações criminosas, sendo que as máfias tendem a ser menos visíveis e operam nos bastidores com contatos corruptos entre políticos e órgãos estatais, enquanto as gangues costumam ter uma presença mais ostensiva, com armas e vendas locais de drogas ilícitas. O termo "milícia" possui diversas definições, desde forças auxiliares vinculadas a militares estaduais regulares até forças de defesa locais.[9] Neste capítulo, o termo refere-se a grupos armados não estatais que afirmam proteger uma determinada comunidade ou lutar em nome de um grupo, como um grupo étnico, clã ou partido político.

Rumo a um Quadro Conceitual Comum: Urbanização Predatória

Máfias, gangues e milícias são presença frequente em reportagens da mídia sobre violência urbana, e uma pequena, mas crescente, comunidade de especialistas em violência urbana também tem dedicado atenção a questões de terra e habitação. Mas talvez porque o termo "terra" tende a remeter a questões rurais e agrícolas, o papel de grupos armados na apropriação ou exploração de terras tem sido mais frequentemente analisado em contextos rurais do que urbanos.[10] A vasta base de evidências disponível sobre a "corrida global pela terra"[11]—aquisições de terras em grande escala para fins empresariais na agricultura, mineração ou turismo—"tem sido amplamente cega ao fato de que investimentos fundiários em grande escala frequentemente promovem a urbanização", ou, talvez ainda mais problemático, a própria urbanização ocorre às custas das áreas verdes ou agrícolas das cidades.[12]

Quando atores predatórios como milícias, gangues ou máfias são documentados em terras e habitações urbanas, também há confusão sobre como chamar o problema. Um autor reclamou que a mídia indiana retrata o país como assolado por máfias da terra e da areia, mas argumenta que esses grupos são "menos organizações criminosas do que redes informais de elites públicas e privadas que usam coerção para capturar rendas fundiárias".[13] Um debate semelhante ocorre no Brasil, onde grupos armados que ocupam agressivamente terras urbanas são amplamente chamados de milícias porque o jornalista investigativo que primeiro reportou o caso considerou que esse era o termo que melhor descrevia seus vínculos paramilitares com as forças policiais militares do Rio de Janeiro.[14] Afinal, como devemos chamar esse problema, e será que se trata mesmo de um problema coerente?

Este capítulo foi motivado por essa confusão—a percepção de que, apesar das abundantes evidências das estratégias violentas de atores armados para adquirir terras urbanas ou construir áreas urbanas, os mundos acadêmico e de políticas públicas não dispõem de uma linguagem comum para discutir e enfrentar esse problema. Uma confusão igualmente importante diz respeito às respostas políticas, já que as comunidades de políticas públicas nem sempre têm clareza sobre quem é responsável, se é que alguém, por prevenir ou enfrentar conflitos e crimes em torno das terras urbanas.

Essa ambiguidade política expõe ainda mais as comunidades urbanas a violações de direitos humanos, ameaças e violência efetiva por grupos armados. Isso também ocorre em um momento de pressões crescentes ligadas às tendências globais discutidas neste compêndio. As mudanças climáticas têm o impacto mais direto e urgente, especialmente por meio de processos como a elevação do nível do mar e a interrupção dos meios de subsistência rurais, provocando migração ou deslocamento, seja intraurbano ou de áreas rurais para urbanas. C40, uma rede de cidades focada em mudanças climáticas, estimou que 8 milhões de pessoas se mudarão para 10 de suas cidades-membro até 2050 devido às mudanças climáticas.[15] Essa tendência já está em andamento: em Bangladesh, as mudanças climáticas e o aumento das tempestades têm levado muitos moradores rurais a migrar, temporária ou permanentemente, para grandes cidades como Daca, onde acabam em situações de escravidão moderna, muitas mulheres são forçadas ao trabalho sexual e quase todos os migrantes de baixa renda vivem em acomodações precárias.[16] Por outro lado, o apetite voraz por terras urbanas também impulsiona as mudanças climáticas, já que especialistas alertam que "globalmente, a expansão das áreas urbanas é um dos principais motores da perda de habitat e biodiversidade", enquanto "o papel da urbanização na crise climática está sendo negligenciado."[17]

A associação da questão da terra urbana com o autoritarismo também tem um impacto significativo. A polêmica política tem sido central em muitas cidades europeias e norte-americanas quando se trata da acolhida de migrantes e refugiados. Grandes cidades com presença histórica de negócios internacionais, turismo e comércio frequentemente têm posições mais liberais em relação a imigrantes do que os governos nacionais, o que leva a tensões. Isso levou a medidas do governo federal dos EUA, consideradas por muitos moradores urbanos como autoritárias, como o envio de tropas da Guarda Nacional e ameaças de retirar financiamento de cidades que não cooperam com políticas federais de repressão à imigração.[18] No Reino Unido, cidades como Londres prosperaram em grande parte devido ao seu papel como centros globais de negócios, turismo e uma força de trabalho diversificada de todo o mundo, mas partidos de direita aumentaram significativamente seus percentuais de votos em regiões menos liberais do país. O discurso anti-imigração afeta refugiados em acomodações temporárias, que têm sido ameaçados e às vezes atacados fisicamente. Isso evidencia como a moradia e a terra podem estar emocional e violentamente atreladas a narrativas de pertencimento nativista e exclusão de certos grupos — frequentemente originadas fora dos grandes centros liberais, mas afetando quem vive neles.[19] Essas visões antiliberais dos espaços urbanos como exclusivos para determinados grupos, dependendo do status migratório, representam uma contradição histórica, já que as cidades — dos primeiros centros mesopotâmicos a diversos municípios atuais dos EUA — foram moldadas por fluxos populacionais externos. A narrativa anti-imigração surge em um momento em que imigrantes e moradores de baixa renda também são impactados por ondas de gentrificação que favorecem as elites econômicas e geram pressão para deslocamento. Essas tendências globais correm o risco de impor uma visão divisiva do espaço urbano, que entra em conflito com os papéis das grandes cidades como pontos de encontro e centros cosmopolitas.

Em contextos do Sul Global, comunidades urbanas afetadas pelos grupos armados discutidos neste capítulo enfrentam outro tipo de autoritarismo: gangues ou milícias exercendo controle sobre serviços vitais (água, eletricidade, terra) e aplicando regras sobre comunidades locais — geralmente de baixa renda. Esse poder local alcançado por grupos armados não estatais foi documentado metodicamente por estudiosos na América Latina focados na governança criminosa, que é a imposição de regras às comunidades urbanas por grupos criminosos.[20] A estudiosa urbana Diane Davis descreveu um padrão de "soberania fragmentada" nas cidades, com grupos armados não estatais formando "redes alternativas de coerção, lealdade e reciprocidade" que desafiam a organização política tradicional centrada no Estado.[21] É essa forma local de autoritarismo que discutimos aqui.

Este capítulo busca conectar os relatos e discussões de políticas sobre a exploração violenta de terras e moradias urbanas que ocorrem dentro de cidades individuais e entrelaçá-los em uma discussão pública. Embora eu relute em acrescentar um novo conceito para autoridades municipais atarefadas e demais responsáveis pela formulação de políticas, é fundamental simplificar a linguagem sobre essas práticas violentas para que as evidências possam ser coletadas de forma sistemática e as respostas possam ser discutidas entre cidades, países e regiões. Este capítulo argumenta que grupos como as milícias brasileiras, as máfias fundiárias da Índia e da Itália, o Estado Islâmico em Mossul e milícias ou gangues étnicas em Nairóbi, embora sejam bastante distintos em muitos de seus objetivos e práticas, adotam uma categoria específica de ação ao explorar terras urbanas e habitações de maneiras que prejudicam deliberadamente comunidades — incluindo ameaças, despejos, uso de corrupção para tomar terras públicas ou privadas e apreensão arbitrária de propriedades.

Proponho denominar esse comportamento de grupos armados e atores corruptos como urbanização predatória, que representa o uso deliberado ou a ameaça de violência (coerção) para moldar práticas relacionadas à terra e à habitação urbanas de maneiras exploratórias que prejudicam comunidades. Esse fenômeno é claramente separado das ações promovidas pela comunidade para se estabelecer em espaços urbanos desocupados, por exemplo, ocupações ou construções informais em periferias ou favelas devido à falta de moradia entre os pobres.

Defino urbanização predatória como ação sustentada de grupos organizados para tomar terras, despejar (ou ameaçar) moradores, tomar casas, construir ilegalmente ou corromper processos de planejamento nas cidades por meio do uso ou ameaça de violência. O uso da palavra "sustentada" restringe a definição a casos de ação repetida ou sistemática ao longo de um período de tempo, em oposição a episódios isolados. A definição também se refere a ações de "grupos organizados", o que separa esse fenômeno das disputas entre indivíduos disputando propriedade. Isso inclui as ações

de governos, como o regime de Bashar al-Assad, agora deposto, na Síria, e suas políticas de terras e habitação que puniram grupos considerados simpáticos a grupos armados da oposição.[22]

Começando com essa importante clarificação sobre por que precisamos agrupar certos desafios relacionados à terra urbana em um conceito favorável à política, o capítulo prosseguirá da seguinte forma: A Parte Um analisa as evidências sobre conflitos e criminalidade em terras urbanas e habitação, mostrando como o processo global de urbanização agravou os desafios da terra urbana em diversos contextos. A segunda parte fará um breve levantamento das respostas díspares dos governos locais e nacionais e da sociedade civil, com uma constatação geral — e um pouco desanimadora — de que o debate internacional sobre os desafios do solo urbano quase universalmente deixou de lado questões como violência armada e crime organizado. De forma mais positiva, o capítulo irá mapear algumas políticas e projetos promissores, de forma não exaustiva, extraídos de áreas de prática relacionadas, e destacar como eles podem ajudar a reduzir práticas predatórias na gestão do solo urbano.

As Muitas Faces da Urbanização Predatória

Que a demanda por solo urbano e moradia pode fomentar práticas empresariais agressivas entre empreendedores imobiliários ficou amplamente ilustrado na crise financeira global de 2008, ligada a apostas financeiras em hipotecas de alto risco nos Estados Unidos.[23] Mas, em contextos de estruturas institucionais frágeis e mecanismos de supervisão insuficientes sobre a expansão e construção urbanas—o que tende a ser o caso em ambientes de baixa renda afetados pelo crime organizado ou em transição após conflitos armados—essa demanda pode combinar comportamentos agressivos de mercado com agressão física real, ou seja, violência armada por grupos organizados.

A terra urbana tornou-se uma "mercadoria escassa e cara."[24] Enquanto a terra rural também enfrenta aumento da demanda para finalidades como produção de alimentos, geração de energia (por meio de parques eólicos, por exemplo), extração mineral e outras — em grande parte para abastecer populações urbanas crescentes — as cidades enfrentam desafios específicos devido à concentração dessa demanda em áreas compactas e ao seu aspecto altamente informal. Isso abre caminho para conflitos e lucro por parte de atores ilícitos, inclusive mediante o uso da violência. Em outras palavras, a corrida global por terras e moradias na cidade também tem sido um processo violento para muitas comunidades urbanas, afetadas por despejos, corrupção, ameaças, extorsão e insegurança de posse.

Urbanização predatória refere-se a um processo particular de "produção" do espaço urbano — o processo pelo qual os ambientes construídos e sociais das cidades tomam forma. Frequentemente, essa produção é organizada e dirigida por atores poderosos, embora seu poder muitas vezes derive de fontes diferentes das do Estado — geralmente armas, coerção e corrupção. O último método, a corrupção, indica que o Estado não está afastado dessas práticas, mas frequentemente participa tanto por meio da ajuda de indivíduos corruptos quanto por práticas institucionalizadas de suborno e conluio entre agências estatais e máfias (como o capítulo irá explorar em detalhes). Essa corrupção ressalta o impacto generalizado do autoritarismo local, pois reduz os recursos que os moradores têm para denunciar apropriações de terras ou despejos reversos por atores predatórios, fortalecendo assim o poder local dos grupos armados.

Conflito Armado

O valor da terra urbana e das moradias para grupos armados tem sido cada vez mais estudado dentro da categoria de habitação, terra e propriedade (HLP), que um artigo de destaque descreveu como uma recente "inovação" no financiamento de conflitos, já que grupos armados após a Guerra Fria passaram a explorar diversas vias ilegais para se autofinanciar.[25] Recomenda-se maior atenção de políticas públicas a essa área, pois o HLP difere significativamente de bens de financiamento de conflitos mais "famosos", como minerais, de maneiras que os tornam ainda mais atraentes para atores de conflito. P. ex., enquanto um lote de diamantes pode ser vendido apenas uma vez, terras e moradias geram receita continuamente para grupos armados ao longo do tempo — p. ex., por meio de aluguel — e podem ser revendidas várias vezes.[26]

Isso foi particularmente importante para o Estado Islâmico durante seu controle de cidades como Mosul, no Iraque, e Raqqah, na Síria, aproximadamente entre 2013 e 2017. O grupo terrorista e insurgente confiscou propriedades e lucrou com o aluguel ou a venda delas, inclusive por meio de leilões. O aluguel, em particular, parece ter sido uma importante fonte recorrente de receita, que se alinhava à estratégia do grupo de se separar de fontes estrangeiras de financiamento vulneráveis a sanções ou apreensões no sistema bancário internacional, com um proeminente escritor extremista islamista incentivando grupos extremistas violentos a ocuparem instalações ou terras com valor econômico.[27] Só em Mosul, a receita anual estimada proveniente de propriedades estatais que passaram para o Estado Islâmico quando conquistou a cidade foi de US$ 15 milhões; isso exclui propriedades privadas ou terras confiscadas pelo grupo.[28]

Terras urbanas e moradias também têm valor não monetário para grupos armados, pois podem ser usadas para conceder propriedades como benefícios em espécie aos combatentes. O Estado Islâmico concedeu casas confiscadas de supostos "descrentes" ou "apóstatas" aos combatentes para que morassem com suas famílias sem pagar aluguel, mas não como proprietários.[29]

Na Somália, o grupo insurgente al-Shabaab utiliza terras urbanas de maneira distinta, também relacionada ao duplo valor emocional e monetário que a propriedade possui nas cidades. O grupo estabelece tribunais móveis para resolver disputas entre moradores da capital Mogadishu como forma de reforçar sua reivindicação de ser um administrador melhor do que o governo, cujos tribunais normais na cidade são considerados lentos e propensos à corrupção. Uma das questões mais frequentes analisadas pelos tribunais móveis são as disputas de terras na cidade, onde os preços aumentaram consideravelmente devido à migração rural-urbana, fluxos de deslocamento e registros de terras incompletos, criando condições para disputas, grilagem de terras por indivíduos poderosos e despejos injustos.[30] Os tribunais do Al-Shabaab são considerados altamente eficientes nesse aspecto, já que o grupo ameaça executar aqueles que julga terem ocupado terras ou casas ilegalmente, mesmo na capital, onde suas células de inteligência e terrorismo operam apesar da proximidade com forças armadas governamentais e internacionais.[31] O grupo também "taxa" a construção de propriedades em Mogadíscio, às vezes até 25% do valor final da propriedade.[32]

Apesar de desafios de conflitos armados como esses parecerem alheios ao trabalho de profissionais de desenvolvimento urbano, planejamento e regulamentação, a capacidade dos grupos armados de explorar terras e moradias está relacionada a conflitos de posse e à insegurança sobre a propriedade de terras urbanas. A posse de terras valiosas, "especialmente em cidades e vilarejos", esteve "no cerne" do conflito armado na Somália desde que o país caiu na anarquia no início dos anos 1990.[33] A insegurança da posse e registros de terras destruídos ou incompletos compuseram o pano de fundo para essa disputa, com clãs e indivíduos poderosos explorando esse problema de (má) governança urbana para reivindicar direitos sobre terras em cidades de rápido crescimento como Mogadíscio, transformando a terra urbana em "focos de violência".[34] De forma mais ampla, como argumenta Melanie Lombart, "a incapacidade do Estado de garantir a segurança da posse ao nível doméstico pode se traduzir em uma incapacidade mais generalizada de abordar questões mais amplas de conflito e violência urbana" e, inversamente, a reforma fundiária pode ser uma ferramenta poderosa para promover a reconciliação e a confiança nas instituições públicas após o conflito.[35]

Conflito Intercomunitário sobre Terras Urbanas e Habitação

Enquanto conflitos armados colocam terras urbanas e moradias no meio de confrontos entre atores rivais, certos conflitos surgem dentro das cidades (ou em suas periferias) devido a disputas sobre terrenos urbanos valiosos. A expansão das áreas urbanas construídas invade cada vez mais as casas ancestrais de certas comunidades e, quando grupos recorrem a despejos ou influência política para adquirir controle sobre a terra, o conflito pode se tornar violento.[36] Enquanto os conflitos intercomunitários podem envolver reivindicações legais antigas sobre a terra, grupos armados como milícias ou gangues podem intervir ao lado de certos grupos, ao mesmo tempo em que intensificam o conflito por controle monetário ou político sobre áreas urbanas.

