

OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM FORTALEZA: UM BREVE PANORAMA DA QUALIDADE DE VIDA DOS EXCLUÍDOS**INFORMAL SETTLEMENTS IN FORTALEZA: A BRIEF OVERVIEW OF THE QUALITY OF LIFE OF THE EXCLUDED**

Alexandre Antonio Bruno da Silva¹
Adriano Cesar Oliveira Nóbrega²
Taís Vasconcelos Cidrão³

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é verificar a situação em que se encontram os assentamentos precários na cidade de Fortaleza e investigar as medidas mais adequadas para reduzir os níveis de pobreza identificados nesses locais. Para a investigação, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e da análise quantitativa de dados secundários que representam a realidade desses assentamentos. A relevância temática do trabalho se dá pela identificação, especialmente após o ano 2000, da elevação do índice de pobreza, fato que levou à exclusão social e econômica de parcela da sociedade. Como consequência, verificou-se o aumento gradativo do número e do tamanho das regiões da zona urbana onde não são garantidos os direitos básicos para a sobrevivência dos indivíduos. Concluiu-se que, dada a complexidade encontrada nos assentamentos, as propostas de solução, até então aplicadas em Fortaleza (a intervenção repressiva no Estado para diminuir a violência nos acontecimentos de janeiro de 2019, bem como a proposta apresentada no “Plano Fortaleza 2040”), não se mostram sustentáveis

¹ Pós-Doutor pela Universidade de Sevilha. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Doutorando em Ciência Política, pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestre em Direito pela UFC/CE. Mestre em Informática pela PUC/RJ. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS). Professor Adjunto da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Auditor-Fiscal do Trabalho. Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS), Universidade Estadual do Ceará (UECE) – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2799-4036> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2523315941972263> E-mail: alexandre_bruno@terra.com.br

² Mestre em Direito pelo Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS). Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor do Centro Universitário Fametro (UNIFAMETRO) e advogado. Centro Universitário Fametro – Unifametro – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8747-0157> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4076876187397599> E-mail: adrianonobrega@outlook.com

³ Mestra em Direito pelo Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS). Especialista em Direito e Processo Constitucionais pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professora do Centro Universitário Fametro (UNIFAMETRO). Centro Universitário Fametro – Unifametro – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5144-0602> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1918527409932611> E-mail: taisvcidrao@hotmail.com

à longo prazo. Nesse sentido, aponta-se como caminho viável a ação conjunta entre Estado e sociedade civil no planejamento e execução de políticas públicas mais inclusivas.

Palavras-chave: Assentamentos precários. Favelas. Pobreza. Políticas Públicas. Fortaleza.

ABSTRACT

The objective of this research is to verify the situation of precarious settlements in the city of Fortaleza and to investigate the most appropriate measures to reduce the levels of poverty identified in these places. For the investigation, bibliographic research and the quantitative analysis of secondary data that represent the reality of these settlements were used. The thematic relevance of the work is due to the identification, especially after the year 2000, of the increase in the poverty rate, a fact that led to the social and economic exclusion of part of society. As a consequence, there was a gradual increase in the number and size of regions in the urban area where basic rights for the survival of individuals are not guaranteed. It was concluded that, given the complexity found in the settlements, the solution proposals, hitherto applied in Fortaleza (the repressive intervention in the State to reduce the violence in the events of January 2019, as well as the proposal presented in the “Fortaleza 2040 Plan”), are not sustainable in the long term. In this sense, joint action between the State and civil society in the planning and execution of more inclusive public policies is pointed out as a viable path.

Keywords: Informal settlements. Lums. Poverty. Public policy. Fortaleza.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Sociedade líquida é um termo urdido pelo sociólogo e filósofo Zygmunt Bauman (2001) para definir e analisar a vida na pós-modernidade, tendo essa, na visão do autor, se tornado muito mais uma ideologia do que uma circunstância de vida. Ao criticar o mundo pós-moderno, Bauman verifica o caráter volátil de tudo aquilo que orbita a vida do ser social em contraposição às estabilidades esperadas do ultrapassado mundo moderno. Com efeito, as mudanças no comportamento dos grupos sociais na denominada “era líquida” são consequências do surgimento do caráter tecnológico¹ no centro das relações sociais. O século XXI inaugurou o indivíduo tecnológico, que possui rápido acesso ao conhecimento e às relações sociais que acontecem na palma da mão, por meio de um aparelho inteligente que conecta tudo e todos online, chegando, inclusive, a substituir vínculos que outrora eram realizados física e pessoalmente.

Em contraponto à evolução tecnológica e às transformações sociais características da pós-modernidade², muitos indivíduos foram afastados, econômica e politicamente, das condições mínimas para serem considerados pessoas produtivas. Desta forma, terminaram por ser excluídos do conjunto daqueles que são considerados indivíduos socialmente ativos. Diante da exclusão social, decorrente da globalização pós-moderna, a desigualdade aumentou e, especialmente nos países emergentes, a pobreza alcançou níveis preocupantes no início dos anos 2000, conforme constatado na análise estatística elaborada por Amartya Sen e Bernardo Kliksberg (2010).

No Brasil, país sempre visto como aquele “do futuro”, o cenário de pobreza segue o ritmo da América Latina e cresce gradativamente o número e o tamanho das regiões da zona urbana onde não estão assegurados os direitos básicos para a sobrevivência dos indivíduos, tais como educação, saúde, segurança e lazer.

Com base nestes aspectos referentes à qualidade de vida dos denominados “cidadãos pobres” das regiões metropolitanas, faz-se, neste artigo, um esforço para aclarar as principais consequências desses aglomerados de indivíduos e o motivo destes serem rechaçados das relações sociais fora de seus assentamentos. Neste sentido, não é objetivo aqui encontrar a última solução para os grupos sociais de cidadãos pobres, mas verificar qual instrumento é o mais eficaz para diminuir a diferença existente entre estes cidadãos e daqueles que vivem, de fato, na sociedade de consumo e conseguem usufruir, pelo menos, de uma qualidade de vida mínima.

No intuito de perquirir os objetivos aqui delineados, além desta seção, o artigo foi dividido em outras três, a primeira delas trata dos conglomerados de cidadãos pobres da zona urbana, mormente denominados de assentamentos precários; entretanto, far-se-á uma análise específica destes assentamentos precários de Fortaleza, capital do Estado do Ceará. Na seção seguinte, faz-se uma síntese do panorama da pobreza na América Latina e das políticas públicas adotadas para dirimir esse fenômeno social multidimensional, que está sempre presente no continente. Na seção que antecede as notas conclusivas, busca-se contribuir para o debate acerca das soluções para reduzir, ou pelo menos melhorar, a qualidade de vida dos moradores de assentamentos precários, tendo como base para o seu desenvolvimento a atuação conjunta entre a sociedade civil e o Estado.

2 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

No Brasil, o problema da violência nas grandes cidades fez despertar a preocupação dos não-pobres e da elite em relação à pobreza e a desigualdade. Segundo Elisa Pereira Reis, é o problema da

segurança e da manutenção da ordem que parece os assustar. A autora, através da sua obra, propicia o desenvolvimento de uma compreensão diferenciada acerca das disparidades sociais (REIS, 2000).

Na sua concepção, constituem a elite pessoas que ocupam altos postos em determinadas instituições e que controlam os recursos materiais e simbólicos. Ressalte-se que esse controle não se limita ao controle de cunho patrimonial, mas também a capacidade de influenciar decisões que alicerçam o seu próprio poder. É essa elite que, em certos momentos da história brasileira, por algum interesse, muitas vezes, com fundo egoístico, decide-se pela mitigação da pobreza e pela “concessão” da cidadania aos brasileiros.

Através da leitura da obra de diversos autores que tratam do tema, é possível verificar que cada país seguiu o seu próprio caminho na definição do seu conceito de cidadania³. T. H. Marshall (1967) descreve de maneira quase linear o processo vivido, ao longo da história, pelos ingleses. Outros países, como a França, a Alemanha, a Itália, os Estados Unidos e o Brasil, seguiram por caminhos diversos. Nesse sentido, o debate acerca dos direitos sociais e o regime democrático se mostram de grande importância na construção da cidadania brasileira (GRIN, 2013, p. 87).

Segundo José Murilo de Carvalho, a cidadania é um fenômeno histórico. Desta forma, muitos foram os caminhos que levaram ao mesmo destino, uma vez que o ideal de cidadania plena é bastante similar, na tradição ocidental (CARVALHO, 2018, p. 17). Assim, de tão diversos, talvez a maior importância de conhecer estes caminhos seja a de observar os seus grandes contrastes e prever os desdobramentos futuros.

O autor aponta duas grandes diferenças relevantes ao caminho seguido por ingleses e por brasileiros. A primeira refere-se a grande relevância dos direitos sociais em relação aos demais direitos no Brasil. Enquanto a segunda está na diferença em relação à sequência em que os direitos foram adquiridos pelos brasileiros. Afinal, segundo o autor, no caso brasileiro, os direitos sociais precederam os direitos civis e políticos (CARVALHO, 2018, p. 18). A inversão da ordem inglesa levou a que esse status fosse chamado pelo autor de “estadania”, em contraste à cidadania (CARVALHO, 2018, p. 221).

