FGV EBAPE

RAP REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Fórum: Perspectivas Práticas

Política municipal de prevenção à criminalidade: governança e implementação do Programa CEP no Rio de Janeiro

Julia Guerra [1 3]

Joana Monteiro [2 3 *]

Yasmin dos Santos [2 3]

Maria Eduarda Couto [4]

Manoela Bastos [5]

* Autora Correspondente

[1] Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

[2] Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

[3] Leme, Laboratório para Redução da Violência, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

[4] Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil

[5] Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil

Este artigo analisa o programa Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP), uma iniciativa municipal de prevenção ao crime implementado no Rio de Janeiro a partir de 2021, com execução inicial em formato piloto. O CEP busca reduzir crimes de rua em pontos quentes por meio da combinação de requalificação urbana, ordenamento do espaço público e presença preventiva da Guarda Municipal. O estudo examina o desenho do programa, seus arranjos de implementação e governança intersetorial, e discute os desafios políticos e institucionais associados à sua institucionalização e escalabilidade. Uma avaliação de impacto independente estima reduções de aproximadamente 32% nos crimes de rua e de quase 60% nos furtos no primeiro ano de implementação. O artigo argumenta que instrumentos organizacionais de baixa complexidade administrativa – como diagnóstico territorial sistemático, rotinas formais de coordenação e padronização operacional – podem reorganizar a atuação municipal no espaço público, mas que sua continuidade e expansão dependem de patrocínio político sustentado no nível estratégico.

Palavras-chave: segurança pública municipal, prevenção à criminalidade baseada no território, *hotspot policing*, CPTED, governança intersetorial, guarda municipal.

ISSN: 1982-3134

DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220260260

Submetido em 02 de julho de 2025 e aceito para publicação em 17 de março de 2026.

Editor-chefe:

Gregory Michener, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Editora adjunta:

Gabriela Spanghero Lotta, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil

Pareceristas:

Dois pareceristas não autorizaram a divulgação de suas identidades.

Relatório de revisão por pares:

O relatório de revisão por pares está disponível em https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/97069/90457

Municipal crime prevention policy: governance and implementation of the CEP Program in Rio de Janeiro

This article analyzes the Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP) program, a municipal crime prevention initiative launched in Rio de Janeiro in 2021, initially operating as a pilot project. The CEP seeks to reduce street crime in hot spots through a combination of urban requalification, public space regulation, and the preventive presence of the Municipal Guard. The study examines the program's design, its implementation arrangements, and intersectoral governance, while discussing the political and institutional challenges associated with its institutionalization and scalability. An independent impact evaluation estimates reductions of approximately 32% in street crimes and nearly 60% in thefts during the first year of implementation. The article argues that organizational tools of low administrative complexity — such as systematic territorial diagnostics, formal coordination routines, and operational standardization — can effectively reorganize municipal action in public spaces. However, their continuity and expansion depend on sustained political sponsorship at the strategic level.
Keywords: municipal public safety, place-based crime prevention, hotspot policing, CPTED, intersectoral governance, municipal guard.

Política municipal de prevención de la criminalidad: Gobernanza e implementación del Programa CEP en Río de Janeiro

Este artículo analiza el programa Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP), una iniciativa municipal de prevención del delito implementada en Río de Janeiro a partir de 2021, con una ejecución inicial en formato piloto. El CEP busca reducir los delitos callejeros en los puntos calientes (hot spots) mediante la combinación de la recalificación urbana, el ordenamiento del espacio público y la presencia preventiva de la Guardia Municipal. El estudio examina el diseño del programa, sus arreglos de implementación y gobernanza intersectorial, y analiza los desafíos políticos e institucionales asociados a su institucionalización y escalabilidad. Una evaluación de impacto independiente estima reducciones de aproximadamente o 32% en los delitos callejeros y de casi o 60% en los hurtos durante el primer año de implementación. El artículo sostiene que los instrumentos organizacionales de baja complejidad administrativa —como el diagnóstico territorial sistemático, las rutinas formales de coordinación y la estandarización operativa— pueden reorganizar la actuación municipal en el espacio público, pero que su continuidad y expansión dependen de un respaldo político sostenido a nivel estratégico.
Palabras clave: seguridad pública municipal, prevención de la criminalidad basada en el territorio, hotspot policing, CPTED, gobernanza intersectorial, guardia municipal.

1. INTRODUÇÃO

O medo e a insegurança fazem parte da rotina de muitos brasileiros e se manifestam de forma intensa nos espaços públicos urbanos. Embora a taxa de homicídios tenha apresentado trajetória de queda nos últimos anos no país, a percepção social de insegurança seguiu direção oposta. Em 2025, 29% da população apontou a criminalidade como o principal problema do país, quase triplicando em relação ao ano anterior (Cerqueira et al., 2025).

Esse descolamento entre violência letal e sensação de insegurança reflete uma mudança no padrão da criminalidade, cada vez mais concentrada em delitos que afetam diretamente a vida cotidiana, como os crimes de rua. Em 2024, 79,6% dos roubos de celular e 43,7% dos furtos desses aparelhos ocorreram em vias públicas, praças e sistemas de transporte (Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2025). Esses delitos produzem efeitos significativos sobre a mobilidade, o consumo e a disposição da população em circular, com impactos persistentes sobre a qualidade de vida, a economia local e a confiança no poder público (Costa & Durante, 2019; Navajas-Ahumada, 2020).

Apesar da centralidade desses crimes na vivência urbana, o debate sobre segurança pública no Brasil permanece concentrado na atuação das polícias estaduais, com atenção limitada ao papel dos municípios na prevenção. Essa divisão contrasta com o fato de que parte relevante dos crimes de oportunidade ocorre em espaços sob responsabilidade municipal. Prefeituras controlam instrumentos

centrais para a prevenção, incluindo ordenamento urbano, iluminação pública, manutenção de vias, fiscalização, regulação do uso do solo e gestão do espaço público.

A literatura de prevenção do crime baseada no território (*place-based crime prevention*) oferece um marco útil para pensar essa agenda, ao enfatizar intervenções voltadas à modificação de condições ambientais e à priorização do policiamento em microlocalidades com elevados índices criminais. Um fundamento central dessas abordagens é a evidência de que o crime é fortemente concentrado no espaço, sendo que uma parcela pequena de segmentos de rua concentra uma quantidade muito grande de ocorrências (Weisburd, 2015) – padrão que também é encontrado em municípios do Rio de Janeiro (Chainey & Monteiro, 2019).

Essas microlocalidades devem ser pontos de intervenção prioritários para receber policiamento preventivo, abordagem conhecida como policiamento em pontos quentes, que apresenta forte evidência de eficácia internacional (Braga, 2005; Braga et al., 2012; Braga et al., 2014, Braga et al., 2019), inclusive no contexto brasileiro (Monteiro et al., 2024). Ao mesmo tempo, essas áreas podem ser priorizadas para receber intervenções como melhoria da iluminação, requalificação de espaços degradados e gestão do espaço urbano, por meio de uma abordagem de Prevenção do Crime por Meio do Design Ambiental (CPTED), (Cozens & Love, 2015; Jeffery, 1971; Robinson, 1996).

Dois desafios políticos centrais dificultam o avanço dessa agenda no Brasil. Primeiro, intervenções de prevenção situacional e de baixa intensidade frequentemente enfrentam ceticismo por parte de gestores públicos e da opinião pública, que tendem a associar a redução do crime a estratégias repressivas (FBSP, 2025). Segundo, essas intervenções exigem elevados níveis de coordenação intersetorial no município, envolvendo áreas como urbanismo, obras, iluminação, ordenamento urbano e segurança (Eck & Guerette, 2012; Risso, 2016). Nesse contexto, é importante revisar a experiência do programa de prevenção ao crime, o Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP) – Seu Rio, Sua Rua.

Coordenado pela Secretaria Municipal de Ordem Pública do Rio de Janeiro (Seop), o CEP combinou intervenções de requalificação urbana e ordenamento do espaço público com atuação preventiva focalizada da Guarda Municipal em pontos quentes, com foco na redução de crimes de rua. O programa foi desenvolvido em parceria com o Centro de Ciência Aplicada à Segurança Pública da Fundação Getulio Vargas (FGV CCAS), que apoiou seu desenho, implementação e conduziu sua avaliação.