Esse tem sido um problema generalizado em Nairóbi, onde alguns políticos desenvolveram o hábito de fomentar rivalidades étnicas por terras e favorecer certos grupos em troca de votos de comunidades específicas. Em Mathare North, um dos principais assentamentos informais da cidade, grupos passaram a utilizar grupos armados recrutados de redes étnicas de jovens para intimidar e prevalecer sobre grupos opositores. O uso da força por proprietários contra arrendatários também tem sido visto como ataques de um grupo étnico contra outro, especialmente porque certas tribos

tendem a ser mais prevalentes que outras na posse de terras.[37] Em Kibera, outro assentamento informal, os núbios e membros da tribo Kikuyu historicamente dominaram a posse de terras e as alugaram para migrantes, com a comunidade Luo tornando-se particularmente numerosa na região. Essa desigualdade na posse da terra e o poder dos proprietários sobre os inquilinos levaram a tensões, que em tempos eleitorais foram aproveitadas por políticos para obter votos e resultaram em conflitos étnicos.[38]

Uma dinâmica semelhante de disputa territorial exercida por grupos armados ocorreu em Karachi, a maior cidade do Paquistão, durante o auge das tensões intercomunitárias no final dos anos 2000 e início dos anos 2010. O crescimento da comunidade pashtun intensificou a disputa por terras com as comunidades urdu, com milícias de ambos os lados apoiando a ocupação de áreas desocupadas e os conflitos que inevitavelmente surgem em razão de divisões étnicas.[39] Grileiros acirraram essas tensões ao fincar bandeiras de partidos políticos étnicos para fortalecer a reivindicação de um grupo sobre determinadas áreas, agravando ainda mais os conflitos étnicos.[40] As milícias também se aliaram às máfias fundiárias para expulsar moradores de grupos rivais, que por sua vez recorreram às próprias milícias, levando a um ciclo vicioso de violência com a terra e a moradia urbanas no centro. Em uma notável semelhança com o exemplo de Mogadíscio acima, em Karachi, o Talibã paquistanês (que era forte naquela época) tirou proveito da situação para criar tribunais em municípios próximos a fim de ouvir reclamações e julgar disputas urbanas de terras.[41]

O caso de Karachi é particularmente ilustrativo das maneiras pelas quais a violência política por milícias, a ganância de máfias fundiárias e os conflitos étnicos podem se entrelaçar e reforçar ciclos de violência armada. Reivindicações comunitárias e necessidade de terra não são fonte de predação; a origem é a exploração dessas necessidades por grupos armados para benefício político ou econômico, especialmente quando tais grupos encontram instituições e regulamentações fracas incapazes de estabelecer posse segura ou atender às necessidades populares de moradia e serviços.

Crime organizado

O papel do crime organizado em terras urbanas e habitações é ainda mais difundido e disseminado do que nas duas categorias anteriores, potencialmente afetando um conjunto muito mais amplo de cidades. Também é mais comumente estudado, embora de forma desigual. Por exemplo, em parte devido à atenção da mídia sobre o tema em ambos os países, Itália e Índia dispõem de amplas evidências documentadas de máfias envolvidas na apropriação de terras e construções ilegais, enquanto há muito menos evidências disponíveis para continentes inteiros — como é o caso da África. O que também é menos compreendido, quando se trata de crimes relacionados a terras e habitação, é que eles vão além da pura ganância e colocam grupos criminosos em posições de poder no nível local, seja por meio de vínculos corruptos com a política ou atuando como figuras autoritárias locais que governam muitos aspectos da vida em comunidades marginalizadas.

O exemplo das temidas milícias do Rio de Janeiro ilustra a convergência de problemas de segurança e habitação, normalmente tratados separadamente pelos departamentos de formulação de políticas. Milícias emergiram da demanda por segurança e moradia entre comunidades de baixa renda, especialmente migrantes recentes em busca de emprego na segunda maior cidade do Brasil. Entre 1950 e 2000, por exemplo, a população das cidades vizinhas às regiões norte e noroeste do Rio expandiu-se em 688%, grande parte de forma informal.[42] As condições precárias geraram demanda por atores políticos informais ou corruptos para oferecer infraestrutura urbana e transporte público (como vans não licenciadas) em troca de votos.[43] Um dos serviços mais procurados era a segurança, já que essa expansão urbana ocorreu ao mesmo tempo em que gangues de drogas ligadas ao tráfico de cocaína estavam em ascensão. As milícias evoluíram de esquemas locais de segurança para negócios criminosos lucrativos, especialmente grilagem de terras e construções ilegais, levando a regimes autoritários locais e precariedade habitacional, incluindo desabamentos de prédios que mataram dezenas de pessoas.[44] O nível de participação das milícias em toda a cadeia de desenvolvimento urbano em áreas pouco regulamentadas do Rio — desde a grilagem de áreas protegidas até a construção ilegal, venda de propriedades e controle da prestação de serviços à população — é tão grande que estudiosos cunharam o termo "urbanismo escrito por milícias" para descrevê-lo.[45]

Avaliações sobre o crime organizado em terras e propriedades na África, por exemplo, estimam que essas questões são "provavelmente as principais fontes de poder (econômico, político e social) para redes criminosas organizadas". Além do impacto significativo sobre moradores urbanos que são despejados ou recebem moradias de qualidade inferior e sobre a perda de receita fiscal do Estado, as apropriações criminosas de terras estão intrinsecamente conectadas ao envolvimento criminoso na infraestrutura urbana de água, esgoto e transporte, para citar apenas alguns.[46] Embora a base de evidências varie muito de país para país, no Quênia isso levou a práticas generalizadas de apropriação de terras nas cidades por redes clandestinas com vínculos corruptos com pessoas influentes, facilitadas por uma governança de terras opaca e excludente e pelo déficit habitacional.[47] O estoque habitacional criado por essas estruturas mafiosas e corruptas é de baixa qualidade, levando (de forma semelhante ao caso brasileiro) a múltiplos desabamentos de edifícios.[48] O Centro Nacional de Pesquisa Criminal do Quênia documentou várias modalidades de crimes relacionados à terra e à habitação, incluindo suborno de autoridades locais, anúncios falsos para atrair clientes, poluição por descarte de resíduos e arranjos ilegais e corruptos para fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo.[49]

Esses exemplos da África e da América Latina apenas arranham a superfície de como o crime organizado se enraíza nos mercados urbanos de terras e habitação, de maneiras que desafiam respostas políticas isoladas. Isso também vai além de uma criminalidade restrita a um único mercado, já que o controle sobre a terra urbana abre espaço para ecossistemas de economias ilegais e autoridade local sobre a população. Moradores que compram casas junto à máfia ou milícia acabam ficando dependentes desses grupos para a obtenção de serviços e segurança, já que normalmente são excluídos dos processos formais do governo e da justiça. No Rio, por exemplo, moradores que descobriram que suas casas haviam sido construídas em áreas sujeitas a inundações tinham opções limitadas de venda e não podiam reclamar às autoridades locais, que estavam alinhadas com as milícias.[50] Esse tipo de dilema ilustra a interligação entre questões de segurança urbana e governança, exigindo novas formas de colaboração entre formuladores de políticas e a sociedade civil. As opções para responder a tais desafios são o tema da próxima seção.

Respostas Incompletas e Abordagens Promissoras

A comunidade de desenvolvimento urbano está plenamente ciente da existência de conflitos em torno da posse, expansão ou renovação de terras urbanas, mas a ausência de menção específica a atores armados, como gangues, máfias, milícias ou grupos rebeldes, por parte de formuladores de políticas, planejadores ou organizações não governamentais (ONGs) voltados para o contexto urbano indica que essas questões são consideradas problemas alheios. Isso não quer dizer que esses desafios complexos devam recair inteiramente sobre governos locais, planejadores e ONGs de desenvolvimento urbano. Na verdade, os exemplos acima indicam que o problema é multidimensional, com soluções envolvendo políticas de terra e habitação ao lado de políticas de segurança, construção da paz, reformas de governança e intervenções de prevenção à violência.

O perigo de tratar a moradia como algo completamente separado das questões de segurança é ilustrado por um episódio que aconteceu comigo: membros do Ministério das Cidades do Brasil me procuraram durante a década de 2010, quando eu trabalhava na prevenção da violência em cidades latino-americanas, para pedir aconselhamento sobre uma das principais políticas do Partido dos Trabalhadores na época, o programa habitacional chamado My House, My Life (Minha Casa Minha Vida). O programa foi bem-sucedido em muitos sentidos, entregando casas ou apartamentos para 10 milhões de brasileiros de baixa renda entre 2009 e 2016.[51] Apesar de ter sido cuidadosamente planejado em termos estrutural, financeiro e de desenvolvimento social, o programa logo percebeu que havia negligenciado o papel do crime organizado. Embora as áreas urbanas de baixa renda fossem também as que mais necessitavam de investimentos em moradia, eram igualmente aquelas onde as organizações criminosas estavam mais ativas, e rapidamente assumiram o controle, expulsando os proprietários legítimos para revender os imóveis. Em 2015, houve relatos de situações semelhantes em 16 estados brasileiros.[52]

Este exemplo mostra a importância de integrar questões de segurança pública às políticas de planejamento e habitação, mas atualmente as duas atuam de forma isolada. Como afirmou um artigo na revista Land Use Policy, a economia política da desapropriação de terras é muito mais complexa do que as forças capitalistas neoliberais e os despejos promovidos pelo Estado (que são analisados com muito mais frequência por especialistas urbanos) e inclui corrupção, máfias fundiárias e outros atores poderosos.[53] Muitos estudos abordam a desapropriação e o deslocamento em áreas urbanas, mas geralmente são examinados sob a ótica da gentrificação, dos processos de mercado neoliberal

e de grandes projetos de desenvolvimento. Nas palavras de um autor que escreve sobre milícias em Medellín, Colômbia, "a mercantilização dos espaços populares de moradia não se limita a políticas de renovação ou integração urbana, e envolve atores que operam fora dos circuitos formais."[54] Dois importantes estudiosos sobre o envolvimento da máfia italiana nos mercados urbanos de terras corroboram essa percepção, observando que as abordagens de governança urbana adotam uma "visão positivista" que silenciosamente descarta práticas criminosas e violentas como "anomalias insignificantes."[55] Esses aparentemente mesquinhos preconceitos e preferências de agências burocráticas e profissionais técnicos têm um impacto significativo sobre provavelmente milhões de moradores urbanos vulneráveis ao redor do mundo e, portanto, deveriam ser considerados nas políticas habitacionais e fundiárias, juntamente com os setores de segurança pública e justiça criminal, preferencialmente de forma integrada.

Uma exceção ao problema das abordagens isoladas reforça significativamente o argumento de que o desenvolvimento e a governança urbana podem ser, e de fato já foram, aplicados em conjunto com programas de paz e segurança. Em cenários pós-conflito, UN-Habitat e agências humanitárias têm encontrado cada vez mais o problema da posse da terra enfraquecida, instituições de governança urbana frágeis e a urgência de lidar com reivindicações conflitantes de terras e moradias entre pessoas deslocadas internamente, retornados e grupos socioétnicos rivais. O conflito na Síria, parte de uma tendência recente de maior sobreposição entre conflitos armados e cidades,[56] levou agências multilaterais a publicar melhores práticas para a recuperação de infraestrutura urbana e habitação como parte de um "Quadro de Recuperação Urbana". O documento reconhece, por exemplo, que "resolver queixas relacionadas à habitação, terra e propriedade (HLP) e enfrentar os riscos associados será decisivo para as perspectivas de retorno e reintegração", o que leva a abordagens como a realização de avaliações de sensibilidade ao conflito e de análise de riscos para incorporar preocupações habitacionais e de conflito de terras na reconstrução.[57] Isso é importante porque, como Alhakam Shaar argumenta no caso de Aleppo, o regime sírio ao longo dos anos usou licenças habitacionais como ferramentas políticas, negando licenças a determinados grupos e recompensando apoiadores do regime, entrelaçando assim a habitação urbana com questões estruturais que a construção da paz pós-conflito não pode ignorar.[58]

Isso faz parte de uma mudança na prática humanitária nos últimos dez anos, que reconhece cada vez mais a ligação entre urbanização e conflito armado, com agências como o International Committee of the Red Cross (ICRC) pedindo que os socorristas reconheçam o caráter interconectado dos serviços urbanos. Por exemplo, danos a casas ou a serviços vinculados, como água ou eletricidade, levam à "fuga de cérebros" à medida que as pessoas buscam abrigo em outros lugares, resultando em escassez de médicos em hospitais e outros serviços essenciais.[59] Agências da O.N.U. também utilizaram o perfilamento urbano para fornecer uma "documentação holística" das necessidades das populações urbanas, incluindo comunidades recentemente deslocadas, a fim de identificar oportunidades para intervenções multissetoriais.[60]

A crescente atenção da comunidade humanitária à habitação surgiu como um reconhecimento gradual por parte de agências que atuam no terreno, e o CICV teve um papel proeminente nisso com sua campanha Guerra nas Cidades, lançada em 2016.[61] No entanto, o arcabouço de respostas permanece relativamente subdesenvolvido em contextos fora de conflitos armados ou deslocamentos pós-conflito. Por exemplo, na América Latina há reconhecimento do papel do crime organizado em despejos e apropriação de terras entre especialistas em deslocamentos, mas a disponibilidade de soluções políticas documentadas e melhores práticas é escassa.[62] Parte do problema é que abordagens ao crime organizado (não apenas na América Latina, mas em todo o Sul Global) têm sido tradicionalmente consideradas um problema policial, e nos últimos anos as respostas governamentais tornaram-se cada vez mais militarizadas e baseadas no encarceramento em lugares como El Salvador (o que inspirou apoiadores em outros países latino-americanos). Apesar disso, ainda existe um forte sentimento entre especialistas e profissionais da área de prevenção à violência de que melhorias institucionais e de governança são fundamentais para promover a segurança pública de forma holística — e habitação e terra são componentes fundamentais de qualquer sociedade pacífica.[63]

Enquanto as comunidades de prática humanitárias e de recuperação pós-conflito têm sido pioneiras em soluções específicas, ainda faltam evidências mais amplas aplicáveis a um conjunto maior de cidades e países afetados pelo crime organizado ou por conflitos comunitários de evolução mais lenta. A falta de um conjunto comum de lições, evidências, melhores práticas e debate político dificulta a colaboração, o aprendizado e a inovação entre países (e cidades) em políticas para prevenir ou reduzir o crime e os conflitos em torno de terra e habitação urbanas.