Desta forma, quando falamos de cidadãos ingleses, franceses, italianos, alemães ou brasileiros não se está falando de pessoas sob as mesmas condições. Afinal, a luta por direitos sempre ocorreu dentro do estado-nação. Trata-se sempre de uma luta política nacional, onde o cidadão que dela surge é também nacional. Ao se conceber dessa forma, verifica-se que a formação da cidadania é fruto de como as pessoas se relacionam com o Estado e com a nação. Para o autor, as pessoas se tonam cidadãs à medida que passam “a se sentir parte de uma nação e de um Estado” (CARVALHO 2018, p. 18). Essa

noção de pertencimento é de especial relevância quando se aborda temas relacionados com o Direito à Cidade.

A falta do sentimento de pertencimento, por parte das elites, talvez explique porque estas sempre demonstraram grande facilidade em tolerar a pobreza. Voltando ao pensamento de Elisa Reis, falta aos brasileiros a noção de interdependência na sociedade. O fato de terem primeiro surgidos os direitos sociais de maneira vertical, afastou a oportunidade da formação de um sentimento de horizontalidade, de igualdade. Acostumou-se a encontrar no Estado, de maneira muitas vezes pacífica, as soluções para os problemas coletivos (REIS, 2000).

Assim, ao mesmo tempo que falta o sentimento de responsabilidade social entre os membros da elite, a percepção do papel dos trabalhadores na sustentação da ordem social é relativizada. Fato interessante é como explicar que, apesar das elites demonstrarem grande sensibilidade aos problemas relacionados à pobreza e a desigualdade, não demonstram um interesse mais consistente no sentido da erradicação desses males. Assim, embora critiquem e denunciem a omissão do Estado, as elites não se encontram, realmente, comprometidas em contribuir para soluções coletivas.

A forte resistência a medidas distributivistas diretas e a aposta na educação como fórmula soma diferente de zero são uma indicação de que elas não parecem reconhecer uma efetiva interdependência social. Em outras palavras, elas não vêem o problema da pobreza como algo que afete a sociedade como um todo (REIS, 2000, p. 149).

Nesse sentido, é interessante verificar que a educação formal, segundo as elites, é muitas vezes vista como o único recurso a ser explorado, com o objetivo de dotar os setores mais pobres da população de condições para competir por uma vida melhor. Essa ideia, de certa forma, reflete o exacerbado otimismo da era desenvolvimentista. É óbvio que a educação formal é um aspecto importante para uma boa proposta de solução, entretanto, é necessário refletir muito mais sobre os outros aspectos envolvidos.

Lea Guimarães Souki, em trabalho de título “A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil”, do ano de 2006, ressalta outras características da elite brasileira. Segundo a autora, não há por parte da elite nacional a concepção de que o país deve encontrar o equilíbrio. Ao contrário, as elites no Brasil pensam sempre na possibilidade de, diante uma crise, retirarem-se com as suas famílias para outros países. Isso demonstra que não há por parte destes o sentimento de pertencimento que caracteriza os ingleses, como diagnosticado por Marshall (1967).

No mesmo sentido, observa-se nas grandes cidades a ocupação segmentada dos espaços, submetidas às regras econômicas e de mercado. Nesse processo de acomodação, invariavelmente, os pobres são deslocados para a periferia das grandes cidades, onde geralmente são encontradas as piores condições gerais de vida e de segurança. As áreas ocupadas por essas pessoas geralmente se constituem em “assentamentos precários”.

Na literatura internacional, para caracterizar os assentamentos precários, utiliza-se o termo *slum*. No início do século XIX, o termo era usado para caracterizar áreas deterioradas de Londres, que apresentavam condições precárias de construção, elevado nível de insalubridade e alta densidade populacional. Nesse sentido original, *slum* corresponderia ao termo “cortiço” no Brasil. Entretanto, com o tempo, o termo passou a ser utilizado para representar as mais visíveis manifestações da pobreza urbana dos países em desenvolvimento (QUEIROZ FILHO, 2015, p. 344).

Desta forma, caracteriza-se por assentamento precário (*slum*) aqueles em que seus domicílios combinam algumas privações como acesso inadequado à água potável, acesso inapropriado ao saneamento e outras infraestruturas, baixa qualidade estrutural do domicílio, superpopulação e insegurança residencial, caracterizada pela falta de proteção do Estado contra despejos ilegais ou arbitrários (QUEIROZ FILHO, 2015, p. 344).

Apesar de muitas vezes referenciada na presente seção, a caracterização de pobreza, até então, não foi convenientemente abordado. Assim, para melhor analisar a realidade dos assentamentos precários, faz-se necessário investigar acerca das possíveis formas de caracterizar a pobreza, uma vez que muitas das pessoas que vivem nesses conglomerados vivem em condições que muitos autores chamam de “extrema pobreza” (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2011).

2.1 O que é pobreza?

Através da análise histórica, verifica-se que no primeiro momento, o conceito de pobreza encontra-se relacionado às condições mínimas de sobrevivência física (subsistência), estabelecendo-se o mínimo alimentar que garantisse energia e nutrientes necessários para assegurar a vida de uma pessoa. É possível enumerar dois momentos em que esse critério foi substancialmente importante: o primeiro, representado pela *Poor Law* inglesa e o segundo como reação aos difíceis momentos vividos na Europa, após a Segunda Guerra Mundial. Se no primeiro momento, a atividade estatal era residual, no segundo, por questões de coesão social, o ataque à pobreza passou a ser política pública de grande relevância (MARSHAL, 1967).

A partir da década de 1970 a abordagem das necessidades ganha importância. Assim, pobre é definido como aquele que não tem atendidas as suas necessidades básicas (RABENHOST, 2007). Na nova concepção de combate à pobreza, passa-se a ter uma visão multifacetada, dividindo-se em dois grupos os elementos de proteção. No primeiro, busca-se a garantia de um padrão mínimo de vida privada para um conjunto familiar (alimentação, moradia etc.). No segundo, atende-se a um padrão mínimo de vida da comunidade (água potável, serviços sanitários, transporte público, educação etc.) (ROCHA, 2003).

Desta forma, verifica-se que a abordagem das necessidades básicas representa um aprofundamento em relação à da subsistência, uma vez que as preocupações vão além dos requisitos mínimos de sobrevivência. A preocupação com direitos básicos para indivíduos e coletividade deixa clara a preocupação com o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a pobreza deve ser superada, como forma de promover a dignidade dos indivíduos e o desenvolvimento da sociedade.

O reconhecimento das estruturas sociais e institucionais abriu caminho para uma outra concepção de pobreza: a privação relativa. Nessa concepção, permite-se a atenção à um maior número de indicadores. Para o cálculo do índice, cada um dos indicadores recebe um peso relativo, em razão dos interesses da sociedade e dos indivíduos que dela fazem parte. Afasta-se, portanto, dos indicadores universais. Nessa perspectiva, a pobreza é definida em grau comparativo ao contexto social em que se vive (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

Assim, pobre é aquele não obtém, suficientemente, recursos e condições de vida que lhe permita desempenhar normalmente papéis na sociedade, nas suas relações ou ter o comportamento esperado, enquanto membro da sociedade. Ressalte-se que, para a caracterização da pobreza, as privações podem ocorrer em quaisquer das esferas da vida da pessoa: no trabalho, no lar, na vizinhança e na família.

Em apertada síntese, é possível destacar duas diferenças em relação às formas de caracterização da pobreza até então analisadas. Nesse modelo, ressalta-se a importância que é concedida à opinião das pessoas em relação aos fatores que devem ser incluídos na análise, bem como as suas avaliações pessoais em relação às próprias condições de bem-estar. Para evitar desvios provocados por opiniões, particularmente enviesadas, existem avaliações objetivas e subjetivas. As primeiras, referem-se objetivamente à ideia de bem-estar econômico, geralmente quantificáveis. As segundas, referem-se a aspectos menos tangíveis, subjetivamente avaliados, como os acessos à justiça, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à cultura, entre outros.

A grande lição trazida por essa concepção de pobreza é a de que para se compreender o que é pobreza é necessário que essa análise seja feita a partir das concepções dos indivíduos e não através de meros indicadores objetivos. Assim, o que os indivíduos e a comunidade entendem como privação e como padrão desejado passa a ser ponto central da análise. Assume relevância especial uma discussão social e econômica albergada nas condições de vida de certa comunidade, em determinado lapso temporal.

Além das já apresentadas concepções, é ainda possível conceber a ideia de que a pobreza advém da privação das capacidades, que tem como grande intérprete Amartya Sen (2010). Essa abordagem busca dar maior ênfase à justiça social, preocupando-se com aspectos como desenvolvimento, bem-estar, liberdade, igualdade, desigualdade, entre outros. Nesse sentido, tem-se como núcleo essencial a capacidade dos indivíduos de usufruir da vida que escolheram. Para isso, o autor adverte acerca da necessidade de que algumas liberdades instrumentais sejam usufruídas, dentre elas, a oportunidade econômica, as liberdades políticas, as facilidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora.