O programa foi implementado em 2021 em formato piloto no Méier, bairro da Zona Norte, em uma área com intenso fluxo de pessoas, comércio diversificado, presença de equipamentos públicos e elevada incidência de crimes de rua. A seleção do território piloto foi guiada pela análise de incidências criminais e pela necessidade de testar a viabilidade administrativa de executar intervenções que envolvem diferentes agências municipais. Este artigo tem como objetivo discutir os resultados e a viabilidade desse tipo de abordagem no Brasil. Além de resumir os resultados de uma avaliação independente (Guerra et al., 2025), que indica a redução de aproximadamente 32% nos crimes de rua e de quase 60% nos furtos durante o período de implementação do piloto.

Para tanto, apresenta: (i) a fundamentação teórica do programa, seu modelo lógico e a governança desenhada para permitir a execução e a coordenação do trabalho de várias agências municipais; (ii) a implementação da gestão por informação entre o território e o nível estratégico; e (iii) os desafios políticos e institucionais para implementar e escalar um programa que envolve esforços de múltiplas agências. A experiência indica avanços no fluxo de informação entre o território e a gestão central e revela dificuldades para sustentar arranjos de governança e escalar a política ao longo do tempo.

O texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 descreve o desenho, a implementação do programa e os impactos do piloto. A seção 3 discute desafios e aprendizados para a institucionalização e a escalabilidade de políticas municipais de prevenção baseadas no território. Por fim, a seção 4 conclui.

2. O PROGRAMA CEP: FUNDAMENTAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTO

2.1 Desenho

O CEP foi concebido a partir de um modelo lógico orientado por evidências científicas sobre a concentração espacial e pelo reconhecimento do papel municipal na prevenção de crimes de rua. O programa partiu da premissa de que ações focalizadas, de baixo custo e coordenadas entre diferentes órgãos podem reduzir fatores situacionais associados à criminalidade. O marco lógico do CEP está apresentado na Figura 4.

A lógica de intervenção foi estruturada em um tripé operacional: (i) uso sistemático de informação territorial para definir prioridades; (ii) coordenação intersetorial entre órgãos com atribuições sobre o espaço público; e (iii) atuação preventiva focalizada, com presença contínua da Guarda Municipal.

O diagnóstico inicial concentrou-se nos crimes de rua, especialmente roubos e furtos contra transeuntes, utilizando a grade estatística do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), composta por células de 200 m x 200 m. Essa unidade permitiu identificar microlocalidades específicas e gerar um ranking das áreas com maior incidência desses delitos, conforme apresentado na Figura 3 e na Tabela 3 (Apêndice). Essa análise indicou que, aproximadamente, 1,3% das microunidades espaciais concentravam cerca de 25% dos crimes de rua no município; 5,3% concentravam 50%, e 13,7% concentravam 75% das ocorrências.

A análise quantitativa foi complementada por visitas técnicas de campo realizadas por equipes da Seop e de outros órgãos municipais. Essas visitas permitiram identificar fatores situacionais associados à ocorrência dos crimes, como fluxo intenso de pessoas, iluminação insuficiente, baixa visibilidade, rotas de fuga, ocupação desordenada do espaço público e degradação de praças. Exemplos visuais desses desafios identificados em campo estão apresentados na Figura 5.

A lógica do programa inclui uma matriz de intervenções que associa, para cada microlocalidade prioritária, um conjunto de ações e os órgãos responsáveis por sua execução. A tipologia de ações e a lógica de responsabilização institucional estão apresentadas na Figura 1. Para testar essa abordagem, foi selecionada uma subárea da região central do Méier (AISP 3), por reunir condições de complexidade institucional e social consideradas intermediárias, além de elevada incidência de crimes de rua. A área concentra fatores associados a crimes de oportunidade, como estação de trem, pontos de ônibus, comércio intenso e presença de equipamentos públicos, figurando entre as microlocalidades com maior concentração de crimes de rua no município. O perímetro do piloto está apresentado na Figura 4B. Após priorizada, a equipe técnica da Seop fez uma análise detalhada do local, indicando todas as possíveis ações de melhoria no espaço público, assim como planejou a alocação da Guarda, que passou a ter uma equipe dedicada ao local.

Para viabilizar a implementação das intervenções, estruturou-se um arranjo de governança intersetorial, com definição de papéis, responsabilidades e rotinas de coordenação. Esse arranjo incluiu reuniões em três níveis – estratégico, tático e operacional –, cuja sistematização está apresentada na Tabela 2.

2.2 Implementação

A implementação do piloto teve início em novembro de 2021, sob a liderança da Seop, com apoio da Subprefeitura da Zona Norte e articulação com órgãos municipais. A Guarda Municipal desempenhou papel central na estratégia, com atuação focalizada nas microlocalidades identificadas no diagnóstico.

Antes das atividades em campo, os agentes passaram por treinamento, realizado na última semana de setembro de 2021, com carga horária de 40 horas. O conteúdo incluiu policiamento de proximidade, policiamento orientado à resolução de problemas, mediação de conflitos, procedimentos operacionais padronizados e uso de informações para focalização territorial (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021a).

Os guardas alocados ao programa receberam capacitação voltada à compreensão da lógica da focalização territorial, da nova forma de alocação do efetivo e do policiamento orientado à resolução de problemas. O conteúdo do curso e os procedimentos operacionais estão descritos no material de capacitação do programa (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021d). A capacitação favorece a compreensão e a adesão dos agentes às mudanças introduzidas pelo programa, ao explicitar a lógica da focalização territorial e da nova alocação do efetivo.

Ao todo, 93 guardas municipais foram capacitados, sendo 72 agentes dedicados diretamente ao perímetro de intervenção, em duplas e escalas que garantiam presença contínua no território. Antes do programa, não havia presença regular da Guarda Municipal no turno noturno; com a implementação do CEP, o patrulhamento passou a incluir esse período, acompanhando os horários de maior incidência de crimes de rua.

O dimensionamento do efetivo considerou informações como histórico de ocorrências, infraestrutura de transporte, perfil comercial e densidade populacional. Os agentes capacitados alocados ao CEP utilizaram braçadeiras de identificação do programa. A identificação teve função interna e externa: i) reforçou o pertencimento a uma missão específica e facilitou a supervisão; ii) sinalizou presença contínua e organizada do poder municipal no perímetro, aumentando a previsibilidade operacional.

Entre as ações de intervenções urbanas, ocorreram a instalação de 35 câmeras, o reparo e a instalação de 149 postes de iluminação, a regulação do comércio ambulante, reformas em praças e atividades de ocupação do espaço. Houve integração com ações de assistência social voltadas ao acolhimento de pessoas em situação de rua. Exemplos dessas ações estão apresentados na Figura 6 (Apêndice).

A implementação exigiu coordenação entre diversas secretarias e órgãos, incluindo Guarda Municipal, Assistência Social, Comlurb, Fundação Parques e Jardins, RioLuz, áreas de licenciamento e fiscalização e o Centro de Operações Rio (COR-Rio). No período preparatório, foram mapeadas e distribuídas mais de 800 tarefas entre cerca de 10 secretarias e órgãos. Nesse processo, a atuação do subprefeito foi central. Sua presença operou como gestão de autoridade, permitindo alinhar diferentes secretarias e órgãos municipais em torno de um objetivo comum e garantir a priorização das ações naquele território. Esse papel foi decisivo para mitigar entraves administrativos, coordenar a atuação intersetorial e assegurar a execução simultânea das intervenções necessárias à implantação do CEP.

Durante o ciclo de implementação, mais de 100 ambulantes que ocupavam o local de forma irregular obtiveram licenças para atuar no território em pontos demarcados. Para isso, passaram previamente por um processo educativo que incluiu aulas sobre posturas municipais, que contemplam normas que regulam o uso e a ocupação do espaço urbano e o comportamento em áreas públicas.

Todos receberam novos equipamentos, e a Coordenadoria de Controle Urbano replanejou a ocupação do solo, liberando saídas e organizando o uso das calçadas de forma apropriada, de modo a não obstruir a visibilidade. Esse processo foi relevante para a consolidação do projeto, pois aproximou os comerciantes do poder público e estruturou um modelo orgânico de vigilância e regulação do uso do espaço.