Mais evidências também podem ajudar a revelar as vulnerabilidades específicas de grupos historicamente vulneráveis, como mulheres e a comunidade LGBTQ+. Famílias chefiadas por mães solteiras, por exemplo, podem enfrentar riscos adicionais e urgentes em casos de despejo forçado, já que a falta de moradia traz vulnerabilidades extras à exploração sexual e ao abuso por parte de estruturas estatais dominadas por homens.

Os debates sobre conflitos fundiários, em geral, carecem não apenas de foco em atores violentos, mas também em cidades. A Coalizão Internacional pela Terra, por exemplo, elaborou um excelente manual de 40 páginas sobre "ações eficazes contra a apropriação de terras", que, no entanto, não menciona sequer uma vez as palavras "urbano", "cidade" ou mesmo "vila". Isso é particularmente surpreendente, considerando que as vilas desempenham funções importantes como centros de mercado para economias agrícolas.[64] A "matriz de terras" interativa da coalizão, composta por "7.117 acordos concluídos, cobrindo mais de 50 milhões de hectares de terra", já foi criticada por não mencionar sequer as aquisições de terras urbanas.[65] Em resumo, o desafio de políticas para lidar com atores violentos que perturbam os mercados urbanos de terra e habitação tem sido severamente negligenciado em termos de colaboração internacional, aprendizado e até mesmo coleta de dados. A seção a seguir apresenta abordagens promissoras inspiradas em políticas existentes que são específicas de setores e geralmente não fazem referência aos atores por trás da urbanização predatória, mas que podem ser adaptadas para avançar no debate.

Abordagens Promissoras

Embora sejam raras abordagens específicas destinadas a grupos armados, máfias ou outros atores predatórios (em conjunto com a governança e o desenvolvimento da terra e da habitação urbana), diversas iniciativas políticas ou da sociedade civil já trataram de temas relacionados, como construção ilegal, registro de terras, transparência em transações de terras, prevenção de grilagem e corrupção. Uma tabela com exemplos específicos de práticas está incluída abaixo, embora em muitos casos não haja referência explícita a contextos envolvendo grupos armados ou máfias (o que a tabela aborda parcialmente com sugestões de adaptação).

Supervisão e medidas de responsabilização contra construções ilegais

A experiência da Itália evidenciou as muitas dificuldades em prevenir ou mitigar a corrupção generalizada e as atitudes laissez-faire em relação às práticas ilegais de construção. A política de condoação, ou perdões para edifícios construídos ilegalmente, foi implementada em 1985 como uma medida extraordinária, mas o "acordo tácito" entre empresas de construção e autoridades locais levou à continuidade das práticas para burlar regulamentos.[66] Isso levou a mais perdões nas décadas seguintes. Uma das falhas dessa abordagem é que os perdões deveriam ser seguidos por programas municipais para reabilitar e fornecer infraestrutura às áreas afetadas, mas os incentivos financeiros ficaram aquém dos custos envolvidos, e municípios menores careciam de pessoal técnico qualificado.[67]

Especialistas sugeriram que uma forma potencial de lidar com o problema do acordo tácito — ou simplesmente corrupção — é que promotores em níveis nacional e regional aumentem sua supervisão sobre as práticas locais de construção,[68] o que provavelmente funcionaria melhor se feito em parceria com as autoridades locais de planejamento. A falta de profissionais técnicos qualificados em municípios menores aponta para a necessidade de parcerias — seja entre municípios, seja entre eles e o governo nacional e, potencialmente, ONGs com expertise técnica, por exemplo, por meio de forças-tarefa para identificar e mapear as áreas mais afetadas pela construção ilegal e por políticas de requalificação urbana — para enfrentá-las. Outra possível solução citada na literatura foca na sociedade civil: na pequena cidade de Sarno, na Campânia, os moradores organizam festivais para promover o espírito comunitário enquanto unem forças para renovar alguns espaços públicos, como fazendas e playgrounds infantis.[69]

Técnicas de imagem eletrônica e aprendizado de máquina

A disponibilidade de dados é obviamente um elemento importante para projetar soluções para construções ilegais. Uma das técnicas em discussão é o uso de imagens de satélite para observar a atividade de construção ao longo do tempo, que planejadores e outras autoridades locais podem usar para identificar construções não autorizadas.[70] Uma técnica potencialmente ainda mais precisa envolve drones aéreos equipados com câmeras de alta resolução, que

podem identificar padrões como telhados usados por construtores ilegais, embora tais padrões variem de acordo com os contextos sociais e precisem ser adaptados a novas localidades. Em Taiwan, essa abordagem foi testada em conjunto com algoritmos de aprendizado profundo conhecidos como redes neurais convolucionais para agilizar a avaliação de imagens em busca de sinais de práticas ilegais de telhados, alcançando 96% de precisão em um teste.[71]

Tais abordagens baseadas em tecnologia, embora promissoras para ajudar a superar os desafios técnicos de reunir provas concretas, têm a limitação de pouco poderem fazer frente às dinâmicas políticas profundamente enraizadas na realidade local. Em muitos países do Sul Global (e alguns contextos do norte, como a Itália), as respostas à construção ilegal não são tanto dificultadas pela falta de conhecimento sobre onde elas ocorrem, mas pelo poder ou violência exercidos por grupos armados ou máfias, ou por acordos tácitos corruptos, como discutido acima. Mas aprendizado de máquina e imagens aéreas ou de satélite de alta resolução podem ser um poderoso auxílio para adquirir evidências que apoiem intervenções mais profundas que abordam a governança urbana e abordagens institucionais.

Organizações comunitárias e moradores têm desempenhado um papel comprovado na construção de dados em assentamentos informais, onde mapas simples podem ser difíceis de encontrar, dado o caráter informal e em constante evolução das áreas. Kibera, em Nairóbi, é uma dessas comunidades. Lá, um grupo de jovens moradores iniciou o projeto Map Kibera, baseado na coleta de dados conduzida pela comunidade, que posteriormente foi reconhecida como tendo aumentado a confiança entre membros de uma comunidade historicamente marginalizada.[72] ONGs no Brasil também desenvolveram diretrizes para residentes de assentamentos informais em todo o país realizarem "mapeamento popular", descrito como um "ato político" que impulsiona a luta por melhores políticas e proteção dos direitos.[73]

Combatendo a Corrupção nos Mercados Fundiários

Embora nem sempre abordem explicitamente questões de máfia e grupos criminosos organizados, think tanks como a Transparency International (TI) reuniram as melhores práticas para combater a corrupção em terras urbanas e habitação. Como sugerido em seu nome, a TI enfatiza a transparência e a responsabilidade nos registros de terras e na administração municipal das regulamentações e práticas de terras. Governos locais e nacionais devem trabalhar para fechar lacunas regulatórias em caso de leis antigas ou complexas que regem a aquisição de terras, incluindo harmonizá-las com regulamentações ambientais para evitar contradições. Outra recomendação é tornar as informações amplamente acessíveis, especialmente para grupos da sociedade civil monitorarem os processos de tomada de decisão e planejamento, acompanhada de uma avaliação de risco de integridade do setor imobiliário, que pode revelar brechas de conformidade onde controles anticorrupção adicionais podem ser implementados especificamente voltados para os mercados de terras.[74]

O enfrentamento de questões fundiárias, sejam relacionadas à corrupção ou a disputas mais amplas, está diretamente conectado à justiça e aos mecanismos de resolução de disputas. O caso dos tribunais do al-Shabaab na Somália acima ilustra como a resolução de disputas fundiárias e a percepção de corrupção são importantes para a estabilidade política. Na verdade, disputas fundiárias tendem a "constituir uma porcentagem desproporcionalmente alta dos casos judiciais" em países de baixa renda.[75] Recomendações para resolver sistemas de justiça fundiária lentos ou ineficientes envolvem melhor capacitação de juízes e promotores em questões de direitos fundiários, o estabelecimento de tribunais especializados para casos de terras e a formação de grupos de trabalho com a contratação de juízes aposentados para reduzir o acúmulo de processos.[76]

A abordagem dos direitos de moradia, terra e propriedade em situações de deslocamento

Como mencionado acima, organizações multilaterais como o CICV e a ONU-Habitat intensificaram seu foco em questões de direitos de moradia, terra e propriedade em situações de deslocamento, especialmente aquelas em transição de conflitos armados. Embora esses exemplos tendam a ser adaptados a um conjunto específico de contextos afetados por guerras civis ou interestatais, muitas lições e programas têm potencial aplicação para outros contextos.

Uma conclusão geral é que os governos locais são atores cruciais para mapear questões urbanas de terras e habitação e coordenar soluções — mas às vezes são deixados de fora de projetos humanitários ou de assistência voltados às autoridades nacionais. Portanto, "os governos locais e as autoridades tradicionais devem ser capacitados e apoiados em seu papel" de mediar disputas de terras, fazer cumprir as leis de propriedade e fornecer os serviços públicos associados.[77]

Essa conclusão indica logicamente o potencial de processos de mediação não estatutários—mecanismos de resolução de disputas mediados por uma terceira parte neutra, sem a necessidade de recorrer ao sistema de justiça formal—apoiados por governos locais e operacionalizados por organizações da sociedade civil.

Recomendações mais específicas incluem facilitar o acesso de populações deslocadas a serviços que tendem a ser difíceis para quem não tem moradia formal ou permanente, incluindo aconselhamento jurídico, crédito e proteção contra despejos — especialmente para mulheres, que são particularmente vulneráveis a práticas excludentes em burocracias dominadas por homens.[78]

Opções de Política H2 Para Enfrentar a Urbanização Predatória

Abordagem promissora	Área de política de origem	Aplicação para contextos de urbanização predatória	É necessária adaptação adicional
Formação de mecanismos de justiça transicional ou tribunais especializados para resolver o acúmulo de casos de habitação, terra e propriedade (HLP) (um exemplo são as agências de restituição de propriedades facilitadas pela O.N.U. em Kosovo após a guerra de 1998–99).[79]	Resolução de disputas de terras	Pode ajudar a fornecer clareza legal para aqueles despejados ou enganados por grupos predatórios.	Enfrentamento de obstáculos à fiscalização (grupos armados ou máfias propensos a resistir).
Simplificar leis e fechar brechas regulatórias nos mercados imobiliários.[80]	Anticorrupção	Pode dissuadir e reduzir a margem de manobra para manipulação corrupta de brechas legais.	A abordagem pode ser altamente eficaz no combate à corrupção das elites, mas requer vontade política; implica problemas na fiscalização em áreas afetadas por máfias violentas.
Reforma ou criação de instituições públicas bem financiadas responsáveis por formalizar a propriedade (como a comissão para a formalização de propriedades informais no Peru).[81]	Insegurança da posse	Instituições fortes dedicadas ao HLP podem ter o conhecimento técnico e o capital político para galvanizar a cooperação entre departamentos, incluindo policiamento, justiça e outros mecanismos de segurança nas políticas do HLP.	Instituições locais fortes devem ser acompanhadas de um foco mais explícito em reduzir ou impedir a atuação de atores predatórios, como máfias ou milícias, que possam prejudicar políticas de habitação, terra e propriedade em áreas urbanas marginalizadas.

Conceder títulos coletivos de terra para comunidades (em vez de para indivíduos), informados por usos tradicionais da terra (como o programa Baan Mankong na Tailândia, que concedeu títulos coletivos de terra em consulta com as comunidades, resultando em maior investimento dos moradores).[82]	Insegurança da posse	Pode fornecer títulos de propriedade em contextos onde a posse informal da terra é difícil de conciliar com a posse legal moderna.	A propriedade coletiva ainda pode ser vulnerável à apropriação de terras ou despejos por atores violentos.
Avaliações baseadas em áreas e perfis urbanos das necessidades de bairros ou vilarejos específicos (implementados pela UN-Habitat em várias cidades sírias, dado o impacto abrangente da guerra civil em todo o sistema urbano).[83]	Deslocamento urbano	Pode revelar interconexões complexas entre governança urbana e necessidades de segurança em áreas específicas.	Sem colaboração entre especialistas urbanos e autoridades de segurança, os perfis urbanos podem carecer de soluções para a presença de atores predatórios.
Planejamento (e construção) de extensões urbanas para cidades para acomodar o fluxo de migrantes ou populações deslocadas (como feito por parceiros locais e internacionais em Somaliland).[84]	Deslocamento urbano	Construir essencialmente novos assentamentos (mesmo que pequenos) próximos a grandes cidades pode afastar comunidades de áreas sob controle de grupos armados ou máfias, mantendo-as a uma distância de deslocamento viável para empregos na cidade.	Construir "extensões" ou novas áreas pode ser mais viável em situações de deslocamento (temporário) do que em assentamentos informais massivos; o Estado de direito e instituições robustas nessas novas áreas são essenciais para garantir que atores predatórios não migrem juntamente com os residentes.
Consultas entre líderes comunitários, ONGs e associações de moradores para discutir alternativas ao despejo de moradias informais, potencialmente incluindo atores governamentais.[85]	Insegurança da posse	Os atores da sociedade civil possuem uma grande quantidade de informações detalhadas sobre as atividades de grupos predatórios e podem ajudar os governos a desenvolver políticas viáveis para formalizar a posse, evitar despejos e—se realizado em colaboração com autoridades de segurança—enfraquecer o controle territorial dos grupos armados.	Os governos adotaram abordagens isoladas, especialmente porque as agências responsáveis pela segurança pública e gestão de terras raramente dialogam entre si; cautela durante os diálogos é necessária para proteger os participantes de retaliações.

Conclusão

Este capítulo defendeu uma abordagem mais consistente e uma linguagem unificada para identificar ações deliberadas de grupos organizados para despejar, tomar terras, construir ilegalmente e realizar violência relacionada à habitação ou terras nas cidades. A abordagem atual dos governos, da sociedade civil, das ONGs e das comunidades especializadas é extremamente fragmentada, com desafios semelhantes sendo abordados de maneiras completamente separadas — e com soluções potencialmente úteis sendo completamente ignoradas por causa dos silos políticos. O capítulo sugeriu o arcabouço conceitual da urbanização predatória para designar diversas instâncias de atores predatórios em contextos afetados por conflitos armados, conflitos intercomunitários e crime organizado. Definiu-a como ações sistemáticas de grupos organizados para tomar posse de terras, despejar residentes, ocupar imóveis, construir ilegalmente ou manipular processos de planejamento urbano nas cidades, mediante uso ou ameaça de violência. Isso deriva de um senso concreto de bagunça e supervisão política, ilustrado acima por exemplos como a bagunça de nomes das "máfias" fundiárias da Índia ou a falta de colaboração em segurança e desenvolvimento no programa habitacional brasileiro.

A escassez de pesquisas sobre essas questões dificulta o avanço das soluções. Como o capítulo ressaltou com frequência, comunidades de prática e formuladores de políticas não possuem uma linguagem comum para tratar de questões como conflitos intercomunitários em torno da terra, construções ilegais, corrupção e despejos provocados por gangues, no contexto do planejamento e desenvolvimento urbano. Pesquisas adicionais sobre urbanização predatória, realizadas por academia, think tanks e ONGs, podem evidenciar pontos em comum entre diferentes áreas de políticas públicas e regiões que atualmente operam de forma separada.

O capítulo também destacou o efeito da urbanização predatória nas mudanças locais em direção ao autoritarismo, nas quais milícias, máfias, gangues ou figuras políticas corruptas minam a urbanidade ou pluralidade das cidades. Milícias no Rio de Janeiro ou Nairóbi ampliaram seu controle ao se valerem de reivindicações sobre posse de terras ou escassez de moradias, alegando atuar como protetoras das comunidades locais. Ao abordar Karachi, Laurent Gayer descreve como o desejo de alguns setores por um espírito cosmopolita para a maior cidade do Paquistão foi comprometido por milícias étnicas e máfias que disputam terra, drogas e armas.[86] No Norte Global, países economicamente desenvolvidos como a Itália veem máfias e redes corruptas interferindo no desenvolvimento urbano e nos espaços públicos, cuja gestão deveria, em tese, caber aos processos democráticos. Enfrentar a urbanização predatória é, portanto, um passo fundamental para alcançar não apenas cidades mais seguras, mas também mais politicamente estáveis e responsivas.