Nesse sentido, para que uma pessoa saia da pobreza é preciso que detenha ou desenvolva capacidades que o permitam levar uma vida digna e integral, através de ações individuais e coletivas. Assim, defende-se que é através do desenvolvimento das capacidades que se quebram os ciclos viciosos que levam a situações de carência e privações, proporcionando-se uma melhor condição de vida. Além disso, como ressalta Martin Ravallion, parte-se da ideia de que a métrica do “padrão de vida” é pautada na vida, não na posse de commodities (RAVALLION, 1992).

Por fim, a concepção da pobreza como fenômeno multidimensional representa a evolução de uma análise focada em um aspecto específico, como renda, para uma abordagem que considera vários aspectos. Nessa abordagem, interpreta-se a vida humana como algo complexo, as concepções atuais caminham nesse sentido. Assim, muito além da renda, diversas dimensões da vida devem ser consideradas na análise do nível de vida das pessoas. A falta de acesso a certos níveis de vida, em determinadas condições, configuraria uma situação de privação, podendo configurar ou não a condição de pobreza.

Em suas manifestações subjetivas, o fenômeno provoca nas pessoas sentimentos de impotência diante de seus destinos, de falta de esperança, de vulnerabilidade, de insegurança e de falta de poder político. Além disso, como a pobreza não se esgota nos aspectos materiais e individuais, mas inclui as relações sociais, como o acesso ao trabalho e à assistência, as abordagens multidimensionais abarcam ainda dimensões sociais e mesmo políticas relacionadas a essa questão (CODES, 2008, p. 24).

A abordagem apresenta como vantagem a possibilidade de uma análise mais profunda da pobreza, podendo-se utilizar para análise as mais diversas dimensões. Através da multidimensionalidade é possível, inclusive, uma melhor adequação ao ambiente, representando-se quase com perfeição, os aspectos relevantes da realidade. Além da possibilidade de representação, permite-se que sejam analisados diferentes enfoques, de acordo com os aspectos que se pretende estudar, evidenciando-se uma ou outra dimensão.

Afastando-se um pouco da complexidade dos vários conceitos possíveis de pobreza, verifica-se que em linhas gerais, pobreza pode ser compreendida como a situação de privação do considerado essencial para uma vida digna, dentro de uma sociedade, em determinado lapso temporal. Contudo, a definição de dignidade ou o limite do que pode ser considerado o mínimo essencial torna mais árdua a tarefa de definição do que é, de fato, uma pessoa pobre.

Verifica-se que a concepção de pobreza também sentiu a ação do tempo. No início, encontrava-se muito atrelada a aspectos geográficos, caracterizando-se a pobreza como uma consequência natural da vida em uma determinada região. Em momento seguinte, foi entendida como uma enfermidade de determinada civilização e, por fim, como algo presente em todas as sociedades em escala global (SANTOS, 2010). Ressalta-se que a questão da pobreza é tema central das questões sociais, verificando-se a sua essencialidade para uma melhor compreensão da criação e do desenvolvimento dos assentamentos precários.

No contexto do excedente de pessoas, a “pobreza” analisada a partir do modelo capitalista é estrutural e intrínseca, sendo necessária ao próprio desenvolvimento capitalista⁴ (MONTAÑO, 2012, p. 281). Desta forma, não pode ser vista como uma consequência natural ou uma doença transitória de determinada sociedade. Independentemente do modelo econômico ou político analisado, deve-se compreender como “pessoa pobre” aquela que não possui o mínimo essencial para estabelecer uma vida digna por meios próprios de produção ou com a assistência do Estado⁵.

2.2 O Depósito de excedente humano.

O aglomerado de indivíduos e suas famílias em determinado território da zona urbana é insuficiente para definir o conceito de *favela*, a qual, em sua maior extensão territorial e quantidade de indivíduos, pode ser denominada assentamento precário.⁶ Especialistas reunidos em Nairóbi no encontro do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-habitat) aconselharam que:

A definição operacional de uma favela⁷ recentemente recomendado (por uma reunião do grupo de especialistas das Nações Unidas (EGM) realizada em Nairobi de 28 a 30 de outubro de 2002) para o futuro uso internacional define uma favela como uma área que combina, em várias extensões, as seguintes características (restritas a as características físicas e jurídicas da liquidação, e excluindo as dimensões sociais mais difíceis): acesso inadequado à água potável; acesso inadequado ao saneamento e outras infraestruturas; baixa qualidade estrutural da habitação; superlotação; e, status residencial inseguro. (UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME-UN-HABITAT, 2003, p. 12). (tradução do autor⁸).

Partindo da problemática do assentamento precário, Fernando Cavallieri et al (2016, p. 413-414), ao caracterizar e analisar os assentamentos precários a partir do Rio de Janeiro constata, juntamente com dados do IPEA, que um domicílio inadequado é aquele que possui duas das seguintes características: i. ausência de água por abastecimento geral; ii. ausência de esgoto por rede geral ou fossa séptica; iii. ausência de banheiro exclusivo do domicílio; iv. ausência de teto e paredes duráveis; v. adensamento no domicílio, ou seja, mais de 3 (três) pessoas no mesmo cômodo utilizado para dormitório; e, vi. irregularidade fundiária urbana. Logo, estando uma residência enquadrada no contexto de domicílio inadequado, este ambiente não é propenso a conceder uma vida digna aos seus moradores e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da sociedade.

Sintetizando, assentamento precário é o termo utilizado para definir grandes conglomerados de indivíduos que vivem em situações precárias de saúde, alimentação, higiene, moradia e educação. Verifica-se que a vida nessas condições de alguma forma se relaciona ao aumento dos índices gerais de criminalidade. Ressalte-se, que é óbvio que problemas espaciais não explicam integralmente as disfunções de uma sociedade. Entretanto, dá-se margem a uma questão fundamental acerca da existência de uma patologia do espaço. Nesse sentido, espaços públicos não excludentes são essenciais à coesão e à integração social. Por outro lado, espaços abandonados, isolados e degradados, além de gerar sensação de insegurança, beneficiam eventos de violência (DANTAS, 2011, p. 99).

Zygmunt Bauman, em sua obra “Vidas Desperdiçadas”, analisa o papel dos consumidores defeituosos na sociedade, sendo esses indivíduos o conjunto das “pessoas carentes do dinheiro que lhes permitiria ampliar a capacidade do mercado consumidor, e que criam um novo tipo de demanda a que a indústria de consumo, orientada pelo lucro, não pode responder nem ‘colonizar’ de maneira lucrativa” (BAUMAN, 2005, p. 53). Esses indivíduos, quando vivem em uma sociedade de consumo, são vistos como pessoas “excedentes” que, metaforicamente, são denominadas de “lixo humano”⁹ pelo autor.

De forma metafórica, Bauman (2005) cita o exemplo de uma van lotada, sendo esse o símbolo de uma sociedade ativa e os seus integrantes os indivíduos “que importam”. Nesse cenário, o “lixo humano” estaria correndo para fazer parte dessa van, que, a cada curva, jogava para fora de si cada vez mais integrantes. Aplicando essa ideia aos assentamentos precários, os moradores desses locais estão fora da sociedade de consumo e, por diversos motivos¹⁰, são mantidos fora do círculo social do consumo e deixam de ser considerados indivíduos de valor.

Partindo da ideia de que o refugio humano não recebe atenção ou manutenção para alterar o seu status de consumidores inativos, escoadouros são criados, conscientemente¹¹ ou não, para separá-los dos consumidores ativos, os quais são considerados úteis para a sociedade pós-moderna. Assentamentos precários funcionam como um escoadouro urbano para os indivíduos que não fazem parte da sociedade de consumo, seja pela óbvia impossibilidade econômica de integrar-se a esse seletivo grupo, seja pela ausência de identidade cultural¹² com estes. Com efeito, os assentamentos precários das grandes capitais urbanas funcionam mais como grandes aterros, separando os indivíduos “bons” dos “ruins” e tornando invisível uma realidade que não consegue mais permanecer desse modo.

É claro que, os problemas que envolvem assentamentos precários não restringem ao território brasileiro. A problemática pode ser identificada, também, no restante da América Latina, com origens das mais variadas. Um ponto em comum é que, diferentemente do que se possa pensar, esses assentamentos informais não são ilegais, no sentido de envolver a invasão em terras de propriedade privada. São ilegais no sentido de não estarem em conformidade com o planejamento urbano local e controles regulatórios.

Ele terá a casa correspondente a seu crédito, isto é, a seu valor social medido pelos padrões do banco. “Quanto você vale?” – esta é a pergunta que faz o vendedor, armado para avaliar o valor social do cliente de modo tão econômico quanto possível, no menor tempo possível. [...] O crédito personalizado é dado não em função da posse de bens visíveis, mas em função do que os economistas chamam de renda permanente: o que é avaliado é o que você vale na escala de sua vida. (BORDIEU, 2014, p. 45-46).