O monitoramento ocorreu por meio de uma Sala SAVE dedicada, integrada ao COR-Rio. Essa estrutura foi concebida para monitorar a área por meio das câmeras instaladas na região, utilizar dados de ocorrências para leitura contínua do território e realizar registros administrativos para abertura de chamados junto aos órgãos municipais. Desde sua concepção, a Sala SAVE foi pensada como uma estrutura capaz de evoluir para assumir papel central na gestão cotidiana das demandas por intervenções urbanas. A partir do acompanhamento contínuo do que ocorria em solo, a equipe elaborou um procedimento operacional padrão para classificar as demandas segundo níveis de urgência e impacto. Todas as solicitações identificadas no território eram cadastradas, monitoradas e acompanhadas pela Sala, que contava com pontos focais previamente definidos em cada órgão municipal para a abertura e o acompanhamento dos chamados.

Um elemento central do desenho foi a formalização por decreto municipal (Decreto nº 49.768, 2021), que definiu objetivos, diretrizes, órgãos envolvidos e rotinas de coordenação intersetorial (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021a). A formalização buscou reduzir a dependência de lideranças individuais, mitigar a suscetibilidade do programa a ciclos eleitorais e aumentar a previsibilidade administrativa. O decreto também estabeleceu entregas mínimas de estruturação, incluindo plano de governança, plano de monitoramento e desenho de avaliação de impacto (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021a).

2.3 Impacto

O impacto dessa experiência deve ser medido em termos de prevenção ao crime de rua, problema que o programa busca reduzir. A simples análise da evolução dos crimes de rua na área do piloto, em comparação com outras áreas do município, sugere aumento durante o período de implementação (Figura 2). Embora esse tipo de análise seja frequentemente utilizado para acompanhar indicadores de criminalidade, ela não é suficiente para identificar efeitos causais, pois não isola outras influências simultâneas que afetam o desfecho de interesse. Essa limitação é relevante, uma vez que o período de intervenção coincidiu com a retomada das atividades urbanas após a fase mais aguda da pandemia de covid-19, quando os níveis de crime retornavam aos patamares pré-pandemia.

Guerra et al. (2025) utiliza o método de Diferenças em Diferenças Sintéticas (SDID) para medir o impacto do programa-piloto (Arkhangelsky et al., 2021). Esse método permite a identificação de efeitos do programa mesmo na ausência de seleção aleatória do território selecionado. O pressuposto central é a inexistência de choques contemporâneos específicos ao território tratado que violem a hipótese de tendências paralelas em relação ao contrafactual sintético, condição considerada plausível no caso do Méier.

Os resultados, sintetizados na Tabela 1, indicam redução estatisticamente significativa de aproximadamente 32% nos crimes de rua e de quase 60% nos furtos durante o período de implementação do piloto, o que equivale a mais de 50 furtos evitados em um período de 6 meses. Os resultados obtidos pelo método de controle sintético seguem a mesma direção e devem ser interpretados como efeitos de um pacote coordenado de ações.

A redução observada decorreu sobretudo da queda nos furtos, delito sensível a mudanças nas condições situacionais do espaço público; a diminuição nos roubos, que envolvem violência ou grave ameaça, foi sugestiva e menos acentuada. Os efeitos estimados do tratamento indicam que a implementação do Programa CEP reduziu a taxa total de incidentes em 361 por 100 mil indivíduos ($p < 0,5$), com destaque para a taxa de furtos, que diminuiu em 181 por 100 mil indivíduos ($p < 0,5$). Embora a taxa de roubos também tenha apresentado queda – de 53 por 100 mil indivíduos –, as tendências pré-intervenção sugerem que esse resultado deve ser interpretado com cautela.

Ao considerar todo o bairro do Méier como área tratada, a avaliação internaliza potenciais efeitos de transbordamento espacial (*spillovers*) dentro do próprio território analisado. A literatura argumenta que crimes de oportunidade dependem fortemente de condições situacionais específicas e que intervenções que alteram essas condições tendem a reduzir oportunidades concretas para a prática do delito, sem necessariamente gerar deslocamento para áreas adjacentes que não compartilham essas características (Braga et al., 2014; Weisburd, 2015).

3. DESAFIOS E APRENDIZADOS

O CEP oferece um caso aplicado de como instrumentos municipais podem ser organizados em uma estratégia territorial de prevenção de crimes de rua. Essa experiência explicita limites de generalização e escalabilidade. O piloto foi implementado em um território escolhido intencionalmente, aspecto inerente à lógica de programas-piloto na gestão pública. O objetivo central não foi testar um mecanismo isolado sob condições experimentais, mas avaliar a viabilidade administrativa, o desenho institucional e a execução coordenada de uma política municipal de prevenção baseada no território. Esta seção discute os aprendizados organizacionais e os desafios identificados.

O primeiro desafio refere-se à institucionalização de uma iniciativa-piloto em rotinas estáveis. O desenho do CEP incorporou um mecanismo de formalização por meio de decreto, que definiu objetivos, diretrizes e responsabilidades (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021a). Essa formalização aumenta a previsibilidade administrativa e facilita a coordenação e a cobrança interna. O caso sugere que o decreto é uma condição necessária, mas não suficiente. A manutenção das rotinas depende de prioridade política contínua e de capacidade administrativa para executar, monitorar e coordenar entregas.

O desenho do programa previa reuniões em três níveis, com objetivos definidos, bem como acompanhamento periódico das entregas e dos problemas no perímetro priorizado (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021c). Essas reuniões não se consolidaram plenamente, sobretudo no nível estratégico, que previa encontros com o prefeito. Relatos dos técnicos envolvidos indicam que as mudanças organizacionais foram mais intensas no início do piloto.

Ao longo do tempo, parte das rotinas perdeu regularidade. A coordenação passou a depender de esforços individuais, em detrimento de mecanismos institucionais estáveis, o que reduziu a previsibilidade do arranjo e dificultou sua expansão para outros territórios. A ausência de atenção do nível estratégico dificultou consideravelmente o engajamento de ações que dependiam de inúmeras agências, cada uma com agendas próprias.

O segundo desafio está relacionado à sustentação do tripé informação-gestão-território como rotina organizacional. O decreto prevê a utilização de um sistema de informação para apoiar o programa e organizar o fluxo de demandas entre órgãos (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro,

2021a). Os ganhos de gestão ocorreram quando a informação produzida no território foi convertida em decisões administrativas: problemas reportados, órgãos acionados, entregas acompanhadas e retornos registrados. Como indicador da atividade operacional no território, o Guia de Atuação Padronizada do CEP registrou, para o perímetro do Méier, 123 ordens de missão, 1.232 infrações e 1.746 atendimentos, além de 14 ocorrências registradas no período analisado (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021b).

Esses registros evidenciam a intensidade da operação e a existência de rotinas sistemáticas de contabilização e reporte. O estabelecimento de um canal regular de reporte e deliberação – até então inexistente na política municipal de prevenção – representou um avanço, ainda que sua sustentação tenha dependido fortemente de relações pessoais. No entanto, na ausência de mecanismos de despacho e monitoramento, o diagnóstico tende a se converter apenas em uma lista de problemas. O CEP funcionou de forma mais consistente quando as rotinas de reporte estiveram integradas às reuniões de governança e à sala de monitoramento.

O terceiro desafio refere-se à escalabilidade. O CEP foi pensado como um conjunto de pequenas intervenções de baixo custo em pontos de concentração de microlocalidades, com potencial de ser escalado para diversas microáreas do município. No entanto, o programa foi implementado com um contingente de Guardas Municipais dedicados cuja expansão para outras localidades era difícil, dadas as limitações estruturais de emprego do efetivo, em especial a escala de 24 horas de serviço e 72 horas de folga. Ressalta-se que não há hipótese de uma organização do trabalho minimamente razoável no sistema de justiça sob jornadas de 24 horas de serviço (Reiner, 2002). Isso trouxe uma limitação à expansão que, somada ao fato de que o programa não recebeu atenção no nível estratégico, acabou por impedir sua ampliação para outras localidades.

4. CONCLUSÃO

Os desafios e aprendizados do desenho e implementação do Programa CEP sugerem que políticas municipais de prevenção baseadas no território podem produzir resultados relevantes quando articulam focalização espacial, coordenação intersetorial e gestão por informação. Ao mesmo tempo, o caso evidencia que a sustentabilidade desse tipo de política depende menos de sua eficácia pontual e mais da capacidade do governo local de institucionalizar rotinas, manter prioridade política no nível estratégico e alinhar desenho e execução ao longo do tempo.