A segunda parte do capítulo identificou desafios e abordagens para enfrentar a urbanização predatória. Algumas das abordagens mais promissoras são:

- Simplificar as leis e fechar brechas regulatórias nos mercados imobiliários.
- Reformar ou criar agências públicas encarregadas de formalizar a propriedade imobiliária.
- Emitir títulos coletivos de terras para as comunidades, o que pode aumentar a segurança da posse dos moradores e o investimento em seus edifícios e comunidades.
- Desenvolver avaliações baseadas em áreas e perfis urbanos que integrem as necessidades habitacionais com outros aspectos, como gargalos de infraestrutura, oferta de serviços básicos e questões de segurança pública, como a violência criminal.
- Estabelecer mecanismos regulares e institucionalizados de consulta comunitária sobre posse da terra e codesenvolvimento de alternativas ao despejo entre governos, sociedade civil e forças de segurança.

Um desafio fundamental é a existência de culturas muito distintas entre as comunidades de prática de desenvolvimento urbano (em sentido amplo) e de segurança pública. Por exemplo, políticas de segurança frequentemente adotam abordagens baseadas em encarceramento e despejo, com políticas repressivas antigangues na América Central ganhando destaque especial após as políticas de encarceramento em massa em El Salvador.[87] Certamente é um desafio, em alguns contextos, unir esses dois universos tão diferentes em uma abordagem cooperativa. Daí a importância de ampliar

a base de evidências e alinhar definições para que a sociedade civil, jornalistas, gestores públicos nacionais e autoridades locais possam monitorar, discutir e desenvolver soluções por meio de estruturas de cooperação global ou regional. As redes municipais podem ajudar a romper esses silos.

Notas Finais

1 Eurostat, *Manual de Aplicação do Grau de Urbanização — Extensões ao Nível 1 da Classificação*, União Europeia, acesso em 16 de fevereiro de 2026, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Applying_the_degree_of_urbanisation_manual_-_Extensions_to_level_1_of_the_classification.

2 UN-Habitat, *Relatório das Cidades Mundiais 2022: Antecipando o Futuro das Cidades | UN-Habitat*, 2022, 43, https://unhabitat.org/world-cities-report-2022-antecipando-o-futuro-das-cidades.

3 UN-Habitat, *Relatório das Cidades Mundiais*, 43.

4 Peter Potapov et al., "Mapas Globais da Extensão e Mudança das Terras Cultiváveis Mostram Expansão Acelerada das Terras Cultiváveis no Século XXI", *Nature Food* 3, nº 1 (2022): 21, https://doi.org/10.1038/s43016-021-00429-z.

5 J. Vernon Henderson et al., *50 Anos de Urbanização na África: Examinando o Papel das Mudanças Climáticas*, nº 6925, Série de Documentos de Pesquisa em Políticas, Banco Mundial, 2014, https://ideas.repec.org//p/wbk/wbrwps/6925.html; Kanta Kumari Rigaud et al., *Groundswell: Preparando-se para a Migração Climática Interna*(Banco Mundial, 2018), https://doi.org/10.7916/D8Z33FNS.

6 Aymenn Jawad Al-Tamimi, *A Economia do Saque do Estado Islâmico: A Política de Confiscos*, Center for Justice & Accountability, 2023.

7 Emma Elfversson et al., "Contestando a Cidade em Crescimento?" "Formas de Crescimento Urbano e Consequências para a Violência Comunitária", *Political Geography* 100 (janeiro de 2023): 3, https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2022.102810.

8 Emma Elfversson e Kristine Höglund, "Violência na Cidade sem dono: Singularidade urbana e inseguranças interligadas em Nairobi (Quênia)," *Conflict, Security & Development* 19, nº 4 (2019): 353, https://doi.org/10.1080/14678802.2019.1640493.

9 Matteo Pugliese, "Explorando o Conceito de 'Milícia': Um Paradigma dos Desafios Contemporâneos de Segurança Híbrida", *European Eye on Radicalization*, 24 de fevereiro de 2021, https://eeradicalization.com/exploring-the-concept-of-militia-a-paradigm-of-contemporary-hybrid-security-challenges/; David J. Francis, introdução à *Milícia Civil: A Ameaça Intratável da Segurança da África?*, ed. David J. Francis (Routledge, 2005).

10 Keisha Corantin, "Assentando-se em seu território: a política de terras em transformação dos atores armados nas margens urbanas de Medellín," *Political Geography* 124 (janeiro de 2026): 1, https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2025.103443.

11 Lorenzo Cotula e Emily Polack, *A Corrida Global da Terra: O que as evidências revelam sobre escala e geografia*, International Institute for Environment and Development, 2012, https://www.iied.org/17124iied.

12 Annelies Zoomers et al., "A corrida pela grilagem de terras em um mundo em urbanização: da grilagem ao desenvolvimento de cidades e paisagens seguras, resilientes e sustentáveis," *World Development* 92 (abril de 2017): 245, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.11.016.

13 Michael Levien, "Redes Rentistas Coercitivas: 'Máfias da Terra' na Índia Neoliberal," *Sociology of Development* 7, nº 2 (2021): 163, https://doi.org/10.1525/sod.2021.7.2.159.

14 Vera Araújo, "As milícias chegam para assustar," O Globo, 20/03/2005, //memoria.oglobo.globo.com/jornalismo/reportagens/as-miliacutecias-chegam-para-assustar-915220.

15 C40, *Paisagens Urbanas Futuras: Projeções de Migração Climática nas Cidades*, C40, 2024, https://mayorsmigrationcouncil.org/news/future-urban-landscapes-report/.

16 Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), *Primeiro Estudo Nacional sobre Tráfico de Pessoas em Bangladesh,* UNODC, 2022, https://www.climate-modern-slavery-hub.org/sources/first-national-study-on-trafficking-in-persons-in-bangladesh/; Global Fund to End Modern Slavery, *Trabalho Forçado entre Trabalhadores Informais de Vestuário em Bangladesh: Um Relatório de Estimativa de Prevalência,* Global Fund to End Modern Slavery, 2022, https://respect.international/forced-labor-among-informal-apparel-workers-in-bangladesh-a-prevalence-estimation-report/.

17 Michael Keith, "O papel da urbanização na crise climática está sendo ignorado," *Financial Times*, 25 de janeiro de 2024.

18 Joel Rose, "Trump Is Threatening to Cut Funding from Sanctuary Cities. Veja o que saber," *NPR*, 17 de janeiro de 2026, https://www.npr.org/2026/01/17/nx-s1-5679562/trump-sanctuary-cities-ice-immigration; Myah Ward, "Os Destacamentos da Guarda Nacional de Trump Fazem Parte de um Plano de Imigração Mais Amplo", **Politico**, 9 de abril de 2025, https://www.politico.com/news/2025/09/04/trumps-blue-city-law-and-order-crackdowns-are-also-about-immigration-00544545.

19 Lewis Adams, "Conselho de Epping Considerou Evacuar Casas devido a Protestos de Asilo," BBC News, 16/03/2026, https://www.bbc.co.uk/news/articles/c043ye94rkro.

20 Benjamin Lessing, "Conceitualizando a Governança Criminal," *Perspectives on Politics* 19, n.º 3 (2021): 854–73, https://doi.org/10.1017/S1537592720001243.

21 Diane E. Davis, "Forças Armadas Irregulares, Padrões Variáveis de Compromisso e Soberania Fragmentada no Mundo em Desenvolvimento," *Theory and Society* 39, n.º 3/4 (2010): 397–413.

22 Ammar Azzouz, "'My Homeland Is Not for Sale': On the Destruction of Cities", in Identity-Based Mass Violence in Urban Contexts: Uncovered, ed. Rachel Locke et al. (Palgrave Macmillan, 2025).

23 Richard Harris, "Mercados Urbanos de Terras: Uma Exposição ao Sul", em *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, ed. Susan Parnell e Sophie Oldfield (Routledge, 2014), 110.

24 Kasper Hoffmann et al., "Criação de Propriedade Cotidiana: Negociando Direitos de Terra, Precariedade e Autoridade Pública no Congo Urbano", *Land Use Policy* 158 (novembro de 2025): 1, https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2025.107734.

25 Jon Unruh, "Direitos de Habitação, Terra e Propriedade como Bens para Financiamento de Guerras: Uma Tipologia com Lições de Darfur, Colômbia e Síria," *Stability: International Journal of Security and Development* 10, nº 1 (2022): 1, https://doi.org/10.5334/sta.811.

26 Unruh, "Direitos de Habitação, Terra e Propriedade" 4.

27 Armenak Tokmajyan, *A Economia de Guerra no Norte da Síria*, Projeto Aleppo, 2016, 16, https://www.thealeppoproject.com/papers/war-economy-northern-syria/.

28 Erika Solomon, "Isis Inc: Jihadistas financiam máquina de guerra mas exploram 'cidadãos'," FT Investigations, *Financial Times*, 15/12/2015, https://www.ft.com/content/2ef519a6-a23d-11e5-bc70-7ff6d4fd203a.

29 Al-Tamimi, *Islamic State's Pillage Economy*, 3–9.

30 Antônio Sampaio, *Urban Drivers of Political Violence: Declining State Authority and Armed Groups in Mogadishu, Nairobi, Kabul and Karachi,* International Institute for Strategic Studies, 2020, 27–28, https://www.iiss.org/research-paper/2020/05/urban-drivers-of-political-violence/.

31 Kay Rollins, "Sem Justiça, Sem Paz: O Sistema Judiciário do Al-Shabaab," *Harvard International Review*, 27 de março de 2023, https://hir.harvard.edu/no-justice-no-peace-al-shabaabs-court-system/.

32 Fergal Mythen, *Carta datada de 10 de outubro de 2022 do Presidente do Comitê do Conselho de Segurança em conformidade com a Resolução 751 (1992) referente à Somália dirigida ao Presidente do Conselho de Segurança,* Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2022, 15, https://docs.un.org/en/S/2022/754.

33 Ken Menkhaus, *Projeto de Acordos de Elite e Arranjos Políticos: Estudo de Caso da Somália*, Unidade de Estabilização, 2018, 9.

34 Menkhaus, *Elite Bargains*, 10.

35 Melanie Lombard, *Land Tenure and Urban Conflict: A Review of the Literature*, Documento de Trabalho do Global Urban Research Centre nº 8 (Manchester: Universidade de Manchester, agosto de 2012), 5, https://www.semanticscholar.org/paper/Land-tenure-and-urban-conflict%3A-A-review-of-the-Lombard/4cb956d8bb0cc89d5c8412f20cc45cf3c28d7c29.

36 Elfversson et al., "Disputando a Cidade em Crescimento?"

37 Luke M. Obala e Michael Mattingly, "Etnicidade, Corrupção e Violência em Conflitos por Terras Urbanas no Quênia," *Urban Studies* 51, nº 13 (2014): 2745.

38 Elfversson et al., "Disputando a Cidade em Crescimento?", 6.

39 Antônio Sampaio, "Recursos Urbanos e sua relação com agendas políticas de grupos armados nas cidades," *Journal of Illicit Economies and Development* 2, nº 2 (2021): 171–87, https://doi.org/10.31389/jied.64.

40 Huma Yusuf, *Dinâmicas de Conflito em Karachi*, Peaceworks, nº 82, United States Institute of Peace, 2012, 12, https://purl.fdlp.gov/GPO/gpo31549.

41 BBC News, "Como o Talibã Dominou Karachi," Ásia, *BBC News*, 5 de fevereiro de 2013, https://www.bbc.co.uk/news/world-asia-21343397.

42 Enderson Albuquerque, 'O adensamento populacional da Baixada Fluminense a partir dos loteamentos—A construção de uma periferia', *GeoPUC* 13, nº 24 (2020): 152.

43 Nicholas Pope e Antônio Sampaio, *Intermediários Coercitivos: Milícias e Governança Urbana no Rio de Janeiro*, Iniciativa Global Contra o Crime Organizado Transnacional, 2024, https://globalinitiative.net/analysis/coercive-brokers-militias-rio/.

44 Extra, "Muzema, dominada pela milícia, virou paraíso das construções irregulares", *Extra*, 19 de janeiro de 2022, https://extra.globo.com/casos-de-policia/muzema-dominada-pela-milicia-virou-paraiso-das-construcoes-irregulares-25360314.html.

45 Frank I. Müller e Julienne Weegels, 'Construção ilícita de cidades e suas materialidades.' Introdução à edição especial, *Journal of Illicit Economies and Development* 4, nº 3 (2022): 231, https://doi.org/10.31389/jied.169.

46 Eric Scheye, *Coração do Crime Organizado da África: Terra, Propriedade e Urbanização | ENACT Africa,* Enact, 2019, 1, https://enactafrica.org/research/policy-briefs/heart-of-africas-organized-crime-land-property-and-urbanisation.

47 Macharia Gaitho, "O mundo assustador dos cartéis de grilagem de terras em Nairóbi", *Daily Nation*, 14 de fevereiro de 2023, https://nation.africa/kenya/news/inside-nairobi-s-scary-world-of-land-grab-cartels-4122922.

48 Alice Sverdlik et al., *Nairobi: City Report*, SSRN Scholarly Paper nº 5131052, Social Science Research Network, 07/02/2025, 21, https://doi.org/10.2139/ssrn.5131052.

49 Kenneth Bundi, *Urban and Peri-Urban Residential Housing-Related Crimes, 2021*, National Crime Research Centre, 2021, 12, https://www.crimeresearch.go.ke/report-on-urban-and-peri-urban-residential-housing-related-crimes-in-nairobi-mombasa-and-kisumu/.

50 Pope e Sampaio, *Intermediários Coercitivos*, 12–14.

51 Instituto Lula, *"Minha Casa, Minha Vida Garantiu Moradia Digna a 10 Milhões de Brasileiros,"* acessado em 16 de fevereiro de 2026, https://www.institutolula.org/legado/brasil-da-mudanca/avancos-sociais/minha-casa-minha-vida.

52 Renata Mariz, "Minha Casa, Minha Vida: milícia e tráfico expulsam moradores em 16 estados—Jornal O Globo," *O Globo*, 3 de janeiro de 2015, https://oglobo.globo.com/politica/minha-casa-minha-vida-milicia-trafico-expulsam-moradores-em-16-estados-15469887.

53 Dhiraj Barman e Subhanil Chowdhury, "Terras para Urbanização: Políticas em Mudança e Estratégias de Acumulação Diversificada em uma Cidade de Rápido Crescimento no Leste da Índia," *Land Use Policy* 140 (maio de 2024): 3, https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107111.

54 Keisha Corantin, "Violência e Precarização da Habitação Popular em Medellín: Acumulação Predatória como Matriz da Produção Urbana," *Métropoles*, n.º 34 (junho de 2024), https://doi.org/10.4000/11tyn.

55 Francesco Chiodelli e Martina Gentili, "As muitas nuances de cinza na governança urbana: como a ilegalidade molda o planejamento, as políticas e o desenvolvimento urbanos," *Political Geography* 84 (janeiro de 2021): 2, https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102309.

56 UN-Habitat, *World Cities Report 2022*.

57 UN-Habitat, *Respondendo ao Deslocamento nas Abordagens de Recuperação Urbana — Estrutura de Recuperação Urbana | IRP*, UN-Habitat, 2022, 7, 9, https://recovery.preventionweb.net/publication/documents-and-publications/responding-displacement-urban-recovery-approaches-urban.

58 Alhakam Shaar, "Rasgando as Costuras: Ciclos de Violência Estrutural e Aguda em Aleppo," em *Violência em Massa Baseada em Identidade em Contextos Urbanos: Revelada*, ed. Rachel Locke et al. (Springer Nature Switzerland, 2026), 209, https://doi.org/10.1007/978-3-031-98068-8_11.