Em muitos casos, as famílias adquirem uma parcela de terra “bruta” ou sem serviços públicos, normalmente em periferias, de especuladores de terras “pirata” (como chamou a professora Sheila Foster), que as subdivide para “consumidores” de baixa renda. Apesar de, tecnicamente, não haver invasão de propriedade (via de regra), muitas dessas moradias carecem de títulos de propriedade. Na opinião da professora Foster (2009, p. 304-305):

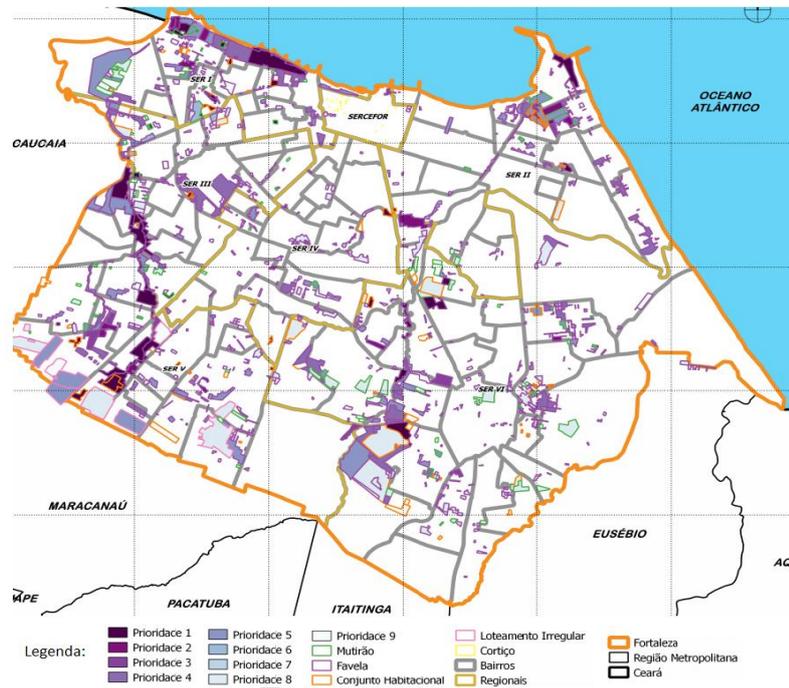
Informal settlements represent a form of “self-help” that enables poor families to secure decent housing at a time when many Latin American cities are exploding and expanding with new immigrants.¹³ This urban “self help,” or urban informality, arises out of the failure of both the market and the government to provide an important or essential urban service, here affordable housing. The influx of new (and often global) capital and increased competition for scarce resources creates tremendous demand for affordable housing in major Latin American cities, pushing the borders of the city increasingly to the outer periphery. Both the subdividers and the purchasers of these subdivided plots are in a sense rationally responding to very high entry barriers to formal housing markets and transaction costs generated by cumbersome or inappropriate land use regulations¹³

A autora, em verdade, faz um comparativo entre o contexto urbano apresentado acima com a “Tragédia dos Comuns”, de Garret Hardin (1968). Enfatiza-se a dificuldade de acesso “aberto” a recursos esgotáveis e também responsabiliza, em parte, a governança local. É por esse motivo que se faz necessária a reabertura da discussão sobre qual a melhor maneira de administrar os recursos, levando em consideração as demandas e especificidades locais de cada país/estado/cidade. Dessa forma, passa-se ao estudo específico da cidade de Fortaleza-CE.

2.3 A realidade dos assentamentos na capital alencarina

Apesar de correlacionadas, a violência não deve ser vista como uma consequência da pobreza de um determinado grupo de indivíduos, tendo em vista que há diversos fatores, exteriores à situação econômica, inclusive, que tornam uma sociedade violenta ou pacífica. No entanto, a violência, infelizmente, é um fato social mais presente em grupos economicamente desestruturados, seja pela ausência de investimento em educação, saúde e lazer, seja pelo desvio padrão de conduta quando não há um modelo claro e bem estabelecido para guiar as atitudes de determinada sociedade, gerando, assim, uma anomalia social¹⁴ (DURKHEIM, 2003).

Figura 1- Mapa dos Assentamentos Precários



Fonte: (PHISFOR, 2017).

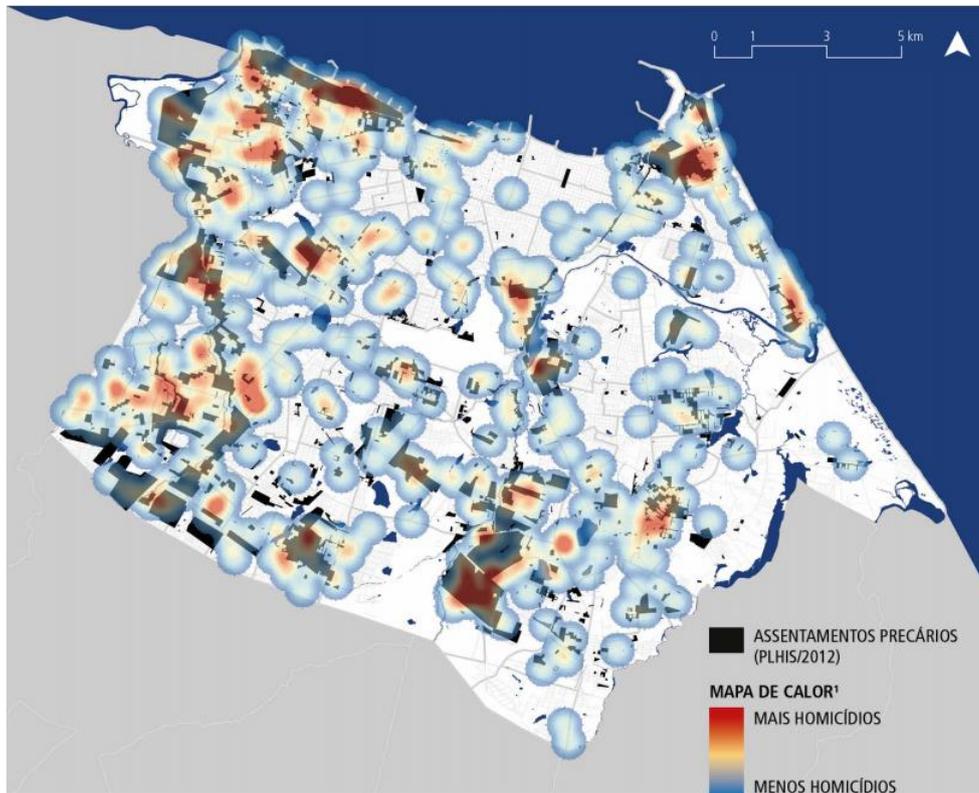
Fortaleza tem sido destaque na mídia nacional e internacional como uma das capitais mais violentas do mundo. Em uma pesquisa realizada em 2016 pela ONG mexicana *Seguridad, Justicia y Paz*, a qual verificou o número de homicídios a cada 100.000 (cem mil) habitantes¹⁵, a capital do Estado do Ceará figurou como a 35ª¹⁶ (trigésima quinta) cidade mais perigosa do mundo (MÉXICO, 2016). Somente na capital alencarina há 856¹⁷ (oitocentos e cinquenta e seis) assentamentos precários distribuídos em toda a cidade, os quais ocupam 12,5% (doze inteiros e cinco centésimos por cento) de todo o seu território¹⁸.

Aparentemente, a extensão dos assentamentos precários é pequena, quando vista pela perspectiva do espaço territorial ocupado (figura 1), no entanto, o panorama muda se levarmos em conta que 1.084.891 (um milhão, oitenta e quatro mil, oitocentos e noventa e um) pessoas, as quais compreendem 271.535 (duzentos e setenta e um mil, quinhentos e trinta e cinco) famílias, residem nesse diminuto território, Ou seja, 40% (quarenta por cento) dos fortalezenses residem de modo precário, em pouco mais de 12% (doze por cento) da extensão da cidade (BRASIL, 2016).

Não é possível afirmar que a violência, ou até mesmo a criminalidade, é consequência de uma sociedade pobre. Entretanto, a realidade da capital do Estado do Ceará demonstra que os

assentamentos precários são os locais em que há mais homicídios (figura 2), o que torna esses locais os mais violentos da cidade.

Figura 2 - Mapa dos Assentamentos Precários e Homicídios em Fortaleza



Fonte: (PLANO FORTALEZA 2040).

A violência, o tráfico de drogas e o elevado número de homicídios estão fortemente presentes em grupos marginalizados, os quais são estigmatizados por esses aspectos e excluídos daquilo que possa ser considerada uma sociedade funcional. Essas moléstias sociais são produtos de diversos fatores, tais como a ausência de infraestrutura, lazer, saúde e educação de qualidade, gerando, assim, uma sociedade paralela, quase que invisível, dentro do corpo social de uma capital urbana, que não possui meios básicos de sobrevivência, gerando, assim, um ambiente propício à criminalidade.

A exclusão social, ao lado da desarticulação familiar, coloca um setor da juventude na região em uma situação de 'jovens encurralados' que, diante da ausência de respostas por parte das políticas públicas, podem se sentir atraídos pelas *maras*¹⁹, colocando-se disponíveis para recrutamento pelas máfias do tráfico de drogas e do crime organizado (SEN, 2010, p. 241)

Encarar a pobreza enquanto berço da criminalidade é resultado de uma análise perfunctória dos assentamentos precários e da violência, tal qual fez Luiz Eduardo Soares, ao afirmar que crimes menos simples e ocasionados próximos às periferias são realizados pelos nascidos pobres, enquanto crimes complexos e de cunho financeiro são estimulados pela impunidade²⁰.