O CEP mostra que instrumentos relativamente simples, como diagnóstico territorial sistemático, arranjos formais de governança, capacitação de agentes de nível de rua e padronização operacional, podem reorganizar a atuação municipal no espaço público. Também revela que, na ausência de patrocínio da liderança máxima que permita implementar mecanismos estáveis de coordenação e de capacidade administrativa contínua, esses arranjos tendem a perder tração após a fase inicial de implementação.

A principal contribuição do caso não está apenas nos resultados observados no território piloto, mas nas lições institucionais que oferece a gestores públicos interessados em estruturar políticas de prevenção territorial em contextos urbanos complexos. O CEP ilustra tanto o potencial quanto os limites da atuação municipal na prevenção do crime: embora a integração entre governança, informação e execução tenha permitido ganhos no território, a fragilidade desses arranjos ao longo do tempo expõe os desafios de institucionalização da política.

REFERÊNCIAS

Arkhangelsky, D., Athey, S., Hirshberg, D. A., Imbens, G. W., & Wager, S. (2021). Synthetic difference-in-differences. *American Economic Review*, *111*(12), 4088-4118. https://doi.org/10.1257/aer.20190159

Braga, A. A. (2005). Hot spots policing and crime prevention: a systematic review of randomized controlled trials. *Journal of Experimental Criminology*, *1*, 317-342. https://doi.org/10.1007/s11292-005-8133-z

Braga, A. A., Papachristos, A. V., & Hureau, D. M. (2012). Hot spots policing effects on crime. *Campbell Systematic Reviews*, *8*(1), 5-96. https://doi.org/10.4073/csr.2012.8

Braga, A. A., Papachristos, A. V., & Hureau, D M. (2014). The effects of hot spots policing on crime: an updated systematic review and meta-analysis. *Justice Quarterly*, *31*(4), 633-663. https://doi.org/10.1080/07418825.2012.673632

Braga, A. A., Turchan, B., Papachristos, A. V., & Hureau, D. M. (2019). Hot spots policing of small geographic areas: effects on crime. *Campbell Systematic Reviews*, *15*(3), e1046. https://doi.org/10.1002/cl2.1046

Cerqueira, D., Bueno, S., Lima, R. S. de, Lins, G. de O. A., Coelho, D. S. C., Moura, L., Armstrong, K. C., Guedes, E., Marques, D., Camarano, A. A., Bernardes, L., Silva, F. A. B. da, Vargas, C. E. de C., Carvalho, C. H. R. de, Lunelli, I. C., Caballero, B., Cayres, D., Miklos, M., Brandão, J., . . . Schroeder, B. (2025). *Atlas da Violência 2025*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/17165

Chainey, S. P., & Monteiro, J. (2019). The dispersion of crime concentration during a period of crime increase. *Security Journal*, *32*, 324-341. https://doi.org/10.1057/s41284-019-00165-x

Costa, A. T. M., & Durante, M. O. (2019). Medo do crime e vitimização no Distrito Federal: analisando as vulnerabilidades de gênero, idade, raça e renda. *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, *12*(2), 239-265. https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/17794

Cozens, P., & Love, T. (2015). A review and current status of Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED). *Journal of Planning Literature*, *30*(4), 393-412. https://doi.org/10.1177/0885412215595440

Decreto nº 49.768, de 12 de novembro de 2021. (2021). Institui o Programa Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP) – Seu Rio, Sua Rua. http://leis.org/0ew6o

Eck, J. E., & Guerette, R. T. (2012). Place-based crime prevention: Theory, evidence, and policy. In B. C. Welsh & D. P. Farrington (Eds.), *The Oxford handbook of crime prevention* (pp. 354–383). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195398823.013.0018

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2025). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025*. FBSP. https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf

Guerra, J., Monteiro, J., & Peçanha, V. (2025). Crime prevention through urban requalification and municipal police presence: a pilot intervention. *Economics Letters*, *254*, 112448. https://doi.org/10.1016/j.econlet.2025.112448

Jeffery, C. R. (1971). Crime prevention through environmental design. *American Behavioral Scientist*, *14*(4), 598-612. https://doi.org/10.1177/000276427101400409

Monteiro, J., Serrano-Berthet, R., Pezzuchi, G., & Fagundes, E. (2024). *An Experimental Evaluation of Hot Spot Policing in Brazil* (RCT ID AEARCTR-0011108). AEA RCT Registry. https://doi.org/10.1257/rct.11108-1.0

Navajas-Ahumada, C. (2020). *Avoiding crime at work: Homicides and labor markets* [Unpublished manuscript]. University of California San Diego.

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. (2021a). *Estrutura do curso e cronograma de formação dos agentes alocados ao Programa CEP*. SEOP.

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. (2021b). *Guia de Atuação Padronizada (GAP) – CEP: Conjunto de Estratégias de Prevenção.* SEOP.

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. (2021c). *Programa CEP – Proposta de Governança* [Documento interno]. SEOP.

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. (2021d). *Programa CEP – Seu Rio, Sua Rua: Syllabus do Curso de Capacitação Operacional*. SEOP.

Reiner, R. (2002). Processo ou produto? Problemas de avaliação do desempenho policial individual. In J.-P. Brodeur (Ed.), *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas* (Chap. 3, p. 83-102.). EdUSP.

Risso, M. I. (2016). Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, *10*(2), 12-23. https://doi.org/10.31060/rbsp.2016.v10.n2.691

Robinson, M. B. (1996). The theoretical development of CPTED: twenty-five years of responses to C. Ray Jeffery. In W. S. Laufer & F. Adler (Eds.), *The criminology of Criminal Law* (Chap. 12, p. 247-272.). Routledge.

Weisburd, D. (2015). The law of crime concentration and the criminology of place. *Criminology*, *53*(2), 133-157. https://doi.org/10.1111/1745-9125.12070

Julia Guerra

Doutoranda em Administração Pública na Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP); Diretora do Laboratório para Redução da Violência (LEME); Ex-Gerente executiva na Fundação Getulio Vargas, Centro de Ciência Aplicada à Segurança Pública (FGV CCAS). E-mail: julia.guerra@lemelab.org

Joana Monteiro

Doutora em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); Professora adjunta na Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública (FGV EBAPE); Coordenadora na Fundação Getulio Vargas, Centro de Ciência Aplicada à Segurança Pública (FGV CCAS). E-mail: joana.monteiro@fgv.br

Yasmin dos Santos

Mestre em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Analista de Políticas Públicas no Laboratório para Redução da Violência (LEME). E-mail: yasmin.santos@lemelab.org

Maria Eduarda Couto

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Chefe de Inteligência e Dados da Central de Inteligência, Vigilância e Tecnologia em Apoio à Segurança Pública da Prefeitura do Rio de Janeiro (CIVITAS-Rio). E-mail: maria.elacerda@prefeitura.rio

Manoela Bastos

Pós-graduada em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG); Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: manoela.bastos@prefeitura.rio

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Julia Guerra: Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Aquisição de financiamento (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Recursos (Liderança); Software (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Liderança).

Joana Monteiro: Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Aquisição de financiamento (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Recursos (Liderança); Software (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Liderança).

Yasmin dos Santos: Conceituação (Suporte); Curadoria de dados (Igual); Análise formal (Suporte); Aquisição de financiamento (Suporte); Investigação (Suporte); Metodologia (Suporte); Administração de projeto (Suporte); Recursos (Suporte); Software (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Igual); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Igual).

Maria Eduarda Couto: Conceituação (Suporte); Curadoria de dados (Suporte); Análise formal (Suporte); Aquisição de financiamento (Suporte); Investigação (Suporte); Metodologia (Suporte); Administração de projeto (Suporte); Recursos (Suporte); Software (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Igual).

Manoela Bastos: Conceituação (Suporte); Curadoria de dados (Suporte); Análise formal (Suporte); Aquisição de financiamento (Suporte); Investigação (Suporte); Metodologia (Suporte); Administração de projeto (Suporte); Recursos (Suporte); Software (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Suporte).

DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo está disponível mediante solicitação ao autor correspondente Joana Monteiro.

CONFLITO DE INTERESSE

As autoras declaram que não há conflito de interesse.

USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A ferramenta de inteligência artificial ChatGPT foi utilizada para auxiliar na revisão técnico-gramatical do texto e normalização de referências.