59 Jean Philippe Dross et al., *Serviços Urbanos durante Conflitos Armados Prolongados* (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2015), https://odihpn.org/en/publication/urban-services-during-protracted-armed-conflict/.

60 UN-Habitat, *Urban Profiling Toolbox*, UN-Habitat, 2020, https://unhabitat.org/urban-profiling-toolbox.

61 Peter Maurer, "Guerra nas cidades: o que está em jogo?", *International Review of the Red Cross* 98, nº 2 (2016): 639–46, https://doi.org/10.1017/S1816383117000315.

62 Paula Gaviria Betancur, *Desplazados Por La Violencia Criminal: La Crisis Humanitaria Invisible En América Latina,* ProLAC, 2026, https://pro.drc.ngo/resources/news/desplazados-por-la-violencia-criminal-la-crisis-humanitaria-invisible-en-america-latina/.

63 Antonio Sampaio, "Paz por Design: Instituições locais fortes e governança são fundamentais para prevenir a violência e o crime organizado nas cidades," *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, 25 de julho de 2025, https://globalinitiative.net/analysis/local-institutions-governance-urban-violence-prevention-latin-america-cities/.

64 International Land Coalition, *ILC Toolkit #9: Ações Eficazes Contra a Apropriação de Terras*, ILC Learning Hub, acessado em 16/02/2026, https://learn.landcoalition.org/en/resources/ilc-toolkit-9-effective-actions-against-land-grabbing/.

65 Zoomers et al., "Corrida por Terras," 247.

66 Federico Zanfi, "Città Abusiva no Sul da Itália contemporânea: Construção Ilegal e Perspectivas de Mudança," *Urban Studies* 50, no. 16 (2013): 3432.

67 Zanfi, "Città Abusiva", 3431.

68 Bernardino Romano et al., "Construção Ilegal na Itália: Um Problema Complexo Demais para a Política Nacional de Uso da Terra?," *Cities* 112 (maio de 2021): 7–8, https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103159.

69 Zanfi, "Città Abusiva," 3435.

70 Jieh-Haur Chen et al., "Aumentando a eficiência da gestão de construções ilegais usando o algoritmo SOMCM: um estudo de caso em Taipei," *Journal of Performance of Constructed Facilities* 39, nº 6 (2025): 04025059, https://doi.org/10.1061/JPCFEV.CFENG-5118.

71 Ching-Lung Fan, "Usando redes neurais convolucionais para identificar telhados ilegais a partir de imagens de drones," *Architectural Engineering and Design Management* 20, nº 2 (2024): 390–410, https://doi.org/10.1080/17452007.2023.2244949.

72 Erica Hagen, *Mapeamento Aberto desde a Base: Aprendendo com o Map Kibera, Dando Voz a Todos*, Institute of Development Studies, 2017, https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/Open_mapping_from_the_ground_up_learning_from_Map_Kibera/26473321?file=48247630.

73 Mapa das Periferias, "Mapeamento popular", https://mapadasperiferias.cidades.gov.br/mapeamento-popular/

74 Transparência Internacional, *Combater a Corrupção Fundiária é Vital para Alcançar os Direitos à Terra e a Agenda dos ODS 2030,* Transparência Internacional, 2023, 5, 6-8, https://www.transparency.org/en/publications/tackling-land-corruption-achieving-land-rights-2030-sdg-agenda.

75 Edward Glaeser et al., *Direitos de Terra Seguros, Legalmente Executáveis e Comercializáveis para Desenvolvimento Urbano*, 01/07/2017, 20, https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/secure-legally-enforceable-and-marketable-land-rights-urban-development.

76 Glaeser et al., *Secure,* 20.

77 Ombretta Tempra e Heather Elizabeth Elaydi, *Policy Directions: Soluções de Habitação, Terra e Propriedade para Resolver e Prevenir Deslocamentos*, UN-Habitat, 2024, xiv, https://unhabitat.org/policy-directions-housing-land-and-property-solutions-to-resolve-and-prevent-displacement.

78 Tempra e Elaydi, *Policy Directions*, xiv–xv.

79 Tempra and Elaydi, *Policy Directions*, xv; Glaeser et al., *Secure*, 20.

80 Transparency International, *Combatendo a Corrupção Territorial*, 5.

81 Glaeser et al., *Secure,* 12.

82 Glaeser et al., *Secure,* 4.

83 Tempra e Elaydi, *Policy Directions*, 20.

84 Tempra e Elaydi, *Policy Directions*, 38.

85 Marcella Araújo, "Urbanismo miliciano, remoções públicas e fragmentação política," *LabCidade*, 04/07/2022, https://www.labcidade.fau.usp.br/urbanismo-miliciano-remocoes-publicas-e-fragmentacao-politica/.

86 Laurent Gayer, "Traçando a Linha: Laços e Limites da Civilidade em um Basti Cristão de Karachi", *Anthropological Theory* 18, nºs 2–3 (2018): 386, https://doi.org/10.1177/1463499618757894.

87 Juliana Rubio e Andrea Casique, *O Crescente Apelo Regional das Estratégias de Combate ao Crime de Mano Dura*, Center for Strategic and International Studies, 29/10/2024, https://www.csis.org/analysis/burgeoning-regional-appeal-mano-dura-crime-fighting-strategies.

Sobre o Autor

Antônio Sampaio



Antônio Sampaio é pesquisador com mais de 15 anos de experiência em violência urbana, prevenção da violência e políticas de segurança. Trabalhou por quase uma década no International Institute for Strategic Studies (IISS) e foi Líder Temático para Cidades e Economias Ilícitas na Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC). Ele também atuou como consultor em questões de paz, segurança, prevenção de conflitos e clima para o Climate Security Mechanism das Nações Unidas, Open Society Foundations, OTAN e outras organizações internacionais. Antônio publicou amplamente em publicações revisadas por pares e mídias populares como Foreign Policy e The Washington Post. Ele realizou pesquisas de campo na Somália, Afeganistão, Paquistão e Brasil. Atualmente, ele está cursando doutorado na School of Security Studies do King's College London.



> Entre as formas mais significativas pelas quais as mudanças climáticas remodelarão as dinâmicas de segurança urbana estão a migração e o deslocamento, que podem sobrecarregar os serviços, testar a coesão social e alterar os padrões de vulnerabilidade dentro das cidades.

Cidade de Nairóbi, Quênia. Foto: Adobe Stock

CAPÍTULO 8

MUDANÇAS CLIMÁTICAS, SEGURANÇA URBANA E VIOLÊNCIA

O QUE OS LÍDERES MUNICIPAIS PRECISAM SABER

Por Jessica Varat

Em todo o mundo, os impactos das mudanças climáticas continuarão a aumentar e a se agravar segundo as projeções atuais. Eventos climáticos extremos, incluindo ondas de calor, desastres naturais, secas e inundações, estão se tornando mais frequentes. Os incêndios florestais estão cada vez mais intensos, causando destruição de florestas, perdas de casas e poluição do ar e da água. A elevação do nível do mar fez com que as comunidades costeiras passassem a enfrentar marés de tempestade mais frequentes, estresse hídrico causado pela salinização e erosão, elevando o risco de deslizamentos de terra. A insegurança alimentar e hídrica são subprodutos desses impactos e cresceram significativamente.

As mudanças climáticas agravam muitas das mesmas condições que também minam a paz e incentivam a violência. A gravidade dos impactos das mudanças climáticas sobre as pessoas depende de condições prévias como níveis de desigualdade, pobreza, escassez de recursos e robustez institucional. (Crawford et al. 2023) O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas conclui que há nível moderado de confiança de que os riscos à paz aumentarão com o aquecimento, com os maiores impactos esperados em comunidades dependentes das condições climáticas, com baixa resiliência a extremos climáticos e alta prevalência de fatores de risco subjacentes. (O'Neill et al. 2022, 2465) O Secretário-Geral da ONU, António Guterres, reconheceu explicitamente essa ligação, afirmando: "A mudança climática não é a fonte de todos os males, mas tem um efeito multiplicador e é um fator agravante para a instabilidade, conflitos e terrorismo." Os impactos das mudanças climáticas nos ecossistemas podem incluir oportunidades crescentes para que o crime organizado e grupos terroristas se aproveitem da escassez de recursos, e esses impactos podem aumentar o potencial de competição violenta por recursos dentro e entre nações. (Governo do Reino Unido 2026) Os custos humanos ultrapassam as fronteiras: aqueles que deixaram seus lares e migraram devido aos impactos das mudanças climáticas frequentemente enfrentam xenofobia, manifestada como violência física direta ou discurso violento em suas novas comunidades. Este capítulo analisa como todas essas dinâmicas impactaram, e podem vir a impactar, áreas urbanas. Especificamente, examina a literatura existente e as experiências das cidades para melhor compreender as ligações entre os impactos das mudanças climáticas e a violência urbana.

Por Que a Mudança Climática É uma Questão de Segurança Pública Urbana

O *Relatório Mundial das Cidades* de 2024 prevê que, até 2030, "pelo menos 517 milhões de pessoas vivendo em cidades estarão expostas a inundações" e que, até 2050, metade das cidades experimentará um aumento da temperatura média anual de pelo menos 0,5°C em relação a 2025. (Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos 2024) Essas projeções têm consequências letais. Por exemplo, as mortes relacionadas ao calor entre 2012 e 2021 foram estimadas em 546.000 por ano, um aumento de 63% desde a década de 1990. O aumento das temperaturas e da seca nos últimos anos também está associado a mais de 100 milhões de pessoas em todo o mundo enfrentando insegurança alimentar, uma condição que leva à desnutrição, problemas crônicos de saúde e até mesmo à morte. (Romanello et al. 2025)

Em 2025, o sistema internacional tornou-se menos capaz de responder a esses desafios, especialmente para as comunidades que mais sofrerão com os impactos climáticos. O declínio do multilateralismo, ilustrado em parte por diminuições na assistência internacional para o desenvolvimento a níveis anteriores a 2015, continuará a diminuir a capacidade de muitos países, cidades e comunidades de responder à dupla ameaça das mudanças climáticas e dos conflitos nos países em desenvolvimento. (Kumar 2026)

Outra tendência global que se destacou em 2025: a forte demanda por inteligência artificial (IA) e o aumento significativo dos data centers revelaram um paradoxo complexo. Por um lado, aplicações de inteligência artificial podem ajudar a enfrentar a policrise. Elas podem potencializar plataformas de dados existentes, permitindo que as cidades prevejam, planejem e respondam de forma mais eficiente aos desafios multidimensionais das mudanças climáticas e da violência discutidos abaixo. Por outro lado, o crescimento dos centros de dados em todo o mundo pode desencadear novos conflitos sobre o uso de recursos associados (particularmente água). O momento é propício para explorar como as cidades podem se antecipar às pressões sobre recursos limitados, buscando maneiras de se preparar e enfrentar essas questões simultaneamente.

Migração Urbana

Entre as formas mais significativas pelas quais as mudanças climáticas transformarão as dinâmicas de segurança urbana está a migração e o deslocamento, que podem pressionar os serviços, desafiar a coesão social e modificar padrões de vulnerabilidade dentro das cidades. A migração climática pode ocorrer ao longo do tempo como resposta ao deterioramento das condições econômicas nas áreas rurais causadas pelas mudanças climáticas, como a seca em comunidades agrícolas. Migrações em grande escala também podem ocorrer rapidamente para áreas urbanas devido ao surgimento repentino e ao caráter cada vez mais devastador dos desastres naturais, que podem desencadear cadeias de deslocamento temporário ou permanente. Projeções indicam que as mudanças climáticas terão efeitos significativos sobre a migração de e para áreas urbanas nos próximos 20 anos. (C40 Cities 2024) Cidades em todo o México e América Central podem ver um aumento populacional projetado de até 10,5 milhões de pessoas até 2050 devido aos impactos climáticos.

A migração climática deve ser discutida juntamente com a violência urbana devido aos inúmeros casos documentados de migrantes nas cidades sendo demonizados ou atacados na esteira de migrações em larga escala. Em cidades já frágeis, grandes migrações podem levar à busca por bodes expiatórios, muitas vezes um precursor de represálias violentas. Grupos vigilantes antimigrantes estavam em ascensão na Europa até 2025, gerando insegurança nas comunidades locais de migrantes e refugiados e alimentando a retórica de extrema-direita contra esses grupos. (Kassan 2025) Narrativas de bode expiatório combinadas com tendências autoritárias—como evocar a segurança nacional para realizar atividades fora do processo legal normal—podem levar a aumentos no uso da força contra migrantes pelo Estado. Em Houston, Texas, por exemplo, surgiu uma narrativa da mídia que associava os evacuados do furacão Katrina de 2005 a aumentos nos crimes violentos, o que, embora posteriormente tenha sido provado infundado, resultou em um policiamento mais intensivo direcionado à comunidade de evacuados. (Bittle 2024) Organizações da sociedade civil, que frequentemente atuam para combater essas narrativas e apoiar a integração econômica e social dos migrantes, podem ser impedidas de fazê-lo, especialmente em estados autoritários, onde a interferência em organizações não governamentais locais (ONGs) é comum.

Escassez de Recursos

No mundo todo, os conflitos relacionados à água estão aumentando. Recursos hídricos escassos são alvos ou usados como armas por atores envolvidos em conflitos geopolíticos ou locais, e respostas governamentais repressivas contra manifestantes que buscam acesso a recursos, como água, podem se tornar violentas. (Gleick et al. 2022) Essa ameaça pode aumentar ainda mais com o rápido crescimento dos data centers, que cada vez mais provocam resistência das comunidades devido à escassez de água, aumento dos preços da energia e poluição.

O acesso à água é um exemplo poderoso de como os impactos das mudanças climáticas, combinados com vulnerabilidades existentes (por exemplo, posse de terra insegura, informalidade ou pobreza), criam oportunidades para a criminalidade prosperar. O acesso limitado à água e/ou mecanismos de governança deficiente da água em áreas urbanas pobres ou informais da África do Sul, por exemplo, deram origem a atores ilícitos, conhecidos como "máfias de caminhões-tanque de água", que cobram preços elevados pela água dos moradores. Da mesma forma, em Nairóbi, no Quênia, moradores de assentamentos informais são explorados por "cartéis" de água e eletricidade que são essenciais para a prestação de serviços, mas que frequentemente cometem atos criminosos e criam uma "falsa escassez". O desafio exposto por essas dinâmicas é que as cidades enfrentem a violência estrutural — o acesso desigual a serviços, recursos e direitos — que geram os moradores dependentes de entidades que os extorquem.

Má adaptação

Compreender como as medidas adaptativas impactam a segurança pública é fundamental. Isso é particularmente importante para garantir que novas formas de violência não sejam criadas por iniciativas de adaptação climática (uma forma de má adaptação) e que padrões existentes de violência ou conflito não sejam reforçados. Em Chiquimula, no corredor seco da Guatemala, por exemplo, a adaptação climática é necessária para responder às mudanças nos padrões do clima que causaram seca e perda de meios de subsistência. No entanto, iniciativas de adaptação implementadas em um ambiente de crime organizado profundamente arraigado localmente podem, na verdade, agravar as vulnerabilidades. (Medina et al. 2025) Chiquimula também é um ponto central para o tráfico de drogas transfronteiriço e mineração ilegal. (Insight Crime 2021) Se o poder de governança local estiver sob controle de atores associados ao crime organizado ou que praticam atividades ilegais, esses atores também podem buscar consolidar os benefícios associados aos investimentos em adaptação às custas dos verdadeiramente vulneráveis. Quando as ameaças à segurança pública são graves, ou a segurança pública é capturada por criminosos, a probabilidade de má adaptação é maior. Por exemplo, Porto Príncipe, no Haiti, é amplamente controlada por gangues criminosas, enquanto a seca induzida pelas mudanças climáticas e outros eventos climáticos extremos resultaram em 50% da população do país enfrentando insegurança alimentar. (Saleh e Mosello 2024) No entanto, qualquer esforço para enfrentar esses desafios provavelmente será prejudicado pela situação de segurança. Gangues não apenas ameaçam as populações urbanas, mas também usam seu controle para prejudicar as cadeias de abastecimento de alimentos que conectam áreas rurais e urbanas e limitar a chegada de ajuda internacional.