Em outras palavras, pobreza e desigualdade são e não são condicionantes da criminalidade, dependendo do tipo de crime, do contexto intersubjetivo e do horizonte cultural a que nos referirmos. Esse quadro complexo exige políticas sensíveis às várias dimensões que o compõem (SOARES, 2006, p. 93-94).

É possível destacar como entrave para a solução dos assentamentos precários o tratamento que esses ambientes recebem das políticas públicas. Em geral, os investimentos nessas áreas têm como foco principal programas dirigidos essencialmente à segurança pública, que não ofertam soluções sustentáveis em relação aos problemas existentes. Soluções como essas terminam por dificultar o diagnóstico dos verdadeiros problemas. É preciso mudar o enfoque e buscar soluções funcionais de longo prazo.

3 INTERVENÇÃO ESTATAL: O PONTO ENTRE O PATERNALISMO E O ANTIPATERNALISMO.

Na perspectiva da presença constante do Estado há forte debate entre os paternalistas e antipaternalistas, na qual estes defendem a diminuição do seu poder a partir da ótica liberal, enquanto aqueles prezam pela forte presença estatal por meio da intervenção social e econômica. Desse modo,

O paternalismo, enquanto tal consiste exatamente na ação dos pais para tomar as decisões em nome dos filhos e, assim, protegê-los de sua própria racionalidade deficiente. A posição antipaternalista engloba, dessa forma, a noção de que é necessário presumir que todos os adultos são mais ou menos equivalentes no uso da razão. (MIGUEL, 2015, p. 609).

Partindo de uma premissa paternalista, a solução para a existência dos assentamentos precários, geralmente, é traçada a partir da intervenção do poder público em áreas que, aparentemente, solucionarão o fator da pobreza²¹ desses aglomerados. De outro modo, faz-se necessário verificar que a intervenção direta do Estado nos assentamentos precários pode não resultar na solução mais adequada para o seu desenvolvimento. Valer-se do aparato estatal e das políticas públicas para tentar resolver as diversas deficiências de um assentamento precário é adotar a avantajada responsabilidade de garantir a mínima qualidade de vida para diversos moradores locais.

Em profunda análise sobre os assentamentos precários do Rio de Janeiro, Fernando Cavallieri (CAVALLIERI et al., 2016) constata que essas zonas urbanas não possuem, em sua maioria, acesso a instrumentos básicos para a manutenção da vida urbana. Saneamento básico e banheiro privativo no domicílio, pelos custos envolvidos, são considerados artigos de luxo para boa parte dos moradores dos assentamentos.

Diante da necessidade de completa transformação dos assentamentos precários em moradias dignas, ou seja, com estrutura mínima para estabelecer o domicílio de uma família, a prefeitura de Fortaleza estabeleceu no plano Fortaleza 2040 (BRASIL, 2016, pp. 17-22) algumas metas, dentre elas a Redução da informalidade da economia, diminuição no número de jovens que não trabalham e não estudam, fomento ao emprego e a inclusão produtiva da população carente, fortalecer o artesanato e estruturar e consolidar o comércio ambulante da capital, foram criadas.

O planejamento para solucionar tem como principal pilar a economia e como tornar produtivo todo o “refugio humano” que vive em condições precárias²². Ocorre que, pelo menos na cidade de Fortaleza, o planejamento não estabelece determinações concretas para a solução permanente dos moradores dos assentamentos, visto que olvida de determinar políticas públicas efetivas. Assim, o Estado, com o seu caráter paternalista, busca solucionar o problema dos assentamentos trazendo para si a responsabilidade, de uma forma que o investimento e as políticas públicas necessitam passar por uma série de etapas gerenciadas pelo próprio ente estatal. Exemplo dessa realidade é necessidade de regularização do mercado ambulante, para que o excedente humano que vive nos assentamentos precários torne-se, minimamente, produtivo para a sociedade de consumo.

Na medida em que as cidades têm sido espaços de vigorosos conflitos e lutas de classe, a administração pública viu-se muitas vezes forçada a suprir os bens públicos (como habitação de interesse social acessível, sistema de saúde, educação, pavimentação das ruas, saneamento e água) a uma classe trabalhadora urbanizada. Embora esses espaços e bens públicos contribuam intensamente para as qualidades comuns, faz-se necessária uma ação política por parte dos cidadãos e das pessoas que pretendam apropriar-se deles ou concretizar essas qualidades. A educação pública torna-se um comum quando as forças sociais se apropriam dela, protegendo-a e aprimorando-a em benefício mútuo (HARVEY, 2014, p. 144).

Atribuir ao Estado a função de protetor dos moradores dos assentamentos precários se mostrou um erro, como demonstra a história do “Estado de Bem-Estar Social”, que foi expandido nos 30 (trinta) anos após a Segunda Guerra Mundial e depois restou abandonado (BORDONI; BAUMAN, 2016, pp. 01-22). Do mesmo modo, seria ingenuidade lançar essa responsabilidade somente às práticas econômicas promovidas pelos antipaternalistas. A sociedade de consumo não demonstra

qualquer preocupação com consumidores inativos e inadequados, portanto, não há razões para acreditar que o mercado amoral tenha maiores cuidados com o “refugo humano” que apenas “sobrevive” nos assentamentos precários.

A intervenção do Estado por meio de medidas econômicas superficiais²³ não é suficiente para solucionar a vida dos moradores dos assentamentos precários, especialmente pelos recursos estatais serem limitados e quase que completamente comprometidos. Além disso, a atuação direta do Estado enquanto salvador desses assentamentos e de suas moléstias geram um cenário de dominação entre o ente público e os indivíduos (MIGUEL, 2015) que passam a depender unicamente de políticas públicas econômicas para sair da situação precária em que vivem.

4 UMA PROBLEMÁTICA (IN)DECIFRÁVEL: HÁ COMO RESOLVER?

Adam Baird, no seu artigo *Swimming Against The Tide: Youth policy and contexts of chronic violence in Medellín*, relata a realidade na cidade de Medellín (Colômbia) na década de 1980. À época, a cidade sofria uma incrível onda de violência, principalmente nos bairros mais pobres (também chamados de *comunas populares*). Essa violência foi atribuída às dinâmicas de conflitos armados na Colômbia – por meio dos *sicarios* -, narcotraficantes etc.

Naquela cidade, o ambiente de “violência crônica” (BAIRD, 2015, *online*) resultou em uma forte reação estatal, que passou a atuar repressivamente à violência. Essa ação resultou em aparente sucesso, uma vez que contribuiu para uma diminuição em curto prazo dos níveis de violência, até então apresentados na região. Entretanto, essa alternativa, chamada *securitisation*, analisa Adam Baird (2015), mostrou-se contraproducente em longo prazo, por fortalecer o crime organizado.

Outra saída para a problemática foi a intervenção da própria comunidade, por meio de organizações civis. O objetivo primário dessas comunidades era acabar com as causas primárias dos problemas da região, que nas suas opiniões eram o desemprego e a deficiência na educação de jovens, que, por sua vez se mostravam os grandes alvos da violência, dado o envolvimento nas gangues locais.

Portanto, Adam Baird, ao invés de focar sua análise na atuação estatal, que se mostra pouco efetiva, prefere evidenciar os desafios experienciados pela massa jovem trabalhadora e o progresso atingido pela comunidade com vistas a alterar o seu *status quo*. Desta forma, a proposta consiste em um modelo abrangente de organização, educação e treinamento vocacional como solução integrativa.

Impossível considerar a hipótese da reconstituição da cidade antiga; possível encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade. Nem retorno (para a cidade tradicional), nem fuga para a frente, para a aglomeração colossal e informe – esta é a prescrição (LEFEBVRE, 2001, p. 106).

Apesar da década de 80 ter sido permeada por uma onda de violência, a década de 90 provocou um aumento das atividades desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil (livre tradução para o termo utilizado pelo autor “*civil society organisations*”) em Medellín, por isso foi chamado de “o milagre de Medellín”²⁴. À vista disso, indaga-se acerca de qual teria sido a forma de participação social que fortaleceu o desenvolvimento da região, já que em outras cidades similares, que não adotaram as mesmas práticas, não se obteve o mesmo resultado.

As atividades desenvolvidas por estas organizações começaram com foco na prevenção, isto é, com o intuito de manter os jovens afastados da criminalidade. As principais estratégias envolviam atenção especial ao desenvolvimento dos jovens, à educação, às atividades culturais, às políticas públicas de prevenção à violência, dentre outras. Em apertada síntese, é possível afirmar que o modelo de resolução dos problemas pela comunidade era bastante divergente da postura adotada pelo Estado colombiano. Enquanto a máquina estatal se preocupava em adotar uma postura repressiva (da violência), a população queria fazer parte das tomadas de decisões municipais (BAIRD, 2015, *online*).

What this demonstrates is the significant, plural and innovative responses of many parts of society to working with vulnerable youth in the wake of the violence of the 1990s. These processes made Medellín stand out from other cities in the country, namely Bogotá, which did not achieve the same level of articulation amongst a diverse range of social actors (BAIRD, 2005, *online*).²⁵

Até o ano de 2007, muitas organizações já tinham sido criadas em Medellín, tais como: Metrojuventud, Corporación Región, Con-Vivamos, Picachocon Futuro, Cajas de Compensación Familiar, Corporación Don Bosco dentre outras que, inclusive, atuavam com ajuda financeira do poder estatal municipal.