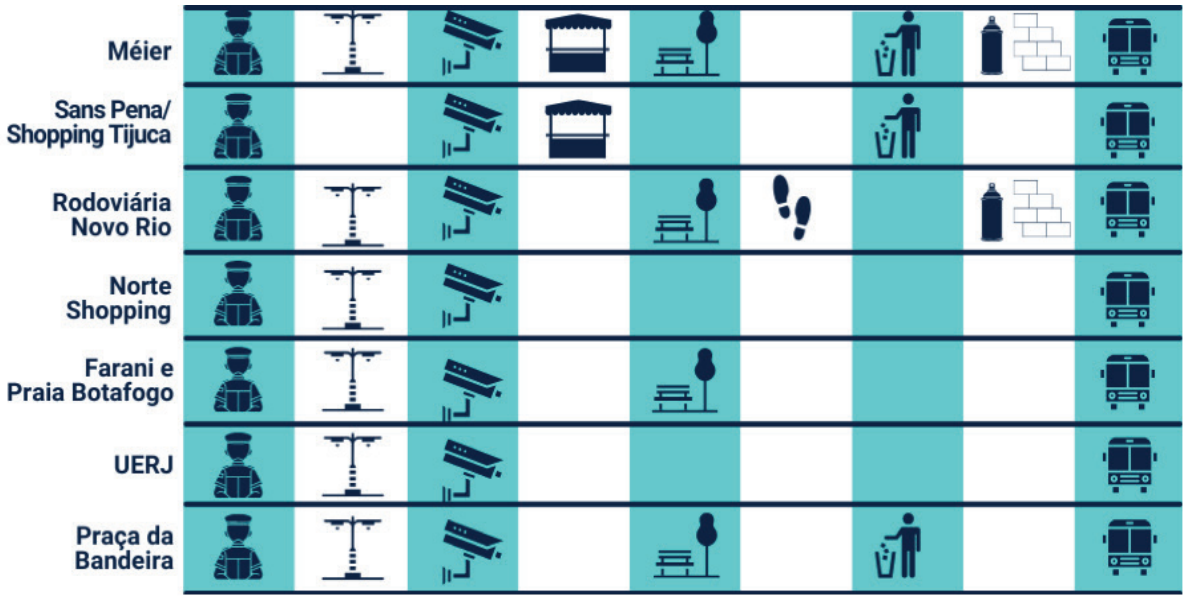
AGRADECIMENTOS

As autoras expressam seu sincero agradecimento a Brenno Carnevale, Diego Vaz. e Vinícius Peçanha pelo apoio, contribuições e disponibilidade ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

APÊNDICE

FIGURAS E TABELAS COMPLEMENTARES

FIGURA 1 MATRIZ DE INTERVENÇÕES

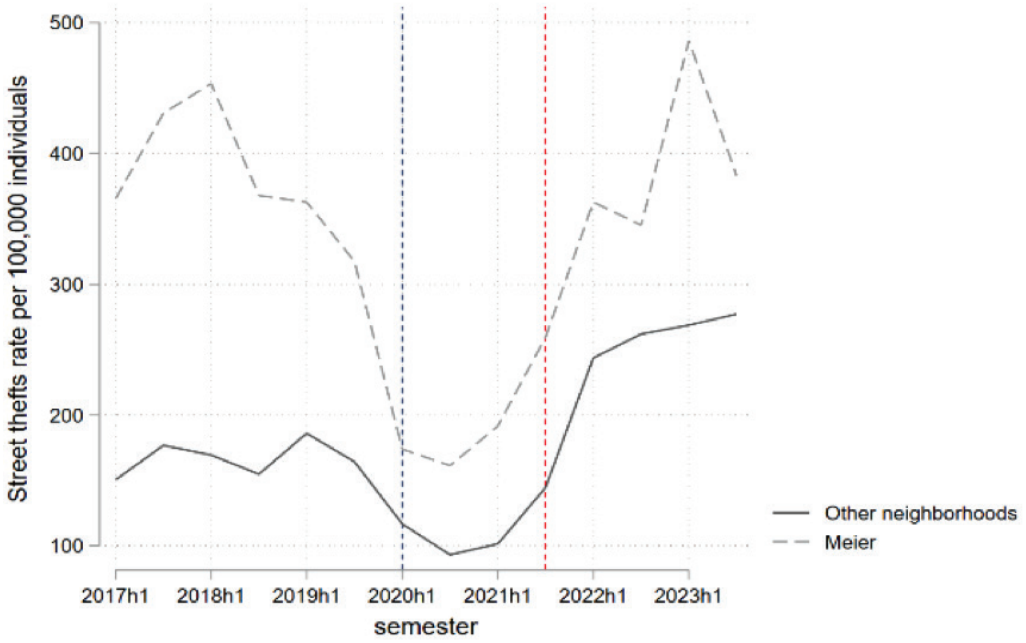


Nota: Ícones indicam, respectivamente: presença da Guarda Municipal (agente), instalação de iluminação pública (poste), requalificação de praças e mobiliário urbano (banco e árvore), ordenamento de ambulantes (barraca), intervenções urbanísticas e vigilância natural (pegadas), limpeza e manutenção urbana (lixeira), estímulo à arte e cultura (spray), e reformas em calçadas e pontos de ônibus (abrigo).

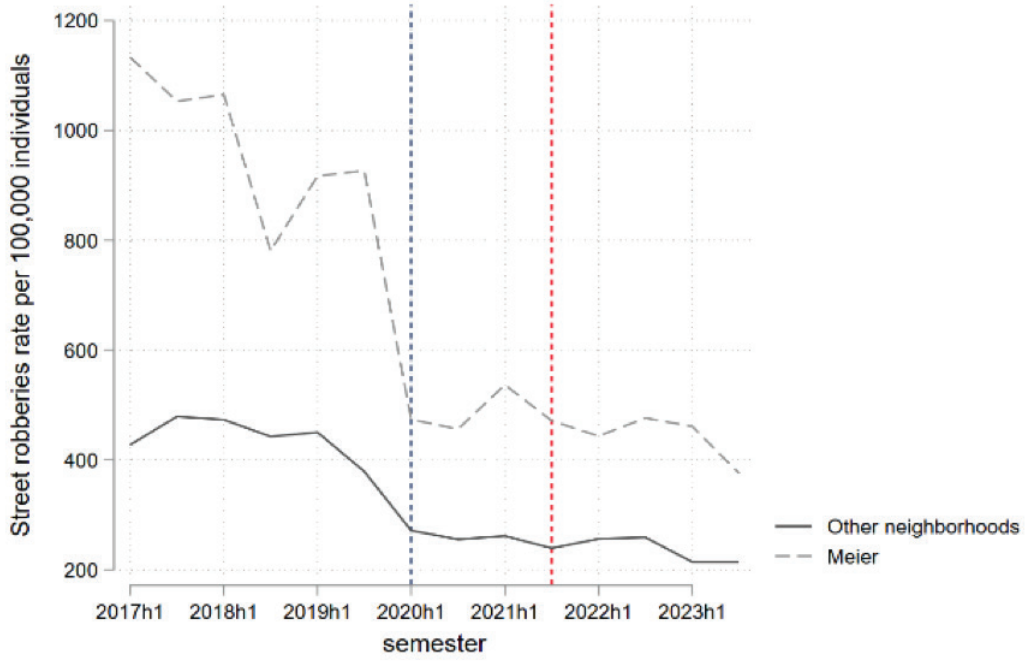
Fonte: Elaborada pelas autoras com base em informações da Seop-Rio.