Calor Extremo e Desastres Naturais

Existe uma associação bem estabelecida entre temperaturas mais altas e criminalidade urbana. (Heo et al. 2024) As causas profundas dessa associação, como o sofrimento psicológico causado pelo calor ou o aumento da oportunidade de crime durante períodos de calor intenso, permanecem em estudo. Como outros estresses climáticos, o aumento do calor e dos desastres naturais impacta significativamente a segurança de populações já vulneráveis. Uma preocupação particular é a violência de gênero, que frequentemente não é capturada em estudos mais amplos sobre o tema. Por exemplo, em Madri, Espanha, ondas de calor têm sido associadas a um aumento da violência contra parceiros íntimos. (Sanz-Barbero et al. 2018)

Desastres naturais têm consequências extremas e pessoais para os indivíduos; a perda de propriedade e meios de subsistência, traumas físicos, deslocamento e rompimento de laços comunitários podem ser fatores que impulsionam mecanismos de enfrentamento prejudiciais, incluindo comportamentos violentos ou criminosos. (Plänitz 2019) Por exemplo, estudos descobriram que o casamento infantil é uma forma das famílias lidarem com os impactos econômicos de desastres induzidos pelo clima. (Fadilla 2023) O impacto negativo dos desastres naturais na segurança de mulheres e meninas é bem documentado, incluindo o aumento da violência de gênero em seu rastro. Também foram observados aumentos no tráfico humano após eventos climáticos extremos. (Acland 2025)

O que as Cidades Podem Fazer: Respostas Políticas e Programáticas

Solução 1: Fortalecimento da coesão social entre migrantes e comunidades receptoras

Migrantes climáticos muitas vezes chegam a assentamentos urbanos informais cujas populações já enfrentam vulnerabilidade devido às mudanças climáticas. Se a coesão social não for devidamente trabalhada por meio de intervenções voltadas ao apoio tanto aos migrantes climáticos quanto às comunidades receptoras, pode ocorrer uma polarização perigosa e/ou a busca de bodes expiatórios. A coesão social entre populações migrantes também é enfraquecida quando comunidades, especialmente as indígenas, que são ligadas à sua terra pela cultura, meios de subsistência e até mesmo pela língua, são forçadas a abandonar suas terras, passando a viver em áreas urbanas devido aos impactos climáticos. Forçados a novas vidas onde suas normas comunitárias anteriores não são respeitadas e são considerados "forasteiros", os jovens podem ser particularmente vulneráveis a se envolver em atividades que promovam um senso de "pertencimento", como gangues.

As soluções discutidas abaixo ilustram a importância da coesão social como base para a prevenção da violência entre migrantes e comunidades de acolhimento. (Banco Mundial 2022) Embora não respondam diretamente à migração climática, elas são destacadas por sua potencial aplicabilidade a cidades que recebem migrantes climáticos ou populações deslocadas internamente induzidas pelo clima. Os exemplos apoiam a coesão social por meio da oferta inclusiva de serviços governamentais, integração econômica, construção comunitária e resiliência cultural.

O Fundo Global de Cidades (GCF), criado para apoiar cidades na recepção de refugiados e migrantes, apoiou projetos para promover a coesão social entre comunidades de migrantes e de acolhimento. Em Lima, Peru, o apoio financeiro do GCF possibilitou a criação de escritórios municipais em áreas habitadas por refugiados e migrantes venezuelanos. Esses escritórios tinham como foco serviços de apoio para essas populações e para os bairros mais amplos onde elas se estabeleceram. Eles também facilitaram eventos comunitários focados em reunir os migrantes com as comunidades de acolhimento para promover um senso de cultura compartilhada e inclusão. (Mayors Migration Council 2023)

Em Kampala, Uganda, onde a política exige que 30% dos orçamentos de assistência a refugiados, exceto alimentação, sejam compartilhados com ugandeses, as atitudes locais em relação aos refugiados melhoraram quando os beneficiários não refugiados foram informados de que essa assistência compartilhada fazia parte do apoio aos refugiados. Por trás dessa mudança de atitudes estava a capacidade da ajuda de mitigar o ressentimento em relação à comunidade refugiada, supõem os autores. O estudo utilizou uma ONG local liderada por refugiados para distribuir a ajuda, o que pode ter reforçado a associação positiva em relação aos refugiados nessas comunidades. O tipo de intervenção poderia ser replicado em outras áreas urbanas onde esse tipo de compartilhamento de ajuda fosse possível. (Baseler et al. 2023)

Prefeitos de Palermo, Itália, e de Mechelen, Bélgica, adotaram uma abordagem semelhante em relação à migração para suas cidades, com foco na coesão social por meio da integração econômica e narrativas positivas. (Locke et al. 2022) Além das intervenções de fortalecimento comunitário, como eventos esportivos inclusivos e espaços ao ar livre, o governo municipal de Mechelen implementou uma estratégia de comunicação que incluiu todos os serviços e parceiros governamentais. Elemento central desta campanha foi a repetição de uma narrativa positiva e inclusiva, enfatizando as histórias únicas dos residentes, que foram então incorporadas em exposições públicas. Ao privilegiar mensagens inclusivas em vez de polarizadoras, esses prefeitos promovem a coesão social ao ressaltar as contribuições positivas dos migrantes que chegam aos bairros receptores.

Nos assentamentos urbanos de Fiji, a capacidade das comunidades deslocadas pelo clima de experimentar formas pré-existentes de coesão social em novos ambientes é essencial para manter a paz. (Darwish 2023) Rituais, incluindo formas não violentas de resolução de conflitos, facilitadas por líderes tradicionais reconhecidos em diferentes comunidades étnicas, são elementos-chave, assim como instituições religiosas. (Darwish 2023) As instituições religiosas desempenham papel fundamental no apoio à juventude, que tem maior probabilidade de enfrentar marginalização devido ao deslocamento. Reconhecer as normas existentes de coesão social dos migrantes climáticos (incluindo formas tradicionais de resolução de conflitos) e como podem ser apoiados nas comunidades receptoras deve ser parte fundamental de como as cidades planejam integrar as comunidades migrantes climáticas.

Solução 2: Gerenciamento do estresse hídrico e prevenção de conflitos nas cidades

As cidades podem evitar a tensão e o conflito decorrentes da escassez de recursos empregando ferramentas capazes de prever a escassez futura de recursos com base na análise de tendências históricas. Essas ferramentas de dados também podem ajudar a compreender melhor a natureza da violência relacionada a esse fenômeno. Por exemplo, o Water Conflict Chronology do Pacific Institute apresenta uma documentação histórica instrutiva sobre conflitos relacionados especificamente à água. Dados de 2020 até o presente mostram que mais de 600 conflitos mundiais foram atribuídos à água e demonstram o quanto protestos por escassez de água ou falta de acesso à água podem catalisar episódios de violência. A plataforma Água, Paz e Segurança publica uma ferramenta trimestral de alerta precoce para identificar o potencial de violência relacionada à água, oferecendo análises em níveis nacional e subnacional.

Para abranger os múltiplos fatores que podem levar à violência diante do estresse hídrico ou da escassez de água, as cidades devem adotar estratégias inclusivas de resiliência hídrica, priorizar o acesso à água e fortalecer a governança da água. Por exemplo, a abordagem de Gestão Integrada da Água Urbana (IUWM) busca abordar desafios relacionados

ao abastecimento, qualidade e acesso à água, agravados pelas mudanças climáticas em escala de bacia. Essa abordagem idealmente envolve todos os atores locais em um processo inclusivo de tomada de decisão sobre a governança da água. É importante destacar que, ao incluir o acesso juntamente com o abastecimento e a qualidade da água, aborda a escassez, principal fator de risco que estimula comportamentos ilegais (como o desvio de água) e/ou distúrbios sociais. Exemplos de abordagens alinhadas à GIAU incluem as Agências de Gestão de Bacias Hidrográficas da África do Sul e as Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento do Peru (Administração dos Serviços de Saneamento), ambas entidades legais encarregadas da administração e governança local da água.

Planos climáticos em nível nacional podem estabelecer diretrizes para a governança, o planejamento e as políticas subnacionais de água, visando mitigar riscos de conflito e violência. O Plano Nacional de Adaptação do Brasil, por exemplo, reconheceu que a escassez hídrica pode provocar conflitos locais e inclui uma seção que recomenda que grupos de gestão de conflitos participem das negociações entre as partes interessadas sobre os recursos hídricos. (Ministério do Meio Ambiente 2016) O plano climático mais recente do Brasil tem como objetivo aprender com esses grupos à medida que eles gerenciam conflitos em momentos de desastres (enchentes ou secas). (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima 2026) Ao finalizar um novo Plano Nacional de Adaptação, o governo brasileiro inclui ações claras para envolver entidades comunitárias, como comunidades de bacias hidrográficas, na gestão da água e na orientação a cidades e entidades subnacionais para a realização dessas e de outras subações. (Brasil Participativo 2026) A mais recente Contribuição Nacionalmente Determinada da Colômbia reconhece a importância de mecanismos locais para a governança da água, conhecidos como consejos territoriales de agua (conselhos territoriais de água), que são projetados para gerenciar conflitos por recursos e, de forma mais ampla, incorporar uma perspectiva de justiça ambiental que reconhece o acesso desigual à água, entre outros aspectos. (Colômbia NDC 3.0 2025) À medida que mais conflitos hídricos provavelmente surgirão em resposta ao clima cada vez mais árido causado pelas mudanças climáticas, esses tipos de mecanismos de governança que visam viabilizar a diplomacia da água e prevenir a violência serão mais importantes do que nunca.

Solução 3: Planejamento da adaptação ao clima com a segurança pública em mente

As iniciativas de adaptação têm como objetivo mitigar os impactos das mudanças climáticas, especialmente para as populações mais vulneráveis. Para planejar intervenções de adaptação, as autoridades utilizam avaliações que consideram os diversos aspectos dos riscos climáticos e a vulnerabilidade da comunidade a esses riscos. No entanto, essas avaliações tendem a ter uma visão restrita da vulnerabilidade, focando mais nas ameaças específicas representadas pelos impactos climáticos do que nas vulnerabilidades socioeconômicas subjacentes da população. (Dabelko 2022) Isso pode resultar em lacunas em questões como coesão social, desigualdade, confiança e cultura. Ao não identificar essas vulnerabilidades, as autoridades podem deixar de considerar fatores importantes para prevenir a desadaptação (por exemplo, o potencial de conflito ou violência gerado por respostas de adaptação) ou danos às populações mais vulneráveis (mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência). Essas avaliações raramente capturam as ameaças explícitas à segurança pública ou à segurança cidadã enfrentadas por aqueles que também são vulneráveis aos impactos climáticos.

Avaliações de adaptação que adotam uma abordagem mais ampla para a resiliência, especialmente a resiliência comunitária, podem ser mais eficazes na identificação de questões de segurança pública que possam impactar os esforços de adaptação, especialmente em áreas urbanas. Essa abordagem mais ampla pode resultar na identificação de importantes estruturas de resiliência comunitária para que as autoridades apoiem na sequência de desastres. Um exemplo promissor de avaliação de escopo mais amplo é a Avaliação de Risco CORVI, que foca em áreas urbanas costeiras e é conduzida por especialistas locais ao longo de 12 a 18 meses. Utiliza uma categoria para "risco social/político", além de analisar indicadores em categorias econômicas e ecológicas. A Avaliação de Risco CORVI de 2020, realizada em Kingston, Jamaica, reconheceu os impactos das altas taxas de criminalidade na coesão social, que é um elemento crucial para a recuperação após um desastre. (Rouleu et al. 2020) Uma avaliação realizada em Mombasa, Quênia, também reconheceu o risco de altos níveis de tensão social não resolvida e agitação civil à resiliência da cidade aos impactos climáticos. (Stuart 2021)

A construção da paz em regiões afetadas por conflitos mostra como iniciativas para lidar com ameaças climáticas e vulnerabilidades sociais podem ser abordadas por meio de uma avaliação mais abrangente. Em Beledweyne, Somália, um projeto financiado pelo PNUD incorporou o risco climático nos esforços de construção da paz ao conduzir consultas

comunitárias que focaram explicitamente em como os riscos climáticos poderiam agravar conflitos, por exemplo, aumentando a competição por recursos-chave. Essas informações foram então integradas ao Plano de Segurança Climática da comunidade. As intervenções incluíram programas de rádio e diálogos sociais que refletem as normas culturais, religiosas e tradicionais das comunidades para facilitar a adaptação aos riscos climáticos, bem como restaurar relações sociais rompidas. (Berghoff Foundation 2025)

Solução 4: Redução do risco de calor e fortalecer a segurança comunitária

O aumento do calor extremo impactará negativamente as condições de vida das populações em áreas urbanas densamente povoadas, tornando as populações vulneráveis ainda mais suscetíveis a diversos riscos físicos, sociais e econômicos. Infraestrutura verde, ou "arborização urbana", são intervenções amplamente aceitas para ajudar a combater o calor extremo em áreas urbanas. (Chakraborty 2019) Esse tipo de intervenção, quando planejada de forma criteriosa, pode reduzir preocupações com a segurança térmica em bairros vulneráveis e ajudar a enfrentar a violência estrutural subjacente. Por exemplo, o Heat Action Roadmap em Tucson, Arizona, prioriza o verdeamento de bairros que normalmente não tiveram acesso à cobertura arbórea. Também vincula explicitamente o desenvolvimento da força de trabalho juvenil ao desenvolvimento de infraestrutura verde, oferecendo oportunidades de emprego na silvicultura urbana. (Tucson Clean and Beautiful s.d.)

A forma como a infraestrutura verde é desenvolvida e projetada, e especialmente se os processos são participativos, inclusivos e sensíveis ao gênero, terá impacto na capacidade deles de reduzir a vulnerabilidade da população ao calor urbano e de atender a vulnerabilidades sociais mais amplas, como a insegurança. O guia Cities4Forests demonstra a necessidade de projetar espaços verdes urbanos de forma a reconhecer o medo da comunidade e as percepções de segurança, e oferece sugestões, como iluminação aprimorada e vegetação menos densa. (Cities4Forests 2020) As autoridades também devem mitigar o potencial desses espaços serem usados para atividades criminosas e podem adaptar a programação comunitária em áreas verdes para esse fim.

Alguns estudos também sugerem que a infraestrutura verde pode estar relacionada à redução das taxas de criminalidade. (Wolf et al. 2020; Heo et al. 2025) Por exemplo, pesquisas em Youngstown, Ohio, e Flint, Michigan, estabeleceram uma conexão entre projetos de revitalização urbana que incorporaram engajamento comunitário e a redução de crimes violentos. A pesquisa de Flint destaca particularmente a importância de evitar a "gentrificação verde" seguindo uma versão mais engajada com a comunidade da prática de longa data de Prevenção ao Crime por Meio do Design Ambiental. (Rupp et al. 2025)

Assim como nos esforços mais abrangentes para combater a má adaptação já discutidos, os planos de ação contra o calor em ambientes urbanos se beneficiarão de uma avaliação detalhada das vulnerabilidades comunitárias em ilhas de calor localizadas, para ajudar a garantir que as iniciativas de mitigação do calor levem em conta e até ajudem a promover a segurança pública. Centros de resfriamento, uma intervenção fundamental para enfrentar eventos de calor extremo, poderiam ser usados não apenas para lidar com riscos à saúde relacionados ao calor, mas também para servir como um espaço para construir comunidade e oferecer serviços sociais a populações que, de outra forma, seriam vulneráveis. Polos de resiliência são um exemplo de como esse tipo de entidade pode apoiar a coesão social com base nas necessidades da comunidade de forma regular, garantindo assim maior resiliência quando ocorre uma crise. Por exemplo, o Cambridge Community Center em Cambridge, Massachusetts, oferece programas de saúde mental/comportamental para jovens, serviços de desenvolvimento da força de trabalho para jovens adultos e eventos comunitários, além de servir como um centro de resiliência designado para desastres naturais ou outros eventos.