A alternativa apresentada, entretanto, possui dificuldades de implementação, tais como: a falta de recursos financeiros para patrocinar os projetos, a dificuldade em se priorizar projetos relacionados à juventude colombiana, a falta de uma política estatal íntegra (para atingir as causas estruturais da violência, tais como a exclusão, desigualdade e pobreza) etc. (BAIRD, 2015, *online*).

Apesar das dificuldades, em 1991, a *murder rate* na cidade de Medellín era de 380 para cada 100.000 habitantes, o que representava um número total de 6.349 assassinatos. Desde então, a taxa tem diminuído em cerca de 80%, segundo pesquisas (BRODZINSKY, 2014, *online*).

De acordo com o 100 Resilient Cities, um projeto criado pelo The Rockefeller Foundation, em 2013, com vistas a ajudar as cidades ao redor do mundo a se tornarem mais resilientes/resistentes aos desafios físicos, sociais e econômicos atuais, foi dito que:

Medellín residents have developed systems to learn about, resist, and overcome the national violence and drug trafficking that have been present in the Colombian city for more than 60 years. Although progress is undeniable—its homicide rate has sharply decreased—Medellín is still rated as the most inequitable city in Colombia—and Colombia, in turn, is one of the most inequitable countries in Latin America. (100 RESILIENT CITIES, 2019, *online*).²⁶

Longe de ser uma avaliação exaustiva do tema, a presente comparação tem o intuito de se mostrar como uma possível contribuição rumo à solução da situação atualmente vivenciada em Fortaleza – Ceará, por meio de analogia, sem prejuízo, é claro, das devidas ressalvas culturais e outras que provavelmente deverão ser fruto de ajustes.

Para se iniciar uma avaliação de uma possível solução para a capital cearense, faz-se necessário averiguar a pertinência conceitual do que se convencionou chamar de políticas públicas. Primeiramente, inexiste uma única conceituação para melhor descrever o que seja a expressão; escolher um único conceito é uma difícil tarefa diante das diversas noções que esse termo possui e vem sendo desenvolvido com o passar dos anos. No entanto, é possível definir essa ideia como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, pp. 24-25). Desta forma, sinteticamente, as políticas públicas são programas ou conjunto de medidas articuladas de ação governamental, que visam realizar algum objetivo de ordem pública ou com o objetivo de concretizar direitos.

A onda de violência na cidade de Fortaleza, evidenciada pela mídia no mês de janeiro de 2019 (TRIBUNA DO CEARÁ, 2019, *online*), (DIÁRIO DO NORDESTE, 2019, *online*), (G1, 2019, *online*), se assemelha, em alguma medida, à realidade de Medellín nos anos 1980. Isto é, a presença de facções fomentando um contexto de violência urbana, inclusive por meio da cooptação de jovens dos bairros mais carentes da cidade, no caso de Fortaleza, nos assentamentos precários.

Outra similitude diz respeito à posição repreensiva da violência por parte do Estado. Por ocasião dos ataques, o então Governador do Estado do Ceará, Camilo Santana, solicitou apoio da Força Nacional de Segurança, Exército e Força de Intervenção Integrada (FIPI) para colaborar com as atividades policiais que já estavam sendo desenvolvidas na capital e na Região Metropolitana (O POVO, 2019, *online*). Muito embora o aumento do policiamento na região tenha melhorado, o clima de

segurança na região durante o período, como aconteceu na cidade de Medellín, mostrou-se insustentável.

No que pese aos assentamentos precários aqui analisados, pode-se afirmar que políticas públicas são as ações de cunho político que o governante toma para solucionar ou, pelo menos, declinar determinadas problemáticas sociais. Por exemplo, as políticas públicas adotadas pela capital do Estado do Ceará no “Plano Fortaleza 2040” visam erradicar os assentamentos precários a partir do estabelecimento de objetivos voltados à microeconomia²⁷ da cidade, fomentado o trabalho formal, o artesanato e estruturando o comércio ambulante.

As políticas públicas escolhidas pela gestão fortalezense buscam solucionar, em longo prazo, os complexos problemas da pobreza e da desigualdade, investindo capital público em etapas iniciais e intermediárias do desenvolvimento social. No entanto, a medida para extinguir e/ou aprimorar a qualidade de vida por meio da diminuição da desigualdade socioeconômica nos assentamentos precários, tal qual se mostra, é discutível. O fomento da economia, visando a melhoria na qualidade de vida da população pobre, com o intuito de ampliar o trabalho formal e estruturar o comércio, aparenta ser uma medida pública de curto prazo ao aumentar a renda dessas famílias de modo tacanho.

Entende-se que a utilização das políticas públicas com o intuito de intervir para solucionar a pobreza dos assentamentos precários deve ser realizada com a finalidade de mudar definitivamente a situação desses locais, ou seja, oferecer oportunidades para os habitantes dos assentamentos saírem da situação de pobreza por meios próprios, vez que regularizar uma situação de informalidade ou investir em um meio de produção limitado²⁸ intrinca o desenvolvimento da sociedade por mecanismos diversos daqueles onde há investimento direto do Estado.

Com efeito, devem-se utilizar as políticas públicas aplicando em fenômenos que possam transformar a sociedade por si própria, tornando-a livre para desenvolver-se sem a dependência direta da intervenção constante do Estado²⁹. Propõe-se como solução para situação de extrema pobreza dos assentamentos precários a aplicação das políticas públicas e do orçamento estatal e municipal à Educação e ao contexto familiar, visto que esses são os principais elementos que possibilitam o desenvolvimento social e econômico de um determinado grupo. Sobre esse aspecto, destaca-se: não se trata apenas de educação formal, mas de políticas públicas efetivamente inclusivas, também com a ajuda de organizações da sociedade civil, como ocorreu em Medellín.

Objetivamente, “regularizar” não é o único meio para extinguir a condição de extrema pobreza em que vivem os milhares de cidadãos de Fortaleza, no entanto, possibilitar ao indivíduo os

instrumentos necessários para, por conta própria, melhorar sua qualidade de vida, aparenta ser o meio mais adequado para o desenvolvimento econômico e social de um país que busca acabar com a desigualdade.

O êxito na educação de uma sociedade oferece excelentes consequências nas mais diversas áreas do desenvolvimento, tanto na saúde como no contexto socioeconômico dos indivíduos que possuem uma boa base em sua educação (SEN, 2010, pp. 229-232). Outrossim, admite-se que a educação no contexto social deve ser tida como um meio e um fim, visto que possibilitará o desenvolvimento da saúde e da qualidade do trabalho dos moradores dos assentamentos precários, pois possibilitará uma melhor qualidade de vida, bem como uma rede de relações sociais mais qualificadas.

Do mesmo modo, as políticas públicas inclusivas devem ser fornecidas de modo a serem consideradas qualitativa e quantitativamente para o regular progresso social. Não se trata apenas de pensar em instrumentos utilizados para a melhoria direta e imediata da qualidade de vida do beneficiado, é preciso ir além, pensar no encadeamento das boas consequências.³⁰ A repercussão da educação no progresso global é especialmente relevante, vez que

Além de seu impacto no trabalho, a educação aparece, também, como fonte de outros capitais. Estudos demonstram que há uma estreita relação entre educação e indicadores de saúde. Um capital educacional superior possibilita o exercício cotidiano de cuidados mais avançados com a saúde. Da mesma forma, a educação ajuda na constituição de um capital social. Níveis de escolaridade superiores possibilitam o acesso a redes de relacionamento mais amplas e qualificadas. (SEN, 2010, p. 229).

Com efeito, pode-se aplicar a ideia do autor ao desenvolvimento dos assentamentos precários e contrapor-se às políticas públicas que visam, tão somente, a solução da pobreza com o investimento direcionado às medidas econômicas de curto e médio prazo, posto que essas políticas não perpetuam o desenvolvimento nas raízes dos indivíduos que compõe os assentamentos. É preciso que as políticas públicas sejam suficientemente inclusivas, desse modo, o indivíduo que vive em assentamentos precários conseguirá, por meio de qualificação pessoal e profissional, alcançar instrumentos que elevem a qualidade de vida desses excluídos.

Entretanto, utilizar o orçamento público visando, prioritariamente, medidas econômicas e empresariais não oferecerá ao particular os meios de saída do modo precário de vida, pois, de certo modo, a causa da pobreza poderá sempre ser direcionada ao Estado, ao invés de cada um apropriar-se da “culpa” em que vive. É que, fornecer auxílios ou benefícios financeiros aos moradores dos

assentamentos precários, além de reforçar o *status* paternalista do Estado, não transmite de modo efetivo a responsabilidade de cada um sobre a sua vida.

Por outro lado, à medida que a sociedade também participa no fomento ao desenvolvimento, as políticas públicas tendem a se mostrar mais efetivas, fornecendo instrumentos para alcançar uma melhor qualidade de vida, causando impactos mais significativos na vida dos indivíduos. Em outras palavras, enquanto o Estado ater-se a fornecer benefícios financeiros ou focar em medidas estritamente econômicas, este poderá sempre ser acusado de ineficiente, à medida que promover instrumentos de qualificação educacional e profissional possibilitará a cada um a melhoria, por conta própria, do seu estilo de vida.