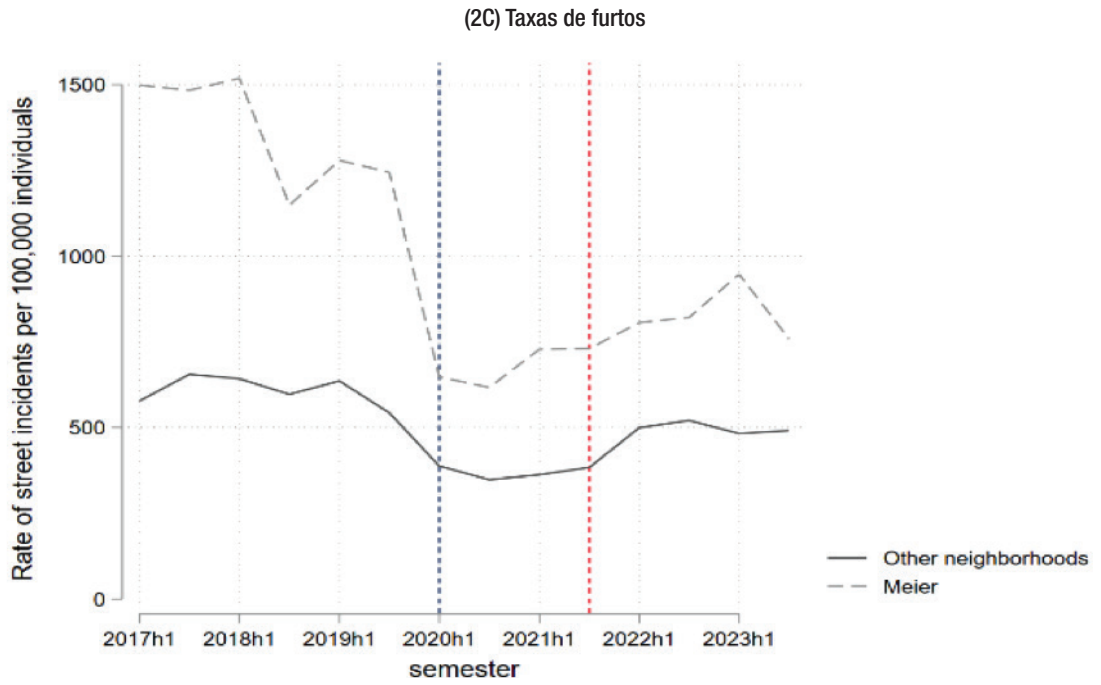
FIGURAS 2A, 2B, 2C SÉRIE TEMPORAL DE INCIDENTES CRIMINAIS

(2A) Taxas de incidências criminais



(2B) Taxas de roubos





Nota: A figura ilustra a evolução dos crimes de rua (roubos e furtos), tanto de forma agregada quanto separadamente, entre 2017 e 2023. As linhas verticais indicam: verde, o início da pandemia de covid-19; vermelha, o início do Programa CEP. A letra h representa semestre.

Fonte: Elaboradas pelas autoras com base nos dados do ISP Dados (Instituto de Segurança Pública).

TABELA 1 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS DO PILOTO DO PROGRAMA CEP

Dimensão	Resultado principal	Fonte e método
Criminalidade – total de crimes de rua	Redução aproximada de 32% nos crimes de rua na área de intervenção durante o período de implementação do piloto (Méier).	Guerra, et al. (2025), Diferenças em Diferenças Sintéticas (SDID)
Furtos	Redução de quase 60% nos furtos em relação ao contrafactual sintético, equivalente a mais de 50 furtos evitados em um período de seis meses.	Guerra, et al. (2025), SDID.
Roubos	Redução nos roubos, com magnitude menor e interpretação mais cautelosa em função das tendências pré-intervenção.	SDID e controle sintético.
Implementação e coordenação	Fortalecimento da coordenação intersetorial, com maior integração entre secretarias e encurtamento do fluxo de informação entre o território e o nível estratégico.	Equipe Seop-Rio, entrevistas
Capacidade institucional	Capacitação de guardas municipais para atuação territorial e orientada a problemas, com revisão de rotinas operacionais e de monitoramento.	Equipe Seop-Rio, entrevistas
Escalabilidade	Dificuldades de institucionalização e manutenção do envolvimento do nível estratégico limitaram a expansão do programa para outras áreas da cidade.	Gestores da prefeitura, entrevistas

Nota: Os resultados quantitativos sintetizados nesta tabela são extraídos de Guerra et al. (2025), publicados em *Economics Letters*. A avaliação foi conduzida de forma independente, utilizando SDID. Este artigo não reestima os efeitos causais do programa. Os resultados qualitativos foram sintetizados com base em reuniões e entrevistas com gestores públicos envolvidos no projeto.

Fonte: Elaborada pelas autoras.

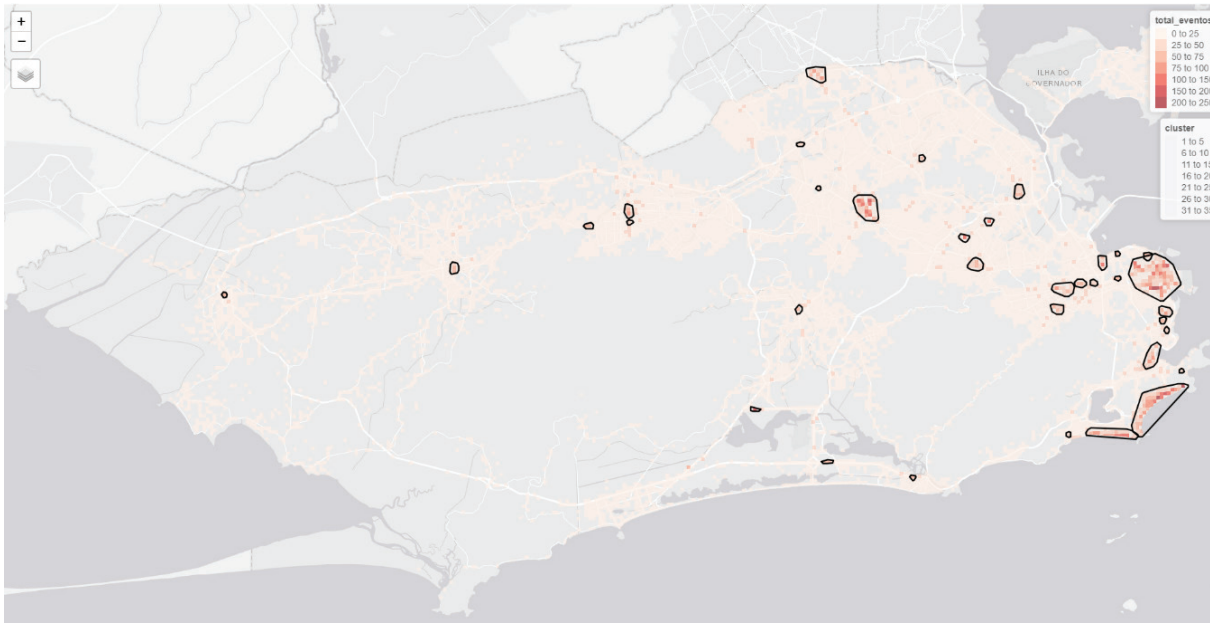
TABELA 2 ARRANJO DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA CEP

Reunião	Quem lidera	Frequência	Objetivo	Quem participa	Função
Nível estratégico	Prefeito	Bimensal	Garantir alinhamento político, monitorar resultados gerais e destravar problemas de coordenação intersetorial	Seop (secretário)	Apresentar síntese de resultados, gargalos e demandas que exigem articulação política
				Guarda Municipal (GM) (inspetor-geral)	Reportar desempenho operacional e principais desafios no território
				Demais secretarias envolvidas (secretários convocados)	Prestar contas do andamento das ações sob sua responsabilidade
Nível tático	Secretário Seop	Mensal	Monitorar a evolução do programa, discutir ajustes e realizar articulação operacional	Seop (secretário, equipe técnica e eventuais órgãos internos)	Consolidar informações, organizar deliberações e encaminhar decisões
				GM (diretor de operações / subinspetor da área)	Apresentar balanço das ações executadas e demandas operacionais
				Outras secretarias (pontos focais indicados pelos respectivos secretários)	Reportar entregas realizadas e propor soluções para problemas identificados
Nível operacional	Subsecretária de planejamento Seop / subinspetor GM	Quinzenal	Monitorar problemas locais, organizar informações e otimizar o despacho de demandas	Seop (equipe técnica e áreas internas, quando necessário)	Apresentar dados do território (criminais, ambientais, ordenamento) e identificar bloqueios operacionais
				GM (subinspetor e lideranças locais)	Reportar atuação em campo, desafios e necessidades imediatas
				Coordenadoria de Controle Urbano (ponto focal indicado pela coordenação)	Apresentar ações de ordenamento e fiscalização
				Outras secretarias (pontos focais)	Apresentar soluções operacionais para os problemas mapeados

Nota: O arranjo foi desenhado para estruturar a coordenação intersetorial, reduzir custos de articulação e transformar diagnósticos territoriais em decisões administrativas.