As autoridades também devem reconhecer a interação entre crime e mobilidade ao identificar e posicionar centros de resfriamento. Se as pessoas optam por sair de casa para buscar um centro de resfriamento em meio a um calor extremo — e potencialmente fatal — depende de vários fatores, incluindo falta de informação, distância necessária para o deslocamento e acesso a outros recursos que possam ajudar a mitigar os efeitos do calor. Em Baltimore, Maryland, por exemplo, moradores de bairros de baixa renda relataram a insegurança como uma das razões para não usar ar-condicionado no térreo (temendo que a janela sem segurança tornasse mais provável uma invasão). Eles também relatam limitar o tempo das crianças ao ar livre durante períodos de calor por razões semelhantes. Residências sem ar-condicionado frequentemente apresentam temperaturas internas mais elevadas do que até mesmo o ambiente externo.

Residentes idosos ou pessoas com condições crônicas de saúde podem não conseguir caminhar ou acessar transporte até os centros. Para esses moradores, centros de resfriamento não são necessariamente uma solução. De fato, segundo um representante eleito local: "Não precisaríamos de centros de resfriamento se tivéssemos bairros saudáveis." O presidente do Conselho Municipal de Baltimore em 2019, Brandon M. Scott, resumiu a resposta necessária: "Para mim, quando você pensa em questões como o calor, isso está ligado à segurança." Está tudo interconectado. Precisamos parar de pensar em silos." (Round et al. 2019)

Tucson também buscou abordar algumas das questões acima de forma abrangente por meio do seu Plano de Ação contra o Calor. (Cidade de Tucson 2024) Primeiro, a cidade desenvolveu um plano para transformar seus centros de resfriamento em polos de resiliência liderados por membros da comunidade. Segundo, estabeleceu um plano de 10 pontos para melhorar os centros de resfriamento, incluindo o aprimoramento da acessibilidade e a adição de serviços. Por meio de uma análise de caminhabilidade, buscou identificar barreiras ao acesso a instalações de resfriamento a pé. Esse tipo de análise também pode servir para identificar preocupações de segurança na comunidade que impedem o acesso a essas instalações.

Solução 5: Resposta a desastres, recuperação e segurança urbana

Refletindo muitos dos pontos já discutidos acima, a literatura sobre resiliência a riscos de desastres aponta a necessidade de enfrentar vulnerabilidades sociais, econômicas e físicas subjacentes para prevenir e se recuperar dos impactos de desastres naturais. O enfrentamento das pressões e impactos das populações deslocadas para áreas urbanas, especialmente aquelas já carentes e empobrecidas, após desastres naturais, é parte central do planejamento para o aumento da migração decorrente das mudanças climáticas. Avaliações que incorporam todos os aspectos da vulnerabilidade da comunidade local, desde infraestrutura física até governança e normas culturais, todas desempenham um papel na prevenção de riscos não intencionais à segurança durante a reconstrução.

São necessárias mais pesquisas sobre os impactos simultâneos de desastres naturais cada vez mais frequentes e da atividade criminosa generalizada. No Haiti, um exemplo extremo, a convergência de desastres naturais de rápida ocorrência combinada com a captura do Estado por atores criminosos armados tornou desafiadora a implementação tanto de ações de recuperação quanto de medidas de resiliência. Por exemplo, a segurança alimentar é prejudicada não apenas pela destruição de plantações e terras agrícolas causada pelo furacão Melissa de 2025, mas também pela crescente presença de atores armados em áreas rurais, limitando o acesso à terra agrícola e forçando a migração interna. (Fews Net 2026) Essas pressões têm um impacto significativo sobre os centros urbanos dependentes do fornecimento alimentar doméstico e sob estresse aumentado devido à migração interna. A situação crítica do Haiti ressalta as mudanças climáticas como amplificadoras de ameaças, e somente com a resolução da situação de segurança será possível lidar com os impactos do clima.

Ainda é necessário pesquisar mais sobre como desastres naturais impactam iniciativas contínuas de segurança pública. Qual é a relação entre desastres naturais de rápida ocorrência e riscos e os esforços contínuos de segurança pública, e como isso impacta as comunidades mais vulneráveis? Esse fator é particularmente crítico para cidades costeiras vulneráveis à elevação do nível do mar e/ou outros riscos naturais, e que apresentam altas taxas de infiltração do crime organizado ou violência de gangues.

Como a polícia e os membros do aparato de segurança pública colaboram na preparação, resposta e recuperação diante de desastres já foi estudado em áreas não urbanas com baixa criminalidade, mas é necessário investigar mais profundamente sua aplicabilidade em áreas urbanas. (Blaustein et al. 2023) O conceito de policiamento resiliente, que surgiu em comunidades rurais australianas, apoiou-se intensamente na confiança entre a comunidade e a polícia, possibilitando à polícia atuar como parte fundamental da resiliência e gestão de desastres em resposta a incêndios locais.

O que sabemos é que recursos sociais—como redes, coesão comunitária e confiança—são fundamentais para que os moradores possam se recuperar após desastres naturais. (Benz 2025) Quando residentes de cidades de diferentes faixas de renda em Nova Jersey impactadas pelo furacão Sandy em 2012 foram entrevistados, aquelas áreas com mais recursos sociais relataram um maior grau de resiliência. (Benz 2025) O crime pode prejudicar esses recursos sociais. Assim, as cidades devem considerar quais salvaguardas para promover a resiliência podem ser implementadas para aumentar a resiliência quando a coesão social e a confiança comunitária estão baixas.

Principais Pontos

As mudanças climáticas provavelmente vão manifestar e exacerbar pressões existentes que podem resultar em formas aumentadas de violência nas cidades. A maioria das cidades provavelmente já está bem preparada para enfrentar as tensões induzidas pelas mudanças climáticas listadas acima por meio de uma governança urbana mais inteligente e eficiente, além de abordagens preventivas de segurança pública. No entanto, uma ênfase intencional nas seguintes áreas ajudará a garantir maior eficácia, inclusive por meio de investimentos complementares em recursos.

Melhorar a Coordenação

Reconhecendo os fatores comuns que impulsionam as mudanças climáticas e os riscos de violência — incluindo desigualdade, fraca prestação de serviços e confiança — os governos locais que integram respostas às ameaças relacionadas às mudanças climáticas e à segurança pública estarão melhor posicionados para responder a essas ameaças. O planejamento urbano, trabalhando em conjunto com os escritórios de clima e sustentabilidade e o aparato de segurança pública, pode lidar melhor com as pressões econômicas e sociais geradas por populações deslocadas que chegam a áreas urbanas já carentes, empobrecidas e que enfrentam altos níveis de insegurança ou violência estrutural (como em assentamentos informais). (Habitat for Humanity 2024) Uma forma de coordenação poderia ser por meio de plataformas de dados, auxiliadas por IA, para apoiar a integração de dados, por exemplo, sobrepondo previsões de migração climática e mapeamento de áreas de maior incidência criminal com outros riscos climáticos urbanos. Alternativamente, eles poderiam identificar onde áreas com maior propensão ao calor extremo ou potencial de inundação se sobrepõem à atividade criminosa existente, permitindo que as autoridades projetem respostas de forma mais holística e abrangente a esses desafios. O Instituto Igarapé demonstrou como crime e calor (em Nova York) e crime e poluição do ar (em Chicago) convergem por meio desse tipo de mapeamento espacial em seu relatório de 2021, Mudanças Climáticas e Crime nas Cidades. (Muggah 2021)

À medida que as cidades preparam soluções de sustentabilidade para enfrentar o aumento do calor extremo, há uma clara oportunidade para profissionais de planejamento urbano, autoridades de segurança pública e representantes comunitários que trabalham em soluções de silvicultura urbana/natureza, saúde pública e prevenção ao crime compartilharem insights e aprenderem uns com os outros.

Segurança Pública como Parceiro em questões climáticas

O sistema de segurança pública pode desempenhar um papel central não apenas na resposta a desastres, mas também em todas as iniciativas climáticas. No entanto, seu papel deve refletir suas relações com as comunidades potencialmente impactadas. Além disso, esse tipo de envolvimento exigirá planejamento e capacitação que muitos departamentos de segurança pública podem simplesmente não ter. (Lydon 2024) É fundamental que a polícia seja treinada e preparada para combater os altos índices de violência de gênero em contextos de calor extremo e pós-desastres naturais.

Aprender com os esforços crescentes das cidades para incorporar a polícia como parte de um plano integrado de resposta a desastres ajudará a identificar onde focar investimentos e planejamento. Por exemplo, Phoenix, Arizona, trabalha em parceria com a polícia para administrar um centro de refrigeração com uma abordagem integrada de refrigeração, serviços e segurança. Em julho de 2025, Chicago, Illinois, abriu todas as delegacias distritais da Polícia da cidade para serem usadas como centros de refrigeração durante dias de calor extremo. (Escritório de Gestão de Emergências 2025) A polícia também está cada vez mais envolvida na prevenção e investigação de crimes que agravam os impactos climáticos, como desmatamento ilegal, extração de minerais e tráfico de fauna silvestre. Isso não foi discutido em detalhes neste capítulo, mas as relações produtivas que muitas forças de segurança construíram com comunidades e organizações da sociedade civil como parceiras no combate aos crimes ambientais podem servir de modelo para tipos semelhantes de engajamento em outras questões relacionadas ao clima e condições meteorológicas extremas.

Prestação de serviços e infraestrutura

Aprimorar a governança e a oferta de recursos públicos cada vez mais ameaçados pelas mudanças climáticas, como a água, é uma estratégia de benefício mútuo para também reduzir a ameaça da violência urbana. Os governos locais devem enfrentar barreiras ao acesso à água por meio de uma melhor gestão da água e incorporar mecanismos comunitários

de resolução de conflitos na governança da água. Os direitos de moradia e posse também devem ser contemplados em áreas vulneráveis ao impacto das mudanças climáticas, visando fortalecer a resiliência geral dos moradores dessas regiões, reduzir a dependência de prestadores de serviços envolvidos em comportamentos criminosos e evitar o deslocamento adicional de populações para locais onde possam estar ameaçadas.

À medida que mais investimentos são feitos em soluções baseadas na natureza em áreas urbanas, especialmente em contextos frágeis ou inseguros, é fundamental que as considerações de segurança pública sejam bem integradas ao planejamento dessas iniciativas. Uma análise mais aprofundada dos princípios de design compartilhados entre soluções baseadas na natureza usadas para prevenir impactos climáticos (p. ex., parques) e aquelas empregadas no desenvolvimento de soluções ambientais para prevenção do crime (p. ex., Prevenção do Crime por Meio do Design Ambiental) ajudaria a garantir que essas intervenções tenham resultados positivos para a segurança e a resiliência climática.

Coesão Social e Confiança

A iniciativa 100 Cidades Resilientes, da Fundação Rockefeller, reconheceu a importância da coesão social em ambientes urbanos para responder e se recuperar de "choques e tensões". (100 Resilient Cities 2019) A coesão social não apenas fornece uma base para a reconstrução após desastres naturais, mas também pode mitigar os impactos perigosos de eventos climáticos extremos, além de reduzir o potencial de violência ao promover confiança entre grupos sociais e entre os cidadãos da cidade e seus governos locais. (100 Resilient Cities 2019)

Ao considerar os impactos das mudanças climáticas na segurança pública, cidades que esperam um grande número de migrantes climáticos podem priorizar respostas que apoiem tanto os migrantes quanto a comunidade receptora, por meio de melhor prestação de serviços, assistência financeira e narrativas inclusivas de líderes locais. Essas abordagens visam fomentar a coesão social entre grupos migrantes e comunidades de acolhimento que já são vulneráveis.

À medida que os centros públicos de resfriamento se tornam uma resposta mais frequente ao calor urbano extremo, as cidades devem considerar como altos níveis de insegurança no nível dos bairros podem impactar aqueles que têm acesso e podem se beneficiar desses centros. Por outro lado, a possibilidade de usar estrategicamente um local de encontro ou centro comunitário existente como centro de resfriamento deve ser considerada com cuidado para fortalecer a coesão comunitária.

Como as Cidades Podem Agir Agora

As cidades estão bem posicionadas para identificar soluções práticas, de baixo custo e inclusivas para abordar a interseção entre mudanças climáticas e segurança pública. Redes globais existentes que apoiam as cidades tanto nas áreas de clima quanto de segurança pública, como C40 Cities, Mayors Migration Council, Peace in Our Cities e International Association of Chiefs of Police, estão bem posicionadas para facilitar e/ou promover o aprendizado necessário para implementar essas soluções, com base em seus relacionamentos já existentes com autoridades locais.

1. Cinco ações que a maioria das cidades pode adotar agora são:

2. Integre considerações de segurança pública nos planos de ação contra o calor e nas estratégias de preparação para desastres.

3. Utilize ferramentas de análise de dados existentes para cruzar riscos climáticos com áreas críticas de violência ou insegurança.

4. Projete centros de resfriamento e áreas verdes priorizando a segurança, a acessibilidade e a confiança da comunidade.

5. Invista em iniciativas de coesão social juntamente com projetos de adaptação climática.

6. Gere avaliações de vulnerabilidade lideradas pela comunidade que visem capturar o contexto de segurança, bem como os riscos relacionados às mudanças climáticas.

As cidades ocupam a linha de frente no enfrentamento dos desafios ligados ao clima e à segurança. Elas são as primeiras a vivenciar as consequências humanas do calor extremo, das inundações, da escassez de recursos e do deslocamento — e as primeiras a enfrentar as pressões resultantes sobre a segurança pública, a coesão social e a prestação de serviços. Ao mesmo tempo, as cidades estão em posição única para agir. Por meio do controle sobre planejamento, infraestrutura, segurança pública e engajamento comunitário, os governos locais têm a autoridade e a proximidade necessárias para integrar a adaptação climática à prevenção da violência e à construção de resiliência. À medida que os impactos climáticos se intensificam, a capacidade das cidades de derrubar silos, colocar as comunidades vulneráveis no centro e projetar respostas climáticas com foco em segurança e equidade será fundamental — não apenas para gerenciar riscos, mas também para fortalecer a confiança, a estabilidade e as oportunidades nas comunidades urbanas.

Referências

100 Resilient Cities. 2019. *Manual de Coesão Social*. Resilient Cities Network. https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/UR/Social-Cohesion-Handbook.pdf.

Acland, Olivia. 2024. "Em Serra Leoa, as mudanças climáticas agravam o tráfico de pessoas pobres." *Al Jazeera*, 29 de janeiro de 2024. https://www.aljazeera.com/features/2024/1/29/in-sierra-leone-climate-change-worsens-human-trafficking-of-the-poor.

Baseler, Travis, T. Ginn, R. Hakiza, H. Ogude-Chambert e O. Woldemikael. 2025. A redistribuição pode mudar as visões de política? Ajuda e Atitudes em relação aos Refugiados." *Journal of Political Economy* 133 (9) https://doi.org/10.1086/736209. 25-29.

Bekana, T. H., M. G. Ebrea e N. H. Yessuf. 2025. "Escassez de Água Urbana na Cidade de Adis Abeba: Soluções para Caminhos Duros versus Soft: Uma Revisão Sistemática." *Descubra Geociências* 3: 63. https://doi.org/10.1007/s44288-025-00164-z.