Além do investimento da própria sociedade por meio de organizações civis, faz-se importante, obviamente, a aplicação de políticas públicas com o intuito de conscientizar e orientar os moradores dos assentamentos precários a utilizarem dos meios disponíveis para melhorar as condições de vida, seja pelo trabalho, cultura, esporte ou, até mesmo, pela importância da família para prosperidade econômica dos grupos sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os assentamentos precários são um dos grandes problemas da sociedade pós-moderna que permanece em subdesenvolvimento, vez que servem como o depósito do refugo humano incapaz de promover o progresso dos grupos sociais em constante evolução. Este caráter de marginalização, em princípio, resta agravado em virtude da sociedade pós-moderna necessitar, em regra, de indivíduos ativamente consumistas para sustentar o desenvolvimento social e alcançar o *status* de país desenvolvido.

Evidências apontam que quanto mais desigual é uma sociedade, maior será o número de assentamentos precários e mais graves serão as ausências de meios básicos para sustentar a vida, tais quais acesso à educação, saúde, saneamento e, até mesmo, alimentação. Além disso, a situação socioeconômica em que se encontram os moradores dos assentamentos precários é grave e, geralmente, impossibilitam que esses indivíduos e os seus descendentes saiam da situação de pobreza, criando, assim, um ciclo de pobreza quase que inquebrável e populoso. Exemplo desse ciclo é o existente na capital do Estado do Ceará, em que os assentamentos precários aumentam a cada ano e, atualmente, 40% (quarenta por cento) da população de Fortaleza mora nos assentamentos precários, os quais correspondem a 12% (doze por cento) do espaço demográfico da capital.

Desta feita, a solução para a situação de extrema pobreza dos moradores desses assentamentos precários está entre os que defendem o paternalismo e o antipaternalismo do Estado, ou seja, a intervenção direta e unicamente do Poder Público dificilmente será a solução para o desenvolvimento desses assentamentos, vez que, até o momento não solucionaram, bem como a ausência completa dessa intervenção não resolverá o problema, pois, na sociedade de consumo, os indivíduos incapazes de participar do “jogo consumista” são expulsos do desenvolvimento e tornam-se “lixo humano”. Acredita-se que as políticas públicas que visam desenvolver os assentamentos precários por meio da economia possuem consequências de curto (ou até médio) prazo que não possibilitam romper o ciclo da pobreza existente nesses assentamentos.

Por fim, a exemplo da experiência vivenciada na cidade de Medellín, na Colômbia, a participação repressiva do Estado não se mostrou suficiente para solucionar a problemática da violência na região. Lá, as taxas de homicídios, principalmente entre a população jovem (que são mais facilmente cooptados pelas facções/gangues), somente começaram a declinar quando as políticas públicas adequadas foram direcionadas à educação dos indivíduos dos assentamentos precários. Esse resultado somente foi possível devido à participação da população, por meio de organizações da sociedade civil no processo de inclusão social. Dentre outros objetivos, capacitação profissional, fomento à cultura e à educação foram cruciais no sucesso chamado o “Milagre de Medellín”.

Desta feita, imagina-se que as soluções até então aplicadas em Fortaleza (a intervenção repressiva no Estado para diminuir a violência nos acontecimentos de Janeiro de 2019, bem como a proposta apresentada no Plano Fortaleza 2040) não são soluções viáveis em longo prazo. Neste caso, se aposta na solução conjunta (Estado e sociedade) para a construção de políticas públicas mais inclusivas, de modo a amenizar, o máximo possível, a situação do, como chamou Bauman, “lixo humano”.

¹ Pode-se afirmar que o aspecto tecnológico é uma característica essencial para definir o mundo contemporâneo, tais quais são os aspectos da cientificidade e do conhecimento dessa era.

² O corte temporal de “onde estamos agora” pode variar. Para Carlo Bordoni (2016), vivemos no “Estado de Crise”, visto que se dizer moderno ou pós-moderno implicaria em uma situação de dependência ou oposição à modernidade.

³ Em sua obra “Cidadania, classe social e status”, T. H. Marshall trata da formação do conceito de cidadania na Inglaterra. R. D. Putnam, em sua obra “Comunidade e democracia: a experiência na Itália moderna” realiza discussão sobre a construção da cidadania, fazendo um paralelo entre o norte e o sul da Itália. É também possível citar Clauss Offe, que em sua obra “Problemas estruturais do Estado capitalista”, apresenta um interessante estudo acerca das funções do Estado e sua relação com a implementação dos direitos sociais.

⁴ O autor sugere que a desigualdade no capitalismo deve ser resolvida com a eliminação de classes de exploração do trabalho pelo capital, sendo necessário, para tanto, a superação do próprio sistema capitalista (2012, p. 285). A presente pesquisa, apesar de não se propor a analisar os modelos econômicos, parte da premissa de uma sociedade capitalista para investigar os assentamentos precários.

⁵ É possível constatar que, apesar dos importantes instrumentos de assistência social existentes no Brasil, ainda há milhares de pessoas próximas à extrema pobreza, especialmente em decorrência do baixo valor repassado pelos programas assistenciais em comparação à elevada necessidade das famílias pobres (PAIVA, 2019).

⁶ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) utiliza a expressão “aglomerado de domicílios subnormais” para caracterizar um dos tipos de assentamento precário, a favela. Para efeitos censitários, os aglomerados subnormais caracterizam um conjunto de, no mínimo, 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos com frequência de forma desordenada, densa e carentes de serviços públicos essenciais (QUEIROZ FILHO, 2015, p. 345).

⁷ No texto, os autores utilizam o termo *slum*, cuja tradução direta é favela, quando em menor escala for o conglomerado de indivíduos e de extensão territorial. Do mesmo modo, *slum* pode ser entendido como assentamento precário, na hipótese da favela tomar grandes proporções.

⁸ Texto original: “The operational definition of a slum that has been recently recommended (by a United Nations Expert Group Meeting (EGM) held in Nairobi from 28 to 30 October 2002) for future international usage defines a slum as an area that combines, to various extents, the following characteristics (restricted to the physical and legal characteristics of the settlement, and excluding the more difficult social dimensions): inadequate access to safe water; inadequate access to sanitation and other infrastructure; poor structural quality of housing; overcrowding; insecure residential status.”

⁹ Lixo ou refugo humano é um termo bastante utilizado pelo autor em sua obra para melhor definir o indivíduo que é um peso na sociedade de consumo. Importante mencionar que Bauman descreve o comportamento social desses indivíduos apenas com a finalidade de demonstrar e entender o problema do mundo globalizado, mas não o faz de modo pejorativo.

¹⁰ Seja o aspecto social, econômico ou cultural, muitos fatores fomentam a existência do refugo humano sociedade de consumo.

¹¹ Exemplo de escoadouro planejado são os assentamentos de refugiados e imigrantes, criados, geralmente, longe dos grandes centros urbanos e com caráter temporário.

¹² O termo cultura é utilizado aqui para definir a identidade que um indivíduo possui com o outro em um mesmo grupo social, fazendo parte de algo e não sendo considerado um “estrangeiro” em uma determinada sociedade.

¹³ “Assentamentos informais representam uma forma de “autoajuda” que permite que famílias pobres garantam habitação decente no momento em que muitas cidades latino-americanas estão explodindo e se expandindo com novos imigrantes. 13 Essa “auto-ajuda” urbana, ou informalidade urbana, surge do fracasso de tanto o mercado quanto o governo oferecerem um serviço urbano importante ou essencial, aqui uma moradia acessível. O influxo de capital novo (e freqüentemente global) e a crescente competição por recursos escassos criam uma tremenda demanda por moradias populares nas principais cidades latino-americanas, empurrando cada vez mais as fronteiras da cidade para a periferia externa. Ambos os subdividentes e os compradores dessas parcelas subdivididas estão, em termos racionais, respondendo à barreiras de entrada muito altas para os mercados formais de habitação e os custos de transação gerados por regulamentações de uso da terra inadequadas”. Tradução do autor.

¹⁴ Para o autor, o crime é uma anomalia de uma sociedade com problemas na conduta dos indivíduos. Há, nessa hipótese, uma clara definição de comportamento certo e errado, bom e ruim ou violento e pacífico na sociedade.

¹⁵ A metodologia adotada pela ONG tomou como base cidades com mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes em que não há conflito bélico constante.

¹⁶ A mesma pesquisa realizada em 2015 trazia fortaleza como a capital mais violenta do Brasil e a 12ª do mundo (MEXICO, 2016).

¹⁷ Esse número de assentamentos precários ganha ainda mais destaque se comparado com o ano de 2010, momento em que, por meio do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (BRASIL, 2010), consta a existência de 318 (trezentos e dezoito) assentamentos precários.

¹⁸ Dados obtidos com base na extensão territorial da capital equivalente a 313,8 km², com os assentamentos precários ocupando 39,941km². (BRASIL, 2012).