Fonte: Elaborada pelas autoras com base no decreto de criação do Programa CEP e nos documentos internos de governança e implementação.

FIGURA 3 CONCENTRAÇÃO DE CRIMES E PONTOS QUENTES NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO



Nota: A figura resume a concentração espacial dos crimes de rua no município do Rio de Janeiro: aproximadamente 1,3% das células da malha urbana concentram 25% dos crimes de rua; 5,3% concentram 50%; 13,7% concentram 75%; e 44,5% das células concentram 100% dos crimes de rua (distribuição total).

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do ISP-RJ.

TABELA 3 RANKING DAS 35 MICROLOCALIDADES COM MAIOR CONCENTRAÇÃO DE CRIMES DE RUA (2019)

Rank	Área	Zona	Roubos	Furtos	Total	%
1	Centro/Lapa	Centro	2.794	3.176	5.970	9,3%
2	Orla de Copacabana	Zona Sul	1.064	2.502	3.566	5,6%
3	Mercadão de Madureira	Zona Norte	1.159	803	1.962	3,1%
4	Orla de Ipanema	Zona Sul	674	1.245	1.919	3,0%
5	Praia de Botafogo	Zona Sul	502	306	808	1,3%
6	Pavuna	Zona Norte	680	97	777	1,2%
7	Maracanã/Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)	Zona Norte	315	321	636	1,0%
8	Rua Dias da Cruz (Méier)	Zona Norte	335	190	525	0,8%
9	Metrô Saens Peña/Shopping Tijuca	Zona Norte	210	211	421	0,7%
10	SuperVia Bonsucesso	Zona Norte	267	112	379	0,6%
11	Calçadão de Bangu	Zona Oeste	244	112	356	0,6%

(Continua)

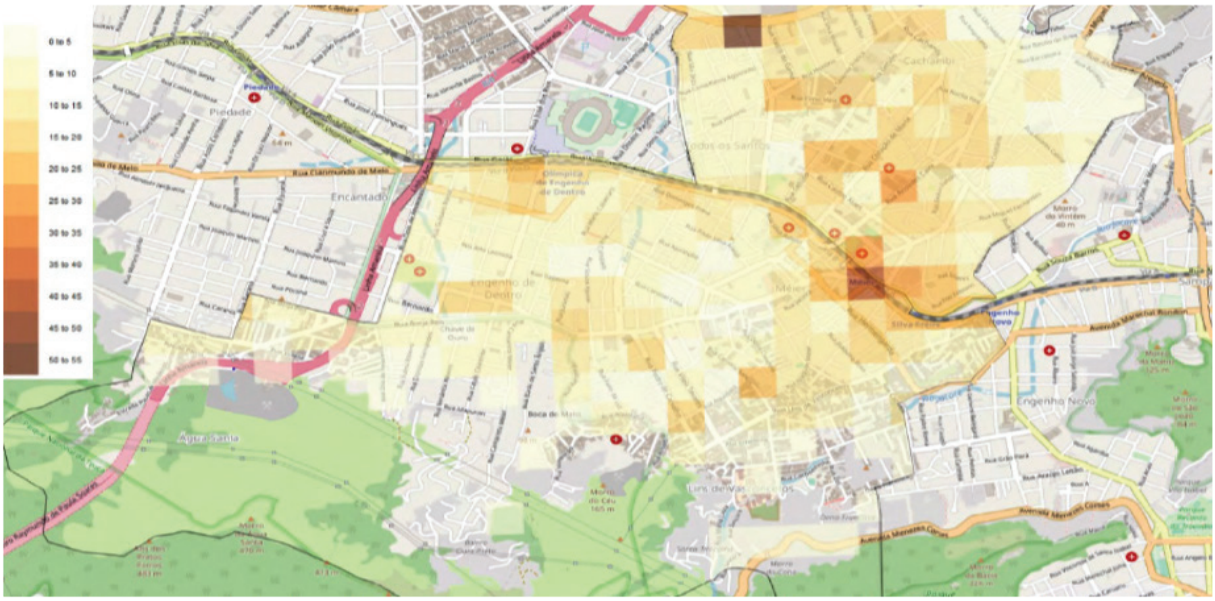
Rank	Área	Zona	Roubos	Furtos	Total	%
12	Metrô Catete	Zona Sul	155	192	347	0,5%
13	Rodoviária Novo Rio	Centro	183	114	297	0,5%
14	SuperVia Campo Grande	Zona Oeste	102	181	283	0,4%
15	SuperVia São Cristóvão	Centro	143	100	243	0,4%
16	Norte Shopping	Zona Norte	141	74	215	0,3%
17	Parque Olímpico da Barra	Zona Oeste	20	179	199	0,3%
18	Largo do Machado	Zona Sul	88	107	195	0,3%
19	Shopping Nova América	Zona Norte	135	56	191	0,3%
20	New York City Center (Barra da Tijuca)	Zona Oeste	95	95	190	0,3%
21	Praça da Bandeira	Zona Norte	146	42	188	0,3%
22	Terminal Bandeira Brasil (Taquara)	Zona Oeste	92	79	171	0,3%
23	Av. Santa Cruz (Senador Camará)	Zona Oeste	138	27	165	0,3%
24	Carioca Shopping	Zona Norte	114	43	157	0,2%
25	Praça Dr. Raimundo Paz/Praça da Fé (Bangu)	Zona Oeste	113	37	150	0,2%
26	Praia do Flamengo	Zona Sul	61	68	129	0,2%
27	Metrô Praça Onze	Centro	81	45	126	0,2%
28	Largo da Prainha	Centro	37	78	115	0,2%
29	Praça Atahualpa	Zona Sul	41	69	110	0,2%
30	Atacadão Guadalupe	Zona Norte	90	19	109	0,2%
31	Metrô Jardim Oceânico	Zona Oeste	59	46	105	0,2%
32	SuperVia Santa Cruz	Zona Oeste	43	58	101	0,2%
33	SuperVia Bento Ribeiro	Zona Norte	82	16	98	0,2%
34	Av. Rodrigues Alves (próx. Morro da Gamboa)	Centro	27	69	96	0,1%
35	Praia Vermelha	Zona Sul	32	44	76	0,1%

Nota: Crimes de rua correspondem à soma de roubos e furtos de rua registrados em 2019. A coluna % reporta a participação relativa no total de crimes de rua do município.

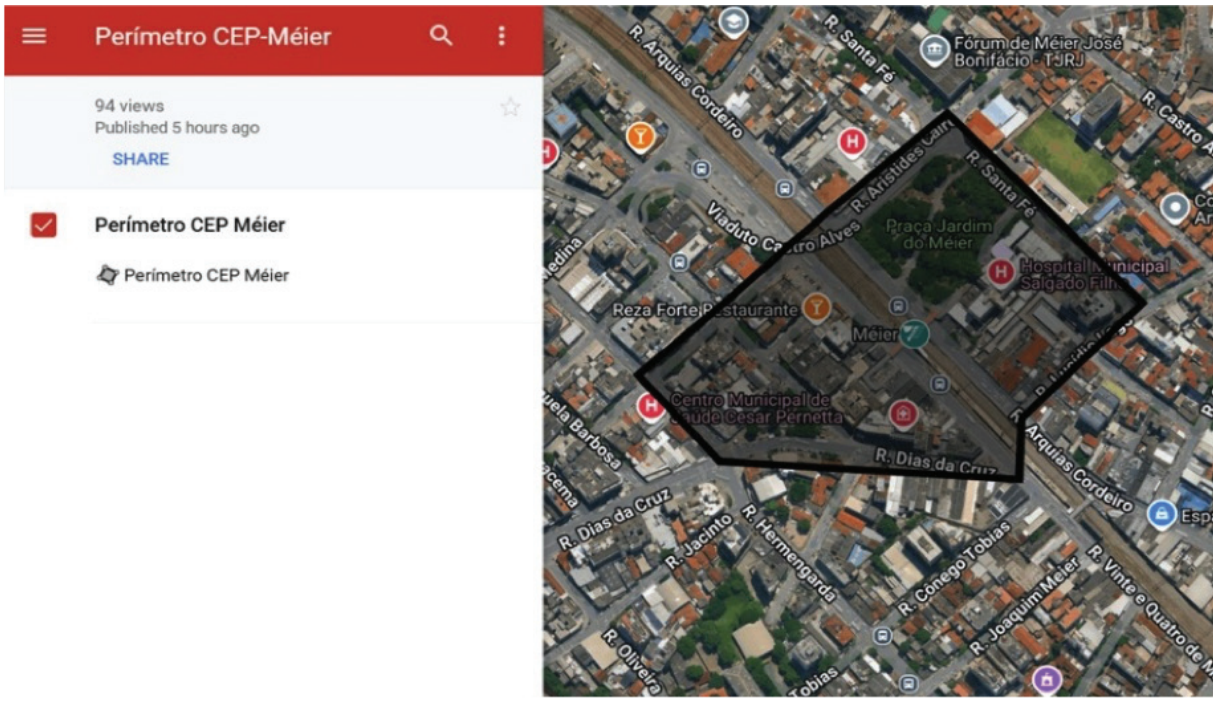
Fonte: Elaborada pelas autoras com base em dados do ISP-RJ.