Benz, Jennifer. 2025. *Mais Fortes Juntos: Como recursos sociais influenciam os resultados da recuperação de desastres*.. NORC na Universidade de Chicago. https://www.norc.org/research/library/stronger-together-how-social-resources-influence-disaster-recovery-outcomes.html.

Fundação Berghof. 2025. "Celebrando dez anos de construção da paz e transformação de conflitos na Somália." https://berghof-foundation.org/news/celebrating-ten-years-of-peacebuilding-in-somalia.

Bittle, Jake. 2024. "Eles se estabeleceram em Houston após o Katrina — e depois enfrentaram uma tempestade política." *Grist*. https://grist.org/extreme-weather/they-settled-in-houston-after-katrina-and-then-faced-a-political-storm/. 27 de agosto de 2024.

Blaustein, Jarrett, Maegan Miccelli, Ross Hendy e Kate Hutton Burns. 2023. "Policiamento de Resiliência e Gestão de Desastres durante a Crise dos Incêndios Florestais do Verão Negro na Austrália." *International Journal of Disaster Risk Reduction* 95: 103848. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2023.103848.

Brasil Participativo. 2026. "Consulta Pública dos Planos Setoriais e Temáticos de Adaptação: Recursos Hídricos." https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima/f/542/.

Cidades C40. 2024. *Paisagens urbanas futuras: Projeções de migração climática nas cidades*. https://c40.my.salesforce.com/sfc/p/#36000001Enhz/a/Vo000000Ecev/s2aMWA.1OlkzPhbL_rQQvcJJi3eaSu_E2OWDPpb6xSo.

Calvin, Katherine, Dipak Dasgupta, Gerhard Krinner, et al. 2023. *Climate Change 2023: Synthesis Report. Resumo Para Formuladores de Políticas*. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change. https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

Chakraborty, T., et al. 2019. "Exposição Desproporcionalmente Maior ao Calor Urbano em Bairros de Baixa Renda: Uma Perspectiva Multicidades." *Environmental Research Letters* 14: 105003. https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab3b99.

Cities4Forests. 2020. "Considerações de Equidade Social para a Tomada de Decisões das Cidades Relacionadas a Florestas Interiores, Próximas e Distantes." https://cities4forests.com/wp-content/uploads/2020/07/C4F-SocialEquity_LearningGuide.pdf.

City of Chicago, "The City of Chicago Urges Residents to Prepare for Extreme Heat", junho de 2025, https://www.chicago.gov/city/en/depts/oem/provdrs/emerg_mang/news/2025/june/the-city-of-chicago-urges-residents-to-prepare-for-extreme-heat-.html.

Cidade de Tucson. 2024. *Plano de Ação para o Calor*. Tucson, AZ. https://assets.tucsonaz.gov/share/gis-docs/caap/COT_Heat_Action_Roadmap_FINAL_G.pdf.

Cidade de Phoenix. 2026. *City of Phoenix 2026 Heat Response Plan.* Phoenix, AZ. https://www.phoenix.gov/content/dam/phoenix/heatsite/documents/2026%20Heat%20Response%20Plan.pdf.

Clement, Viviane, Kanta Kumari Rigaud, Alex de Sherbinin, et al. 2021. *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*. Washington, DC: World Bank.

Crawford, A., A. Hammill e A. Tadgell. 2023. *Processos de Paz, Conflito e Plano Nacional de Adaptação (NAP)*. Nota de Orientação da Rede Global da NAP. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Dabelko, Geoffrey D., et al. 2022. *Navegando por uma Transição Justa e Pacífica: Ambiente de Paz (Parte 3)* Estocolmo: SIPRI. https://doi.org/10.55163/BHYR7656.

Darwish, Siad. 2023. *Resiliência e Coesão Social em Assentamentos Informais Impactados pelas Mudanças Climáticas em Fiji*. Cambridge, MA: CDA Collaborative Learning Projects.

Fadilla, Maulia Inka Vira. 2023. "Na costa desaparecendo de Jacarta, mudanças climáticas são apontadas como fator para o aumento de casamentos infantis." *Mongabay*, 28 de setembro de 2023. https://news.mongabay.com/2023/09/on-jakartas-vanishing-shoreline-climate-change-seen-abetting-child-marriages/.

FEWS NET. 2026. "Os ganhos de segurança permanecem limitados, sem melhora na insegurança alimentar aguda." https://fews.net/latin-america-and-caribbean/haiti/key-message-update/january-2026.

Mecanismo de Sociedade Civil do GFMD. 2024. "Narrativas estão no centro de tudo: Ação multissetorial para mudar narrativas sobre migração." https://gfmdcivilsociety.org/.

Gleick, Peter, and Morgan Shimabuku. 2023. "Conflitos Hídricos: Definições, Dados e Tendências da Cronologia dos Conflitos Hídricos." *Environmental Research Letters* 18: 034022. https://doi.org/10.1088/1748-9326/acbb8f.

Gong, C. H., Bushman, G., Hohl, B. C., Kondo, M. C., Carter, P. M., Cunningham, R. M., Rupp, L. A., Grodzinski, A., Branas, C. C., Vagi, K. J., & Zimmerman, M. A. 2023. Community engagement, greening, and violent crime: A test of the greening hypothesis and Busy Streets. American Journal of Community Psychology, 71, 198–210. https://doi.org/10.1002/ajcp.12622.

Heo, S., H. Choi, J. Berman, e M. Bell. 2025. "Temperatura, crimes violentos, mudanças climáticas e fatores de vulnerabilidade em 44 cidades dos Estados Unidos." *Environment International* 195: 109246. https://doi.org/10.1016/j.envint.2024.109246.

Hill, Alice, e Lindsay Doyle. 2026. "Menos Ajuda Externa, Mais Risco Climático." *Foreign Affairs*. https://www.foreignaffairs.com/united-states/less-foreign-aid-more-climate-risk. 16/01/2026.

HM Government. 2026. *Perda Global de Biodiversidade, Colapso de Ecossistemas e Segurança Nacional: Uma Avaliação de Segurança Nacional*. London: HM Government.

Hubbart, Sarah e Camille Bridger. 2024. *Como a revitalização verde das comunidades pode reduzir a violência e promover a saúde*. Washington, DC: National Environmental Education Foundation.

Insight Crime. 2021. "Chiquimula, Guatemala." https://insightcrime.org/guatemala-organized-crime-news/chiquimula-guatemala/.

Kalema, Nai Lee. 2025. "Capacidades Dinâmicas do Setor Público Impulsionadas por Ações para Futuros Mais Verdes." Londres: UCL Institute for Innovation and Public Purpose. https://medium.com/iipp-blog/equity-powered-public-sector-dynamic-capabilities-for-greener-futures-lessons-from-the-city-cape-240a9a281e21.

Kassam, Ashifa. 2025. "A maior parte disso é simbólica": a nova onda de grupos de vigilantes anti-imigrantes na Europa. *The Guardian*. 20/08/2025. https://www.theguardian.com/world/2025/aug/30/europe-anti-migrant-vigilantes-spain-poland-netherlands-iceland-northern-ireland.

King, Robin e Nadia Shah Naidoo. 2025. "Ação Multinível para a Resiliência Climática Liderada pela Comunidade em Assentamentos Informais." Washington, DC: World Resources Institute.

Kumar, Raj. 2026. "O velho modelo de ajuda está morto." *Devex*. 26/01/2026.

Locke, Rachel, Twila Albrecht e Julie Canney. 2022. "Harnessing the Power of the 'Other': Cities Where Human Mobility Is Not a Threat". *New Security Beat*. 12/04/2022.

Lydon, D. 2024. 'Isso não é um teste': preparação policial e de parcerias para as consequências da crise climática. *International Journal of Police Science and Management*, *27*(1), 16-30. https://doi.org/10.1177/14613557241248295.

MacCarthy, James, Jessica Richter, Sasha Tyukavina, et al. 2025. "Os dados mais recentes confirmam: os incêndios florestais estão se agravando." World Resources Institute. 21/07/2025. https://www.wri.org/insights/global-trends-forest-fires.

Mayors Migration Council. 2023. *Global Cities Fund for Migrants and Refugees Relatório de Progresso*. 07/12/2023. https://mmc-production.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2025/11/28190658/Progress-report-under-40.pdf.

Medina, Leonardo, G. Pacillo, P. Laderach, S. Sieber e M. Bonatti. 2025. "Adapting to Climate Change under Threats of Violence". *Current Research in Environmental Sustainability* 9: 100276. https://doi.org/10.1016/j.crsust.2024.100276.

Ministério do Meio Ambiente do Brasil 2016. *Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas*. Brasília.

Ministry of Environment and Climate Change of Brazil. 2025. *Plano de Adaptação ao Clima: Estratégia Nacional de Adaptação*. Brasília.

Moser, Caroline O. N. 2004. "Violência Urbana e Insegurança: Um Roteiro Introdutório." *Environment and Urbanization* 16 (2): 3–16.

Mozur, Paul, Adam Satariano e Emiliano Rodríguez Mega. 2025. Do México à Irlanda, a fúria cresce sobre uma inteligência artificial global. Frenesi." *New York Times*, 20 de outubro de 2025.

Muggah, Robert. 2021. *Mudanças climáticas e criminalidade nas cidades*. Rio de Janeiro: Igarapé Institute. https://igarape.org.br/en/climate-change-and-crime-in-cities.

O'Neill, B., M. van Aalst, Z. Zaiton Ibrahim, et al. 2022. "Riscos Chave entre Setores e Regiões." Em *Mudanças Climáticas 2022: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade*. Cambridge: Cambridge University Press.

Plänitz, Erik. 2019. Negligenciando o Urbano? Exploring Rural–Urban Disparities in the Climate Change–Conflict Literature on Sub-Saharan Africa". *Urban Climate* 30: 100533. https://doi.org/10.1016/j.uclim.2019.100533.

República da Colômbia. 2025. *Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC 3.0) de Colombia*. Bogotá.

Romanello, Marina, Maria Walawender, Shih-Che Hsu, et al. 2025. "O Relatório 2025 da Contagem Regressiva do Lancet sobre Saúde e Mudanças Climáticas." *The Lancet* 406 (10521): 2804–2857. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(25)01919-1.

Rouleau, Tracy, Jack Stuart e Sally Yozell. 2020. *Avaliação de Risco CORVI: Kingston, Jamaica*. Washington, DC: Stimson Center.

Round, Ian, Jazmin Conner, Jermaine Rowley e Sandy Banisky. 2019. "Nas ilhas de calor urbanas, a crise climática atinge com mais intensidade." *Capital News Service*. 13 de setembro de 2019. https://cnsmaryland.org/interactives/summer-2019/code-red/neighborhood-heat-inequality.html.

Prevenção do crime engajada pela comunidade por meio do design ambiental e redução de crimes violentos e com armas de fogo. *American Journal of Community Psychology*, 76, 94–109. https://doi.org/10.1002/ajcp.12802.

Saleh, Karim e Beatrice Mosello. 2024. "Spotlight Haiti: What Are the Long-Term Prospects for Climate, Peace and Security?" *Climate Diplomacy*. 11/06/2024. https://climate-diplomacy.org/magazine/conflict/spotlight-haiti-what-are-long-term-prospects-climate-peace-and-security.

Saliba, Samer e Vittoria Zanuso. 2022. *Migração Climática em Cidades Mexicanas e Centro-Americanas*. Mayors Migration Council.

Sanz-Barbero, Belén, C. Linares, C. Vives-Cases, et al. 2018. "Onda de Calor e o Risco de Violência entre Parceiros Íntimos." *Science of the Total Environment* 644: 413-419. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.06.368.

Governo sul-africano 2025. "Deputy Minister David Mahlobo sobre Sabotagem de Infraestrutura Hídrica e Organizações Criminosas no Setor." 30 de julho de 2025. https://www.gov.za/news/media-statements/deputy-minister-david-mahlobo-water-infrastructure-sabotage-and-criminal.

Stuart, Jack, Sally Yozell, Valentine Ochanda, Tracy Rouleau, Victor Indasi e Kaitlyn Lombardo. 2021. *Avaliação de Risco CORVI: Mombaça, Quênia*. Washington, DC: Stimson Center.

Sverdlik, A., et al. 2025. "*Nairobi: Relatório da Cidade*." Documento de Trabalho ACRC 2025-24. Manchester: African Cities Research Consortium.

Tucson Clean and Beautiful. s.d. "Desenvolvimento da Força de Trabalho Juvenil." Acessado em 13 de fevereiro de 2026. https://tucsoncleanandbeautiful.org/.

O.N.U. 2021. "Mudança Climática 'Um Efeito Multiplicador' Agravando a Instabilidade, Conflitos, Terrorismo." *Comunicado de Imprensa da ONU*. 09/12/2021. https://press.un.org/en/2021/sgsm21074.doc.htm.

Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. 2024. *Relatório das Cidades Mundiais 2024*. Nairobi: UN-Habitat.

Wolf, Kathleen L., Sharon T. Lam, Jennifer K. McKeen, Gregory R. A. Richardson, Matilda van den Bosch e Adrina C. Bardekjian. 2020. "Árvores Urbanas e Saúde Humana: Uma Revisão de Escopo." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17 (12): 4371. https://doi.org/10.3390/ijerph17124371.

Banco Mundial. 2022. *Coesão Social e Deslocamento Forçado: Uma Síntese de Novas Pesquisas*. Washington, DC: World Bank.

Sobre o Autor

Jessica Varat



Jessica Varat é Gerente Sênior de Desenvolvimento para Clima, Economia e Finanças no WRI. Anteriormente, ela atuou como Vice-Chefe de Projeto no projeto Countering Nature Crime (CNC), da USAID. Antes de ingressar no WRI, ela trabalhou na Fundação Pan-Americana de Desenvolvimento como Redatora Sênior de Propostas e Gerente de Desenvolvimento. Ela também gerenciou projetos na América Latina focados em direitos humanos, resolução de conflitos e prevenção da violência na Partners Global, no Woodrow Wilson International Center for Scholars e como consultora do Banco Mundial.

Jessica possui bacharelado em Relações Internacionais pelo Wellesley College e mestrado em Direito e Diplomacia pela Fletcher School, onde se especializou em resolução de conflitos e segurança humana. https://www.wri.org/profile/jessica-varat.

Nota de Esclarecimento

As opiniões e pontos de vista apresentados são exclusivamente da autora e não representam necessariamente as opiniões e pontos de vista do World Resources Institute.

peace
IN OUR CITIES

Sobre a Peace in Our Cities

A Peace in Our Cities (PiOC) é uma rede global única de mais de 30 cidades e mais de 50 parceiros de base comunitária e internacionais.

A PiOC busca reduzir e prevenir a violência urbana em todo o mundo — preservando vidas e ajudando as cidades a prosperar. Faz isso criando intercâmbios de plataformas concretos, participativos e baseados em evidências para reduzir e prevenir violência severa nas cidades membros, ao mesmo tempo em que constrói um movimento global de defensores da redução da violência urbana.

A abordagem da PiOC baseia-se em três linhas de ação:

- **Ampliar** a conscientização dos formuladores de políticas sobre o real alcance e escala da violência urbana e as oportunidades disponíveis para ajudar as cidades a enfrentá-la.
- **Promover** soluções políticas balanceadas e informadas por evidências e abordagens de construção da paz para reduzir as formas mais severas de violência em contextos urbanos.
- **Acompanhar** líderes municipais, parceiros comunitários e sociedade civil por meio de trocas entre pares e acesso à informação para alcançar metas ambiciosas de redução da violência.

A Peace in Our Cities é co-facilitada pelos Pathfinders for Peaceful, Just, and Inclusive Societies no Centro de Cooperação Internacional da Universidade de Nova York; o Stanley Center for Peace and Security; Co-fundadora e Diretora Principal, Rachel Locke; e Assessora Especialista e Responsável pela Filiação, Flavia Carbonari. Para saber mais, doar ou participar, entre em contato pelo e-mail info@peaceinourcities.org ou visite www.peaceinourcities.org.