¹⁹ De acordo com o autor, *maras* são “os bandos de delinquentes juvenis que se espalham por diversos países da América Central” (SEN, 2010, p. 241)

²⁰ Não é o objetivo deste ensaio analisar a teoria do crime ou a sua prática nas diferentes classes sociais, no entanto, acredita-se que essa análise é corolária à *Labeling Approach Theory* (Teoria do etiquetamento social), onde as noções de crime ou criminoso são construídas a partir da sociedade e aplicadas de diferentes formas em determinados grupos sociais. Por exemplo, um cidadão negro e pobre portando determinada quantia de substância ilícita é etiquetado como traficante, enquanto um jovem branco e de classe média, portando a mesma quantia de substância ilícita não é taxado da mesma forma.

²¹ Importante verificar que a “pobreza” analisada nesta pesquisa acadêmica não se refere à total ausência de elementos necessários à vida da coletividade dos assentamentos precários, ou seja, não se pretende analisar a pobreza relacionada à fome coletiva, por exemplo, a qual “jamais assolou um país democrático – por mais pobre que fosse” (SEN, 2010, p. 76). A pobreza delimitada no presente artigo é atribuída à escassa quantidade de meios para se ter uma vida digna, mas não a ausência total desses meios, como assim ocorre em alguns países da África subsaariana.

²² Tendo como parâmetro o plano da cidade de Fortaleza e a Síntese das Proposições Estratégicas do Plano Fortaleza 2040.

²³ Diz-se “superficial” pela impossibilidade de o ente estatal reduzir efetivamente a desigualdade econômica e/ou social.

²⁴ Possivelmente, essa denominação também se deu em decorrência do advento da Constituição colombiana de 1991, a qual conseguiu codificar direitos e pavimentar o caminho para o nascimento da chamada *Ley da Juventud* em 1996.

²⁵ “O que isso demonstra são as respostas significativas, plurais e inovadoras de muitas partes da sociedade ao trabalho com jovens vulneráveis na esteira da violência dos anos 90. Esses processos fizeram com que Medellín se destacasse de outras cidades do país, como, por exemplo, Bogotá, que não alcançou o mesmo nível de articulação entre diversos atores sociais”. Tradução do autor.

²⁶ “Os moradores de Medellín desenvolveram sistemas para aprender, resistir e superar a violência nacional e o tráfico de drogas que estão presentes na cidade colombiana há mais de 60 anos. Embora o progresso seja inegável - sua taxa de homicídios diminuiu drasticamente - Medellín ainda é classificada como a cidade mais injusta da Colômbia - e a Colômbia, por sua vez, é um dos países mais iníquos da América Latina” Tradução do autor.

²⁷ O termo “microeconomia” faz referência ao ramo da ciência econômica que possui um foco micro, ou seja, regional/local de determinados consumidores e fornecedores (BOARATI, 2006).

²⁸ Acredita-se que o artesanato é essencial para o comércio e turismo das cidades, no entanto, a busca por esses produtos é limitada e não pode ser visto como a solução para a densa população que vive em assentamentos precários.

²⁹ Pior do que depender do Estado para a própria sobrevivência é a possibilidade de os gestores utilizarem as políticas públicas com a finalidade de fundamentar o próprio discurso a cada eleição.

³⁰ Acredita-se que não basta alfabetizar a sociedade, mas, principalmente, formar indivíduos com pensamento crítico e com possibilidade de serem absorvidos pelo mercado de trabalho qualificado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAIRD, Adam. *Swimming Against The Tide: Youth policy and contexts of chronic violence in Medellín*. 17 nov. 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2689202. Acesso em: 04 fev. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Zahar, 2005.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BOARATI, Vanessa. **Economia para o direito**. EditoraManoleLtda, 2006.

BORDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: Curso no Collège de France (1989-92). 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRODZINSKY, Sibylla. From murder capital to model city: is Medellín's miracle show or substance?. **The Guardian**, 17 abr 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/2014/apr/17/medellin-murder-capital-to-model-city-miracle-un-world-urban-forum>. Acesso em 05 fev. 2019.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CAVALLIERI, Fernando et al. **Caracterização e tipologia dos assentamentos precários brasileiros: o caso do Rio de Janeiro**. 2016. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2818. Acesso em: 08 nov. 2017.

CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa – Texto para discussão N. 1332. IPEA, 2008.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE electron**. , São Paulo , v. 1, n. 2, p. 1-12, Dec. 2002 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482002000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 mar. 2021.

DANTAS, Shirley Carvalho. **O direito à cidade, de Lefebvre, e uma reflexão sobre a violência urbana**. RESGATE - vol. XIX, n. 21 - jan./jun. 2011. p. 97-102.

DIÁRIO DO NORDESTE. Tempo Real: ataques criminosos em Fortaleza e cidades do Interior. **Diário de Nordeste**, 3 jan. 2019. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/seguranca/online/tempo-real-ataques-criminosos-em-fortaleza-e-cidades-do-interior-1.2045402>. Acesso em: 04 fev. 2019.

FOSTER, Sheila. UrbanInformality as a CommonsDilemma. **Inter-American Law Review**, fev. 2009. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1337056>. Acesso em: 04 abr. 2019.

G1. Garota chicoteada por policiais em Fortaleza exibe marcas de ferimento: 'ataque covarde'. **G1**, 5 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/02/05/garota-chicoteada-por-policiais-em-fortaleza-exibe-marcas-de-ferimento-ataque-covarde.ghtml>. Acesso em 02 fev. 2019.

GRIN, Eduardo. **Regime de bem-estar social no Brasil**: três períodos históricos, três diferenças em relação ao modelo europeu social-democrata. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 18, n. 63, Jul./Dez. 2013. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/regime_de_bem-estar_social_no_bras.pdf. Acesso em 22 mar. 2021.

HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. **Science**, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1724745>. Acesso em: 18 abr. 2019.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2010). **Censo demográfico 2010 - aglomerados subnormais: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf. Acesso em 21 mar. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MIGUEL, Luis Felipe. Autonomia, paternalismo e dominação na formação das preferências. **Opinião Pública**, v. 21, n. 3, 2015.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, " questão social" e seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, n. 110, p. 270-287, 2012.

O POVO. Ceará receberá efetivo extra da Força Nacional de Segurança. **O Povo**, 8 jan 2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/01/ceara-recebera-efetivo-extra-da-forca-nacional-de-seguranca.html>. Acesso em 06 fev. 2019.

OSORIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei Suarez Dillon; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. 2011.

PAIVA, Luis Henrique et al. Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1097-1110, 2020.

PLANO FORTALEZA 2040. **Síntese das proposições estratégicas**. Disponível em http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_revista-sintese-das-propagacoes-estrategicas_23-05-2016.pdf. Acesso em: 09 nov. 2017

PLHIS - PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE FORTALEZA. 2012. Disponível em <http://acervo.fortaleza.ce.gov.br/pesquisa?nome=PLANO+LOCAL+DE+HABITA%C3%87%C3%83O+DE+INTERESSE+SOCIAL+de+Fortaleza&categoria=PLANOS+SETORIAIS&tema=&ano=&tipodocumento=&fonte=&local=>. Acesso em: 09 nov. 2017

PLHIS - PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE FORTALEZA. 2010. Disponível em <http://acervo.fortaleza.ce.gov.br/pesquisa?nome=PLANO+LOCAL+DE+HABITA%C3%87%C3%83O+DE+INTERESSE+SOCIAL+de+Fortaleza&categoria=PLANOS+SETORIAIS&tema=&ano=&tipodocumento=&fonte=&local=>. Acesso em: 09 nov. 2017

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. Sobre as origens da favela. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33 a 48, nov. 2011. ISSN 1984-2201. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/651>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

RABENHORST, Eduardo. Necessidades básicas, direitos humanos e pobreza. **Verba Juris**. ano 6, n. 6, jan./dez. 2007.

RAVALLION, Martin. **Poverty comparisons: a guide to concepts and methods**. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/290531468766493135/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em 21 mar. 2021.

REIS, Elisa P.. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 15, n. 42, p. 143-152, Feb. 2000 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 mar. 2021.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 19a ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, Consejo Ciudadano para La Seguridad Pública y La Justicia Penal A. C. (2015). **Metodología del ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo**. Cidade do México: Consejo Ciudadano para La Seguridad Pública y la Justicia Penal. 2016. Disponível em <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015>. Acesso em: 09 nov. 2017.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, Consejo Ciudadano para La Seguridad Pública y La Justicia Penal A. C. (2016). **Metodología del ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo**. Cidade do México: Consejo Ciudadano para La Seguridad Pública y La Justicia Penal. 2017. Disponível em <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/239-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2016-metodologia>. Acesso em: 09 nov, 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Editora Companhia das Letras, 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos avançados**, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

SOUKI, L. G. (2006). A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas - Revista De Ciências Sociais**, 6(1), 39-58. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2006.1.21>.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TRIBUNA DO CEARÁ. Grande Fortaleza sofre onda de ataques um dia após secretário anunciar fim da divisão de facções em presídios. **Tribuna do Ceará**, 3 jan. 2019. Disponível em: <http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/segurancapublica/grande-fortaleza-sofre-onda-de-ataques-um-dia-apos-secretario-anunciar-fim-da-divisao-de-faccoes-em-presidios/>. Acesso em 06 fev. 2019.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME-UN-HABITAT. **The challenge of slums**. Global Report on Human Settlements 2003. London and Sterling, VA: Earthscan Publications, 2003.

Trabalho enviado em 19 de abril de 2020

Aceito em 24 de março de 2021