FIGURAS 4A, 4B, 4C REGIÃO CENTRAL DO MÉIER E PERÍMETRO DE INTERVENÇÃO DO PILOTO DO PROGRAMA CEP

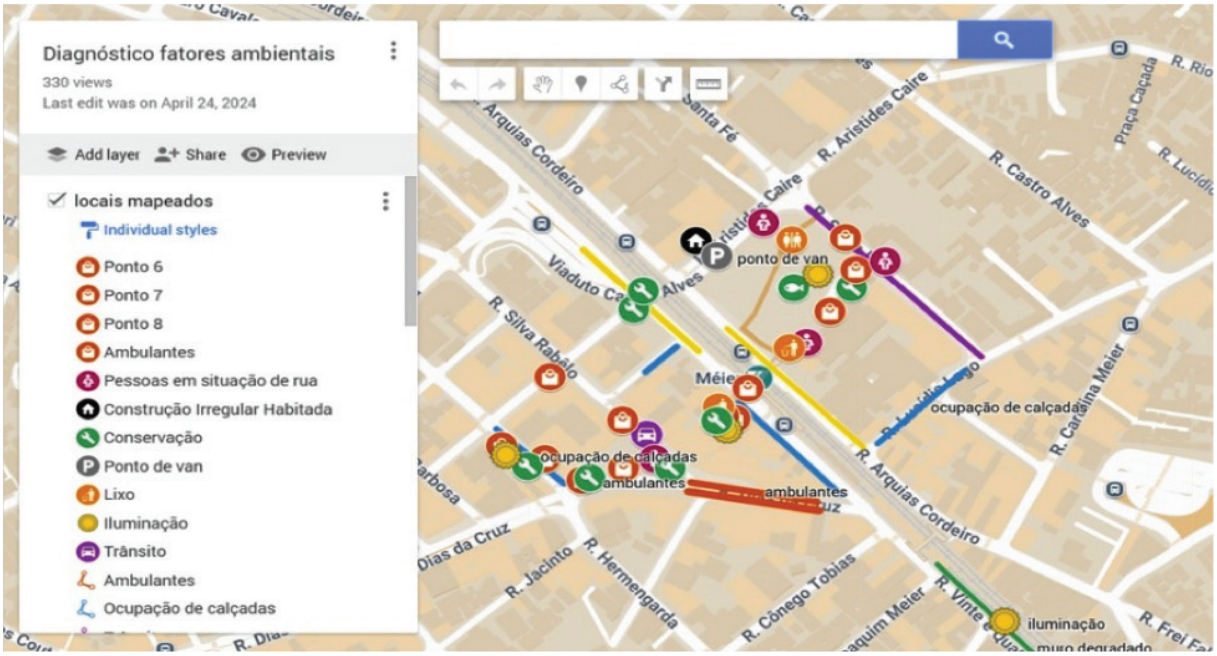
(4A) Região central do Méier: mancha de crime de rua



(4B) Foco da intervenção: perímetro do piloto do Programa CEP



(4C) Foco da intervenção: Fatores ambientais mapeados



Nota: O painel apresenta (a) mancha de crime de rua na área central do Méier no nível da célula (200 m x 200 m); (b) perímetro da intervenção do piloto do Programa CEP no Méier; (c) fatores ambientais mapeados no perímetro de intervenção.

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em dados do ISP-RJ.

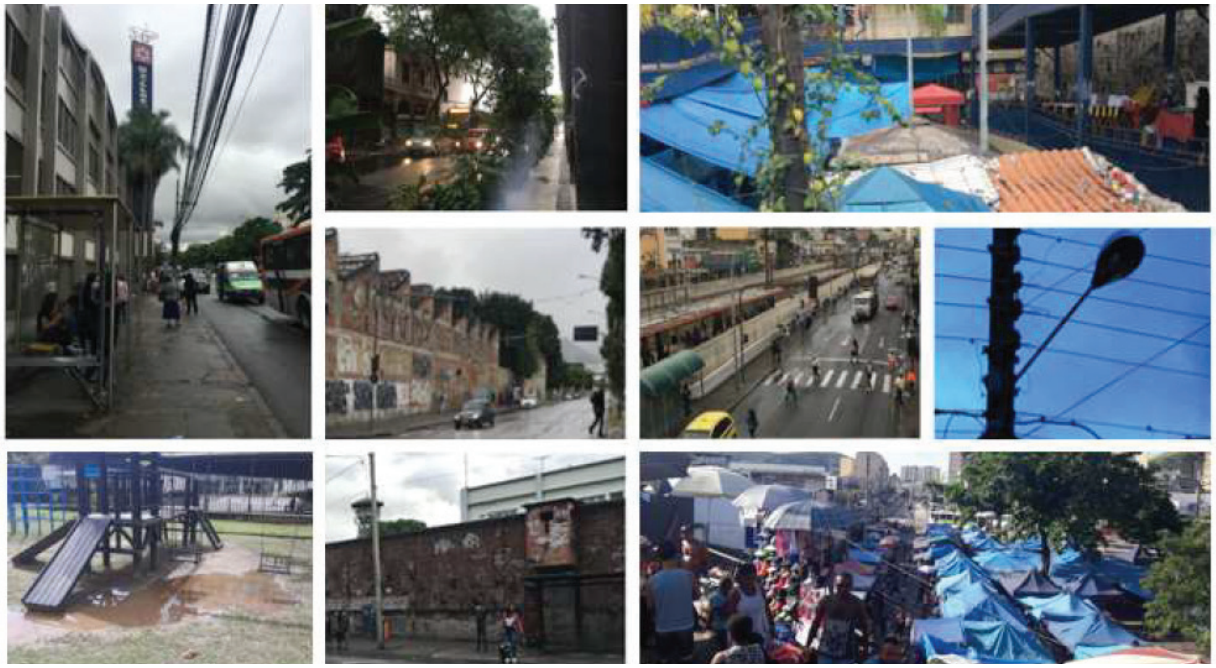
FIGURA 5 MARCO LÓGICO DO PROGRAMA CEP – SEU RIO, SUA RUA

INSUMOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS	IMPACTOS
• Orçamento • Infraestrutura • Materiais operacionais • Recursos humanos • Suporte legal • Consultoria estratégica • Diagnóstico dos pontos quentes	• Capacitar GM para atuação focada no território • Aumentar a presença da GM em horários/locais de maior incidência • Melhorar a iluminação e ordenamento urbano • Instalar câmeras de vigilância em pontos quentes • Promover ações de acolhimento de pessoas em situação de rua • Mapear dados e tecnologia da informação sobre o território	• Guardas capacitados e patrulhamento revisado para focar no problema • Espaço urbano iluminado, ordenado e com câmeras de vigilância instaladas • Pessoas em situação de rua acolhidas • Sistema de monitoramento contínuo dos problemas locais e despacho para órgãos competentes	• Requalificação do espaço urbano (melhora do ordenamento e circulação das ruas, iluminação e limpeza) • Aumento da vigilância nas ruas	• Redução de crime de rua • Aumento da sensação de segurança

Fonte: Elaboração própria.

Fonte: Elaborada pelas autoras.

FIGURA 6 DESAFIOS IDENTIFICADOS EM LOCALIDADES COM PONTOS QUENTES



Fonte: Arquivo pessoal e SEOP-Rio.

FIGURA 7 ANTES E DEPOIS DAS AÇÕES REALIZADAS NO PILOTO DO PROGRAMA CEP



Fonte: Arquivo pessoal e da SEOP-Rio.